



Kommungranskning

- utgångspunkter för ett forskningsprojekt

Arbetsrapport

Hanberger, Anders
Khakee, Abdul
Nygren, Lennart
Segerholm, Christina



Umeå Centre for Evaluation Research
Juni 2004

Förord

Vid Centrum för utvärderingsforskning (UCER), Umeå universitet, pågår ett treårigt forskningsprojekt med stöd från Svenska Kommunförbundet. Projektet kommer att avslutas i slutet av året. I forskningsprojektet studeras olika kommungranskares betydelse för lokalpolitiken och demokratin. I denna rapport redovisas utgångspunkterna för forskningsprojektet. Rapporten har författats samtidigt som datainsamlingen har gjorts, vilket inneburit att teori och praktik kunnat varvas. Eftersom kommungranskning inte studeras på ett samlat sätt tidigare har begreppsapparat och metoder också behövt utvecklas. Kommungranskning används i rapporten för all granskningsverksamhet av kommunerna.

Inom forskargruppen har följande arbetsdelning gjorts när det gäller utarbetandet av rapporten: Avsnittet 'Kommungranskning i omvandling' har skrivits av Abdul Khakee, 'Granskning av och inom socialtjänsten' svarar Lennart Nygren för, 'Inledning' och 'Granskning av och inom skolan' har författats av Christina Segerholm. Övriga delar i rapporten har Anders Hanberger skrivit. Vi vill samtidigt tacka för alla värdefulla synpunkter på ett rapportutkast som vi fått från Karin Tengdelius, Svenska kommunförbundet och Stig Montin, Örebro universitet. För rapportens innehåll och eventuella brister bär vi naturligtvis själva ansvaret.

Umeå i juni 2004

Anders Hanberger Abdul Khakee Lennart Nygren Christina Segerholm

Innehåll

Inledning	3
<i>Forskningsprojektets syfte</i>	4
Rapportens syfte.....	4
<i>Läsanvisning</i>	4
<i>Kommungranskning – en definition.....</i>	5
Kommungranskning i omvandling.....	6
<i>Kommungranskning före kommunsammanläggningsreformen</i>	7
<i>Kommungranskning efter kommunblocksreformen</i>	8
<i>Kommungranskning, stålbadet och marknadsorientering</i>	9
<i>Kommungranskning i början av 2000-talet.....</i>	11
<i>Alternativa utvecklingsmodeller för kommungranskning.....</i>	12
Regelverket för kommungranskning	14
<i>Intern kommungranskning</i>	14
<i>Extern kommungranskning</i>	17
Kommungranskning inom olika sektorer.....	18
<i>Granskning av och inom socialtjänsten</i>	18
<i>Granskning av och inom utbildning</i>	22
<i>Granskning på miljöområdet.....</i>	25
<i>Granskning på näringslivsområdet</i>	26
<i>Kommungranskning – en sammanfattning</i>	27
Kommungranskningars betydelse för lokal politik/förvaltning och demokrati.....	28
<i>Granskningars olika betydelser.....</i>	28
<i>Förhållanden och faktorer som kan förklara granskningars betydelser.....</i>	36
<i>Analysram</i>	37
Appendix 1: Underlag för analys av fem kommungranskande aktörers betydelse.....	40
Referenser	43

Inledning

Våren 2001 inbjöd Svenska Kommunförbundet forskare att medverka i forskningsprogrammet ”Kommungranskande aktörer”. Centrum för utvärderingsforskning utvecklade en plan för ett treårigt projekt som inriktas mot att undersöka vilken betydelse olika typer av kommungranskande aktörer kan tänkas ha för den lokala politiken och demokratin. Projektidén vann gillande och projektet är därmed finansierat av Svenska Kommunförbundet.

De motiv som finns för att genomföra den här typen av forskningsprojekt är bland annat att revision, utvärderings- och andra typer av granskningsverksamheter har expanderat kraftigt under de senaste decennierna. Denna ökning är i sig en anledning till att ägna uppmärksamhet åt hur kommunerna granskas. Flera samhällsliga förändringar har ägt rum samtidigt. Vi har sett en uppluckring av det kommunala monopolet så att det nu förekommer fler producenter av kommunala tjänster förutom kommunerna. Marknadsorienteringen märks också på den förändring i synen på medborgaren som har skett, där medborgaren är kund eller brukare som skall välja i utbudet av tjänster. Granskning och bedömning kan fungera som underlag för dessa val och för att kontrollera att samtliga producenter lever upp till de krav som ställs. Kommunernas relation till staten har också genomgått förändringar. Ett styrsystem kännetecknat av regler med hög detaljeringsgrad och öronmärkta statsbidrag har till stora delar övergivits till förmån för ett mål- och resultatstyrt system, där stora delar av statens tidigare ansvar nu har överförts (decentraliserats) till kommunerna. Det finns därmed ett statligt intresse av information och kontroll av hur kommunerna sköter sina uppdrag. Men en tilltagande inskränkning av kommunernas handlingsfrihet har också noterats (SOU 2003:123, s.12).

De svenska medborgarnas förhållningssätt till politik har också genomgått förändringar som tillsammans med andra faktorer bidragit till en fragmentering av den kommunala beslutsprocessen. Vissa ekonomiska skandaler i kommuner kan ha bidragit till att skärpa kontrollkraven. Ett sätt att motverka ett sviktande förtroende för kommunalpolitiken är att öka kontrollen i form av olika granskningsverksamheter. Att ha insyn i kommunernas ekonomi och verksamhet är dessutom en förutsättning för att medborgarna ska kunna delta i det kommunaldemokratiska arbetet, alltifrån att få upp frågor på den politiska dagordningen till att kunna påverka beslutsprocessen och kunna utkräva ansvar för den förda politiken.

Statliga granskare och kommunala revisorer har lagreglerade uppdrag att granska kommunerna. Men också lokala medier och externa utvärderare (forskare och konsulter) genomför granskningar. Likaså granskar medborgare, på egen hand eller genom organisationer, den kommun de bor i. Det finns med andra ord ett flertal granskare som idag genomför någon form av granskning av kommunerna. Kunskapen om hur dessa granskningar fungerar är begränsad och de studier som finns har först och främst uppmärksammat enskilda granskningsuppdrag och granskare. Det finns därför behov av att söka mer samlad kunskap om hur den lokala granskningsverksamheten fungerar.

Granskningsverksamhet är ett av flera sätt att svara mot behov av kontroll, insyn och medverkan i offentlig debatt som de påtalade förändringarna frambringat. Detta sammantaget gör granskningsverksamheter i kommuner väl värda att studeras närmare.

Forskningsprojektets syfte

Syftet med projektet är att beskriva, förstå och förklara de kommungranskande aktörernas betydelse för lokalpolitiken och demokratin. Den övergripande fråga som vi försöker besvara är: Hur och varför fungerar de kommungranskande aktörerna som de gör?

I forskningsprojektet undersöks omfattning, inriktning, roller/funktioner och betydelse av granskningsverksamheten utifrån *de granskande aktörernas* (massmedias, revisorernas, utvärderarnas, statliga myndigheters och medborgare/intressegruppers) perspektiv och ur *de granskades* (kommunala makthavares och professionellas) perspektiv. Granskningsverksamheten kan fungera olika i olika kommuner, på olika nivåer och inom skilda politik/verksamhetsområden.

Den övergripande frågan har i sin tur brutits ned i nedanstående delfrågor för att möjliggöra ett mer systematiskt informationsinhämtande.

- Vilka är de kommungranskande aktörerna?
- Vilken granskningsverksamhet förekommer i kommunerna?
- Vad kännetecknar de olika aktörernas granskningar?
- Hur genomförs olika sorters granskningar?
- Vem använder och hur används olika granskningar?
- Vilka funktioner fyller de olika granskarna/granskningarna?
- Hur påverkar granskningarna lokalpolitiken och demokratin?
- Vilken betydelse har olika granskningar för lokalpolitiken och demokratin?

Vi tänker oss att det krävs ett flermetodologiskt angreppssätt för att undersöka de granskande och granskade aktörerna i deras lokala sammanhang. Mer av detta presenteras i slutet av rapporten där ett sätt att analysera det empiriska materialet redovisas. Det som kan sägas här är att projektet genomförs i form av komparativa fallstudier av fyra kommuner. Vi inriktar oss på fyra sektorer/politikområden (skol-, sociala-, näringslivs- och miljöområdet) i dessa kommuner. Förutom jämförelser mellan fallen (kommunernas granskningsverksamheter) möjliggörs därmed analyser av de olika sektorerna tvärs över fallen.

Rapportens syfte

Syftet med denna rapport är att sätta in de kommungranskande aktörerna och kommungranskningen i sitt sammanhang och presentera en teoretisk och metodologisk ram för att empiriskt kunna studera ”de kommungranskande aktörernas betydelse”.

Läsanvisning

Först definieras begreppet kommungranskning för att klargöra vad vi avser med granskning av kommunerna i detta forskningsprojekt. I avsnittet ”kommungranskning i omvandling” ges en kort historisk bakgrund till dagens situation strukturerad utifrån

fyra skeden i ”kommungranskningens historia”. I nästa avsnitt redogörs för regelverket för kommungranskning uppdelat på intern och extern granskning. I forskningsprojektet undersöks kommungranskning inom fyra policyområden och i efterföljande avsnitt redogörs för förekommande granskningsverksamhet inom dessa fyra policyområden. Avslutningsvis diskuteras hur de kommungranskande aktörernas betydelse för kommunal policy i vid bemärkelse kan undersökas. I avsnittet redogörs samtidigt för forskningsprojektets teoretiska och metodologiska utgångspunkter.

Kommungranskning – en definition

”Kommungranskning” som begrepp förekommer inte i litteraturen, men introduceras här som ett samlingsbegrepp för olika former av granskning av kommunala makthavare och verksamheter. Först kan framhållas att granskningsbegreppet är mångtydigt och omfattar olika granskningsformer, granskningsinnehåll och granskningsaktörer. På svenska och engelska används en mängd termer för granskning eller noggrann undersökning av verksamheter, processer, maktutövning eller ansvarsutövande. Vanligt använda termer är: granskning, utvärdering, systematisk uppföljning, bedömning, kvalitetsgranskning och revision. På engelska används audit, review, evaluation och performance measurements för samma fenomen. Som samlingsbegrepp för alla former av noggrann undersökning och bedömning används inom forskningsprojektet termen granskning (på engelska review).¹

Med *kommungranskning* avses *en noggrann undersökning och bedömning av kommunal politik, förvaltning, verksamheter och makt- och ansvarsutövning*. Definitionen innefattar både kommunen som aktör och institution. Aktörer kan vara politiker, tjänstemän eller anställda i en kommun. Kommunaktören kan agera inom den kommunala organisation eller tillsammans med andra aktörer (företag, andra myndigheter, frivilliga organisationer, brukare etc.). I de fall kommunen interagerar med andra aktörer är det kommunaktörens makt- och ansvarsutövning som står i fokus. Med kommunen som institution avses kommunen som juridisk organisation, förekommande procedurer och handläggningsrutiner.

För att kunna studera de kommungranskande aktörernas betydelse görs också en distinktion mellan granskare och granskade. ”Granskare” kan finnas inom och utanför den kommunala organisationen, medan ”granskade” kan vara politiker, tjänstemän eller anställda i en kommun. I denna rapport uppmärksammas fem externa kommunala granskningsaktörer: kommunala revisorer², lokala medier, utvärderare/konsulter, statliga granskare och medborgare/intresseorganisationer. Det går också att identifiera delvis andra aktörsgrupper på granskningsområdet exempelvis akademiska forskare (jfr Strömbäck 2003, s.18). I vår definition ingår de i gruppen utvärderare/konsulter.

¹ Revision, en form av kommungranskning, är också ett mångtydigt begrepp. Innebörden i revisionsbegreppet har förändrats från noggrann efterkontroll till att också inkludera verksamhetsförbättring (jfr Flint, 1988; Lundin, 1999).

² Kommunala revisorer är inte renodlat interna eller externa granskare utan kan beskrivas som en blandform.

Kommungranskning i omvandling

Som framgår ovan är definitionen av begreppet ”kommungranskning” allmänt omfattande och innehåller flera beståndsdelar varav kommunal revision för närvarande är det mest framträdande, eftersom den har en konstitutionell ställning. Hur den statliga granskningen av kommunerna förändrats behandlas inte generellt i denna rapport utan i samband med att granskning av skola och social verksamhet uppmärksammas (jfr Dahlberg, 2003). Kommunalt revision omfattar ansvarsutkrävande av politiskt tillsatta nämnder. Revisionens objekt är de politiskt valda och inbegriper endast indirekt berörda förvaltningar. Det senare beror på hur ansvarig nämnd väljer att organisera och delegera. Där förvaltningarna svarar för genomförandet av de olika besluten har dessa relativt stort handlingsutrymme. Dessutom genomförs den kommunala revisionen varje år, det vill säga med stor regelbundenhet. Dessa egenskaper kan knappast tillmätas andra kommungranskare. Enskilda medborgare eller folkrörelser och föreningar inriktar ofta granskning på något specifikt beslut eller ställningstagande som på något sätt drabbar dem. Detsamma gäller media som uppmärksammar enskilda händelser. Medborgarnas och medias granskning är av mer tillfällig karaktär och för det mesta genomförs den i samband med enskilda händelser och beslut. Deras granskning syftar till att dra uppmärksamhet till specifika situationer där man vill att myndigheter omprövar sitt ställningstagande.

Om vi nu skulle försöka identifiera några utvecklingsskeden i kommungranskningen är det inte särskilt lätt att hitta sådana där samtliga granskningsformer uppvisar betydande förändringar. Kommunalt revision utgår från den kommunala självstyrelsen så till vida att revisionen är en kommunal angelägenhet. Det är kommunfullmäktige som väljer förtroendevalda revisorer som i sin tur anlitar sakkunniga biträden. Det har påpekats såväl i akademiska arbeten som i den allmänna debatten att kommunalt revision ser ut som den gjorde för 130 år sedan, då de grundläggande bestämmelserna om kommunalt revision tillkom. Detta är en sanning med modifikation eftersom det ursprungliga syftet med kommunalt revision, som var att förebygga oegentligheter, bedrägerier, förskingringar och liknande har kompletterats och snarare omvandlats så att dagens revision även omfattar granskning av ändamålsenlighet, ekonomisk tillfredsställande verksamhet, intern kontroll och räkenskaper (Lundin & Riberdahl, 1999). Medborgarnas och folkrörelsers granskning har till stor del påverkats av ökad medvetenhet om möjligheten att påverka beslut och ställningstaganden. Detta i sin tur beror i hög grad på högre utbildningsnivå bland medborgarna. De senaste årens förändringar i den kommunala demokratin har också inneburit att intresset för att kontrollera kommunala beslut ökat (Montin, 2002). Det är allmänt erkänt att media utgör en särskild maktsfär i samhället med avsevärda möjligheter att påverka den politiska processen. Media har i allt högre utsträckning intresserat sig för offentlig maktutövning. Medias granskning påverkas dock av flera komplicerande faktorer såsom samspelet mellan media och makthavarna, olika händelsers nyhetsvärde och medias egen politiska agenda (Larsson, 1998).

Trots olika utgångspunkter finns vissa utvecklingsskeden där händelser, institutionella förändringar och övriga omständigheter påverkar dessa tre kommunala

granskningsformers (granskningsaktörers) förutsättningar och effekter. Dessa utvecklingsskeden är följande:

- kommungranskning före kommunsammanläggningsreformen
- kommungranskning efter kommunblocksreformen och påföljande snabbväxande kommunalförvaltning
- kommungranskning som följd av den ekonomiska krisen, stålbadet och marknadsorienterade reformer.
- kommungranskning i början av 2000-talet

Nedan redogörs för granskningens förutsättningar och arbete för var och en av dessa perioder. Redovisningen omfattar tre ”granskningssubjekt”: kommunal revision, media-granskning och medborgerliga försök att få insyn i kommunal verksamhet. Vi avslutar detta avsnitt med att peka på alternativa utvecklingsmöjligheter för kommungranskning i början av 2000-talet med nya krav i form av demokratisering, samverkan och partnerskap. Denna översikt omfattar inte statlig granskning av kommunal verksamhet, vilken redovisas i en särskild rapport (Dahlberg, 2004).

Kommungranskning före kommunsammanläggningsreformen

Förutsättningar

I mitten av 1950-talet hade Sverige omkring 2500 kommuner varav flertalet var väldigt små. Kommunsammanläggningen år 1952 minskade antalet till omkring 1000 kommuner. Med undantag av större tätorter var fortfarande många kommuner förhållandevis små. Närhet mellan förtroendevalda och kommunmedborgare borgade för större hänsyn till medborgerlig opinion. I många kommuner var kommunal förvaltning liten eller nästan obefintlig. I större kommuner var den politiska ledningens inflytande avsevärt (Petersson, 1998). Folkrörelserna i Sverige var relativt starka och viljan att medverka i samhällslivet stor. Traditionella folkrörelser (fackföreningar, kooperativa föreningar, hembygdsföreningar, m fl) deltog på olika sätt i de lokala angelägenheterna.

