

Regeringens proposition

1980/81:80

om ökad kommunal självstyrelse och minskad byråkrati;

beslutad den 4 december 1980.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för den åtgärd och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

KARL BOO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas en rad åtgärder för att stärka den kommunala självstyrelsen samt minska onödig byråkrati och förbättra kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen. Åtgärderna leder till ett bättre resursutnyttjande i både kommunal och statlig verksamhet. Vissa förslag underställs riksdagens prövning. I övrigt redovisas åtgärder som regeringen avser att vidta.

För att öka kommunernas och landstingskommunernas handlingsfrihet föreslås ändringar i den statliga tillsynen och kontrollen av den kommunala verksamheten. En ändring föreslås i kommunallagen så att kommuner och landstingskommuner inte behöver ha regeringens medgivande för att ta kapitalfond i anspråk för driftändamål. Vidare föreslås ändringar i lagen om kommunal beredskap så att kommunernas skyldighet att underställa länsstyrelsen beslut om beredskapsplan tas bort. Med inriktning på att öka den kommunala självstyrelsen behandlas också vissa frågor om bl. a. statsbidragsgivning, statsbidragsberättigade kommunala arbeten och de statliga myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd.

I propositionen behandlas också frågan om hur det fortsatta arbetet med att förbättra kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen bör bedrivas. Bl. a. föreslås olika åtgärder för att stimulera myndigheterna att mera systematiskt arbeta för sådana förenklingar i den egna verksamheten som syftar till att underlätta kontakterna med medborgarna. För att främja den kommunala sektorns arbete med dessa frågor föreslås en ändring i kommunallagen. Ett annat viktigt led i det fortsatta arbetet med att förbättra kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen är att påverka myndigheternas attityder i dessa frågor och framhäva deras roll som serviceorgan. För det ändamålet rekommenderas utvidgade insatser inom utbildningsområdet.

1 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1 § och 4 kap. 6 § kommunallagen (1977:179) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

Styrelsen skall leda förvaltningen av kommunens eller landstingskommunens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingskommunens utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige och övriga nämnder liksom hos andra myndigheter göra de framställningar som styrelsen finner pakallade.

Det åligger vidare styrelsen

1. att bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige.
2. att handha den ekonomiska förvaltningen och därvid själv förvalta kommunens eller landstingskommunens egendom i den mån sådan egendomsförvaltning ej har uppdragits åt annan nämnd.
3. att handha medelsförvaltningen i den man fullmäktige ej har medgivit annan nämnd att helt eller delvis handha sin medelsförvaltning.
4. att verkställa fullmäktiges beslut i den mån verkställigheten ej har uppdragits åt annan.
5. att själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingskommunens talan i alla mål och ärenden i den man detta ej på grund av lag eller annan författning eller fullmäktiges beslut ankommer på annan.
6. att handha kommunens eller landstingskommunens informationsverksamhet i den man fullmäktige ej har uppdragit denna åt annan nämnd.

7. att värda och förteckna kom-

Det åligger vidare styrelsen

1. att bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige.
2. att handha den ekonomiska förvaltningen och därvid själv förvalta kommunens och landstingskommunens egendom i den man sådan egendomsförvaltning ej har uppdragits åt annan nämnd.
3. att handha medelsförvaltningen i den man fullmäktige ej har medgivit annan nämnd att helt eller delvis handha sin medelsförvaltning.
4. att verkställa fullmäktiges beslut i den man verkställigheten ej har uppdragits åt annan.
5. att själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingskommunens talan i alla mål och ärenden i den man detta ej på grund av lag eller annan författning eller fullmäktiges beslut ankommer på annan.
6. att handha kommunens eller landstingskommunens informationsverksamhet i den man fullmäktige ej har uppdragit denna åt annan nämnd.
7. att verka för sådana förenklingar i

Nuvarande lydelse

munens eller landstingskommunens arkiv i den mån dessa för sådant ändamål har överlämnats till styrelsen samt

8. att i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har överlämnat till styrelsen.

Föreslagen lydelse

verksamheten som kan underlätta enskildas kontakter med kommunen eller landstingskommunen,

8. att vårda och förteckna kommunens eller landstingskommunens arkiv i den mån dessa för sådant ändamål har överlämnats till styrelsen samt

9. att i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har överlämnat till styrelsen.

Styrelsen skall handlägga de ärenden som enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen.

Styrelsen får infordra yttranden och upplysningar från övriga nämnder och från beredningar och tjänstemän i kommunen eller landstingskommunen, när det behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

4 kap.

6 §

Kommun och landstingskommun får avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder. Fondmedel får *tagas* i anspråk för annat ändamål än det som fonden avser endast genom beslut i samband med att budgeten *fastställs*. Medel ur kapitalfond får *tagas i anspråk för driftändamål endast om regeringen medger det.*

Kommun och landstingskommun får avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder. Fondmedel får *tas* i anspråk för annat ändamål än det som fonden avser endast genom beslut i samband med att budgeten *fastställs*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1964:63) om kommunal beredskap

Härigenom föreskrivs att 7 och 16 §§ lagen (1964:63) om kommunal beredskap¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Finner länsstyrelsen det erforderligt med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse i viss kommun, att dennas förberedelser redovisas i särskild plan, skall kommunen efter länsstyrelsens förordnande upprätta och *antaga* sådan plan *samt underställa länsstyrelsen denna för godkännande. Vad nu sagts om kommun tillämpas på motsvarande sätt i fråga om landstingskommun. Plan för landstingskommun behöver dock ej underställas länsstyrelsen.*

Länsstyrelsen *äger* förordna om revision av kommunala och landstingskommunala beredskapsplaner, *då* det påkallas av ändrade förhållanden.

Har kommun *jämlikt* 7 § upprättat särskild plan, *som godkänts av länsstyrelsen*, har kommunen rätt till statsbidrag med 90 procent eller den större del av planläggningskostnadens belopp som regeringen *medger*. Planläggningskostnaden skall beräknas efter grunder som regeringen fastställer. Om kommunen gör framställning därom till länssty-

Föreslagen lydelse

7 §

Finner länsstyrelsen det erforderligt med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse i viss kommun *eller landstingskommun*, att dennas förberedelser redovisas i särskild plan, skall kommunen *eller landstingskommunen* efter länsstyrelsens förordnande upprätta och *anta* sådan plan. *Vid planläggningen skall kommunen eller landstingskommunen samråda med länsstyrelsen. När planen har antagits, skall den insändas till länsstyrelsen.*

Länsstyrelsen *får* förordna om revision av kommunala och landstingskommunala beredskapsplaner, *när* det påkallas av ändrade förhållanden. *Om länsstyrelsen har förordnat om revision av plan, gäller föreskrifterna i första stycket.*

16 §²

Har kommun *efter förordnande av länsstyrelsen enligt* 7 § upprättat särskild plan, har kommunen rätt till statsbidrag med 90 procent eller den större del av planläggningskostnadens belopp som regeringen *medger*. Planläggningskostnaden skall beräknas efter grunder som regeringen fastställer. Om kommunen gör framställning därom till länsstyrelsen

¹ Lagen omtryckt 1977:417

² Senaste lydelse 1979:405

Nuvarande lydelse

relsen inom två månader från den dag då kommunen fick del av förordnandet om planläggning, skall statsbidraget dock beräknas efter de redovisade planläggningskostnaderna, i den mån dessa kan anses skäligen. Kommun har ej rätt till statsbidrag för revision av beredskapsplan.

Vad i första stycket sägs om kommun tillämpas också i fråga om landstingskommun. *Landstingskommun har dock rätt till statsbidrag, även om planen ej har underställts länsstyrelsen för godkännande.*

Föreslagen lydelse

inom två månader från den dag då kommunen fick del av förordnandet om planläggning, skall statsbidraget dock beräknas efter de redovisade planläggningskostnaderna, i den mån dessa kan anses skäligen. Kommun har ej rätt till statsbidrag för revision av beredskapsplan.

Vad i första stycket sägs om kommun tillämpas också i fråga om landstingskommun.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-12-04

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Bohman, Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Danell, Petri, Eliasson

Föredragande: statsrådet Boo

Proposition om ökad kommunal självstyrelse och minskad byråkrati

1 Inledning

Under senare år har en rad åtgärder vidtagits i syfte att stärka den kommunala självstyrelsen samt minska onödig byråkrati och förbättra kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen.

I februari 1977 tillkallades en kommitté (Kn 1976:06) för att göra en samlad översyn av statens tillsyns- och kontrollfunktioner gentemot kommunerna och landstingskommunerna. Kommittén¹, som antog namnet statskontrollkommittén, har i mars 1980 avgett sitt slutbetänkande (SOU 1980:10) Ökad kommunal självstyrelse. En sammanfattning av betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. Beträffande nuvarande förhållanden samt kommitténs närmare överväganden hänvisas till betänkandet.

Statskontrollkommitténs betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

I december 1976 tillkallades en kommitté (Kn 1976:05) med uppdrag att göra en översyn av kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen. Kommittén ersatte en arbetsgrupp som i augusti 1976 tillkallats för att göra

¹ Landshövdingen Åke Norling, ordförande, kommunalrådet Roland Agius, mellanstadie läraren Charlotte Branting, landstingsledamoten Olov Lekberg, lagmannen Erik Neergaard, f. d. länsrådet Nils Thyreen och kommunalrådet Claes Ånstrand.

en motsvarande översyn. Kommittén¹, som antog namnet byråkratiutredningen, har i maj 1979 avgett betänkandet (SOU 1979:31) Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. En sammanfattning av betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*. Beträffande kommitténs närmare överväganden hänvisas till betänkandet. Kommittén har sammanställt ett antal exempel på sådant som myndigheterna själva kan arbeta med för att underlätta och förbättra kontakterna med allmänheten. Sammanställningen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

Byråkratiutredningens betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning över deras yttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5*.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Allmän bakgrund

Ett utmärkande drag för samhällsutvecklingen i vårt land är att den offentliga verksamheten har fått ökad betydelse. Av landets sammanlagda konsumtion och investeringar används idag ca en tredjedel för statliga, kommunala och landstingskommunala uppgifter. I stor utsträckning tillgodoses medborgarnas behov av service, trygghet och omvårdnad av samhällsorgan. En väl fungerande samhällsförvaltning är därför en nödvändig förutsättning för att reformpolitiken skall kunna förverkligas.

