

## Regeringens skrivelse

1984/85: 202

om den offentliga sektorns förnyelse;

beslutad den 18 april 1985.

Regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

SVANTE LUNDKVIST

BO HOLMBERG

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen för riksdagens kännedom ett samlat program för den offentliga sektorns omvandling och utveckling.

De skilda frågorna behandlas under rubrikerna service och valfrihet i den offentliga sektorn, medborgaren i centrum, regeringens förhållande till sina myndigheter, arbetet inom de statliga myndigheterna, förhållandet stat-kommun, delaktighet i samhällsverksamhet – kommunal demokrati samt utveckling av den statliga personalpolitiken.

Av skrivelsen framgår att den är avsedd att följas upp genom olika förslag och beslut från regeringens sida.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1985-04-18

**Närvarande:** statsrådet Lundkvist, ordförande, och statsråden Leijon, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom

**Föredragande:** statsrådet Holmberg

## Skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse

---

### 1 Inledning

Den offentliga sektorns omfattning och inriktning har fortlöpande varit föremål för politisk diskussion. De skilda uppfattningarna hänger samman med inställningen till frågan om samhällets skyldigheter, dvs. vilka uppgifter som bör anses vara ett gemensamt ansvar för medborgarna och därför skötas av organ som är gemensamma för medborgarna.

I alla samhällssystem finns en offentlig sektor. Försvar och rättsväsende har av hävd räknats till samhällets ansvar. I Sverige räknas sedan länge också skolundervisning och stöd till dem som inte själva kan försörja sig till samhällets uppgifter.

Dagens starka offentliga sektor har vuxit fram ur välfärdspolitiken, dvs. uppfattningen att vissa verksamheter – som vård, omsorg och utbildning – är av så grundläggande betydelse för människornas liv att de bör tillkomma alla medborgare på lika villkor. De görs tillgängliga utifrån medborgarnas egna behov och förutsättningar och utan hänsyn till deras individuella ekonomiska resurser.

Till välfärdspolitiken hör också uppfattningen att vissa frågor – som bebyggelsens utformning eller skyddet för miljön – har sådan betydelse för alla människors tillvaro att de bör styras av regler som utformas av medborgarna gemensamt.

Inställningen att sociala insatser och utbildning skall tillkomma medborgarna på lika villkor betyder att samhällets uppgift är vidare än att enbart tillhandahålla ett skyddsnet för dem som inte har ekonomiska möjligheter att själva köpa sig vård, omsorg och utbildning. Samhällets uppgift är att hålla en så omfattande tjänsteorganisation att den kan ta emot *alla* medborgare och erbjuda dem *samma* goda kvalitet på tjänsterna. Ty det är endast

så som fördelning efter behov, inte efter inkomst, kan åstadkommas. Delar man upp organisationen i två delar, ett "skydds nät" för de svagaste grupperna och en "marknadsanpassad del" för övriga grupper, för man ofrånkomligt in en styrning efter ekonomiska resurser snarare än faktiska behov, och tjänsterna kommer inte längre att erbjudas på lika villkor till medborgarna. När det gäller utbildning tillkommer att det är viktigt att skapa en för medborgarna gemensam referensram.

Det har rätt betydande enighet kring de välfärdspolitiska reformerna. Välfärdspolitiken stammar ur egna bittra erfarenheter hos stora medborgargrupper av det mänskligt förödande i att inte ha råd till nödvändig sjukvård, till omsorg om de gamla, till utbildning åt barnen. Ur de erfarenheterna växte uppfattningen om det nödvändiga i att människorna solidariskt, genom sina gemensamma samhällliga organ, tog ansvaret för att dessa tjänster skulle stå till förfogande för alla människor alltefter deras egna behov.

På samma sätt växte uppfattningen om att dessa tjänster skulle utgå lika för alla fram ur en ideologiskt betingad jämlikhetssyn; man ville inte ha ett system för de fattiga och ett för de rika. Motiveringarna för denna generella välfärdspolitik finns tydligast formulerade i Per Albin Hanssons anförande i riksdagens remissdebatt år 1928 (andra kammarens prot. 1928: 3 s. 11):

"Hemmets grundval är gemensamheten och samkänslan. Det goda hemmet känner icke till några privilegierade eller tillbakasatta, inga kelgrisar och inga styvbarn. Där ser icke den ene ner på den andre, där försöker ingen skaffa sig fördel på andras bekostnad, den starke trycker icke ned och plundrar den svage. I det goda hemmet råder likhet, omtanke, samarbete, hjälpsamhet. Tillämpat på det stora folk- och medborgarhemmet skulle detta betyda nedbrytandet av alla sociala och ekonomiska skrankor, som nu skilja medborgarna i privilegierade och tillbakasatta, i härskande och beroende, i rika och fattiga, besuttna och utarmade, plundrare och utplundrade."

I dag förs en livlig debatt om välfärdssamhället och den offentliga sektorns fortsatta utveckling. Men alla förändringar av denna sektor måste bygga på att de grundläggande sociala nyttigheterna skall tillkomma alla medborgare på lika villkor och fördelas efter människornas behov, inte efter deras ekonomiska tillgångar. Förändringar som strider mot dessa principer måste avvisas.

Denna syn har sedan länge slagit igenom i den offentliga sektorns verksamhet och arbetsformer. Ändå finns det flera skäl till att nu ta upp frågan om förändring och vidareutveckling av den offentliga sektorn.

Den offentliga sektorn arbetar i dag under andra förutsättningar än under uppbyggnadsåren. De kvantitativa bristerna är långt mindre och den offentliga sektorn fyller väl sin uppgift att kunna erbjuda tjänster till *alla* medborgare. Därmed ändras förutsättningarna för den offentliga sektorns arbete. De organisatoriska kraven är annorlunda i ett uppbyggnadsskede än i ett konsolideringsskede; kraven på central styrning av verksamheten

är hårdare i ett expansionsskede, då resurserna fortfarande är otillräckliga. I ett konsolideringsskede med tillräcklig eller nästan tillräcklig kapacitet träder andra krav i förgrunden. Möjligheterna att nära anpassa utbudet av samhällstjänster till individuella behov ökar. I takt därmed stiger kraven på inflytande över verksamhetens utformning från dem som utnyttjar tjänsterna och från medborgarna i allmänhet.

Själva tillväxten och storleken av den offentliga organisationen ställer också särskilda krav. Det är exempelvis uppenbart att det i dagens stora kommuner krävs en annan typ av kommunal beslutsorganisation än i de gamla, betydligt mindre kommunerna, för att främja det medborgerliga demokratiska inflytandet.

Med storleken kan följa en problemfylld komplexitet, om inte den politiska beslutsorganisationen och möjligheterna att utöva politisk kontroll över verksamheten anpassas i en väl utbyggd, vittförgrenad kommunal beslutsorganisation. Med en väl fungerande medborgerlig insyn och kontroll över den offentliga förvaltningen skapar storleken i sig inte några demokratiska problem. Stor uppmärksamhet måste dock ägnas dessa frågor. Anpassningen kommer inte av sig själv.

Det förtjänar påpekas att just själva omfattningen av den offentliga sektorn också erbjuder möjligheter för medborgerligt inflytande och brukarpåverkan, som inte kan erbjudas i en mindre organisation. De stora kommunerna har en ekonomisk styrka som ger möjlighet att omsätta medborgarnas krav på samhällstjänsterna i praktisk verklighet. Storleken av den offentliga sektorn gör det också möjligt att hålla en variation och mångfald i utbudet, som inte är möjlig i ett mer begränsat system. En sådan bredd är en förutsättning för att samhällstjänsterna skall kunna anpassas till olika medborgares skiftande behov.

Den offentliga sektorn måste utvecklas som ett uttryck för medborgarnas krav. Det är viktigt att den inte sluter sig inom sig själv och sitt eget beslutssystem. Den offentliga sektorn bör också ta vara på de utvecklingsmöjligheter som erbjuds av idéer och impulser från verksamheter i icke-offentlig regi.

### **1.1 Avvägningen centralt/lokalt**

Kommuner och landstingskommuner svarar självständigt för en mycket stor del av den offentliga verksamheten och de offentliga tjänsterna till medborgarna, men den kommunala och landstingskommunala verksamheten regleras till stor del av statliga bestämmelser, ibland av mycket detaljerad art. På samma sätt reglerar staten genom olika bestämmelser en del av de privata företagens verksamhet, vad gäller både arbetsmiljö, produktkontroll och marknadsföringsåtgärder.

Den grundläggande motiveringen för denna statliga reglering av den kommunala verksamheten är fördelningspolitisk: man vill garantera att

samhällstjänster som vård och utbildning håller samma standard över hela landet och utgår till människor på lika villkor, oberoende av var i landet de bor. Regleringarna av de privata företagens verksamhet har sin grund huvudsakligen i konsumentens behov av skydd mot exploatering av ekonomiska intressen, som är starkare än han själv. Det gäller inte bara sådana regler som närmast skyddar den enskilde konsumenten, som t. ex. marknadsföringslagen (1975: 1418, ändrad senast 1984: 424), utan också dem som skyddar konsumenterna och medborgarna som grupp, t. ex. miljöskyddslagarna.

Det finns alltså starka skäl för centrala statliga regleringar. Men det finns också väsentliga problem förknippade med en omfattande statlig reglering av kommunerna och näringslivet.

Ett problem är givetvis att geografiska, sociala och åldersmässiga förhållanden varierar mellan kommunerna, något som kan göra det svårt eller omöjligt att utforma rimliga, enhetliga regler, giltiga för alla kommuner, om hur en viss verksamhet skall organiseras. Det är lätt att inse att t. ex. sjukvårdsorganisationen inte arbetar under samma villkor i ett tätbefolkat län som i ett befolkningsvagt glesbygdslän. Enhetliga regelsystem blir därmed lätt stelbenta och kan motverka sitt eget syfte. Ty om vissa kommuner tvingas anpassa sin verksamhet till regler, som inte passar just deras förhållanden, blir resultatet givetvis en sämre service till medborgarna än vad fallet blir i de kommuner där reglerna bättre passar de lokala förhållandena. Detta är ett skäl till att de statliga reglerna för kommunala verksamheter på åtskilliga sektorer mjukats upp för att möjliggöra en bättre anpassning av verksamheten till lokala villkor. Exempel på detta kan man hitta vad gäller bl. a. statsbidragen till det obligatoriska skolväsendet – utan att därför det statliga ansvaret för utbildningens mål och innehåll förändrats – och till den kommunala barnomsorgen.

Ett annat väsentligt problem som följer av omfattande statlig regelgivning är att den kan minska människornas intresse för att själva engagera sig i det lokala samhällsarbetet. Eftersom verksamheten är centralt detaljreglerad, upplever man det som mindre meningsfullt att försöka påverka och förändra lokalt. Detta är oroande, ty den offentliga sektorns uppgift är inte bara att vara en organisation för produktion av tjänster till medborgarna. Den skall i lika hög grad vara ett instrument för medborgarnas vilja och göra medborgarna delaktiga i ansvaret för dessa tjänster. På motsvarande sätt påverkas också de anställda negativt av överdriven detaljreglering. Personalen i stat och kommun måste ha spelrum för sitt yrkeskunnande för att engagera sig på djupet så som den offentliga verksamheten kräver.

När bygget av det sociala trygghetssystemet startade var målet inte bara att ge människorna tillgång till tjänster som vård och utbildning utan också att skapa möjligheter för dem att själva påverka omfattningen och inriktningen av dessa tjänster. Utformningen av det statliga regelsystemet får därför inte bli sådan att önskan att skapa rättvisa och likformighet skym-

mer målet att hos medborgarna skapa delaktighet och medansvar för samhällsarbetet.

Jag återkommer i det följande till frågan hur detta lokala inflytande bör kunna stärkas.

Ett tredje problem är naturligtvis att regelgivningen kan gå för långt. Man uppställer regler som är mer detaljerade än vad som behövs för att uppnå mål som likvärdig behandling av medborgare, organisationer och företag i likartade situationer. Man överför oreflekterat likformighetsmål till verksamheter som inte måste omfattas av sådana. Man använder slentrianmässigt regelgivning för att lösa problem, även när andra metoder skulle vara smidigare och mer effektiva. Det är mot denna bakgrund man skall se det arbete med översyn av olika statliga författningar som f. n. pågår inom regeringskansliet, både sådana som reglerar statlig och kommunal eller landstingskommunal verksamhet och sådana som reglerar företagets verksamhet. Jag återkommer till detta i det följande.

Ett allmänt mål för den statliga normeringen bör alltså vara att reglera det som är nödvändigt för att upprätthålla kravet på rättvisa och likformighet i servicen till medborgarna och för att skydda viktiga enskilda eller kollektiva intressen – men att inte sträcka regleringen så långt att man blockerar det lokala engagemanget och det lokala ansvarstagandet för samhällsarbete eller utan starka skäl inskränker människors handlingsfrihet.

För att nå detta mål krävs förändringar i dagens relationer mellan stat och kommun i riktning mot en ökande bestämmanderätt för kommuner och landstingskommuner. Regleringen av företags och organisationers handlande bör minska och individens handlingsfrihet stärkas.

## 1.2 Ekonomiska ramar och effektivitetskrav i den offentliga sektorn

Självfallet måste kostnadsutveckling och effektivitet inom den offentliga sektorn hållas under noggrann uppsikt. De som finansierar verksamheten, medborgarna, har berättigade krav på att deras pengar används rationellt. Så länge behoven av samhällsinsatser överstiger resurserna innebär felaktig organisation, bristande arbetsledning, omoderna arbetsformer eller föråldrad utrustning att angelägna samhällsbehov inte kan tillgodoses i den utsträckning som skulle vara faktiskt möjlig. Och den enskilde berövas resurser som han kunde använt bättre själv.

Den offentliga sektorns andel av bruttonationalprodukten har ökat kraftigt under de senaste decennierna och uppgår f. n. till omkring en tredjedel. Denna skrivelse avser inte att behandla de ekonomiska förutsättningarna för den offentliga sektorn. Detta sker i annat sammanhang. Jag vill här bara erinra om de riktlinjer som nu gäller.

Riksdagens ställningstagande i enlighet med regeringens proposition 1984/85: 40 (FiU 6, rskr 58) innebär bl. a. följande: Den kommunala kon-

sumtionen tillåts öka med högst 1% per år i det medellånga perspektivet. I samma tidsperspektiv förutsätts den statliga minska med 1% per år. Den offentliga sektorns utbyggnad bör vidare ske inom ramen för ett i stort sett oförändrat skattetryck. Omfördelning av resurser inom den offentliga verksamheten och effektivisering av den offentliga sektorn blir därmed en viktig uppgift bl. a. för att undvika en privatisering av viktiga samhällsrelaterade verksamheter.

Ett ständigt rationaliseringsarbete är därför som jag ser det ett viktigt inslag i den offentliga sektorns utveckling. För att ett sådant arbete skall bli effektivt krävs aktiv uppföljning och utvärdering av den offentliga verksamhetens produktivitet och effektivitet.

Den offentliga sektorns effektivitet handlar om i vilken grad medborgarnas behov av service, sjukvård, transporter, utbildning och andra insatser tillgodoses i relation till de resurser som förbrukas. Jag vill därför något beröra de studier som nyligen presenterats om produktiviteten i offentlig sektor.

I rapporter till den av regeringen tillsatta expertgruppen (B 1981:03) för studier i offentlig ekonomi (ESO), som sorterar under finansdepartementet, har redovisats uppgifter som tyder på att produktiviteten i offentlig sektor sjunkit under åren 1960–1980 sett över hela perioden. Sett i ett kortare perspektiv tyder dock resultaten på att produktiviteten i den statliga administrationen ökat mellan åren 1975 och 1980. Ett trendbrott kan således iaktas för den statliga verksamheten. Landstingskommunernas, främst sjukvårdens, produktivetsminskning, som tidigare var avsevärd, skulle samtidigt ha avtagit. Några mätningar för perioden efter år 1980 finns ännu inte.

Det måste starkt betonas att det inte går att sätta likhetstecken mellan produktivitet och effektivitet, eftersom det mer tekniskt inriktade produktivetsbegreppet enbart mäter antalet prestationer i förhållande till insatta resurser och inte graden av måluppfyllelse. Det bör också framhållas att mätningarna kan bli missvisande, om de ej förmår ta hänsyn till förändringar av prestationens karaktär. Värdet för medborgarna av verksamheten inom den offentliga sektorn är sålunda inte enbart en fråga om dess produktivitet. De offentliga tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och rättvisa fördelning mellan olika medborgare är centrala dimensioner i ett välfärdssamhälle.

De föreliggande studierna utgör emellertid, även internationellt sett, ett framsteg vad gäller metoder för att bedöma den offentliga sektorns produktivitet. En rad analyser och diskussioner återstår dock för att utveckla löpande mätningar som kan komma till användning som underlag vid utvärdering och styrning av offentliga verksamheter. Det finns all anledning att fortsätta det metodutvecklingsarbete som redan har gett vissa resultat. Det är viktigt att beslutsunderlagen kan vidgas och fördjupas med ett genomarbetat material som belyser hur produktiviteten utvecklas och vad som förklarar utvecklingen.

Det bör finnas goda förutsättningar för den offentliga sektorn att fungera ekonomiskt, rationellt och effektivt. Verksamheterna utsätts för årliga granskningar i den kommunala och statliga budgetprövningen. Verksamheten sker under kontroll och insyn från dem som på en gång är sektorns finansiärer och avnämare, dvs. medborgarna. Och de politiska beslutsfattarna ställs regelbundet till ansvar inför väljarna.

Dessa kontrollmekanismer kan dock delvis blockeras av felaktiga organisationsformer. Signalerna från medborgarna kan till följd av en alltför komplex organisation, med alltför många nivåer, först långsamt och alltför svagt nå fram till de politiskt ansvariga. Olika ansvarsområden lappar ibland över varandra. Det leder till från medborgarnas synpunkt ointressanta kompetenskonflikter och dubbelarbete. Överdriven uppdelning i sektorer innebär att problem som medborgarna ser som helheter splittras. Medborgarnas krav och behov riskerar att falla mellan sektorerna.

Det är därför angeläget att man i arbetet med att förnya den offentliga sektorns arbetsformer också uppmärksammar kravet att själva organisationen skall gagna en rationell resursanvändning och direkta kontakter mellan beslutsfattarna och medborgarna. Försöksverksamhet med att ge offentliga institutioner såsom barnstugor ett eget budgetansvar är exempel på sådana förändringar.

Den offentliga sektorn arbetar med andra mål och på andra villkor än den privata. Det betyder att den offentliga sektorn måste utveckla andra, och delvis annorlunda, metoder för utveckling av arbetsformer, utrustning och organisation. Givetvis bör man dock i detta arbete vara öppen för impulser och erfarenheter från andra sektorer.

Av samma skäl måste staten, kommunerna och landstingskommunerna satsa på modern teknik för att sänka kostnaderna och förbättra servicen. Dock är det samtidigt av största vikt att utvecklingen inom den offentliga sektorn alltid utgår från dess egenart. Verksamheten måste alltid böttna i folkmaktens suveränitet som är folkstyrets första förutsättning. Den måste vidare arbeta med speciellt höga krav på insyn och mottaglighet för opinionsbildning. Rättssäkerheten i den offentliga verksamheten innebär därtill i viktiga hänseenden särskilda krav på arbetsformer och organisation.

### **1.3 Ett samlat program för den offentliga sektorn**

I ett läge där få stora bristområden ännu återstår inom den offentliga sektorn, är det naturligt att nya aspekter på den offentliga verksamheten skjuts i förgrunden.

Grundläggande är dock att synsättet från folkhemsdebatten ännu har bärkraft. Som en följd därav kan inte existensen av en stark offentlig sektor på allvar ifrågasättas. Dock krävs både utveckling och förändring inom dess ramar.

Medborgarna måste ges möjlighet att mera aktivt än tidigare påverka

inriktningen och arbetssättet inom all offentlig verksamhet. Denna måste tydligare anpassas till brukarnas krav.

Variationsrikedomen i den offentliga sektorn måste öka och effektiviteten ständigt förbättras.

Ambitioner av detta slag kräver insatser inom såväl stat som kommun för att kunna förverkligas. Lag- och annan författningsreglering, liksom avtalsreglering, behöver moderniseras och nya verksamhetsformer utvecklas. Personalpolitiken måste passas in i detta mönster och attityder påverkas hos medborgare, brukare, anställda och förtroendevalda.

