

Motion till riksdagen

1988/89:K505

av Gunnar Björk m.fl. (c)

Myndighetsutövning

Ett högt materiellt västånd tas ofta för givet. En hög materiell standard är dock ingen automatisk garanti för välfärd i vidare mening. Välfärdens fördelning är en grundläggande politisk fråga. Ett av de viktigaste instrumenten för att garantera medborgarna lika behandling och rätt till samhällsservice är den offentliga sektorn.

Den offentliga verksamheten har vuxit snabbt under efterkrigstiden. Den omfattar i dag en stor del av samhällsekonomin. Till detta kommer de offentliga transfereringarna. Många uppgifter som utförs inom offentlig verksamhet har lett till förbättrade levnadsvillkor för invånarna i vårt land.

Det står samtidigt helt klart att den offentliga sektorn brottas med en rad problem som är viktiga att komma till rätta med.

- Den offentliga verksamheten och transfereringarna omfattar i dag en så stor del av ekonomin att den relativt sett knappast kan öka. Nya behov och nya verksamheter måste i huvudsak klaras genom omprövningar och nya prioriteringar.
- Trots den offentliga sektorns omfattning kvarstår i dag en ojämlik fördelning av resurserna på vissa områden. Det gäller såväl geografiskt som mellan olika befolkningsgrupper.
- Flera områden inom den offentliga sektorn är eftersatta och behöver ökade resurser. Det gäller framför allt vård och utbildning.
- Även om ett förändringsarbete har påbörjats finns mycket av tröghet, byråkrati och ineffektivitet kvar. Det beror till stor del på att motkrafterna mot dessa företeelser inte är tillräckligt starka.
- Detta medför att människors möjligheter att påverka verksamheten inom den offentliga sektorn är alltför begränsade. Det saknas ofta alternativ och naturliga möjligheter att själv delta i verksamheten.
- Den offentliga verksamheten bedrivs i alltför hög utsträckning utifrån ett rent "serveringstänkande" där offentligt anställda på olika områden utför tjänster åt behövande medborgare. I allt för liten grad bygger det på att stödja, stimulera och kanalisera människors eget initiativ.
- Det finns också ett växande problem med personalförsörjningen i den offentliga verksamheten. De ökade behoven inom framför allt äldreomsorgen gör detta till ett alltmer svårlöst problem.

Förändrings- och förnyelsearbetet måste inriktas på att komma till rätta med de uppenbara problem som finns. Samtidigt är det nödvändigt att ha klara mål för vad förändringsarbetet ska leda till.

1. Grundtrygghet.

En viktig målsättning är att den offentliga sektorns resurser i ökad utsträckning fungerar som ett "golv" för människors levnadsvillkor – lika för alla. Det gäller inte minst i transfereringarna som barnbidrag, bostadsstöd, pensioner m fl transfereringar. Men det bör också gälla verksamhet som bedrivs i offentlig regi.

2. Rättvis fördelning.

De offentliga medlen måste fördelas på ett mer rättvist sätt än i dag. Det gäller t ex att se till att alla barnfamiljer får likvärdig del av samhällets stöd till barnomsorg. Det gäller också att ge förutsättningar för en mer likvärdig service över hela landet, bl a genom bättre kommunal skatteutjämning.

3. Ökad delaktighet.

Avståndet mellan den offentliga verksamheten och de enskilda människorna måste minska. Det är angeläget att människor i ökad grad blir engagerade i gemensamma angelägenheter. Det gäller bl a barnomsorg, äldreomsorg och fritidsverksamhet.

4. Valfrihet och alternativ.

Det är viktigt att medborgarna har goda möjligheter att välja mellan olika former av t ex vård, barnomsorg och äldreomsorg. Det kan både ske genom varierad verksamhet inom den offentliga sektorn och genom ökat utnyttjande av huvudmän.

5. Bättre rättssäkerhet.

Sverige ska vara en rättsstat, ett land där rättssäkerheten placeras främst i all offentlig verksamhet och myndighetsutövning. Alla medborgare ska vara lika inför lagen. Det gäller att slå vakt om och stärka dessa rättigheter.

Decentralisering – en nyckelfråga

Det står helt klart att decentralisering är en huvudväg för att klara de utmaningar som den offentliga sektorn står inför. Den offentliga verksamheten är ofta organiserad i för stora och därigenom otympliga enheter. Personalen är ofta utan verkligt inflytande på sin egen arbetsplats. Ibland är det oklart vilken instans eller på vilken nivå beslut fattas. Dessutom är ofta beslutsprocessen lång och omständlig.

Inom stora delar av näringslivet har man kommit längre när det gäller att decentralisera verksamheten. Detta gäller inte minst inom de största företagen. Detta kan vara en viktig förklaring till att näringslivet ofta har lättare att rekrytera personal. Det gör det också lättare att hitta nya lösningar.