Samtidigt som den offentliga servicen byggs ut har emellertid kritik riktats mot samhällsförvaltningens sätt att fungera. Det finns människor som upplever sig stå i motsatsställning till samhället eller känner ett avstånd till myndigheterna. Detta är ett problem som behöver ägnas särskild uppmärksamhet, i synnerhet när knappheten på ekonomiska resurser medför krav på ökad effektivitet och sparsamhet i den offentliga verksamheten. Motsättningar mellan befolkningsgrupper och främlingskap i förhållande till samhällsorganen kan annars bli följderna. Detta är enligt min mening problem som beslutsfattare och medborgare i en öppen dialog måste finna lösningar på. En aktiv uppföljning av samhällskritiken anser jag skapar möjligheter att bygga upp ett samhälle där alla människor känner delaktighet och vilja att slå vakt om de demokratiska värdena. Mot den bakgrunden är det angeläget att samhällsorganens verksamhet och organisation fortlöpande omprövas och förnyas. Genom successiva översyner av samhällets åtaganden kan dessa bättre anpassas till de enskilda människornas behov och önskemål. En

¹Riksdagsledamoten Christina Rogestam, ordförande, riksdagsledamoten Axel Andersson, riksdagsledamoten Britta Hammarbacken, landstingsrådet Kjell-Åke Henstrand, riksdagsledamoten Kerstin Nilsson, statssekreteraren Elisabeth Palm, landstingsrådet Stig Rindborg och riksdagsledamoten Lena Öhrsvik.

betydande reformverksamhet med denna inriktning pågår inom olika områden.

En viktig utgångspunkt för översynsarbetet är att medborgarna bereds tillfälle att aktivt medverka i samhällsordningen. Det är väsentligt att så många människor som möjligt får vara med och forma framtidens samhälle. För att åstadkomma förnyelse och utveckling i samhällsverksamheten är det betydelsefullt att de berörda medborgarnas synpunkter tas till vara. Ett viktigt steg på vägen mot *fördjupad demokrati* har tagits genom att kommunerna numera kan inrätta lokala organ med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter (prop. 1979/80:54, KU 1979/80:27, rskr 1979/80:96). Genom denna reform kan flera förtroendevalda engageras. Ansvaret för utformningen av exempelvis skolan, socialvården samt fritids- och kulturfrågorna kan läggas hos de människor som bor i de olika kommundelarna. Detta är en försöksverksamhet som jag anser betydelsefull. Därigenom har skapats en viktig kanal till medinflytande vilken kan motverka de negativa verkningar som kommunindelningsreformen har haft från demokratisk synpunkt. Ytterligare åtgärder för att fördjupa demokratin i samhällsförvaltningen övervägs av kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07). Ett bättre underlag för beslut om reformer som ökar medborgarnas inflytande kommer också att erhållas genom det forskningsarbete om kommunindelningsreformens konsekvenser som pågår. Av vikt är också den utredningsverksamhet som bedrivs inom kommundepartementet i syfte att belysa utvecklingstendenser i förhållandet mellan folkrörelserna och kommunerna.

En annan huvudlinje för reformverksamheten inom samhällsförvaltningen är att beslut och åtgärder utformas med hänsyn till de lokala förhållandena. Den viktigaste vägen för att *decentralisera* olika beslutsbefogenheter är att vidga kommunernas och landstingskommunernas ansvarsområden. I dag handhas två tredjedelar av den offentliga sektorn av kommunala organ på lokal och regional nivå. Verksamheten kan därigenom utformas nära de enskilda människorna. När det gäller att flytta ut uppgifter från centrala statliga organ beslutade riksdagen år 1979 om allmänna riktlinjer för arbetet med decentralisering i den offentliga förvaltningen (prop. 1978/79:111, KU 1978/79:35, rskr 1978/79:364). För att leda utredningsarbetet har regeringen tillsatt en särskild delegation. Arbetet är i första hand inriktat på decentralisering av nya funktioner och uppgifter vid befintliga myndigheter. En översiktlig redogörelse för decentraliseringsinitiativ och uppnådda resultat kommer varje år att lämnas till regeringen.

Förändringsarbetet inom samhällsförvaltningen bör också ha till syfte att uppnå *bättre effektivitet* och åstadkomma *bättre resursutnyttjande*. En stark återhållsamhet med nya statliga krav på kommunala insatser är nödvändig. Förslag till reformer skall omfatta en redovisning av vilka effekter dessa har från kommunalekonomisk synpunkt. Regeringen har därför utfärdat tilläggsdirektiv (Dir 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare.

Enligt direktiven skall alla förslag kunna finansieras inom ramen för oförändrade resurser inom det område förslagen avser. Beräkningar skall göras som tar hänsyn till alla kostnader som kan uppstå oavsett om de drabbar staten, kommunerna eller enskilda. Enligt min mening bör ett systematiskt översynsarbete bedrivas för att få fram underlag som gör det möjligt att ompröva gjorda åtaganden och befintliga verksamheter. Som ett viktigt led i dessa strävanden har regeringen tillsatt en särskild arbetsgrupp, stat-kommungruppen (Kn 1980:03). Arbetsgruppen har till uppgift att pröva om förändringar kan göras i sådan statlig normgivning som medför ökade kostnader för kommuner och landstingskommuner. Ett översyns- och besparingsarbete har också satts igång rörande länsstyrelsernas planeringsverksamhet. Syftet är att åstadkomma bättre samordning med och anpassning till den kompetens som numera finns uppbyggd inom kommunerna.

Ett annat väsentligt reformarbete har till syfte att öka den *kommunala självstyrelsen* och åstadkomma förenklingar i kontakterna mellan statliga och kommunala organ. Under senare år har olika åtgärder vidtagits för att öka kommunernas och landstingskommunernas handlingsfrihet. Kommunallagstiftningen och lagstiftningen för olika specialreglerade verksamhetsområden har utformats så att de kommunala organen ges stor frihet att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena. Även på det ekonomiska området har betydande begränsningar genomförts i den statliga detaljregleringen. Detta har kommit till uttryck genom att skatteutjämnings-systemet byggts ut kraftigt samtidigt som ett antal statsbidrag till särskilda verksamhetsområden avvecklats. Chefen för budgetdepartementet har i fråga om den kommunala ekonomin nyligen i proposition 1980/81:20 om besparingar i statsverksamheten m. m. anfört att statsmakternas åtgärder bör i första hand inriktas på att påverka det totala finansiella utrymme som står till den kommunala sektorns förfogande. Kommunerna och landstingskommunerna bör så långt möjligt själva få göra de nödvändiga avvägningarna mellan olika verksamhetsområden. En samlad översyn av statens tillsyns- och kontrollfunktioner har gjorts av statskontrollkommittén. Det är enligt min mening angeläget att ytterligare åtgärder vidtas för att öka den kommunala självstyrelsen. Detta är en viktig uppgift för stat-kommungruppen.

Samhällsförvaltningens utbyggnad har lett till en svåröverskådlig förvaltningsorganisation. Omfattande regleringar och invecklade bestämmelser har skapat åtskilliga problem för de enskilda medborgarna. Samhällets åtgärder och beslut griper också in i de enskilda människornas liv på ett helt annat sätt än tidigare. Arbetet med att skapa goda kontakter mellan *enskilda och myndigheter* måste därför ges en framskjuten plats. För att komma till rätta med byråkratiproblemen har olika åtgärder vidtagits från statsmakternas sida. Byråkratiutredningen har i sitt betänkande redovisat vissa allmänna riktlinjer. Genom en särskild arbetsgrupp inom kommundepartementet har en handbok – Samhällsguiden – utarbetats för samhällsinformation. Vidare

övervägs myndigheternas service till allmänheten av förvaltningsrättsutredningen (Ju 1978:09). Jag vill också erinra om den proposition (1978/79:111) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati som regeringen år 1979 lade fram för riksdagen. I propositionen redovisades en rad åtgärder för att bekämpa onödig byråkrati.

Den redovisning som jag har lämnat här visar att en översyn av samhällsförvaltningen måste omfatta många områden och tillgodose olika synpunkter. Det är därför inte möjligt att vid ett tillfälle lägga fram förslag till åtgärder som fullständigt täcker behovet av förändringar. Reformarbetet måste i stället ske fortlöpande. I det följande avser jag att behandla två delområden. Det gäller dels åtgärder för ökad kommunal självstyrelse, dels åtgärder för bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter.

2.2 Ökad kommunal självstyrelse

2.2.1 Allmänna synpunkter

Statskontrollkommittén framhåller i sitt slutbetänkande att medborgarna betraktar samhället som en helhet. Samhällsbyggandet är således enligt kommitténs uppfattning lika mycket kommunernas och landstingskommunernas som statens uppgift. Den offentliga verksamheten är att betrakta som något sammanfallande helt med en långtgående samordning av de olika samhällsorganens verksamhet.

Kommittén framhåller vidare att den kommunala självstyrelsen är en form av decentraliserad samhällsförvaltning som kommit att betraktas som ett nödvändigt fundament i den svenska demokratin. Kommunerna och landstingskommunerna måste enligt kommittén ha en stark ställning, om samhällsverksamheten skall kunna utformas nära de enskilda människorna. Från demokratiska utgångspunkter är det därför väsentligt att den kommunala självstyrelsen garanteras ett betydande reellt innehåll. Det är enligt kommitténs uppfattning angeläget att kommunerna och landstingskommunerna har en betydande handlingsfrihet inom de ramar som statsmakterna drar upp.

Det är emellertid uppenbart, fortsätter kommittén, att många kommunala beslut har verkningar inte bara för den egna kommunens eller landstingskommunens medlemmar. De enskilda människorna har krav på rättssäkerhet, sysselsättning och lika tillgång till samhällsservice. Staten måste därför kunna påverka – och i viss mån också styra – den kommunala verksamheten. Därtill kommer ett statligt intresse att i viss utsträckning åstadkomma enhetlighet i den kommunala verksamhetens utformning och innehåll och därmed likställighet mellan medborgarna i samhället oavsett var i landet de bor. Detta får emellertid enligt kommitténs mening inte utgöra hinder för kommunerna att göra avvägningar och prioriteringar rörande de olika verksamhetsgrenarnas omfattning och den kommunala servicens inriktning.

Lokala förhållanden – skillnader i behov – kan göra det motiverat med relativt stora kommunala satsningar inom ett visst verksamhetsområde på bekostnad av servicen inom ett annat område.

Kravet på enhetlighet i den kommunala verksamhetens utformning och innehåll aktualiserar frågan om lämpliga styrmedel från statens sida. Enligt kommitténs uppfattning är det naturligt att staten vid frivilliga överläggningar med representanter för kommuner och landstingskommuner tar upp viktiga kommunala avvägningsfrågor till diskussion. Vidare kan statsmakterna även i fortsättningen förutsättas vilja påverka de kommunala prioriteringarna såsom har skett när riksdagen har tagit ställning till exempelvis utbyggnaden av barnomsorgen. Enligt kommitténs mening är det dock knappast möjligt att ställa upp någon allmängiltig princip som kan tillämpas vid ställningstaganden till utformningen av statens tillsyns- och kontrollfunktioner. En avvägning mellan delvis motstridiga intressen måste komma till stånd vid varje tillfälle.