Därför krävs ett samlat program för den offentliga sektorn. Naturligen kan detta inte vara detaljerat eller i sina enskildheter tvingande. En grundläggande tanke skall i stället vara att tillåta en lokalt styrd utveckling grundad på gemensamma mål och en gemensam färdriktning.

Jag avser att i andra sammanhang och under loppet av en lång tidsperiod återkomma till regeringen med förslag för att förverkliga de riktlinjer som dras upp i det följande.

## 2 Service och valfrihet i den offentliga sektorn

Många människor är nöjda med sina kontakter med den offentliga sektorn. Men medborgarinflytandet över den behöver ändå förstärkas.

Brukarnas inflytande över det som sker i kommuner, landstingskommuner och statliga organ går många olika vägar. De förtroendevalda och de anställda i den offentliga sektorn samlar på sig synpunkter och önskemål från de medborgare som använder deras tjänster. Det öppna politiska arbetet i kommuner, landstingskommuner och stat innehåller ett stort mått av brukarinflytande över offentlig verksamhet.

På sina håll finns emellertid kvardröjande myndighetsattityder, som kan kännas kränkande för medborgarna, och rent allmänt gäller att själva omfattningen av den offentliga verksamheten, dess sätt att organisera sig och fördela ansvar inom sig kan utgöra ett hinder för medborgar- och brukarsynpunkter att tränga fram. Den statliga och kommunala förvaltningens interna administrativa rutiner kan ibland tillåtas bli mer styrande för verksamheten än konsumenternas önskemål. Myndighetsuppgifterna kan vara sådana att de framvingar detta. Men detta gäller bara i fåtalet fall.

Användarna av offentlig verksamhet saknar ibland formella möjligheter att ställa krav på de tjänster de utnyttjar; en patient kan inte alltid välja viss bestämd sjukhusläkare, och en elev, som hamnat i en långvarig konflikt med en lärare, kan inte utan vidare flytta till en annan klass.

I en väl fungerande, serviceinriktad vårdinrättning eller skola torde sådana problem lösas. Svårigheterna uppstår i de fall där viljan till individuell anpassning inte finns hos vederbörande samhällsorgan. Därför behöver brukarnas ställning stärkas.

## 2.1 Privata alternativ?

I dag höjs röster för att åstadkomma service och valfrihet genom en privatisering av för välfärden centrala kommunala och landstingskommunala verksamheter.

Begreppet "privatisering" används i debatten om flera olika tänkbara modeller för att överföra samhällstjänster i privat regi. Anhängarna av privatisering företräder en annan syn på omfattningen av samhällets sociala ansvar än den som ligger i folkhemstanken: utsagt eller outsagt ligger i privatiseringskampanjen uppfattningen att samhället bör begränsa sitt ansvar till en minimiorganisation för de behov som inte kan täckas genom privata initiativ.

Diskussionen om privatisering bör hållas skild från frågan om privata verksamheter, som drivs som komplement till en för alla medborgare avsedd offentlig verksamhet. Sådan kompletterande privat verksamhet existerar redan i dag – privatpraktiserande läkare och tandläkare, föräldrakooperativa daghem, enskilda skolor osv. – och bör självklart få finnas även i framtiden. I åtskilliga fall utgår statsunderstöd till dessa enskilda verksamheter; privatpraktiserande läkare kan inom ramen för landstingskommunernas sjukvårdsersättning få ersättning från försäkringskassan, enskilda skolor och daghem kan få statsbidrag. Dessa möjligheter bör kvarstå. De utgör i vissa fall en nyttig jämförelsepunkt för statlig eller kommunal verksamhet och tillför ibland den offentliga verksamheten ett nytänkande.

Ytterligare en distinktion som måste göras är skillnaden mellan *kommersiell* privat verksamhet, dvs. verksamhet i vinstsyfte, och *ideell* privat verksamhet, dvs. verksamhet med annat syfte än att skapa vinst åt entreprenören.

Merparten av de enskilda skolor och daghem som drivs i dag drivs på ideell grund. Utgångspunkter för verksamheten är en speciell pedagogik, som i Waldorfskolorna, eller en bestämd språklig eller religiös tillhörighet. Inom missbrukarvården finns på samma sätt åtskilliga stödformer på ideell basis; utgångspunkten kan även här vara en speciell pedagogisk modell, som Hassela-pedagogiken, eller en strävan att utnyttja erfarenheterna hos människor som själva haft likartade problem för att hjälpa missbrukare till rehabilitering. Dit hör t. ex. Länkarna och Marcus-gruppen. Under senare år har också växt fram ett ökat intresse för kooperativa företag som metod för en grupp människor att lösa ett gemensamt problem; dit hör bl. a. föräldrakooperativa daghem och ungdomskooperativ för att skapa jobb åt arbetslösa unga.

Dessa ideella verksamheter utgör ofta värdefulla komplement till samhällstjänsterna; i vissa fall som t. ex. kamratstödjande verksamhet inom missbrukarvården handlar det om verksamheter som knappast kan drivas av myndigheterna själva. Från samhällsorganens sida finns det därför skäl

att se positivt på dessa former av ideellt engagemang. Samtidigt måste man dock vara medveten om deras begränsningar. Som regel är det inte möjligt att bygga en heltäckande organisation till förfogande för medborgarna på rent ideell basis. För det krävs en fastare organisatorisk och ekonomisk bas.

Eftersom de ideella verksamheterna har sitt ursprung i en bestämd samhällssyn, en speciell pedagogik o. d., ligger det i sakens natur att deras verksamhet är snävare än motsvarande verksamheter inom den offentliga sektorn. Dessa begränsningar torde dock inte medföra några allvarliga fördelningspolitiska problem, eftersom verksamheten primärt är behovsorienterad, inte vinstorienterad. Urvalet av klienter blir naturligtvis i viss bemärkelse styrt, men styrningen sker inte i första hand efter ekonomiska kriterier utan icke-materiella faktorer.

Annorlunda ställer det sig med privata alternativ på rent kommersiell basis. Där måste riskerna för fördelningspolitiska snedvridningar betraktas som mycket stora.

Riskerna är störst inom områden som vård, omsorg och utbildning. När det gäller mer tekniska tjänster – som sophämtning, gatuhållning, fastighetsunderhåll – finns mera sällan fördelningspolitiska invändningar mot privata entreprenörer. Omständigheterna i det enskilda fallet kan vara sådana att en privat entreprenad är den för kommunen lämpligaste lösningen. Kommunen bör dock själv bevara sådan kompetens på området att den kan genomföra en reell prövning av det arbete entreprenören utför. I många fall är det nödvändigt att upprätthålla en beredskap för att ta över om så krävs. Man måste dock vara klar över att en entreprenadlösning alltid begränsar medborgarnas möjligheter till direkt påverkan.

Effekterna av att privatisera offentliga tjänster studeras f. n. av en arbetsgrupp inom OECD. Det material som hittills kommit fram tyder på att vinsterna med en privatisering överskattas. I åtskilliga fall finns belägg för att servicen till brukarna försämrats och att de anställda fått sämre anställningsvillkor. Som en följd av detta tycks benägenheten att privatisera ha minskat i flera av de länder som ingår i undersökningen.

Den centrala frågan för dagen inom privatiseringsdebatten rör emellertid de sociala insatserna och utbildningen. Under de senaste åren har krav på överföring av samhällsverksamheter till den privata sektorn börjat höjas i den politiska debatten. Det är emellertid viktigt att ha klart för sig att det främst är intressen på *producent*sidan, dvs. inom näringslivet, som står bakom denna kampanj. Flera svenska storföretag har engagerat sig i projekt som syftar till att etablera privata, kommersiella företag inom vård- och omsorgssektorn.

Motiven för detta intresse är lätta att förstå. I takt med att industrisektorns relativa andel av ekonomin minskar, ökar de privata företagens behov av nya marknader att satsa på. Intresset för den nya massmediatekniken, liksom för satsningar inom delar av idrotts- och underhållningsvärld-

den. är ett uttryck för detta, och det är inte förvånande att blickarna nu vänds mot den sociala sektorn. Vård och omsorg är angelägna saker för alla människor och därmed också tjänster som man är beredd att betala för. Vinstmöjligheterna kan bedömas som potentiellt goda.

Direkta brukarkrav på en överföring av offentliga tjänster i privat regi är svåra att hitta. Sådana krav handlar främst om utbyggnad och förbättring av de sociala insatserna. Att resursbrister inom den offentliga sektorn skapar efterfrågan på privata alternativ kan inte tolkas som ett stöd för att också *överföra* delar av dagens befintliga offentliga tjänster till privat regi: snarare bör denna efterfrågan ses som uttryck för behovet att effektivisera bristområdena inom den offentliga sektorn eller att överföra resurser till dem från andra sektorer.

## 2.2 Privatisering på kommersiella villkor: två modeller

Även om samhällstjänsterna erbjuder potentiellt goda vinstmöjligheter, varierar de självklart mellan olika typer av tjänster och inom olika delar av landet. Om privata, kommersiella intressenter skulle ta över en större del av tjänsterna, kan man alltså förvänta sig en klar snedfördelning av resurserna.

Resonemanget kan tydligast exemplifieras inom sjukvården.

I debatten om privatisering finns två huvudmodeller. Enligt den ena privatiseras såväl produktionen av sjukvården som finansieringen av den, dvs. man går över från en allmän sjukförsäkring, finansierad skattevägen, till ett privat försäkringssystem. Enligt den andra modellen privatiseras enbart produktionen av sjukvården, medan finansieringen alltjämt sker skattevägen. Denna modell ansluter till dagens system för ersättning från den allmänna sjukförsäkringen till privatpraktiserande läkare.

De fördelningspolitiska snedeffekterna blir givetvis starkast i ett system som bygger på såväl privat produktion som privata försäkringar. I ett sådant system knyts den enskildes möjligheter att skaffa sig god sjukvård till hans egen betalningsförmåga. Människor med goda inkomster kan skaffa sig ett mera fullständigt försäkringsskydd och dessutom försäkra sig för "tilläggservice" i form av extra snabb behandling hos vårdinstitutioner som specialiserar sig på patientkategorier med god betalningsförmåga. Människor med lägre inkomst får nöja sig med ett sämre försäkringsskydd. Följden blir en uppdelning av sjukvården i en organisation för höginkomsttagare, en för medel- och låginkomsttagare och möjligen därtill en organisation uppbyggd för de helt medellösa.

Fördelningspolitiska skevheter är emellertid ofrånkomliga även i ett system där man privatiserar produktionen och behåller en finansiering via skattscdeln. Med en bibehållen offentlig finansiering av sjukvården kommer ingen att av ekonomiska skäl tvingas avstå från att söka vård, och såttillvida blir den fördelningspolitiska snedvridningen mindre än i ett sy-

stem som även bygger på privat finansiering. Utbudet av olika vårdtyper kommer likväl ändå att snedfördelas. Patientunderlaget är olika – och olika "lönsamt" – inom olika vårdformer och inom olika delar av landet. Som en följd härav kommer tillgången att variera kraftigt.

I ett vårdssystem baserat på lönsamhetskravet kommer då självklart resurserna att styras dit där det största patientunderlaget finns. Regioner, sjukdomstyper och behandlingsformer med låg lönsamhet kommer därmed inte att kunna dra till sig tillräckliga resurser ur de vårdsökandes synpunkt. De svenska erfarenheterna från privat läkarvård och privat tandläkarvård är här helt entydiga. Att döma av erfarenheterna från USA skulle man också få en stark tonvikt vid tekniskt inriktade behandlingsformer – dvs. former som bygger på tekniskt avancerad diagnostik, medicinering och/eller kirurgiska ingrepp – medan den förebyggande hälsovården skulle komma på undantag av det enkla skälet att lönsamheten för läkaren eller företagen är lägre inom förebyggande än behandlande vård. Från hälsovårdssynpunkt är det inte någon önskvärd utveckling.

Ett sätt att hindra en sådan utveckling kan naturligtvis vara att behålla en fullständig samhällelig styrning av etableringarna, dvs. låta samhället fastställa var och hur vårdinstitutioner och vårdtjänster får inrättas. Enda skillnaden mot dagens förhållanden blir i så fall att samhället i stället för att anställa vårdpersonal med fast lön kontrakterar den som privata entreprenörer.

Nackdelarna med ett sådant system är uppenbara. Entreprenörer i regioner eller vårdformer med låg lönsamhet kan endast förbättra sin vinst genom att förbilliga, dvs. oftast försämma, servicen till patienterna. En sådan utveckling kommer patienterna att ha svårt att värja sig mot, eftersom det inom icke lönsamma geografiska områden inte kommer att finnas några konkurrerande vårdinstitutioner att vända sig till.

De som förespråkar en privatisering talar mycket om att ett privat system kommer att leda till större mångfald, större valfrihet och bättre service för medborgarna. De påståendena utgår från den teoretiska idealbilden av marknaden, dvs. det tillstånd när så många företag konkurrerar med varandra att ingen av dem kan påverka priset och där konsumenten är suverän i den meningen att han fritt kan välja det företag som bäst svarar mot hans egna krav på varan eller tjänsten.

I verkligheten existerar inga sådana ideala marknader. De kommer inte att uppstå inom en privatiserad vård- och omsorgssektor heller. Det är möjligt – men inte säkert – att det i storstäderna, inom vissa vårdformer, kan uppstå tillräckligt många konkurrerande vårdmöjligheter för att med det ge patienten eller konsumenten en stark ställning gentemot producenten. Men för större delen av landet – och för åtskilliga vårdformer även i storstäderna – kommer det att handla om oligopol- eller monopolförhållanden, där brukarna får acceptera de villkor som producenten ställer upp.

Patientens ställning är svag genom att han kunskapsmässigt är i under-

läge gentemot sjukvårdsproducenten och ofta saknar möjlighet att själv bedöma vikten av och rimligheten i producentens vårdförslag. Sjukvård är dessutom knappast något man kan avstå från, även om man tycker att villkoren för att få tjänsten levererad är betungande. Särskilt påtagligt är detta självklart för den akut sjuke. En orolig, smärtbelastad patient träffar inga rationella val.

Blandsystem mellan kommersiell och offentlig service har i vissa fall flera negativa konsekvenser. Det blir ofta svårt att få till stånd en tillräcklig finansiering av det offentliga systemet; den grupp medborgare – oftast de välsituerade – som i huvudsak utnyttjar den privata delen av systemet saknar intresse att bidra till finansieringen av de offentliga tjänster de inte menar sig ha någon nytta av själva. Det offentliga systemet kommer därför att få kämpa med stora resursproblem. Samtidigt kommer det att få ta hand om de problem som är för tunga eller för kostnadskrävande för det privata systemet.

Om samhällsinstitutionerna verkligen skall kunna erbjuda god vård, och därmed också utgöra ett "skyddsnät" för dem som inte kan få vård på annat sätt, måste det inriktas på *alla* medborgare. Det är bara när alla har ett egenintresse av att den offentliga sektorn ger en god vård som alla också kommer att vara beredda att betala det som denna samhälleliga vård kräver.

En vanlig synpunkt är att privat vård ger lägre kostnader. En statlig brittisk utredning har nyligen låtit jämföra sjukvårdskostnaderna inom EG-länderna. Utredningen fann att sjukvårdskostnaderna var relativt sett högre i länder med högre andel privat, försäkringsfinansierad sjukvård än i länder med skattefinansierade system. Även kostnadsstegringarna var relativt sett snabbare i de privata systemen, liksom inom den privata delen av vården i de länder som hade blandade system. Om förhållandena i Storbritannien fann utredningen att det största privata sjukvårdsbolaget uppvisade två–tre gånger större kostnadsstegringar än den offentliga vården.

I en annan rapport jämfördes sjukvårdskostnaderna i Storbritannien (med hög andel offentlig vård) och USA (med hög andel privat vård). Jämförelsen visade att kostnaderna var högre i USA, trots att täckningsgraden var lägre än i Storbritannien. Jämförelsen visade också att resurslöseriet genom dålig samordning, dubbelarbete etc. var högre i USA än i Storbritannien.

Mätta som andel av BNP är sjukvårdskostnaderna större i USA än i Sverige. Resultatet av vården, mätt i ett antal hälsoindikatorer, är också avsevärt bättre i Sverige.

Jämförelser mellan olika sjukvårdssystem är i och för sig svåra att göra, både därför att vårdkvalitet och täckningsgrad varierar och därför att skillnader i bl. a. befolkningens åldersstruktur påverkar totalkostnaderna.

Det seriösa material som finns ger emellertid inte belägg för tesen att

privata vårdssystem skulle vara billigare och effektivare än offentliga.

Den slutsats man kan dra från exemplet om sjukvården är enligt min mening den följande: Så länge vi håller fast vid ett system där vi anser att vårdbehovet skall avgöra vilken vård en enskild får, är modellen med en allt dominerande offentlig verksamhet oundgängligen nödvändig.

Privatisering leder till en snedfördelning av vårdresurserna. Inget tyder heller på att den till följd av sina inneboende egenskaper ger lägre kostnader.

En kompletterande privat verksamhet kan däremot verka som en stimulans till utveckling och rationalisering och rubbar inte det grundläggande ställningstagandet.

### 2.3 Förbättringar av valfrihet och service inom den offentliga sektorn

Mycket i dagens debatt om den offentliga sektorns förnyelse handlar om hur brukarnas ställning skall stärkas. De som vill ha en privatisering hävdar att detta bäst åstadkoms genom att släppa in privata vinstintressen, men som jag visat i det föregående kommer en sådan kommersialisering av sjukvården och socialtjänsten att snarast försvaga brukarnas ställning.

Ty i ett kommersiellt system för förmedling av dessa offentliga tjänster är det de mest köpstarka grupperna som kan få sin valfrihet ökad. För de övriga försämras valfriheten.

Valfrihet har blivit något av ett honnörsord i dagens debatt. Det är naturligt och rimligt att man strävar efter att ge den enskilde möjlighet att finna den vårdinrättning etc. som bäst svarar mot hans egna speciella behov och önskemål. Men en sådan möjlighet att välja måste, lika självklart som möjligheten att få en kvalitativt god service, vara något som tillkommer *alla*. En sådan valfrihet kan inte förverkligas inom ett kommersiellt system. Den ökade valfriheten när det gäller sjukvården och socialtjänsten, och det förstärkta brukarinflytandet, åstadkoms därför bäst på dessa områden genom förändringar inom den offentliga sektorn – den sektor som ägs av medborgarna själva och förvaltas av dem själva.

Ett grundläggande krav på samhällstjänsterna är att de håller god kvalitet. Ett andra viktigt krav är att de hålls tillgängliga i tid och rum på rimliga villkor. Ett tredje krav är att vårdformer etc. stämmer med brukarens egna speciella behov.

Valfrihetsaspekten väger olika tungt i dessa avseenden. God kvalitet är något som skall utmärka den offentliga sektorn i dess helhet och ingenting som den enskilde själv skall behöva leta sig fram till.

Tillgänglighet i rummet kan ha betydelse för valfriheten främst i storstäderna; det kan för många vara bekvämare att besöka vårdcentralen i anslutning till arbetsplatsen än vårdcentralen i anslutning till bostaden. I glesbygden är emellertid tillgänglighetsproblemet ett helt annat. Där handlar det om kravet att behålla en sådan spridning av samhällsservicen att det finns åtminstone *något* alternativ inom rimligt avstånd.

Tillgänglighet i tiden kan inte på samma entydiga sätt bli en valfrihetsfråga när det gäller tillgången till sjukvård och sociala tjänster. Givetvis bör man ta hänsyn till medborgarnas egna önskemål om tidpunkt för besök, åtgärd etc. , och givetvis bör myndigheters, sjukhus m. fl. mottagningstider och telefontider vara anpassade till medborgarnas behov av service. Men man kan aldrig låta turordning till operation avgöras av något annat än vårdbehovet.

Valfrihet och mångfald är viktiga begrepp om målet för samhällsinsatser skall kunna nås.

Ett belysande exempel utgör missbrukarvården. Erfarenheten visar att där behövs olika behandlingsformer och olika pedagogiska alternativ, eftersom patienterna, beroende på bakgrund och erfarenheter, reagerar olika på olika typer av behandling.

Det behövs alltså mångfald och variation i utbudet av tjänster. Den offentliga sektorn har också, just genom sin omfattning, goda möjligheter att erbjuda sådan variation.

