

Finansutskottets betänkande

1982/83:1

om lägre detaljeringsgrad i riksdagens beslut om myndigheters organisation

I motion 1981/82:1168 av Hans Lindblad (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en belysning av möjligheterna att få lägre detaljeringsgrad i fråga om riksdagsbeslut om myndigheter, bl. a. i syfte att underlätta möjlig organisationsutveckling inom myndigheter.

Utskottet har inhämtat *yttranden* över motionen från försvarets rationaliseringsinstitut och statskontoret. Yttrandena återfinns som *bilaga* till betänkandet.

Motionen

Motionären anför att statsfinansiella skäl talar för att statsförvaltningen måste effektiviseras. Man måste prioritera hårdare och söka mer rationella metoder för arbetet. Rationaliseringsarbetet måste bedrivas kontinuerligt och på bred front.

Myndigheter kan behöva genomgå radikala förändringar på kort tid. Men för de flesta gäller sannolikt att det bör bli fråga om en successiv organisationsutveckling, där arbetsformer undan för undan effektiviseras. Myndigheten själv kan driva en sådan utveckling, eventuellt med stöd från statskontoret eller genom anlitande av konsulter.

En successiv organisationsutveckling förutsätter att organisationen kan anpassas på ett smidigt sätt. Beslutsformerna inför en organisationsförändring får då inte vara för invecklade.

De allra flesta organisationsförändringarna bör få genomföras utan att riksdagen blandas in. Men förutsättningen är då att riksdagen inte vill bestämma myndigheters organisation in i detalj.

Riksdagen borde ofta kunna nöja sig med att säga att en viss myndighet skall finnas, i vilken del av riket den skall vara lokaliserad och vilka principiella uppgifter den skall ha (och det senare specificeras därefter i den instruktion som regeringen ger myndigheten i fråga). Regeringen styr också genom att utse styrelse och verkschef. Vidare kan man styra genom beslut om resurstilldelning – helst i form av programbudget och med anvisningar i regleringsbrev.

Det finns alltså rimligen goda möjligheter att styra myndigheter utan att riksdagen skall behöva gå in i myndigheternas interna organisation.

Riksdagen bör styra mer med mål och resurser – enligt programplane-

ringens tankar – och mindre med regelsystem för myndigheternas detaljarbete.

Motionären önskar att regeringen – själv eller genom uppdrag till i första hand statskontoret – tog fram ett underlag för en principiell belysning av hur organisationsförändringar bör få beslutas, alltså vilken detaljeringsgrad som bör gälla för beslut hos riksdag, regering och myndigheten själv.

Utskottet

De exemplifieringar som görs i motionen av hur organisationsförändringar genomförts vid olika myndigheter och militära staber visar på stora variationer i riksdagsbeslutens detaljeringsgrad. Orsaken till att man från statsmakternas sida sett sig nödsakad att gå in och mer eller mindre detaljstyra organisationerna varierar från fall till fall. Motionären antyder själv att behovet av styrning är mindre då verksamheten styrs efter affärsmässiga kriterier medan det kan vara större i myndigheter med förvaltningsuppgifter. Det finns också enstaka exempel där det visat sig inte vara möjligt för den enskilda myndigheten att själv genomföra organisationsförändringar utan det har varit nödvändigt att också statsmakterna medverkat.