Fram till 1970-talet bestämdes det svenska mediasystemets utveckling av normer som formas inom det politiska systemet – regering, riksdag, politiska partier och folkrörelser. Hårdnande konkurrens ledde till att antalet flerdagstidningar minskade med nästan 40 procent. Flera av dessa var lokala tidningar. Detta i sin tur innebar att andelen kommuner som utgivningsorter minskade. Radion, och något senare TV, intog en alltmer central plats i människors liv genom att förmedla underhållning, nyheter och olika slags information. Radio och TV har dock inte påverkat de lokala tidningarnas särställning vad gäller rapportering om kommunala nyheter (Asp, Johansson & Larsson, 2002).

I förarbeten till 1954 års kommunallag förekom önskemål om att kommunerna skulle utse minst tre revisorer med representation hos den politiska minoriteten. Att utse tre handlade också om att markera att en politisk majoritet inte skulle köra över en minoritet (SOU 1998:71). Fler partier i fullmäktige skulle helst vara representerade. I

övrigt var kommunalrevisionsbestämmelserna av ramlagskaraktär för att kunna svara mot skiftande revisionsbehov.

Arbete

Medborgerligt utkrävande av ansvar, sker huvudsakligen vid valurnorna och eventuellt genom direkt kontakt med förtroendevalda. Folkrörelsens medverkan i politiskt arbete, bland annat som kommittéledamöter och remissinstanser, innebar insyn i det politiska beslutsfattandet. Mot slutet av 1960-talet men särskilt i början av 1970-talet gjorde radikala folkrörelser ett genombrott på den offentliga arenan. Främst bland dessa kan nämnas miljörörelsen och kvinnorörelsen. Ingrepp i närmiljön i samband med storskalig sanering av stadskärnor, utbyggnad av vägar och trafikleder för att möta den ökande bilismens behov och storskaligt bostadsbyggande resulterade i en rad mer eller mindre uppmärksammade medborgerliga protester och opinionsyttringar (Khakee, 1989).

Införandet av den gemensamma valdagen, som kom att gälla från 1970, innebar inte att den kommunala politiken kom i skymundan hos media och medborgare utan snarare tvärtom. Kommunal rapportering i lokala tidningar påverkades av redaktionella arbetsformer och resurser. Små tidningar hade begränsade resurser och var till stor del beroende av att kommunen försåg dem med nyheter. Även hos stora tidningar utgjorde kommunen en av de viktigaste nyhetskällorna. Mycket av den kommunala rapporteringen skedde i form av informationsförmedling utan granskning (Larsson, 1998). Kommunal revision var huvudsakligen begränsad till redovisningsgranskning, för att förebygga oegentligheter, bedrägerier och liknande.

Kommungranskning efter kommunblocksreformen

Förutsättningar

Kommunsammanläggning under 1970-talet minskade antalet kommuner till 270. Kommunblocksreformen ledde till ett drastiskt bortfall av kommunalt förtroendevalda. Kommunallagen från år 1977 underlättade majoritetssystem med samlingsstyre. Fulltidsarvoderade förtroendevalda blev allt vanligare. Offentlig verksamhet expanderade kraftigt och blev mer komplex. I princip utövades makten av kommunala styrelser och nämnder som till sitt förfogande formellt hade en passiv förvaltningsapparat. Men i praktiken fick tjänstemännen relativt stort handlings- och tolkningsutrymme och i vissa fall utformade och bedrev de även politik. Inom plan- och byggområden avgjorde till exempel tjänstemän många bygglovärenden och i praktiken påverkades politiken på ett avgörande sätt (Floderus, 1981). På samma sätt har socialtjänstemän avsevärda möjligheter att omsätta socialtjänstlagen i praktiken (Denvall, 1994).

Flera omvärldsförändringar av betydelse för kommungranskningen ägde rum. Oljekrisen under 1970-talet ledde till ekonomisk stagnation och till en strukturkris i näringslivet med påföljande problem i kommunerna, särskilt i kommuner med ensidigt näringsliv. Genomförandet av Miljonprogrammet ledde till växande kritik mot bostadssegregationen. Den fortsatta saneringen av stadskärnor och förstörelse av närmiljön resulterade i medborgerligt motstånd mot rivningar och betongbyggandet. Byalag, ”Hela Sverige skall leva” rörelser och andra yttringar ledde till olika försök att förstärka

den kommunala demokratin, bland annat genom försöksverksamhet med kommunaldelsnämnder (Khakee, 1989).

Trots expansion av regional och lokal radio samt TV minskade inte tidningarna sin rapportering av politiska nyheter. Mängden kommunala nyheter ökade faktiskt på grund av att storleken på den kommunala verksamheten ökade och att den kommunala sektorn fick allt fler uppgifter. I samband med kommunblocksreformen utökades andelen kommuner som utgjorde utgivningsorter. Sakinnehållet i tidningarna kunde öka allt eftersom den kommunala sektorn expanderade. Det gällde såväl övergripande ideologiska frågor som nyheter om de verksamheter som kommunen bedrev. De senare fick allt större uppmärksamhet (Asp, Johansson & Larsson, 2002).

Revisionsreglerna samlades i ett eget kapitel i kommunallagen för att markera revisionens självständighet och oberoende. Förvaltningsrevision introducerades och fick så småningom en dominerande roll i stället för räkenskapsrevisionen. Reglerna för den kommunala revisionen förblev dock allmänt hållna (Lundin & Riberdahl, 1999).

Arbete

Försöksverksamhet med kommunaldelsnämnder och kommunaldelsförvaltning prövades på olika sätt med varierande framgång. Fram till år 1991 inrättades kommunaldelsnämnder endast i 37 kommuner varav 16 med heltäckande organisation i hela kommunen. Någon påfallande förbättring av kontakterna mellan medborgare och förtroendevalda skedde inte genom kommunaldelsnämnderna. Kommunstyrelsen och den centrala kommunalförvaltningen behöll kontrollen, och den medborgerliga insynen i verksamheten var inte särskilt påfallande. Missnöjet med hur förvaltningar genomförde olika beslut tilltog.

Nyhetsvärdet styrde pressens bevakning av kommunala frågor. Vad gäller lokal-tidningar skedde rapporteringen till största delen i form av att informera läsarna. Kommunerna skapade resurser för kontakterna med massmedia genom att inrätta en press- och informationstjänst. Vem som styrde vem, är en diskutabel fråga men det verkar som att kommunerna styrde och fortfarande styr vilka frågor som överhuvudtaget skulle hanteras och att medierna bestämde vilka frågor som skulle belysas och debatteras (Larsson, 1998).

Förvaltningsrevisionens tillkomst förändrade kunskapsläget beträffande genomförandet av politiska beslut. Dess uppgift blev att undersöka och bedöma om de politiska besluten faktiskt omsätts i praktiken och om denna verksamhet bedrivs effektivt (Lundin & Riberdahl, 1999).

Kommungranskning, stålbadet och marknadsorientering

Förutsättningar

1980- och 1990-talet kännetecknas av flera konstitutionella förändringar och även andra förändringar av betydelse för kommungranskning. Detaljregleringen med hjälp av skilda lagar och föreskrifter för olika typer av verksamheter ersattes med en gemensam lag med ramlagskaraktär. Kommunallagen från 1991 gav kommunerna frihet att bestämma organisationens utseende, införandet av målstyrning och individuellt ansvar för nämndledamöterna. Specialdestinerade statsbidrag ersattes med generella sådana. Kommunaldelsystemet levde fortfarande i ett fåtal kommuner, men någon nämnvärd

förstärkning av kommunal demokrati noteras inte i de berörda kommunerna. Decentralisering, både i stat – kommunrelationen och inom den enskilda kommunen, genomfördes mer på grund av ekonomiska problem än som ett sätt att förstärka demokratin (Montin, 2002).

Den kommunala revisionen stärktes i slutet av 1990-talet genom att Kommunallagen ändrades (Prop. 1998/99:66). Försättningsvis skall all verksamhet under nämnderna revideras årligen. De enskilda revisorernas ställning stärktes genom att de fick initiativrätt i fullmäktige och nämnderna med anledning av sin granskning. Det betyder att när revisorerna granskat och funnit något har de en möjlighet att göra sin röst hörd i dessa organ som de inte tidigare hade. Nämnder och styrelser ansvar för intern kontroll tydliggörs och krav införs på att de förtroendevalda revisorerna ska biträdas av sakkunniga. Likaså stärks revisionen av kommunala bolag genom att någon av de förtroendevalda revisorerna ska väljas till lekmannarevisor i de kommunala bolagen (SOU 1998:71).

1980-talet kan beskrivas i termer av marknadsanpassning och serviceinriktning, och 1990-talet av rationaliseringar och besparingar. Det förra innebar att regelstyrning ersattes av resultatstyrning. Förutom decentralisering till kommundelar och/eller resultatenheter genomfördes också konsumentanpassning, privatisering och köp av tjänster. Förändringar under 1990-talet berodde på den ekonomiska stagnationen, som en följd av det utsiktslösa försvaret av kronan och en allmän nedgång i industriproduktionen. Detta tvingade kommunerna till ordentliga nedskärningar i sina verksamheter. I spåren av en tilltagande ekonomisk knapphet fortsatte kommunerna med olika typer av marknadsorienterade reformer i kommunala verksamheter. Den privata managementfilosofin påverkade även politikernas och tjänstemäns hantering av offentliga medel.

I mitten av 1990-talet inträffade flera skandaler där kommunalpolitiker och tjänstemän ägnade sig åt vidlyftiga krogbesök och nöjesresor på skattebetalarnas bekostnad. Motalaskandalen blev den mest uppmärksammade (Citron, 1999). Enligt politiker och tjänstemän berodde ökningen av representation på de nya reformerna. Kommunen måste sälja sina tjänster på marknaden, och började ta över det privata näringslivets vanor.

Under 1980- och 1990-talen sker en kraftig expansion av såväl lokalradio som närradio. Tillkomst av nya mediaformer såsom kabel-TV, videoband samt informationsteknikens ökade roll påverkar människornas kunskaper. En SIFO-undersökning år 1992 visade dock att lokala tidningar utgjorde den främsta källan för information om kommunal verksamhet, därefter kom kommunens egna informationskällor och lokalradion. De politiska krafterna fick mindre betydelse genom att banden mellan media och det politiska systemet minskade (Asp, Johansson & Larsson, 2002).

Arbete

Förändringarna under 1980-talet med decentralisering till kommundelsnämnder, bolagisering, införande av beställare/utförarsystem, gjorde det svårare för både media och medborgare att få insyn i kommunala beslut. För media innebar de utspridda

källorna och den tidskrävande materialinsamlingen att man inte längre hade resurser att bevaka all kommunal verksamhet.

Däremot ledde ekonomiska besparingar i kommunal verksamhet inom exempelvis skola och äldreomsorg till att de negativa nyheterna lyftes fram. Kommunala sparkrav som genomfördes under dessa år fick ett tydligt genomslag i kommunal rapportering. Särskilt uppmärksammades vård- och omsorgsfrågor, vilket sannolikt har att göra med att besparingar är särskilt kännbara inom denna sektor. Inom social omsorg finns bland annat socialbidrag till invandrare, och i samband med den stora flyktinginvandringen uppmärksammades bidragsfrågorna. Nyheter om utbildningsfrågor, särskilt grundskolefrågor fick också stor uppmärksamhet (Larsson, 1998).

Medias granskning påverkas i stor utsträckning av olika händelsers nyhetsvärde. Någon systematisk granskning av kommunala myndigheter är svår att skönja. Orstidningar har ofta mycket komplicerade band till lokala myndigheter. Den långvariga traditionen av att fungera som informationsförmedlare från myndigheter till allmänheten är svår att ändra trots nya omständigheter. Dessutom har kommunalanställda blivit mer tränade, mindre ängsliga och därmed mindre passiva i mediekontakter (Asp, Johansson & Larsson, 2002).

Övergången från specialdestinerade till generella statsbidrag ökade betydelsen av kommungranskning. Övergången till målstyrning ökade betydelsen av förvaltningsrevision. Hela granskningen kom att utökas samtidigt som siffergranskningen omvandlades till modern redovisningsrevision med stöd av ADB-hjälpmiddel. Kravet på att använda sakkunniga biträden bidrog till att de förtroendevalda revisorerna bättre kunde granska att kommunfullmäktiges direktiv följts och att verksamheten bedrivits på ett rationellt sätt.

Kommungranskning i början av 2000-talet

Förutsättningar

Motsatta trender kännetecknar den kommunala utvecklingen i början av 2000-talet. Å ena sidan har demokrati lyfts fram som en viktig utgångspunkt för det kommunala förnyelsearbetet, å andra sidan framträder fler politiska aktörer än politiker på den offentliga arenan; allt fler intressegrupper och nätverk påverkar politiken. Medan man å ena sidan lyfter fram behov av direktdemokratiska inflytandekanaler i form av folkomröstningar, e-demokrati och brukarinflytande, frikopplas olika kommunala verksamheter från den kommunala organisationen. Det senare omfattar bland annat att brukarna övertar ansvaret för genomförandet av verksamheter, verksamheter konkurrensutsätts och att kommunerna bildar partnerskap med resursstarka marknadsaktörer. Kommunerna samverkar i allt högre grad med det privata näringslivet då det gäller genomförande av exempelvis tekniska och sociala tjänster. Denna nya styrelseform innebär att det inte är särskilt enkelt att identifiera de ansvariga, vilket exempel från vanskötta inom äldreomsorgen tydligt visar. Förtroendevalda kan förlora kontrollen över förvaltningen när den organiseras i nya former med oklara ansvarsförhållanden.

Kampen om mediepubliken gör att TV och radio har kommit att ta över en stor del av utrikes- och riksnyheter medan lokalbevakningen huvudsakligen sköts av dagspressen. Mediernas granskning och kontroll av makthavarna ökar. Detsamma gäller

olika medborgerliga gruppers ansträngningar att få insyn i den allt mer fragmenterade kommunala verksamheten.

Alternativa utvecklingsmodeller för kommungranskning

I början av 2000-talet pågår en debatt om alternativa modeller för kommungranskning. Den kännetecknas av olika uppfattningar beträffande några centrala frågor av betydelse för den offentliga sektorn på lokal nivå. En skiljelinje finns i vilken demokratisyn man utgår ifrån och hur förändringar i den faktiskt fungerande demokratin betraktas. Är den partistyrda representativa demokratin på väg att förändras med större inslag av deltagardemokrati eller samtalsdemokrati? Vilken betydelse har förändringarna i demokratin för granskningen? En annan skiljelinje handlar om synen på nätverkssamhället och förändringar i de kommunala verksamheternas organisering. Förändrar uppkomsten av nätverk, partnerskap och koalitioner den kommunala sektorn på ett grundläggande sätt? Hur bör granskningen utformas när produktionsansvar flyttas till privata aktörer?

Globaliseringen och europeiseringen påverkar den kommunala politikens villkor, bland annat på så sätt att nationalstaten får allt mindre styrmöjligheter och att staten lägger allt större ansvar på kommunerna, såväl administrativt som politiskt. Kommunerna inför olika marknadsmodeller, exempelvis intern konkurrens, interna köp och säljrelationer, verksamheter lämnas på entreprenad, etc. Hur globaliseringens inverkan på kommunerna bedöms är också det en fråga där det förekommer olika tolkningar och bedömningar. Den europeiska integrationen och tilltagande globala konkurrensen från internationellt kapital driver kommuner och regioner till marknadsföring av sig själva i ett större europeiskt och globalt sammanhang. Detta leder till allt större kommunal och regional differentiering. Samarbete över kommungränser och de nationella gränserna får ökad betydelse. Hur påverkas ansvarsutkrävandet av denna utveckling? På vilket sätt kan granskningen genomföras under en alltmer globaliserad och fragmenterad lokalpolitik?

Även om svenska kommuner har relativt stark ställning i den offentliga politiken och förvaltningen jämfört med kommuner i andra europeiska länder, får den kommunala självstyrelsen en annan innebörd om man accepterar att ovannämnda förändringstendenser medför att kommunerna genomgår stora förändringar som får betydelse för demokrati, ansvarsutkrävande, statligt tillsyn och lokal granskning. Renodlat kan man konstatera att den kommunala granskningen får olika utformning beroende på vilken betydelse man tillmäter de ovannämnda förändringarna. Vi skall nedan redogöra mycket kortfattat för tre utvecklingsperspektiv som skiljer sig med avseende på hur dagens granskningsverksamhet bedöms och hur man lämpligast ska möta de senaste årens förändringar. Den statliga granskningen av kommunerna diskuteras inte här utan är densamma i alla tre perspektiven.

1. Förstärkt kommunal revision

Enligt förespråkare för denna modell påverkas den kommunala politikens villkor i mycket liten utsträckning av omvärldsförändringar. Enligt detta synsätt bör kommunal revision ges en nyckelroll i kommungranskningen. Detta kan åstadkommas genom att

förstärka de juridiska och demokratiska aspekterna i dagens kommunala revision. Straffsatserna för försummelse bör skärpas, enskilda medborgare kan ges initiativrätt att kräva granskning av speciella företeelser och medborgarna ges möjlighet att direkt yttra sig till revisorerna. Vidare skulle de kommunala revisorernas status kunna höjas och deras arbete göras mer känt för allmänheten (Lundin & Riberdahl, 1999).