Att brukarna ges större frihet att välja mellan olika samhällsliga serviceinstitutioner innebär också att de förtroendevalda får snabba och tydliga signaler om var det fungerar bra och var det fungerar illa inom den offentliga sektorn. På så sätt kan också åtgärder snabbt sättas in i de fall där människornas bortval visar att samhällstjänsterna fungerar mindre väl.

Denna typ av valfrihet är dock endast en del av det ökade brukarinflytande som bör eftersträvas. Det finns ofrånkomliga begränsningar.

En sådan är bristen på resurser; verklig valfrihet förutsätter alltid ett visst överskott på de önskade tjänsterna. Inom storstadsområdena är det möjligt att erbjuda en viss valfrihet mellan olika vårdcentraler och sjukhus. Men i glesbygden, där man bara kan hålla med *en* vårdcentral eller sjukstuga på rimligt avstånd, finns inte denna möjlighet till variation. Och också i storstäderna finns organisatoriska begränsningar i valfriheten; även om en viss skola eller barnstuga skulle vara mycket efterfrågad, kan man bara placera ett begränsat antal barn där.

Därför måste det finnas goda möjligheter för medborgarna att *på annat sätt* än genom val mellan skilda alternativ påverka den offentliga servicen. Brukarna måste ges inflytande över förhållandena vid den skola, vårdcentral, barnstuga som de faktiskt utnyttjar.

Denna möjlighet måste gälla såväl medborgarna i stort som den enskilde brukaren. Invånarna i en kommun måste ha möjlighet att påverka den allmänna inriktningen och uppläggningsen av kommunens tjänster, och den enskilde konsumenten måste kunna påverka just den process han själv deltar i som elev, patient etc. I denna möjlighet till aktiv medverkan och påverkan ligger den viktigaste delen av konsumentens inflytande. I ett särskilt avsnitt behandlar jag möjligheterna till förstärkt brukarinflytande.

Det fortsatta utvecklingsarbetet bör därför syfta till att ge medborgarna ökad möjlighet att på alla nivåer, särskilt den lokala, påverka inriktning

och upplägning av de offentliga tjänsterna och att ge den enskilde större möjligheter att påverka just de tjänster han själv använder sig av. Det bör dock återigen understrykas att detta bör ske med bevarande av målet om rättvis och lika behandling av medborgare med samma behov av samhällets tjänster och genomföras inom de resursramar som föreligger. Dessa frågor tas upp till behandling i ett senare avsnitt.

Det är också angeläget att öka de offentliganställdas möjligheter att påverka och ta ansvar för verksamheten på den egna arbetsplatsen. Människor gör som regel en bättre arbetsinsats, om de känner personligt engagemang och ansvar för arbetets resultat. Detta engagemang kräver inte nödvändigtvis stimulans i form av egen ekonomisk extravinst; all erfarenhet visar att möjligheten att få göra ett jobb som känns personligt tillfredsställande också är en stark drivkraft. Därför är det viktigt att finna organisationsformer som ger de anställda möjlighet att i samspel med brukarna ta till vara de egna kunskaperna och utveckla den egna kreativiteten.

I det följande vill jag utveckla dessa tankegångar mot bakgrund av de särskilda förhållanden som präglar skilda delar av samhällets tjänster.

#### 2.4 Barnomsorg

Alla barn bör ha rätt till en god barnomsorg. Detta är också ett villkor för att föräldrar skall få en verklig valfrihet på arbetsmarknaden. På vissa håll i landet ligger dessa mål inom räckhåll eller har redan uppnåtts. På andra håll är köerna långa. Arbetstagare med obekvämt arbetstid har ofta svårt att få tillgång till samhällets barnomsorg.

Målet för barnomsorgen kan endast förverkligas genom en kraftfull och målmedveten satsning på utbyggnad och utveckling av innehåll som stegvis öppnar vägen till en förbättrad valfrihet. Jag anser att inriktningen bör vara att inom ramen för en förskola för alla barn tillgodose föräldrars och barns behov vad gäller barnomsorgsform, innehåll i verksamheten och möjlighet att välja daghem. Det bör finnas möjlighet att pröva olika slag av pedagogisk verksamhet och anpassa verksamheten till lokala önskemål. Därtill behövs förstärkt inflytande över verksamhetens innehåll främst från barn och föräldrar men också från personalen. Det är dock av särskild vikt att en ökad variationsrikedom inte leder till en segregerad barnomsorg. Barnomsorgen bör vara ett sätt att minska klasskillnader och skapa kontakter mellan barn med olika social och etnisk bakgrund.

Många kommuner har påbörjat ett utvecklingsarbete som gäller ekonomiskt ansvar, delaktighet i utformning av lokaler och pedagogisk inriktning, anordnande av alternativa barnomsorgsformer. Ett särskilt intresse har kooperativa former för barnomsorg. Möjligheterna till detta har ökat genom de nya statsbidragen, som fr. o. m. år 1984 ger kommunerna större frihet att ordna verksamheten efter egna förutsättningar. Vidare avsätts årligen 30 milj. kronor för utveckling och förnyelse av barnomsorgen. Ett

70-tal kommuner har redan fått ekonomiskt stöd till olika förändringsprojekt.

Som jag senare kommer att redovisa när jag diskuterar den statliga styrningen av kommunerna, finner jag det ytterst önskvärt att den centrala tillsynsmyndigheten i samarbete med huvudmännen noga följer utvecklingen, såväl innehållsmässigt som ekonomiskt, och ger riksdag och regering möjlighet att följa hur huvudmännen med skilda medel lyckas uppnå de målsättningar som lagstiftaren anger.

Regeringen lägger inom kort fram en proposition med förslag till förskola för alla barn. Förslagen innebär bl. a. att alla barn som är 1 1/2 år och äldre och har förvärvsarbetande eller studerande föräldrar skall vara garanterade daghemsplats fr. o. m. år 1991.

## 2.5 Utbildning

Utbildningsväsendet i Sverige utmärks av att nästan helt ha det offentliga som huvudman. Detta har varit och är en förutsättning för att kunna erbjuda alla medborgare, oavsett bostadsort samt etnisk, social och ekonomisk ställning, utbildning av hög kvalitet. Ett sammanhållet skolväsende är dessutom ett värde i sig. Att elever med olika social och etnisk bakgrund går i skola tillsammans har säkerligen varit en bidragande orsak till att Sverige jämfört med många andra länder i liten utsträckning har präglats av motsättningar mellan olika klasser och grupper.

Samtidigt finns det starka skäl att öka utrymmet för valfrihet och lokal anpassning också inom skolan. Detta har också varit ett grundläggande tema i de förändringar inom skolområdet som genomförts sedan mitten på 1970-talet. Riksdagens beslut med anledning av prop. 1975/76: 39 (UbU 30, rskr 367) om skolans inre arbete innebar t. ex. utökade möjligheter för lokala beslut.

Det är angeläget att fortsätta på denna linje att vidga det lokala ansvaret och ge ökade möjligheter att ta hänsyn till lokala och individuella behov och önskemål. Skolorna bör vidare i samverkan mellan elever, föräldrar, lärare och övrig personal, kunna utveckla särskilda specialiteter som exempelvis musik, idrott eller teater, men också olika pedagogiska inriktningar. Därmed kan föräldrar och barn få ökad valfrihet inom ramen för en allmän, sammanhållen skola. Denna frihet måste förenas med kravet att utbildning ska finnas nära de enskilda människorna. För gymnasieskolan måste den förnyelse i riktning mot ökat lokalt inflytande och ökad valfrihet för eleverna som riksdagen (prop. 1983/84: 116, UbU 19, 29, rskr 321, 412) har beslutat fullföljas.

Den lokala friheten kan emellertid aldrig bli total på skolområdet. Skola och utbildning är av så stor betydelse för landet som helhet, att riksdag och regering måste ha ett ansvar för målen för och innehållet i skolan. Det är också ett värde i sig att medborgarna har den gemensamma referensram

och den förankring i ett för flertalet gemensamt kulturarv som en gemensam skola kan ge. En ökad valfrihet inom skolans område måste utvecklas, med beaktande av dessa förhållanden.

## 2.6 God vård på lika villkor

Hälso- och sjukvårdspolitiken utgör en central del av den allmänna välfärdspolitiken.

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, ändrad senast 1983:335) trädde i kraft den 1 januari 1983. De övergripande målen för hela hälso- och sjukvården är en god hälsa för hela befolkningen och vård på lika villkor. Lika villkor gäller både vårdens tillgänglighet och dess kvalitet. Kraven på valfrihet och service markeras i lagen (3 §) genom att det slås fast att en god hälso- och sjukvård skall (1) vara av god kvalitet och tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen, (2) vara lätt tillgänglig, (3) bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet och (4) främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen.

Kritik riktas i dag mot de organisatoriska förhållandena inom hälso- och sjukvården. Många har svårt att beställa tid, väntetider för vård uppges vara otillfredsställande. Långa resor till vården, köer på mottagningar och brister i informationen om olika vårdalternativ är andra exempel ur sjukvårdsdebatten.

Att sådan kritik förs fram och debatteras intensivt är ett tecken på att medborgarna verkligen engagerar sig aktivt i den offentliga sektorns problem. Men klagomålen får nyanser och perspektiv om de sätts i relation till en just avslutad SCB-studie som visar att medborgarna samtidigt är nöjda med den offentliga vården.

Regeringen har nyligen presenterat förslag om utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården m. m. (prop 1984/85: 181). I förslagen om riktlinjer för hälsopolitiken framöver betonas bl. a. behovet av vidgad valfrihet och bättre service. Ytterligare understryks behovet att anpassa utvecklingen till de ekonomiska ramarna.

Vidgad valfrihet inom hälso- och sjukvården förutsätter att en acceptabel balans uppnåtts mellan behov och resurser. Ett viktigt krav som betonas i regeringens förslag är att vården enkelt skall kunna nås av alla, oavsett var man bor i landet. Enligt förslaget befrämjas detta bl. a. av ett fortsatt arbete för en jämnare läkarförsörjning i landet och av en utbyggnad av primärvården.

På många håll i landet är resurserna goda. Nätet av vårdcentraler är finmaskigt och många har flera vårdcentraler inom nära reseavstånd.

Jag anser att ett viktigt mål framöver är att genom aktiv information stärka patienternas möjlighet att välja vårdalternativ i stället för att landstingskommunerna genom regler styr patienterna till vårdinstitutioner och

vårdpersonal. Regeringen har mot denna bakgrund gett socialstyrelsen i uppdrag att stödja två landstingskommuner i en försöksverksamhet i detta syfte.

Viktigt i detta sammanhang är att det skall finnas goda möjligheter för patienten att välja en kontinuerlig kontakt med en viss läkare eller annan vårdgivare.

Hälso- och sjukvård är en utpräglad serviceverksamhet. Vården skall så långt möjligt utformas och genomföras i samråd med patienten. I regeringens förslag om utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården m. m. redovisas riktlinjer som syftar till att förbättra patienternas inflytande i vården, särskilt när det gäller patienter som har långvariga sjukhusvistelser eller sjukdomar som medför återkommande vistelser på vårdinstitutioner.

Vidgad valfrihet inom hälso- och sjukvården är i hög grad beroende av ökad effektivitet och vilja till anpassning från organisationens sida. Människor bör i ökad omfattning kunna söka vård när de behöver och på de tider som passar dem. I regeringens förslag om utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården betonas en utbyggd jourservice inom primärvården som inkluderar hembesök. Att sådana är ett starkt önskemål från patienterna är ställt utom allt tvivel.

Regeringen har också gett televerket i uppdrag att biträda Östergötlands läns landstingskommun i ett projekt som syftar till att med hjälp av telekommunikationer förbättra servicen inom hälso- och sjukvården.

## 2.7 Valfrihet för äldre och handikappade

Länge har äldre och handikappade saknat egentliga valmöjligheter när det gäller boende och vård; det system av åtgärder som vuxit fram sedan början av 1960-talet har starkt förbättrat situationen för dessa grupper. Social hemhjälp och färdtjänst har byggts ut till en mångskiftande socialtjänst. Detta har skapat förutsättningar för allt fler äldre och handikappade att bo kvar i sitt eget hem. En mångfald handikappåtgärder har utvecklats när det gäller t. ex. bilstöd, teletjänst och andra hjälpmedel.

Under senare tid har inletts ett genomgripande förändringsarbete med utgångspunkt bl. a. i socialtjänstlagens och hälso- och sjukvårdslagens gemensamma principer om normalisering och självbestämmanderätt.

Fortfarande är emellertid valfriheten begränsad för många. Det är svårt för många handikappade att få ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Fortfarande bor många äldre och sjuka på institution trots att de vill och kan klara sig i hemmet om de får hjälp och stöd.

Statsbidraget till den kommunala hemtjänsten har nu lagts om för att främja eget boende och ge kommunerna bättre möjligheter att ordna omsorgen efter lokala och individuella förutsättningar. Vidare avsätts fr. o. m. innevarande budgetår (1984/85) särskilda statliga medel för förnyelsearbete. Mer än 100 utvecklingsprojekt har hittills erhållit ekonomiskt stöd. En fortsatt utveckling är således att vänta.

I äldreberedningen (S 1981:01) pågår ett brett arbete för att utveckla ett program för en förnyelse inom äldreomsorgen. Beredningen har presenterat rapporter om bl. a. inflytande och delaktighet när det gäller boende och vård. De ansvariga i kommuner och landstingskommuner överväger nu vilka initiativ som kan tas.

Ett förslag till ny omsorgslag har nyligen lagts fram (prop. 1984/85: 176). Valfriheten markeras genom att de särskilda omsorgerna skall ges på den psykiskt utvecklingsstördes egen begäran och att tidigare möjligheter till tvångsvård tas bort. Det understryks att vuxna utvecklingsstörda helst bör kunna bo i egen bostad eller – om detta är möjligt – i små s. k. grupphem.

För min del vill jag betona vikten av att alla åtgärder för förnyelse med inriktning på vidgad valfrihet och bättre service måste utgå från de äldres och de handikappades behov och önskemål. Den enskilde skall så långt det är möjligt kunna välja ett eget boende. Hjälpservice för detta ändamål skall ställas till förfogande.

Den grundläggande principen skall vara att äldre och handikappade ges service och omsorg av god kvalitet oavsett var i landet de är bosatta.

## 2.8 Valfrihet i boendet

Bostadspolitikens utformning spelar en nyckelroll för att skapa social gemenskap, rättvist fördela alla former av samhällsservice och skapa valfrihet för breda grupper av medborgare.

Bostadsmarknaden var ända fram till årtiondet efter andra världskriget i påtaglig obalans med bostadsbrist, låg standard och dåliga boendeförhållanden för stora grupper. På 1960-talet beslöt regeringen att satsa på det s. k. miljonprogrammet, vilket ledde till att vi nu nått långt bättre balans.

Nyproduktionen har dock inte ensam varit tillräcklig för att åstadkomma ett som helhet jämlikt och integrerat boende. De höga standardmålen i nyproduktionen har lett till att utrymmesstandarden är ojämnt fördelad och till att olikheterna är stora mellan skilda bostadsområden.

En nödvändig förutsättning för ökad valfrihet är att bostadsmarknaden som helhet erbjuder ett varierat utbud av bostäder med hög och jämn kvalitet. Dessa förhållanden är bakgrunden till det tioårsprogram för bostadsbeståndets förbättring som riksdagen antog i december 1983 (prop. 1983/84: 40 bil. 9, BoU 12, rskr 95).

Med detta program förskjuts tyngdpunkten i bostadspolitikerna från bostadsbyggnadspolitik till bostadsförsörjningspolitik.

För vissa grupper finns det emellertid anledning att vidga synen på boendefrågorna. Särskilt gäller detta de äldres och de handikappades boende. Jag har redan tidigare vidrört denna fråga.

I prop. 1984/85: 142 om förbättrade boendeförhållanden för gamla, handikappade och långvarigt sjuka föreslås åtgärder som innebär ett närmande mellan bostadspolitiska och socialpolitiska åtgärder. De utgår från att alla

har rätt till en egen bostad, till stöd, hjälp och vård i bostadsmiljön och till en god boendestandard. Genomförs förslagen i denna proposition leder detta till bättre boendeförhållanden på institutioner och till att eget boende och kvarboende blir reella alternativ även för de befolkningsgrupper som för sin dagliga livsföring är beroende av stöd, hjälp eller vård.

Samhällets insatser i närmiljön är redan i dag betydande genom den stora utbyggnad av skolväsendet, socialtjänsten och den öppna vården som skett på senare år. Genom ökad samverkan mellan dessa och exempelvis föreningsliv och bostadsförvaltare kan resurserna utnyttjas bättre och av fler boende. Därmed kan tjänster av särskild betydelse för gamla, handikappade och sjuka stimuleras och den sociala miljön i området utvecklas.

Regeringen har i den nyssnämnda propositionen därför föreslagit att resurser skall avsättas för en femårig försöksverksamhet med integrerad boendeservice – öppen för alla – men med särskild tonvikt på insatser som underlättar eget boende och kvarboende. Därmed vidgas valmöjligheterna även för gamla, sjuka och handikappade, de som i sitt boende är särskilt beroende av samhällets stöd.

## 2.9 Service från statliga myndigheter m. fl.

Det förslag till ny förvaltningslag som jag senare skall redovisa (avsnitt 3.1) innehåller bestämda krav på god service till medborgarna.

Inom de statliga myndigheterna – och likaså inom de allmänna försäkringskassorna – pågår en snabb omställning och utveckling av servicen till medborgarna. Syftet är att på olika sätt anpassa samhällsservicen och tjänsteutbudet bättre till medborgarnas, organisationernas och näringslivets behov och önskemål. På regeringens uppdrag pågår en intensivsatsning vid sju myndigheter för att förbättra verksamhetens tillgänglighet för medborgarna, dess organisation och innehåll. De sju myndigheterna är: Eksjö tingsrätt, juridiska avdelningen inom Stockholms polisdistrikt, riks-försäkringsverket och försäkringskassorna, arbetsmarknadsverket, bolagsbyrån inom patent- och registreringsverket samt länsstyrelserna i Malmöhus och Örebro län.

En förbättrad service från statliga myndigheter förutsätter ofta att verksamhetens innehåll utvecklas. Inom många områden sätter verksamhetens karaktär gränser för hur långt medborgaren kan ges valfrihet i serviceutbudet. Inom socialförsäkringen finns sålunda strikta regler för rätten till ersättningar som begränsar möjligheterna till valfrihet. I myndigheternas kontinuerliga arbete med att följa och utvärdera verksamheten bör dock ingå att pröva om gällande regler kan ändras så att samhällsservicen bättre kan anpassas till den enskildes behov.

*Försäkringskassornas service*

Sedan flera år har man inom socialförsäkringsområdet arbetat med att förbättra servicen till allmänheten bl. a. genom att handläggningen successivt har decentraliserats. Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna ingår bland de myndigheter som på regeringens uppdrag skall satsa intensivt på att utveckla servicen. Arbetet, som nyss påbörjats, kommer bl. a. att innebära ökad utbildning av personalen, åtgärder för att åstadkomma snabbare handläggning samt en utveckling av kontaktvägarna mellan myndigheterna och allmänheten.

*Serviceprogrammet inom arbetsmarknadsverket*

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) genomför sedan början av år 1984 ett program med åtgärder för förbättrad service till arbetssökande och arbetsgivare. Åtgärderna tar sikte på att resurserna inom arbetsmarknadsverket så långt det är möjligt skall omfördelas till direkt förmedlingsarbete. Därigenom kan mer tid ägnas åt kontakter med arbetssökande och arbetsgivare. För att genomföra omfördelningen av resurserna förenklas nu regelsystem och administration, beslutsbefogenheter delegeras och modern teknik utnyttjas. Försök pågår på flera orter med morgonöppna arbetsförmedlingar. Den centrala administrationen dras ned såväl i Stockholm som i länen och resurserna tillförs förmedlingarna. Under våren 1985 kommer vidare s.k. snabbförmedlingar att öppnas i Stockholm och Göteborg. Dessa förmedlingar skall enbart erbjuda direkt platsförmedling och vara öppna för alla arbetssökande, såväl arbetslösa som ombytessökande, utan tidsbeställning.