Med hänsyn till att en avvägning mellan olika intressen måste ske i varje enskild fråga om minskad statskontroll är det enligt statskontrollkommittén inte möjligt att i ett sammanhang genomföra omfattande reformer av de statliga tillsyns- och kontrollfunktionerna. Därtill är den kommunala och landstingskommunala verksamheten alltför omfattande och komplex. Förändringarna bör i stället ske successivt i takt med samhällsbyggandet i övrigt.

Det övervägande antalet remissinstanser som lämnar allmänna omdömen om statskontrollkommitténs arbete anser att betänkandet är förtjänstfullt. Ett stort antal remissinstanser ansluter sig i stort sett till de allmänna och principiella synpunkter som kommittén redovisar. Endast ett fåtal remissinstanser avger mera kritiska helhetsomdömen. Några remissinstanser tar särskilt upp de mindre kommunernas problem. Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Umeå universitet anser att de små kommunerna varken ekonomiskt eller administrativt har några förutsättningar att klara en långt driven självstyrelse. Deras verksamhet kommer även i fortsättningen att bygga på samarbete med andra kommuner. Formerna för detta bör enligt fakultetsnämnden uppmärksammas mer än som nu har skett. Institutionen för socionomutbildning vid Stockholms universitet framhåller att de små kommunerna och de små förvaltningarna kommer att behöva bistånd i många tekniskt komplicerade frågor. Länsstyrelsen i Hallands län anser att kommittén inte tillräckligt har beaktat att resurserna hos de stora och små kommunerna skiljer sig högst avsevärt.

Frågan om frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunförbunden tas upp av statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Institutionen anser att förfarandet ingalunda är oproblematiskt. Förhandlingssystemet innebär att en informell styrning ersätter den formella. Kommunerna har visserligen sluppit en detaljreglering men som minusposter framstår dels avsaknaden av den offentliga genomlysning som följer med

lagstiftningsproceduren, dels den osäkerhet som frånvaron av rättsregler innebär.

Flera av de remissinstanser som i princip är positiva till kommitténs arbete anser att olika frågor återstår att belysa. Riksrevisionsverket anser att det är en brist att kommittén i fråga om effektivitetskontroll och allmän tillsyn inte har lämnat förslag till förändringar av generell art och inte heller i konkreta fall visat hur t. ex. myndigheternas inspektionsverksamhet m. m. skall utformas för att begränsa kostnaderna för kommunerna. TCO menar att kommittén i alltför liten utsträckning har beaktat de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Kommunalarbetareförbundet framhåller att de statliga myndigheternas verksamhet bl. a. präglas av bristande helhetssyn och samordning. Svenska kommunförbundet anser att tiden nu är inne för att med betänkandet som grundval vidta mera konkreta och målmedvetna åtgärder för att åstadkomma en ökad handlingsfrihet.

För egen del vill jag anföra följande.

Kommunerna och landstingskommunerna svarar i dag för många väsentliga samhällsuppgifter. Den kommunala verksamheten har därigenom fått grundläggande betydelse för samhällsekonomin och de enskilda medborgarnas välfärd. Genom att kommunerna har getts en aktiv roll i reformarbetet har samhällsverksamheten fått en stark lokal förankring. Detta är enligt min mening väsentligt eftersom de kommunala organen har de bästa förutsättningarna att bedöma vilka åtgärder som behövs för att tillgodose medborgarnas behov av samhällsservice på lokal nivå. För de enskilda människorna innebär kommunal självstyrelse möjligheter att aktivt medverka i samhällsarbetet. Informationsvägar och kontakter underlättas också när avståndet är kort mellan de ansvariga beslutsfattarna och medborgarna. En decentralisering av beslutsbefogenheter till den kommunala sektorn anser jag därför vara ett viktigt led i arbetet på att fördjupa demokratin.

Förhållandet mellan statliga och kommunala organ har övervägts vid olika tillfällen. Strävan från statsmakternas sida har därvid varit att öka den kommunala handlingsfriheten. Fortlöpande har betydande förändringar gjorts i den statliga tillsynen över såväl kommuner som landstingskommuner. Statskontrollkommittén har på ett förtjänstfullt sätt gjort en samlad översyn. I likhet med flertalet remissinstanser kan jag ansluta mig till de allmänna och principiella synpunkter som kommittén har redovisat i betänkandet. Jag delar således kommitténs uppfattning att samspelet mellan staten och kommunerna måste bygga på grundsynen om en enhetlig offentlig verksamhet. Det är därför naturligt att stat och kommun i nära samverkan gör erforderliga avvägningar av medborgarnas olika önskemål och behov med hänsyn till samhällsekonomin.

Jag vill särskilt understryka kommitténs uppfattning att man bör välja sådana former för statskontrollen att ett förtroendefullt och ömsesidigt samarbete mellan den statliga och den kommunala sektorn främjas. Liksom kommittén anser jag emellertid att det knappast är möjligt och heller inte

lämpligt att ställa upp någon allmängiltig princip för utformningen av de statliga tillsyns- och kontrollfunktionerna. Verksamheten måste successivt anpassas till samhällsutvecklingens behov.

Frågan om den statliga tillsynen över de mindre kommunerna har tagits upp av flera remissinstanser. För egen del anser jag att någon differentierad statskontroll svårligen kan genomföras. Dagens kommuner har enligt min mening förutsättningar att självständigt handha de samhällsuppgifter som anförtros dem. Om en fråga kräver större verksamhetsområde, finns möjligheter till interkommunalt samarbete. I många fall sker det genom civilrättsliga avtal, kommunala bolag, stiftelser eller kommunalförbund. Stor betydelse har också kommunförbundens verksamhet för att tillgodose behovet av sådan sakkunskap som enskilda kommuner och landstingskommuner saknar.

De synpunkter som statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet framför rörande frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunförbunden anser jag vara värda uppmärksamhet. I likhet med kommittén anser jag att överläggningar mellan stat och kommun är naturliga för diskussion om viktiga kommunala och landstingskommunala frågor. Alternativet är ofta en detaljreglerad lagstiftning som inte står i överensstämmelse med statsmakternas strävan att öka den kommunala självstyrelsen. I jämförelse med lagstiftning har det system för överläggningar som utvecklats många fördelar. Därigenom kan på frivillighetens väg den nödvändiga samordningen komma till stånd mellan statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet. Resultaten av överläggningarna redovisas också regelmässigt för riksdagen. Det berättigade kravet på öppen och offentlig diskussion blir därigenom tillgodosett.

I likhet med bl. a. riksrevisionsverket, TCO och Svenska kommunförbundet anser jag att utredningsarbetet om förhållandet mellan stat och kommun bör pågå fortlöpande. Statskontrollkommitténs betänkande utgör därvid en väsentlig utgångspunkt. Ett systematiskt översynsarbete är angeläget för att förnya och utveckla den offentliga sektorn. Genom ett ökat kommunalt ansvarstagande kan de enskilda medborgarnas synpunkter till förenklingar i samhällsförvaltningen bättre tas tillvara. För de statliga myndigheterna blir det möjligt att i större utsträckning disponera resurser för övergripande planering. En fråga som därvid bör ägnas ökad uppmärksamhet gäller myndigheternas normgivningsverksamhet. I statskontrollkommitténs uppdrag har inte ingått att utarbeta konkreta förslag till förändringar i föreskrifter, anvisningar och råd. Detta är däremot en viktig uppgift för den nu tillsatta stat-kommungruppen. I detta sammanhang kommer den statliga tillsynens ekonomiska konsekvenser att behandlas. En väsentlig utgångspunkt för utredningsarbetet är att kommunernas och landstingskommunernas egna förslag till förenklingar skall ligga till grund för arbetsgruppens överväganden.

Mot bakgrund av den grundsyn som jag har gett uttryck åt kommer jag i det

följande att behandla de förslag som statskontrollkommittén har lagt fram. Det gäller minskad underställning, förenklad statsbidragsgivning, statsbidragsberättigade kommunala arbeten, begränsning av myndigheternas normgivningsverksamhet samt fortsatt utvecklingsarbete. Bland de förslag till åtgärder som jag kommer att redovisa finns två lagförslag om minskad underställning. Även om riksdagens medverkan krävs endast i dessa delar, har jag ansett det angeläget att ge riksdagen en samlad redovisning av de åtgärder som enligt min mening bör vidtas för att stärka den kommunala självstyrelsen.

2.2.2 *Minskad underställning m. m.*

Allmänna synpunkter

Vissa kommunala och landstingskommunala beslut måste för att bli gällande underställas regeringen eller annan statlig myndighet för prövning och fastställelse. Bestämmelser om underställning finns både i kommunallagen (1977:179) och i olika specialförfattningar.

Underställningsskyldigheten har emellertid begränsats under senare år. Sälunda har underställningsskyldigheten avskaffats år 1969 beträffande reglemente för kommunstyrelsen (prop. 1969:63, KU 1969:44, rskr 1969:405) och år 1972 beträffande reglemente för besvärnämnd (prop. 1972:12, KU 1972:11, rskr 1972:45). Vid sistnämnda tillfälle avskaffades också skyldigheten att underställa vissa avgiftsbeslut. I samband med kommunallagens tillkomst år 1977 begränsades kraftigt underställningsskyldigheten i fråga om finansiella beslut (prop. 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148). Vidare avskaffades i det sammanhanget skyldigheten att underställa länsstyrelsen beslut om bl. a. delegation från byggnadsnämnd och hälsovårdsnämnd samt plan för ålderdomshem (prop. 1976/77:1, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148).

Statskontrollkommittén har haft som en huvuduppgift att överväga om underställningsskyldigheten ytterligare kan begränsas. I ett delbetänkande (Ds Kn 1977:7) föreslog kommittén att kommunernas och landstingskommunernas skyldighet att underställa regeringen beslut om att ta upp lån eller ingå borgen skulle avskaffas. Ett annat delbetänkande (Ds Kn 1977:8) innehöll förslag om att slopa kommunernas skyldighet att underställa länsstyrelsen beslut om brandordning. På grundval av dessa båda betänkanden föreslog regeringen i proposition 1978/79:53 att underställningsskyldigheten skulle tas bort i enlighet med kommitténs förslag. Riksdagen biföll förslaget i fråga om lån och borgen medan underställningsskyldigheten beträffande brandordning kvarstår (KU 1978/79:26, rskr 1978/79:220).