Revisorers oberoende visavi uppdragsgivaren, det vill säga kommunfullmäktige, ändras inte utom att det betonas allmänt att en personlig moralisk resning krävs hos dem som väljs till revisorer. I den nuvarande utvecklingen återfinns allt fler och allvarigare exempel på kommunfullmäktige som beviljar ansvarfrihet trots anmärkningar mot nämnder och styrelser. Men eftersom professionella revisorer skulle få svårare än förtroendevalda revisorer accepteras i det politiska systemet är det inte tillrådligt att ändra det nuvarande systemet som omfattar både förtroendevalda och yrkesrevisorer. Vad som krävs är snarare att förbättra den nuvarande kommunala revisionen genom olika rättsliga och politiska åtgärder. Det är också den modell som Svenska Kommunförbundet argumenterar för.

2. Oberoende professionell revision

Enligt detta utvecklingsperspektiv ansvarar kommunerna i dag för omfattande och komplexa verksamheter. Ansvarfördelningen har delats upp mellan en mängd offentliga och privata aktörer. Den offentliga verksamheten uppvisar inte klara gränser visavi den privata sektorn. Verksamhet som tidigare bedrevs i övervägande offentlig regi genomförs numera i en blandning av traditionella och marknadsmässiga organisationsformer, samt frivilliga insatser.

Inga-Britt Ahlenius avfärdar argumentet att det skulle vara särskilt demokratiskt att revisionen genomförs av de förtroendevalda. Enligt detta synsätt föreligger moraliska-, etiska- och ansvarsproblem med dagens kommunala revision där enskilda fullmäktigeledamöter uppträder både i rollen som utförare och uppdragsgivare av enskilda granskningar. Fullmäktigeledamöter är också samma personer som sitter i nämnder och styrelser – de organ som revisorerna granskar. De folkvalda revisorerna granskar med andra ord sina kollegor i nämnder och styrelser. Ett sätt att komma tillrätta med dessa problem är att denna omfattande och komplexa kommunala verksamheten bör bli föremål för oberoende professionell revision (Ahlenius, 2003).

Denna modell avser inte att direkt förstärka medborgarnas insyn i kommunal verksamhet.

3. Förstärkt media och medborgargranskning

Detta perspektiv utgår från att det politiska och administrativa landskapet har genomgått och genomgår omfattande förändringar. Kravet på politisk legitimitet och större deltagande från medborgare kräver något betydligt mer omfattande än det som berörs av dagens debatt om huruvida kommunal revision bör vara beroende eller oberoende av det politiska systemet.

Om man vill ge medborgarna kvalificerad insyn i hur deras skattemedel används, hur den kommunala självstyrelsen förvaltas och hur det splittrade åtagandet sköts, krävs en ny kommungranskningsmodell där medborgarna ges större möjligheter till ansvars-

utkrävande än idag. En sådan modell är allsidig och ger medie- och medborgargranskning samma status som kommunal revision. I denna modell föreslås att medias granskande funktion förstärks genom offentligt stöd till undersökande journalistik. Modellen ger också utrymme att utse medborgarrevisorer samt fler möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande för medborgarna.

Regelverket för kommungranskning

Villkoren och förutsättningarna för att granska en kommun skiljer sig bland annat med avseende på vilket regelverk som finns för olika granskare, vilket granskningsuppdrag en granskare har fått eller tagit på sig och likaså från vilken position granskningen sker. När kommungranskning studeras är det både principiellt och empiriskt viktigt att skilja på från vilken position som en granskning sker och hur självständig granskaren är. Granskningar och granskare kan vara interna eller externa, alternativt befinna sig någonstans i gränslandet. Granskaren kan vidare vara mer eller mindre självständig i förhållande till den eller det som granskas. När en kommun granskas inifrån uppfattas detta i regel som mindre självständigt jämfört med om granskningen görs utifrån. I praktiken varierar graden av självständighet/oberoende både inom den interna och externa kommungranskningen.

Intern kommungranskning

Kommunens interna granskningsverksamhet omfattar olika former av *intern kontroll* och av *egeninitierad granskning*. Enligt Kommunrevisionsutredning (SOU 1998:71, s.134) avses med intern kontroll ”systematiskt ordnade kontroller i organisation, redovisningssystem och rutiner”. Syftet med intern kontroll är att stärka ändamålsenlighet, effektivitet och säkerhet (att undgå att allvarliga fel görs) i verksamheterna. Följande aktörer har ett kommunallagreglerat internt kontrolluppdrag:

Kommunfullmäktige har ett generellt kontroll- och tillsynsansvar som kan sägas ligga på den översta nivån i en intern kontrollkedja. Fullmäktige har rätt att entlediga förtroendevalda (4 kap. 10§).³ Förutom vad som stadgas i kommunallagen kan fullmäktige också utfärda ett revisionsreglemente. Fullmäktige kan också som ett led för en god kontroll och tillsyn utfärda ett internkontrollreglemente. Även om fullmäktiges kontroll i huvudsak bedrivs av kommunala revisorer (se nedan) har fullmäktige som högsta beslutande organ möjlighet att besluta om ansvarsfrihet och entlediga en enskild eller en grupp förtroendevalda. Fullmäktige är fri att besluta i ansvarsfrågan och revisorernas granskning och uttalande ligger till grund för detta. Fullmäktige kan följa revisorernas rekommendationer eller besluta att vidta mer eller mindre omfattande åtgärder än revisorerna. När brott har begåtts får fullmäktige entlediga ledamöter från deras uppdrag. Frågan om ansvarsfrihet är fortfarande till fri prövning av fullmäktige. I praktiken är det ofta så att om någon exempelvis begått ett ekonomiskt brott så beviljas i

³ De källor som främst använts för att beskriva regelverket för Kommunal revision är: Lundin, O. (1999) *Kommunal revision – en rättslig analys*. Uppsala: Juridiska fakulteten, Uppsala universitet., Lindquist, U. & Losman, S. (2001) *1991 års Kommunallag i dess lydelse den 1 januari 2001. En handbok med lagtext och kommentarer*. Stockholm; Norstedts Juridik.

allmänhet inte ansvarsfrihet och personen avgår eller skiljs från sitt uppdrag. Ur kommunaldemokratisk synvinkel genomförs fullmäktiges kontroll på kommunmedlemmarnas uppdrag.

Kommunstyrelsen (KS), som utgör den andra nivån i kontrollkedjan, har också ett kontroll- och tillsynsansvar stadgat i kommunallagen. Styrelsen ska förutom att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter också utöva kontroll eller uppsikt över nämndernas verksamheter (6 kap. 1§). Uppdraget omfattar också de kommunala företagen. Styrelsens ansvar är övergripande, medan det direkta ansvaret ligger på nämnderna. Främst handlar KS kontrolluppdrag om ekonomisk kontroll och budgetkontroll, men kommunstyrelsens uppsikt begränsas inte bara till ekonomisk kontroll. Kontrollen av nämnderna är relativt begränsad och resulterar oftast i råd och påpekanden. KS kan också påkalla fullmäktiges uppmärksamhet i de fall förhållandena anses otillfredsställande. Kommunstyrelsen har inte någon ingripande- eller bestraffningsrätt i förhållande till nämnder och styrelser. Den möjlighet som står till buds för KS är att vända sig till fullmäktige om inte deras korrigeringsförsök hjälper.

Kommunala nämnder (styrelser), som utgör en tredje nivå i den interna kontrollen, har ett eget ansvar och en skyldighet att kontrollera den egna förvaltningen och verksamheten (6 kap. 2§). Nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer samt att andra regler (lagar, förordningar och föreskrifter) som gäller för verksamheten efterlevs. Det stadgas också att verksamheten ska bedrivas på ett tillfredsställande sätt, samt att ändamålsenlighet och ekonomisk effektivitet ska upprätthållas. Nämndens internkontroll är inte reglerad i detalj, men dess ansvar för internkontrollen har förtydligats i samband med den senaste reformeringen av den kommunala revisionen. För att den interna kontrollen ska kunna sägas vara uppfylld fordras att nämndepolitikerna är aktiva och tar initiativ (7§). Nämnden och nämndepolitikerna bedriver verksamheten under revisionsansvar och kan förklaras ansvariga för brister i tillsyn och kontroll.

Förutom dessa tre interna granskningsinstitutioner tar också andra aktörer på sig ett mer eller mindre frivilligt ”internt” granskningsuppdrag. Oppositionspartier/politiker granskar fortlöpande majoritetens politik. Särskilt inför val utövas detta uppdrag. Interna utvärderare får ofta tillfälliga eller mer återkommande interna utvärderingsuppdrag. Uppdragen kan ges av högre tjänstemän eller politiker på kommunlednings- eller nämndenivå.

Kommunala revisorer har ett lagstadgat uppdrag att årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden (KL 9 kap. 9§).⁴ Granskningsuppdraget gäller även kommunala bolag. Revisorerna förfogar över två instrument för kritik. De har rätt att påpeka problem och brister när sådana upptäcks och i allvarliga fall framställa en anmärkning i revisionsberättelsen (Lindquist & Losman, 2001). Revisorernas andra instrument för kritik är skyldigheten att till fullmäktige uttala sig i ansvarsfrågan,

⁴ Till nämndernas verksamhet räknas också verksamhet som bedrivs i utskott, partssammansatta organ, de anställda och enskilda förtroendevalda.

det vill säga till- eller avstyrka ansvarsfrihet för de granskade organen: nämnder, fullmäktigeberedningar och enskilda förtroendevalda (Lundin, 1999, s.205). Men det är fullmäktige som fattar beslut om ansvarsfrihet och fullmäktige kan, som sagts, välja att följa eller inte följa revisorernas uttalande. Via ett lokalt revisionsreglemente kan fullmäktige också i viss utsträckning reglera den kommunala revisionsverksamheten, dock inte innehållet i själva granskningen. Revisorernas självständighet i förhållande till andra kommunala organ är inskriven i kommunallagen. Revisorernas oberoende ställning innebär att de får sköta sin egen förvaltning och att varje revisor är en egen oberoende myndighet. En revisor kan själv initiera en granskning och avge en egen revisionsberättelse om oenighet uppstår bland revisorerna (jfr Lundin, 1999, s.178ff.).

Revisorernas uppdrag att granska verksamheterna under nämnderna kan ses som en fjärde intern kontrollnivå eller som en mer fristående kontrollinstans. Undantag från uppdraget är ärenden som omfattar myndighetsutövning.⁵ Revisorerna som är förtroendevalda är numera skyldiga att anlita sakkunnig personal för att utföra sina uppdrag. Revisorernas uppdrag är att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig (KL 9 kap. 9§). Revisorernas oberoende ställning har successivt stärkts. Ur ett statligt perspektiv framstår kommunrevisionen som en del av ett internt kontrollsystem (Warnling-Nerep, 1995, s.266f.). Men ur de granskade organens perspektiv är den kommunala revisionen extern (jfr Lundin, 1999, s.482f.). Genom att revisorerna är en egen myndighet och revisorerna är skyldiga att anlita sakkunniga biträden är revisionen vare sig ett renodlat internt kontrollinstrument eller ett externt, oberoende granskningsinstrument. Revisorerna kan sägas befinna sig i gränslandet mellan intern och extern granskning (ibid.).

Den praxis som vuxit fram om god revisionssed i kommunal verksamhet har också stor praktisk betydelse för utformning och innehåll i revisionen. I praktiken standardiserar och normerar Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets rekommendationer om god revisionssed hur den förtroendevalda revisionen arbetar (ibid. s.191f.; Kommunförbundet-Landstingsförbundet, 2002).

I detta sammanhang bör också framhållas att det i den svenska folkstyrelsemodellen finns tydliga regler för delegation från fullmäktige till nämnder, enskild ledamot, brukarstyrelse, förvaltning etc. Men en delegation kan alltid dras tillbaka om fullmäktige finner skäl för det. Fullmäktiges oinskränkta styrnings- och kontrollmakt är kännetecknande för den ”svenska kommunala folkstyrelsemodellen” (Höök, 2000; Montin, 2002). Den ökade målstyrningen i den kommunala verksamheten har också inneburit att kraven på redovisning har stärkts i kommunallagen. Av redovisningen ska framgå om nämnderna följt de riktlinjer som ställts upp av fullmäktige och om de politiska målen har uppnåtts (Lindquist & Losman, 2004).

⁵ De lagar och normer som styr revisionen är RF, främst 1:9, KL främst 9:9, 9:17-18, god kommunal revisionssed och revisionsreglementet (RF; KL; Lundin 1999, s.269).

Extern kommungranskning

Den kommungranskning som undersöks i detta forskningsprojekt är den externa. Det finns en lagreglerad extern kommungranskning och en frivillig. Den lagreglerade statliga kommungranskningen omfattar statlig tillsyn och statlig revision. Uppdragen för båda formerna av statlig granskning omfattar speciallagreglerad verksamhet där kommunerna är skyldiga att genomföra statliga beslut och intentioner, vilket innebär stora delar av politiken på välfärdsområdet. Den statliga granskningen omfattar olika former av inspektion, tillsyn och revision och genomförs av Justitieombudsmannen (JO), Justitiekanslern (JK), förvaltningsdomstolar, besvär- och tillsynsmyndigheter, samt Riksrevisionen.

JO och JK utövar en allmän tillsyn av de förtroendevalda i nämnder och styrelser och de kommunala tjänstemännen. JO och JK kan agera på eget initiativ eller reagera på anmälningar. Förvaltningsdomstolar och besvärmyndigheter prövar förvaltningsbesvär och utför laglighetsprövningar. Förvaltningsbesvär innebär en grundlig prövning av ett enskilt ärende. Besvärmyndigheten prövar lagligheten och lämpligheten och kan också sätta ett annat beslut i det överklagades ställe. Laglighetsprövningen medger inte att ett nytt beslut kan ersätta ett överklagat utan innebär bara att beslutet fastställs eller upphävs.

Tillsynsmyndigheter är, förutom JO och JK, andra centrala och regionala myndigheter. Exempelvis är Socialstyrelsen tillsynsmyndighet på hälso- och sjukvårdsområdet. Länsstyrelsen är regional tillsynsmyndighet när kommunen upprättar översiktsplan och lokala ordningsföreskrifter. I första hand ska tillsynsmyndigheten ge råd och anvisning samt ha ett övergripande ansvar för kontrollinriktad tillsyn på ett visst sakområde. Den statliga tillsynen omfattar speciallagsreglerad kommunal verksamhet.

Det statliga revisionsuppdraget är mer generellt och självständigt jämfört med det statliga tillsynsuppdraget. Fram till 2003 hade Riksdagens Revisorer och Riksrevisionsverket ansvaret för statlig revisionsgranskning av kommunerna. Båda revisionsmyndigheterna hade likartade granskningsskyldigheter, vilka omfattade statligt finansierad verksamhet i kommunerna. Revisionsmyndigheternas skyldighet gällde att granska statliga bidrag till olika kommunala verksamheter för vilka redovisningsskyldighet föreligger (Lundin, 1999, s.140ff.). Från halvårsskiftet 2003 ligger ansvaret på Riksrevisionen. Den statliga revisionen utgår i hög grad från internationell praxis och "Auditing standards". Revisionen omfattar såväl finansiell revision som effektivitetsrevision. Revisionen väljer själv vad som ska granskas, vilka metoder som ska användas och vilka slutsatser som ska dras utifrån granskningen. Regleringen av den statliga revisionsgranskningen av kommunerna utgår i huvudsak från det system med specialdestinerade statsbidrag som tidigare fanns och som inte ändrades när statsbidragen gjordes om till mer generella statsbidrag (Dahlberg, 2003). Eftersom revisionsansvar saknas innehåller revisionsberättelserna inget uttalande om ansvarsfrihet. Praxis är att staten inte granskar enskild kommun eller enskilt landsting, utan utför mer övergripande granskningar.

EU-inspektion kan också granska kommunal myndighet och baseras då på EUs revisionsrätt. Granskningsrätten kan utövas gentemot en slutlig bidragsmottagare, som kan vara en kommun. EU-inspektioner baseras främst på bokföringsmaterial (jfr Lundin, 1999, s.141-143).

Vidare kan massmedia, externa utvärderare (forskare eller konsulter), frivilliga organisationer och enskilda medborgare på eget initiativ granska kommunerna och dess maktthavare i olika avseenden.

I en utvärdering som Statskontoret genomförde av statens tillsyn över kommunerna, visade det sig att regleringen av den statliga tillsynen är splittrad, svåröverskådlig och mestadels svårtillgänglig (Statskontoret, 1998). Begreppet tillsyn är också oklart. Tillsynen varierar mycket mellan olika sakområden och mellan olika myndigheter. Tillsynen är ofta vag, svag och har låg prioritet. Yrkesinspektionerna, Socialstyrelsen, Skolverket och länsstyrelserna svarar för huvuddelen av tillsynen över kommunerna. En komplikation i sammanhanget är att rådgivning och stöd också räknas som tillsyn. Sådan ”tillsyn” har en större omfattning än laglighetstillsynen. Den statliga tillsynen över kommunerna utgår från nationella mål i lagar och förordningar och från effekt- och verksamhetsmål i regleringsbrev. Med undantag för Socialstyrelsens sanktionsmöjligheter på hälso- och sjukvårdsområdet saknas som regel sanktionsmöjligheter. Påpekas bör att många tillsynsmyndigheter också har utfärdat ett stort antal myndighetsföreskrifter. Dessa uppfattas ofta inskränkande på den kommunala självstyrelsen.

