

Rapport

R25:1982

**Styrmedel
i samhällsplaneringen**

**Göran Hermerén
Karsten Åström**

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Accnr	
Plac	<i>ser</i>

K/LA

Byggforskningsrådet

R25:82

STYRMEDEL I SAMHÄLLSPLANERINGEN

Göran Hermerén
Karsten Åström

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
810328-5 från Statens råd för byggnadsforskning
till Filosofiska inst. vid Lunds universitet.

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

R25:82

ISBN 91-540-3652-6
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

LiberTryck Stockholm 1982 141705

INNEHÅLL

1.	INLEDNING	5
1.1	Problemet	5
1.2	Uppdraget	6
1.3	Materialet	9
1.4	Arbetssätt och metoder	9
2.	TERMINOLOGISKA OCH BEGREPPSLIGA OKLARHETER	11
3.	OLIKA VETENSKAPERS BIDRAG TILL STYRMEDELSFORSKNINGEN	16
3.1	Rättssociologi	16
3.2	Andra vetenskaper	22
4.	STYRPROCESSEN	24
5.	SYSTEMATISERING AV STYRMEDEL ...	28
6.	STYRMEDEL OCH PÅVERKANDESÄTT ...	36
7.	RÄTTENS ROLL I STYRNINGS- PROCESSEN	43
8.	NÅGRA FALLSTUDIER	51
8.1	Planering av mindre industri- orter	51
8.2	Ett bostadsområdes tillkomst ...	52
8.3	Samhällets styrmedel vid sanering	53
9.	AVSLUTANDE KOMMENTARER	55
	LITTERATUR	59

1 INLEDNING^{x)}

1.1 Problemet

Problematiken kring styrmedel av skilda slag och deras användning inom olika sektorer av samhället har tilldragit sig allt större intresse bland forskare från olika discipliner som statskunskap, juridik, ekonomi och rättssociologi.

Inom dessa ämnen har man naturligtvis haft delvis olika teoretiska och normativa utgångspunkter. Man har också ställt olika frågor. Detta har bidragit till att det inom detta forskningsområde förekommer terminologiska och begreppsliga oklarheter. På grund av dåliga kommunikationer mellan de olika forskningsdisciplinerna har man kanske vidare inte alltid haft full tillgång till varandras empiriska kunskaper.

Inom juridiken har man av tradition inte sett rättsregler som i första hand för samhällsutvecklingen styrande instrument, utan som normativa vägledningar för domarnas beslutsfattande. Först i senare juridisk forskning har man börjat intressera sig för att studera rättsreglerna med utgångspunkt från dessas funktioner som styrmedel (Hellner 1974).

Inom statskunskapen har man särskilt intresserat sig för själva myndighetsutövningen som praktisk verksamhet och för de regler vilka bildar ramen för myndigheters handlande.

Inom nationalekonomin har man kanske framförallt intresserat sig för hur olika mål kan uppnås med hjälp av olika ekonomiska program, exempelvis skatter eller subventioner av skilda slag.

x) Preliminära versioner av denna rapport har diskuterats vid ett tvärvetenskapligt seminarium på Filosofiska institutionen i Lund, på Byggforskningsrådet i Stockholm samt på Företagsekonomiska institutionen i Lund. Vi ber att få tacka seminariedeltagarna för värdefull kritik.

Inom företagsekonomin har man bl.a. gjort mål-medel analyser beträffande själva beslutsfattandet inom olika organisationer, i första hand inom företag.

Inom sociologin har man i samband med undersökningar av styrmedel studerat vilka faktorer som påverkar de olika aktörernas beteende i olika styrsituationer.

Rättssociologerna har särskilt kommit att intressera sig för lagars styreffekter inom olika samhällsområden.

Nedan kommer vi att kort presentera dessa olika discipliners teoretiska utgångspunkter samt något beröra vilken empirisk kunskap om styrmedel och styrprocesser som finns inom de olika ämnena. Vi skall också kort diskutera i vad mån de olika perspektiven kan förenas eller i vad avseende de eventuellt är mer eller mindre oförenliga.

I det här arbetet avses med "samhällsplanering" primärt planering inom byggforskningsområdet (fysisk planering, planering av byggd miljö etc.) Vidare kommer de rättsliga aspekterna att dominera framställningen.

1.2 Uppdraget

Vi fick i januari 1981 i uppdrag av Byggforskningsrådets samhällsplaneringsenhet att göra en analys av begreppet 'styrmedel'^{x)}. Byggforskningsrådet (BFR) har i sin verksamhetsplan för 1981-1985 särskilt tagit upp lagar och anvisningar som styrmedel i samhällsplaneringen som ett problemområde. Man poängterar här att till viktiga FOU-uppgifter hör att följa och utvärdera t.ex. effekter av den markpolitiska lagstiftningen. I detta sammanhang kan studier komma

x) Göran Hermerén fick i november 1980 en förfrågan från Byggforskningsrådet om han ville åta sig att göra en analys av begreppet 'styrmedel' för att man sedan skulle kunna komma vidare med att identifiera styrmedel inom samhällsplaneringsområdet. Jag kontaktades av G H och vi beslöt att gemensamt åta oss detta uppdrag. Jag har varit engagerad i projektet under fyra månader heltid (mars-

att inriktas på vilka styrmedel som finns, hur dessa utnyttjas och vilka effekter dessa har i praktiken (Byggeforskningsrådet 1980, s. 145 ff).

Mot denna bakgrund ansåg man på BFR att en av svårigheterna när det gäller att angripa detta problemområde är att man saknar en klar uppfattning om vad som skall menas med 'styrmedel'. Vårt uppdrag är således att göra en analys av begreppet 'styrmedel' för att underlätta arbetet med att komma vidare och identifiera styrmedel inom samhällsplaneringens område.

Vårt syfte är inte att uppnå ny empirisk kunskap om styrmedels effekter eller faktiska användning. Syftet är i stället att med hjälp av analys av begrepp som 'styrning', 'styrmedel', 'styrform', 'styrprocess' etc. (jfr avsnittet om den terminologiska förbistringen) bidra till att skapa klarhet i terminologin och därmed göra det lättare att undvika ofruktbara ordstrider. På så sätt bör det bli lättare att identifiera styrmedel inom samhällsplaneringens område, och att snabbare nå fram till sakfrågorna. Syftet är också att försöka systematisera de olika begrepp och distinktioner som finns i litteraturen med utgångspunkt från en modell i vilken vi sätter in styrmedel i ett större sammanhang. Därmed kan det också bli lättare att jämföra olika studier av styrning och styrmedel med varandra. Ett tredje syfte är också att underlätta helhetsperspektivet, att bidra till att skapa överblick genom att skissera hur t.ex. styrmedelsterminologin förhåller sig till planeringsterminologin och vilken roll påverkan-terminologin (inflytande, informationer, sanktioner etc.) spelar i dessa båda sammanhang. En sådan överblick kan vara värdefull när FoU-verksamhet på detta svåröverblickbara område skall initieras och stimuleras.

juni) och G H under tid motsvarande en månad. G H har författat avsnitt 2 om terminologiska och begreppsliga oklarheter och övriga avsnitt har skrivits av mig. Slutprodukten är emellertid till stor del resultatet av ett gemensamt arbete, då vi fortlöpande träffats och diskuterat arbetets uppläggning och rapportutkast.

Varför är det viktigt att få överblick och klarhet i begreppsapparaten? De tre huvudskälen enligt vår mening är:

1. Styrning är svårt. Effekterna av styrningsförsök beror i hög grad på vad andra människor gör i framtiden, och detta har man sällan full kontroll över - om man inte antar att människor är automater. Det är alltså tekniskt svårt att styra.

2. Styrning aktualiserar viktiga politiska och etiska problem. Man kommer här in på centrala frågor i demokratis teori och praktik. Under vilka betingelser har någon eller några rätt att tvinga sin vilja på andra? Vilka medel är legitima för att uppfylla politiskt eller på andra sätt definierade mål?

3. Styrning är liksom information och påverkan kostsam. Det är viktigt att om möjligt välja styrmedel som är effektiva, etiskt försvarbara och billiga. Kostnadsaspekten är viktig inte minst i besparingstider.

Hela styrningsprocessen är mycket komplicerad och för att kunna reda ut dess olika delar måste man begreppsmässigt kunna skilja t.ex. styrmedel från styrning. Vi har sett vid genomgången av några av de begrepp som förekommit i styrningsstudier att man ibland använder olika ord för att beteckna samma sak, och ibland samma ord för att beteckna olika saker. Detta leder lätt till oklarheter och skendebatter.

Den begreppsapparat och den indelning av styrmedel man väljer att använda sig av kan ha stor betydelse för vilka frågor man ställer och därmed också för de forskningsresultat man kommer fram till. Detta är ytterligare en anledning till att ägna tid åt att väl definiera de begrepp som är centrala för studieområdet.

Vidare måste man kunna relatera de styrmedel man har att välja bland till inte bara de mål man avser att uppnå, utan även till de faktorer, fenomen, attityder, etc. som man avser att påverka. Ett styrmedel är ingenting som verkar isolerat, utan alla styrmedel verkar tillsammans med andra styrande faktorer, politiskt beslutade eller ej. Man bör således se styrmedel som en del i en helhet med många konkurrerande och samverkande styrkrafter.

Att utreda en begreppsapparat får naturligtvis inte vara ett självändamål och det är därför viktigt att en begreppsanalys förankras i praktisk verksamhet. Konkreta exempel från samhällsplaneringens område kommer därför att diskuteras. Vi hoppas att detta arbete skall kunna vara till praktisk nytta för dem som forskar kring styrmedelsfrågor inom olika vetenskapliga discipliner. I första hand kommer vi att ägna oss åt samhällsplaneringens område, men de problem som vi tar upp är ibland av mer generell karaktär när det gäller styrning av verksamheter överhuvudtaget.

1.3 Materialet

Vi har använt oss av två typer av material. För det första har vi gått igenom relevant litteratur inom de ämnesområden som nämnts. För det andra har rapporter som publicerats av Byggforskningsrådet studerats.

Exakt vilket material som använts framgår av litteraturförteckningen.

1.4 Arbetssätt och metoder

Vårt syfte har varit att analysera på vilket sätt begreppet 'styrmedel' använts inom olika delar av forskningen och hur man i olika studier systematiserat styrmedel. Vi har utgått från att styrmedel kan systematiseras efter kriterier som är knutna till:

- (1) styrmedlets art
- (2) styrmedlets sätt att påverka
- (3) styrmedlens användare
- (4) vem som styrs
- (5) styrmålet
- (6) resursfördelning

Vid genomgången av studierna har vi utgått från dessa kriterier.

Med utgångspunkt i de grundläggande föreställningar om styrmedel som vi haft - styrmedlens relation till mål, dess relation till konkurrerande styrfaktorer och helhetsperspektivet (se ovan) kunde vi i skissform formulera en ram för hur man skulle kunna analysera styrmedel (se figur i avsnitt 4).

Som framgått av framställningen ovan består vårt studiematerial av skrivna texter, dels av mer övergripande arbeten om styrning av samhällsliga aktiviteter av olika slag och dels av konkreta empiriska studier om styrmedel i samhällsplanering och byggande.

Vi vill betona att vi inte gör anspråk på en heltäckande genomgång av litteraturen. Vad gäller rapporterna från den empiriska forskningen har vi systematiskt gått igenom förteckningar över byggforskningsrådets publicerade skrifter 1976 och framåt (t.o.m. januari 1981). De rapporter som med utgångspunkt från rubrik och eventuell sammanfattning kunde antas vara relevanta för våra frågeställningar, har gått igenom. (Se litteraturförteckning.)

Sammanfattningsvis har följande metoder använts:

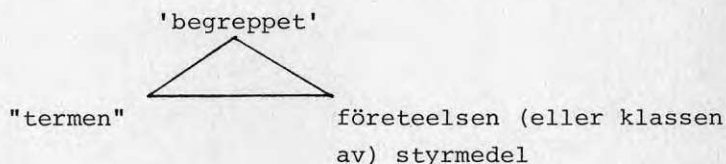
- (1) Vi har gjort en analys av olika definitioner av 'styrning', 'styrmedel' etc. som finns representerade i litteraturen.
- (2) Vi har ställt samman premisser inom olika discipliner som styr val av angreppssätt och frågeställningar.

(3) Utifrån sammanställningen över tänkbara kriterier (avsnitt 5) har vi försökt att kartlägga de indelningar eller systematiseringar av styrmedel som förekommit i litteraturen och kommenterat dessa.

(4) Utifrån den grundläggande uppfattningen att se styrmedel som en del av en process har vi försökt att med ledning av schemat (avsnitt 4) sammanställa vilken empirisk kunskap som finns inom olika discipliner beträffande val av styrmedel, styrmedels effekter etc. samt att inventera sådana inom någon sektor av samhällsplaneringen.

2 TERMINOLOGISKA OCH BEGREPPSLIGA OKLARHETER

I det följande kommer vi att skilja mellan term, begrepp och sak (se t.ex. Rosing 1978), varvid termer kommer att betecknas med dubbla citationstecken och begrepp med enkla:



Det kan vara klargörande att här skilja mellan olika typer av oklarheter. Termen "styrmedel" kan vara oklar, t.ex. på det sättet att den är mångtydig (betecknar flera begrepp). Begreppet 'styrmedel' kan vara oklart i den meningen att det har öppen struktur; listan över de egenskaper som definierar begreppet är inte definitiv. Klassen av styrmedel kan slutligen vara oklart avgränsad och systematiserad med hjälp av indelningsgrunder som icke är enhetliga, uttömmande etc.