I samband med de nu redovisade besluten att ta bort underställningsskyldighet har det gjorts vissa allmänna uttalanden om underställningsinstitutet. I proposition 1976/77:1 (s. 101) uttalade dåvarande chefen för kommundepartementet att utvecklingen med att minska antalet underställningspliktiga

ärendegrupper borde fortsätta. Inte minst kommunindelingsreformen hade enligt hans mening skapat förutsättningar för att låta kommunerna själva avgöra ärenden i vilka beslutanderätten tidigare varit delad mellan kommunerna och en statlig myndighet. Uttalandet lämnades utan erinran av riksdagen. I proposition 1978/79:53 (s. 15) uttalade sig min företrädare för en fortsatt utveckling mot andra former för samspelet mellan statliga och kommunala organ. Inte heller mot detta uttalande hade riksdagen någon erinran.

I sitt slutbetänkande redovisar statskontrollkommittén sin grundsyn på underställningsinstitutet. Kommittén framhåller att underställningsförfarandet intar en särställning bland alla de olika former av statlig tillsyn av kommunal verksamhet som förekommer. Det normala är numera att statlig kontroll av kommunala och landstingskommunala organs sätt att fullgöra uppgifter som staten ålagt dem sker först sedan kontrollåtgärder har påkallats genom besvär eller när något missförhållande har uppstått eller kan befaras uppstå. Underställningsinstitutet utmärks däremot av att det kommunala eller landstingskommunala beslutet blir juridiskt gällande först sedan prövning och godkännande har skett av statlig myndighet.

Enligt kommitténs mening är det uppenbart att underställningsförfarandet med dess karaktär av generell statskontroll allmänt sett mindre väl överensstämmer med en modern syn på samspelet mellan å ena sidan statliga och å andra sidan kommunala och landstingskommunala organ. Underställningsförfarandet har i regel till syfte att garantera laglighet och skälighet hos de kommunala besluten. Det kan gälla exempelvis den enskildes rättssäkerhet och lika tillgång till samhällsservice. Enligt kommittén har förutsättningarna för ökad kommunal självstyrelse vidgats genom att de kommunala förvaltningsorganen har fått större resurser. Kommittén anser därför att det numera inte finns skäl att befara att de kommunala besluten annat än undantagsvis skulle brista i laglighet eller skälighet. Kommittén framhåller emellertid att samtidigt som inskränkningar i statens kontrollfunktioner gentemot kommunerna övervägs måste kraven på samordning och likformighet i samhällsarbetet beaktas. Det är enligt kommittén givet att vid denna bedömning den enskilde medborgarens rättssäkerhet och krav på likvärdig service måste väga tungt.

När statskontroll av viss kommunal eller landstingskommunal verksamhet bedöms nödvändig, t. ex. med hänsyn till att väsentliga samhällsövergripande mål behöver garanteras, är det enligt kommittén mycket viktigt att så långt möjligt sådana kontrollformer väljs som ger stort utrymme för ett förtroendefullt och ömsesidigt samarbete mellan statliga och kommunala organ. Vidare bör enligt kommittén tillsynssystemet byggas upp på sådant sätt att de statliga organen i sin kontrollverksamhet får möjlighet att ta stor hänsyn till den kommunala självstyrelsens förutsättningar och villkor. Kommitténs grunduppfattning är att man i första hand bör överväga lösningar som innebär att de statliga organen genom allmänna råd och annan vägledning

underlättar för kommunerna och landstingskommunerna att fullgöra sina uppgifter. Enligt kommittén ligger den bästa garantin för att de kommunala organen fullgör sina uppgifter på ett korrekt sätt i organens politiska ansvar. Kommittén anser att detta konstaterande bör vara en av hörnplarna när det gäller såväl att välja lämpliga former för statlig tillsyn av kommunal verksamhet som att i praktiken utföra tillsynsuppgifterna. Kommittén framhåller vidare att underställningsförfarandet kan skapa en onödig byråkrati som även har negativa kostnadseffekter.

Remissinstanserna delar i allmänhet kommitténs grundsyn på underställningsfrågorna. Ett fåtal remissinstanser framför kritiska synpunkter. Länsstyrelsen i Norrbottens län t. ex. anser att kommittén i sin behandling av underställningsfrågorna utgår från att underställningspliktiga beslut innebär ett motsatsförhållande mellan de statliga och kommunala myndigheterna. Länsstyrelsen upplever inte något sådant motsatsförhållande. Länsstyrelsen i Hallands län kritiserar kommitténs uttalande att den bästa garantin för att de kommunala organen fullgör sina uppgifter på ett korrekt sätt ligger i organens politiska ansvar. Enligt länsstyrelsen kan det politiska ansvaret hos kommunala organ inte utan vidare ersätta den statliga kontrollen. Statskontoret efterlyser en närmare diskussion om varför det av hänsyn till exempelvis resursaspekter eller av demokratihänsyn är lämpligt att slopa en underställningsskyldighet. Utan en sådan diskussion är det enligt statskontoret svårt att bedöma hur stor krångelminskning som kan åstadkommas genom att ta bort en viss underställningsskyldighet.

För egen del vill jag anföra följande.

I likhet med flertalet remissinstanser kan jag i stort sett ansluta mig till kommitténs syn på underställningsfrågorna. Jag anser sålunda att det befogade i denna generella form av statskontroll kan sättas i fråga. Detta gäller även bortsett från den onödiga omgång systemet kan sägas innebära i alla de ärenden där det kommunala beslutet fastställs utan ändring. Jag anser inte att något motsatsförhållande mellan statliga och kommunala myndigheter behöver konstrueras för att allmänt kunna konstatera att underställningsförfarandet i stort sett har spelat ut sin roll. Samarbetet mellan statliga och kommunala organ främjas i allmänhet inte av denna form av statskontroll. Andra former såsom samråd och allmän rådgivning ligger mer i linje med en modern syn på samspelet mellan statliga och kommunala organ. Jag kan i och för sig instämma i den uppfattning som har framförts av länsstyrelsen i Hallands län, nämligen att det politiska ansvaret hos kommunala beslutsfattare inte utan vidare kan ersätta den statliga kontrollen. Tillsammans med möjligheten att anföra kommunalbesvär och ett utvecklat system för ett förtroendefullt samarbete mellan statliga och kommunala organ utgör dock enligt min mening det politiska ansvaret en god garanti för att de kommunala uppgifterna fullgörs på ett tillfredsställande sätt med hänsyn till såväl laglighet som lämplighet.

Jag anser således att utvecklingen med att minska antalet underställnings-

pliktiga ärendegrupper bör fortsätta. Denna utveckling bör enligt min mening ses som ett uttryck för statsmakternas förtroende för kommunernas och landstingskommunernas förmåga att själva sköta sina angelägenheter. I de fall när en fortsatt statlig kontroll behövs bör man i första hand välja former som är mindre ingripande i den kommunala självstyrelsen än underställning. Ett slopande av underställningsförfarandet för en ärendegrupp kan enligt min mening också ses som en åtgärd mot krångel och onödig byråkrati. Man bör även på sikt kunna räkna med en effektivare användning av samhällsresurserna.

Jag vill understryka att den allmänna syn på underställningsinstitutet som jag nu har redovisat ligger helt i linje med statsmakternas ställningstaganden under senare år.

Kvarvarande underställningsbestämmelser

Statskontrollkommittén har gjort en genomgång av kvarvarande underställningsbestämmelser. Syftet har varit att kartlägga alla underställningsbestämmelser som kommunerna och landstingskommunerna uppfattar som onödig statskontroll. Kommittén har övervägt om underställningen kan avskaffas utan att den enskildes rättssäkerhet eller intresset av likvärdig service sätts i fara.

Kommittén har lagt fram två lagförslag om slopad underställningsskyldighet. Det gäller dels förslag om ändring i kommunallagen beträffande beslut om ianspråktagande av medel ur kapitalfond, dels förslag om ändring i lagen om kommunal beredskap beträffande beslut om kommunal beredskapsplan. Jag kommer i det följande att ta upp dessa förslag.

Kommittén har dessutom föreslagit att underställningsskyldigheten avskaffas i tre ärendegrupper inom utbildningsområdet. Förslagen avser författningar som det ankommer på regeringen att besluta om. Dels föreslås ändring i skolförordningen så att underställningsskyldigheten tas bort för beslut om instruktion för skolchef och biträdande skoldirektör samt för beslut om ny-, till- eller ombyggnad av skolhus för gymnasieskola inom landstingskommunernas verksamhetsområde. Dels föreslås sådan ändring i folkhögskoleförordningen att underställningsskyldigheten slopas för beslut om reglemente för folkhögskola med kommun eller landstingskommun som huvudman. Dessa förslag överensstämmer i huvudsak med förslag som har avgetts av skoladministrativa kommittén dels i en promemoria (PM 29) den 14 december 1979, dels i betänkandet (SOU 1980:5) Förenklad skoladministration. Skoladministrativa kommitténs förslag har remissbehandlats och bereds f. n. i utbildningsdepartementet.

Statskontrollkommittén har utöver nu nämnda förslag lämnat synpunkter på ett antal andra bestämmelser om underställning. Samtliga dessa ligger inom sakområden som olika kommittéer eller särskilda utredare har getts i uppdrag att utreda eller som på annat sätt övervägs inom regeringskansliet.

Statskontrollkommittén har därför avstått från att lägga fram förslag när det gäller dessa underställningsfrågor. I stället har vissa synpunkter lämnats. Synpunkterna avser underställning av

- beslut om hamnavgifter m. m.
- arbetsplan för allmän väg
- hamnordning
- beslut om gatumarkersättning och gatubyggnadskostnad
- planbeslut m. m.
- beslut om renhållning av gångbana
- lokal hälsovårdsordning
- barnhemsplan
- vissa beslut enligt omsorgslagen
- beslut om valkretsindelning m. m.
- förbundsordning för kommunalförbund
- lokal ordningsstadga
- reglemente för spårvägsföretag m. m.
- brandordning.

Frågorna om underställning av beslut om hamnavgifter, hamnordning och arbetsplan för väg övervägs inom kommunikationsdepartementet och dess kommittéer. När det gäller frågan om hamnavgifter pågår arbete med en proposition till riksdagen. Avsikten är att underställningsförfarandet skall försvinna.

Utredningen (K 1979:02) om översyn av statsbidragssystemet för kommunal väghållning har i uppdrag att utreda frågan om en lämplig avgränsning mellan statlig och kommunal väghållning. Utredningen skall även göra en samlad översyn av statsbidragssystemet för den kommunala väghållningen. En allmän utgångspunkt i utredningens arbete är att få till stånd ett ökat kommunalt självbestämmande i väghållningsfrågor. Enligt vad jag har erfarit kommer utredningen att överväga underställningsförfarandet vid fastställelse av arbetsplan för allmän väg.