Decentraliseringen måste vara genomgående på flera områden för att ge tillräckligt resultat och skapa en bra organisation. Det innebär inriktning mot:

- Fler mindre, självstyrande verksamheter, särskilt inom större myndigheter, kommuner och landsting.
- Utökade befogenheter och ett verkligt inflytande över sin egen arbetssituation för all personal.
- Färre detaljbeslut på central nivå och mera målformulering för att styra verksamheten.

En sådan utveckling har redan påbörjats inom vissa områden. Men det är viktigt att den bedrivs konsekvent och genomförs fullt ut.

Eftersom själva grundidén med decentralisering är att få fram en lokal särprägel på verksamheten kommer en sådan utveckling att innebära mer av olika lösningar på olika ställen. Men det ska ske på likvärdig grund.

Stimulera personalen

Personalen är den offentliga sektorns viktigaste resurs. För att bedriva verksamheten på ett bra sätt krävs en kunnig, engagerad och motiverad personal som trivs med sitt arbete.

Det är dags att värdesätta det arbete som de offentliganställda gör på ett helt annat sätt än hittills. Att arbeta med människor i vård- och omsorgsyrken måste göras attraktivt. Allt människovårdande arbete bör uppvärderas. Stat, kommuner och landsting måste bli mer professionella som arbetsgivare.

Arbetsgivaransvaret måste mera inriktas på personalens utveckling, oavsett vilket område personalen arbetar inom. Det gäller bl a att få fram individualiserade och systematiserade utvecklingsplaner, som innefattar vidareutbildning, ökat ansvarstagande, traditionella karriärmöjligheter och arbetsrotation.

Det är också viktigt att åstadkomma en organisation som ger verklig drivkraft till förnyelse och till hushållning med resurser. Om verksamhetens mål är klart definierade och målen för verksamheten uppfylls så bör de anställda kunna få behålla en del av den vinst som görs om de klarar verksamheten till en lägre kostnad än budgeterat. Andel-i-vinst-systemet bör kunna bli ett komplement till lönesystemen också inom den offentliga verksamheten.

S.k. lönekostnadstak för en verksamhet är från flera utgångspunkter tvivelaktig. Den riskerar att ge samma förutsättningar åt mindre angelägna som åt angelägna verksamheter. Verksamheter som redan har en hög effektivitet behandlas likvärdigt med dem som har en mindre god effektivitet. Budgetering av offentlig verksamhet bör därför även i fortsättningen främst utgå från en särskild bedömning av verksamhetens innehåll.

Engagera medborgarna

Det är nödvändigt att öka medborgarnas delaktighet i den offentliga verksamheten. Främst måste stödet till anhörigvården utvecklas från denna utgångspunkt. Genom stöd till föräldrakooperativa daghem och ordentlig ersättning till dem som vårdar äldre anhöriga och sjuka kan berörda medborgares delaktighet öka. Samma gäller för dem som vårdar handikappade barn eller vuxna.

Föreningar som helt eller delvis vill svara för fritids- och idrottsanläggning-

ar, naturvård inom avgränsade områden eller på annat sätt medverka i ett samhällsarbete, med klara mål och förutsättningar i övrigt, bör likaledes vara välkomna att delta i ett sådant arbete.

Dessutom bör alltid eftersträvas en öppen attityd och utåtriktad information om den offentliga verksamheten. En sådan hållning ökar medborgarnas insyn och underlättar en meningsfull samhällsdebatt.

En generell reform bör genomföras där alla kommuner och landsting blir frikommuner med ökade möjligheter att ge fristående stöd åt kooperativ och föreningar som är beredda att utföra uppgifter på entreprenad åt kommunerna. Även personal bör i ökad utsträckning kunna erbjudas möjligheter att i entreprenadform driva verksamhet, som tidigare bedrivits i egen regi. En förutsättning måste dock vara att målen för verksamheten är klart bestämda och att resultatuppfyllelsen följs upp noggrant.

Effektivare myndighetsutövning

Förbättrad myndighetsservice, enklare och snabbare handläggning och effektivare former för att ompröva felaktiga beslut ingår i den nya förvaltningslagens målsättningar. Riksrevisionsverket har engagerat sig för att minska långa handläggningstider. Förnyelsefonden stöder projekt som leder till ändrade arbetsformer och arbetsorganisationer. Med hjälp av interna och externa konsulter pågår ett stort förändringsarbete hos myndigheterna.

Förändringarna innebär ofta ett sökande som tar tid. Det är en nödvändig process för att ändra en långsam förvaltningskultur med gamla anor.

Här framförs en gammal metod som en effektivare lösning på myndighetsarbete som borde kunna vara tillämplig ofta. Det gäller ett ökat användande av förrättningsformen.