Det kan naturligtvis diskuteras i vilken utsträckning riksdagen behöver befatta sig med detaljer i dessa fall. Det torde vara tillräckligt om som en allmän princip gällde att allmänna riktlinjer och principer underställdes riksdagen medan utformningen mer i detalj borde åvila regeringen och den berörda myndigheten. Att regeringen i sin tur skulle överlåta ansvaret för organisationsförändringar i större utsträckning på myndigheterna får självfallet ankomma på regeringen själv att pröva. Det finns dock flera omständigheter som försvårar en ytterligare delegering av ansvaret. Två viktiga sådana nämns i yttrandet från försvarets rationaliseringsinstitut. Den ena är att sättet att fatta organisationsbeslut bör kopplas till sättet att fatta personaladministrativa beslut. Vid en ändrad organisationsstyrning måste också personalstyrningen anpassas. Den andra är att ökad handlingsfrihet ställer ökade krav på myndighetsledningarna att hantera de personalmässiga problem som därvid uppkommer. Institutets bedömning är att detta kräver en vilja och förmåga som inte alla myndighetsledningar har i dag. Institutet nämner att denna brist kan repareras på olika sätt – genom utbildning och utnyttjande av personal och organisationsspecialister.

Såväl försvarets rationaliseringsinstitut som statskontoret ser positivt på att underlag tas fram som kan ge belysning av möjligheterna att minska detaljeringsgraden i riksdagens beslut rörande organisationsförändringar. I yttrandena förklarar man sig också vara beredd att medverka till att ta fram sådana underlag.

Utskottet delar motionärens allmänna inställning att riksdagen i mindre grad bör ägna sig åt detaljfrågor i myndigheters organisation och i stället

befatta sig med målfrågor och medverka till att utforma riktlinjer för organisationsförändringar. Det måste ankomma på regeringen att välja den detaljeringsgrad som är nödvändig. I den mån förändringarna kan väntas leda till ökade resursanspråk och investeringsbehov i framtiden är det självfallet viktigt att riksdagen underrättas om detta. Det är således inte enbart resursbehoven vid själva omläggningen som är avgörande. Det är också angeläget att slå fast att det parlamentariska inflytandet är viktigt i olika organisationskommittéer. Förutom att det breddar kommittéernas kompetens ger det också tillfälle för riksdagsledamöter att få inblick i verksamheter på ett sätt som själva riksdagsbehandlingen inte ger möjlighet till.

Det förefaller naturligt att statskontoret och försvarets rationaliseringsinstitut inom ramen för sina arbetsuppgifter följer myndigheternas möjligheter och förmåga till organisationsutveckling och personalstyrning för att rationalisera och effektivisera verksamheten. Härigenom skulle underlag skapas för att bedöma vilken detaljeringsgrad som bör gälla i beslut på olika nivåer. Om något särskilt uppdrag behöver ges dessa myndigheter får ankomma på regeringen att bedöma. Utskottet anser det inte nödvändigt med något initiativ från riksdagens sida. Utskottet avstyrker yrkandet i motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1981/82:1168.

Stockholm den 26 oktober 1982

På finansutskottets vägnar

MATS HELLSTRÖM

Närvarande: Mats Hellström (s), Paul Jansson (s), Arne Gadd (s), Lennart Blom (m), Per-Axel Nilsson (s), Roland Sundgren (s), Tage Adolfsson (m), Rolf Rämgård (c), Torsten Karlsson (s), Filip Fridolfsson (m), Bo Södersten (s), Hugo Hegeland (m), Britta Hammarbacken (c), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk) och Linnea Hörlén (fp).

Yttranden över motion 1981/82:1168 om lägre detaljeringsgrad i riksdagens beslut om myndigheters organisation

Försvarets rationaliseringsinstitut (1982-02-25)

Finansutskottet har berett institutet tillfälle att yttra sig över rubricerade motion. Institutet får med anledning härav anföra följande.

I motionen förordas allmänt en ordning för riksdagens organisationsbeslut som innebär en lägre detaljeringsgrad än hittills i syfte att ge myndigheterna utrymme för effektivitetshöjande organisationsanpassning och organisationsutveckling. I motionen begärs också att riksdagen hos regeringen begär en belysning av möjligheterna till en sådan lägre detaljeringsgrad.

Strävan efter en decentralisering av rätten att fatta organisationsbeslut inom den statliga förvaltningen har på senare tid uttryckts allt oftare av statsmakterna. Ofta tar sig detta uttryck i allmänna viljeförklaringar, men även i konkreta beslut om delegation av befogenheter. Från institutets eget verksamhetsområde kan ett antal exempel belysa detta.