Inom bostadsdepartementet pågår en översyn av byggnadslagens regler om gatumarkersättning och gatubyggnadskostnad. En proposition med förslag till förenklingar av bestämmelserna kommer enligt vad jag har inhämtat att föreläggas riksdagen under våren 1981. Frågan om underställning av planbeslut bereds inom ramen för det arbete med en plan- och byggnadslag som pågår inom bostadsdepartementet. Även frågan om renhållning av gångbana övervägs f. n. inom bostadsdepartementet.

Hälsovårdsstadgutredningen har i sitt betänkande (SOU 1978:44) Kommunalt hälsoskydd utarbetat ett förslag till en ny lag som skall ersätta hälsovårdsstadgan (1958:663). Den nuvarande ordningen med normalhälsovårdsordning och lokal hälsovårdsordning samt länsstyrelsens fastställelse av lokal hälsovårdsordning har inte getts någon motsvarighet i förslaget. Om det genomförs, kommer alltså underställningen av hälsovårdsordning att upphö-

ra. Frågan bereds f. n. inom socialdepartementet.

Bestämmelser om underställning för fastställelse av barnhemsplan finns i barnavårdslagen (1960:97). I samband med att den nya socialtjänstlagen (1980:620) träder i kraft upphör barnavårdslagen att gälla. Bestämmelserna i denna lag ersätts av socialtjänstlagens bestämmelser. I socialtjänstlagen finns inte begreppen barnhem och barnhemsplan. Begreppet barnhem har ersatts av "hem för vård eller boende" som inkluderar alla typer av hem under kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap. Beträffande planerna stadgas i 22 § socialtjänstlagen att behovet av hem skall redovisas i plan, som upprättats av kommunerna och landstingskommunen i området gemensamt. Enligt 70 § skall planerna ges in till socialstyrelsen. Någon föreskrift om att planerna skall fastställas av statlig myndighet finns inte.

De underställningsfrågor som regleras i lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda och stadgan (1968:146) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda nämligen underställning av omsorgsplan, godkännande av inrättning för omsorgen samt underställning av instruktion för särskolchef är, som statskontrollkommittén redovisat, föremål för överväganden inom omsorgskommittén (S 1977:12). Enligt vad jag har erfarit kommer kommittén inom kort att lägga fram ett slutbetänkande i vilket underställningsfrågorna behandlas.

1978 års vallagskommitté (Ju 1978:01) har enligt direktiven (Dir 1977:120) att göra en översyn av vallagen i dess helhet. De av statskontrollkommittén aktualiserade frågorna om beslut om valkretsar och valdistrikt inom kommun har övervägts av vallagskommittén. I ett delbetänkande (SOU 1980:45) Översyn av vallagen 2 som nyligen överlämnats till statsrådet Petri lägger kommittén fram ett förslag som bl. a. innebär ett ökat kommunalt inflytande när det gäller beslut om valkretsindelning.

Som jag framhållit i budgetpropositionen (prop. 1979/80:100 bil. 18 s. 4) kommer jag i ett annat sammanhang att ta upp frågan om en översyn av lagen (1957:281) om kommunalförbund. I samband med en sådan översyn kommer även bestämmelserna om underställning av förbundsordning för kommunalförbund att behandlas.

Ordningsstadgutredningen (Kn 1977:02) har i uppdrag att göra en översyn av allmänna ordningsstadgan. Enligt direktiven för utredningen (Dir 1977:15) ingår det i översynsarbetet att pröva formerna för beslut om lokal ordningsstadga. Även frågan om underställning av reglemente och taxor för spårvägsföretag m. m. kommer att övervägas av utredningen.

Frågan om kommunernas räddningstjänstorganisation behandlas av räddningstjänstkommittén (Kn 1979:01). Kommittén har i uppdrag att förutsättningslöst utreda frågan om huvudmannaskapet för en räddningstjänst med nuvarande och möjliga uppgifter. Beroende på de resultat kommittén kommer fram till kommer jag senare att ta upp frågan om underställning av brandordning.

Jag har av naturliga skäl valt att inte gå närmare in på de underställnings-

frågor som är föremål för överväganden i annat sammanhang. Jag vill endast framhålla att utgångspunkten vid bedömningen av om ett underställningsförfarande skall behållas bör vara de allmänna synpunkter som jag tidigare har redovisat. Med den utgångspunkten bör enligt min mening underställningsförfarandet kunna avskaffas i flertalet fall. En bevakning av frågorna kommer att ske genom stat-kommungruppen.

Tvångsvis bildande av kommunalförbund

Statskontrollkommittén har i detta sammanhang också tagit upp vissa bestämmelser i speciallagstiftning om tvångsvis bildande av kommunalförbund. Det gäller bostadsförmedlingsförbund, regionplaneförbund och kollektivtrafikförbund.

Enligt 4 § lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande (4 § ändrad senast 1977:215) kan regeringen ålägga kommuner som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende att anordna gemensam bostadsförmedling. Om så har skett, skall kommunerna handha denna i kommunalförbund.

Dessa bestämmelser om kommunalförbund för bostadsförmedling har aktualitet huvudsakligen i de tre storstadsområdena. Bestämmelserna övervägdes i proposition 1976/77:1 om minskad statlig detaljreglering av kommunerna m. m. Någon ändring föreslogs därvid inte beträffande möjligheten att tvångsvis inrätta bostadsförmedlingsförbund. Orsaken härtill var dels att frågan nyligen hade prövats av riksdagen, dels att kommunindelningsreformen beträffande de tre storstadsregionerna inte hade haft samma avgörande betydelse som för landet i övrigt.

Bestämmelser om regionplaneförbund finns i 127–129 §§ byggnadslagen (1947:385, omtryckt 1972:775). Regeringen bestämmer om det för ett område skall finnas regionplan (127 §). Om regeringen har beslutat att regionplan skall finnas, skall de kommuner som berörs bilda ett regionplaneförbund (128 §).

Även enligt PBL-utredningens förslag till ny plan- och bygglag (SOU 1979:65 och 66) finns möjlighet för regeringen att förordna att ett regionplaneförbund skall bildas för att utgöra regionplaneorgan. Enligt förslaget kan även landstingskommun eller ett befintligt kommunalförbund förordnas att vara regionplaneorgan. PBL-utredningens förslag har remissbehandlats och bereds f. n. i bostadsdepartementet.

Bestämmelser om samverkansformer för kollektivtrafiken finns i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik. Enligt lagen skall kommunerna och landstingskommunen i varje län, med undantag för Stockholms och Gotlands län, gemensamt vara huvudman för den lokala och regionala kollektivtrafiken på väg (1 och 2 §§). Samverkan kan ske antingen genom ett aktiebolag eller genom ett kommunalförbund. Är kommunerna och landstingskommunen inte överens handhas uppgifterna av kommunerna

och landstingskommunen i kommunalförbund. Om enighet inte kan uppnås om förbundsordningen för ett sådant kommunalförbund eller om ordförande i förbundets fullmäktige eller styrelse, får regeringen besluta i dessa frågor (4 §). Landstingskommunerna och kommunerna får bestämma när de skall åta sig huvudmannaskap enligt lagen. Det skall dock ske senast den 1 juli 1981 i samtliga län utom Hallands, Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs län. I de angivna tre länen skall det i stället ske senast den 1 juli 1983. Hittills har huvudmän bildats i åtta län, varav ett i form av kommunalförbund.

Statskontrollkommittén anser att det är principiellt felaktigt att möjlighet finns för statlig myndighet att ålägga kommuner eller landstingskommuner att bilda kommunalförbund. Kommittén påpekar dock att tvångsmomentet ingår som ett sista led i ett förfarande för att uppnå vissa önskvärda effekter. Dessutom framhåller kommittén att kommunalförbund från kommunaldemokratisk synpunkt har vissa fördelar framför samverkan genom avtal eller i bolag, bl. a. insynsmöjligheten. För att bestämmelserna om att tvångsvis inrätta kommunalförbund skall kunna tas bort måste enligt kommittén övriga därmed sammanhängande frågor övervägas ytterligare. Beträffande bostadsförmedlingsförbund anser kommittén att det från statskontrollsynpunkt skulle vara en marginell åtgärd att ta bort kommunalförbundsformen som obligatorisk samverkansform för gemensam bostadsförmedling samtidigt som regeringens möjlighet att ålägga kommuner att gemensamt fullgöra denna skyldighet kvarstår. För att öka kommunernas frihet borde i stället denna möjlighet för regeringen helt tas bort, anser kommittén.

De remissinstanser som har tagit upp dessa frågor ansluter sig till kommitténs principiella uppfattning att kommunalförbund inte bör få bildas tvångsvis. Enligt Östersunds kommun är det angeläget med en översyn av den lagstiftning som innehåller sådana regler. Översynen kan enligt kommunen lämpligen göras i samband med den aviserade översynen av kommunalförbunds lagen.

För egen del vill jag anföra följande.

I likhet med kommittén och remissinstanserna anser jag att det, när interkommunal samverkan inom ett visst område behövs, i regel bör ankomma på de kommunala organen att bestämma samarbetsformerna. Såsom kommittén framhåller är det dock inte möjligt att i detta sammanhang ta bort de bestämmelser som innebär att kommuner och landstingskommuner kan tvingas in i kommunalförbund. När det gäller formerna för huvudmannaskapet för den kollektiva persontrafiken på väg konstaterar jag att det redan i dag finns en betydande flexibilitet och valfrihet i samverkansformerna. Men hänsyn vidare till att gällande trafikpolitiska riktlinjer förutsätter att ansvaret för kollektivtrafiken är fastlagt anser jag det inte heller lämpligt att nu ompröva huvudmannaskapsfrågan för den lokala och regionala trafikförsörjningen. Den principiella frågan om tvingande föreskrifter att bilda kommunalförbund kräver dock ytterligare överväganden. Jag avser att ta upp frågan med tvångsvisa kommunalförbund i direktiven för

den översyn av kommunalförbundsagen som jag tidigare har nämnt. Frågan om regionplaneförbund övervägs dessutom inom bostadsdepartementet i samband med arbetet med en ny plan- och bygglag.

Ianspråktagande av medel ur kapitalfond

I 4 kap. 6 § kommunallagen finns bestämmelser om fondbildning. Kommuner och landstingskommuner får enligt paragrafen avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder. Fondmedel får tas i anspråk för annat ändamål än det som fonden avser endast genom beslut i samband med att budgeten fastställs. Medel ur kapitalfond får tas i anspråk för driftändamål endast om regeringen medger det.