Som en direkt följd av delegeringssträvandena kan hanteringen av bl. a. rekryteringsstödet ske nära de arbetssökande. Beslut om detta stöd fattas direkt av den enskilde arbetsförmedlaren. Tidigare skulle beslut om bidrag av liknande art fattas på länsarbetsnämnds nivå. Den nya beslutsordningen innebär att arbetsgivarna snabbare får arbetskraft och att de arbetslösa får vänta kortare tid på arbete.

Sedan den 1 januari 1985 gäller en ny ordning vid permittering (SFS 1984:1008). Den nya ordningen innebär att den som permitteras får sin ekonomi tryggad utan att behöva "stämpla" hos arbetsförmedlingen. Förmedlingen kan inrikta sin verksamhet på dem som är arbetslösa i stället för att lägga ned resurser på tillfälligt permitterade, som nu har rätt till full lön från arbetsgivaren.

Den statliga regleringen minskar i fråga om stöd till handikappade. AMS får i stället möjlighet att prioritera inom en given totalram.

Förutom de förbättringar gentemot de arbetssökande som jag tidigare redovisat förbättras också servicen till arbetsgivarna. Varje arbetsgivare skall i princip ha en kontaktperson. Motsvarande förändring eftersträvas också för de arbetssökande, som i princip skall få sin "egen" förmedlare.

## 2.10 Service vid affärsverken

Statlig serviceverksamhet gentemot medborgarna sker i stor utsträckning i affärsverksform. Härigenom kan för medborgarna betydelsefull service drivas i effektiva former utan att därför sociala aspekter på verksamheten behöver försummas. Teleavgifter kan på detta sätt i huvudsak vara desamma oavsett bostadsort. Posttaxan behöver inte differentieras trots att verksamhetens lönsamhet varierar kraftigt mellan orter och skilda kategorier av medborgare.

De statliga affärsverken har visat sig utomordentligt effektiva. Kostnaderna för konsumenterna är i flera fall bland de lägsta i världen. Viktig utveckling både av serviceinnehållet och av modern teknik har kunnat bedrivas i affärsverken. Detta har kunnat ske samtidigt som man tagit särskilda hänsyn till *kommersiellt* ointressanta verksamhetsgrenar, som haft betydelse direkt för konsumenterna eller för medborgarna i mera indirekt mening. Det senare gäller exempelvis de goda förutsättningar för genomförandet av den statliga energipolitiken som närvaron av en dominerande statlig affärsverksamhet på energiområdet medfört.

Affärsverken har också visat sig kunna bedriva industriell verksamhet i full konkurrens med privata företag. Affärsverket FFV och domänverket är goda exempel på detta.

Under senare år har det i flera av affärsverken vidtagits en rad åtgärder för att öka marknads- och kundorienteringen. Statsmakterna har genom olika beslut i organisatoriska och finansiella frågor aktivt medverkat i och understött denna förändringsprocess genom att decentralisera viktigare avgöranden från regeringen till det enskilda affärsverket.

Verken satsar stora resurser på utveckling av den "kundnära" personalen för att öka lyhördsenheten för krav och behov hos den enskilda kunden och den totala marknaden. I takt med att marknadskunskapen ökar möjliggörs även satsningar på nya tjänster till allmänhet och företag, vilket affärsverken har goda förutsättningar för.

Statsmakternas styrning sker sålunda numera även bl. a. i termer av krav på servicenivå. Arbetet med att formulera och precisera servicemål fortsätter i verken och i regeringskansliet. Även formerna och metoderna för uppföljning av måluppfyllelsen övervägs.

För att något konkretisera vad som f. n. pågår för att förbättra servicen vill jag ge några exempel från televerkets och postverkets områden. Både tele- och postverken har sedan länge fungerande kontakter med större företagskunder. Televerket samråder med sina kunder genom Näringslivets telekommitté och postverket via postens kundråd. Av intresse är att televerket har för avsikt att i mera organiserad form ordna kontakter också med andra konsumentgrupper. Ett inledande prov med serviceråd, som får en bred representation från folkrörelser och andra organisationer, kommer därför att införas på tre teleområden. Servicerråden kommer att vara rådgi-

vande organ för frågor som rör televerkets sätt att tillgodose konsumenternas intressen. Vidare planeras att under första kvartalet 1985 inrätta "televerkets företagsservice". Avsikten är att televerkets åtagande gentemot företagskunderna skall definieras bättre än hittills och anpassas till individuella kundbehov.

I jämförelse med många andra länder är nivån på svensk tele- och postservice hög. Det finns emellertid utrymme för vidareutveckling och förbättringar. Som exempel kan nämnas den satsning postverket gör för att öka servicenivån enligt posttidtabellen genom att öka antalet flygförbindelser. Tillförlitligheten i postbefordran kommer liksom f. n. att följas upp. Postverket avser vidare att behålla servicen i postkontoren och förbättra anpassningen av öppettider till kundernas behov. Det introducerade kösystemet kommer att utsträckas till ytterligare ett antal kontor.

För televerkets del kommer bl. a. en översyn och modernisering av rutiner och regler för behandling av kundklagomål att ske. På kort sikt kommer kundernas klagomål att tas om hand snabbare. Vidare utvecklas en generösare ersättning till kunder vid fel på telefonabonnemang. Betalningstiden förlängs. Förutom att kundkontaktarna förbättras är det givetvis av avgörande betydelse för televerkets service att leverans- och felavhjälpningstider motsvarar kundernas krav och att kvaliteten och framkomligheten i telenätet hålls på en hög nivå. Som framgår av 1985 års budgetproposition (prop. 1984/85: 100 bil. 8) avses avsevärda investeringar att genomföras i detta syfte under de kommande åren.

### 3 Medborgaren i centrum

Medborgarnas välfärd är målet för all offentlig verksamhet. Myndigheterna är till för medborgarna.

Detta bör vara självklart i en demokrati. Rester av en gammal syn där medborgarna betraktades som undersåtar lever dock ännu kvar på sina håll i svensk förvaltning.

Det är angeläget att detta synsätt försvinner och ersätts av serviceanda. Myndigheternas handlande bör i långt större utsträckning än f. n. präglas av en vilja att bistå den enskilde. Ändå är det av största vikt att konstatera att svensk förvaltning är mindre byråkratisk och mera öppen för insyn redan nu än i de allra flesta länder.

Viljan att stå till tjänst måste genomsyra hela den offentliga sektorn. Alla som arbetar där måste se till att medborgarnas behov och önskemål ställs i centrum för arbetet. Det finns ingen anledning att i detta avseende göra åtskillnad mellan t. ex. tjänsteproducerande myndigheter och myndigheter med huvudsakligen rättstillämpande och kontrollerande funktioner.

Även om ett sådant synsätt genomsyrar svensk statsförvaltning och kommunalförvaltning, kan detta inte befria myndigheter från att hävda en

annan mening än en enskild. Lagtillämparen skall göra en avvägning på lagens grund mellan olika intressen, där en enskilds, ett företags eller en organisations intressen måste värderas i förhållande till andra enskildas eller kollektivs.

För att dessa intresseavvägningar skall kunna göras riktigt och insiktsfullt krävs därför särskilda regler och särskilda garantier för myndigheternas arbetssätt så att medborgarintresset alltid präglar verksamheten. Särskilt när det råder motsatsförhållanden mellan olika intressen, måste den offentliga sektorn visa sin styrka genom att i större utsträckning än hittills biträda den enskilde, ge honom råd och information, öppna sig för kritisk granskning och visa medmänsklighet och förståelse för den enskilde. En sådan inriktning ställer höga krav på de offentliganställda och utsätter dem ibland för stora påfrestningar.

Jag vill här erinra om den roll god samhällsinformation spelar för medborgarnas möjligheter att tillgodogöra sig den offentliga servicen. Informationsdelegationen har i sitt betänkande (SOU 1984: 68) Samordnad samhällsinformation pekat på en rad åtgärder som myndigheterna kan vidta för att förbättra sin information till medborgarna.

Av stor vikt är också att det offentliga språket präglas av klarhet och enkelhet. Språkvårdsutredningens rapport (Ds C 1985: 3) Klarspråk, som innehåller förslag om hur arbetet med språket kan effektivteras, är f. n. föremål för remissbehandling.

### 3.1 Rättssäkerheten stärks

I arbetet med att förnya den offentliga sektorn bör rättssäkerheten och rättstryggheten i övrigt ges hög prioritet.

Självklart innebär rättssäkerheten att ingen döms oskyldig, att ingen förpliktas till något utan laga grund och att den som är berättigad till något också kan få sin rätt. Lagar och andra författningar skall utformas så, att enskilda och företag i all rimlig utsträckning har möjlighet att förutse de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande.

För rättstryggheten – ett vidare begrepp än rättssäkerhet – är det samtidigt nödvändigt att människor skyddas mot brott och andra övergrepp. Detta ställer krav på ett effektivt genomförande av lagstiftarens intentioner, såväl när det gäller brott mot den enskilde som åsidosättande av lagskyddade samhällsintressen, som ren luft, säker arbetsmiljö etc. I rättstryggheten ingår med andra ord också att ändamålsenliga lagar till mångsidigt skydd av medborgarnas intressen verkligen får genomslag.

Rättssäkerheten i vidsträckt mening har också en serviceaspekt. Jag tänker då på behovet av att myndigheterna lämnar snabba, enkla och entydiga besked och att myndigheterna räcker den enskilde en hjälpande hand så att han kan ta till vara sin rätt.

Samhället bör värna och utveckla alla dessa sidor av rättssäkerheten, också serviceaspekten.

Klart är nämligen att enskilda ställs inför stora svårigheter i sina kontakter med myndigheterna. Svårigheterna har blivit alltmer kännbara i takt med att enskilda allt oftare har med myndigheter att göra.

Förfarandet vid ansökan, anmälan, yttrande och överklagande är inte sällan krångligt och tidsödande. Många människor har också svårt att förstå innebörden av myndigheternas beslut. Även i övrigt är det vanligt att enskilda behöver upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp för att de skall kunna ta till vara sin rätt.

Hjälpen kan ofta bäst och billigast lämnas av den myndighet som har att handlägga ärendet. Men myndigheterna bistår inte alltid den enskilde i önskvärd utsträckning.

Ett annat problem är att ärenden ofta prövas i för många instanser. Detta leder till att ärendenas slutliga avgörande fördröjs.

Det är angeläget att man nu kommer till rätta med dessa problem.

Justitieministern avser därför att inom kort lägga fram ett förslag till en ny förvaltningslag. Efter samråd med honom vill jag här redogöra för vår gemensamma syn på hur den nya lagen i stort bör utformas.

Lagen bör ersätta den nuvarande förvaltningslagen (1971:290, ändrad senast 1982:332) och liksom denna reglera hur myndigheterna skall handlägga sina ärenden. Men den skall ha ett vidare syfte. Den skall inte bara slå vakt om de traditionella kraven på opartiskhet, omsorgsfull handläggning, enhetlig bedömning osv. utan också inriktas på att motverka krångel, förkorta väntetiderna och underlätta kontakterna mellan myndigheterna och medborgarna.

Vidare bör en ny förvaltningslag ha till syfte att motverka de svårigheter som enskilda medborgare har med den språkliga utformningen av myndigheternas skrivelser och beslut. Ålderdomliga, stela och svårbegripliga formuleringar försvårar ofta läsningen i onödan.

Nya regler om *snabb och enkel handläggning* och om *lättbegriplig myndighetsspråk* kommer därför att ingå i lagförslaget. Vikten av åtgärder av det slag som språkvårdsutredningen föreslagit understryks ytterligare av detta.

I lagen bör även ingå regler om *myndigheternas serviceskyldighet*. Enskilda skall t. ex. kunna få hjälp med att fylla i ansökningsblanketter o. d. hos myndigheterna.

En vanlig orsak till att förfarandet hos myndigheterna ibland blir krångligt och drar ut på tiden är att den som vänder sig till en myndighet ofta hänvisas att ta kontakt med andra myndigheter för att få de intyg, yttranden, registerutdrag och liknande som behövs för att få ärendet avgjort.

Jag anser att det i många fall är lämpligt att myndigheten själv tar den kontakt med andra myndigheter som behövs för att utredningen i ärendet skall bli tillräcklig. Även i övrigt måste myndigheterna samverka i sina servicesträvanden för att det skall bli enklare för enskilda att ha med dem att göra. Detta bör slås fast och utvecklas i den nya lagen.

Många människor är ovana vid att uttrycka sig skriftligt och har därför svårt att meddela sig med myndigheterna. Skriftliga meddelanden är också ofta tidsödande. Många gånger är det därför ändamålsenligt med *muntliga inslag i förvaltningsförfarandet*. Jag tänker då inte bara på formliga muntliga förhandlingar. I viss utsträckning bör man också kunna tillgodose behoven genom mera informella telefonkontakter och sammanträffanden mellan t. ex. föredraganden och den enskilde.

I den nuvarande förvaltningslagen finns en regel om att den som vill lämna uppgifter muntligt i sitt ärende skall få tillfälle till det. Den regeln bör byggas ut. Behovet av muntliga inslag i handläggningen bör i fortsättningen bedömas med särskild hänsyn till att det måste bli enklare för enskilda att ha med myndigheterna att göra.

Den nya lagen bör också reglera *myndigheternas möjligheter att själva rätta felaktiga beslut*. Här finns utrymme för avsevärda förbättringar.

En vanlig anledning till att ett beslut behöver rättas till är att det kommer fram nya omständigheter som myndigheten inte kände till när den fattade beslutet. Förbiseenden eller rena felaktigheter från myndigheternas sida kan inte alltid undvikas i en så omfattande verksamhet som många myndigheter bedriver.

Behovet att ändra oriktiga beslut tillgodoses f. n. främst genom prövning i högre instans efter överklagande. Om myndigheterna i ökad utsträckning själva rättar sina beslut, kan handläggningstiderna förkortas och förfarandet förenklas och förbilligas till gagn för både allmänheten och myndigheterna. Ett sådant förfarande kan också bidra till att stärka medborgarnas förtroende för myndigheterna.

Den nya förvaltningslagen bör utformas så, att myndigheterna själva skall kunna rätta också en del av sina *överklagade* beslut. För att sådana rättelser skall kunna göras snabbt och enkelt bör man överge den nuvarande ordningen att klaganden skall ge in sitt överklagande till överinstansen. I stället bör man föreskriva att klaganden skall vända sig till den myndighet som har fattat beslutet.

Lagen bör bli enkel, klar och kort. Detta är väsentligt inte minst med tanke på att den skall tillämpas av många tjänstemän av vilka en stor del inte är jurister. För att underlätta tillämpningen bör man så långt som möjligt behålla lydelse och motiv till sådana bestämmelser som förs över från den gamla lagen till den nya utan ändring i sak.

En ny serviceanda hos myndigheterna skapas naturligtvis inte huvudsakligen genom lagstiftning. Men den nya förvaltningslagen bör kunna bli en viktig utgångspunkt för det nytänkande och de fortsatta förändringar som behövs ute hos myndigheterna. Lagen bör där användas som ett stöd vid utbildning och attitydpåverkan. Avsikten är att man från regeringskansliets sida tillsammans med statens institut för personalutveckling (SIPU) skall stå beredd att bistå myndigheterna med utbildningsmaterial och förslag till utbildningsmetodik.

En särskild fråga, som har samband med myndigheternas möjligheter att själva rätta sina beslut, är vad myndigheterna skall göra när det uppkommer misstanke om fel i ett personregister som förs med hjälp av ADB. Av erfarenhet vet man att också uppenbara fel i sådana sammanhang kan vara svåra att få rättade.

Fel av det här slaget kan orsaka den enskilde betydande olägenheter. Detta gäller inte minst när de registrerade uppgifterna har vidarebefordrats till andra myndigheter. Felen måste därför rättas snabbt och effektivt.

Regeringen har därför uppdragit åt data- och offentlighetskommittén (Ju 1984:06) att undersöka hur man kan förbättra möjligheterna att rätta och förebygga spridning av oriktiga uppgifter i ADB-register. Kommittén skall samtidigt utreda frågan om användningen av personnummer i samhället.

För att snabbt få till stånd åtgärder har regeringen dessutom uppdragit åt datainspektionen att utarbeta rekommendationer om vilka åtgärder som myndigheterna bör vidta i dessa situationer. Inspektionen har redovisat uppdraget i en skrivelse den 15 mars 1985. Rekommendationerna kommer inom kort att tillställas berörda myndigheter.

### 3.2 Färre och enklare regler

Lagstiftning är ett av de viktigaste medlen för förändring och förnyelse av samhället. Som framgår av det jag nyss sade har lagstiftaren en betydelsefull roll också i arbetet med att förnya den offentliga sektorn.

Det innebär inte att lagstiftning alltid är det lämpligaste medlet att styra samhällsutvecklingen, inte heller att det alltid är ändamålsenligt med många och detaljrika regler. Jag anser att vi på åtskilliga områden har för många och krångliga detaljregler.

Jag skall i det följande redovisa min syn på förhållandet mellan regering och myndighet i detta avseende (avsnitt 4) och också nämna förhållandet myndighet–näringsliv. Jag kommer i ett senare avsnitt (6) också att behandla förhållandet stat–kommun.

Antalet regler i samhället har ökat under senare år. Ökningen gäller framför allt sådana regler som myndigheter under regeringen beslutar. Detta illustreras av att myndigheterna varje år beslutar ungefär tre gånger så många författningar som riksdagen och regeringen tillsammans.

Ju mer invecklade reglerna blir – och ju flera de blir – desto större är risken att de i onödan fördyrar verksamheten hos staten, kommunerna, företag och enskilda, desto större är också risken att de sammantagna blir så omfattande och oöverskådliga att de inte tillräckligt påverkar dem de avser.

Därför måste reglerna i samhället bli färre och enklare.

Det sagda kan självklart inte tolkas så att en reglering generellt är av ondo. Klara regler i angelägna ämnen ger effektiva lösningar på intressekonflikter och leder till enhetlighet, snabb handläggning och rättssäkerhet.

För detta ändamål förelade regeringen våren 1984 riksdagen en proposition om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd, vilken antogs av riksdagen (prop. 1983/84: 119. KU 25, rskr 245). Den följdes sedan upp genom att regeringen beslutade vissa ändringar i författningssamlingsförordningen (1976: 725, omtryckt 1984: 212) om hur myndigheterna skall utforma sina föreskrifter m. m. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1984. Programmet för regelförenkling sammanfattas på s. 26–28 i propositionen.

Programmet innebär bl. a. att den översyn av befintliga bemyndiganden som har påbörjats i regeringskansliet fullföljs. Också uppdrag till myndigheterna att besluta anvisningar och allmänna råd ses över. Översynen sker områdesvis.

Jag vill också nämna att enligt författningssamlingsförordningen varje myndighet fr. o. m. den 1 juli 1986 fortlöpande skall föra en förteckning över sina författningar och allmänna råd. Förteckningen skall tillhandahållas allmänheten. Ett exemplar skall varje år överlämnas till regeringen i samband med myndighetens anslagsframställning.

För att man skall bli av med kvarglömda och föråldrade regler har förteckningsskyldigheten kombinerats med en "stupstock". Stupstocken innebär att författningar och allmänna råd, som inte tas upp i förteckningen, upphör att gälla automatiskt.

Ett område där översynen redan har kommit långt är det statliga arbetsgivarområdet. Här upphävde regeringen i höstas ett stort antal bemyndiganden. Samtidigt beslutade regeringen s. k. solnedgångsförordningar av innebörd att sådana regler på området, som myndigheter under regeringen har beslutat, upphör att gälla den 1 oktober 1985, om de inte dessförinnan omprövas och förnyas (Regeringens förordningsmotiv 1984: 7, SFS 1984: 778–791). Tanken är att man på så sätt skall bli av med regler som inte längre behövs och att regler som bör behållas skall förenklas så mycket som möjligt. Liknande översyner pågår på andra områden.

En särskild roll i förenklingssträvandena spelar arbetet med att förenkla myndigheternas regelgivning gentemot näringslivet. Det arbete som bedrivs inom den s. k. normgruppen (I 1983: H), formellt knuten till industridepartementet, ingår som ett viktigt led i den nya industripolitiken. Den syftar till att skapa förutsättningar för en stabil och gynnsam miljö för industriell tillväxt och förnyelse. Normgruppen har nyligen ombildats och fått ett förstärkt sekretariat.

Regeringen har i ett beslut tidigare denna dag, på föredragning av industriministern, meddelat tilläggsbestämmelser för normgruppen. Jag vill här helt kort erinra om huvuddragen i det sjupunktsprogram som skall gälla för gruppens fortsatta arbete.