Den terminologiska förbistringen i debatten om styrning och styrmedel är påfallande. En lång rad besläktade termer användes, t.ex. "styrförmåga" (Wiklund), "styrmedel" (Hellner), "styrsystem" (Wennergren), "styrform" (Lindgren m.fl.), "styrning" (Lundqvist), "styrinstrument" (Stevrin),

"styrstrategier" (Sandberg), "styrvariabler" (Utbildningsministeriet), "genomförandemedel" (Flodgren m.fl.). Betyder dessa termer samma sak eller olika saker? Om de betyder olika saker, på vilket sätt är betydelseerna relaterade till varandra? Till styrterminologin kommer sedan påverkansterminologin, kontrollterminologin, maktterminologin osv. Hur är dessa relaterade till varandra? Att någon sorts relation finns är klart, men vilken är den?

Det finns oklarheter även på det begreppsliga eller definitionsmässiga planet i den meningen att det t.ex. finns en mängd definitioner av "styrmedel". Dessa definitioner är inbördes ganska olika. Man kan därför fråga sig om de är med varandra konkurrerande definitioner av samma begrepp eller varandra kompletterande definitioner av skilda begrepp 'styrmedel'. För att illustrera detta problem skall här några definitioner kommenteras.

I Byggforskningsrådets verksamhetsplan 1981-1985 står på sid. 141 bl.a. följande:

"Samhället använder sig av lagar, anvisningar, bidrag etc. för att förhindra icke önskvärd bebyggelse, främja önskad bebyggelse och förnya eller förändra den befintliga miljön. Under senare år har det blivit vanligt att använda ordet styrmedel som sammanfattande begrepp för dessa företeelser."

Det är tydligt att styrmedel här definieras som medel att påverka olika aktörer i viss (önskad) riktning. Viktiga är här samhällets mål och medlens förmåga att påverka berörda aktörer i en viss önskad riktning. Styrmedel definieras här genom att exempel räknas upp och det framgår av kontexten att det är fråga om styrmedel inom bebyggelseområdet, dvs. att definitionens tillämpningsområde är byggd eller fysisk miljö.

En annorlunda definition finns i Wennergren (1976). I en uppsats som behandlar lagstiftningen som administrativt styrmedel sägs bl.a.:

"Man står här inför den klassiska typen av styrmedel inom lagstiftningsområdet, alltså handlingsnorm + sanktion eller förbudsnorm + sanktion" (s. 192).

Det finns här ingen explicit referens till samhällets önskade mål eller dylikt. Inte heller sägs något om normernas förmåga att påverka adressaterna i en viss riktning. Däremot betonas att styrmedlen är förknippade med sanktioner. Sanktionernas betydelse framhålls också i uppsatsen.

En definition av begreppet styrning som inte är deskriptiv som den första utan snarare stipulerande, men som kombinerar drag hos båda dessa två första definitioner, finns i Aubert (1981).

"Med styrning syftar vi här på ett tillvägagångssätt där individers beteende påverkas genom användning av sanktioner, negativa eller positiva", (s. 56).

Både påverkan-relationen och sanktionerna är här uttryckligen omnämnda. Men man kan fråga sig om inte definitionen på en punkt är onödigt strikt. Måste man använda sanktioner för att styra? Räcker det inte med att man hotar med att använda dem? Eller man kanske inte ens behöver hota? Det kan säkert i många fall vara fullt tillräckligt att man har möjlighet att använda sanktioner, att adressaten vet detta och att avsändaren vet att adressaten vet detta - för att önskat beteende skall kunna uppnås.

En viktig skillnad mellan Auberts definition och de båda första är att dessa innehåller referenser till intentioner ('för att påverka'), medan Auberts definition i stället definierar styrning i termer av kausala relationer, dvs. faktisk påverkan ('påverkas').

Ljung (1980) framhåller bl.a. följande:

"Styrmedel blir då möjligheterna att ingripa med beslut som neutraliserar eller upphäver - eventuellt förstärker - effekten av sådana styrande faktorer, så att samhällsutvecklingen likväl går i önskad riktning."

Denna sats kan tolkas på flera sätt och det är inte säkert att den skall uppfattas som en definition. Hur som helst är det väl ganska tydligt att här avses ett annat begrepp än i de tidigare diskuterade definitionerna; det Ljung syftar på tycks närmast vara styrning generellt.

I Klingberg (1980) ges följande definition av begreppet styrmedel:

"Med styrningens medel menar jag vilken form för påverkan som skall väljas" (s. 25).

I not 14 hos Klingberg sägs att "styrning" och "påverkan" används som synonymer. Frågan är då om form för påverkan här betyder det samma som påverkansmedel. I alla fall delar Klingberg i Etzionis efterföljd in styrmedel i tre kategorier: tvingande, monetära och rådgivande - en något egendomlig indelning kanske, eftersom de monetära styrmedlen för den fattige kan vara tvingande och rådgivande för den rike. Här har knappast någon enhetlig indelningsgrund använts. Ett företag kan ju kalkylera in böter för brott mot exempelvis miljölagarna i sin verksamhet. En sådan lag kan knappast betraktas som tvingande. Samtidigt är det hur som helst intressant att jämföra Klingbergs språkbruk med t.ex. Wiréns (1979). Wirén definierar inte begreppet 'styrmedel', men tycks räkna fysisk planering som ett styrmedel (s. 20). Om fysisk planering är en styrform, dvs. en form för påverkan, så tycks den i alla fall vara svår att pressa in i Klingbergs tredelning.

Så kan man fortsätta att gå igenom litteraturen. Delvis andra definitioner finns hos Svensson, Widebäck, Wijk (1976), hos Lindgren, Magnusson, Stjernquist (1971) och hos Mäler (SOU 1974:101). Syftet med genomgången är inte

att kritisera dessa och andra författare utan att visa hur vildvuxen definitionsfloran är. Oklarheter i definitionerna och osäkerhet om definitionerna syftar på samma eller olika begrepp kan leda till skendiskussioner och ofruktbara ordstrider. Ett visst minimum av klarhet är därför inget självändamål utan ett sätt att underlätta diskussionen om sakfrågorna.

Går man igenom dessa och andra definitioner, finner man att vissa egenskaper nämns, vilka kan bilda utgångspunkten för ett försök till mer systematisk begrepps- bildning - och som också kommer att användas i konstruktionen av den modell över styrprocessen som presenteras i ett följande kapitel. Det är tydligt att till de egenskaper som används för att definiera begreppet 'styrmedel' hör:

1. det är avsett att påverka
2. det är en del av en process
3. det förutsätter vissa mål eller avsikter
4. vilka gäller vad den styrande vill uppnå i framtiden
5. och det är kopplat till sanktioner

Var och en av dessa klausuler kan konkretiseras och preciseras ytterligare. Bl.a. är det tydligt att man kan tala om styrning och styrmedel på olika nivåer och som en relation mellan aktörer av olika slag (individer, grupper, organisationer, partier, myndigheter, företag etc.). I stället för avsikt att påverka talas i vissa definitioner om faktiska (inte bara avsedda) effekter. Men det är ändå rimligt att vänta ett nära begreppsligt samband mellan styrning, styrmedel och de här understrukna nyckelbegreppen. Arten av detta samband skall utvecklas närmare i ett följande avsnitt. Men först skall några vetenskapers bidrag till styrmedels- och styrningsproblematiken kort presenteras.

3 OLIKA VETENSKAPERS BIDRAG TILL STYRMEDELSFORSKNINGEN

I detta avsnitt tas i korthet upp några av de teoretiska utgångspunkter man haft i olika vetenskaper vid studiet av planering, styrning och styrmedel. Att betydligt mer utrymme ägnas åt rättssociologin innebär inte att vi därmed hävdar att denna vetenskap skulle ha lämnat större bidrag till styrmedelsforskningen än någon av de andra. Skälet är snarare att detta är ett område som bättre behärskas av författaren och de övriga disciplinerna berörs endast översiktligt. I stället ges anvisningar till relevant litteratur.

3.1 Rättssociologi

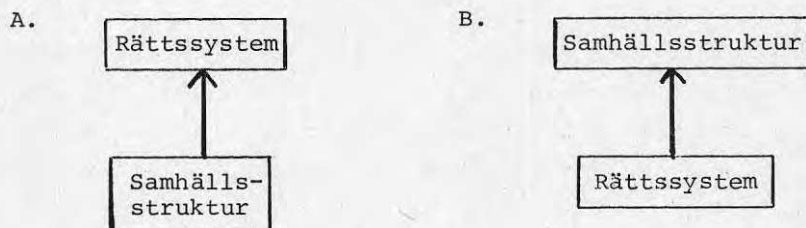
Per Stjernquist (1976) har hävdad att det är en teoretisk och socialt relevant rättssociologis främsta uppgift att klargöra rättens roll i sociala processer. För att strukturera frågeställningen om drivande krafter i samhällsutvecklingen skiljer Stjernquist, med hänvisning till den amerikanske rättssociologen Hurst, mellan två slags processer, som han menar bör analytiskt hållas isär. Dessa processer är (1) den sociala processen, i vilken lagar och rättsliga aktörer utgör komponenter vid sidan av många andra och (2) den politiska processen, i vilken lagar och rättsliga aktörer används som instrument för att styra den sociala processen (s. 7 ff).

Här kan man jämföra med t.ex. Rehman (1975) som skiljer mellan "government" och reglering genom marknadskrafter (s. 78) och Svensson m.fl. (1976) som använder begreppen styrande system och påverkande system (jfr. nedan under 3.2). Dessa distinktioner förefaller besläktade, men det är inte klart om de är identiska.

I den här uppsatsen kommer vi huvudsakligen att uppehålla oss vid den process som av Stjernquist benämns den politiska. Skälet till detta är att det är i denna process som man finner de styrmedel som används för att påverka genomförandet av politiskt fattade beslut. Vi kommer inte att kunna undgå att behandla även den sociala processen,

då ju denna utgör en av ramförutsättningarna för den politiska. Stjernquist utreder inte vidare hur dessa två analytiskt åtskilda processer i praktiken är relaterade till varandra. Detta torde vara rättssociologins kärnfråga och kommer naturligtvis inte heller att besvaras i detta arbete. Frågan gäller i vilken utsträckning samhället "återspeglas" i rättssystemet och å andra sidan i vad mån samhällets utseende bestäms genom rättssystemet. För att belysa frågeställningen kan man ställa upp två modeller mot varandra.

Schematiskt kan modellerna åskådliggöras på följande sätt:



Pilen står i dessa diagram för en kausal relation och kan utläsas "bestämmer" eller "påverkar".

Enligt den första skulle rätten bestämmas av och endast utgöra en spegling av samhällets struktur. Enligt den andra skulle samhällets struktur vara bestämd av vilka rättsliga regler som stiftas, dvs. samhället skulle kunna vara ett resultat av t.ex. den parlamentariska viljan. Det förefaller svårt att renodla någon av dessa modeller. I denna uppsats utgås ifrån att styrning av samhällseliga aktiviteter är möjlig och att det är en av rättssociologins uppgifter att studera vilka gränser för styrning som följer av samhällets ekonomiska, sociala och politiska struktur.

Stjernquist och Widerberg (1980) skriver t.ex. att rätten inte skulle kunna fullgöra sin uppgift att stabilisera det rådande samhällssystemet om inte rätten i stora drag

är bestämd av rådande produktionssätt och därmed sammanhängande maktförhållanden. Rätten är således inte automatiskt och i sin helhet bestämd av det ekonomiska systemet.

Detta har uttryckts av Hydén (1978) på följande sätt:
"Viktigare för en förståelse av den juridiska praktikens funktionssätt är de strukturella begränsningar som dess praxis är underkastad i det kapitalistiska produktionssättet" (s. 373).

Som tidigare framhållits har en ledande idé för behandlingen av ämnet styrmedel här varit att man bör relatera styrmedel till andra styrkrafter med vilka dessa konkurrerar eller samverkar.

Med styrkrafter avses faktorer som påverkar samhällsutvecklingen överhuvudtaget. Dessa kan exempelvis vara medvetna styrningar från företag eller andra organisationer men även strukturella styrningar, dvs. styrkrafter knutna till det rådande politiska, sociala och ekonomiska systemet eller faktorer relaterade till natur och miljöförhållanden.

Detta har berörts av t.ex. Ekeström m.fl. (1981) i en studie om utvecklingen av ett bostadsområde i Luleå. I denna studie diskuterar man vilket handlingsutrymme som finns för kommunen med hänsyn tagen till andra styrkrafter. (Se nedan 8.2.)

I en tidigare studie om hur samhället återspeglar sig i ett bostadsområde diskuteras frågan om vad som styr bostadsföretagen i deras byggande:

"Därmed reser sig nästa fråga. Vad styr bostadsföretagen i deras byggande? Vad tar de hänsyn till då de skall bygga ett bostadsområde? Vilka är ramarna som byggföretagen har att handla inom?
- Som alla andra företag i en marknadsekonomi måste byggföretagen rätta sig efter konkurrensens lagar. Konkurrensen om investeringsvilligt rörelsekapital gör det nödvändigt att pressa kostnaderna, för att därmed göra det egna företaget så vinstgivande att

det ter sig tillräckligt lockande att investera pengar i just detta företag." (Hedman 1976 s. 51.)