Regeringen har sålunda i regleringsbrev för försvarsdepartementets del av statsförvaltningen uttalat (Fö 1980-06-12):

"Omorganisation

I de fall där regeringen har fastställt myndighetens organisation i organisationsbrev m. fl. beslut får indelningen i enheter på nivån närmast under myndighetschefen eller stabschefen (motsv) inte ändras utan regeringens medgivande. I övrigt får myndigheterna inom de personalamar som angetts för dem göra avsteg från fastställd organisation, om detta medför att verksamheten kan genomföras mera effektivt."

Försvarsgrenscheferna har också bidragit. Chefen för armén t. ex. har formulerat sig sålunda (1980-12-17):

"Chef får inom ramen för tilldelade personella och ekonomiska resurser fatta de beslut beträffande myndighetens organisation som erfordras med hänsyn till de uppgifter som ålagts honom och till lokala förhållanden."

Chefen för marinen föreskriver (1980-12-17):

"För genomförandet av ställda uppdrag skall chef för marin myndighet göra de ändringar av fredsorganisationen som erfordras för att verksamheten fortlöpande skall kunna genomföras på effektivaste sätt."

Det bör tilläggas att båda försvarsgrenscheferna ger vissa inskränkande handlingsregler.

Institutet vill också peka på ett uttalande av försvarsutskottet (FöU 1979/80:19 sid 17):

"Utskottet anser att målstyrning och decentralisering bör främjas inom totalförsvaret. För det militära försvaret och civilförsvaret – som fullt ut tillämpar FPE – är det särskilt viktigt att beslutsbefogenheter beträffande

personal och fredsorganisation pressas nedåt i beslutshierarkin. Både regeringen och centrala myndigheter måste vara beredda att släppa ifrån sig sådana befogenheter. Utskottet är för sin del berett att tillstyrka en lägre detaljeringsgrad på organisationsförslag som i fortsättningen underställs riksdagens prövning. På samma sätt som i budgetpropositionen och i propositionen 1979/80:135 bör emellertid lämnas information som går väsentligt häröver. Organisationsförslagets detaljeringsgrad bör påverkas även av innebörden från principiell synpunkt."

Strävan efter en ordning som allmänt främjar lokal, effektivitetshöjande anpassning och organisationsutveckling förefaller väl dokumenterad.

Det är emellertid inte alltid som denna strävan leder till praktisk tillämpning av de förordade principerna. Många exempel finns på att statsmakterna genom mycket långtgående detaljreglering låser myndigheternas organisation. Även på lägre nivåer i förvaltningar förekommer detta i betydande utsträckning. För att strävan skall realiseras krävs självfallet att statsmakter och centrala myndigheter undviker en detaljstyrning som förhindrar den lokala anpassningen. Utifrån de nämnda instansernas legitima behov av att styra underställd verksamhet måste då sådana styrmetoder och beslutsordningar konstrueras, presenteras och accepteras som kan ses som fullgoda alternativ till den traditionella detaljstyrningen.

I motionen antyds hur riksdagen i princip bör styra myndigheters organisation och verksamhet. Inom försvaret förs i stort samma resonemang rörande statsmakternas styrning. Det innebär att statsmakterna bestämmer att myndigheten skall finnas, var den skall vara lokaliserad, vilken uppgift den skall lösa – dels i instruktionen och dels i årliga uppdrag – vilka resursramar den skall arbeta inom – inom försvaret preciserade med personalramar, uttryckta som "varav högst 00 personår" – och vilka personer som skall leda myndigheten i positioner i styrelse, som verkschef m. m. I försvaret anser man t. ex. också att statsmakterna bör ta ställning till organisationen på nivån närmast under myndighetschefen. Dessa resonemang har dokumenterats bl. a. i ett förslag till förordning om verksamheten inom det militära försvaret. Institutet har i ett yttrande över nämnda förslag (1982-02-26) kommenterat förslagen om organisationsstyrning på följande sätt.