En allmän bestämmelse om förmögenhetsförvaltning finns i 4 kap. 1 § kommunallagen. Enligt denna bestämmelse bör fast eller lös egendom som tillhör kommun eller landstingskommun förvaltas så att förmögenheten inte minskas. I propositionen om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. (prop. 1975/76:187 s. 510) uttalade dåvarande chefen för kommundepartementet att en konsekvens av principen om förmögenhetsskyddet i denna bestämmelse är att medel ur kapitalfond i princip inte bör få tas i anspråk för driftändamål. Förbudet bör enligt departementschefen emellertid inte vara undantagslöst. Som ett exempel på när det kan tänkas vara försvarligt att ta i anspråk medel ur kapitalfond för driftändamål nämndes att fondering har skett för en speciell investering, som sedan på grund av utvecklingen blir obehövlig. Det är, anförde departementschefen, knappast möjligt att på förhand precisera undantagsfallen eller att formulera ett allmänt undantag utan att alltför mycket försvaga den ledande grundprincipen. Han föreslog därför att det i kommunallagen infördes en föreskrift om att medel ur kapitalfond inte får tas i anspråk för driftändamål utan regeringens medgivande.

I fråga om kommunalförbund tillämpas enligt 16 § lagen (1957:281) om kommunalförbund (omtryckt 1977:181, 16 § ändrad senast 1979:237) bestämmelserna i 4 kap. 1 och 6 §§ kommunallagen på motsvarande sätt. Dessutom gäller enligt 4 § 6 lagen om kommunalförbund att förbundsordning skall innehålla bestämmelser om den rätt till fondbildning som medges förbundet.

Genom riksdagens beslut med anledning av proposition 1978/79:53 om minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna har regeringens prövning av kommunala beslut om att ta upp lån eller ingå borgen avskaffats (KU 1978/79:26, rskr 1978/79:220). När det gäller underställning av finansiella beslut återstår härefter bara den nu aktuella bestämmelsen om ianspråktagande av medel ur kapitalfond för driftändamål. I samband med remissbehandlingen av frågan om underställning av beslut om lån och borgen hade en remissinstans förordat att även denna underställningsskyldighet skulle tas bort. Föredragande departementschefen

uttalade med anledning härav att han förutsatte att statskontrollkommittén skulle behandla frågan i sitt fortsatta arbete (prop. s. 23).

Statskontrollkommittén har nu föreslagit att den ifrågasvarande föreskriften tas bort. Kommittén erinrar om att kommunförbunden har utfärdat rekommendationer med systematiskt uppbyggd kontoplan för bokföring och budget. Dessa rekommendationer har i praktiken vunnit en så gott som fullständig efterföljd, framhåller kommittén. Innebörden är bl. a. att en bestämd åtskillnad upprätthålls mellan kapitalbudget och driftbudget. De resurser som står till buds enligt kapitalbudgeten får i princip inte användas för driftändamål. Några medel skall således inte överföras från kapitalbudgeten till driftbudgeten, en ordning som enligt kommittén utgör ett viktigt led i förmögenhetsskyddet. För att behålla och öka stamkapitalet måste däremot vissa överföringar ske från driftbudgeten till kapitalbudgeten. Dessa överföringar avser främst avskrivningsmedel. Kapitalfonder bildas för att utjämna utdebiteringsbehovet mellan olika år. Allmän investeringsfond och särskild investeringsfond är exempel på kapitalfonder. Skatteregleringsfond är exempel på driftfond. Sådan fondbildning avser att täcka framtida utgifter för driftändamål, dvs. löpande utgifter. Genom friheten att utan närmare ändamålsbestämning avsätta medel till allmän investeringsfond och skatteregleringsfond har kommunerna och landstingskommunerna i praktiken en obegränsad fonderingsfrihet. De allmänna investeringsfonderna och skatteregleringsfonderna svarar för över hälften av fondmedlen i kommunerna och landstingskommunerna. För dessa fonder är ändamålet så allmäninriktat inom kapital- resp. driftsidan att det sällan kommer i fråga att ändra ändamålsbestämningen. Möjligheten att avsätta medel till särskild investeringsfond utnyttjas i mycket begränsad utsträckning. Det torde enligt kommittén endast i undantagsfall finnas skäl att på detta sätt specialdestinera medel till visst investeringsändamål.

Kommittén anser att de i 4 kap. 1 § kommunallagen intagna bestämmelserna om förmögenhetsskydd är en tillräcklig reglering även av fondanvändningen. Principen om förmögenhetsskyddet innebär bl. a. att medel ur kapitalfond normalt inte får tas i anspråk för driftändamål. Emellertid, framhåller kommittén, kan det i praktiken förekomma fall när denna huvudregel får vika. Det kan t. ex. gälla situationer där fondering har skett av medel för speciella investeringar som av vissa skäl har blivit obehövliga. I dessa fall torde det enligt kommittén dock i allmänhet vara naturligtast att föra över medlen till den allmänna investeringsfonden. Endast då alldeles särskilda omständigheter föreligger torde det kunna motiveras att medel ur kapitalfond används för driftändamål.

Enligt kommitténs bedömning har den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 6 § om att medel ur kapitalfond får tas i anspråk för driftändamål endast om regeringen medger det i praktiken ingen betydelse. Det mycket begränsade antal ärenden som regeringen prövat med stöd av bestämmelsen framhålls som ett bevis för detta. Ett borttagande av bestämmelsen innebär enligt

kommittén att det i framtiden i första hand får ankomma på kommunerna och landstingskommunerna att avgöra när den kommunalekonomiska situationen är sådan att den aktuella huvudprincipen kan uppges.

Samtliga remissinstanser som har yttrat sig om kommitténs förslag att ta bort underställningsskyldigheten tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Flertalet remissinstanser instämmer också i kommitténs motivering till förslaget. Företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet anser dock i motsats till kommittén att bestämmelsen i 4 kap. 1 § kommunallagen om förmögenhetsskyddet inte är en tillräcklig reglering av fondanvändningen. Enligt institutionen är det förmögenhetsskydd som denna bestämmelse ger nominellt och har därför marginell betydelse särskilt om stamkapitalet kan minskas genom överföring av medel från kapitalfonder för finansiering av driftändamål. I stället för att hänvisa till bestämmelsen anser institutionen att en översyn av kommunernas budget- och redovisningssystem bör göras.

För egen del vill jag anföra följande.

I likhet med kommittén och remissinstanserna anser jag att den statliga kontrollen genom underställningsprövning inte behövs när det gäller beslut om att ta medel ur kapitalfond i anspråk för driftändamål. Jag kan även i allt väsentligt ansluta mig till de överväganden som ligger till grund för kommitténs förslag. Med anledning av de synpunkter som företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet har framfört vill jag understryka att principen om förmögenhetsskyddet i 4 kap. 1 § kommunallagen innebär att medel ur kapitalfond normalt inte kan tas i anspråk för driftändamål. Beslut om att göra detta torde därför liksom f. n. komma att bli sällsynta.

Jag förordar således att underställningsbestämmelsen i 4 kap. 6 § kommunallagen tas bort. Även för kommunalförbundens del bör den ifrågavarande underställningsskyldigheten avskaffas. Detta kräver dock ingen ändring i lagen om kommunalförbund, eftersom det i 16 § denna lag direkt hänvisas till 4 kap. 6 § kommunallagen. De materiella bestämmelserna om fondbildning finns således även för kommunalförbundens del i kommunallagen.

Jag har beträffande den nu behandlade underställningsfrågan samrått med chefen för budgetdepartementet.

Underställning av kommunala beredskapsplaner m. m.

Bestämmelser om den kommunala beredskapsplanläggningen finns i lagen (1964:63) om kommunal beredskap (omtryckt 1977:417). Kommunerna och landstingskommunerna är skyldiga att under beredskapstillstånd utöva verksamhet även till förmån för sådan befolkning från annan kommun eller landstingskommun som till följd av krigsskada, utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande förhållanden tagit uppehåll inom

kommunen (1 §). Enligt 6 § åligger det kommunerna och landstingskommunerna att redan i fredstid vidta de förberedelser som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskapstillstånd. I fråga om hälso- och sjukvården gäller dock särskilda bestämmelser i krigssjukvårdslagen (1953:688).

Enligt 7 § lagen om kommunal beredskap får länsstyrelsen, om det behövs med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse, förordna att en kommun skall upprätta och anta en särskild plan där beredskapsförberedelserna redovisas. Planen skall underställas länsstyrelsen för godkännande. Bestämmelsen gäller också i fråga om landstingskommun. Plan för landstingskommun behöver emellertid inte underställas länsstyrelsens prövning.

Kommuner och landstingskommuner som har upprättat beredskapsplan har enligt 16 § rätt till statsbidrag med 90 procent eller den större del av planläggningskostnadens belopp som regeringen bestämmer. När plan upprättas första gången, skall planläggningskostnaden beräknas efter grunder som regeringen fastställer. Bidrag kan dock utgå efter den faktiska kostnaden, om kommunen eller landstingskommunen begär det inom två månader från den dag då den fick del av förordnandet om planläggning.

Enligt 14 § åligger det länsstyrelsen att följa tillämpningen av lagen. Länsstyrelsen skall därvid tillse att såväl förberedelsearbetet som själva verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt samordnas med annan beredskapsplanläggning och försvarsverksamhet. Underlåter kommun eller landstingskommun att vidta åtgärd som åvilar den enligt lagen eller enligt föreskrift som meddelats med stöd av lagen får länsstyrelsen, om rättelse inte kan vinnas på annat sätt, förelägga kommunen eller landstingskommunen lämpligt vite eller också själv vidta den åtgärd som skyldigheten avser (20 §).

För att handha vissa centrala samordningsuppgifter rörande den kommunala beredskapsplaneringen har en särskild myndighet, riksnämnden för kommunal beredskap, inrättats. Riksnämnden har bl. a. utfärdat allmänna anvisningar för beredskapsplanläggning.

Samtliga kommuner utom de år 1980 nybildade kommunerna Vadstena och Dorotea har nu upprättat beredskapsplan. För landstingskommunernas del beräknas planläggningen bli slutförd under budgetåret 1981/82.

På kommunerna ankommer det även att upprätta och anta skyddsrumspaner. Bestämmelser härom finns i 4 kap. civilförsvarslagen (1960:74, omtryckt 1975:712) och i skyddsrumsförordningen (1979:90). Enligt 6 § skyddsrumsförordningen gäller skyddsrumspan dock inte förrän länsstyrelsen har fastställt planen i fråga om

1. skyddsrumsortens gränser,
2. indelningen av orten i skyddsrumsområden.
3. det totala behovet av skyddsrumspatser i varje skyddsrumsområde.