Relationerna mellan rättsliga och andra styrmedel har vidare behandlats av Steneroth-Sillén och Stjernquist i en studie om rättens roll i landskapsomvandlingen. Här kommer man fram till slutsatsen att andra krafter än den legala styrningen haft primär betydelse (industrins tillväxt, teknisk förnyelse, urbanisering etc.), (Steneroth-Sillén & Stjernquist 1980).

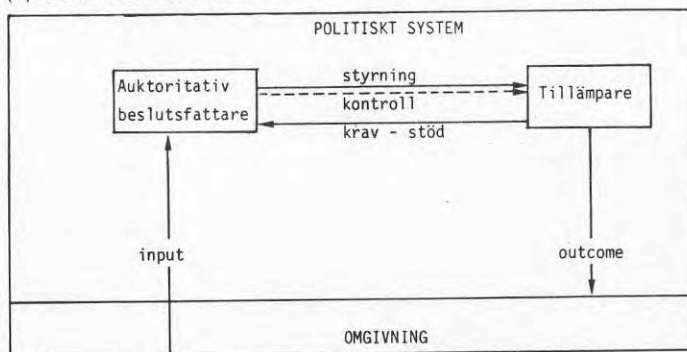
I det praktiska arbetet med att styra verksamheter har man enligt Stjernquist att ta ställning till bl.a. följande frågor:

"Nästa steg blir att försöka utforma generella hypoteser rörande rättens roll i typiska situationer. Detta är en förutsättning för att kunna bedöma användbarheten av rättsliga instrument vid lösningen av framtida samhällsproblem. I vilken utsträckning är det nödvändigt att tekniska och ekonomiska förändringar, för att de skall kunna fungera, samordnas med förändringar i rättslig organisation? Vilka möjligheter finns i olika situationer att styra utvecklingen med hjälp av rättsliga instrument och vilka begränsningar har man att räkna med? I vilka fall låser rättsliga anordningar utvecklingen och hindrar önskvärda reformer? I vilka fall fördunklar de verklig-hetsuppfattningen?" (1976 s. 35).

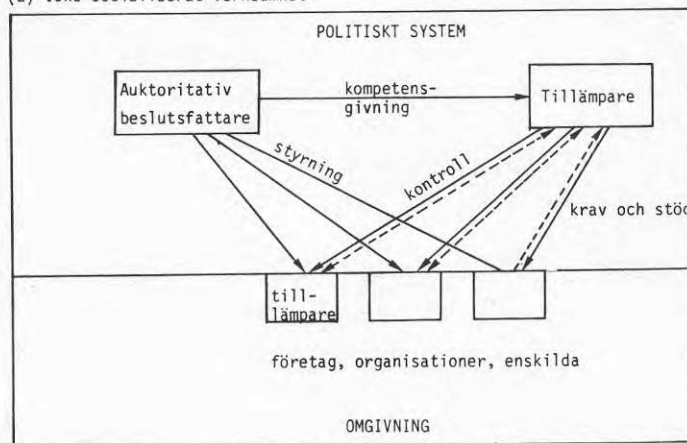
Lindgren, Magnusson, Stjernquist (1971) utgår från att rätten som styrningsform bara är en av många styrformer, som kan användas för att påverka individers beteenden. I stället för styrmedel talar man hellre om påverkningsmedel, vilket antyder att man ser påverkningsprocessen som riktad mot motivbildningen för individers handlande, dvs. det handlar här om styrning eller påverkan på ett mikroplan.

Hydén (1978) har däremot anlagt ett makroperspektiv på styrningsprocessen. Han skiljer på två olika former för statlig intervention, dvs. för statlig styrning av samhällseliga verksamheter. Styrning som riktar sig mot (1) socialiserad verksamhet och (2) styrning som riktar sig mot icke-socialiserad verksamhet.

(1) Socialiserad verksamhet



(2) Icke-socialiserad verksamhet



(Hydén 1978 s. 168)

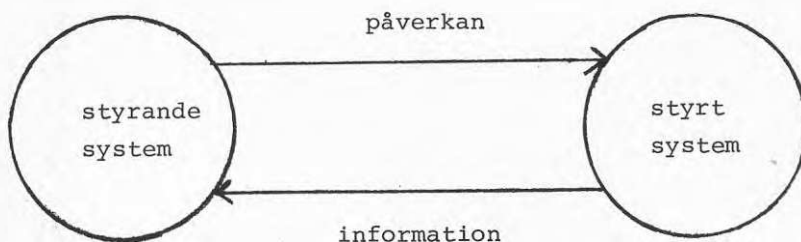
Som exempel på socialiserad verksamhet nämner Hydén utbildningsväsendet. Vad gäller de icke socialiserade verksamheterna, ingriper statliga myndigheter i dessa trots att de ligger utanför det politiska systemet, dvs. det är fråga om statlig styrning av verksamheter som är privata. Av figuren (2) framgår att styrningen av icke-socialiserad verksamhet sker i två former eller på två nivåer. För det första kan styrningen ske direkt riktad mot den som i modellen kallas tillämparen (i omgivningen). Detta sker genom exempelvis förbudslagstiftning, där förbudet och dettas eventuella konsekvenser är angivna i lagtexten. För det andra kan styrningen ske genom s.k. ramlagstiftning, genom vilken lagstiftaren endast anger en generell målsättning i lagen och delegerar till annan myndighet att närmare utforma detaljerade regler (t.ex. arbetsmiljölagen och miljöskyddslagen).

Inom rättssociologin utgår man i allmänhet från lagstiftande myndigheter och lagtillämpande myndigheter för att studera hur man med hjälp av rättsliga former kan påverka olika samhälleliga företeelser. Inom t.ex. ekonomisk organisationsteori har man mer kommit att intressera sig för hur rättsliga regler påverkar beslutsprocessen hos den som berörs av lagen. Man betraktar lagstiftningen som en bland många andra styrande krafter.

En rättssociologisk riktning som tycks stå de organisationsteoretiska eller systemteoretiska skolorna nära representeras av Luhman. En av Luhmans teser är att den ökande komplexiteten i samhället leder till fler val-situationer för den enskilde som får svårt att se alla tänkbara konsekvenser, direkta eller indirekta, av en specifik lagstiftningsåtgärd. Enligt Luhman bör därför rättens viktigaste uppgift vara att reducera komplexiteten genom aktiv lagstiftning och administration. Domstolarnas rättskipande funktion bör minskas och en bredare arsenal av medel ställas till förfogande för att uppfylla politiskt och rättsligt uppställda mål (Dahlberg-Larsen 1977).

3.2 Andra vetenskaper

Inom systemteorin ser man styrningen som en process mellan två eller flera olika system, det styrande systemet och det styrda systemet. Relationen mellan dessa system åskådliggörs på följande sätt av Stevrin (1974):



Med styrning menar Stevrin (1974) "någon form av påverkan av ett system i en viss bestämd riktning som regel på basis av en informationsprocess", (s. IX:4).

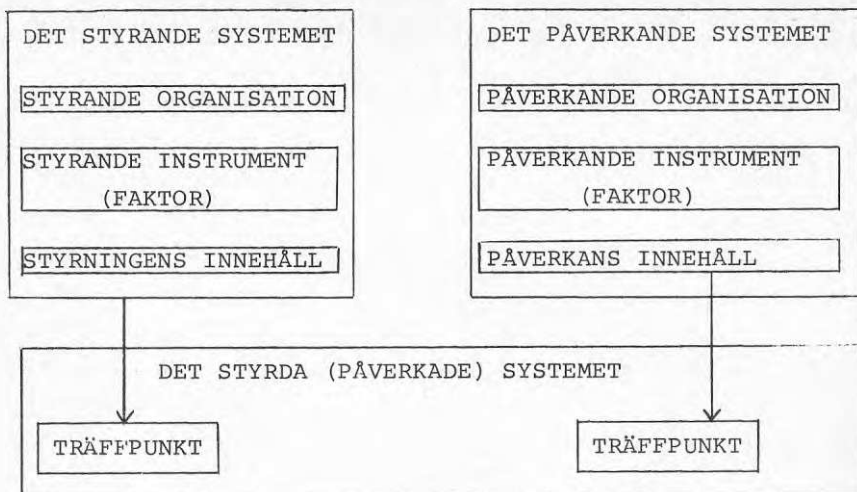
Svagheten i denna modell torde vara att om vi antar att det styrande systemet är rättssystemet, så betraktas det som en variabel som verkar som input i det styrda systemet utan att hänsyn tas till faktorer som den rättsliga regelns mångtydighet, vaghet eller i rättsregeln kvarliggande olösta konflikter, vilka ursprungligen härrör från det styrda systemet.

Styrkan i en rättssociologisk utgångspunkt skulle här kunna sägas ligga i att man har större möjlighet att göra en bredare analys av t.ex. orsaker till varför en viss styrning med rättsliga regler inte ledde till det tänkta resultatet. Om man tar lagen för given, är risken stor att man koncentrerar sin uppmärksamhet till att söka fel och brister i själva administrationen av lagen. Genom att även analysera lagens tillkomst och uppbyggnad och dess totala roll i det juridiska systemet, kan man erhålla en bredare kunskap om styrmekanismerna.

Ett annat angreppssätt till styrningsproblematiken finner man inom nationalekonomin. Här intresserar man sig till stor del för vilka ekonomiska faktorer som avgör val mellan handlingsalternativ eller för olika ekonomiska metoder att styra verksamheter. Exempel på det senare finner vi hos Gorpel (1978), som behandlar olika ekonomiska styrningsmetoder, t.ex. programbudgetering, zero-base budgetering, planering och planeringssystem (SEA), målstyrning, management information systems. Dessa styrmetoder rör således metoder för att fördela medel mellan olika offentliga verksamheter. Aubert (1981) har också pekat på vilken betydande styrningspotential som finns i den stora offentliga sektorn.

Inom företagsekonomin har man bedrivit en hel del forskning kring styrmedel och styrning, då oftast med utgångspunkt i företagets perspektiv. Man har således studerat beslutsprocessen i företaget och hur denna påverkas av styrning av olika slag. Ett exempel på en sådan studie är Klingberg (1980). Klingberg utgår som nämnts ovan från Etzionis påverkansteori och undersöker hur olika styrmedel påverkar den styrde individen och hans val av handlingssätt. En annan studie är Lundbergs studie om implementeringen av arbetsmiljöregler (1980). I denna studie undersöks hur kontrollörerna, dvs. yrkesinspektörerna, agerar för att klara sina uppgifter och hur konfrontationen med de styrda sker. Lundberg diskuterar olika strategier med vars hjälp yrkesinspektionen skulle kunna uppnå ett bättre resultat.

Svensson, Widebäck och Wijk (1976) har i en studie om styrning och påverkan av boendeservice utgått från följande modell:



Med det styrande systemet avses det system som har som mål att styra servicens utformning och med det påverkande avses det system som i övrigt påverkar utformningen.

Inom statsvetenskapen har man också studerat styrning. Här har man undersökt vilken roll myndigheter och andra samhällsorgan har i styrningen av olika samhällsaktiviteter. Man har bl.a. intresserat sig för frågan hur myndigheter styrs av de politiska organen och vidare för hur myndigheterna styr allmänheten. (Andersson m.fl. 1978.)

4 STYRPROCESSEN

Diagrammet på sid. 23 har konstruerats på basis av ett diagram som använts i planeringsteoretiska sammanhang. (Hermerén 1981). Ett preliminärt diagram gjordes i början av arbetet och detta har sedan utvecklats under arbetets gång och använts för att systematisera och överblicka de studier som gått igenom.

Modellen är inte endast att betrakta som en aktörmodell. Vad modellen försöker att beskriva är i första hand hur styrmedlen är inordnade i en större helhet, nämligen styrningsprocessen.

Situationen kan struktureras på många olika sätt. Väljer man att renodla aktörsperspektivet, kan man när man undersöker styrprocessen i varje särskilt fall kartlägga (1) vilka aktörer (individer, grupper, organisationer etc.) som finns, (2) vilka intressen dessa aktörer har eller företräder, (3) dessa aktörers verklighetsuppfattning och antaganden om varandra, (4) aktörernas politiska, ekonomiska, etc. makt och inflytande, (5) vilka konflikter mellan aktörernas intressen som föreligger och (6) hur dessa konflikter löses genom kompromisser, etc. Med utgångspunkt från överväganden av detta slag kan man sedan i detalj undersöka vilka aktörer som gör vad vid vilken tidpunkt, och vad andra aktörer gör som resultat av detta.

Emellertid bör inte styrmedelsprocessen studeras enbart utifrån olika aktörers handlande. Individer är viktiga, men man får inte glömma bort att det i systemet finns inbyggt olika strukturella begränsningar av individernas handlingsmöjligheter - och att helheter (kollektiv, institutioner etc.) ibland är mer än summan av de individer som är inblandade. En viktig frågeställning inom detta forskningsområde måste vara att studera strukturella begränsningar vad gäller såväl styrningens mål och genomförande som administration av styrmedel.