I de utvärderingar som gjorts framstår den statliga revisionen som svagare än den statliga tillsynen. Praxis har varit att inte rikta kritik mot enskilda kommuner utan påtala generella problem (Dahlberg, 2003). Samtidigt har staten börjat skärpa kontrollen på vissa områden, ett exempel är Skolverkets omfattande utbildningsinspektion ute på skolorna.

Kommungranskning inom olika sektorer

I forskningsprojektet har fyra politik/verksamhetsområden valts ut för närmare undersökning. Dessa är socialtjänsten, skolan, miljö- och näringslivspolitik. Nedan sammanfattas kommungranskning inom dessa områden.

Granskning av och inom socialtjänsten

Tillsyn

Den lagstadgade och reglerade granskningen av socialtjänsten handlar i huvudsak om tillsyn. Tillsynsansvaret innefattar både tillsyn i bemärkelsen laglighetsprövning och inspektion samt tillsyn som innebär utvärdering av kvalitet och utveckling av verksamheten. Centrala tillsynsmyndigheter är Socialstyrelsen och landets olika länsstyrelser. Socialstyrelsen har det huvudsakliga ansvaret för nationella insatser, och tillsynsansvaret är övergripande och till största delen inriktat mot kunskapsförmedling och utvecklingsarbete. Länsstyrelserna har ett tillsynsansvar i relation till det egna länets kommuner och betoningen på den tillsyn de utövar ligger på handläggningen av enskilda ärenden. Samverkan mellan de båda myndigheterna finns när det gäller nationella insatser som nationell uppföljning och utvärdering. Socialstyrelsen fungerar vidare som rådgivande instans i relationen till länsstyrelserna.

Tillsynen på det sociala området inom kommunerna styrs av ett antal lagar. Tillsyn kan definieras som den granskning som sker av hur en kommun, kommundel eller tillståndspliktig verksamhet följer lagar och föreskrifter inom socialtjänstområdet. Socialtjänstlagen och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) styr såväl Socialstyrelsens som länsstyrelsernas tillsyn, men även andra lagar innehåller regleringar av olika slag (LVU, LVM, FL, SekrL, FB och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten). I socialtjänstlagen (SFS 2001:453) stipuleras att insatserna inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet (kvalitetsparagrafen 3 kap. 3§) samt att kvaliteten ska säkras och utvecklas fortlöpande och systematiskt.

Socialstyrelsen har funktionen som nationell tillsynsmyndighet över socialtjänsten och verkar genom normering, tillsyn, råd, stöd och kunskapsförmedling till huvudmän och verksamma. Socialstyrelsens uppgift är att ansvara för samordning och utveckling av tillsynen, följa upp och utvärdera reformer, lagstiftning och verksamheter som kommuner och enskilda huvudmän bedriver samt att ansvara för den officiella statistiken inom socialtjänsten. Socialstyrelsens Allmänna råd ger ledning i hur relevanta lagar skall tillämpas (SFS:2001:453, 13 kap. 1§).

Länsstyrelserna har tillsynsansvar för socialtjänsten i länens kommuner. Enligt socialtjänstlagen skall länsstyrelsernas tillsyn bland annat inriktas på att följa socialnämndernas tillämpning av lagen, informera och ge råd till allmänhet och socialnämnder samt främja samverkan på socialtjänstens område (13 kap. 2§). Mer och mer har detta kommit att handla om att utreda enskilda personers klagomål på socialtjänstens handläggning. Länsstyrelserna har också tillsynsansvar för entreprenadverksamhet och ”sådan icke tillståndspliktig enskild verksamhet från vilken kommunen upphandlar tjänster för att fullgöra sina skyldigheter enligt socialtjänstlagen” (Clevesköld et al. 2004, s.269). Tillsynen omfattar vidare de hem för vård och boende (HVB) som inte drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS), samt vissa alkoholfrågor enligt alkohollagen (SFS 2002, s.864; Länsstyrelserna (odat., s.30)). För att utöva tillsyn har Länsstyrelserna rätt att inspektera all verksamhet som står under deras tillsyn och ta del av handlingar samt inhämta uppgifter som behövs för tillsynen (4§). För de enskilda verksamheterna gäller att det är socialnämnden som har den löpande tillsynen med samma rätt till upplysningar som länsstyrelserna har (5§).

I sådana fall där kommuner träffar samverkansöverenskommelser med landsting, försäkringskassa och länsarbetsnämnd i syfte att uppnå effektivare resursanvändning, och de inblandade parterna har bidragit med medel, ligger det på Riksrevisionen att svara för granskningen (2 kap. 6§). Det finns även exempel på att denna typ av samverkan är föremål för den kommunala revisionen.

För att ytterligare klargöra och utveckla hur Socialstyrelsen och länsstyrelserna samverkar om tillsynen över socialtjänsten har ett nationellt program för tillsyn över socialtjänst arbetats fram efter beslut av landshövdingarna och Socialstyrelsens generaldirektörer 1999 (*Nationellt program för tillsyn över socialtjänst*). Regeringen stödjer fortsatt arbete med samordning mellan dessa myndigheter (Prop. 2000/01:80). Statliga insatser för att utveckla tillsynen med hjälp av enhetliga mål, mått och metoder (SLUG-

arbetet, Socialstyrelsen, 1996) har också genomförts. Andra försök inom tillsynsverksamheten omfattar medverkan av lekmän i tillsynen (Socialstyrelsen, 2002a).

Vid sidan av dessa tillsynsmyndigheter finns även ett antal andra instanser som utövar tillsyn på socialtjänstens område. Statens institutionsstyrelse (SiS) svarar för ekonomisk styrning, resultatuppföljning och kontroll av de särskilda ungdomshem och LVM-hem som man förvaltar, och som nyttjas av kommunernas socialtjänst. Justitieombudsmannen (JO) utövar tillsyn på riksdagens vägnar över hur lagar och författningar tillämpas av myndigheter och offentliga funktionärer. Vem som helst kan föra fram klagomål till JO, men JO initierar även själv utredningar exempelvis på basis av tidningsartiklar. Rätt ofta kan, beroende på den fråga det gäller, ärenden överlämnas till ordinarie tillsynsmyndighet, vanligen länsstyrelsen. När JO kräver yttrande från exempelvis socialnämnd eller en enskild tjänsteman så är det stadgat i grundlagen att tillhandahålla upplysningar som begärs. JO:s beslut efter utredning kan innefatta kritik, men kan också leda till en anmälan. Om en befattningshavare gjort sig skyldig till något som ska leda till disciplinära påföljder, så kan alltså JO anmäla denne till någon som har befogenhet att besluta om sådana påföljder. Men JO kan också, som särskild åklagare, väcka åtal för tjänstefel eller brott som inte är tryckfrihetsbrott (vilket är JK:s domän). Sådana åtal har varit ovanliga alltsedan bestämmelserna om tjänstefel infördes (Clevesköld et al., 2004, s.271).

Medan JO har sitt mandat från riksdagen, har justitiekanslern (JK) sitt mandat från regeringen. Tillsynsområdena för JO och JK sammanfaller i stort sett. I förhållande till socialtjänsten omfattar alltså JK:s tillsyn alla statliga och kommunala myndigheter och de personer som är knutna till dessa. På samma sätt som JO kan JK väcka åtal för tjänstefel eller anmäla sådana fall till den som har befogenhet att besluta om disciplinära påföljder.

Socialtjänstområdet innefattar utöver dessa även handikappombudsmannen och barnombudsmannen vars uppgifter, som framgår av dessa beteckningar, är riktade mot två av socialtjänstens målgrupper. Handikappombudsmannen ska följa tillämpningen av lagstiftning som kan ha betydelse för funktionshindrade personer och utvärdera de åtgärder som genomförs för att förverkliga FN:s standardregler om funktionshindrades rätt till full delaktighet och jämlikhet. Barnombudsmannens uppgifter gäller barn som grupp och huvuduppgiften är knuten till genomförande och efterlevande av barnkonventionen (Clevesköld et al., 2004, s.272).

1 juli 2001 trädde lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten i kraft. Genom denna lag blev Datainspektionen ytterligare en tillsynsmyndighet av relevans för socialtjänstens domäner. Tillsynen innebär bland annat en kontroll av att personuppgifter inte samlas in annat än för ”angivna och berättigade” ändamål, samt att uppgifterna inte används för något ändamål som inte är förenligt med detta ”berättigade” ändamål (Clevesköld et al., 2004, s.273).

Utvärdering

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har ett regeringsuppdrag att sammanställa och presentera en samlad bild av länsstyrelsernas tillsyn. Presentationen sker genom så kallade återföringsrapporter, och man har hittills publicerat ett knappt tiotal sådana genom åren. Man kan se dessa rapporter som ett slags utvärdering av länsstyrelsernas

tillsyn aggregerad till nationell nivå. I den senaste rapporten (*Social tillsyn 2002*, Socialstyrelsen och Länsstyrelserna 2003) visas de granskningar som genomförts av länsstyrelserna uppdelat på verksamhetsområden (äldre, funktionshindrade SoL resp. LSS, ekonomiskt bistånd, missbruk, barn och familj samt familjerätt). Inom varje område görs dessutom en analys av vad som granskas (15 olika kategorier, exempelvis ej verkställda domar och beslut, handläggning, bemötande och insats för att nämna några vanliga kategorier). Rapporten utmynnar i en summering av de största problemen, men även av ”nya signaler” och positiva tendenser. Intressant är att man i rapporten ifråga pekar på att det inom länsstyrelserna pågår (2003) ett ”tvärsektoriellt arbete för att mäta vilken effekt tillsynen har inom olika områden” (*Social tillsyn 2002*, s.18-19). De bedömningar som länsstyrelserna gör av effekterna av tillsynen är, i generella termer, att kommunerna välkomnar tillsynen och att de rättar sig efter beslut som tas. Konkret tar sig detta uttryck i förändrade rutiner och riktlinjer, organisationsöversyner, utbildning, resursomfördelning och att man ofta efterfrågar ytterligare råd från länsstyrelserna (*Social tillsyn 2002*, s.28). Eftersom länsstyrelserna ofta kommunicerar utfallet av granskningar i media, kan effekten bli ett ökat tryck från allmänheten i form av klagomål, något som också kan föranleda behov av råd från tillsynsmyndigheten eller förändringar av olika slag. Här finns alltså ett exempel på en sorts mellanhand mellan granskare och den granskade i form av media.

Utvärderingar genomförs också av fristående forskare inom forskningsinstitutioner och ibland på uppdrag av regeringen och riksdagen (utvärderingen av ÄDEL-reformen på äldreomsorgsområdet under 1990-talet är ett exempel på det sista). För att stärka utvärdering inom socialtjänstområdet inrättades i början av 1990-talet en särskild enhet vid Socialstyrelsen: Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS). Inom centret startades ett särskilt program inriktat på utvärdering. Syftet med programmet har varit att ”utveckla utvärderingsmodeller för noggrann bedömning av det sociala arbetets verksamhet och resultat” (*Socialstyrelsen, 2002b*). Centret kan sägas ha genomfört en del av Socialstyrelsens normgivande aktiviteter inom utvärderings- och granskningsområdet. Från 2004 är CUS avvecklat och ersatt med Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS). IMS har ett breddat uppdrag jämfört med CUS genom att det inte bara är inriktat mot individ- och familjeomsorg utan även omsorgen om äldre och funktionshindrade.

Internt kvalitetsarbete

Genom kvalitetsparagrafen har kravet på fortlöpande kvalitetsarbete och kvalitetssystem skärpts. Det finns nu specifika nationella anvisningar för kvalitetssystem inom individ- och familjeomsorg samt för kvalitetssystem för arbetet inom socialtjänsten med äldre och funktionshindrade (SOSFS 2000:15; SOSFS 1998:8). Dessa allmänna råd är bjudande och kommunerna ska se till att anvisningarna tillämpas. Man kan möjligen se det som att dessa råd fått effekt, åtminstone att döma av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas sammanställning över social tillsyn 2002. Tillsynsmyndigheterna menar i rapporten *Social tillsyn 2002* att kvalitetssystemen i kommunerna och hos enskilda verksamheter utvecklats positivt, men att kvalitetsarbetet fortfarande har karaktären av

punktvisa insatser och att kvalitetsplanerna inte alltid når ut till verksamheterna så att de kan omsättas i det dagliga arbetet (Social tillsyn 2002, s.12).

Kommunala revisorer har ett generellt uppdrag att granska all verksamhet under socialnämnden (motsvarande), med undantag för granskningen av individärenden och myndighetsutövning. Revisorerna granskar socialtjänstområdet i likhet med övriga nämndsområden; hur nämnden sköter sitt ansvar för styrning, uppföljning, intern kontroll och tillämpning av principer.

Granskning av och inom utbildning

Den obligatoriska skolan är ett av de områden som varit föremål för mer systematisk granskning under en lång tid. Beskrivningen av granskning inom detta område börjar med en kort historik för att därefter anta formen av en mer detaljerad nutidsbild. I den historiska beskrivningen görs inga större distinktioner mellan olika begreppsliga skillnader vad gäller granskningsaktiviteter. Dessa görs däremot i nutidsbeskrivningen eftersom det finns en mer utarbetad begrepps användning nuförtiden. Inom ramen för detta projekt har det inte varit möjligt att samla in lokalt källmaterial och med detta som underlag få en bild av hur granskningen av skolan kan ha sett sig på lokal, skoldistriktsnivå. Den historiska tillbakablicken har därför en slagsida mot den statliga granskningen.

Historisk tillbakablick

Med införandet av den obligatoriska folkskolan 1864, tog staten ett uttalat ansvar för att de många olika sorter av bottenkolor som förekom skulle bli mer enhetliga och också gälla alla landets barn. Ungefär samtidigt inrättades en statlig inspektion över folkskolan (Richardsson, 1977/1980, s.36). I slutet av 1800-talet och början av 1900-talet reste statliga skolinspektörer runt i landet för att kontrollera att det fanns folkskolor, att viss basutrustning och undervisningsmaterial tillhandahölls, och att undervisningen bedrevs i de stipulerade ämnena (Johansson, 1991). Richardsson (1977/1980) menar att denna statliga inspektion hade stor betydelse som påtryckning på kommunerna genom att statsbidrag endast utbetalades om vissa minimivillkor uppfylldes. Under lång tid var dock finansieringen skolan helt lagd på skoldistriktet (Persson, 1991). I de lokala skolstyrelserna hade kyrkoheden ordförandeskapet och kunde vid val av lärare utöva stort inflytande. Mer övergripande ledning och uppsikt över folkskolan åvilade dock biskopen och domkapitlet (Ibid.).

Staten förstärkte successivt det politiska inflytandet genom förstatligande av privata och halvprivata skolor under hela 1900-talet. Kontrollen, i form av inspektion, expanderade också. Samtidigt överfördes de lokala skolstyrelserna till de borgerliga kommunerna och kyrkans inflytande luckrades upp. Under 1950-talet infördes länskolnämnder med tillhörande länskolinspektörer. Dessförinnan hade domkapitlet haft en liknande funktion (Richardsson, 1977/1980, s.44). Länskolinspektörerna gjorde skolbesök och hade ansvar för utveckling, samordning och planering av länens skolväsende. De skulle dessutom se till att mål och riktlinjer följdes (Persson, 1991).

Efter andra världskriget genomfördes mer omfattande granskningar och då i samband med de stora skolreformerna. De undersökningar som gjordes ingick ofta i de offentliga

utredningar som föregick skolreformerna. Både forskare och andra anlätades. I huvudsak var det olika undervisningsmetoder och organisationsmodeller som utvärderades. Det skedde företrädesvis med hjälp av kvasiexperimentell design och metoder för att aggregera individrelaterade utfallsmått (Lindensjö & Lundgren, 2000). Bristerna med detta sätt att granska och utvärdera gjorde att andra ansatser började förespråkas under 1970-talet. Både undervisningens och utbildningens förutsättningar och processer väckte nu intresse (se Franke-Wikberg & Lundgren, 1980, 1981. För senare uppföljningar, se bl a McLaughlin & Phillips, 1991; Shadish, Cook & Leviton, 1995).

Under 1980-talet utarbetade dåvarande Skolöverstyrelsen förslag och riktlinjer till hur ett nationellt utvärderingsprogram för grundskolan skulle designas och implementeras under kommande decennium (Franke-Wikberg, 1989). Det nationella utvärderingsansvaret övertogs 1991 av det då nybildade Skolverket. Sedan dess har ett par nationella utvärderingar genomförts under 1990-talet, specialinriktade utvärderingar har gjorts och årlig uppföljning. En mer processinriktad granskning företas nu. Med Skolverkets bildande lades länskolnämnderna ned och med dem den formen av statlig inspektion. År 1998 återinfördes statliga skolinspektörer som granskar vissa kvalitetsaspekter exempelvis likvärdighet i betygssättningen (se nedan). Med decentraliseringen av skolan har granskningsansvaret utvidgats till att även gälla kommunerna som huvudman för skolan.