Arbetet skall ha en bred ansats och omfatta samtliga samhällssektorer som har reglering som är av väsentlig betydelse för näringslivet och dess utveckling. Mot den bakgrunden har alla myndigheter med normgivning

gentemot näringslivet i årets budgetdirektiv uppmanats att redovisa pågående eller planerat förenklingsarbete. Inom ramen för den breda ansatsen bör dock koncentrerade insatser göras på vissa prioriterade områden. Vidare gäller för gruppen att både befintliga och nya regler berörs samt att reglerna skall bedömas i sitt konkreta sammanhang och praktiska tillämpning. Bl. a. kommer frågor om information och service från myndigheterna att härvid bli centrala. Arbetet skall vidare syfta till att bl. a. efter exempel av nu pågående frikommunförsök få till stånd försöksverksamhet där nya vägar söks för att uppnå de syften för vilka regleringarna tillkommit. Ytterligare en uppgift för gruppen är att beakta behovet av incitament för myndigheterna. Enligt vad som anges i tillägsbestämmelserna är regeringen beredd att på försök för några myndigheter som lämnar förslag om förbättrad service till näringslivet beakta detta vid medelstillelningen.

## **4 Regeringens förhållande till sina myndigheter**

### **4.1 Allmänna utgångspunkter**

Ett väl fungerande samspel mellan regeringen och dess myndigheter utgör, liksom ett väl fungerande samspel med kommunerna och landstingskommunerna, en avgörande förutsättning för möjligheterna att utveckla den offentliga sektorn. De krav som i dag ställs på statsmyndigheter och kommuner att med begränsade resurser förbättra sin verksamhet och sin service till medborgarna förutsätter förändringar i detta samspel. De förändringar som behövs görs i förhållande till de statliga myndigheterna rymt helt inom gällande konstitutionella rollfördelning mellan statsmakterna och myndigheterna. Till relationerna stat-kommun återkommer jag, som nämnts, i det följande.

Följande förändringar är nödvändiga. Statsmakterna bör tydligare ange vad man förväntar sig att myndigheterna bör åstadkomma i fråga om verksamhetens resultat. Myndigheterna bör samtidigt ges ökad frihet och ökat eget ansvar genom minskad detaljreglering och ökad ramstyrning genom uppställande av ekonomiska ramar. Rättssäkerheten för enskilda bör också fördjupas.

Statsmakterna och myndigheterna måste göra sina ställningstaganden så, att de täcker längre perioder för att få en bättre framförhållning och möjligheter till en stabil planering av verksamheten. Detta bör också gälla de rationaliseringsmål som regering och riksdag ställer upp för myndigheterna. I utvecklingsarbetet bör regeringens stabsorgan, främst riksrevisionsverket (RRV) och statskontoret men också statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) m. fl. utnyttjas i ökad utsträckning.

Därutöver behöver regeringen använda sig av en mer aktiv utnämningspolitik vid rekrytering och tillsättning av myndighetschefer. Utbildningen av dessa bör också intensifieras.

En förändring enligt dessa linjer knyter ett klarare politiskt ansvar för verksamhetens inriktning till regeringen. Därigenom stärks den politiska demokratin.

Den föreslagna inriktningen ger större utrymme för statligt anställda på alla nivåer att utnyttja sitt yrkeskunnande och ökar deras motivation. Därigenom kan service och effektivitet förbättras.

I det följande kommer jag att utveckla min syn på de principer jag nu presenterat. Därvid kommer jag också att gå in på olika slag av åtgärder som aktualiseras för att förändringar skall kunna genomföras. Jag avstår emellertid från att i detalj precisera förslagen inom sådana områden där verksledningskommittén (C 1983:04) väntas lägga förslag inom kort. Jag har i dessa frågor samrått med cheferna för justitie- och finansdepartementen.

#### 4.2 Minskad detaljreglering

Minskad detaljreglering syftar till att ge handlingsutrymme och möjlighet att utnyttja resurserna effektivare. Härigenom kan också effektiviteten förbättras i den styrning som bör vara kvar genom att reglerna blir lättare att överblicka och förmedla till de myndigheter som skall tillämpa dem.

Den ökade användningen av ramlagar har fört med sig långtgående bemyndiganden för myndigheterna att utfärda föreskrifter. I praktiken har detta lett till alltför många myndighetsföreskrifter. Sedan länge har ett arbete bedrivits för att minska den statliga detaljregleringen av kommunerna och landstingskommunerna. På senare tid har uppmärksamheten även riktats på myndigheternas reglering av näringslivet.

Enligt min mening måste man klarare precisera och därmed begränsa de bemyndiganden som ges myndigheterna via ramlagstiftning. En fråga blir då hur detaljerade regeringens ställningstaganden bör vara. Hithörande frågor ses nu över i regeringskansliet liksom av verksledningskommittén. Jag hänvisar också till vad som sägs i avsnitten Medborgaren i centrum och Förhållandet stat – kommun.

Vid sidan av budgetregleringen och budgetprocessen sker styrningen av de statliga myndigheterna via allmänna verksstadgan (1965:600, ändrad senast 1983:342), myndighetsinstruktioner, olika specialförfattningar och enskilda regeringsbeslut liksom i vissa fall genom kollektivavtal. Den ekonomiska styrningen sker främst via budgetanvisningar och regleringsbrev. Åtgärder har redan vidtagits för att minska den ekonomiska administrativa, personaladministrativa och organisatoriska detaljregleringen av myndigheterna.

Detaljregleringen i regleringsbrev har under senare år avsevärt minskats och myndigheterna har getts ökad frihet att disponera sina ekonomiska resurser. I den av regeringen fastställda budgethandboken finns föreskrifter om regleringsbrev. De medger en ytterligare frihet i medelsdis-

positionen jämfört med tidigare praxis. Regeringen har inför budgetåret 1984/85 ökat, och överväger att fr. o. m. budgetåret 1985/86 ytterligare öka, handlingsfriheten i användningen av anslagen.

Också i fråga om den icke ekonomiska styrningen har det skett en utveckling mot färre detaljregler och färre beslut som behöver underställas regeringens prövning. Detta gäller inte minst på det personaladministrativa området.

Fortfarande binds dock t. ex. myndigheternas interna organisation i instruktioner, som därtill ofta knutits till ställningstaganden i riksdagen. Organisation och rutiner binds dessutom av handlägningsföreskrifter från regeringen.

En sådan ordning försvårar för myndigheterna att utnyttja sina resurser flexibelt och begränsar möjligheten att förändra verksamheten efter de krav som ställs på service och effektivitet.

Jag avser att inom kort föreslå regeringen att hithörande frågor och frågor i anslutning härtill, bl. a. utformningen av allmänna verksamstadgan, behandlas av en särskild utredare. Direktiven för utredaren kommer att knytas till de krav på myndigheternas arbete som är avsedda att redovisas i en ny förvaltningslag (jfr avsnitt 3.1).

Ett viktigt skäl till denna utredning är också att antalet regler av generell karaktär som riktar sig till myndigheterna är utomordentligt stort. Antalet leder till oöverskådlighet och många av de regler som gäller torde i praktiken ha ingen eller mycket begränsad inverkan på myndigheterna. Sådan styrning som regeringen *måste* utöva riskerar därigenom att förlora i styrka och genomslagskraft.

### 4.3 Aktivare styrning av verksamhetsinriktningen

I stället för att styra genom att i detalj reglera myndigheternas verksamhet, organisation och arbetsformer anser jag att regeringen på ett mer aktivt sätt än tidigare bör ange vad myndigheterna skall åstadkomma och ta klarare ställning till sådana avvägningar som myndigheterna aktualiserar i sina anslagsframställningar.

I vissa fall kan det vara möjligt för regeringen att formulera konkreta mål medan det i andra fall får ges vägledning som mer precist än hittills anger vilken inriktning en myndighet bör ge verksamheten under en viss period eller vilken förändring av inriktningen som myndigheten bör sträva efter.

Naturligtvis bör de traditionella formerna för att överbringa regeringens budskap till myndigheterna användas även för mer aktiv styrning. Det gäller särskilda direktiv för myndigheternas anslagsframställningar, regleringsbrev, instruktioner och andra författningar m. m. Därutöver bör i större utsträckning än f. n. kontakter kunna tas för erfarenhets- och informationsutbyte mellan departement och myndigheter.

En mera precis bestämning av verksamhetsinriktningen i myndigheterna kräver i själva verket ett sådant mera aktivt samarbete mellan myndighet

och departement. Nödvändiga detaljkunskaper om verksamhetens förutsättningar finns inte alltid i departementen.

Jag förordar sålunda att regeringens styrning av myndigheterna utvecklas till både innehåll och former i syfte att förbättra möjligheterna för myndigheterna att leva upp till de skilda krav som ställs på dem. Verksledningskommittén kommer att behandla hithörande frågor. När resultatet av kommitténs arbete föreligger, finns det anledning att återkomma till dessa frågor.

#### 4.4 Ökad långsiktighet – bättre uppföljning och utvärdering

En viktig förutsättning för att myndigheterna skall kunna uppfylla de krav som ställs på dem är att de får möjlighet till framförhållning i sin verksamhet. Jag anser därför att statsmakterna bör lägga fast de ekonomiska förutsättningarna för myndigheternas verksamhet för mer än ett budgetår i sänder.

En utveckling mot ett mer långsiktigt synsätt vad gäller myndigheternas ekonomiska villkor har också skett under senare år. Detta har kommit till uttryck i regeringens direktiv för myndigheternas anslagsframställningar. För budgetåret 1986/87 kräver dessa direktiv att myndigheterna redovisar en real resursminskning med 5% under en treårsperiod. Detta krav har sålunda nu ersatt kravet på redovisning av en ettårig minskning med 2%.

Det fleråriga alternativet har tidigare funnits som tilläggsalternativ till det ettåriga. F.n. tillämpas flerårsalternativet för ett begränsat antal myndigheter.

Jag menar att man måste gå vidare på denna väg och mera regelbundet lägga fast myndigheternas ekonomiska förutsättningar för t. ex. en treårsperiod. I ett sådant system skulle en mer genomgripande budgetprövning behöva göras endast vart tredje år. Mellanliggande års budgetprövning får uppföljningskaraktär. Härigenom skulle vidare möjliggöras en mer djupgående analys av myndigheternas normgivnings- och tillsynsverksamhet m. m. samt de transfererings- och bidragssystem som myndigheten administrerar.

Verksledningskommittén överväger f. n. vilka krav en sådan ordning ställer när det gäller myndigheternas underlag för statsmakternas ställningstaganden och hur statsmakternas beredning av budgetfrågorna skall kunna fördjupas. Redan i det nuvarande systemet bör förbättringar göras vad gäller återföring av information om ekonomiska utfall m. m. Ett uppdrag har därför lämnats till RRV som nyligen redovisat förslag till förbättringar i denna fråga.

Frågan om ökad långsiktighet vid budgetering av myndighetsanslag utgör en viktig del av verksledningskommitténs uppdrag. Regeringen bör ta ställning till frågan om hur långsiktiga system mer permanent skall utformas när denna kommittés arbete är avslutat. I årets finansplan samt i

direktiven för myndigheternas anslagsframställningar för nästa budgetår har viktiga steg tagits mot en ökad långsiktighet. Det är angeläget att få praktiska erfarenheter av olika tänkbara lösningar. Därför bör ett mindre antal myndigheter redan år 1985 ges särskilda direktiv att ta fram ett fördjupat underlag för regeringens ställningstagande inför nästa års budgetarbete. Ett förberedelsearbete härför pågår inom regeringskansliet i nära kontakt med verksledningskommittén.

En viktig fråga i detta sammanhang är möjligheterna att för förvaltningsanslag föra över medel från ett budgetår till nästa. Ökade sådana möjligheter medger en mer långsiktig planering av resursförbrukningen. Uppdrag kommer inom kort att lämnas RRV att komma med förslag till åtgärder som ger ökade möjligheter att överföra medel mellan budgetår.

#### 4.5 Fortsatta effektivitets- och servicekrav

Traditionella krav på insyn, rättssäkerhet och oväld måste upprätthållas för statsmyndigheternas och kommunernas verksamhet. Endast om den offentliga verksamheten bedrivs effektivt och om medborgarna samtidigt dessutom ges en god service, kan förtroendet för den offentliga sektorn bevaras och utvecklas. Det blir naturligt att föra in starkare effektivitets- och servicekrav från statsmakternas sida i det system med treåriga budgetramar för myndigheternas förvaltningsanslag som jag redogjort för i det föregående.

Närmare överväganden om hur det skall ske kan göras i anslutning till den verksamhet som jag nyss har redovisat och sedan verksledningskommitténs förslag prövats. Även beslutsprocessen för anskaffning och finansiering av ADB-investeringar, som statskontoret utrett på uppdrag av regeringen, är en effektivitetsfråga som bör kunna prövas närmare i anslutning till nämnda försöksverksamhet.

Jag avser inom kort återkomma till regeringen om frågor som rör användningen av ADB i statsförvaltningen. Även servicekraven på verksamheten och hur dessa skall komma till uttryck bör kunna prövas i försöksverksamheten, där regeringen bör få möjlighet att ta mer preciserad ställning till inriktningen av de verksamheter som berörs.

Genom att kraven på effektivitet och produktivitet sätts in i ett längre perspektiv ges myndigheterna viktig stimulans att kritiskt granska sin verksamhet och att omprioritera och ompröva den.

Detta innebär naturligtvis också ett tryck på att ha rationella rutiner för intern administration m. m. Statskontoret har i februari 1985 fått i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet, där metoder att mäta och minska kostnaderna för internadministrationen prövas i ett större sammanhang ("INKA-projektet"). Underlag för överväganden i denna del kan bl. a. hämtas från detta projekt och från produktivitetsstudierna inom den förut omnämnda expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

När det gäller servicekraven på myndigheterna vill jag erinra om att jag har gett SIPU i uppdrag att hjälpa till med viss planering m. m. av åtgärder som syftar till att förbättra myndigheternas service m. m.

I detta sammanhang bör även nämnas att RRV fått i uppdrag att belysa hur servicen kan förbättras i olika offentliga verksamheter utan att resursinsatsen ökas.

#### **4.6 Förhållandet till affärsverken**

För affärsverkens del ställer statsmakterna upp konkreta mål för lönsamhet och avkastning samt för servicenivåer, taxeutveckling, m. m.

Riksdagen har för varje affärsverk uttalat de övergripande målen för verksamheten. För t.ex. både televerket och postverket gäller krav på rikstäckning som en grundläggande utgångspunkt.

En precisering av dessa frågor bör göras i anslutning till verkens flerårsplaner. En ökad tyngdpunkt på effektivitets- och servicekraven i framtiden från statsmakternas sida kräver i sin tur en ökad uppmärksamhet på uppföljningsarbete och formerna för detta.

De krav som regeringen ställer på affärsverken bör också i tillämpliga delar gälla affärsverkens bolag. Det innebär att man behöver utveckla koncernbegreppet för affärsverken och deras bolag. Betydande olikheter finns dock mellan affärsverken, vilket kan resultera i olika lösningar vad gäller styrning och kontroll. Till denna fråga återkommer jag i det följande.

#### **4.7 Ökat utnyttjande av stabsorganen**

Minskad detaljreglering, ökade krav på uppföljning m. m. förutsätter engagemang även av regeringens stabsorgan. Jag anser därför att det är nödvändigt att knyta arbetet i stabsorganen närmare arbetet i regeringskansliet bl. a. för att öka möjligheterna till samordning av stabsorganens insatser i samband med den fördjupade budgetbehandlingen av myndigheternas verksamhet. Med stabsorgan syftar jag främst på RRV och statskontoret, men också på statens arbetsgivarverk (SAV), SAMN och SIPU.

Bl. a. behovet av ökad uppföljning och kontroll vid den förändrade styrningen gör det också angeläget att ge RRV en större roll i fråga om redovisningsrevisionen. Också i denna fråga kan väntas synpunkter och förslag från verksledningskommittén.

#### **4.8 Aktivare utnämningsspolitik – chefsutbildning**

Den förändring av relationen mellan statsmakterna och myndigheterna som jag nu har dragit upp riktlinjer för har en direkt återverkan på myndigheternas ledningsfunktion. Mot denna bakgrund behöver åtgärder vidtas när det gäller personalpolitiken i fråga om de högsta cheferna i statsförvalt-

ningen. Åtgärderna i fråga skall inriktas mot mera aktiva insatser vad avser såväl rekrytering och rörlighet som utveckling och utbildning. Jag återkommer i ett senare avsnitt till dessa frågor.

## 5 Arbetet inom de statliga myndigheterna

I avsnittet om regeringens förhållande till sina myndigheter nämns förslag om ökad långsiktighet, aktivare styrning, minskad detaljreglering och aktivare utnämningsspolitik. Dessa syftar till att ge myndigheterna större frihet att sköta sina inre angelägenheter i kombination med ett förstärkt genomslag för regeringens och riksdagens intentioner beträffande verksamhetens inriktning.

Jag kommer senare att föreslå regeringen åtgärder som kan underlätta för myndigheterna att driva sitt arbete mera långsiktigt och med ett ökat ansvar för de inre angelägenheterna.

Jag redovisar här vissa grundläggande drag i dessa förslag. Den närmare utformningen av olika åtgärder bör ske först sedan verksledningskommittén lämnat sitt betänkande.

### 5.1 Ledningen av myndigheterna

De ökade krav som jag nyss redovisat kan förverkligas endast om ledningen av myndigheterna sköts med stor yrkesskicklighet, stark ansvarskänsla och initiativkraft och med lojalitet mot de mål regering och riksdag ställer upp.

Det finns i dag tre grundmodeller för ledning av de statliga myndigheterna. En form är att chefen ensam är högsta beslutande instans i myndigheten, s. k. enrådighetsverk. En annan ledningsform är ämbetsmannastyrelsen. Den vanligaste ledningsformen är kombinationen av lekmannastyrelse och generaldirektör.

Styrelserna har oklara befogenheter och har ett oklart ansvar i förhållandet till både regeringen och verkschefen. Jag anser – som också framgår av direktiven för verksledningskommittén (Dir 1983: 48) – att klarläggandet i dessa avseenden är mycket angelägna.

Av särskild vikt är att avgränsa styrelsernas roll gentemot regering och riksdag. Styrelsen måste fullgöra de uppgifter och följa de föreskrifter och direktiv som ges i lagstiftningen och av regeringen. Den skall inte ha någon självständig allmänpolitisk uppgift.

Den verkställande ledningen i myndigheterna har ett stort ansvar för att verksamhetsmålen uppnås. Det är bl. a. mot den bakgrunden som man bör se de åtgärder rörande rekrytering, rörlighet och utbildning av myndigheternas chefer som jag tidigare förutskickat. När utbildningen av verksledningar skall läggas upp, kommer jag bl. a. att fästa särskilt avseende vid frågan om systematisk och professionell rekrytering.

Vid rekrytering av chefer för myndigheter finns det vidare skäl att utnyttja de positiva värden för såväl verksamhet som individ som en ökad rörlighet för verkschefer kan ge. Motsvarande åtgärder bör enligt min mening också omfatta chefskiktet närmast under verkschefen.

Med undantag för bl. a. affärsverken beslutar f. n. regeringen om tillsättning av chefstjänster hos myndigheterna t. o. m. byråchefsnivå. Som ett led i strävandena att ge myndigheterna ökade möjligheter att utnyttja rekryteringen av befattningshavare för utveckling och styrning av organisationen avser jag att föreslå regeringen att ge myndigheterna ytterligare utvidgad beslutanderätt i chefsställningsärenden. Detta kräver att en chefsförsörjningsplanering på myndigheterna utvecklas.

En ökad rörlighet är också önskvärd på den chefsnivå i verken som finns närmast under verkschefen.

Jag kommer därför att efter kontakter med de fackliga organisationerna föreslå ändringar av anställningsformerna i chefsfunktionen för nytillträdande högre chefer. Enligt min mening bör ett samarbete utvecklas mellan myndigheter och departement som gör ett planerat och i tiden väl avpassat byte på chefsposter inom myndigheten till ett naturligt och av alla förväntat inslag i myndigheternas personalpolitik. Detta är av särskild vikt för att undvika de i dag mycket stora mänskliga problem som inträffar när ett byte måste framtvingas. En sådan ordning för chefsförsörjningen bör också medföra en breddning av chefernas kompetens och en personlig stimulans för de berörda.