Styrningsprocessen skulle kunna uttryckas på följande sätt:

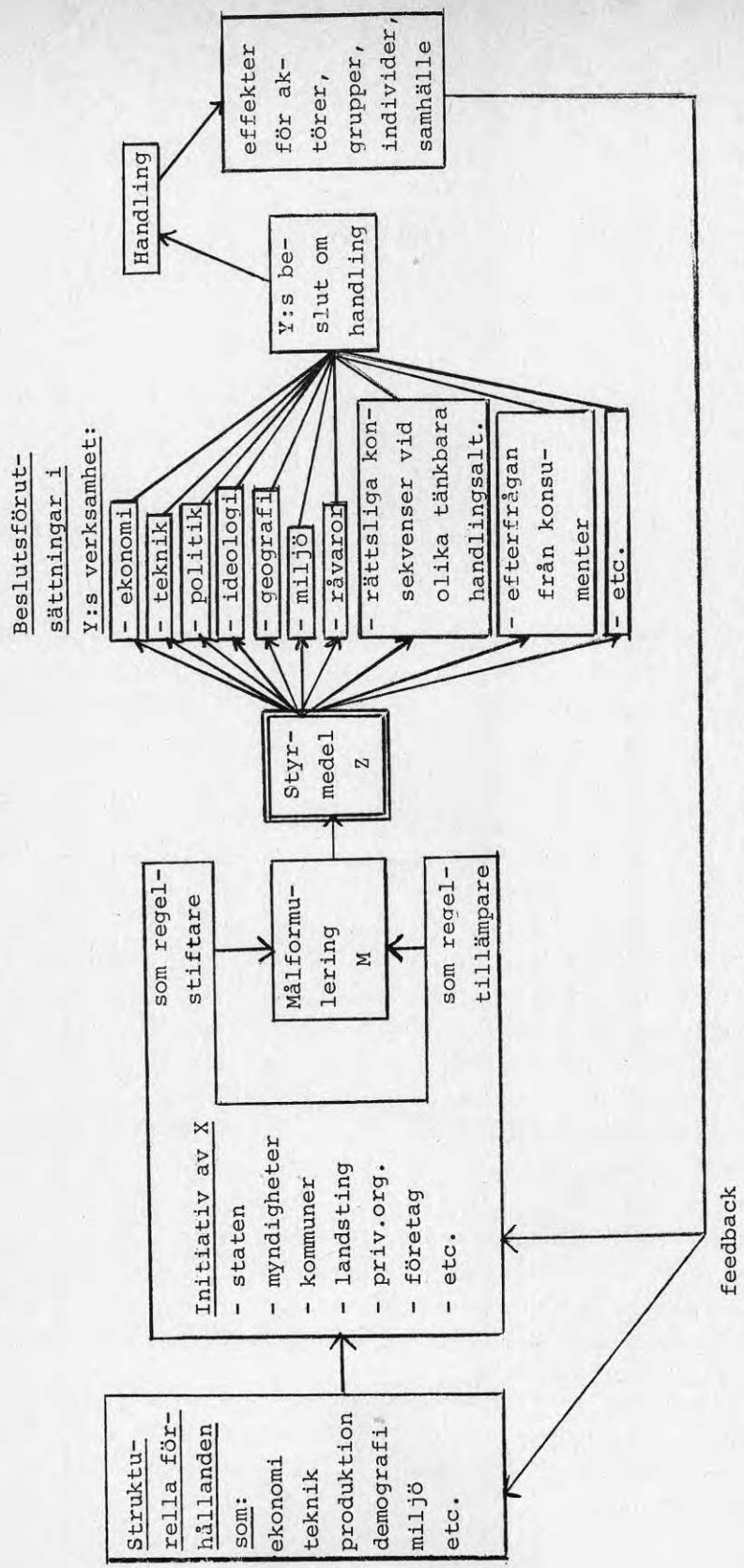
X (vem?) påverkar Y (vem?) genom Z (vad?) vid t (när/varför?) i syfte (vilket?) att uppnå målet M/uppnå vissa effekter (vilka?) eller hindra vissa effekter (vilka?)/.

Vad som i diagrammet benämnes "beslutsförutsättningar" bör nog något utvecklas. Om man ser styrningsprocessen utifrån de styrdas perspektiv, fattar dessa beslut om en handling baserat på en rad olika faktaunderlag. Ett sådant faktaunderlag är den styrning eller styrmedel som aktören utsätts för. Men detta är inte någonting som ensamt avgör hur aktören kommer att handla. Även andra beslutsförutsättningar spelar här en viktig roll. Vad styrmedlet således kan göra är antingen att åstadkomma en förändring inom en sådan förutsättning eller att förändra relationerna mellan olika existerande förutsättnings betydelse för valet av handlingsalternativ. De olika beslutsförutsättningarna som tas upp i modellen utgör endast exempel på sådana. Det är således inte här fråga om ett försök till fullständig uppräknings.

Dessa beslutsförutsättningar är också föremål för påverkan från andra håll än genom de styrmedel som riktas mot aktören från myndigheter av skilda slag. Den medvetna styrningen genom lagar, föreskrifter, skatteregler etc. är endast en del av de styrande krafter som påverkar samhällsutvecklingen på skilda områden. I modellen återfinns inte alla dessa krafter. Modellen utgör således bara en begränsad bild av verkligheten.

Alla modeller innebär förenklingar - det är det pris man får betala för överblicken och systematiseringen. Några av förenklingarna i den här skisserade modellen kan antydast på följande sätt. Låt X vara en av aktörerna som agerar i styrprocessen. Är det han eller lagstiftningen som styr - eller är det de ekonomiska förutsättningarna för X:s verksamhet? Om X är en organisation eller en myndighet, är X:s verksamhet kringgårdad av olika regler och föreskrifter. Detta liksom de ekonomiska och personella resurser som X förfogar över är ramfaktorer som bidrar till att begränsa vad X gör och kan göra. Skulle detta och liknande komplikationer anges i modellen skulle den bli alltför svåröverskådlig; det får därför räcka med att påminna om en del sådana komplikationer i texten.

Modellen kan också byggas ut med boxar som representerar de olika aktörernas antaganden om varandra och om den verklighet som skall styras samt de värderingar och normer som vägleder deras agerande.



5 SYSTEMATISERING AV STYRMEDEL

Efter en genomgång av litteratur och forskningsrapporter som berör styrmedel, finner man en mångfald av olika betydelser av termen "styrmedel" (avsnitt 2). Vår utgångspunkt är naturligtvis inte att det skulle finnas en "riktig" definition, men att somliga definitioner kan vara mer eller mindre lämpliga beroende på vad de skall användas till.

För vårt arbete har vi valt att använda oss av begreppet 'styrmedel' i betydelsen medel som den styrande har till sitt förfogande för att påverka någons eller någras beteende i en viss önskad riktning. I en vid bemärkelse skulle då styrmedel komma att innefatta allt från klart avgränsade former för påverkan såsom exempelvis straffhot och avgifter till fenomen som makt. Emellertid ser vi inte makt som en kategori av styrmedel direkt jämförbar med straff, skatter, avgifter etc. Makt är en förutsättning för att kunna såväl fastställa styrmedel som att administrera dessa. Därför bör styrmedelsdefinitionen avgränsas: Styrmedel är de åtgärder den styrande har makt att använda - förebyggande eller korrigerande - i syfte att påverka någons eller någras beteenden i en viss av den styrande önskad riktning.

Floderus (1981) skiljer mellan politisk och administrativ bestämmanderätt, vilka båda tillhör den offentliga maktsfären. Den politiska makten är att hänföra till själva skapandet av den regel som innefattar ett styrmedel medan den administrativa i första hand är att hänföra till den praktiska tillämpningen av styrmedel. (Jfr. schemat under 4 ovan.)

Vad gäller begreppet 'makt' bör detta definieras på ett sådant sätt att det innefattar inte endast handlingar, utan även icke-handlingar, dvs. underlåtenhet att handla. Icke-handlingar kan vara väl så betydelsefulla uttryck för maktutövning. (Jfr t.ex. Lukes 1974.)

Den styrande kan ha makt att inte införa styrmedel beträffande vissa verksamheter. Vidare kan den styrande inneha sådan makt som gör det möjligt för honom att definiera en viss uppkommen situation som icke uppfyllande förutsättningarna för användandet av ett visst styrmedel.

Styrmedel har här definierats i termer av den styrandes avsikter och inte i termer av styrmedlets faktiska effekter. Det senare är ju även möjligt, men leder till problemet att styrmedel inte kan identifieras annat än genom empiriska belägg för att de verkligen haft en styrande effekt.

Floderus (1981) definierar styrning relaterat till effekt. "Att styra är att påverka ett händelseförlopp. Den som styr i den meningen som vi här använder begreppet, förmår andra att göra sådant som de annars inte skulle ha gjort" (s. 10).

I och för sig kan det i vissa fall även vara problematiskt att avgöra vad som varit en avsikt. Den praktiska skillnaden består emellertid i att vid avsiktsdefinitionen kan denna knytas till ett subjekt nämligen en myndighet etc. Effektdefinitionen måste däremot knytas till många individer, organisationer etc. Vem eller vilka skall ha blivit de facto styrda för att man skall kunna tala om styrmedel? Vissa kanske inte ens behöver utsättas för styrmedel, de skulle ha handlat på det önskade sättet i alla fall.

Definitionen ovan är ofullständig såtillvida att det inte framgår vem som styr. Den styrande kan vara den som föreskriver ett visst beteende, t.ex. lagstiftande myndighet eller den som tillämpar givna föreskrifter.

Om man utgår från lagstiftarens perspektiv, skulle själva lagen kunna betraktas som ett styrmedel (ett medel att

genomföra politiskt fattade beslut). Från lagtillämparens perspektiv ser man däremot sanktioner, etc. som styrmedel (medel för att genomdriva lagens föreskrifter). Jfr. schemat ovan under 4.

Inom byggforskningens och samhällsplaneringens område finner man en mångfald styrmedel av skilda slag. För att kunna skaffa sig en överblick av förekommande styrmedel måste dessa klassificeras eller indelas. I litteraturen finner man många olika sätt att systematisera styrmedel. En klassifikation är ett sätt att strukturera verkligheten. Olika sätt att göra indelningar kan vara mer eller mindre lämpliga för ett givet ändamål. Vid systematisering bör man sträva efter en enhetlig indelningsgrund. Man bör också sträva efter att finna så enkla och klara klassifikationskriterier som möjligt. Klasserna bör utesluta varandra och uttömma domänen, dvs. alla styrmedel skall kunna hänföras till någon kategori. Slutligen måste klassifikationen vara fruktbar. Den bör leda till intressanta problem; göra det möjligt att formulera intressanta påståenden eller teorier; öka exaktheten i argumenteringen, etc. (Se vidare t.ex. Rosing 1978.)

Mot denna bakgrund skall några indelningsgrunder som framkommit vid litteraturgenomgången diskuteras.

(1) Kriterier knutna till styrmedlets art

Hellner (1974) behandlar för det första endast rättsliga styrmedel, vilka han delar in i (a) civilrättsliga styrmedel, (b) straffrättsliga styrmedel, (c) styrmedel som är delegerade till förvaltningsmyndigheter eller till organisationer att träffa avtal om, (d) lagstiftning om markutnyttjande etc., (e) anslags- och skattelagstiftning och (f) avtal mellan statliga myndigheter och enskilda. Detta är ett exempel på en juridisk metod som utgår från styrmedlens relationer till den traditionella juridiska indelningen av olika rättsområden. Denna indelning inrymmer endast rättsliga styrmedel och är därmed ej uttömmande. Den är inte heller helt särskiljande då exempelvis byggnadslovsbestämmelser kan ingå under såväl c som d.

Wärn (1979) delar in styrmedlen i (a) aktiverande (ex. statligt kreditstöd), (b) korrekativa (ex. bostadssaneringslag och (c) kontrollerande (ex. byggnadsstadgan).

Stjernquist har angivit följande olika sätt att rättsligt reglera eller styra verksamheter:

Table E. *Legal regulation forms discussed.*

Elements of the regulation form (legally sanctioned elements in italics)	
1. <i>general precepts</i> in law	norm regulation
2. <i>general prohibition</i> in law + <i>individual permissions on conditions prescribed</i>	licensing regulation
3. <i>general precept</i> in law + <i>individual orders and prohibitions</i>	order regulation
4. <i>general precept</i> in law + free inducement activity	negotiation regulation

(Stjernquist 1973 s. 112)

(2) Kriterier knutna till styrmedlets sätt att påverka

I de allra flesta av de studier som gåtts igenom i detta arbete, använder författarna sig av indelningsgrunder som är relaterade till styrmedlens sätt att påverka individers handlande.

Lindgren m.fl. (1971) skiljer t.ex. mellan tvingande och icke tvingande metoder för påverkan. Med icke tvingande avser man t.ex. opinionsbildning, undervisning och med tvingande avser man t.ex. legala sanktioner, förbud, åläggande etc. Man påpekar emellertid själva att indelningen inte är alldeles klar (s. 83). Psykologiskt sett behöver t.ex. ett bötesstraff inte uppfattas som mer tvingande av den enskilde än exempelvis en vägran från statens sida att fortsätta med utdelande av en viss förmån till den enskilde.

Många andra författare skiljer mellan tvingande och icke tvingande styrmedel. Wennergren (1976) som är jurist, menar t.ex. att skiljelinjen mellan olika typer av styrmedel inte går vid om de är rättsliga eller ej - både förbud och skatter regleras ju med lag. Skillanden är om de verkar som "käpp" eller som "morot".

En annan ofta förekommande grund för systematisering är indelningen i (a) administrativa styrmedel (ibland kallade tvingande), (b) ekonomiska styrmedel och (c) information eller propaganda. Denna indelning finner vi hos Stjernquist och Widerberg (1981) där man utgår från medlens sätt att påverka aktörernas motivbildning.