Dagens granskning

Den genom lag och förordningar reglerade granskningen av skolan består av uppföljning, utvärdering och tillsyn, där tillsynsdelen fram till helt nyligen haft en mer undanskymd plats. Skolverket har det nationella ansvaret för grund- och gymnasieskolan, barnomsorgen, den kommunala vuxenutbildningen, rektorsutbildningen samt för godkännande och tillsyn av fristående skolor. Endast de regler som gäller för grundskolan kommer att behandlas här. Det kan emellertid konstateras att liknande regler gäller för de andra utbildningsformerna.

Det nationella ansvaret för grundskolan innefattar nationell uppföljning, utvärdering, utveckling, forskning och tillsyn samt kvalitetsgranskning. Skolverket centralt ansvarar för granskning av landet som helhet. Skolverkets olika enheter ger underlag för beskrivningar av "tillståndet" inom skolan. Statliga skolinspektörer granskar kvaliteten i skolan och rapporterar till regeringen. Ett exempel på en sådan nationell inspektion är den som genomförts när det gäller hur de nationella betygskriterierna tillämpas i skolorna.

Uppföljning

Enligt skollagen (2 kap. 8§) ska det finnas en skolplan i alla kommuner som kontinuerligt ska följas upp och utvärderas. Skolverket samlar årligen in data från kommunerna för att ge underlag för jämförelser och för att väcka frågor. Allmänhetens, föräldrarnas, elevernas och lärarnas attityder till skolan mäts också (<http://www.skolverket.se/om/uppgifter.shtml>). Skollagen stipulerar skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter om skolverksamheten som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten (15 kap. 11§). Rektor har ett särskilt ansvar för att

”...skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och till målen i skolplanen och den lokala arbetsplanen” (Lpo 94, s.18). En lokal arbetsplan är ett styrdokument som måste upprättas för varje skolenhet.

Utvärdering

Målet för den nationella utvärderingsverksamheten är att förse staten, kommuner och andra huvudmän för skolor med kunskap om skolans kvalitet och utveckling. Denna information ska ligga till grund för beslutsfattande. Nationella utvärderingar genomförs i ett urval av kommuner (<http://www.skolverket.se/om/uppgifter.shtml>). I flera nationella utvärderingar anlitar Skolverket externa forskare. Vid Skolverket finns en särskild utvärderingsavdelning som tillhör den del av Skolverket som även sysslar med tillsyn. En hel del nationella, och mer lokala utvärderingar, genomförs också av forskare på uppdrag av regeringen eller andra nationella politiska grupper (exempelvis utvärdering av försöksverksamhet med timplanelös skola).

Oberoende forskare genomför också egeninitierade utvärderingar av olika delar av skolverksamheten.

Som redan sagts ovan så har rektor ett uttalat ansvar för utvärdering. Flertalet lärare och skolor genomför regelbundna lokala utvärderingar eftersom det efterfrågas av ansvarig kommunnämnd/förvaltning.

Internt kvalitetsarbete

Lokala utvärderingar och uppföljningar fungerar också som en del i det kontinuerliga interna kvalitetsarbete som krävs enligt läroplanen (Lpo 94, s.9). Enligt läroplanen har huvudmannen det övergripande ansvaret för att sådant kvalitetsarbete kommer till stånd, men även rektor och skolans personal har ett uttalat ansvar. Kvalitetsarbetet ska bedrivas i nära kontakt med elever, hemmen och det omgivande samhället. I regeringens regleringsbrev till Skolverket (Regeringen, Utbildningsdepartementet U2002/4735/DK) krävs också att huvudmännen ska få stöd i kvalitetsarbetet för att bättre nå upp till läroplanernas mål.

Kommunal revision

Enligt kommunallagen ska samtliga verksamheter i kommunerna granskas årligen. Det gäller även skolans område. Kommunens revisorer granskar mycket inom skolans område – ledning, styrning, uppföljning och kontroll. Ansvarstagandet i ansvariga nämnder är ett centralt granskningsområde.

Tillsyn

Skolverket utövar tillsyn genom de regionala enheterna. De kontrollerar att huvudmännen uppfyller de nationella krav som ställs i skollagen och läroplanen. Huvudmannen har dock det primära tillsynsansvaret för sin verksamhet. Skolverket utövar också tillsyn över fristående skolor (Skollagen 9 kap. 11§). Tillsynen riktas mot följande områden: likvärdig tillgång till utbildning, möjligheten för alla barn att nå kunskapsmålen, att alla elevers rätt till hjälp i skolarbetet tillgodoses, att mobbning och trakasserier motverkas, elevers och föräldrars inflytande, mot kommunernas styrning

och egenkontroll av skolan (Skolverket, 1998). Tillsyn gäller alltid en bestämd huvudman men regeringen ställer högre krav på Skolverket att öka tillsynen i absoluta tal. Minst en sjättedel av landets kommuner ska bli föremål för tillsyn under 2003 (Regeringen, Utbildningsdepartementet U2002/4735/DK). I denna mer omfattande tillsyn engageras skolinspektörer och granskningen är inriktad mot måluppfyllelse. Under de kommande fem åren ska landets alla skolor bli föremål för den här sortens generell tillsyn. Klagomål från exempelvis föräldrar eller andra kan vara orsak att genomföra tillsyn i en speciell kommun och vid en speciell skola. Det är lag- och läroplansefterlevnad som innefattas i denna enskilda tillsyn. Skolverket ska inte värdera kvaliteten på verksamheten i övrigt, det är kommunernas uppgift (<http://www.skolverket.se/tillsyn/tillsyn.shtml>). Men i den nya satsningen på utökad generell tillsyn har skolverkets inspektörer även ett uppdrag att kvalitetsbedöma skolorna och kommunerna (Frykholm, 2004).

Granskning på miljöområdet

Miljöbalken (MB) är den övergripande lag som idag gäller för miljöområdet.⁶ Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna, i enlighet med vad regeringen bestämmer (MB, kap. 26 §3). Ett mycket stort ansvar ligger på verksamhetsutövarna själva när det gäller att säkerställa att miljöbalkens bestämmelser följs. Bestämmelser om egenkontroll gäller alla som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder inom hela miljöbalkens tillämpningsområde. Flera myndigheter har ett delat ansvar för miljötillsynen. Ett samordningsorgan har också inrättats för detta ändamål (SFS 2001:1096, 21§). Den myndighet som utövar tillsyn har att:

- ge råd och information
- meddela förbud
- meddela föreläggande med eller utan vite när brister i miljöhänsynen upptäcks (vitet sätts i nivå med vad det skulle kosta att åtgärda bristerna)
- ta ut miljöstraffavgift när årlig miljörapport inte lämnas in i tid eller vid andra förseelser enligt 30 kap. i MB
- göra en åtalansmälan om ”försvårande av miljökontroll” (beträktas enligt praxis som ringa om miljörapporten lämnats in högst en månad försent, förutsatt att myndigheten inte behövt den)
- göra åtalansmälan⁷ om miljöbrott (avser villkorsbrott eller otillåten miljöverksamhet)

Generellt är en tillsynsmyndighet skyldig att anmäla sådana överträdelser som kan vara straffbara enligt miljöbalken till polis/åklagare. Myndigheten ska enbart ta ställning till om överträdelserna ”objektivt” ägt rum och kan vara straffbar; den ska bortse från om en

⁶ Lagen syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl (1 kap. 1§).

⁷ Åtalansmälan kan också göras av enskilda medborgare för alla förseelser som faller under allmänt åtal.

anmälan kan resultera i en fällande dom och från alla andra omständigheter. Särskilda miljöåklagare har hand om miljöbrottsfrågor.

Tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd kallas i miljöbalken för *operativ tillsyn*. Den operativa tillsynen består av både kontroll och rådgivning. Operativ tillsynsmyndighet kan vara en kommun, en länsstyrelse, en annan regional myndighet eller en central myndighet.

Naturvårdsverket svarar för central *tillsynsvägledning* det vill säga att samordna, följa upp och utvärdera den operativa tillsynen samt ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. I övrigt är tillsynsvägledningen uppdelad mellan olika myndigheter. Naturvårdsverkets tillsyn ingår i myndighetens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. När det gäller generella miljöinsatser och program, exempelvis lokala investeringsprogram (LIP), har Naturvårdsverket ett generellt uppföljnings- och utvärderingsansvar.

Länsstyrelserna har ansvaret för tillsynen av större miljöstörande verksamhet och kemikaliehantering, dammar och annan vattenreglering samt skyddade naturområden och en viss tillsynsvägledning. Beträffande LIP har länsstyrelsen i uppgift att granska kommunernas verksamhetsrapporter.

Kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnder utövar tillsyn över miljö- och hälsoskyddet (MB 9 kap.) med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, över hanteringen av kemiska produkter (14 kap.) och över avfallshanteringen (15 kap.). En del av den operativa tillsynen kan regeringen eller länsstyrelserna överlåta till kommunerna.⁸ I de fall kommunens hälso- och miljönämnd (eller motsvarande) tilldelats ansvaret för den operativa tillsynen uppträder nämnden som en självständig myndighet. Nämnden kan i sin tur delegera tillsynen till miljöförvaltningen och dess miljöinspektörer. Miljönämndens uppdrag skiljer sig från andra kommunala nämnders uppdrag genom att miljönämnden också utövar tillsyn över övriga kommunala verksamheter och kommunala bolag.

Kommunala revisorer har också ett generellt uppdrag att granska all verksamhet under hälso- och miljöskyddsnämnden (motsvarande), med undantag för ren myndighetsutövning. I detta ligger att granska kommunernas övergripande miljöinsatser och miljöarbete samt nämndernas ansvarstagande för styrning, kontroll och uppföljning.

Granskning på näringslivsområdet

Kommuner och landsting får bedriva näringsverksamhet utan vinstsyfte om den går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmarna (KL 2 kap. 7§). Likaså får kommuner och landsting genomföra insatser för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget (8§). Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får bara lämnas om det finns synnerliga skäl för det.

⁸ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna att en kommun i stället för länsstyrelsen skall svara för tillsynen (MB kap 26, 3§).

Näringslivsfrågorna betraktas av de flesta kommunala beslutsfattare som strategiskt viktiga och många kommuner bedriver under senare år en aktiv lokal näringslivspolitik. Samtidigt har kommunerna en roll som genomförare i den statliga näringslivspolitik. Kommunerna har visserligen inget formellt uppdrag eller ansvar när det gäller hanteringen av de statliga företagsstöden, men ofta fungerar kommunens näringslivsenhet som den första instansen när företag undersöker möjligheten att få stöd och det är vanligt med fortlöpande samverkan med länsstyrelsens regionalekonomiska enhet.

Kommunens egen näringslivsverksamhet och politik bedrivs i olika organisationsformer: bolagsform (t ex energibolag eller näringslivsbolag med ansvar för näringslivsfrämjande insatser), entreprenad eller intraprenad (t ex renhållning eller behandlingshem utlagda på entreprenad/intraprenad), stiftelseform (t ex stiftelse med ansvar för näringslivsfrämjande insatser) eller nämnd (näringslivsnämnd med ansvar för näringslivsfrämjande insatser).

En enskild kommunmedborgare kan överklaga ett näringslivsbeslut som han eller hon anser överskrider den kommunala kompetensen. Besvärsinstans för laglighetsprövning är länsrätten.

NUTEK

NUTEK har som huvudman för det regionalpolitiska stödet ett uppföljnings- och kontrollansvar. Myndigheten har vidare, tillsammans med länsstyrelserna ett delat ansvar för regionala utvecklings- och sysselsättningsbidrag. Granskningsuppgiften är att föra statistik över stödgivning, kontrollera att gällande villkor är uppfyllda och att till regeringen rapportera ”iakttagelser av betydelse” (RRV 2001:22). Ett stort antal utvärderingar genomförs också av eller på uppdrag av NUTEK.

De kommunala revisorerna har en skyldighet att granska all verksamhet under nämnderna och numera också indirekt de kommunala bolagen. All kommunal bolagsverksamhet och näringslivspolitik skall oavsett organisationsform granskas årligen av kommunrevisorerna. Fullmäktige skall också utse minst en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier. Detta gäller också när kommunen ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Till lekmannarevisor i aktiebolag eller revisor i stiftelse skall fullmäktige utse någon av de revisorer eller revisorsersättare som enligt Kommunallagen (9 kap. 1§) valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet (Lag 1999:621). Revision av kommunala bolag genomförs också av auktoriserade revisorer som utses i bolagen. De kommunala företagen är underställda kommunallagen och aktiebolagslagens bestämmelser, vilket lekmannarevisorerna också ska beakta (Kommunförbundet-Landstingsförbundet, 2002, s.31). Lekmannarevisorerna har i huvudsak samma uppdrag som i sitt kommunala uppdrag, med undantag för att granska räkenskapernas riktighet. Kommunala bolag behandlas som privata företag och kan i likhet med privata företag granskas med utgångspunkt i exempelvis miljöbalken.

Kommungranskning – en sammanfattning

Sammanfattningsvis uppvisar regelverket för kommungranskning vissa likheter, men också betydande olikheter, när det gäller områdena skola, social omsorg, kommunal näringslivs- och miljöpolitik. Alla fyra områden omfattas av den kommunala revisionen.

Revisorerna har ett generellt uppdrag att granska all verksamhet under nämnderna årligen. Uppdraget gäller inte myndighetsutövning mot enskild. Vidare kan all kommunal verksamhet inom dessa områden bli föremål för statlig tillsyn. Kommunerna kan beröras som offentligt organ, huvudman, arbetsgivare, fastighetsägare etc.

Socialstyrelsen ansvarar för samordning och utveckling av tillsynen av de sociala verksamheter som kommuner och enskilda huvudmän bedriver. Länsstyrelserna har ett övergripande tillsynsansvar för socialtjänsten och omsorgen i kommunerna, medan Socialnämnden har det löpande tillsynsansvaret för social verksamhet i kommunerna. Skolverket har det nationella tillsynsansvaret för grund- och gymnasieskolan, barnomsorgen, den kommunala vuxenutbildningen och fristående skolor. Skolstyrelsen har det löpande tillsynsansvaret för skolan⁹. Naturvårdsverket svarar för samordning, uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen på miljöområdet (s k tillsynsvägledning). Länsstyrelserna har tillsynsansvaret för större miljöstörande verksamheter och skyddade naturområden. Kommunerna, vanligtvis genom hälso- och miljöskyddsnämnderna, utövar tillsyn över miljö- och hälsoskyddet med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd. Uppdraget att granska kommunal näringslivsverksamhet ligger främst på de kommunala revisorerna. För de kommunala bolagen gäller både kommunallagen och aktiebolagslagen. Den statliga tillsynen på näringslivsområdet är främst riktad mot företag som bedriver verksamhet i kommunen, inklusive kommunala bolag.

Kommungranskningars betydelse för lokal politik/förvaltning och demokrati

Genomgången ovan sammanfattar det regelverk som gäller för den lagreglerade kommungranskningen. Denna granskning, tillsammans med den oreglerade granskningen, exempelvis medias, externa utvärderares och medborgares granskningar, är de granskningsverksamheter som studeras i detta forskningsprojekt. Nedan kommer vi att diskutera hur vi kan få kunskap om hur granskningen fungerar i praktiken.

Kunskap om de kommungranskande aktörernas betydelse för lokal politik/förvaltning och demokrati kan fås genom att, å ena sidan undersöka själva betydelsen/påverkan av granskningar i form av granskningsfunktioner, påverkan på kommunal policy och demokratin, å andra sidan genom att studera faktorer och förhållanden som kan förklara betydelsen. Förklaringar till påverkan kan exempelvis vara granskningsuppdraget, granskningsprocessen eller hur kommunen styrs. I forskningsprojektet tillämpas ett öppet angreppssätt för att identifiera relevanta villkor och faktorer för empirisk undersökning av de kommungranskande aktörernas betydelse.

Granskningars olika betydelser

Olika granskares och granskningsverksamheters betydelse kan förstås i termer av (a) vilka funktioner granskningar fyller, (b) hur kommunal policy påverkas och (c) vad olika granskare och granskningsverksamheter betyder för demokratin. Med kommunal policy avses i forskningsprojektet kommunala handlingslinjer, lokal politik/förvaltning, program-, projekt- och ordinarie verksamheter som utvecklas och genomförs i kommun-

⁹ Numer har den generella tillsynen över skolorna stärkts genom en utökning av statlig skolinspektion.

organisationen. Observera att begreppet har en vidare betydelse jämfört med vanligt språkbruk.

Granskningsfunktioner¹⁰

En form av betydelse är vilken funktion en granskning eller utvärdering fyller. Utvärderingar kan exempelvis fungera som hjälpmedel för att höja effektivitet och rationalitet i offentligt beslutsfattande och policy. I ett experimenterande samhälle kan utvärderingar användas för att få kunskap om vilka insatser som fungerar (Campbell, 1988; Albaek, 1996). Revision, kvalitetssäkring och statlig inspektion kan också användas som ett politiskt/administrativt kontrollinstrument i syfte att öka effektivitet och målpuppfyllelse. Utvärderingar, inspektioner och effektivitetsgranskningar kan annorlunda uttryckt fylla en *rationell återföringsfunktion* i det politiska systemet. Även om detta perspektiv har mött omfattande teoretisk och empirisk kritik, finner många policyskapare och experter det fortfarande mycket intressant.