Statskontrollkommittén föreslår att underställningsskyldigheten avskaffas

beträffande kommunala beredskapsplaner. Kommittén påpekar att det som skäl för att landstingskommunal beredskapsplan inte behöver fastställas har angetts att planen upprättas i samarbete med länsstyrelsen och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter (prop. 1976/77:74 bil. 8 s. 16). Enligt kommittén förekommer ett sådant samarbete också när det gäller kommunala beredskapsplaner. Kommittén framhåller vidare att länsstyrelsen har omfattande uppgifter och befogenheter när det gäller att se till att kommunerna och landstingskommunerna fullgör sina beredskapsuppgifter på ett tillfredsställande sätt. Enligt kommitténs mening kan därför länsstyrelsens nuvarande fastställelseprövning i fråga om kommunala beredskapsplaner slopas utan risk för menliga effekter för beredskapsplanläggningen. Enligt kommitténs mening kan man lita på att det finns en positiv vilja hos såväl kommunerna som totalförsvarsmyndigheterna att finna sådana samförståndslösningar som tillgodoser de krav på den kommunala beredskapsplanläggningen som kommer till uttryck i lagen om kommunal beredskap. Kommittén föreslår därför att underställningsskyldigheten tas bort.

Kravet på samråd med länsstyrelsen anser kommittén ha sådan tyngd att samrådsskyldigheten bör skrivas in i lagen. Vidare förordar kommittén en uttrycklig föreskrift om att kommunernas och landstingskommunernas beredskapsplaner skall sändas in till länsstyrelsen. För tydlighetens skull föreslår kommittén att det i lagen anges att bestämmelserna om samråd och redovisning för länsstyrelsen skall gälla också i fråga om sådan ändring av plan som sker med anledning av att länsstyrelsen har förordnat om revision av plan. Slutligen föreslås en följdändring i 16 § om statsbidrag för beredskapsplanläggning.

När det gäller skyddsrumspaner föreslår kommittén inte någon ändring i nuvarande handläggningsordning. Kommittén anser således att underställningsskyldigheten bör behållas. Vid skyddsrumspanerbygget skall, framhåller kommittén, inte bara tekniska och ekonomiska synpunkter beaktas. Även s. k. civilförvarstaktiska hänsyn skall tas. Detta har särskild betydelse beträffande de delar av skyddsrumspanen som anges under 6 § 1-3 skyddsrumspanerförordningen. Länsstyrelsen anger de särskilda civilförvarstaktiska förutsättningarna för planläggningen och planens genomförande. Skyddsrumspanen växer fram under fortlöpande samråd mellan kommunen och länsstyrelsen. Enligt kommittén får det anses rimligt att länsstyrelsen som civilförvarstaktisk myndighet tar ansvar för de civilförvarstaktiska delarna av planerna. Skyddsrumspanen och dess genomförande har också betydelse för länsstyrelsens planläggning av andra civilförvarstaktiska åtgärder såsom utrymning och omflyttning av människor och åtgärder för att hänvisa dem till befintliga skyddsrum, framhåller kommittén.

Nästan samtliga remissinstanser som har tagit upp förslaget att ta bort underställningsförfarandet vid den kommunala beredskapsplaneringen till-

styrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Till dessa remissinstanser hör överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, riksnämnden för kommunal beredskap, sex av de nio länsstyrelser som yttrat sig i frågan samt Svenska Kommunalarbetareförbundet.

Länsstyrelsen i Jönköpings län uttrycker en viss tveksamhet till att nu slopa underställningsskyldigheten. Länsstyrelsen ifrågasätter om inte resultatet av försvarskommitténs arbete och utredningsarbetet om att närmare anknyta civilförsvaret till den kommunala verksamheten bör avvaktas.

Endast länsstyrelserna i Örebro och Norrbottens län avstyrker förslaget. Enligt länsstyrelsen i Örebro län gäller för beredskapsplanläggningen i mångt och mycket vad kommittén anför om skyddsrumspanläggningen, nämligen att civilförvarstaktiska hänsyn måste tas. Med hänsyn härtill bör enligt länsstyrelsen underställningsförfarandet behållas. Länsstyrelsen i Norrbottens län anför bl. a. att beredskapsplanläggningen inte kan betraktas som en intern kommunal angelägenhet utan utgör ett led i en planering för hela länet för att kunna möta en beredskaps- eller krigssituation som kan få konsekvenser även utanför länet.

När det gäller underställning av skyddsrumspaner delas kommitténs uppfattning att underställningsförfarandet bör behållas av samtliga remissinstanser som har tagit upp frågan.

För egen del vill jag anföra följande.

Den kommunala beredskapsplanläggningen har nu genomförts i nästan samtliga kommuner. Inriktningen i fortsättningen är att lokala ledningsövningar skall genomföras vart tredje år. I samband härmed görs vid behov en allmän revision av beredskapsplanerna. Vidare sker liksom hittills en årlig revision av främst personalplanen. Länsstyrelserna kommer att ha omfattande uppgifter när det gäller revision av beredskapsplaner. Länsstyrelsen skall mot bakgrund av totalförsvarsmyndigheternas grundsyn för totalförsvaret inom länet ge kommunerna ett planlägningsunderlag. Vidare svarar länsstyrelsen för att kommunerna övas vid de lokala ledningsövningarna och för utbildning i fråga om revision av beredskapsplaner.

Jag delar mot denna bakgrund kommitténs och det helt övervägande antalet remissinstansers uppfattning att det inte är nödvändigt att behålla förfarandet med underställning och fastställelse av de kommunala beredskapsplanerna. Liksom beträffande de landstingskommunala planerna bör det vara tillräckligt att planen upprättas i samarbete med länsstyrelsen och andra berörda totalförsvarsmyndigheter. Jag är övertygad om att de övergripande civilförvarstaktiska hänsyn som måste tas liksom övriga totalförvarssynpunkter härigenom blir tillgodosedda. I likhet med kommittén anser jag att man kan lita på kommunernas och totalförsvarsmyndigheternas vilja att gemensamt finna lösningar som tillgodoser de krav som kommer till uttryck i lagen om kommunal beredskap. Jag vill i detta sammanhang också peka på de allmänna tillsynsbefogenheter som länssty-

relsen har enligt lagen.

Enligt min mening bör den förändring i den statliga kontrollen av den kommunala beredskapsplaneringen som jag har förordat kunna genomföras utan att avvakta pågående utredningsarbete om civilförsvaret. De förändringar beträffande civilförsvaret som kan bli aktuella torde inte behöva leda till annat ställningstagande i fråga om statskontrollen.

Jag föreslår alltså att bestämmelsen om underställning i 7 § lagen om kommunal beredskap tas bort. I likhet med kommittén anser jag att en uttrycklig bestämmelse om samråd med länsstyrelsen bör tas in i lagen. Bestämmelsen bör gälla även för landstingskommuner. Samråd bör ske dels under själva planläggningsarbetet, dels beträffande planen i dess helhet innan den antas av kommunfullmäktige eller landstinget.

Jag kan även i övrigt ansluta mig till kommitténs förslag till ändringar i lagen om kommunal beredskap. En föreskrift om att kommunernas och landstingskommunernas antagna beredskapsplaner skall sändas in till länsstyrelsen bör således tas in i lagen. Vidare bör för att undvika missförstånd anges att bestämmelserna om samråd och redovisning för länsstyrelsen skall gälla också i fråga om revision av beredskapsplaner. En följdändring bör dessutom göras i bestämmelserna om statsbidrag i 16 §.

När det gäller frågan om underställning av skyddsrumspaner ansluter jag mig till kommitténs och remissinstansernas bedömning att underställnings-skyldigheten på detta område bör finnas kvar.

Jag har beträffande de nu behandlade underställningsfrågorna samrått med chefen för försvarsdepartementet.

2.2.3 Förenklad statsbidragsgivning

Statsbidrag till kommuner och landstingskommuner utgår dels i form av allmänna bidrag som ett tillskott till den kommunala ekonomin utan särskilda förbehåll om medlens användning, dels i form av särskilda bidrag till vissa verksamheter, s. k. specialdestinerade bidrag. Det viktigaste allmänna bidraget är skatteutjämningsbidraget som syftar till att kompensera kommunerna för låg skattekraft och oförmånligt kostnadsläge.

Statskontrollkommittén har genom sina studier visat att systemet med specialdestinerade statsbidrag är förhållandevis komplicerat. Den kartläggning som statskontrollkommittén har gjort (se rapport Ds Kn 1979:9) visar att statsbidrag utgår till ungefär 120 olika verksamhetsområden. Statsbidragen regleras genom ca 65 olika författningar. Många bidrag avser relativt begränsade kommunala verksamhetsområden. Sålunda utgår till hälften av de bidragsberättigade verksamhetsområdena endast en procent av den sammanlagda bidragssumman. I fråga om vissa bidrag torde det enligt kommitténs mening vara uppenbart att de belopp som kommer kommunerna till godo praktiskt taget är betydelselösa för det helt övervägande antalet kommuner.

För en del speciella statsbidrag gäller ganska detaljerade bestämmelser. Dessa bestämmelser har enligt kommitténs mening verkat onödigt styrande på verksamhetens utformning och innehåll. Detsamma gäller föreskrifter och anvisningar med långtgående krav på detaljredovisning av kostnader m. m. Inslaget av kontroll från myndigheternas sida är enligt kommittén påfallande. Andra bidrag åter utgår i mer schabloniserade former, dvs. utan större detaljredovisning och kostnadskontroll. Skillnaderna hänger till mycket stor del samman med de olika bidragskonstruktioner som tillämpas. Kostnadsrelaterade bidrag kräver allmänt sett en högre grad av kontroll än prestationsrelaterade.

Kommittén har inte funnit någon övergripande linje när det gäller graden av detaljredovisning och kostnadskontroll. Bidragsbeloppens storlek tycks inte påverka valet av kontrollmetoder. Bidragsgivningen administreras av ett stort antal statliga myndigheter. Detta kan enligt kommittén antas vara en orsak till den rådande oenhetligheten i bidragsgivningen och särskilt då i tillämpningen av bidragsreglerna.

För att uppnå en förenkling av den specialdestinerade statsbidragsgivningen och bidragssystemen anser kommittén att det är möjligt att gå fram på olika vägar. Sålunda kan enligt kommittén den prestationsrelaterade bidragsgivningen ökas. En annan möjlighet som nämns är att utveckla anläggningsbidrag när driftbidrag utgår. Detta skulle kunna ske genom att det till driftbidraget läggs ett belopp för en periodiserad anläggnings- eller lokalkostnad. Vidare bör enligt kommittén bidragsunderlaget för vissa kostnadsrelaterade bidrag, t. ex. för äldrevård, nykterhetsvård och viss övrig socialvård göras lättare att ta fram, precisera och redovisa. Slutligen anser kommittén att vissa kostnadsuppgifter, specifikationer och liknande uppgifter bör kunna begränsas.