Även hos Andersson m.fl. (1978), Lindgren m.fl. (1971), Klingberg (1980) och Nilstun (1981) återfinns man denna indelningsgrund. Denna indelningsgrund tillämpades också av Byggplaneringsutredningen (SOU 1970:33). Administrativ styrning baseras på lagstiftning eller andra regler som ålägger byggherrar vissa skyldigheter. Genom de ekonomiska styrmedlen påverkar statsmakterna byggherrarnas beslut i viss riktning, men beslutsfattandet ligger enligt utredningens uppfattning kvar hos byggherrarna. Emellertid måste beslutsfattandet även vid administrativ styrning ligga hos byggherrarna och indelningen är därför inte särskiljande. Det kanske snarare rör sig om olika typer av beteendepåverkan. (Jfr. diskussionen nedan om styrmedel och påverkanssätt i avsnitt 6.)

Klingberg (1980) utgår från en liknande indelning mot bakgrund av Etzionis teori om vilken typ av engagemang olika påverkningsmetoder leder till. Floderus och Melz (1980) har behandlat de skattemässiga styrmedlen. Offentliga organ kan enligt Floderus och Melz påverka markanvändningen på två sätt: "Enligt den ena principen bestäms markanvändningen genom planläggning. Lagstiftningen skall då ses som ett medel att förverkliga intentioner i den fysiska planeringen. Enligt den andra principen bestäms allokeringen av verksamheter via marknaden. Lagstiftningen kan då användas som ett medel att påverka fastighetsägares och byggherrars kalkyler, så att de finner det förenligt med sina intressen att fullfölja intentionerna i den fysiska planeringen" (s. 55).

Det dominerande synsättet är att det i första hand är planläggningsprincipen som används i den fysiska

planeringen. Författarna hävdar också att lagstiftningen på det skatterättsliga området inte utformats med syftet att påverka markanvändningen. Det förefaller tveksamt om detta skulle vara riktigt. I alla fall kan konstateras att det inte föreligger några "tekniska" eller andra hinder mot att strategiskt använda sig av skattelagstiftningen för att styra olika aktiviteter.

Som exempel på effekter av rådande skattelagstiftning på markanvändningsområdet nämns att skattesystemet verkar hämmande på markexploateringen då markinnehav är förhållandevis förmånligt även när marken inte används effektivt.

Lundberg (1980) diskuterar i sitt arbete om implementeringen av arbetsmiljöregler formella och informella styrformer. Som exempel på informell styrform nämns det fall då yrkesinspektionen överlägger eller förhandlar i stället för att använda de tvingande styrmedel som finns.

(3) Kriterier knutna till styrmedlens användare

Ljung (1980) tar upp tre användare av styrmedel: statliga centrala myndigheter, statliga regionala myndigheter och kommunala myndigheter. I Stockholms kommunplanering (1974) gör man en inventering av styrmedel utifrån statliga styrmedel, landstingens styrmedel och kommunernas.

(4) Kriterier knutna till vem som styrs

Wennergren (1976) skiljer här på styrmedel som riktar sig mot enskilda och styrmedel som riktar sig mot förvaltningsmyndigheter, vilka i sin tur riktar styrmedel mot enskilda. När det gäller enskilda styrningsobjekt, borde man även skilja mellan å ena sidan enskilda personer och enskilda sammanslutningar, företag eller organisationer å den andra. Vad gäller de senare kan t.ex. de straffrättsliga sanktionerna inte användas mot organisationen som sådan. En straffrättslig sanktion måste

alltid riktas mot en fysisk person. Man har under senare år inom justitiedepartementet utrett frågan om straffsanktioner riktade mot juridiska personer. Man har kallat denna form av straff för korporativ sanktion. Syftet har varit att finna medel att komma tillrätta med den s.k. ekonomiska brottsligheten. Sanktioner riktade mot icke fysiska personer har starkt ifrågasatts, bl.a. med hänvisning till den straffrättsliga skuldprincipen att brott förutsätter skuld. Kan en organisation tillmätas skuld? Om man kommer att ge juridiska personer direkt straffansvar, uppstår en ny form av styrmedel. (Jfr. DsJu 1978:5 och DsJu 1981:3.)

Hydén (1978) skiljer, som tidigare nämnts mellan styrning av socialiserad verksamhet och icke-socialiserad verksamhet. I det första fallet är styrojektet en organisation som är en del av den statliga verksamheten. I det andra fallet är styrojektet en enskild individ eller organisation.

(5) Kriterier knutna till styrmålet

Svensson m.fl. (1976) skiljer mellan avvikelsemotverkande och avvikelseförstärkande styrning. Den senare syftar till samhällseliga förändringar medan den avvikelsemotverkande anses motverka störningar i systemet och därigenom bevara systemets balans. Den senare typen av styrning är den som man framförallt är intresserad av inom cybernetiken.

Hydén (1978) skiljer mellan styrning av individers handlande och styrning av strukturer. Endast styrning av individers handlande är möjligt genom den juridiska praxisen (s. 373).

Steneroth-Sillén och Stjernquist (1980) delar in politisk styrning i (1) direkt styrning - vilken är inriktad på att ändra en viss aktivitet och (2) indirekt styrning

- vilken är avsedd att ändra förutsättningarna för denna aktivitet och därigenom påverka aktiviteten.

Wijkander (1980) skiljer mellan efterfrågepåverkande och utbudspåverkande styrmedel. I en studie om bostadspolitiska styrmedel hänför Wijkander exempelvis hyresreglering och bostadsbidrag till efterfrågestyrmedel, och statliga finansieringslån och bostadsbeskattning är exempel på utbudspåverkande styrmedel. Även Floderus (1981) skiljer mellan utbudspåverkande och efterfrågepåverkande styrmedel. Hon har studerat kommunernas styrning av bebyggelseutvecklingen och kommit fram till att kommunerna kan påverka utbud av mark, bostäder etc. men har små möjligheter att påverka efterfrågan.

(6) Kriterier knutna till resursfördelning

Särskilt inom studier med ekonomisk utgångspunkt finner man kriterier för systematisering som hänför sig till metoder att fördela resurser. Gorpe (1978) diskuterar olika sätt att fördela resurser genom den statliga budgeten. Även inom andra discipliner anknyter man emellertid till resursfördelningen som en indelningsgrund för styrmedel. Exempelvis diskuterar Aubert (1981) styrning genom utdelande av fördelar och nackdelar.

Det finns inte helt klara gränser mellan de olika sätten att systematisera styrmedel som beskrivits i punkterna 1-6. Gränserna mellan dessa olika sätt kan vara ganska flytande. Dessutom är det så att många författare använder sig av mer än ett kriterium för att systematisera styrmedel. Det finns svagheter med att t.ex. endast ta hänsyn till styrmedlets sätt att påverka, vilket då anknyter till reaktioner hos de individer som avses att påverkas. Genom att i större utsträckning relatera systematiseringen till målet/målen med styrningen, får man också större möjlighet att relatera styrmedelsproblematiken till styrprocessen i ett helhetsperspektiv. Systematiseringen kan leda och bidra till fruktbara frågeställningar och påståenden samt till intressanta teori-diskussioner.

Vilken indelningsgrund/indelningsgrunder man väljer att utgå ifrån, måste naturligtvis bero på forskningsupp-
giftens karaktär. Det är viktigt att göra klart för sig
vilken typ av frågor det är man avser att försöka be-
svara innan man bestämmer kriterier för indelning
av styrmedel. Alla definitioner lämpar sig inte lika
bra för alla frågeställningar. En indelningsgrund som
språkligt är gemensam i två olika studier, kan ha olika
innehåll beroende på skilda sammanhang. Detta visar lämplig-
heten av att sträva efter att försöka klargöra både
skillnader och likheter mellan olika indelnings-
grunder. På så sätt skulle man kunna göra jämförelser
mellan resultaten från olika studier med skilda utgångs-
punkter.

6 STYRMEDEL OCH PÅVERKANSSÄTT

För att diskutera några styrmedelsproblem skall vi något
fördjupa oss i en av de studier som mest ingående be-
handlat styrmedel inom byggforskningsområdet nämligen
Klingbergs studie om val och användning av styrmedel
(1980). Klingberg skriver: "Tanken är att kategorisera
styrmedlen med hänsyn till deras sätt att påverka, dvs.
genom att utgå från den mekanism som är verksam. I vilka
situationer styrmedlen används, vad syftet med dem är
och vilka konsekvenser de har ska inte användas för
själva indelningen" (s. 44). Vidare skriver Klingberg:
"Tvingande styrmedel är sådana vars påbud eller förbud
ovillkorligen ska följas. Monetära och rådgivande
styrmedel ger ekonomiska, moraliska eller sociala incita-
ment till följsamhet, men de är inte ovillkorliga" (s. 44).

Klingberg utgår, som tidigare nämnts, från Etzionis teori
om påverkanssamband (compliance relations), vilken i
korthet går ut på att olika typer av styrning tenderar
att sammanhänga med olika typer av engagemang, dvs. de
reaktioner som de påverkade visar eller känner gentemot
den organisation som påverkar dem.

Följande typologi av påverkanssamband erhålls: (s. 43)

form av		form av engagemang		
		alienerat	kalkylerande	moraliskt
makt	tvång	①	2	3
	belönande	4	⑤	6
	normativt	7	8	⑨

Etzioni hävdar att sambanden på diagonalen är de vanligaste och han kallar dessa samstämmiga och menar att dessa även är de mest effektiva.

1 tvingande samband

5 nyttosamband

9 normativt samband

Klingberg utgår från dessa teser och menar också att det inte är så att det nödvändigtvis är en typ av påverkanssamband som gäller i en bestämd situation, utan man kan ofta finna ett primärt och ett sekundärt påverkansmönster, t.ex. skolan har normativt påverkansmönster som primärt och tvingande som sekundärt. Detta torde vara en viktig punkt. Exempelvis är det vanligt inom många samhällsområden att det förekommer parallella påverkansformer. Jämför t.ex. med den pågående diskussionen inom och om socialvården huruvida man skall använda sig av tvång eller frivillighet. Till en del torde detta vara en skendebatt då ju även den frivilliga vården sker i skuggan av eventuella tvångsmässiga ingripanden om vissa villkor eller föreskrifter inte uppfylles. (Se förslaget till socialtjänstlag m.m. Prop. 1979/80 nr 1.)

I en och samma styrningssituation kan man således finna olika påverkningsmönster. Detta medför inte bara komplikationen som nämnts ovan utan även att ett och samma styrmedel kan innehålla alla tre elementen av påverkansformer. Klingberg diskuterar också gränsdragningsproblemen mellan de olika påverkningsformerna (s. 47). Han

nämner att alla tre formerna av påverkan kräver information. Var drar man då gränsen mellan information och normativ påverkan? För att verka tvingande måste information om den tvingande regeln nå fram till berörda individer. För att ett monetärt styrmedel skall kunna verka, måste information om exempelvis subventionsformer nå de inblandade. Klingberg betraktar därför information i sig som en förutsättning för att de olika styrmedlen skall kunna fungera. Således innefattar Klingberg ej information om gällande tvångsmässiga eller monetära styrmedel som rådgivande eller normativa styrmedel utan som ett led i genomdrivandet av tvingande eller monetära styrmedel.

Härmed har vi kommit fram till en kritisk punkt vad gäller tillämpningen av Klingbergs indelning av styrmedel i (1) tvingande (föreläggande och kontroll), (2) monetära (subventioner och avgifter och (3) rådgivande, vilket även innefattar moraliska påtryckningar (s. 49 och not 34).

"Tvingande styrmedel" skriver Klingberg "består av föreläggande om visst beteende och kontroll av att föreläggandet åttlyds. Gränsen mellan tillåtet och otillåtet är officiellt definierad. Fastställd stadsplan, obligatorisk bilprovning, föreskrift om värmeisolering och om byggnadslov utgör exempel på tvingande styrning" (s. 45, vår understrykning).

Denna indelningsgrund aktualiserar flera problem. För det första så skiljer denna indelning inte rättsliga styrmedel från icke-rättsliga. Indelningen utgår från deras sätt att påverka och Klingberg knyter följande verkningssätt till de olika kategorierna:

verkningsätt:

tvingande

direkt påverkan av beteendet
ändrar kalkylen för besluts-
fattaren, vilket kan påverka
beslutsfattandet

monetära

rådgivande

kan påverka värderingar och där-
med bedömningar av kalkylen och
därmed kanske beteendet

Denna indelningsgrund torde snarare gälla olika former av styrning än olika styrmedel. Klingberg har också i citatet ovan använt sig av begreppet 'tvingande styrning'. Dessa två begrepp - 'styrning' och 'styrmedel' - verkar inte vara distinkt åtskilda hos Klingberg (vilket också är fallet hos flera av de undersökta författarna). Det borde de emellertid vara då styrmedel rimligtvis betecknar medel som någon använder i en styrningsprocess. Själva imperativet är inte ett styrmedel utan snarare en målformulering eller programförklaring. Till denna föreskrift kan sedan kopplas ett eller flera styrmedel för att påverka måluppfyllelsen. Styrningen kan innehålla olika typer av styrmedel och dessa kan i och för sig vara att hänföra till samma lagreglering eller samma föreskrift.

Anta att man har för avsikt att utföra empiriska studier beträffande lämpligheten av valet av styrmedel i ett visst fall, samt av dessa styrmedels effekter. Då bör man använda sig av en indelningsgrund som bygger på sådana kriterier att man kan särskilja olika typer av medel och dessas effekter från varandra. Klingbergs grunder för indelning kan kritiseras för att inte vara tillräckligt särskiljande.