Typiskt för granskningar och utvärderingar är att de är inbäddade i politiska sammanhang och enligt Carol Weiss (1973b) visar sig utvärderingars (gransknings) politiska ”laddning” på tre sätt. Utvärderingar initieras och beställs från politiskt håll, utvärderingar används för att backa upp och underlätta beslutsfattande samt utvärderingar har själva en politisk innebörd. Om man vidgar denna observation till att gälla granskningar i allmänhet kan man säga att också effektivitetsgranskningar och statliga granskningar är mer eller mindre politiskt laddade eller åtminstone har politiska implikationer. Från ett politiskt perspektiv, som av vissa betraktas som irrationellt, är det förnuftigt att återföra viss kunskap och information och utelämna annan. Selektivt utvald information brukar ofta beaktas tillsammans med andra förhållanden, annan kunskap och andra strävanden. När en granskning används som stöd för, eller kritik mot, en policy kan man tala om användning som *politisk ammunition*. Policy- och utvärderingsforskningen visar att selektiv användning av forskning och utvärdering är vanligt förekommande (Albaek, 1996; Johnsen, 2001; Hanberger, 2001a; Weiss, 1977).

Granskningar kan också initieras och användas som *styrningsinstrument*. Exempelvis genomför Högskoleverket nationella utvärderingar för att höja kvaliteten i utbildningar vilket samtidigt innebär en styrning av lokala utbildningsanordnare. Denna form av styrning framträder när hela utvärderingssammanhanget synliggörs. Att utföra kontrollinriktade nationella utvärderingar, presentera resultat där lärosäten själva kan se hur de klarar nationella kvalitetskrav i kombination med hot om indragna examinationsrättigheter innebär en indirekt styrning av den lokala nivån (Segerholm, 2001). När utvärderingar på detta sätt används för att styra genomförandet av en policy kan man tala om informationsstyrning (Pettersson och Wallin, 1995; Segerholm, 1998, 2003).

Ur ett kulturellt perspektiv kan det ökade antalet granskningar och utvärderingar som organisationer genomför uppfattas som ett svar på ett grundläggande organisationsbehov. Många har ett behov av att kunna hänvisa till sin organisation som betydelsefull och förnuftig (Albaek 1996). En sådan tolkning av granskning kan beskrivas som att den fyller en *symbolisk eller rituellt funktion* (ibid; Dahler-Larsen, 1998). Policyskapare

¹⁰ Diskussionen om funktioner utgår delvis från Erik Albaeks (1996) tre organisatoriska perspektiv på utvärdering (rationellt, politiskt och kulturellt perspektiv).

och utvärderare kan göra gemensam sak och använda en utvärdering för att skapa en bild av rationalitet i den verksamhet som utvärderas. Om utvärderaren är oberoende (ekonomiskt, socialt och organisatoriskt) är hon eller han i regel mindre benägen att samverka för att framkalla en symbolisk användning av utvärderingen.

“Seen from a cultural perspective, the function of evaluation research is not primarily – and perhaps not at all – to assist in decision making. Instead, its function is to create the image of a serious, responsible, and sensibly managed organization” (Albaek 1996, s.22-23).

Med ett liknande resonemang kan man uppfatta både utvärderingar och andra granskningar som en respons på ett minskat förtroende i det moderna samhället (Day and Klein 1987; Rose and Miller 1992; Power 1997). Styrelser och samhällsorganisationer använder revisions- och utvärderingar för att (åter)skapa legitimitet.

“Audit has become a benchmark for securing the legitimacy of organizational action... not merely to provide for substantive internal improvements to the quality of service but to make these improvements externally verifiable via acts of certification” (Power 1997, s.10-11).

Utvärdering och granskning kan användas som hjälpmedel för att (åter)skapa trovärdighet och legitimitet. Det faktum att en utvärdering har initierats och pågår kan ge legitimitet till pågående program, ny policy eller försöksverksamhet (Hanberger, 2002). Men i slutändan är det troligen resultatet av granskningen som får störst betydelse. Om missbruk eller uppenbar ineffektivitet avslöjas i granskningen kan den egentliga funktionen mycket väl bli minskad legitimitet. Följaktligen kan funktionen av en utvärdering och granskning vara *legitimerande eller delegitimerande* för makt-havarna, pågående program och policy.

Det finns ett utbrett folkligt behov av att kunna kontrollera och utkräva ansvar av makt-havare, den politiskt- administrativa eliten (March & Olsen, 1995). Granskningen kan fylla en sådan *ansvarsutkrävande- eller kontrollfunktion*. I tider med snabba förändringar, när nya former av styrning introduceras och när politiskt administrativa roller blir otydliga, ökar kravet på att kunna granska beslutsfattare och organisationer. För ett fungerande ansvarsutkrävande krävs att politiker granskar byråkratin i väljarnas ställe och att den service som professionella utför granskas (Day & Klein, 1987, s.51). Likaså måste medborgarna få insyn i makt och ansvarsutövandet för att kunna utkräva ansvar i val.

Det finns också andra syften och funktioner som de kommungranskande aktörerna kan tänkas fylla. I synnerhet utvärdering kan förutom nämnda funktioner också fylla en *upplysande* (Weiss, 1977), en *symbolisk* (Peltz, 1978) eller en *lärande funktion* (Preskill & Torres, 2000). Granskningar kan också stimulera offentlig debatt, exempelvis i media eller i fora där olika parter möts öga mot öga. När så sker diskuteras granskningsresultat och framtida handlingsvägar parallellt. Således kan en granskningsfunktion vara att *stimulera offentlig debatt*.

Betydelse för kommunal policy

I detta avsnitt diskuteras närmare hur man kan undersöka de granskande aktörernas betydelse för kommunal policy, det vill säga för all den politik, förvaltning och verksamhet som förekommer inom kommunorganisationen. I utvärderings- och policylitteraturen diskuteras betydelsen av utvärdering i termer som ”användning”, ”tillvaratagande”, ”följder” och ”påverkan”. Betydelsen av de kommungranskande aktörerna kan vara direkt eller indirekt. Förenklat kan ett mer direkt policyinflytande av granskning delas in i fyra förändringskategorier: innovation, små förändringar/anpassningar, befästa status quo och avbryta/avveckla (Hogwood & Peters 1983; jfr Dahler-Larsen, 2000).

Ett annat sätt att studera policyinflytande är att göra en distinktion mellan *resultatbaserat och processbaserat inflytande* (Kirkhart, 2000). De flesta former av granskning kan sägas innehålla dessa två typer av inflytande.

Förutom detta kan inflytandet på policy undersökas utifrån makthavarnas synvinkel och hur de i praktiken använder information och kunskap, det vill säga inom ramen för ett löpande beslutsfattande och prioriteringsarbete. Inflytandet kan också undersökas med utgångspunkt i om granskningen leder till att nya perspektiv till existerande problem och lösningar introduceras och om problem och rådande problemlösningar förs ut till allmän debatt genom granskningar. Följaktligen är direkta effekter och inflytande nära kopplat till det som ovan diskuterades i termer av granskningsfunktioner. Funktioner och inflytande är med andra ord sammanflätade.

Ett sätt att förstå och analysera förutsättningarna för ansvarsutkrävande, som är centralt för kommungranskningen, är att betrakta ansvarsrelationerna mellan kommun och medborgare respektive mellan stat och kommun ur ett principal-agent perspektiv (se Andersson, 2002, s.38ff., Strom, 2000). Med ett sådant synsätt framträder en kommunaldemokratisk kedja av principal – agent relation där kommunen är agent åt kommunmedborgarna och en stat-kommun kedja där kommunen är agent åt staten. Man kan också identifiera en inomkommunal principal-agent relation där fullmäktige är principal och underliggande nivåer agent; kommunstyrelsen och nämnderna är agent gentemot fullmäktige. KS kan också vara principal i förhållande till nämnderna. När styrelsen begär in information och yttranden från nämnderna, för att kunna fullgöra sin ledningsfunktion, uppträder den som principal (jfr Lindquist & Losman, 2001, s.132f.). Kommunala revisorer har egen initiativrätt med ett lagreglerat granskningsuppdrag som innebär att nämnderna och de anställda är skyldiga att lämna de upplysningar som revisorerna efterfrågar. I det avseendet är revisorerna principal i förhållande till nämnderna. Samtidigt är revisorerna agent och underställd fullmäktige. Fullmäktige, som är det ytterst beslutande organet i kommunen, fattar självständiga beslut. Detta gäller också beslut på revisionsområdet; beslut om revisionsreglemente, åtgärder till följd av revisorsanmärkningar och beslut om ansvarsfrihet (ibid.).

Inom ramen för den kommunala självstyrelsen utkräver medborgare ansvar av de politiskt ansvariga i val, medan fullmäktige utkräver ansvar av nämnder, styrelser, fullmäktigeberedningar och enskilda politiker varje år i samband med att verksamhetsberättelsen presenteras (ibid.; Kommunförbundet-Landstingsförbundet, 2002).

Det är gentemot den som har ett politiskt ansvar som medborgare och kommunala revisorer kan utkräva ansvar. I de fall då ansvarsförhållandena är otydliga, (exempelvis

när staten och kommunerna har delat ansvar, t ex inom sektorn social service, när politiskt ansvariga delegerat ansvar till tjänstemän, när en kommun samverkar med en annan kommun, ett landsting eller om kommunen ingår som aktör i någon form av partnerskap) försvåras möjligheterna att utkräva ansvar. Tjänstemän och professionella som möter medborgarna i kommunen får ofta stå till svars för de beslut och prioriteringar som görs på olika nivåer. I många medborgares ögon bär de ansvar för de beslut som fattas, men det är enbart av politiska organ och politiker som ansvar kan utkrävas. En av de viktigaste betydelseerna och funktionerna som granskningar ska fylla i det politiska systemet är att ge underlag för ansvarsutkrävande. Men det är en empirisk fråga om granskningar också har den betydelsen/funktionen.

Betydelse för demokrati

Utöver mer direkta former av granskningspåverkan på kommunal policy kan också demokratin påverkas. Generellt kan en granskning stödja den rådande ordningen eller bana väg för en ny ordning. Den demokratiska orienteringen och miljön där granskningen genomförs kan ses som en form av institutionell förutsättning för granskningen. Granskningen kan med andra ord indirekt bidra till att den ena eller andra formen av demokrati stärks (jfr Hanberger, 2001b).

Demokrati är primärt förknippat med hur behov och krav artikuleras och kanaliseras och hur beslut fattas och konflikter löses. Tyngdpunkten ligger på hur politik skapas, inte på politikens genomförande och resultat. Men för att en demokrati ska fungera väl finns det ett behov av att också uppmärksamma politikens genomförande och hur kontroll- och granskningsfunktionen fungerar. Detta är avgörande för möjligheterna att utkräva ansvar för makt- och ansvarsutövande och den förda politiken. En demokratisk inriktning kan passa bra ihop med en viss granskningsform och omvänt kan en viss typ av granskning stödja en specifik policyinriktning och demokratimodell. Demokratisk teori berör detta ämne ganska lite (jfr Ahlbäck, 1999). Därför finns det både teoretiska och empiriska motiv för att närmare undersöka hur granskningsverksamheter påverkar demokratin.

Det finns olika möjligheter att bedöma demokratipåverkan av granskningsverksamhet. En möjlighet är att utgå från den svenska representativa folkrörelse-demokratin såsom den är tänkt att fungera enligt 1974 års regeringsform. I den svenska demokratimodellen erbjuds medborgarna inflytande på tre nivåer (riksnivå, länsnivå och lokal nivå) och folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt styrelseskick, samt genom kommunal självstyrelse (RF). Förutom parlamentarism, vilar den svenska demokratimodellen på ett antal värden. *Folkviljans förverkligande* och *fri åsiktsbildning* är två grundläggande och överordnade värden som är kopplade till varandra (Birgersson & Westerståhl, 1992). I en representativ demokrati bygger det politiska beslutsfattandet på fri åsiktsbildning och öppen debatt. Folkviljan förverkligas utan direkt deltagande av folket. Folkrörelser, i form av partier och i någon mån organisationer, ska enligt den svenska modellen företräda medborgarna i olika sammanhang och framförallt i val. För att den representativa demokratin ska fungera krävs att det finns en hög grad av *åsiktsrepresentativitet*, vilket betyder att det inte får finnas ett gap mellan väljare och valda (ibid.). Den viktigaste institutionen i den

kommunala demokratin är fullmäktigeförsamlingen (Lindquist & Losman, 2001). Det är i fullmäktige som alla viktiga beslut ska fattas av representanter med hög åsiktsrepresentativitet. Ett annat demokrativärde är att de förtroendevalda också har i uppdrag att förverkliga den politik de fått förtroende att föra. Detta värde brukar gå under beteckningen *beslutsförverkligande* (Birgersson & Westerståhl, 1992). Tanken är att förvaltningen på ett lojalt sätt ska genomföra majoritetens vilja under ett stort mått av handlingsfrihet. I rollen som förtroendevald ingår också att utöva ansvar, fatta beslut och göra prioriteringar under mandatperioden. I idealmodellen brukar framhållas att det ska finnas ett tydligt politiskt ansvar som gör det möjligt att utkräva ansvar. Ett ytterligare demokrativärde som brukar räknas in i den svenska demokratimodellen är *deltagande*. Framförallt avses deltagande i den fria åsiktsbildningen och i samband med val, men också att deltagandet är högt i olika grupper (Birgersson & Westerståhl, 1992). De värden som hittills nämnts gäller, med undantag för parlamentarism, för alla nivåer i den svenska demokratimodellen.¹¹ Den kommunala självstyrelsen och kommunala demokratin motiveras också med att den medverkar till att fostra medborgaren. Värdet *medborgarfostran* har efterhand kommit att innebära *demokratisk skolning*. Av de värden som den svenska demokratimodellen vilar på är det framförallt *fri åsiktsbildning*, *beslutsförverkligande*, (*deltagande*) och *demokratisk skolning* som kan vara tillämpbara när granskningars demokratipåverkan ska bedömas. ('Deltagande' fångas bättre med deltagar- och samtalsdemokratiindikatorer, se nedan.)

Förutom de värden som är kopplade till den svenska folkstyrelsen finns det andra demokratimodeller och värden som skulle kunna användas i en analys av granskningars demokratipåverkan. I synnerhet om man vill försöka bedöma demokratipåverkan i sammanhang där demokratisk förändring och förnyelse pågår (jfr Montin, 1998; 2002; Teorell, 2001; Wide & Gustafsson, 2001) finns det skäl att vidga perspektivet. Inom demokratisk teoribildning har flera olika demokratimodeller utvecklats som skulle kunna komma till användning i bedömningar av demokratipåverkan. Som ett komplement till den svenska folkrörelsedemokratin föreslås att tre demokratimodeller som diskuteras inom demokratiforskningen också används i analysen av granskningars demokratipåverkan.

Demokratin kan variera beroende på om den förverkligas *för*, *av* eller *med* folket. I en *elitdemokrati*, en demokrati för folket, uppmuntras medborgarna endast att i val påverka den generella inriktningen på offentlig policy genom att välja mellan konkurrerande eliter (Schumpeter, 1942; Farazmand, 1999). Medborgaren är här begränsad till att välja mellan olika politiska paketlösningar. En (begränsad) *deltagardemokrati*, eller demokrati av folket, bygger på att medborgarna ska delta oftare och på olika sätt för att man ska kunna tala om en demokratisk ordning (Deleon, 1997; Dryzek, 1996, 2000; Fischer, 1993, Healey, 1993; House & Howe, 1999; Khakee, 1999; Premfors et al., 1994). Förutom val, innefattar deltagardemokrati deltagande i form av exempelvis folkomröstning medan *samtalsdemokrati*, demokrati med folket, inkluderar detta plus nya mötesplatser/fora för öppen och konstruktiv debatt. Deltagardemokrati och samtalsdemokrati ligger nära varandra, men den senare kan sägas gå längre ifråga

¹¹ Kommunal parlamentarism har diskuterats och en viss förskjutning har skett i den riktningen, men endast i form av majoritetsmarkeringar där majoriteten har fått vissa ordförandeposter i nämnderna.

om deltagande (jfr Hanberger, 2001b, 2002). I tabell 1 redovisas indikatorer som kan användas för att bedöma olika typer av demokratipåverkan i en policyprocess, vilka också kan användas för att bedöma granskningars demokratipåverkan. När en granskning genomförs i sammanhang där den ena eller andra formen av demokrati utgör en institutionell förutsättning kommer också granskningen att bidra till att återskapa den dominerande demokratiska inriktningen. (I den svenska demokratimodellen finns inslag av deltagar- och samtalsdemokratiska värden, men i deltagar- och samtalsdemokrati-modellerna ges dessa värden en större tyngd. Den svenska demokratimodellen bygger på värden som finns i alla tre demokratimodeller med tyngdpunkt på elitdemokrati.)