Med början år 1980 genomfördes ett utbildningsprogram för verkschefer, deras ställföreträdare samt cheferna närmast därunder. Utvärderingen av utbildningen visar att den gett upphov till och kunnat stödja ansträngningar att effektivisera arbetet i myndigheterna. Verksledningskommittén har i uppdrag att föreslå fortsatta utvecklings- och utbildningsåtgärder för myndigheternas verkställande ledning och deras styrelser eller motsvarande. Därtill skall man precisera förslag om styrelsernas roll, sammansättning m. m. De hittills vunna erfarenheterna antyder att en anknytning till den fördjupade budgetberedning som jag tidigare har aviserat kan vara lämplig.

## 5.2 Verksamhetsutveckling vid de statliga myndigheterna

### *Större handlingsfrihet för myndigheterna m. m.*

En ökad frihet för myndigheterna att själva leda, planera och organisera sin verksamhet är en förutsättning för ett fullt resultatansvar för myndighetsledningarna. Ett sådant ansvar avser då såväl kostnader som verksamhetsresultat.

Som jag tidigare redovisat kommer jag inom kort att föreslå regeringen att bemyndiga mig att tillkalla en särskild utredare som skall se över allmänna verksstadgan och vissa andra administrativa författningar.

Jag avser också att föreslå regeringen att begära riksdagens bemyndi-

gande att häva sådana bindningar i tidigare riksdagsbeslut om myndigheternas inre organisation som kan hindra ett fullt ansvarstagande.

Den tidigare nämnda möjligheten att införa treåriga resursramar för myndigheternas förvaltningskostnader skulle kunna underlätta för dem att planera och driva sin verksamhet mer effektivt. Statsmakterna får dessutom möjlighet att genomföra fördjupade analyser av verksamheten.

Ytterligare en stimulans för att engagera myndigheterna att aktivt söka effektivisera verksamheten är att överskott på grund av besparingar och rationaliseringar, utöver de fastställda kraven, bör kunna användas även för t. ex. utvecklingsarbete och utbildningsinsatser hos myndigheterna.

En fortsatt utveckling av avgiftsfinansiering bör också kunna bidra till effektivisering i kombination med stärkt handlingsfrihet hos myndigheterna. I särskilt hög grad gäller detta myndigheter som finansieras genom avgifter på de tjänster man gör åt andra myndigheter. Man har dock skäl att i sådana sammanhang beakta att effektivitetsstimulansen försvagas eller helt uteblir, om inte avgiftsfinansieringen kombineras med en ökad frihet för myndigheter som köper tjänster från andra myndigheter m. m.

Myndigheternas ledningar skall således ta ett fullt ansvar för sin verksamhet inom de ramar som getts och agera mera långsiktigt. Detta ställer stora krav på ledningsfunktionen och på att personalen på alla nivåer engageras aktivt i arbetet.

Jag vill i detta sammanhang peka på de erfarenheter som finns från ett antal myndigheter, bl. a. AMS, domänverket och vägverket, som prövat delvis nya former för den interna styrningen av verksamheten. De arbetsformer som prövats går bl. a. ut på att öka graden av målstyrning i planeringen och ledningen av den egna verksamheten. Härigenom åstadkommer man en aktiv medverkan i verksamhetens utformning från alla anställda och en kraftfull decentralisering av genomförandet. Syftet är att nå flexibilitet i användningen av tilldelade resurser för att både klara en snabb anpassning till medborgarnas och andra avnämares krav och därtill genomföra rationaliseringar och besparingar.

### *Resultatuppföljning*

En viktig del i ett fördjupat arbete med treåriga budget- och verksamhetsramar är redovisningen av myndigheternas resultat och effekter av verksamheten. RRV och statskontoret arbetar med en utveckling av metodiken på detta område.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har följt utvecklingen i bl. a. de statliga myndigheterna under en följd av år och redovisar en viss förbättring i myndigheternas produktivitet under senare år. Jag har redan inledningsvis något kommenterat denna fråga.

Jag erinrar också i detta sammanhang om det tidigare (avsnitt 4.5) nämnda INKA-projektet. I statskontorets KRON-projekt görs kostnadsjämförelser för en rad offentliga tjänster i de nordiska länderna. Studier av

detta slag liksom de erfarenheter som vunnits i ESO:s och statskontorets studier av produktivitetens utvecklingen i statsförvaltningen måste läggas till grund för ytterligare ansträngningar inom myndigheterna att höja produktiviteten.

Som en följd av arbetet inom ESO och statskontoret kan metoder för produktivetsstudier även för enskilda myndigheter komma att utvecklas. Den statliga statistiken kan också ge underlag för uppskattningarna av produktiviteten.

Mått på produktivitetens utvecklingen av olika slag men framförallt beskrivningar av verksamhetsutvecklingen och uppföljningen av resultaten av myndighetsarbetet kommer att kunna vara väsentliga instrument för verksamhetsledningarna och en del av underlaget för det fördjupade budgetarbetet.

### *Förstärkt revision*

Under en följd av år har nu detaljbindningen av myndigheternas anslagsanvändning minskat. Detta kräver som jag tidigare redovisat en bättre uppföljning, men också en redovisningsrevision med tonvikt även på de ekonomiska administrativa systemens ändamålsenlighet och ledningens förvaltning.

RRV svarar i dag för tillsynen av de statliga revisionskontoren och meddelar föreskrifter för redovisningsrevisionen. RRV skall vidare tillse att redovisningsrevisionen bedrivs ändamålsenligt och i betryggande former.

I ett revisionskontors granskningsområde ingår vissa myndigheter efter beslut av regeringen. Kontoret är administrativt knutet till en av dessa myndigheter, den s.k. värmyndigheten, som utövar arbetsgivarfunktionen gentemot kontorets personal och svarar för administrativ service. Chefen för kontoret utses dock av RRV i samråd med värmyndigheten.

Det kan ifrågasättas om det är rationellt att ha ansvaret för redovisningsrevisionen så splittrat som f. n. Betydande fördelar skulle stå att vinna om det samlade ansvaret för denna verksamhet i stället lades på RRV, som är centralt organ för revision och redovisning. Verksledningskommittén behandlar denna fråga.

RRV:s förvaltningsrevision har under senare år inriktats mot projekt som beskriver och bedömer de offentliga verksamheternas samlade påverkan på olika delar av samhället och som bedömer de statliga verksamheternas effektivitet i detta perspektiv.

I årets budgetproposition uttalas att det också är väsentligt att RRV tar fram underlag, som ger regeringen och riksdagen bättre möjligheter att bedöma effektiviteten och produktiviteten hos enskilda myndigheter, bl. a. för att kunna avgöra hur förändrings- och rationaliseringskraven bör ställas upp. Vidare bör därvid enligt min mening revisionella resurser i något ökad utsträckning inriktas mot enskilda myndigheter främst vad avser styr- och

uppföljningssystem och ledningens förvaltning. Myndigheterna bör i RRV ha en viktig rådgivande resurs – liksom aktiebolagen i sina revisorer ofta har en motsvarande resurs.

Frågan om eventuella ytterligare medel till RRV för dessa uppgifter bör behandlas i höstens budgetarbete.

#### *Affärsverkens koncernproblematik*

Under affärsverken finns ca 450 bolag. För att affärsverken skall kunna bilda eller förvärva dotterbolag krävs riksdagens medgivande. För domänverket, statens vattenfallsverk, televerket och i viss mån statens järnvägar har dock riksdagen delegerat sin beslutanderätt till regeringen. RRV granskar enligt sin instruktion affärsverkens redovisning och bokslutshandlingar. För revisionen av affärsverkens dotter- och dotterdotterbolag gäller samma bestämmelser som vid revision av andra bolag. Koncernbokslut upprättas f. n. endast inom domänverket, affärsverket FFV och televerket. I dessa fall utför RRV även koncernrevision, vilket innebär att RRV tillsammans med revisorer inom förekommande förvaltningsbolag granskar koncernresultat och koncernbalansräkning. Revisionsberättelsen undertecknas gemensamt av nämnda revisorer.

Enligt nuvarande regler är riksdagens, regeringens och därmed allmänhetens inflytande i de av myndigheterna bildade bolagen mindre än när verksamheten bedrivs direkt i myndighetsform. Mot denna bakgrund har verksledningskommittén bl. a. fått i uppdrag att se över relationerna mellan riksdagen, regeringen, fackdepartementen samt de bolag och andra juridiska personer som ligger under myndigheterna, likaså de styrmöjligheter regeringen bör ha.

Regeringen har gett verksledningskommittén detta uppdrag för att få förslag om en ordning där varje affärsverk och dess bolag uppfattas och styrs som en helhet.

#### *Vissa strukturfrågor*

Statsförvaltningens uppbyggnad har bl. a. utvecklats så, att många myndigheter har uppgifter som i väsentliga delar ligger mycket nära varandra samtidigt som den enskilda myndighetens verksamhetsinriktning är alltför snäv. Eftersom förvaltningens struktur löpande behöver anpassas till förändrade förutsättningar, är det bl. a. viktigt att skapa rationella och förändringsbara organisationsformer. Ett utvecklingsarbete med denna inriktning pågår f. n. inom flera verksamhetsområden. Detta arbete syftar till minskad sektorisering, ökad decentralisering och ökad samverkan inom förvaltningen.

En särställning i detta arbete har frågan om utvecklad samverkan mellan statliga länsorgan.

Den nuvarande länsorganisationen på det statliga området utformades huvudsakligen under 1940- och 1950-talen när ett antal länsnämnder inrät-

tades vid sidan av länsstyrelserna. Grunden för denna utbyggnad var att samlade insatser behövdes på vissa områden och att den ekonomiska tillväxten tillät ett genomgripande reformarbete. Det gällde bl. a. de arbetsmarknads-, bostads- och utbildningspolitiska områdena.

Genom utbyggnaden kom den statliga länsförvaltningen att präglas av en stark sektorisering. Denna sektorisering med flera organ underställda centrala förvaltningsmyndigheter har under senare år ifrågasatts. Kritiken har haft sin utgångspunkt i att en aktiv och åtgärdsinriktad regionalpolitik som spänner över en rad olika samhällssektorer har byggts upp och en fysisk riksplanering utformats. Förvaltningsarbetet på länsplanet har därmed i ökad utsträckning präglats av samverkansbehov.

Flera reformförsök har gjorts. År 1971 genomfördes en partiell omorganisation av den regionala förvaltningen. Denna reform innebar bl. a. att länsstyrelsen fick ett mera uttalat ansvar för frågor som rör länets utveckling och framtid. Länsstyrelsen försågs också med en lekmanstyrelse för att verksamheten bättre än tidigare skulle förankras i länet.

1971 års reform var partiell. Något ingrepp i den statliga nämndorganisationen skedde inte. Reformen har inte fullt ut lett till avsett resultat. Det finns fortfarande en stark sektorisering i samhällsförvaltningen som försvårar samlade och för samhället totalt sett effektiva lösningar på den regionala nivån. Från kommuner, landstingskommuner och näringsliv har ställts krav på att den statliga länsförvaltningen måste uppträda mer samlat. Man kräver också att den statliga styrningen av bl. a. kommunerna blir mindre detaljinriktad och i stället koncentreras på avvägningar mellan centrala och lokala intressen. Beslutskompetens måste också föras ut från den centrala nivån till länen.

Mot denna bakgrund fick statskontoret i december 1983 i uppdrag av regeringen att utreda frågan om en samordnad länsförvaltning. Översynen borde ske med utgångspunkt i förhållandena i Norrbottens län. Statskontoret skulle visa på lämpliga former för samordning av regionala statliga verksamheter. En samordnad länsförvaltning skulle enligt uppdraget vara förenlig med det behov av central styrning som föreligger inom olika sektorer.

Statskontoret skulle vidare i samband med översynen utreda och föreslå en lämplig organisation för en från länsstyrelsen fristående skatteförvaltning och slutligen föreslå former för samverkan mellan statliga myndigheter i frågor som rör intern administration.

Statskontoret har i en serie rapporter (1985: 10–13) redovisat förslag som syftar till en försöksverksamhet med en mer samlad regional länsförvaltning i Norrbottens län fr. o. m. den 1 juli 1986. Förslagen kräver i vissa delar fortsatt utredning och beslut av statsmakterna. I andra delar kan de genomföras genom beslut av länsstyrelsen och andra berörda organ i Norrbottens län.

Inriktningen och utformningen av en försöksverksamhet med en mer

samlad regional länsförvaltning i Norrbottens län bereds f. n. inom regeringskansliet och jag har för avsikt att senare föreslå regeringen att föreläggas riksdagen förslag om en sådan försöksverksamhet.

### 5.3 Decentralisering av statlig verksamhet

I april 1984 gav regeringen 20 statliga myndigheter med huvudkontor i Stockholm eller Solna i uppdrag att tillsammans med statskontoret undersöka möjligheterna att ytterligare decentralisera sin verksamhet. Myndigheterna skulle särskilt pröva hur den moderna data- och kommunikationstekniken skulle kunna utnyttjas för att decentralisera funktioner och verksamheter.

Myndigheterna och statskontoret har nu redovisat resultaten av dessa utredningsuppdrag. Framkomna förslag bereds f. n. inom regeringskansliet.

De affärsverk som i dag har sina huvudkontor i Stockholmsområdet, dvs. televerket, postverket, statens vattenfallsverk och statens järnvägar, ser successivt över sin organisation bl. a. i syfte att decentralisera uppgifter från huvudkontoret i Stockholmsområdet till sina regionala organ. Regeringen kommer att uppdraga åt vart och ett av dessa affärsverk att årligen i sina anslagsframställningar eller flerårsplaner redovisa resultatet av det pågående decentraliseringsarbetet.

## 6 Förhållandet stat-kommun

### 6.1 Principer för statens förhållande till kommunerna

En viktig förutsättning för den långtgående decentraliseringen har varit utvecklingen mot stora och bärkraftiga kommuner. Med goda ekonomiska resurser, en kompetent förvaltning och erfarna förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner har staten kunnat överlåta ett stort ansvar för samhällsförvaltningen på dessa.

Detta har kunnat uppnås inte minst genom 1960- och 1970-talens omfattande kommunreform.

Inom de ramar som måste uppställas för att tillgodose nationella intressen bör kommuner och landstingskommuner ha stor frihet att själva fastställa sin verksamhetsinriktning samt välja sättet att nå de uppställda målen och utforma sin verksamhet. En sådan frihet främjar medborgerligt engagemang i samhällsfrågorna och skapar förutsättningar för en effektiv verksamhet och en god service anpassad till medborgarens behov.

Det är enligt min mening uppenbart att det inte går att dra strikta gränser mellan stat och kommun. Det går heller inte att en gång för alla fastslå den kommunala frihetsgraden. Men vissa principiella utgångspunkter bör klargöras.

I regeringens proposition om frikommunförsöket anges en ram utanför vilken försök inte bedöms lämpliga med hänsyn till riksintressena. Där sägs bl. a. följande (prop. 1983/84: 152 s. 8, KU 32, rskr 368):

”En grundläggande begränsning är den som följer av att de centrala politiska organen – regering och riksdag – även fortsättningsvis måste ha möjlighet att genomföra en politik för landet som helhet, t. ex. vad gäller likvärdig standard och rättvist fördelad samhällsservice. Andra begränsningar gäller skyddet för medborgarna. Det kan alltså inte bli fråga om att undanröja sådan statlig reglering som utgör ett skydd för medborgarnas liv och hälsa och för särskilt utsatta eller svaga grupper. Det kan heller inte bli fråga om att ta bort de bestämmelser som kommit till för att garantera de enskildas rättssäkerhet. Det kan gälla möjligheten till insyn i offentlig verksamhet och rätten att anföra besvär över samhällsorganens beslut. . . . En viss grundläggande reglering av ansvarsfördelningen mellan samhällsorganen måste också finnas kvar.”

Dessa grundläggande krav kan enligt min mening vara en god utgångspunkt när man diskuterar vilken omfattning den statliga regleringen av den kommunala verksamheten bör ha. Staten måste alltid ha möjligheten att, då det nationella intresset så kräver, gripa in och genom lagstiftning eller på annat sätt inskränka den kommunala handlingsfriheten. I den meningen är den kommunala självstyrelsen villkorlig.

I det fortsatta arbetet med förnyelse av den offentliga sektorn är frågor om kommunal självstyrelse och kommunal demokrati centrala. Statens relationer till kommuner och landstingskommuner står då i fokus. Statkommunberedningen (C 1983:02) överväger hur principer för denna relation närmare kan utformas och användas i förnyelsearbetet.

## 6.2 Samspelet mellan stat och kommun

Statens styrning, tillsyn och kontroll av kommunernas och landstingskommunernas verksamhet sker i många olika former. *Regler* i form av lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter och råd styr den kommunala verksamheten i betydande utsträckning. Allmänt målformulerande lagar har i många fall inneburit en vidsträckt överföring av normgivningskompetens från riksdagen och regeringen till myndigheterna. *Statsbidragen* är ett annat instrument för staten när det gäller att påverka utformningen och volymen av olika verksamheter. Detsamma gäller de krav på obligatorisk kommunal *planering* som staten ställer på vissa områden.

*Underställningsskyldighet* är en särskilt ingripande men numera mindre vanlig form för statlig styrning.

Ett mera allmänt utformat system för styrning är den *tillsyn* som utövas av statliga myndigheter gentemot kommunerna.

Ett vidsträckt tillämpningsområde har den statskontroll som utlöses genom att enskilda överklagar kommunala beslut. Detta sker genom *kommunalbesvär* enligt kommunallagen (1977:179, ändrad senast 1985:128) eller genom *förvaltningsbesvär* enligt olika specialförfattningar.

Slutligen skall nämnas den tillsyn som riksdagens ombudsmän (JO) och justitiekanslern utövar.

Förutom denna fast reglerade styrning av kommunerna påverkar statsmakterna kommunernas verksamhet också på informella eller indirekta vägar. Av särskilt stor betydelse är det inflytande som kommer till uttryck i återkommande överläggningar mellan regeringens företrädare och företrädare för kommuner och landstingskommuner. Under senare år har denna väg använts bl. a. för att begränsa skatteökningar och tillväxten av den kommunala konsumtionen, nå lösningar beträffande barnomsorgens framtida utveckling, omdana väsentliga delar av statsbidragssystemet samt medverka till en delvis förändrad utveckling för vissa delar av hälso- och sjukvården.

Ytterligare en viktig form för statlig påverkan på den kommunala verksamheten är utbildningen av de anställda hos kommunerna. Enligt min mening uppnår staten exempelvis på hälso- och sjukvårdsområdet och på skolområdet betydande styreffekter genom inriktningen av utbildning av vårdpersonal och av lärare.

I en kommande avvägning av den formella detaljregleringen är det viktigt att noga överväga vilka resultat som kan uppnås genom att mer indirekta styrformer används. Om effekten av dessa underskattas, finns en uppenbar risk för att detaljregleringen kraftigt överdimensioneras.

### **6.3 Erfarenheter av översyn av statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet**

Arbetet med att förenkla regler i relationen mellan stat och kommun har pågått fortlöpande sedan början av 1970-talet. Olika metoder har använts. En vanlig sådan har varit en genomgång av reglerna inom en viss sektor i syfte att förenkla eller ta bort dem. Denna metod har varit mödosam och gett alltför få konkreta resultat. En annan metod har varit att ge myndigheterna i uppdrag att se över regler som de själva har utfärdat. Framgångarna har varit mycket begränsade.

Regeringen har försökt att begränsa kostnadsdrivande regelgivning från myndigheterna genom kungörelsen (1970: 641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd (omtryckt 1977: 629, ändrad senast 1983: 223), den s. k. begränsningskungörelsen. De utvärderingar som nu gjorts antyder att den har haft relativt blygsam effekt.

Det har därför varit naturligt att söka nya former för översyn och förenkling. Frikommunförsöket syftar till att dra fram sådana regler i ljuset som verkar begränsande på den kommunala självstyrelsen, som onödigtvis driver kommunala kostnader i höjden och som på ett olämpligt sätt ingriper i kommunernas anpassning av organisation och verksamhet. Ett mycket stort antal förslag har kommit in. Jag kommer att i ett annat sammanhang

föreslå regeringen att för riksdagen redovisa vilka beslut som regeringen har fattat med anledning av kommunernas framställningar.