Klingberg betonar påverkansättet och ser själva mekanismerna för påverkan som det mest grundläggande. I sin typologisering ger Klingberg även konkreta exempel på olika typer av styrmedel. Man kan utgå från några av dessa exempel och sammanställa styrmedelstyper enligt Klingbergs schema och verkningsätt på följande sätt:

	verkningsätt:		
	direkt påverkan på beteendet	förändra kalkylen	påverka värderingar
Tvingande (ex. utsläppsnormer)	tvång (om utsläpp så konsekvens)	ev. utdömande av sanktion blir en kostn. i kalkylen	lagens moralbildande effekt
monetära (ex. skatt eller avgift vid utsläpp)	tvång (ej råd att betala skatt eller avgift)	kostn. som påverkar kalkylen	icke-utsläpp premieras påverkar värderingar
rådgivning (ex. miljöpropaganda)	indir. tvång (om råd ej följs så..)	ny kunskap förändrar kalkylen	påverkar värderingar

De inramade boxarna i schemat motsvarar de kombinationer av styrmedelstyp och verkningsätt som återfinns hos Klingberg. Emellertid framgår av schemats övriga rutor att samtliga kombinationer är möjliga.

Av detta kan man dra slutsatsen att de i Klingbergs terminologi benämnda tvingande styrmedel kan verka genom att direkt påverka aktörens beteende, genom att förändra aktörens kalkyl och för det tredje genom att påverka aktörens värderingar. Med tvingande styrmedel tycks Klingberg avse i första hand lagregler. Lagregler kan emellertid vara av väldigt olika karaktär och behöver inte vara tvingande i den bemärkelsen att negativ sanktion omedelbart följer vid icke-efterföljd. Exempelvis visar Lundbergs studie om arbetsmiljöregler (Lundberg 1980) att reglernas innehåll inte är absoluta utan att det snarare är fråga om en förhandlingssituation vid reglernas tillämpning. Detta rymms inte i Klingbergs typologi.

Monetära styrmedel kan vara tvingande i den bemärkelsen att de exempelvis ålägger aktören att betala en fastställd avgift i samband med ett visst förfarande. Detta kan ha samma tvingande innebörd som en tvingande regel med straffsanktion i form av böter. På motsvarande sätt kan en bötessanktionerad lagregel leda till att kalkylen för aktören förändras på samma sätt som vid en avgiftsbeläggning. Slutligen beträffande de rådgivande styrmedlen så kan även dessa ha ett tvingande innehåll. Det är inte alls ovanligt att man i en lag som reglerar viss verksamhet, använder sig av tvingande styrmedel som finns med i bakgrunden att användas om de rådgivande inte skulle visa sig vara tillräckliga (ex. AML).

När det gäller arbetsmiljöregleringen har Lundberg (1980) visat att i stället för att använda sig av olika typer av rättsliga tvångsmedel föredrar yrkesinspektörerna mer informella tillvägagångssätt. Även Jepsen (1978) har påtalat att det finns en klar skillnad i uppfattningen att använda straff som styrmedel mellan å ena sidan traditionella brott och å andra sidan moderna eller ekonomiska brott såsom exempelvis arbetsmiljöbrott. I de senare fallen blir det tal om straff endast i sista hand, medan det klart framträdande styrmedlet är baserat på frivilliga överenskommelser i varje enskild sak.

Holmberg (1981) har i en undersökning om näringsfrihetsombudsmannens verksamhet funnit att straffet som styrmedel vid genomdrivandet av lagen haft ganska liten betydelse i praktiken. Som en förklaring till att straff användes i så liten utsträckning har hon framhållit att "för att straff skall kunna användas krävs att lagstiftaren tagit ställning för att beteendet i fråga alltid är skadligt och att beteendet kan definieras med rimlig enkelhet och tydlighet" (s. 170).

På motsvarande sätt kan man se att de straffrättsliga medel som finns i LPI (Lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. SFS 1976:666) och i

Byggnadsstadgan tillämpas i mycket liten omfattning. Under 1979 användes straffsanktionerna i LPI inte alls och byggnadsstadgans straffsanktioner tillämpades i nio fall. (Rättsstatistisk årsbok 1980 - appendix.) När LPI kom depenaliserades vissa överträdelser av byggnadslagen. Dvs. man ersatte straffrättsliga sanktioner för bl.a. vissa vidtagna åtgärder där byggnadslov skulle ha krävts med ett avgiftssystem - byggnadsavgift, särskild avgift och tilläggsavgift. Dessa påföljder skiljer sig från bötespåföljden på så sätt att de fastställs av byggnadsnämnden, med undantag för tilläggsavgiften som utdöms av allmänna domstolar. Byggnadsnämnderna i Stockholms län fastställde under 1979 219 byggnadsavgifter (enligt muntlig uppgift från uppbördsenheten på länsstyrelsen i Stockholms län). Avgiftsbeloppen uppgår till högst fyra gånger den avgift som skulle betalats enligt kommunens byggnadslovstaxa.

Hellsten m.fl. (1980) har i en studie om expropriationslagens roll i planeringsprocessen också pekat på förhandlingsmomentets praktiska betydelse. Författarna framhåller att en ansökan om expropriation från kommunerna i de allra flesta fall föregåtts av långvariga förhandlingar om frivilliga uppgörelser (s. 17).

En direkt straffsanktionerad lag torde även kunna påverka aktörernas värderingar. Detta ansluter väl till rätts-teoretiska arbeten om lagars verkningssätt, särskilt till dem som påverkats av - Uppsalaskolan - (Lundstedt m.fl.). Bland sina teser förde denna skola fram just idén om lagens moralbildande effekter och straffens roll i denna process. Den moralbildande effekten ses då som en av motiveringarna till användandet av straff i lagstiftningen (se t.ex. Lundstedt 1946). Idén om lagens moralbildande effekter utgör också en huvudtanke inom den straffrättsliga allmänpreventionsteorin. I denna teori utgår man ifrån att straffens uppgift i första hand är förstärkare av det normativa värdet i lagens handlingsregel. Straffen skall därför vara utformade på ett sådant

sätt att deras stränghet överensstämmer med respektive handlings samhällseliga skadlighet. Detta är tankar som särskilt betonats i de senaste årens kriminalpolitiska debatt. Se t.ex. Brottsförebyggande rådets rapport Nytt straffsystem (1978).

7 RÄTTENS ROLL I STYRNINGSPROCESSEN

Som framgått ovan har de rättsliga aspekterna på styrmedelsproblematiken erhållit ett ganska stort utrymme i denna framställning. Detta kan motiveras med att de styrmedel som ges i lagstiftningsform utgör statens viktigaste och mest använda styrmedel. Även styrmedel som används av myndigheter, kommuner etc. har oftast en rättslig grund. Emellertid finns det andra typer av styrmedel som offentliga myndigheter kan använda sig av. Exempelvis kan dessa genom upphandling stödja vissa verksamheter eller regioner och man kan även fördela fördelar och nackdelar av skilda slag.

I detta avsnitt kommer emellertid huvudvikten att läggas vid staten som lagstiftare och lagtillämpare.

Ovan har påpekats att man inom exempelvis den ekonomiska disciplinen ofta tar lagen som given vid studier om styrning och styrmedel. Vidare nämndes att detta ofta leder till att man koncentrerar sin uppmärksamhet på att söka fel och brister i själva administrationen av lagen (ex. Lundberg 1980).

Det är emellertid viktigt att man inte behandlar lagen som en given faktor i denna typ av studier. Lagens roll i styrningsprocessen är inte given. Dess effekter och dess funktioner är inte entydiga och inte heller fungerar rättslig reglering på samma sätt inom olika områden och vid olika tider.

I detta sammanhang bör man också skilja mellan olika lagstiftningstekniker. Å ena sidan finns den kasuistiska

tekniken vilken innebär klara entydiga regler och lika klart definierade rättsliga konsekvenser. Å den andra sidan har vi den generella lagstiftningstekniken vilken inte reglerar varje företeelse i detalj. Modern lagstiftning har alltmer kommit att präglas av den senare typen.

Som exempel på modern lagstiftningsteknik måste ramlagstiftningen nämnas. Denna aktualiserar en rad intressanta problem som vi inte kan fördjupa oss i här. Lagstiftarens syfte kan vara att uppnå vissa betstämda mål (målsynen) eller att sätta igång vissa bestämda processer (processyn). Distinktionen är emellertid inte så klar som det kan tyckas vid första ögonkastet: målet kan ju vara att få igång en viss process, t.ex. demokratisering av arbetslivet eller ökat medbestämmande. Syftet kan naturligtvis också vara att skjuta på problemet: man överlämnar åt de inblandade parterna att utbilda en praxis som så småningom eventuellt kan detaljregleras i avtal eller förordningar.

Ramlagstiftningen aktualiserar också en annan övergripande fråga: vem är det egentligen som styr? Är det de lagstiftande organen? De lagtillämpande organen? Intresseorganisationerna? Också detta är emellertid frågor som det här skulle föra för långt att fördjupa oss i.

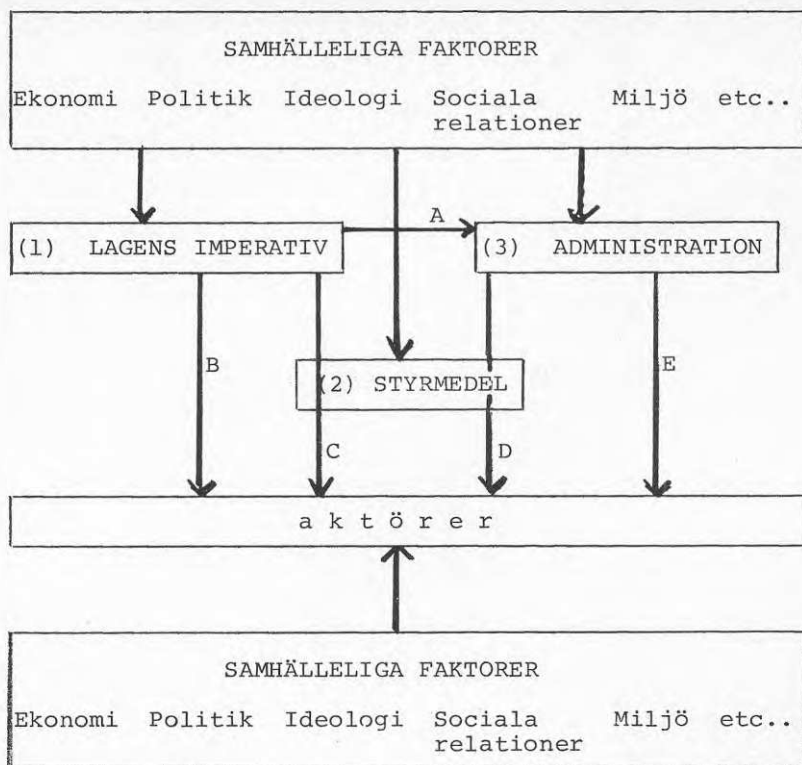
Det imperativ som lagstiftande organ riktar till allmänheten, kan vara ett mer eller mindre starkt incitament (i vissa fall kanske till och med ett tillräckligt) för att lagens styrningsmål skall uppfyllas. I de flesta fall är det emellertid inte tillräckligt att i lagform presentera ett imperativ. Vad som ju är lagens karaktäristika är (a) att den är sanktionerad, (b) att det finns en för ändamålet särskild organisation som har till uppgift att kontrollera lagens efterlevnad och tillämpa de sanktioner som finns och (c) att denna organisation har legitimitet att utföra dessa uppgifter. (Detta är ett allmänt ganska accepterat sätt att skilja rättsregler från exempelvis moraliska regler, t.ex. Weber 1977.)

I den rättsliga regleringen ingår tre element:

- (1) lagens imperativ
- (2) styrmedel som kan användas för att påverka beteendet hos medborgare, organisationer, företag etc.
- (3) bestämmelser gällande de administrativa myndigheterna (kompetensregler, processuella regler)

Lagens imperativ riktar sig såväl till den allmänhet vars verksamhet eller beteende omfattas av regeln som till den administrativa myndighet som har till uppgift att genomdriva och kontrollera lagen (domstolar, arbetarskyddsstyrelsen, byggnadsstyrelsen etc.).

Lagstiftningens styrande funktioner kan således uttryckas i schematisk form på följande sätt:



Ovan diskuterades skillnader i vad som skall räknas som styrmedel beroende på om man ser styrningsprocessen utifrån lagstiftarens eller lagtillämparens perspektiv. I schemat ovan finns båda aspekterna med. Emellertid förefaller det rimligt att skilja mellan lagens föreskrifter - dvs. lagens uppmaning eller imperativ och de styrmedel som finns (jfr. ovan s. 35). Detta utesluter dock inte på något sätt att föreskrifter i sig kan ha styrande funktioner eller effekter.

Lagstiftning och lagtillämpning sammantagna kan sägas utgöra en styrform i den offentliga verksamheten. I figuren har fem styrfunktioner, dvs. fem olika sätt på vilka rättssystemet kan ha styrande effekter för olika verksamheter, markerats (A-E). Dessa skall nu gås igenom:

(A) Rättsliga handlingsregler för myndighet etc.

I detta fall riktas lagstiftarens imperativ till en myndighet eller kommun, landsting etc. Lagen innehåller här en uppmaning till myndighet att genomföra vissa beslut, kontrollera vissa verksamheter, fullfölja vissa uppgifter etc. Denna uppmaning är i allmänhet också sanktionerad såtillvida att myndighetspersoner har vissa skyldigheter att följa statsmakternas föreskrifter. Den styrde är således i det här fallet en myndighet som sedan i sin tur förväntas styra individer och organisationer av olika slag.