Tabell 1. Indikatorer på demokratipåverkan i policyprocessen

Demokrati- påverkan	<i>Poliscykapande</i>	<i>Policygenomförande</i>
Elitdemokrati	- eliten bestämmer allt	- tjänstemän genomför policy - medborgare är service-konsumenter
(Begränsad) deltagar- demokrati	- medborgare deltar i fokus-grupper, tillfrågas i enkäter etc. - anpassning till brukarnas behov	- medborgare/brukare är aktiva servicemottagare - medborgare ger feed-back på servicen
Samtals- demokrati	- medborgare deltar i fokus-grupper, tillfrågas i enkäter, medverkar i medborgarpaneler etc. - anpassning till medborgarbehov - intressenters argument beaktas - öppen, konstruktiv och fri dialog	- medborgare/brukare är aktiva servicemottagare - medborgare bedömer och ger feed-back på servicen - medborgare medverkar till att anpassa service och policy

Om en policy eller ett program skapas för folket, av en politisk elit och genomförs av tjänstemän, och om medborgarna är utestängda/inte vill delta från policyprocessen och behandlas som konsumenter av samhällsservice stödjer policyn (programmet) en elitdemokrati. Den elit som styr kan vara en politisk elit, en tjänstemannaelit eller en blandad politiskt-administrativ elit (jfr Farazmand, 1999). När en utvärdering, kommunal revision eller statlig granskning används som demokratiskt kontroll-instrument (kontroll av beslutsförverkligande) innebär det samtidigt ett stöd för en elitdemokrati. Behovet av kontroll och ansvarsutkrävande kan antas vara starkt och behovet av lärande måttligt i en elitdemokrati (se tabell 2). När medborgarna överlämnar makt och ansvar till sina representanter (eliten) förväntas dessa handla på medborgarnas uppdrag och sätta medborgarnas behov i centrum, men efterhand finns en risk att banden till folket och väljargrupperna tunnas ut och att andra intressen kommer i förgrunden. Därför kommer det alltid att finnas ett behov av att kontrollera eliten.

Å andra sidan, när medborgarna är inbegripna och uppmuntras att delta i policyprocessen eller programutveckling och när de betraktas och behandlas som aktiva mottagare av offentliga tjänster kan man tolka det som att en deltagardemokrati främjas. Behovet av allmänt lärande antas vara starkt och behovet av kontroll svagt i en deltagardemokrati. Behovet av lärande är antagligen större när medborgarna är mer aktivt involverade och behovet av kontroll något mindre.¹² Om medborgarna är djupare involverade, kan det antas att en samtalsdemokrati också främjas av en policy. I en sådan policyprocess och demokrati betraktas medborgare som aktiva, kompetenta, reflekterande och ansvarstagande individer. Medborgare är inte främst mottagare eller konsumenter av politik och välfärdstjänster utan samarbetspartners som bjuds in för att medverka i planering och genomförande av en policy. De förväntas bidra med praktisk kunskap och finna praktiska och legitima lösningar på samhällsproblem som möter medborgarnas behov. Med detta demokratiideal uppmuntras medborgare att medverka i att forma och anpassa institutioner och service och därmed att delta i en lärandeprocess.¹³ I dessa båda demokratimodeller överlämnar inte medborgarna all makt till sina representanter utan behåller eller återtar viss makt och ansvar. Genom att delta mer aktivt i policyproduktionen blir ansvarsrelationerna inte desamma som i en renodlad representativ elitdemokrati. I en samtalsdemokrati antas att behovet av kontroll är måttligt medan behovet av kollektivt lärande är stort. Argumentet är att när ansvaret i viss mån är delat och medborgarnas insyn och kontroll sker i den process som medborgarna deltar i blir behovet av extern granskning inte lika stort. Det utesluter inte att oegentligheter kan förekomma och att det finns ett fortlöpande (måttligt) behov av att granska makthavare och den förda politiken också inom ramen för deltagar- och samtalsdemokratin. Generellt kan man anta att ju större den politiska sfären är och ju mer makt och ansvar som utövas på delegation desto större är behovet av kontrollgranskning.

Det indirekta inflytande och den betydelse som en utvärdering/granskning får skiljer sig om fokus ligger på kontroll eller lärande och hur den faktiska demokratin är orienterad. Kontrollinriktad granskning kan tänkas stärka elitdemokratin medan kunskaps- och lärandeorienterade utvärderingar i högre grad kan tänkas stärka deltagar- och samtalsdemokratin. I praktiken kan den faktiska demokratin vara samansatt (den representativa demokratin kan ha inslag av deltagar- och samtalsdemokrati) och likaså kan granskningarna innehålla både kontroll och lärande, vilket gör det svårt att empiriskt avgöra granskningarnas demokratipåverkan.

¹² Förespråkare av elitdemokrati argumenterar möjligen tvärtom, det vill säga att det är ett större behov av kontroll när makt och valfrihet läggs på samhällsmedborgarna.

¹³ Förnyelsearbetet av den svenska folkrörelsedemokratin kan spåras efter fyra linjer: allmänt medborgarorienterade projekt, territoriellt inriktade projekt, försök riktade mot vissa medborgargrupper och funktionellt eller verksamhetsorienterad projekt (Montin, 2002). Jämför också Jan Teorell (2001) som diskuterar initiativ till och lärdomar från olika försök med medborgarpaneler.

Tabell 2. Antaget behov av kontroll och kollektivt lärande i tre demokratimodeller.

Demokrati	Behov av kontroll	Behov av lärande
Elitdemokrati	Starkt	Måttligt
Deltagardemokrati	Svagt	Starkt
Samtalsdemokrati	Måttligt	Starkt

Två sätt att studera granskningars demokratipåverkan har diskuterats. Några av de värden som den svenska demokratimodellen vilar på, framförallt fri åsiktsbildning, beslutsgenomförande och demokratisk skolning kan tillsammans med indikatorer för tre demokratimodeller (se tabell 1) användas i en empirisk bedömning av granskningars demokratipåverkan.

Förhållanden och faktorer som kan förklara granskningars betydelse

Efter att ha uppmärksammat olika sätt att förstå och studera granskningarnas betydelse riktar nu blicken mot de faktorer och förhållanden som kan tänkas förklara vilken betydelse och påverkan granskningar har för kommunal policy och demokrati. De flesta av dessa faktorer och förhållanden har uppmärksamrats tidigare i rapporten och här följer en summering.

Granskningsuppdraget har sannolikt stor inverkan på vilken betydelse en granskningsaktör och granskningsverksamhet får. Olika granskare har som tidigare uppmärksamrats mycket varierande uppdrag. För vem en granskning utförs, vems frågor som uppmärksammas och granskningens syfte indikerar vilken information och kunskap som söks i en granskning. Svaret på frågorna säger också något om den avsedda användningen av en granskning. Empiriskt kan man skilja mellan följande uppdragsgivare som tar initiativ till en granskning av en kommun: EU, staten, regionalt politiskt/administrativt organ, kommunledningen, sektorsnämnd/förvaltning, media, intresseorganisation och medborgare. Av alla tänkbara syften med en granskning riktar i detta forskningsprojekt uppmärksamhet mot fem: kontroll, verksamhetsutveckling, kunskap/lärande, legitimerande samt strategiskt syfte. Visar sig andra syften förekomma kommer detta att fångas empiriskt.

Utifrån ett vidare organisationsperspektiv går det att identifiera olika slags granskningsroller. Några av dessa är politisk kommentator, expert, kontrollant, rådgivare och medlare. Massmedia och oppositionspartiet kan exempelvis uppträda i rollen som politisk kommentator medan revisorer kan uppträda som kontrollanter/utvärderare och forskare som experter/rådgivare.

Att tillhandahålla resurser är en förutsättning för att kunna genomföra en ordentlig granskning är uppenbart. Om tillräckligt med resurser avsätts visar det också att granskningsobjektet bedömts som viktigt. Tre typer av resurser bör inledningsvis beaktas i en undersökning av kommungranskningens betydelse: tid, pengar och kompetens. Dessa resurser kan finnas i mer eller mindre omfattning och resurstillgången kan antas bestämma vilken betydelse en granskningsaktör eller granskning får.

Betydelsen av granskningar kan också variera mellan olika politik och verksamhetsområden. Stat-kommunrelationen och det kommunala handlingsutrymmet skiljer sig mellan olika politik- och verksamhetsområden, vilket ger ett mer eller mindre stort utrymme för olika typer av granskningar. Som tidigare uppmärksammats är det olika organ eller granskare som granskar kommunerna på de fyra områden som vi valt att studera närmare i forskningsprojektet. Staten har till exempel ett omfattande tillsyns-uppdrag när det gäller skola och socialtjänst.

Hur granskningsprocessen formas och genomförs kan också påverka vilken betydelse en granskning får. Hur grundlig en granskning är, vilken grad av självständighet en granskare har och vilka kontakter som förekommer mellan granskare och granskade kan också ha betydelse i sammanhanget.

Innehållet i och kvaliteten på granskningen påverkar vanligtvis vilken betydelse den får. Men också den kritik som framförs kan påverka användningen och granskningens betydelse. Kritiken kan vara antingen positiv, negativ eller balanserad. Om kritiken är övervägande negativ kan ansvariga politiker och tjänstemän antingen vilja tysta ner kritiken eller åtgärda påtalade brister eller åtminstone ge sken av att man tagit till sig kritiken och arbetar med frågan. Positiv kritik kan tänkas komma till användning för att lyfta fram kommunen som ett bra exempel. Hur den ena eller andra formen av kritik används beror bland annat på om man är anhängare eller motståndare till det som granskas.

Utöver detta kan kommunens styrning och den lokala demokratin ha betydelse för vilket inflytande granskningen får. I kommuner som styrs utan samverkan med det lokala näringslivet, intresseorganisationer och/eller medborgare, och där de styrande entydigt utgår från det politiska mandat som partiet/partierna har fått i val, är väljarnas ansvarsutkrävande troligen den granskning som har störst betydelse för makthavarna. Om kommunernas makt- och ansvarsutövning sprids ut eller decentraliseras försvåras möjligheten till ansvarsutkrävande. Samtidigt kan behovet av utvärderingar för kunskap och lärande öka och likaså den typen av granskningar. Därmed ökar sannolikt också sådana gransknings betydelse. Om staten genom utökad statlig tillsyn kontrollerar likvärdigheten på ett område kommer också betydelsen av sådana granskningar sannolikt att öka.

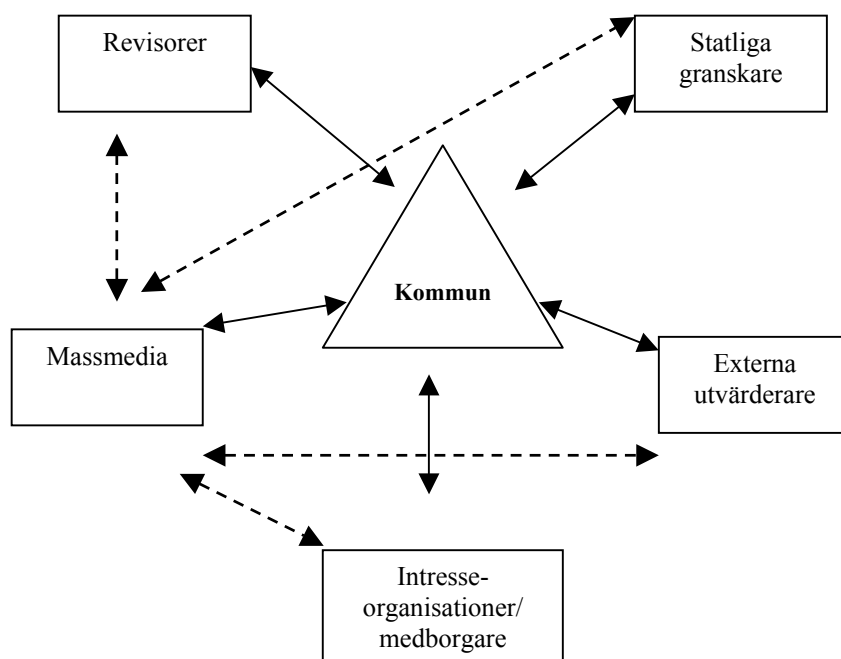
Lokala mediers uppdrag att rapportera om andras granskningar och samtidigt utgöra ett forum för debatt kan påverka vilken betydelse granskningar kan få. Media kan ge eller avstå från att ge utrymme för allmän debatt. Granskningar som genomförs av kommunala revisorer eller statliga organ men som inte uppmärksammas i media kan tänkas få mindre betydelse för kommunal policy och demokrati jämfört med sådan som det rapporteras om i media.

Analysram

Ett syfte med rapporten är att utveckla en analysram för empiriska undersökningar av de kommungranskande aktörernas betydelse. Det är nu dags att väva samman tanke-trådarna. En analysram eller analysmodell bör innehålla de villkor och aspekter som diskuterats hittills, men alla faktorer och förhållanden kan inte ges samma tyngd. I figur 1 illustreras en översiktlig bild över de fem granskningsaktörer och kommunen

som behöver uppmärksammas i ett lokalt granskningssystem när olika granskares betydelse för kommunal policy och demokrati ska undersökas. Andra indelningar av granskarna hade varit möjligt att göra. De fem kategorier som används här rymmer i sin tur underkategorier. I kategorin externa utvärderare ingår konsulter och forskare även om dessa kan arbeta väldigt olika. Av sparsamhetsskäl har intresseorganisationer och enskilda medborgare också sammanförts i en kategori, vilket inte innebär att deras granskningar nödvändigtvis fyller samma funktion. De dubbelriktade pilarna illustrerar relationer mellan olika granskare och kommunen. Pilarna representerar även villkor och faktorer specificerade i figur 2 och i checklistan som redovisas i appendix 1. Triangeln illustrerar att kommunen är en hierarkisk organisation som också inkluderar kommunal policy och policyprocessen. Som tidigare uppmärksammats så har massmedia flera roller som har betydelse för övriga granskningar och granskare. Dess uppgift att rapportera om andras granskningar samt att erbjuda ett forum för allmän debatt med utgångspunkt i olika granskningar illustreras med streckade pilar.

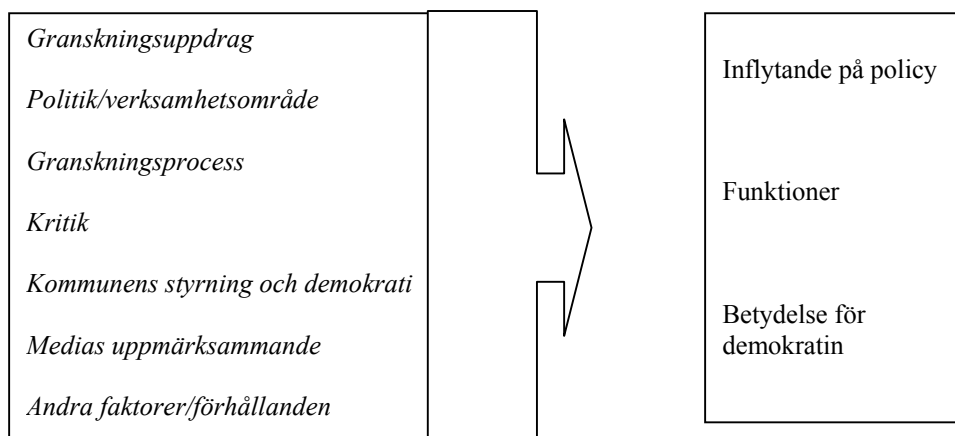
Figur 1. De kommungranskande aktörernas betydelse för kommunal policy och demokrati



I figur 2 sammanfattas de utgångspunkter som vi föreslår kan ligga till grund för en empirisk undersökning av de kommungranskande aktörerna. Den vänstra delen i analysramen eller ”modellen” riktar uppmärksamheten mot sex villkor eller förhållanden som kan förklara kommungranskningars och granskarnas betydelse. Den högra delen anger det som vi vill försöka förklara och förstå: granskningars funktioner, inflytande på policy och demokratin. Observera att modellen inte gör anspråk på att förklara alla aspekter av kommungranskarnas betydelse. Den är ett analytiskt hjälpmedel som också håller öppet för att andra faktorer och förhållanden kan ha betydelse i sammanhanget. I

appendix 1 redovisas en checklista för empiriska undersökningar av de kommungranskande aktörernas betydelse.

Figur 2. Analysram för undersökning av de kommungranskande aktörernas betydelse



De villkor och förhållanden som uppmärksammas i rapporten kan förenklas till ett övergripande antagande eller en arbetshypotes: *De kommungranskande aktörernas betydelse för kommunal policy och demokrati är relaterad till uppdraget, det politik/verksamhetsområde som granskas, hur granskningsprocessen genomförs, granskningskritiken, hur kommunen styrs och demokratin fungerar, samt medias uppmärksammande av granskningar.*

Arbetshypotesen kan användas på två sätt. Ett sätt är att pröva den empiriskt för att bekräfta, närmare precisera eller förkasta (delar av) den. Vissa av faktorerna/förhållandena som finns i arbetshypotesen kan uteslutas senare och eventuellt ge plats för andra faktorer/förhållanden som identifierats empiriskt. Den hjälper också till att rikta sökarljuset. Det andra användningssättet är normativt. Delar av arbetshypotesen kan användas för att utarbeta riktlinjer för hur olika granskningsuppdrag och aktörer bör verka för att på bästa sätt komplettera varandra i granskningen av kommunerna.