"I samband härmed vill institutet beröra den valda formen och detaljeringsnivån rörande organisationsbeskrivningarna. Institutet ansluter sig till de principer som redovisas under rubriken "Organisationsidé" i den till förordningen fogade promemorian. Enligt dessa principer bör regeringen endast ta ställning till en myndighets organisation i stort samt ange personalram i de årliga regleringsbrevet. Ett ställningstagande till organisationen i stort kan emellertid komma till uttryck på olika sätt och med olika bakgrund. Den organisationsutveckling i detaljer och den allmänna effektivitetshöjande verksamhetsanpassning, som regeringen genom sitt ställningstagande endast i stort avstår från att reglera och som förväntas äga rum

genom myndigheternas egna initiativ bör beaktas, när regeringen väljer sättet att uttrycka sitt ställningstagande.”

Inom försvarsdepartementets verksamhetsområde har institutet under en rad av år på olika sätt sökt medverka till en utveckling i den i motionen angivna riktningen. Mycket återstår emellertid att göra, och institutet finner det motiverat att den i motionen begärda belysningen kommer till stånd. Ett par särskilda aspekter bör dock enligt institutets uppfattning tas upp i sammanhanget.

Den ena gäller den personaladministrativa sidan av organisationsbesluten. Organisationsändringar innebär hantering av anställda och deras arbetsuppgifter, positioner m. m. Detta leder till personaladministrativa beslut och åtgärder. Sättet att fatta organisationsbeslut bör alltså kopplas till sättet att fatta personaladministrativa beslut. Ändrar man på organisationsstyrningen är det troligen lämpligt att också anpassa personalstyrningen. Detta kan t. ex. leda ända till ändringar i sättet att förhandla med personalorganisationerna om löner och annat. De organisationsbemyndiganden som redovisats ovan och som nu gäller i försvaret synes för närvarande ibland vara svåra att tillämpa eftersom det personaladministrativa regelsystemet ännu ej anpassats tillräckligt. Institutet föreslår att det underlag som tas fram kommer att gälla såväl personal- som organisationsstyrningen.

Den andra aspekten gäller konsekvensen för myndighetsledningarna av att de ställs inför ökade krav och ökad handlingsfrihet när det gäller att anpassa och utveckla myndigheternas organisation och hantera de personaladministrativa problem som därvid uppkommer. Detta kräver en vilja och förmåga, som alla myndighetsledningar idag inte har enligt institutets bedömning. Denna brist kan repareras på olika sätt – t. ex. genom chefsutbildning, genom utbildning av personal- och organisationsspecialister, genom tillhandahållande av lämpliga konsulter till verksamhetsledningarnas förfogande m. m.

Problemet bör enligt institutets uppfattning ägnas uppmärksamhet i det underlag som tas fram.

Som framgått av det ovan sagda har institutet sedan en del år arbetat med frågan om personal- och organisationsstyrning och ser den som både viktig och intressant. Institutet medverkar gärna i den begärda belysningen.

Institutet bifogar slutligen som bilaga ett avsnitt av försvarets rationaliseringsplan 1979, där en del synpunkter på flexibel organisation utvecklas.¹ Dessa synpunkter torde äga fortsatt giltighet.

FÖRSVARETS RATIONALISERINGSINSTITUT

Gunnar Petri

Lennart Lindberg

¹ Ej medtagen här.

Statskontoret (1982-08-13)

I motionen hemställs att riksdagen hos regeringen begär en belysning av möjligheterna att få lägre detaljeringsgrad i fråga om riksdagsbeslut om myndighet bl. a. i syfte att underlätta möjlig organisationsutveckling inom myndighet. Statskontoret anser av skäl som utvecklas i det följande att den begärda belysningen bör komma till stånd. Verket är berett att medverka i en sådan utredning.