Riksdagen har också tagit ställning till vissa generella åtgärder för att myndigheternas regler skall bli enklare och klarare och för att regelbeståndet inte skall bli alltför omfattande. Jag har redan tidigare berört dessa frågor.

En viktig bakgrund till det tidvis intensiva arbetet med att försöka förenkla de statliga myndigheternas regler är införandet av mera allmänna målbeskrivande lagar. I många av dessa lagar har berörda myndigheter getts omfattande bemyndiganden att utfärda föreskrifter. Jag har redan tidigare berört de problem som detta medför. För utformning av den statliga styrningen av kommunerna har denna fråga den allra största vikt.

#### 6.4 Ändrade former för statlig styrning av kommunerna

Inom stat-kommunberedningen pågår ett omfattande arbete med att förändra den statliga styrningen av kommunerna. Arbetet avrapporteras successivt och görs till föremål för ställningstaganden i regering och riksdag. Jag skall här inte närmare uppehålla mig vid detaljerna i detta omfattande arbete utan inrikta mig på sådana principer som bör vara grundläggande vid regeringens framtida hantering av styrproblemen och dessas förhållande till den kommunala självstyrelsen.

Det finns flera skäl att ompröva den statliga detaljregleringen av den kommunala verksamheten. Erfarenheterna under senare år har visat att sådan styrning sällan helt uppnår de uppsatta målen. Ett annat skäl är att styrningen inte sällan försvårar önskvärd anpassning till lokala förhållanden och situationer. Ett tredje skäl är att denna form av styrning ofta minskar motivationen och motverkar en önskvärd förnyelse hos dem som har att genomföra berörd verksamhet.

Av central betydelse är naturligtvis att en omfattande styrning gör det mindre meningsfullt för medborgarna att själva aktivt delta i att utforma den kommunala verksamheten.

Ytterligare ett skäl är att direktstyrning genom administrativa regleringar i många fall kräver täta ändringar av bestämmelserna, vilket ger mer arbete för både staten och kommunerna och binder personalresurser som kunde ha använts mera effektivt. De täta regeländringarna gör det svårt för berörda i kommuner och landstingskommuner, liksom i statliga myndigheter, att hålla sina kunskaper om de statliga reglerna aktuella. Ett av skälen för att använda ramlagar är just önskan att slippa ständiga förändringar i författningarna.

Trots att nackdelarna med detaljreglering är uppenbara och att betydande ansträngningar har gjorts för att åstadkomma en varaktig och genomgripande förbättring i situationen har något tillfredsställande resultat inte uppnåtts. Det är min förhoppning att frikommunförsöken skall kunna bli

en vändpunkt i detta avseende. Skall denna förhoppning infrias, krävs emellertid enligt min mening att alternativen för att säkerställa de grundläggande statliga intressen som jag redovisat i det föregående framstår klarare än nu. Jag skall något uppehålla mig vid denna fråga.

Enligt min mening har vi att välja mellan två olika styrsystem: å ena sidan ett som i detalj anger utgångspunkter och genomförandemetodik för kommunerna, å andra sidan ett som redovisar verksamhetens mål och som kompletterar detta med en kvalificerad uppföljningsmetodik och ett stöd till kommunerna för att underlätta att lagstiftningens intentioner fullföljs.

Ett väl fungerande skatteutjämningsystem är av mycket stor betydelse för en framgångsrik tillämpning av det sistnämnda styrsystemet. Regeringen har behandlat skatteutjämningsfrågorna i den nyligen framlagda kompletteringspropositionen (prop. 1984/85: 150).

Enligt min mening bör de ställningstaganden som görs för framtiden beträffande den statliga styrningen av kommunerna främst utgå från det sistnämnda systemet. Arbetet bör inriktas på att utveckla sådana uppföljningsinstrument som krävs för en avsevärd avreglering.

En viktig del i detta arbete är att utveckla formerna för den tillsyn som skall bedrivas i förhållande till kommuner och landstingskommuner från de statliga myndigheternas sida.

Enligt min mening talar starka skäl för att arbetet inriktas på att inom tillsynsuppgiftens ram utveckla en systematiserad uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Denna bör ledas av de centrala ämbetsverken och ha som viktigaste syfte att för regering och riksdag skapa en bild av hur de verksamhetsmål som anges i lagstiftningen uppfylls, vilka problem som orsakar brister i måluppfyllelsen, effektiviteten i verksamheten och vilka tecken som tyder på att en revision av lagstiftningens verksamhetsmål kan vara befogad.

En uppföljningsverksamhet av detta slag får givetvis inte bedrivas så, att den utgör ett betydande intrång i den kommunala självstyrelsen. Den får heller inte bedrivas så, att den skapar motsättningar mellan de statliga myndigheterna samt kommuner och landstingskommuner.

Det är nödvändigt att kommuner och landstingskommuner själva medverkar i utformningen av metodiken, så att resultaten kan komma till direkt nytta i deras egen verksamhet. Detta kräver att metoderna kan anpassas till förhållanden i enskilda kommuner eller landstingskommuner. Den gemensamma basen av uppföljningsåtgärder måste begränsas till vad som krävs för att statsmakterna skall få en bild av hur målen på skilda lagstiftningsområden uppfylls.

En andra viktig del i arbetet med uppföljningsfrågorna är att utveckla metoder för att återföra resultat av uppföljningen till kommuner och landstingskommuner. Därigenom tillförs de särskilt kunnande om ämnesområdet och får bättre möjligheter att till lägsta kostnad nå fram till lagstiftarens mål.

Det är enligt min mening viktigt att utveckla rådgivningen till kommuner och landstingskommuner. En god grund för detta finns redan i dag i verksamhet som bedrivs av kommunerna och landstingskommunerna själva när det gäller information och utbildning av förtroendevalda, administratörer och för verksamheten direkt ansvarig personal. De centrala tillsynsmyndigheterna bör i ökad utsträckning medverka i sådana sammanhang och utveckla tekniken att sprida sitt kunnande till de ansvariga i kommuner och landstingskommuner. Ett naturligt inslag i en sådan utveckling är också att statliga organ får tillgång till det kunnande som byggs upp i kommunerna och landstingskommunerna för arbetet inom ämbetsverken.

Ett viktigt reformområde i förhållandet mellan stat och kommun rör möjligheten att överklaga kommunala beslut. Ett kraftigt utökat inslag av styrning via lagar som huvudsakligen anger allmänt formulerade mål för verksamheten ställer särskilda krav på besvärsinstrumenten. Kommunalbesvärskommittén har i sitt betänkande (SOU 1982: 41) Överklagande av kommunala beslut lagt fram olika förslag som efter remissbehandling f. n. bereds i civildepartementet. Vid den fortsatta beredningen av besvärfrågorna finns det skäl att fästa särskild vikt vid frågan om förhållandet mellan en allmänt hållen målbeskrivande lagstiftning och besvär. Följande bör enligt min mening särskilt uppmärksammas.

Grundläggande för att möjligheten att överklaga kommunala beslut skall fungera väl som rättelseinstrument är att de besluten rent formellt *kan* överklagas. Överförandet av kommunal verksamhet till förvaltning i bolag och andra privaträttsliga subjekt medför ett särskilt problem i detta sammanhang. Jag har erfårit att stat-kommunberedningen avser att ta initiativ som förbättrar situationen i detta avseende.

En andra viktig fråga för utformningen av besvärssystemet gäller *vem* som skall ha rätt att överklaga.

Kommunalbesvärskommittén har framfört förslag som innebär en breddning av gruppen besvärberättigade. Denna fråga kommer att tillmätas särskild vikt i den fortsatta beredningen. Särskild uppmärksamhet kommer därvid att ägnas de juridiska personerna, som genom avskaffandet av den kommunala beskattningen av juridiska personer kommit att ställas utanför kretsen av besvärberättigade.

En tredje viktig fråga gäller om överklagande skall få ske i form av kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär eller om någon mellanform bör införas. Denna fråga har stor betydelse för bedömningen av vilken omfattning som detaljkontrollen av kommunal verksamhet bör ha.

Ett fjärde betydelsefullt område för överväganden gäller vilken eller vilka instanser som skall pröva besvär över kommunala ställningstaganden. Man bör därvid ta särskild hänsyn till att användandet av förvaltningsdomstolarna som prövningsinstanser förutsätter en viss grad av detaljreglering. Domstolarna bör inte tvingas till ställningstaganden som i praktiken är politiska till sin karaktär.

En utveckling av instrumenten för besvär över kommunala beslut, liksom av samarbetet i form av rådgivning och utbildning, medför att arbetet med att avveckla obligatoriska planinstrument och underställningsinstitutet, förenkla i statsbidragsgivning och avveckla detaljreglering kan drivas effektivt. Därvid kan de värdefulla erfarenheter som kommit fram genom frikommunförsöken utnyttjas. I sammanhanget finns särskilt skäl att granska de gränser som i dag gäller på den kommunala avgiftsfinansieringens område. Stat-kommunberedningen har lämnat förslag (Ds C 1984:6) som underlättar användningen av kommunala avgifter samtidigt som det framtvingar en noggrann prövning av avgifternas tillåtlighet ur fördelningspolitisk synpunkt. Jag avser att återkomma till regeringen i denna fråga, sedan jag har tagit del av remissinstansernas synpunkter.

En översyn av styrsystemet på skolområdet kommer att göras inom stat-kommunberedningen med hjälp av en särskild skolgrupp. Vidare kommer jag efter att ha samrått med statsrådet Sigurdsen att föreslå regeringen att inleda överväganden om formerna för samspelet mellan stat och kommun på hälso- och sjukvårdsområdet. Detta bör ske genom bildandet av en särskild hälso- och sjukvårdsgrupp inom beredningen. Jag avser att i dessa frågor dock först samråda med företrädare för de kommunala huvudmännen.

## 7 Delaktighet i samhällsverksamhet — kommunal demokrati

Under de senaste tio åren har riksdagen fattat beslut om en rad reformer som har påverkat förutsättningarna för den kommunala demokratin. Syftet med de beslutade reformerna har i stor utsträckning varit att stärka den representativa demokratin. Detta har skett främst genom ändringar i den kommunala organisationen och förbättringar av de förtroendevaldas arbetsvillkor. Genom t. ex. lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (omtryckt 1979:1167, ändrad senast 1983:304) har nya möjligheter öppnats för allt flera att delta i samhällsarbetet.

De hittillsvarande åtgärderna har emellertid inte löst alla problem. Allt för få deltar ännu i kommunalt politiskt arbete. Det är fortfarande svårt att rekrytera till många förtroendeuppdrag. Många medborgare känner distans till kommunen, dess förvaltning och dess politiska företrädare.

Det är därför viktigt att pröva nya vägar att ytterligare fördjupa den kommunala demokratin och därmed samhällsverksamhetens folkliga förankring. Av vad jag sagt i det föregående framgår dessutom att en förstärkning av medborgarnas aktivitet i kommunalpolitiken spelar en viktig roll i ansträngningarna att bättre anpassa samhällets service till medborgarnas krav.

Ett betydande ansvar för utvecklingsarbetet på den kommunala sektorn har lagts på 1983 års demokratiberedning (C 1983:03). Beredningen har

bl. a. fått i uppdrag att dels studera och analysera problem och hinder som kan finnas för medborgarna att delta i samhällsarbetet, dels lägga fram idéer och förslag om hur ett förändringsarbete kan bedrivas som syftar till att öka medborgarnas och de politiska partiernas möjligheter till aktiv medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten.

### 7.1 Kommunalt förnyelsearbete i dag

I ett stort antal kommuner och i nästan alla landstingskommuner pågår ett omfattande förnyelsearbete. Viktiga huvudlinjer i utvecklingen är följande.

- Förändringar i det kommunala styrsystemet – decentraliserad förtroendemannaorganisation, t. ex. kommundelsnämnder.
- Decentralisering av ekonomiskt ansvar och ansvar för verksamhetens praktiska utformning till de anställda, som direkt möter dem som utnyttjar de kommunala tjänsterna.
- Försök med brukarinflytande inom barnomsorg, äldreomsorg, skola, fritids- och kulturverksamhet.
- Program för information och tillgänglighet. Förbättrad tillgänglighet genom uppbyggnad av ADB-system och annan teknisk utveckling.
- Program för bättre service.

Det finns således i dag en stark förändringsvilja i många kommuner och landstingskommuner. Tusentals anställda och förtroendevalda arbetar i dag intensivt för en mer medborgarinriktad och effektiv kommunal verksamhet.

### 7.2 Behov av sektorsövergripande organisation

En snabb och omfattande utbyggnad av den kommunala verksamheten medförde en sektorisering av denna. Under senare år har det blivit alltmer uppenbart att den organisatoriska sektoriseringen kan få negativa verkningar. Sektorsindelningen svarar inte alltid mot den enskildes behov. Den kan försvåra en rationell användning av de tillgängliga resurserna. För de förtroendevalda är det ofta svårt att finna helhetslösningar på lokala problem.

Genom den förut nämnda lagen om vissa lokala organ i kommunerna finns det möjlighet för kommunerna att decentralisera förvaltning och verkställighet till sektorsövergripande kommundelsnämnder. För landstingskommunernas del införs en sådan möjlighet fr. o. m. den 1 januari 1986 genom lagen (1985: 127) om särskilda organ i landstingskommunerna.

I dessa nämnder kan förtroendevalda och anställda utveckla samordning, samarbete och helhetssyn grundad på kunskaper om såväl de egna resurserna som människors behov och önskemål över sektorsgränserna.

Arbetet i kommunalnämnder ger också en möjlighet att vitalisera arbetet i partiernas lokala organisationer. De undersökningar som hittills gjorts har pekat mot att det blivit enklare för medborgarna att ta kontakt med de anställda i kommunen och få hjälp.

En viktig förutsättning för att verksamheten med kommunalnämnder skall kunna vidareutvecklas är att kommunerna får större frihet än i dag att organisera sin egen nämndverksamhet. Det gäller även den del av den kommunala verksamheten som staten reglerar, dvs. socialtjänsten, skolan, byggandet och miljöskyddet.

Det är samtidigt viktigt att understryka att kommunalnämnder inte kan lösa alla problem och att de inte överallt kan spela samma centrala roll i utvecklingsarbetet. Andra insatser för decentralisering måste också kunna väljas. Förutsättningarna för kommunal verksamhet är så varierande att ingen enskild organisatorisk lösning kan få bli allenarådande. Den särskilda lagstiftning för frikommunerna som riksdagen beslutat (prop. 1983/84: 152, KU 32, rskr 368) ger dessa kommuner mycket stor frihet att själva bestämma över organisationens utformning. Frikommunförsöket får visa om några väsentliga nackdelar uppstår av detta.

### 7.3 En samlad överblickbar kommunallag

Den nu gällande kommunallagen trädde i kraft den 1 juli 1977. Den anger grunddragen för den kommunala organisationen och de kommunala arbetsformerna och innehåller också vissa grundläggande bestämmelser om kommuninvånarnas insyn och medverkan i den kommunala verksamheten. Den syftade till att skapa en mera enhetlig reglering av den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Trots strävanden att samla de grundläggande bestämmelserna för kommunerna och landstingskommunerna i en enda lag finns det vid sidan av kommunallagen en mycket omfattande lagstiftning om den kommunala verksamheten. Lagstiftningen blir därför svår att överblicka.

Flera utredningsförslag med i sig välmotiverade författningsförslag har lagts fram under senare tid. Om de nu förverkligas, påverkas det kommunalrättsliga regelsystemet ytterligare. Lagstiftningen kan bli osystematisk och välla osäkerhet hos allmänheten, förtroendevalda och tjänstemän.

Demokratiberedningen har därför fått i uppdrag att redovisa en principiell uppläggningsplan av en helt ny kommunallag. Följande utgångspunkter bör präglade denna nya lag.

- Lagstiftningen bör vara så utformad att den direkt kan användas av de förtroendevalda i deras arbete.
- En framtida lagstiftning bör ge kommuner och landstingskommuner stor frihet att organisera sin verksamhet. Den helhetssyn som alltmer styr den kommunala verksamheten och som medför att gränserna mellan olika sektorer blir mindre skarpa bör präglade lagstiftningen.

- En ny kommunallag bör medge smidiga förändringar i organisationen och verksamhetsformerna.
- En ny kommunallag bör utformas så att viktiga principer för kommunal verksamhet framgår av lagen. Den bör utgöra själva grunden i regelsystemet. Den bör därför mer än i dag ange ramarna för hela den kommunala verksamheten.
- En viktig uppgift blir att överväga vilka regler som skall tas in i kommunallagen och vilka som bör ha sin plats i andra lagar. Även skilda former av speciallagstiftning påverkas därför av arbetet.

#### **7.4 Nya former för medborgerligt deltagande i kommunal verksamhet**

Jag har tidigare redovisat behovet av åtgärder på flera olika områden för att stärka brukarnas ställning. I både kommuner och landstingskommuner pågår olika försök med brukarinflytande. Skälen för detta arbete har jag redovisat i det föregående.

Demokratiberedningen har i uppdrag att föreslå åtgärder i syfte att öka medborgarnas direkta inflytande och delaktighet i de delar av samhällsverksamheten som de kommer i direkt beröring med. Det kan gälla t. ex. eleverna i skolan, föräldrarna på daghemmen, patienterna i sjukvården, pensionärerna i servicebostäderna, de anhöriga till äldre och sjuka samt hyresgästerna i de allmännyttiga bostadsföretagen.

Beredningen har lämnat delbetänkandena (SOU 1984: 83) Folkstyret i kommunerna. Medverkan – delaktighet – ansvar och (SOU 1984: 84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan.

I dessa betänkanden har beredningen behandlat frågan om brukarnas inflytande i kommunal verksamhet. Beredningen redovisar hur detta kan ordnas inom barnomsorgen, skolan, fritids- och kulturområdet, sjukvården och äldreomsorgen. Metoder och former för ökat brukarinflytande skall övervägas i beredningens fortsatta arbete.

Beredningen har också i uppdrag att mer samlat ta upp frågan om elevers och föräldrars inflytande, delaktighet och ansvar i skolan. En särskild arbetsgrupp har tillsatts inom beredningen för dessa uppgifter.

Beredningen planerar att redovisa förslagen i ett slutbetänkande under sommaren 1985. Jag avser att därefter lägga fram förslag om särskilda åtgärder som skall stärka brukarnas ställning i kommuner och landstingskommuner.

#### **7.5 Att utveckla och förändra de förtroendevaldas och de anställdas roller**

Jag kommer särskilt att uppmärksamma förhållandet mellan brukarnas ställning och den representativa demokratin. Enligt min mening innebär en förstärkt ställning för dem som utnyttjar samhällelig service inte något hinder för att också utveckla de traditionella formerna för kommunal

verksamhet. Tvärtom menar jag att partier, organisationer, kommunala nämnder och förvaltningar kommer att vitaliseras av att brukarnas röst hörs starkare.

Den snabba utveckling som pågår i kommuner och landstingskommuner med inriktning på höjd effektivitet, bättre service, decentraliserad organisation samt ökad valfrihet och stärkt inflytande för medborgarna innebär att både de förtroendevalda och de anställda måste ändra sina roller. Personalens medverkan är av stor betydelse för en framgångsrik utveckling av den kommunala verksamheten. Det är därför värdefullt att personalorganisationerna arbetar aktivt med effektivitets- och servicefrågorna.

Ökat brukarinflytande medför att traditionella yrkes- och politikerroller behöver förändras. Det är således i dag inte ovanligt att personal upplever den kommunala administrationen som ett hinder; de anser att den inte är tillräckligt inriktad på att ge stöd och service till den verksamhetsansvariga personalen.

Ett uttryck för att denna iakttagelse inte helt saknar grund är beskrivningar som visar att den centrala administrationen i kommuner och landstingskommuner detaljstyr mycket av ekonomi och arbetsorganisation. Decentralisering medför att de som är ansvariga för verksamheten på lägre nivåer också får ett betydande ekonomiskt ansvar och ett mera direkt eget ansvar för att genomföra de mål som kommunens politiska organ fastslagit.

Ett omfattande arbete pågår i många kommuner och landstingskommuner med inriktning på en inomkommunal decentralisering.

En utveckling av den kommunala verksamheten med en ökad grad av decentralisering och inslag av brukarmedverkan innebär samtidigt att den politiska styrningen måste förändras i riktning mot ett starkare inslag av målstyrning. En förutsättning för att ge de anställda och de förtroendevalda i de lokala nämnderna ett ökat ansvar är att de får en fördjupad kunskap om de politiska intentionerna. Liksom inom stora statliga myndigheter pågår därför inom flera kommuner och landstingskommuner ett arbete med utvecklad målstyrning.