Systemet med förrättningar är gammalt. Fortfarande används förrättningsformen vid all fastighetsbildning (avstyckning, fastighetsreglering) och vid fastighetssamverkan (vägföreningar, gemensamhetsanläggningar).

Kännetecknande för förrättningsformen är att den oftast används för att efterhöra enskilda och allmänna intressenters mening i den berörda frågan. De olika meningarna och förutsättningarna i övrigt diskuteras vid sammanträden där sammanjämkning kan ske. Motstånd på grund av bristande information kan lösas upp direkt. Besluten får rättsverkan men är överklagningsbara.

Erfarenheterna av förrättningsformen är goda, särskilt när många olika parter och intressen är berörda. Systemet med en sammanhållen förrättning för att åstadkomma ett resultat är oftast också ekonomiskt fördelaktigt om man tar hänsyn till vad parterna annars var för sig får lägga ner i kostnader och besvär för att diskutera en förändring.

Förrättningsformen skulle kunna utvecklas som ett alternativ till processen med kommunikation med flera eller många intressenter i t ex förvaltningsärenden. Framför allt skulle man komma åt de långa ligg- och remisstider som i dag ofta kännetecknar ärendehantering.

Effektiviteten i besluten ökas när sammanträdet används som arbetsform och besluten bör kunna bli lättare när de berörda träffas. Risken för missförstånd och tolkningsproblem minskar. Troligen bör också den aktiva

handläggningstiden kunna minskas väsentligt när ärenden inte blir liggande långa perioder och handläggare måste "ta i" ärendet vid många olika tillfällen.

En förutsättning för att få en effektiv process med förrättningsformen är att beslutskapaciteten hos den beslutande myndigheten är stor. Här har en urholkning skett t o m hos de myndigheter som i dag handlägger ärenden via förrättning.

Fastighetsbildningsmyndigheterna har t ex en samrådsskyldighet som är långtgående, efter PBLs tillkomst t o m gällande fastighetsbildning kring befintlig bebyggelse. Handläggningstiderna förlängs och ärenden av ganska litet allmänt intresse belastar länsstyrelser och byggnadsnämnder. Detta trots att besvär rätt föreligger hos nämnda samhällsorgan mot förrättningsbeslut.

Riksdagen bör uttala sitt stöd för förrättningsformen genom ett uppdrag till regeringen innebärande att förrättningsformen prövas i nya verksamheter och att åtgärder vidtas för att få förrättningsformen effektivare där den redan används.

Stärk rättssäkerheten

Förtroendet för rättssamhället och rättssäkerheten måste stärkas. Det är nu mer än någonsin tidigare viktigt att värna öppenheten i samhället. Det gäller såväl vid medborgarnas kontakter med myndigheter och andra samhällsorgan som för att möjliggöra och underlätta en allsidig samhällsdebatt. Det ankommer på samhället att värna om innehållet i de grundlagsstadgaderättigheter som finns i vårt demokratiska system.

De personer som utses att svara för det övergripande ansvaret att bevaka rättssäkerheten måste uppträda föredömligt och agera efter de lagar som de är satta att övervaka. Den grundläggande värderingen att alla är lika inför lagen har naggats i kanten under de senaste åren. Dessa tendenser måste stävjas och tjänstemanna- och ämbetsmannaansvaret stärkas.

Det är medborgarnas rätt och riksdagens skyldighet att utforma lagarna för medborgarna och inte emot dem. Detta bör också vara en ledstjärna i varje form av myndighetsutövning. Varje myndighet och samhällsorgan bör dessutom åläggas att formulera sig på ett lättförståeligt sätt i all kommunikation med medborgarna. Den enskilde måste garanteras kompensation för ekonomiska skador förorsakade av felaktiga beslut i samhällsorgan.

Förvaltningarnas starka tillväxt och de enskildas ökade beroende av förvaltningsbeslut under senare år gör att det är synnerligen angeläget att beslut som den enskilde är missnöjd med kan få en omsorgsfull och objektiv prövning utöver den som sker hos myndigheterna. Möjligheter till domstolsprövning ger garantier för en långtgående rättssäkerhet. Frågan om domstolsprövning med utgångspunkt från Europakonventionen aktualiseras i en annan centermotion till årets riksmöte (1988/89:C121).

Hemställan

Mot. 1988/89
K505

Med hänvisning till det ovan anförda hemställes

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen om effektivisering och förnyelse av den offentliga verksamheten¹]

att riksdagen beslutar hos regeringen hemställa om förslag till ökad användning av förrättningsformen som arbetsmetod vid myndighetsutövning.

Stockholm den 25 januari 1989

Gunnar Björk (c)

Ivar Franzén (c)

Rolf Kenneryd (c)

Håkan Hansson (c)

Görel Thurdin (c)

Gunilla André (c)

Martin Olsson (c)

¹ 1988/89:Fi719