I bl. a. allmänna verksstadgan och rationaliseringsförordningen understryks att ansvaret för att verksamheten bedrivs rationellt och under god hushållning med resurserna åvilar varje myndighet. Under det senaste decenniet har flertalet myndigheter erhållit resurser för att bättre kunna leva upp till detta ansvar. Samtidigt är emellertid myndigheternas befogenheter att fatta beslut om olika rationaliseringsåtgärder på olika sätt begränsade.

Motionens förslag stämmer väl överens med principen att det är respektive myndighet som har det primära rationaliseringsansvaret. Det är också ett naturligt steg i en fortsatt utveckling av denna ansvarsfördelning att pröva i vad mån myndigheterna kan ges utökade beslutsbefogenheter i samband med rationaliseringar. I motionen har den vidgade befogenheten knutits till frågor som rör organisatoriska förändringar.

Motionären pekar bl. a. på några olika faktorer som motiverar en omprövning av vilka beslut som bör fattas av riksdag, regering och myndighet vad avser organisationsförändringar. Så talar enligt motionären t. ex. behovet av besparingar inom statsförvaltningen för en fortlöpande anpassning av myndigheternas organisation vilket i sin tur förutsätter enkla och smidiga beslutsformer.

Statskontoret kan instämma i att det finns ett samband mellan storleken av en myndighets resurser och lämplig organisatorisk uppbyggnad. En större eller mindre resursförändring kan därmed också motivera en förändring av den organisatoriska strukturen. Det finns emellertid andra – och kanske starkare – samband som påverkar organisationen. Det gäller i första hand de uppgifter en myndighet har att utföra. Förändringar av den lagstiftning och/eller de förordningar eller regeringsbeslut som ligger till grund för en myndighets verksamhet är det vanligaste motivet för att också förändra den organisatoriska strukturen. Därtill finns ett samband mellan arten och graden av använd teknik – främst datorer – och organisation. Införandet av ett ADB-system är ofta en anledning att ompröva t. ex. fördelningen av arbetsuppgifter och befogenheter mellan olika enheter och nivåer, dvs. att ändra organisationen.

Man kan således konstatera att det finns ett samband inte bara mellan resurser och organisation utan också mellan å ena sidan uppgifter och teknologi och å andra sidan organisation. Även om motiven för att ändra den organisatoriska strukturen är mer sammansatta och delvis mer "politiknära" än vad som anges i motionen, finns det enligt statskontorets uppfattning skäl

att pröva om myndigheterna och dess lekmannastyrelser kan ges större beslutsbefogenheter i organisationsfrågor.

I motionen redovisas också ett antal exempel på att detaljeringsgraden i riksdagens beslut rörande olika myndigheters organisatoriska uppbyggnad varierar betydligt. Statskontoret anser i likhet med motionären att denna brist på enhetlig praxis är otillfredsställande. Denna oklarhet skapar osäkerhet om hur omfattande och detaljerat beslutsunderlag riksdagen verkligen behöver. Även från denna "utredningsekonomiska" utgångspunkt är en enhetligare och mer genomtänkt praxis av värde.

En kommande utredning bör självfallet även beakta de skäl som talar för att riksdag och/eller regering fattar beslut om olika typer av rationaliseringsförändringar. Ett avgörande skäl för riksdagsbeslut är att rationaliseringar i många fall förutsätter initiala investeringar som inte ryms inom givna anslagsramar. Ett annat skäl för riksdagsbeslut är att organisatoriska eller andra förändringar vars syfte är att öka effektiviteten i myndigheters verksamhet kan vara av den räckvidden att de även har ett politiskt intresse.

I detta ärende har generaldirektören Moberg beslutat. Närvarande vid den slutliga handläggningen var i övrigt t. f. rationaliseringschefen Dahlberg, föredragande.

Enligt statskontorets beslut

Lars Dahlberg