## **7.6 Frivillig samverkan kring samhällsfrågor som alternativ till kommunalisering**

En satsning på en frivillig samverkan genom folkrörelser och föreningsliv är en viktig del i ett fortsatt samhällsbyggande. Det pågår i dag en förnyelse av föreningslivets medverkan i samhällsarbetet. Den kooperativa idén har börjat spridas till nya områden. Många lokala föreningar tar initiativ till insatser som skapar gemenskap, engagemang och lust att påverka boende- och arbetsmiljöer.

Föreningsliv ger optimism och framtidstro åt människor i avfolkningshotade samhällen och ger trygghet och gemenskap åt människor som är på väg att bli utslagna. Det finns ingen motsättning mellan folkrörelserna och

ett välfärdssamhälle som i stor utsträckning bygger på verksamhet i offentlig regi. I ett reformarbete som syftar till att göra människorna mer delaktiga i det fortsatta samhällsbyggandet – inte minst på det lokala planet – är ett aktivt föreningsliv väsentligt.

Demokratiberedningen skall överväga hur det lokala föreningslivet, på dess egna villkor, skall spela en större roll i samhället och därmed också samverka med kommunerna för att tillgängliga resurser skall kunna utnyttjas bättre och för att de kunskaper och erfarenheter som finns inom folkrörelserna skall kunna tas till vara i större utsträckning.

I detta sammanhang är det angeläget att överväga hur samarbetet mellan folkrörelserna och kommunerna kan utvecklas med hänsyn till folkrörelsernas speciella förutsättningar och villkor. Ett annat område som är viktigt är konstruktionen av bidragssystem för folkrörelsernas verksamhet.

Samhällets bidragssystem till folkrörelserna bör göras enklare, mindre byråkratiskt och mer effektivt. Därigenom blir det i ökad utsträckning möjligt för folkrörelsernas egna demokratiska organ att planera och prioritera den egna verksamheten. Bidragssystem bör stimulera till generationssamverkan, decentralisering, utåtriktad social verksamhet och ideell verksamhet. Möjligheterna att nå nya grupper bör ges särskild vikt.

Folkrörelserna har traditionellt haft åtskilliga uppgifter som i dag bedöms bättre kunna hanteras direkt av kommunala organ. Mycket av det som folkrörelserna kämpat för och förverkligat är i dag självklara delar av den offentliga sektorn.

Verksamheten har inte sällan utvecklats därefter, att den krävt specialutbildad personal för sin skötsel. Eftersom folkrörelsernas verksamhet bygger på medlemsaktivitet, har de jämfört med kommunerna känt sig mer främmande för att anställa specialister. Därför har det ansetts lämpligare att kommunala organ med resurser för personaladministration tagit över.

Kraven på kontinuitet har därför också talat för att bedriva olika verksamheter i kommunal regi.

Ett annat skäl till ett minskande folkrörelse-engagemang har varit att kraven på verksamhetens omfattning blivit så stora att man inte ansett sig kunna förvalta en så stor del av den kommunala budgeten utanför kommunens direkta ansvar.

Självfallet har det också varit viktigt, att den kommunala servicen utvecklats så starkt att den kommit att beröra praktiskt taget alla människor i deras dagliga liv. En huvudsakligen folkrörelsebaserad verksamhet på exempelvis kultur- eller fritidsområdet kan under sådana omständigheter medföra krav på att organisationerna kraftigt skall tona ner eller helt utplåna sin egenart för att inte av ideologiska skäl hindra någon att utnyttja den allmänna verksamhet som drivs i organisationsregi.

Enligt min mening finns det en risk för att den här antydda utvecklingen kan ha gått för långt. Det bör gå att utveckla folkrörelseverksamheten som komplement till befintlig kommunal verksamhet.

Ett samarbete mellan folkrörelserna och kommunerna kan medföra en ökad valfrihet för dem som utnyttjar kommunala tjänster, ett vidgat engagemang från medborgarnas sida och en vitalisering av verksamheten. Det finns därför starka skäl att stödja ett sådant samarbete.

## 8 Utveckling av den statliga personalpolitiken

### 8.1 Allmänt

Den utveckling av statsförvaltningen som jag har redovisat ger nya förutsättningar också för statens roll som arbetsgivare. Endast om de anställda är aktiva och engagerade kan vi genomföra den förnyelse och förändring av den offentliga sektorn som vi nu står inför. Det gäller inte minst de arbetstagare som i sitt dagliga arbete utför de samhällsliga tjänsterna till medborgarna. Den statliga arbetsgivarpolitiken har därför som en viktig utgångspunkt att ta till vara de anställdas kreativitet och vilja att positivt medverka till förbättringar av den statliga verksamheten.

Staten måste som arbetsgivare eftersträva en personalpolitik som leder till samhällsekonomisk balans, effektivitet, god service, arbetslivets demokratisering och väl fungerande personalförsörjning. Överväganden kring dessa mål redovisades första gången för riksdagen i budgetpropositionen 1984 (prop. 1983/84: 100 bil. 15 s. 17, KU 24, rskr 244; s. 132, AU 14, rskr 177). Jag framhöll då att personalpolitiken bör utformas så, att den blir ett stöd för att genomföra förändringarna av statsförvaltningen. Personalpolitiken bör alltså vara ett effektivt styrmedel som kompletterar styrningen med bl. a. budget och organisationsutformning. Flera viktiga ställningstaganden har grundats på denna syn.

Lönepolitiken måste på det statliga området – liksom för övrigt på arbetsmarknaden i sin helhet – utgå från kraven på samhällsekonomisk balans. Lönebildningen på den statliga sektorn och den offentliga sektorn i övrigt får betydelse för hela samhällsekonomin, både direkt genom sin inverkan på de offentliga budgeterna och indirekt som jämförelse för andra arbetsmarknadssektorer. Det sagda kan självklart inte lasta ett ansvar för lönebildningen i samhället enbart på de statliga arbetsgivarna och de statsanställdas fackliga organisationer.

I arbetet med att uppnå de personalpolitiska målen spelar frågan om decentralisering en viktig roll. Tiden före förhandlingsrättsreformen år 1965 (prop. 1965: 60) präglades av en strävan att samordna och förenhetliga anställningsvillkoren för anställda inom olika statliga sektorer. Därigenom lades en grund för en likvärdig behandling av alla statsanställda. Statstjänstens villkor blev klarare än anställningsvillkoren inom andra sektorer. Omotiverade skillnader kunde elimineras.

De stora grundläggande kollektivavtal som träffades mellan parterna i

anslutning till förhandlingsrättsreformen kom därför också att gälla för statsförvaltningen i dess helhet. Detta har inneburit fördelar. Kravet på likabehandling och rättvisa har i hög grad kunnat tillgodoses.

Men strävan efter samordning och enhetlighet har också inneburit nackdelar. Dagens statsförvaltning är så mångfasetterad att ambitionen att vidmakthålla ett i princip totalt samordnat regelsystem leder till betydande problem. Regelsystemet skapar alltför små möjligheter till anpassning till skillnader i olika verksamheter. Det ger dålig motivation för verksamhetsledarna att aktivt utöva sin arbetsgivarroll och är genom sin komplexitet dyrbart att hantera. Därtill kommer avsevärda problem för personalförsköjningen genom att en anpassning till lönenivåer och förmånsnivåer utanför statsförvaltningen blir svårgenomförbar.

En viktig färdriktning för staten som arbetsgivare bör därför vara att bättre anpassa det närmare innehållet i anställningsvillkoren till de skilda förhållanden som råder inom olika delsektorer av statsförvaltningen. De mål som jag har ställt upp bör därför nås genom en väsentligt mer decentraliserad arbetsgivarfunktion än dagens.

Också i fortsättningen bör vissa allmänna principer för statens personalpolitik komma till uttryck i regler som gäller för hela statsförvaltningen. Grundläggande avtal om förändringar i den allmänna förtjänstnivån, om kvaliteten i de särskilt centrala delarna av anställningsvillkoren (såsom sjuklön och anställningstrygghet) liksom i medbestämmandet – för att nämna några exempel – bör vara lika för hela statsförvaltningen.

En decentralisering av arbetsgivaruppgifterna måste genomföras gemensamt med de statsanställdas fackliga organisationer. Hänsyn måste tas till olika starka behov av decentralisering inom olika områden liksom till de lokala parternas beredskap att gradvis axla ett större inflytande och ansvar. Takten i decentraliseringen måste också anpassas till de anställdas beredskap att acceptera sådana olikheter som är en naturlig följd av att de lokala parterna får ett större inflytande. En decentralisering av arbetsgivaruppgifterna kräver också på sina håll en stärkt kompetens hos ansvariga arbetsledare på alla nivåer. Detta bör uppmärksammas i den interna personalutbildningen.

Jag har tidigare berört frågan om ökad långsiktighet i den ekonomiska planeringen för myndigheterna och om större frihet för myndigheterna att besluta om interna frågor inom givna ekonomiska ramar. En förändring med denna inriktning – i förening med ett ökat lokalt ansvar för arbetsgivarfrågorna – kan aktualisera en ändrad ordning för hur myndigheterna skall kompenseras för kostnadsökningar till följd av avtal.

En övergång till ett system med fleråriga ekonomiska ramar och möjligheter till överföringar mellan budgetåren skulle öka möjligheterna för enskilda myndigheter att ta ansvar som arbetsgivare både lokalt och i sina kontakter med SAV. En omläggning av denna typ kräver dock ytterligare analyser.

Förändringar av den statliga personalpolitiken skall liksom hittills åstadkommas inom ramen för ett förhandlingssystem som – så långt det är möjligt med hänsyn till statens särart – ger de statsanställda som part en ställning som är likvärdig med andra grupper. Från denna utgångspunkt är det av stor vikt att slå vakt om de statsanställdas förhandlingsrätt och konflikträtt. Den tydligare arbetsgivarroll jag förespråkar är endast möjlig i en situation där parterna på den statliga arbetsmarknaden är jämbördiga.

Förhandlings- och konflikträtten inom den offentliga sektorn reser alltid två principiella frågor. Den ena handlar om gränsdragningen mot den politiska demokratin, den andra om skyddet mot samhällsfarliga konflikter. Vårt system bygger på att parterna tar ett gemensamt ansvar för att förhandlings- och konflikträtten inte kommer i konflikt med andra samhälleliga värden. Denna ordning bör fortsätta.

## 8.2 Personalförsörjning

Det ligger i hela samhällets intresse att staten kan rekrytera, utveckla och behålla personal som väl motsvarar de krav som ställs i fråga om kompetens, effektivitet, rättssäkerhet och service.

Under 1960- och 1970-talen, då den offentliga sektorn snabbt byggdes ut, kunde behoven av kompetensutveckling i samband med reformer och andra förändringar i stor utsträckning tillgodoses genom nyrekrytering i kombination med personalökning. I dag är situationen en annan. Nya åtaganden och behov av ny kunskap kan inte längre mötas med ökade personalresurser. Flertalet myndigheter måste för lång tid framöver planera för minskade eller i bästa fall oförändrade kostnadsramar.

Samtidigt ökar specialiseringen och behovet av nytt yrkeskunnande inom många områden. Den tekniska och administrativa utvecklingen går snabbt, bl. a. till följd av utvecklingen inom områden som elektronik och ADB. Förnyelsen av samhällssektorn och utvecklingen av den offentliga servicen kräver i vissa fall en ändrad kompetens och ett annat yrkeskunnande hos de anställda. Det är därför viktigt att vidareutveckla metoder som gör det möjligt för regeringen att följa statsförvaltningens personalbehov – kvantitativt och kvalitativt.

## 8.3 Personalerförlighet och personalutveckling

Mot denna bakgrund är enligt min mening en ökad satsning på systematisk personalutveckling nödvändig. En sådan utveckling kan endast genomföras i kombination med åtgärder för att stimulera och underlätta rörligheten mellan olika arbetsuppgifter både inom och mellan statliga myndigheter och mellan statsförvaltningen och andra delar av arbetsmarknaden.

Jag avser, som ett resultat av överläggningar som jag har haft med de

statsanställdas huvudorganisationer i bl. a. dessa frågor, att senare föreslå regeringen att uppdraga åt SAV att tillsammans med huvudorganisationerna se över de bestämmelser som påverkar rörligheten inom och mellan myndigheterna och mellan statsförvaltningen och andra arbetsmarknadssektorer. Viktiga frågor i detta sammanhang är personalutvecklingsinsatser vid större förnyelse- och förändringsarbeten, t. ex. införande av ny teknik. Under översynsarbetet bör SAV hålla nära kontakt även med SAMN, SIPU och AMS. Syftet bör vara att arbetet skall leda fram till ett kollektivavtal.

Treåriga planeringsperioder för myndigheternas förvaltningskostnadsanslag ger fördelar också för personalplanering. Genom den ökade framförhållningen kan myndigheterna bättre planera och genomföra systematiska åtgärder för personalrörlighet. För att tillgodose behovet av stöd till de enskilda myndigheterna i dessa frågor har SIPU på regeringens uppdrag utvecklat alternativa modeller för individuell systematisk personalutveckling, baserad på återkommande personalutbildning i kombination med planerad rörlighet.

#### 8.4 Decentralisering och regelförenkling

Personalpolitiken inom statsförvaltningen regleras dels genom offentlig-rättsliga regler såsom lagar och förordningar, dels genom regler i kollektivavtal.

Förändringar i riktning mot en mer sektoriserad eller "branschanspassad" ramstyrning förutsätter att reglerna förenklas såväl till sin innehållsmässiga uppbyggnad som språkligt, och att arbetsgivarverkets roll som samordnare och rådgivare i förhållande till myndigheterna betonas starkare och att verket ökar sina insatser för information och utbildning.

Möjligheterna att nå resultat hänger självfallet samman med att stora delar av det personalpolitiska regelsystemet vilar på kollektivavtal mellan staten och de statsanställdas huvudorganisationer. Förenklingar av större omfattning eller med materiellt innehåll torde i första hand få knytas till avtalsrörelserna. Detta utgör dock enligt min uppfattning ingen avgörande olägenhet. Förberedelsearbete i form av bl. a. regelöversyner och delegering inom ramen för träffade avtal bör ändå bedrivas kontinuerligt av arbetsgivarverket i samverkan med myndigheterna.

Det är heller ingenting som hindrar att parterna, liksom hittills, gemensamt ser över olika ämnesområden under pågående avtalsperioder som förberedelse för senare avtalsreglering. Av vad som har framgått vid mina överläggningar med de statsanställdas huvudorganisationer är ett ökat lokalt inflytande över personalpolitiken i grunden ingen partskiljande fråga.

Kollektivavtalen svarar emellertid inte ensamma för komplexiteten i den statliga personalpolitiken. Staten som arbetsgivare förfogar ensidigt över författningarna. Dessa ses f. n. över och regeringen har redan beslutat ett

antal förenklingar, t. ex. i frågor om sjukfrånvaro, tjänstledighet, arbetshandikapp och deltid. Detta förenklingsarbete bör fortsätta. Strävan bör vara att myndigheterna själva i stor utsträckning bl. a. för inrätta och tillsätta tjänster. I linje med detta synsätt bör även myndigheternas instruktioner ses över.

Regeringen har vidare gett arbetsgivarverket i uppdrag att inför kommande avtalsförhandlingar se över innehållet i kollektivavtalen i syfte att begränsa antalet avtal och förenkla innehållet, göra avtalsstrukturen mer hanterlig och anpassa avtalen sektorsvis till förhållandena inom bl. a. affärsverken, försvaret, den allmänna civilförvaltningen samt utbildnings- och skolväsendet. Översynen skall inriktas på att delegeringen av arbetsgivarfunktionen till myndigheterna på sikt skall öka väsentligt. På kort sikt bör vissa delegeringar kunna genomföras genom en vidgad tillämpning av de s. k. arbetsgivarventilerna i redan träffade avtal. Syftet är att detta skall ske utan att de anställdas partsförhållande försämrats. Vidare skall avtalspråket moderniseras och göras mer begripligt.

Inom arbetsgivarverket bedrivs f. n. ett internt organisationsarbete som syftar till att utveckla verkets förhållande till myndigheterna och att anpassa verksamhet, arbetsformer och personalstruktur till en väsentligt mer decentraliserad och "kundorienterad" arbetsgivarfunktion. Stor vikt läggs därvid vid uppgiften att biträda enskilda myndigheter och grupper av myndigheter med vägledning och stöd. En annan viktig utgångspunkt är strävan att anpassa avtalsstrukturen till de särskilda förutsättningar som gäller för olika sektorer inom den statsunderstödda verksamheten. Mot denna bakgrund bör enligt min mening även styrelsefunktionen för arbetsgivarverket ses över.

Jag avser att med utgångspunkt i vad jag nu har anfört inom kort föreslå regeringen att återkomma till riksdagen med en proposition om den statliga personalpolitiken. Min avsikt är att i det sammanhanget närmare behandla frågor om bl. a. personalförsörjning, personalörslighet och personalutveckling, meritvärdering, vissa frågor om arbetshandikappade, decentralisering och regelförenkling, en fördjupad arbetslivsdemokrati och frågor om det fortsatta jämställdhetsarbetet inom statsförvaltningen. Propositionen beräknas kunna lämnas under maj 1985.

## 9 Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i det föregående.

## 10 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

**Innehåll**

Skrivelsen .....	1
Skrivelsens huvudsakliga innehåll .....	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1985 .....	2
1 Inledning .....	2
1.1 Avvägningen centralt/lokalt .....	4
1.2 Ekonomiska ramar och effektivitetskrav i den offentliga sektorn .....	6
1.3 Ett samlat program för den offentliga sektorn .....	8
2 Service och valfrihet i den offentliga sektorn .....	9
2.1 Privata alternativ? .....	10
2.2 Privatisering på kommersiella villkor: två modeller .....	12
2.3 Förbättringar av valfrihet och service inom den offentliga sektorn .....	15
2.4 Barnomsorg .....	17
2.5 Utbildning .....	18
2.6 God vård på lika villkor .....	19
2.7 Valfrihet för äldre och handikappade .....	20
2.8 Valfrihet i boendet .....	21
2.9 Service från statliga myndigheter m. fl. ....	22
2.10 Service vid affärsverken .....	24
3 Medborgaren i centrum .....	25
3.1 Rättssäkerheten stärks .....	26
3.2 Färre och enklare regler .....	29
4 Regeringens förhållande till sina myndigheter .....	31
4.1 Allmänna utgångspunkter .....	31
4.2 Minskad detaljreglering .....	32
4.3 Aktivare styrning av verksamhetsinriktningen .....	33
4.4 Ökad långsiktighet – bättre uppföljning och utvärdering ..	34
4.5 Fortsatta effektivitets- och servicekrav .....	35
4.6 Förhållandet till affärsverken .....	36
4.7 Ökat utnyttjande av stabsorganen .....	36
4.8 Aktivare utnämningspolitik – chefsutbildning .....	36
5 Arbetet inom de statliga myndigheterna .....	37
5.1 Ledningen av myndigheterna .....	37
5.2 Verksamhetsutveckling vid de statliga myndigheterna .....	38
5.3 Decentralisering av statlig verksamhet .....	43
6 Förhållandet stat-kommun .....	43
6.1 Principer för statens förhållande till kommunerna .....	43
6.2 Samspelet mellan stat och kommun .....	44
6.3 Erfarenheter av översyn av statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet .....	45
6.4 Ändrade former för statlig styrning av kommunerna .....	46

7	Delaktighet i samhällsverksamhet – kommunal demokrati	49
7.1	Kommunalt förnyelsearbete i dag	50
7.2	Behov av sektorsövergripande organisation	50
7.3	En samlad överblickbar kommunallag	51
7.4	Nya former för medborgerligt deltagande i kommunal verksamhet	52
7.5	Att utveckla och förändra de förtroendevaldas och de anställdas roller	52
7.6	Frivillig samverkan kring samhällsfrågor som alternativ till kommunalisering	53
8	Utveckling av den statliga personalpolitiken	55
8.1	Allmänt	55
8.2	Personalförsörjning	57
8.3	Personalrörlighet och personalutveckling	57
8.4	Decentralisering och regelförenkling	58
9	Hemställan	59
10	Beslut	59