(B) Rättsliga handlingsregler för allmänheten

Här är det fråga om en uppmaning som lagstiftaren riktar mot enskilda individer som ett kollektiv. Ovan har nämnts att dessa föreskrifter möjligen i vissa fall skulle utgöra tillräckliga incitament för att den styrandes målsättningar skall komma att uppfyllas. Denna styrfunktion förekommer oftast i samband med andra styrfunktioner. Om den uppträder ensam skulle detta innebära att den rättsliga handlingsregeln inte är sanktionerad. Detta förekommer, jfr. t.ex. de s.k. portalparagraferna i arbetsmiljölagen, socialtjänstlagen, miljölagen etc.

Faktorer som påverkar den styrande effekten av lagens imperativ kan vara dels vilken grad av legitimitet den styrande åtnjuter och dels vilken grad av legitimitet som det beteende man önskar uppnå har. En hög grad av legitimitet höjer naturligtvis sannolikheten för att en styrande effekt skall följa.

Även om det rättsliga imperativet inte står ensamt utan är kombinerat med ett eller flera styrmedel, finns det anledning att vid studier av styrningsprocesser även granska själva innehållet i den aktuella föreskriften. Det kan vara så att uppmaningen till sitt innehåll är så oklar att man inte kan förutsätta att aktören skall kunna utläsa hur han bör handla för att följa lagens

intentioner. Detta kan naturligtvis även gälla dem som skall administrera lagen; dessa lämnas ofta med en vag och mångtydig lagtext som är svår att tillämpa utan att använda sig av även andra än de traditionellt godkända rättskällorna (förarbeten, prejudikat, kommentarer etc.). Det kan även förhålla sig så att lagstiftande myndighet inte slutligt tagit ställning till hur den konflikt som regleras skall lösas, utan lämnar detta åt tillämpningen att bestämma. Detta kan till viss del sägas gälla arbetsmiljölagstiftningen. Om denna lag säger Flodgren, Hydén och Sandström (1981) att "i stället har samhället genom lagen skjutit över det huvudsakliga ansvaret på företagen, vilket i praktiken innebär att man avhåller sig från styrning och kontroll".

(C) Hot eller förespeglning om rättslig konsekvens

I det rättsliga systemet använder man sig av vissa medel för att påverka allmänheten att följa den uppmaning till viss handling eller visst handlingssätt som följer av lagens föreskrifter. Dessa styrmedel utgör hot eller förespeglingar om att vissa konsekvenser kommer att följa vid vissa handlingsalternativ. Det kan vara fråga om såväl positiva konsekvenser som personlig framgång, belöningar, subventioner etc. som negativa, t.ex. straff, avgifter etc.

För att vara verkningsfullt måste styrmedlet ha relevans för de aktörer som berörs. Konsekvensen av styrmedlet bör utgöra en beslutsförutsättning i aktörens verksamhet på det sätt som beskrivits ovan. Om styrmedlet t.ex. utgör en kostnad i aktörens verksamhet bör denna stå i proportion till en eventuell vinst vid ett annat handlingssätt. Vidare bör ju styrmedlet vara riktat mot någon beslutsförutsättning som aktören beaktar vid val av handlingsalternativ.

(D) Administration av konsekvenser

Administratörers uppgift är bl.a. att tillämpa de styrmedel som står dem till buds för att därmed försöka uppnå politiskt fattade beslut. De styrmedel som under (C) beskrivits som hot eller förespeglning av konsekvenser, realiserar av tillämparna. Den administrativa myndigheten måste således ha resurser för att kunna använda de styrmedel som finns, annars skulle hot eller förespeglning om konsekvenser bli innehållslösa.

Ett annat exempel på styrmedel av denna typ är utdelande av förmåner. Exempelvis har vissa myndigheter (AMS etc.) lagreglerad rättighet att dela ut subventioner under vissa förutsättningar. Leion (1980) har undersökt subventioner till näringslivet. Han pekar på att antalet subventionsformer har ökat drastiskt under senare år. Detta har motiverats med att vissa styrmedel behövs för att bevara selsättning etc. Emellertid hävdar Leion att subventionspolitiken åtminstone delvis inte når önskat resultat. Missbruk av subventioner förekommer. Subventioner utgår under vissa förutsättningar, dvs. styrningen skall ske på vissa villkor. Emellertid så är subventionsverksamheten svår att kontrollera, då det inte finns någon större vilja att beivra eventuellt fusk. Författaren hävdar att alla som har insyn i verksamheten - exempelvis ekonomiskt stöd till nedläggningshotad industri - har intresse av att pengarna kommer, företaget, facken, lokala myndigheter etc.

(E) Administrativa handlingsregler

Även administrativa myndigheter kan i vissa fall rikta imperativer i form av föreskrifter till allmänheten. Exempelvis har arbetarskyddsstyrelsen rätt att utfärda föreskrifter.

I den rättsliga styrformens funktioner finner vi således styrmedlen under (C) och (D). Vid studier och analys av styrmedel bör man också se till vilka handlingsregler de avser att förstärka. Vid en "misslyckad" styrning behöver

det ju inte nödvändigtvis vara fel på styrmedlet eller på det sätt det administrerats. Det kan ju även vara så att handlingsregeln t.ex. inte fått tillräcklig publicitet (kommunicerats), regelns innehåll kan vara vagt och mångtydigt, lagstiftaren tar inte ställning till bakomliggande konflikter, regeln saknar legitimitet, etc.

Ett intressant uppslag för FoU-verksamhet på detta område är att undersöka konkreta exempel på varför styrning inte fungerar, eller i varje fall inte fungerar så som man tänkt sig. Detta innebär att man först försöker kartlägga vilka föreställningar olika inblandade aktörer har om hur styrningen bör eller skall fungera, och sedan undersöker hur den fungerar. Finner man då att den inte fungerar, i varje fall inte så som man tänkt, går man vidare och söker systematiskt efter tänkbara förklaringar till detta. Det kan t.ex. vara att de som styr har felaktig verklighetsbild, gör oriktiga eller onyanserade antaganden om de styrda, eller att de styrda anteciperar de styrandes aktioner och vidtar motåtgärder som neutraliserar effekterna av styrningsförsöket, eller - om diskrepansen mellan de styrandes och de styrdas värderingar är alltför stor - att öppet sabotage förekommer. Det kan också vara fråga om auktoritets- eller legitimitetskris eller att styrningens effekter begränsas av strukturella faktorer - styrning och styrmedel kan inte konkurrera med andra starkare styr- och påverkanskrafter. Vidare kan det vara fråga om oskicklighet från de styrande: de använder felaktiga eller olämpliga metoder och styrmedel för att påverka dem som skall styras. Naturligtvis behöver det inte alltid vara en och samma orsak till att styrningsförsök misslyckas: det kan vara olika omständigheter vid olika tillfällen, och dessa omständigheter kan på skilda vis kombineras med varandra. Här finns ett rikt område för fallstudier som kan ge oss säkrare och mera realistiska kunskaper om styrningens förutsättningar, möjligheter och begränsningar.

8 NÅGRA FALLSTUDIER

Inom byggforskningens område har en del studier om styrning av olika samhällsaktiviteter gjorts (se litteraturlistan). Få studier har direkt haft styrmedel som sitt studieobjekt. Detta hindrar emellertid inte att det finns en del kunskap om olika styrmedels användning.

Några sådana studier skall kort diskuteras mot bakgrund av vad som tidigare berörts i denna rapport.

8.1 Planering av mindre industriorter

Maunsback och Mårtensson (1978) har gjort några studier om hur samhällsplaneringen sett ut i några orter som domineras av några stora industriföretag. Man har försökt att besvara frågan vem som styr utvecklingen i de utvalda orterna. Bl.a. konstaterar författarna att "impulserna till samhällsplaneringen kommer i de undersökta fallen, vid såväl expansion som tillbakagång, genom företagens utspel, vilket ger företagen ett stort initiativ över beslutsunderlagets utformning" (s. 49).

Dessa fallstudier undersöker inte direkt vilka styrmedel som olika intressenter använt sig av. Om man ser till de olika sätten att indela styrmedel som beskrivits ovan, skulle det snarast bli aktuellt att i den här studien fråga sig: Vilka är det som styr? Vem har haft makt att använda vilka styrmedel? Hur effektiva har dessa varit?

8.2 Ett bostadsområdes tillkomst

Ekeström, Gustafsson och Johansson (1981) har genomfört en studie om hur ett nytt bostadsområde i Luleå växt fram. De studerade vilket handlingsutrymme som kommunen hade då bostadsområdet (Björkskatan) planerades. På så sätt avsåg man ta reda på vilka faktorer som styrte Björkskatan tillkomst och utformning. Totalt sett så har kommunens handlingsutrymme i första hand begränsats av:

- allmänt hög kostnadsnivå i Luleå
- ont om arbetskraft och liten konkurrens mellan byggnadsentreprenörer på grund av de många byggnadsprojekten
- brist på resurser
- låg exploateringsgrad
- dåliga grundförhållanden inom delar av området.

Dessa styr- eller ramfaktorer har enligt författarna inskränkt kommunens handlingsutrymme. I studien nämns några styrmedel: tomträttsupplåtelse, statliga lån, exploateringsavtal, stadsplan, statsbidrag. Under bostadsområdets framväxt har naturligtvis många fler styrmedel varit aktuella och denna typ av studie skulle kunna utvidgas till att inventera styrmedel, för att därefter analysera dessa med avseende på maktförhållanden, styrande, styrda, effekter etc. Även frågan vilka möjliga styrmedel som inte användes skulle kunna undersökas i den här typen av fallstudie.

Det processtänkande som kommit till uttryck i schemat ovan (avsnitt 4), kan då utgöra en helhetsinriktad utgångspunkt. Vilka faktorer är det som driver fram ett styrningsinitiativ - eller ett uteblivet styrningsinitiativ? Vem styr? Vilka mål formuleras? Vilka och vems intressen tillvaratas? Vad avser olika aktörer att uppnå? Mot vilka beslutsförutsättningar i den styrdes verksamhet riktar sig styrmedlet? Är detta faktorer som låter

sig påverkas eller har de endast marginell betydelse? Har den styrdes handling påverkats av styrningen? Hur skulle han handlat om styrmedlet inte funnits? Vad orsakar styreffekt respektive utebliven styreffekt? Vilka styrkrafter är starkast?

Med en sådan utgångspunkt skulle man kunna studera de styrmedel som förekommit inom ett avgränsat samhällsområde. För att inventera olika typer av förekommande styrmedel bör någon eller några indelningsgrunder användas för att få överblick över styrmedelskomplexet. I de allra flesta styrningsprocesser inom samhällsplaneringen och byggnadsplaneringen, finns en rad olika styrmedel som samverkar och konkurrerar.

8.3 Samhällets styrmedel vid sanering

Ett annat angreppssätt har varit utgångspunkten för Wärns (1979) studie. Författaren har utgått från ett avgränsat styrproblem utan avseende på geografisk begränsning eller på andra styrkrafter och försökt inventera vilka "administrativa" styrmedel som finns att tillgå inom just detta styrområde. Samtliga styrmedel som Wärn tar upp har rättslig grund. Wärn har visat att kommunerna skiljer sig avsevärt när det gäller att utnyttja de lagar och bestämmelser som finns och menar att detta till stor del beror på den politiska viljan att styra saneringen.

Av tabellen framgår att de undersökta kommunerna använde sig av rättsliga styrmedel i ganska liten omfattning. Klara skillnader mellan de undersökta kommunernas benägenhet att använda befintliga styrmedel förekommer också enligt Wärns undersökning.

TABELL 3.7

KOMMUNERNAS UTNYTTJANDE AV GÄLLANDE LAGSTIFTNING

	Åtgärdsf. enl BSL ^{*)}	Inlösen enligt exprop. lagen	Förköp enligt förköps- lagen	Avstyrkande av förvärv enligt för- värvslagen	Tvångsförf enligt tvångsför- valtn.lag.	Oblig.bostads förmedling vid statliga lån
STOCKHOLM	Smärre antal	Används ej	Förekommer knappast längre	ca 20 fall	Hyresgästf. har ett an- tal ärenden på gång	JA
GÖTEBORG	Driver ej ngt ärende	Vanligt i område med stort in- slag av rivn/nyb.	Viss utstr. 6 av 272 (1978)	6 av 189 (1978)	Inget fall	JA
MALMÖ	2 fall	Utnyttjas i ett större san- projekt	10/år (1977)	4/år (1977)	---	JA
NORR- KÖPING	Förekommer ej	16 fast. under 10 år	9 fast 14 ¹ frivill) (positivt)	Förekommer ej	Förekommer ej	JA
VÄSTERÅS	Inget fall	Inget fall	Enstaka fall	Ej varit aktuellt	Inget fall	ÖK med BH om kommunal för- medling av större delen av lgh
KALMAR	Inget fall	Inget fall	6 fall totalt	Inget fall	Inget fall	NEJ
SUNDSVALL	Inget fall	Ett fåtal	1-2/år	Förekommer ej	Aldrig	JA
HELSINGB.	2 ggr (omständ- ligt)	100 har har sökts 10 till huvudförh (effekti- vast)	5 fall	Gäller ej	2 fall (Omständ- ligt)	Tillämpas ej
SUNDBY- BERG	Aldrig	Aldrig	Aldrig	Ett fall	Aldrig	JA

*) Bostadssaneringslagen

Wärn har således utgått från en inventering av styrmedel som inte bygger på huruvida styrmedlen används eller ej. Ekeström m.fl. (1981) utgick i stället från att inventera vilka styrmedel som faktiskt använts (jfr. ovan 8.2). Fördelen med Wärns metod är att man på så sätt kommer att behandla även styrmedel som inte används. Att de inte används kan vara att hänföra till maktfrågor, dvs. någon aktör har makt att definiera när förutsättningarna för användandet av ett styrmedel föreligger eller makten att bedöma nyttan av ett sådant användande.