Det behövs mer kunskap om hur olika former av kommungranskning fungerar i praktiken och hur relationerna ser ut mellan aktörerna, inte enbart för att granskare och granskade ska få bättre förståelse för hur och varför kommungranskningen fungerar som den gör. Alla berörs direkt eller indirekt av kommungranskningar och därför finns det ett allmänt behov att få veta mer om hur dagens kommungranskning fungerar. Det är också en förutsättning för att få till stånd en bredare diskussion om hur kommungranskningen och demokratin fungerar och kan utvecklas.

Appendix 1: Underlag för analys av fem kommungranskande aktörers betydelse

I tabellen nedan redovisas en analysmatris som kan användas för att underlätta och strukturera analysen av de kommungranskande aktörernas betydelse. Den är en checklista för analys av insamlat material (i första hand intervjuer). De förhållanden och aspekter som redovisas i tabellen är både teoretiskt och empiriskt genererade.

Kursiverade kolumner anger vilka typer av betydelser som vi kommer att söka efter i analysen. I övriga kolumner anges förhållanden som kan hjälpa till att tolka och förklara nämnda betydelser. Till detta kommer strukturella förhållanden att används som underlag i analys och tolkning, exempelvis kommunstorlek och kommunrevisionens organisation (jfr figur 2).

Checklistan kan fyllas i på förhand, utifrån de antaganden som gjorts i uppsatsen, eller användas som ett blankt papper för empiriska undersökningar. Med checklistan fångas grundläggande information om de kommungranskande aktörerna i ett lokalt politiskt system. Insamlade uppgifter kan användas för att bedöma betydelsen av de kommungranskande aktörerna och ge vissa förklaringar till och tolkningar av hur granskarna och gransknings-systemet fungerar.

För vem görs granskningen: *EU, staten, regionalt politiskt/administrativt organ, kommunledningen, fullmäktige, sektorsnämnd/förvaltning, intresseorganisationer, medborgare.* *

Granskarens roll(er): *politisk kommentator, expert, kontrollant, rådgivare, medlare.* *

Granskningsfokus/syfte: *kontroll (fusk, slarv, intern kontroll, måluppfyllelse, styrning), verksamhetsutveckling, kunskap/lärande, legitimerande, strategiskt.* *

Resurser: *pengar, tid, kompetens (tillräckligt, otillräckligt).* *

Granskningars omfattning: *stor, viss, liten eller ingen* **grundlighet:** *stor, liten*

Process: *kontakter med andra granskare, kontakter med granskade respektive medverkan i diskussioner om granskningen (förekommer mycket, lite, inte alls respektive konfliktfyllda/ej konfliktfyllda kontakter).*

Självständighet: *beträffande vad som ska granskas, hur det granskas och spridning av resultat, politiska påtryckningar (förekommer/förekommer ej), viss hänsyn till granskade (tas/tas inte).*

Granskningskritik: *överbäggande positiv, överbäggande negativ, balanserad, Kritikens innehåll: (problem/brister i genomförandet av beslut/program, redovisningen, intern kontroll, avsaknad av handlingsplaner/mål- och policydokument)*

Inflytande på policy: *innovation, små förändringar/anpassningar, befästa status quo, avbryta/avveckla.* *

Användning av granskningar: *PR/goda exempel, åtgärda brister, tonar/negligera.*

Användnings/inflytandenivå: *kommunledning, sektorsnivå respektive politisk eller administrativ nivå.*

Granskningens funktioner: *rationell feedback, (de)legitimering, kontroll/ansvar-utkrävande, styrning, politisk ammunition, symbolisk, lärande, stimulera offentlig debatt.* *

Betydelse för demokrati: I. Den svenska demokratimodellen (främst värdena fri åsiktsbildning, beslutsförverkligande, demokratisk skolning).

II. Tre demokratimodeller, stärka a) elit-, b) deltagar- eller c) samtalsdemokrati (Elitdemokrati: i. stärka politisk elit, ii. förvaltnings elit, iii. politiskt-administrativ elit).

* = empiriskt upptäckta svarsalternativ

Referenser

- Albaek, E. (1996) Why all this evaluation? Theoretical notes and empirical observations on the functions and growth of evaluation in Denmark as illustrative case. In *Canadian Journal of Program Evaluation*, 11(2):1-34.
- Albaek, E. (1998) Knowledge, interests and the many meanings of evaluation: a developmental perspective. In *Scandinavian Journal of Social welfare*, 7:94-98.
- Ahlbäck, S. (1997) Revisionens roll i den parlamentariska demokratin. I *Demokratiutredningens forskarvolym 1*. SOU 1997:76.
- Ahlbäck, S. (1999) *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet (avhandling).
- Ahlenius, I-B. (2003) I *Dagens Nyheter* (16 maj 2003).
- Andersson, S. (2002) *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet (avhandling).
- Asp, K., Johansson, B. & Larsson, L.Å. (2002) *Nära Nyheter. Studier om kommunal journalistik*. Cefos Rapport 9, Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor.
- Birgersson, B-O. & Westerståhl, J. (1992) *Den svenska folkstyrelsen*, 5:e upplagan. Stockholm, Publica.
- Campbell, D.T. (1988) *Methodology and epistemology for social science: selected papers*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Chelimsky, E. (1997) The Coming Transformations in Evaluation. In Chelimsky, E. and Shadish R.S. (eds.) *Evaluation for the 21st Century – A Handbook*, Sage Thousand Oaks.
- Chelimsky, E. & Shadish R.S. (eds.) *Evaluation for the 21st Century – A Handbook*, Thousand Oaks, London and New Delhi: SAGE Publications.
- Citron, B-M. (1999) *Solve & Co*. Stockholm: Norstedts.
- Clevesköld, L., Lungren, L. & Thunved, A. (2004) *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*, 8:e upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.
- Dahlberg, Å. (2003) *Statlig granskning av kommunerna. Arbetsrapport*, Umeå: Umeå universitet: Centrum för utvärderingsforskning (UCER).
- Dahler-Larsen, P. (1998) *Den rituelle refleksion: om evaluering i organisationer*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, P. (2000) Surviving the Routinization of Evaluation. The Administrative Use of Evaluations in Danish Municipalities. In *Administration and Society*, Vol. 32 (1):70-92.
- Dahler-Larsen, P. & Krogstrup, H.K. (eds.) (2001) *Tendenser i evaluering*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Day, P. & Klein, R. (1987) *Accountabilities: five public services*. London: Tavistock.
- Deleon, P. (1997) *Democracy and the Policy Sciences*. State University of New York Press, Albany.
- Denvall, V. (1994) *För samhällets bästa. Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen*. Floda: Zenon (avhandling).
- Dryzek, J.S. (1996) *Democracy in Capitalist Times – Ideals, Limits, and Struggles*. Oxford University Press, New York.
- Dryzek, J.S. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford, Oxford University Press.
- Farazmand, A. (1999) The elite question. Toward a Normative Elite Theory of Organization. *Administration & Society*. Vol. 31 No. 3; 321-360.

- Fischer, F. (1993) Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases. In *Policy Sciences* Vol.26, 165-187.
- Flint, D. (1988) *Philosophy and principles of auditing: an introduction* Basingstoke : Macmillan Education.
- Floderus, Å. (1981) *Kan kommunerna styra bebyggelseutvecklingen?* Stockholm: Bygghörsningsrådet.
- Foss Hansen, H. (2002) Evalueringspraxis i teoretisk belysning. Paper presented in workshop 10, NOPSA, Aalborg 15-17 augusti 2002.
- Franke-Wikberg, S. & Lundgren, U.P. (1980) *Att värdera utbildning. Del 1.* Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Franke-Wikberg, S. & Lundgren, U.P. (1981) *Att värdera utbildning. Del 2.* Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Frykholm, C-U. (2004) *Personlig kommunikation*. 2004-06-04. (Skolverket, Umeåenheten).
- Gustafsson, A. (1999) *Kommunal självstyrelse, 7:e upplagan*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hedenius, S. & Weibull, L. (1993) *Massmedier. En bok om press, radio och TV, 5:e upplagan*. Stockholm: Bonnier Alba.
- Hadenius, S. & Weibull, L. (2002) *Massmedier. Press, Radio & TV i förvandling, 7:e upplagan*. Stockholm, Bonniers.
- Hanberger, A. (2001a) What is the policyproblem? Methodological challenges in policy evaluation. In *Evaluation*, Vol.7(1):45-62.
- Hanberger, A. (2001b) Policy and program evaluation, civil society, and democracy, Vol 22 (2001) No 2 *American Journal of Evaluation*.
- Hanberger, A. (2002) Democratic Implications of Public Organizations, (Forthcoming in) *Public Organization Review*.
- Healey, P. (1993) The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. In Fischer F. and Forester J. (eds) *The Argumentative turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC, Duke University Press, 233-53.
- House, E.R. & Howe, K. R. (1999) *Values in evaluation and social research*, Sage, Thousand Oaks, California.
- Hogwood, B.W. & Peters B.G. (1983) *Policy dynamics* Brighton : Wheatsheaf Books.
- Höök, J. (2000) *Intern kommunal kompetensfördelning*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Johansson, E. (1991) Mindre än minimum. Den gamla hemläsningen och föräldrarnas ambitioner för barnen i ljuset av folkskoleinspektörernas berättelser 1861-68. *Forskning om utbildning 4/91*: 28-43.
- Johnsen, Å., Meklin, P., Oulasvirta, L. & Vakkuri, J. (2001) Performance auditing in local government: an exploratory study of perceived efficiency of municipal value for money auditing in Finland and Norway. In *The European Accounting Review* 2001,10:3, 583-599.
- Khakee, A. (1989) *Kommunal planering i omvandling 1947-1987*. Gerum Nr.13, Umeå: Kulturgeografiska institutionen, Umeå universitet.
- Khakee, A. (1999) Participatory scenarios for sustainable development. In *Foresight* Vol.1, (no 3), 229-240.
- Kirkhart, K.E. (2000) Reconceptualizing Evaluation Use: An integrated Theory of Influence. In *New Direction for evaluation*. Number 88, winter 2000.
- Kommunförbundet-Landstingsförbundet (2002) God revisionsred i kommunal verksamhet 2002. www.svekom.se

- Larsson, L.Å. (1998) *Nyheter i samspel. Studier i kommunaljournalistik*. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet (avhandling).
- Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. (2000) *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS Förlag.
- Lindquist, U. & Losman, S. (2001) *1991 års Kommunallag i dess lydelse den 1 januari 2001. En handbok med lagtext och kommentarer*, 5:e upplagan. Stockholm, Norstedts Juridik.
- Lindquist, U. & Losman, S. (2004) *1991 års Kommunallag i dess lydelse den 1 januari 2004. En handbok med lagtext och kommentarer*, 7 upplagan Stockholm, Norstedts Juridik.
- Lpo 94. *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet. LPO 94 Anpassad också att omfatta förskoleklassen och fritidshemmet*. Stockholm: Fritzes Kundtjänst.
- Lundin, O. (1999) *Kommunal revision – en rättslig analys*. Uppsala: Juridiska fakulteten, Uppsala universitet (avhandling).
- Lundin, O. & Riberdahl, C. (1999) Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen. I *Maktdelning. Demokratiutredningens forskarvolym 1* (SOU 1999:76), Stockholm: Fakta Info Direkt.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1995) *Democratic governance*. New York : Free Press.
- McLaughlin, Milbrey. W. & D. C. Phillips (Eds.) (1991) *Evaluation and Education. At quarter century*. Chicago: The National Society for the Study of Education.
- Miljöbalken*, SFS 1998:808.
- Montin, S. (1998) *Lokala demokratiexperiment: exempel och analyser*. Stockholm, Fritzes.
- Montin, S. (2002) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Nationellt program för tillsyn över socialtjänst – ett förslag till utvecklad samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna för att stärka tillsynen*.
<http://www.sos.se/Socialtj/Soctills/NProgram.htm>
- Peltz, D.C. (1978) Some expanded perspectives on use of social science in public policy. In Yinger, J.M. & Cutler, S.J. (eds.) *Major social issues: A multidisciplinary view*. New York: Free Press.
- Persson, Ö. (1991) *Den statliga regionala skolinspektionen 130 år 1861-1991*. Statens skolinspektörers förening.
- Petersson, O. (1998) *Kommunal politik*. Stockholm: Norstedt.
- Petterson, O. & Wallin, E. (1995) Utvärderingsmakt. I *Från sanningssökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H. & Waerness, M. (1999) *Performance or compliance? – performance audit and public management in five countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1997) *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1997.
- Premfors, R. et al. (1994) *Demokrati i storstad – Stadsdelsnämnder i Stockholm*. Carlssons, Stockholm.
- Preskill, H. & Torres, R.T. (2000) The Learning Dimension of Evaluation Use. In *New Direction for evaluation*. Number 88, winter 2000.
- Regeringens proposition 2000/01:80 *Förändring av socialtjänstlagen*.
- Regeringen, Utbildningsdepartementet (2002) U2002/4735/DK. Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Statens skolverk.
- Richardsson, G. (1977/1980). *Svensk utbildningshistoria. Skola och samhälle förr och nu*. Lund: Studentlitteratur.

- Rose, N. & Miller, P. (1992) Political Power beyond the State: Problematics of Government. In *British Journal of Sociology* 43(2):173-205.
- Schumpeter, J. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Brothers.
- Segerholm, C. (1998) *Att förändra barnomsorgen. En analys av en statlig satsning på lokalt utvecklingsarbete*. (avhandling) Umeå: Umeå universitet, Pedagogiska institutionen.
- Segerholm, C. (2001) National Evaluations as Governing Instruments: How Do They Govern? In *Evaluation*, Vol. 7(4):427-438. The International Journal of Theory, Research and Practice.
- Segerholm, C. (2003) Researching evaluation in national (state) politics and administration – a critical approach. In *American Journal of Evaluation*, 24 (3): 353-372.
- SFS 1985:1000. Omtryckt SFS 1997:1212. *Skollag*.
- SFS 2001:453 *Socialtjänstlag*.
- SFS 2002:864 *Förordning med länsstyrelseinstruktion Socialstyrelsen och länsstyrelserna för att stärka tillsynen*. <http://www.sos.se/Socialtj/Soctills/NProgram.htm>
- SFS 2001:1056 *Förordning (2001:1056) med instruktion för Naturvårdsverket*.
- SFS 2002:864 *Förordning med länsstyrelseinstruktion*.
- Shadish, W.R., Cook, T. & Leviton, L.C. (1995) *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*. Newbury Park, London, New Delhi: SAGE Publications.
- Skolverket (1998) *Tillsynen av skolan – en skrift som stöd för kommunernas egentillsyn*. Stockholm:Liber Distribution.
- Skolverket. *Om Skolverket. Uppgifter*. <http://www.skolverket.se/om/uppgifter.shtml>, 2003-01-27.
- Skolverket. *Tillsyn/Granskning. Skolverket tillsyn*. <http://www.skolverket.se/tillsyn/tillsyn.shtml>, 2003-01-27.
- Socialstyrelsen (1996) *Mål mått och metoder för Länsstyrelsernas tillsyn av socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen samt <http://www.sos.se/plus/>
- Socialstyrelsen (2000a) *Lekmannamedverkan för insyn i tillsyn*. Stockholm: Socialstyrelsen samt <http://www.sos.se/plus/>
- Socialstyrelsen (2002b) CUS program för utvärderingens teori och praktik. <http://www.sos.se/socialtj/cus/utvard.htm>, 2003-01-23.
- SOSFS 1998:8 *Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade*.
- SOSFS 2000:15 *Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg*.
- SOU 1998:71 *Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontroll instrument*.
- SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. www.regeringen.se/sb/d/108/a/1535, 2004-05-10.
- Strom, K. (2000) Delegation and accountability in parliamentary democracies in Bergman, Torbjörn, Müller, Wolfgang and Strom, Kaare (eds) *Parliamentary democracy and the chain of delegation*, *European journal of political research* vol 37(3) 261-289.
- Strömbäck, J. (2003) Medierna som fjärde statsmakt. En studie av innebörden av begreppet granskande journalistik. I *Studier i politisk kommunikation* nr 1, 2003. Sundsvall: Demokratiinstitutet.
- Stufflebeam, D.L. (2001) *Evaluation Models*. New Directions for Evaluation. No 89, Spring 2001 Jossey-Bass.

- Teorell, J. (2001) *Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati*. Stockholm SNS (rapport inom författningsprojektet).
- Warnling-Nerep, W. (1995) *Kommuners lag och domstolstrots*, Stockholm. Juristförlaget.
- Weiss, C.H. (1973a) The politics of impact measurement. In *Policy Studies Journal*, 1:179-183.
- Weiss, C.H. (1973b) Where politics and evaluation research meet. In *Evaluation*, 1:37-45.
- Weiss, C.H. (1977) *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington Books, Massachusetts.
- Wide, J. & Gustafsson, G. (2001) *Lokal demokrati i förändring. Medborgliga och kommunala initiativ under nya villkor*. I ÅJOUR Nr 6 Stockholm, Svenska Kommunförbundet.