Wärn har i huvudsak behandlat rättsliga styrmedel. Man skulle kunna utgå från frågeställningar som: vilka rättsliga styrmedelsformer finns det med utgångspunkt i schemat ovan? Hur kompletterar dessa varandra? Vilka styrmedel inom en viss sektor finns reglerade i lag? Vem har makt över dessa? Vem använder dessa? För vilka syften? Mot vem? Vilka styrmedel används? Vilka effekter har dessa?

9 AVSLUTANDE KOMMENTARER

Den styrning som sker med hjälp av lagstiftning och lag-tillämpning är endast en del av den styrning där det offentliga är styrsobjekt. Offentlig styrning kan även ske genom exempelvis indirekt ekonomisk styrning (diskonto, avgifter till det allmänna, prisreglering etc.) eller genom allokering av statlig och annan offentlig upphandling. I detta arbete har dessa typer av offentlig styrning endast antytts genom några exemplifieringar.

Den offentliga styrningen är i sin tur endast en del av den totala samhällseliga styrningen. I schemat över styrningsprocessen i avsnitt 4 ovan finns dock även denna typ av styrning med genom att olika styrsobjekt (initiativtagare) har angetts.

Slutligen är styrningen ett resultat av de totala samhällseliga aktiviteterna och styrningens riktning och styrningens medel såväl som dess faktiska förutsättningar och konsekvenser måste analyseras utifrån strukturella förhållanden. Detta har också beskrivits i schemat i avsnitt 4 ovan.

Om man i den empiriska forskningen vill utgå från ett helhetsperspektiv måste man ta hänsyn till dessa aspekter på styrningsprocessen.

Exempelvis skulle Ekeströms m.fl. (1981) studie om bostadsområdet "Björkskatan" (jfr. ovan 8.2) kunna

utvecklas till en sådan studie. Man skulle då leta efter de strukturella förutsättningar som finns för att styra utformningen av området och vilka olika intressen som finns bakom dessa förutsättningar. Man skulle vidare kunna studera vilka som intagit rollerna som styrande.

Vilka styrmedel har den styrande eller de olika styrande haft till sitt förfogande och vilka har de utnyttjat respektive inte utnyttjat.

Vidare borde man analysera vilka maktmedel som ligger bakom de olika styrandes användande av styrmedlen och hur dessa påverkat den faktiska utvecklingen. Varför har vissa styrmedel större genomslagskraft än andra? Hur verkar styrmedlen? Steg för steg skulle man arbeta sig vidare för att besvara frågan: Varför ser bostadsområdet "Björkskatan" ut som det gör och vilka styrmedel har använts av vem?

Vad gäller den rättsliga biten skulle denna studeras mot bakgrund av vilka begränsningar som andra faktorer ställer upp för lagstiftaren och lagtillämparen.

Vid en inventering av styrmedel i samband med ett bostadsområdes tillkomst t.ex., skulle man finna en del styrmedel av rättslig karaktär. Denna typ av styrning har tilldragit sig stort intresse, och lagstiftning och lagtillämpning är också statens viktigaste och mest använda styrform.

Rättsliga styrmedel i samhällsplaneringen kan inventeras utifrån två olika utgångspunkter. För det första kan man studera vilka styrmedel som en viss lagstiftning eller ett visst lagrum innehåller. Med andra ord - vilka medel finns för att genomdriva en viss rättslig handlingsregel. För det andra kan man utgå från ett handlingsområde eller från en avgränsad sektor av samhällsplaneringen och inventera de rättsliga styrmedel som kan bli aktuella. I det senare fallet analyserar man inte en

speciell lag utan man utgår från ett handlingsområde och analyserar vilka lagar som innehåller relevanta styrmedel.

Vad som ger de rättsliga styrmedlen en speciell funktion är, som berörts ovan i avsnitt 7, att den rättsliga regleringen innehåller olika element vilka inte nödvändigtvis samverkar mot ett bestämt mål. Lagens innehåll och funktion är inte alltid entydigt.

Om man utgår från schemat i avsnitt 7 ovan, är det inte givet att den handlingsregel som anges stöds eller förstärks av det eller de styrmedel som kompletterar imperativet. En studie som belyser detta fenomen är Aubert, Ekhoft, Sveri (1952) om genomdrivandet av en ny hembiträdeslag i Norge. Lagstiftningen avsåg att lösa en konflikt mellan arbetsgivare och arbetstagare genom att reglera arbetstider m.m. Det var fråga om en styrning av arbetsförhållandena i en riktning som gynnade arbetstagarna (jämfört med tidigare förhållanden). I det rättsliga imperativet, vilket riktade sig till arbetsgivare, arbetstagare och domstol företrädde arbetstagarnas intressen. Emellertid fick de processuella reglerna en sådan utformning att de materiella handlingsreglerna kom att få betydligt mindre faktisk betydelse för arbetstagarna än vad som verkade framgå av handlingsreglerna.

Detta exempel pekar på nödvändigheten av att analysera den rättsliga styrningen med avseende på såväl handlingsregler som styrmedel. Handlingsregel och styrmedel, dvs. medel att genomdriva lagens imperativ, kan motverka varandra och det är vidare inte givet att en svag faktisk effekt av en lag är att hänföra till brister i lagens styrmedel. Uteblivna effekter kan vara att hänföra till lagens handlingsregel som sådan eller till de förutsättningar som lagen vilar på. Vid studiet av olika styrmedels effekter uppstår problemet med att fastställa vilka mål dessa styrmedel är avsedda att bidra till att

uppfylla. För att kunna uttala sig om ett styrmedel varit effektivt eller ej, måste målet för styrningen fastställas. (Beträffande metodproblem vad gäller utvärdering av rättsliga reformer se Nilsun 1981.)

Inventering och analys av rättsliga styrmedel skulle därför kunna ske genom att man utgår från de olika styrfunktioner hos rätten som angivits i avsnitt 7. Dessa styrfunktioner återfinns t.ex. i lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. (SFS 1976:666):

(A) Rättsliga handlingsregler för myndighet återfinns i 2 §. Där stadgas att det åligger byggnadsnämnd att uppta fråga om påföljd eller annan åtgärd enligt lagen. Det är således byggnadsnämnds skyldighet att vidta rättsliga åtgärder i vissa i lagen definierade situationer.

(B) De rättsliga handlingsregler som riktar sig till allmänheten (imperativerna) återfinns i byggnadslagen och byggnadsstadgan i första hand. Lagen om påföljder m.m. hänvisar till dessa lagar.

(C) Lagen om påföljder m.m. innehåller hot eller förespeglingar om vissa konsekvenser som kan följa om handlingsreglerna icke följs. Dessa konsekvenser är straffsanktioner eller avgifter av olika slag.

(D) Lagen innehåller vidare vissa administrativa konsekvenser. Om handlingsreglerna inte följs kan byggnadsnämnd utdöma avgifter. Byggnadsnämnd kan även förena de förelägganden man utfärdar med viten.

(E) Även byggnadsnämnd har rätt att utfärda handlingsregler. Byggnadsnämnden uppträder i dessa fall som regelstiftare och kan t.ex. förbjuda att ett påbörjat byggnadsarbete fortsättes under vissa givna förutsättningar.

LITTERATUR

- Andersson S, Mellbourn A, Skogö I (1978)
Myndigheten i samhället, Borås: Liber
- Aubert V (1981)
Inledning till rättssociologin, Lund: AWE/Gebbers
- Aubert V, Eckhoff T, Sveri K (1952)
En lov i søkelyset, Oslo
- Byggeforskningsrådet (1980)
Verksamhetsplan 1981-1985, Stockholm
- Dahlberg-Larsen J (1977)
Retsvidenskaben som samfundsvidenskab, Köpenhamn:
 Juristförbundets förlag
- DsJu 1978:5
Företagsböter, Stockholm: Liber
- DsJu 1981:3
Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet,
 Stockholm: Liber
- Ekeström S, Gustafsson T, Johansson G-B (1981)
Pilotprojekt Björkskatan i Luleå Byggeforsknings-
 rådet R24:1981
- Floderus Å (1980)
Kan kommunerna styra bebyggelseutvecklingen?
 Byggeforskningsrådet T16:1981
- Floderus Å & Melz P (1980)
Skatt och markutnyttjande, Statens institut för
 byggnadsforskning (SIB) M 80:17, Gävle
- Flodgren B, Hydén H, Sandström T (1981)
Arbetsrätt, Lund: Liber läromedel
- Forskningsstyring - med saerlig henblik på de højere
 uddannelseinstitutioner
 Betänking nr 794, undervisningsministeriet
 Oslo februar 1977

- Gorpe P (1978)
Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna,
Falköping: Liber
- Hedman E (1976)
Fysisk miljö och socialt liv, Byggeforsknings-
rådet T31:1976
- Hellner J (1974)
Juridiska styrmedel, ADBJ rapport 1974-1, Juri-
diska inst., Stockholm
- Hellsten P, Hållén G, Magnusson L (1980)
Expropriationslagens roll i planeringsprocessen,
Byggeforskningsrådet R122:1980
- Hermerén G (1981)
KPP-projektets metodik - Utvärdering av ett
experiment i tvärvetenskap, Byggeforskningsrådet
R11:1981
- Holmberg S (1981)
Mot monopolisering? NO:s verksamhet under 25 år
Lund: Norstedts
- Hydén H (1978)
Rättens samhälleliga funktioner, Lund: Student-
litteratur
- Jepsen J (1978)
Tiltale eller aftale? - Om bruken av straff som
påvirkningsmiddel i arbejdsmiljösager, Arbeidspapir
till Nordisk konference om arbeidslivsforhold.
Arressöhøj 19-23 juni 1978
- Klingberg T (1980)
Val och användning av styrmedel, Byggeforsknings-
rådet T10:1980
- Leion A (1980)
Bidrag och politik, Brottsförebyggande rådet
1980:5. Stockholm: Liber
- Lindgren L, Magnusson D, Stjernquist P (1971)
Sociala styrningsformer, Uppsala: A&W

- Ljung L (1980)
Styrmedel i stadsbyggandet. Hur används de i kommunerna? Stockholms stadsbyggnadskontor (stencil)
- Lukes S (1974)
Power - A radical View, London
- Lundberg L (1980)
Implementeringen av arbetsmiljöregler, Företags-ekonomiska inst. Uppsala (stencil)
- Lundquist L (1976)
Några synpunkter på begreppet politisk planering, Statsvetenskaplig tidskrift
- Lundstedts V (1946)
Straffverkställighet och allmänprevention, SvJT 1946 s. 641
- Maunsbach T & Mårtensson B (1978)
Samhällsplanering. Mönster, inflytande och alternativ, Byggforskningsrådet R32:1978
- Nilstun T (1981)
Utvärderingsforskning i Edlund m.fl.: Metoder för Utvärdering av Reformen i Arbetslivet, Lund: Studentlitteratur
- Nytt straffsystem - Idéer och förslag
Brottsförebyggande rådet rapport 1977:7, Stockholm: Liber
- Proposition 1979/80 nr 1
Om socialtjänst m.m.
- Rehnman E (1975)
Systemsamhället, Stockholm: Aldus
- Rosing H (1978)
Vetenskapens logiska grunder, Helsingfors
- Rättsstatistisk årsbok 1980 - appendix, Stockholm: SCB 1981

- Sandberg Å (1981)
Samhällsarbete och samhällsplanering - en fråga om makt i Samhälleligt förändringsarbete, Byggeforskningsrådet R19:1981
- Sandblad J (1978)
Exploateringsavtal - styr- och genomförandemedel för förnyelse- och råmarksområden, Byggeforskningsrådet R72:1978
- SOU 1970:33
Medel för styrning av byggnadsverksamheten, Stockholm
- SOU 1974:101
Begränsning av svavelutsläpp - en studie av styrmedel
- Steneroth-Sillén M & Stjernquist P (1980)
Rättens roll i landskapsomvandlingen, FRN rapport nr 30
- Stevrin P (1974)
Samhällsstyrning, Stockholm
- Stjernquist P (1973)
Laws in the Forests, Lund: CWK Gleerup
- Stjernquist P (1976)
Rättens roll i social förändring, Samarbetskommittén för långsiktigmotiverad forskning, rapport nr 2
- Stjernquist P & Widerberg K (1980)
Rättens roll i samhällsbyggandet, Lund: Norstedts
- Stockholms kommunplanering (1974)
- Svensson C, Widebäck G, Wijk G (1976)
Styrning av påverkan av boendeservice, Malmö: EFL
- Weber M (1977)
From Max Weber, Gerths&Mills (Eds) London: RKP
- Wennergren B (1976)
Lagstiftningen som administrativt styrmedel jämfört med ekonomiska och andra styrmedel. Nordisk administrativ tidskrift s. 191

Wijkander H (1980)

Om bostadspolitiska styrmedels effekter på stadsstrukturen, Stockholms universitet (stencil)

Wirén E (1979)

Regional planering, Byggeforskningsrådet T20:1979

Wärn B (1979)

Samhällets styrmedel vid sanering och ombyggnad, Byggeforskningsrådet R99:1979

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
810328-5 från Statens råd för byggnadsforskning
till Filosofiska inst. vid Lunds Universitet.**

R25: 1982

ISBN 91-540-3652-6

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6700525

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm**

Cirka pris: 25 kr exkl moms