De bidragsförfattningar som meddelas av regeringen kan enligt kommittén i och för sig inte sägas vara onödigt styrande. För att åstadkomma en minskad statlig styrning torde det enligt kommittén bli nödvändigt att förändra bidragssystemen, dvs. bidragskonstruktionerna och de tillämpningsföreskrifter som utfärdas av de bidragsbeviljande myndigheterna. Även handläggningsrutinerna hos de bidragsbeviljande myndigheterna kan enligt kommittén behöva ses över och förenklas. I vissa fall anses dessa rutiner alltför omständliga och leda till en utdragen ärendebehandling. Detta i sin tur hindrar kommunerna att i rätt tid komma igång med tilltänkta byggnads- och anläggningsarbeten liksom med annan planerad verksamhet.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att regeringen i de årliga budgetanvisningarna ger de anslagsbeviljande myndigheterna i uppdrag att i samband med deras arbete med anslagsframställningar avseende statsbidrag se över statsbidragsförfattningar, tillämpningsföreskrifter och anvisningar i syfte att åstadkomma förenklingar såväl för kommunerna och landstingskommunerna som för myndigheterna själva. Myndigheternas översynsarbete bör enligt kommittén ske i samråd med företrädare för kommunerna och

landstingskommunerna.

Enligt kommitténs uppfattning bör vissa statsbidrag omgående övervägas av resp. myndigheter. Det gäller statsbidragen till

- familjebidrag
- anordnande av skyddsrum
- översiktlig kommunal planering
- sysselsättningskapande åtgärder
- kollektivtrafik
- social hemhjälp
- färdtjänst
- vårdanstalter och inackorderings/behandlingshem för alkoholmissbrukare
- särskolor
- lantbruksskolor.

Kommittén fäster i sammanhanget uppmärksamheten på ett problem med den statliga bidragsgivningen som sammanhänger med den kommunala budgetprocessen. En grundprincip för den ekonomiska förvaltningen i kommunerna och landstingskommunerna är att budgeten måste balanseras, dvs. budgeten skall redovisa hur de planerade utgifterna skall täckas. Enligt 4 kap. 4 § andra stycket kommunallagen skall budgeten för nästkommande kalenderår normalt fastställas av kommunfullmäktige resp. landstinget före november månads utgång. Flera kommuner och landstingskommuner har till kommittén uttalat att det är mycket svårt att vid denna tidpunkt överblicka storleken av de statsbidrag som kommer att inflyta under det år som budgeten avser. Detta torde delvis sammanhänga med att förändringar i den statliga bidragsgivningen ofta sker under löpande kalenderår, t. ex. i anslutning till att en ny statlig budgetperiod inträder den 1 juli.

En annan synpunkt som kommittén för fram är att kommunerna och landstingskommunerna ofta råkar i likviditetssvårigheter på grund av att vissa statsbidragskonstruktioner inte medger att förskott utbetalas eller att förskott utgår med alltför låga belopp. Kommittén har inte ansett det vara sin uppgift att närmare överväga dessa frågor. Ett sätt att angripa frågorna kan dock enligt kommittén vara att en särskild arbetsgrupp tillsätts med företrädare för kommundepartementet, budgetdepartementet och de båda kommunförbunden. En sådan arbetsgrupp skulle ha till uppgift att kartlägga problemen och överväga möjligheterna till förändringar. Arbetsgruppen skulle även kunna överväga förändringar i förfarandet för rekvisition och utbetalning av statsbidrag.

Det stora flertalet av de remissinstanser som behandlar kommitténs rekommendationer om hur formerna för bidragsgivningen bör förenklas instämmer i vad kommittén har anfört. Även förslagen att myndigheterna ges i uppdrag att se över bidragsbestämmelserna och att en arbetsgrupp

tillsätts med uppgift att överväga frågan om utbetalning av förskott av statsbidrag m. m. tillstyrks eller lämnas utan erinran av remissinstanserna. När det gäller kommitténs synpunkter och förslag avseende vissa enskilda statsbidrag är remissopinionen delad.

För egen del vill jag anföra följande.

Det är enligt min mening angeläget att fortlöpande omprövningar görs av den statliga bidragsgivningen till kommunerna och landstingskommunerna. I proposition 1980/81:20 om besparingar i statsverksamheten m. m. föreslås olika förändringar av statsbidragen. Regeringen planerar också att under våren 1981 förelägga riksdagen vissa förslag som gäller de kommunalekonomiska frågorna. Jag har efter samråd med chefen för budgetdepartementet funnit att överväganden om statsbidragsgivningen till den kommunala sektorn hör anstå till detta tillfälle. Det blir därigenom möjligt att behandla den kommunala ekonomin i ett sammanhang. När det gäller frågan om besparingar som hör samman med förenklingar i administrativa rutiner m. m. rörande statsbidragsanslag har myndigheterna ålagts att redovisa sådana i sina anslagsframställningar avseende budgetåret 1981/82. Myndigheterna skall också belysa om statsbidragen ger de resultat som statsmakterna åsyftar. Det är enligt min mening väsentligt att ett översynsarbete med denna inriktning bedrivs. I likhet med kommittén och remissinstanserna anser jag att ytterligare åtgärder är motiverade. Jag ser därför positivt på statskontrollkommitténs förslag att ge myndigheterna i uppdrag att i samband med deras arbete med anslagsframställningarna se över statsbidragsförfattningar, tillämpningsföreskrifter och allmänna råd i syfte att åstadkomma förenklingar och besparingar. Enligt vad jag inhämtat kommer chefen för budgetdepartementet att föreslå regeringen att ge myndigheterna ett sådant uppdrag.

2.2.4 Statsbidragsberättigade kommunala arbeten

Riksdagens revisorer har granskat det sätt på vilket statliga bidrag till kommunala investeringar har utnyttjats. Särskild hänsyn har därvid tagits till effektivitet och kostnader. Resultatet av granskningen har sammanfattats i en granskningspromemoria (4/1977). Promemorian har remissbehandlats. Den har därefter tillsammans med kopior av remissvaren överlämnats till regeringen med hemställan om att de synpunkter som förs fram i promemorian beaktas i statskontrollkommitténs arbete. Regeringen överlämnade den 6 december 1977 ärendet till kommittén.

I granskningspromemorian redovisade undersökningar om kommunernas val av regiform (entreprenad eller egen regi) och upphandling tyder på att det i många kommuner har förekommit brister i det underlag som legat till grund för beslut i dessa frågor. Enligt en av de vid granskningen återopade undersökningarna har systematiska beräkningar av kostnaderna för plane-

rade projekt saknats i mer än 40 procent av de undersökta kommunerna.

Mot den bakgrunden har det i promemorian framhållits som angeläget att kommunernas beslutsunderlag förbättras och att de tillämpade systemen för kalkyler ses över. Syftet därmed skulle vara att få fram ett säkrare underlag för kommunernas beslut om regiform och mera enhetliga och rationella metoder för redovisning och kontroll vid byggnads- och anläggningsarbeten. Revisorerna anser att det vore värdefullt om allmänna riktlinjer för valet mellan olika regiformer utarbetades i syfte att eliminera olikheter i konkurrenshänseende mellan regiformerna. Dessa riktlinjer borde innefatta vissa allmänna rekommendationer om kalkylunderlag.

Statskontrollkommittén framhåller att statens bidragsgivning till kommunala byggnads- och anläggningsarbeten förändras ständigt. Sålunda har bidragsgivningen för vissa ändamål avvecklats. Detta gäller t. ex. i fråga om bidragen för barnstugor. För andra ändamål såsom för skyddade verkstäder är avvecklingen förestående eller har avveckling aktualiserats. För vägbyggnad m. m. är bidragsgivningen under utredning.

Enligt kommitténs mening är statsbidragsgivningens omfattning inte på något sätt avgörande för de synpunkter som riksdagsrevisorerna framför. De brister rörande beslutsunderlaget m. m. som enligt revisorerna finns när det gäller kommunernas handläggning av statsbidragsberättigade byggnads- och anläggningsarbeten måste enligt kommittén antas föreligga vid handläggningen av alla andra kommunala byggnads- och anläggningsarbeten. Sett ur hela samhällets intresse bör enligt kommitténs uppfattning förekommande brister i ärendenas handläggning avhjälpas oavsett om arbetena är bidragsberättigade eller ej. Kommittén anser det vidare tänkbart att förbättringar kan göras också hos statliga myndigheter.

Kommittén framhåller att det redan nu på olika håll finns betydande kunskaper och erfarenheter om byggnaders och anläggningars funktions- och byggnadstekniska utformning samt utarbetade kalkyl- och redovisningssystem m. m. Bättre spridda och därmed vidare tillämpade och utnyttjade bör dessa kunskaper kunna medverka till en förbättring av förhållandena i de avseenden som revisorerna har aktualiserat. Forsknings- och utvecklingsarbetet inom området kan också förväntas fortsätta. En bättre spridning av kunskaper och erfarenheter bör enligt kommittén kunna ske genom bl. a. fortbildning av personal.

Kommittén föreslår att regeringen ger statens råd för byggnadsforskning i uppdrag att i samråd med vägverket, byggnadsstyrelsen och representanter för kommunerna och landstingskommunerna utarbeta underlag för fortbildning när det gäller bl. a. kostnadskalkylering och kostnadsredovisning av byggnads- och anläggningsarbeten.

Genom fortbildningsåtgärder bör man enligt kommitténs mening kunna uppnå en från samhällets synpunkt tillfredsställande ordning i de avseenden som riksdagsrevisorerna har påtalat. Att ställa krav på särskilda system för

kostnadskalkylering och kostnadsredovisning liksom andra formella krav rörande handläggningen av bidragsberättigade byggnads- och anläggningsarbeten finner kommittén direkt olämpligt. Sådana krav skulle enligt kommittén komma att gälla en mycket begränsad del av de kommunala byggnads- och anläggningsobjekten.

Kommitténs förslag tillstyrks av nästan samtliga remissinstanser som har yttrat sig om förslaget. Bland dessa remissinstanser är planverket, länsstyrelserna i Skaraborgs och Västernorrlands län, Kristianstads läns landstingskommun, Norrköpings, Fagersta, Östersunds och Umeå kommuner, Svenska kommunförbundet, LRF, Svenska Kommunalarbetareförbundet och TCO.

Planverket anser i likhet med kommittén att det är olämpligt att ställa krav på särskilda system för kostnadskalkylering och redovisning liksom andra formella krav rörande handläggningen av bidragsberättigade arbeten.

Svenska Kommunalarbetareförbundet instämmer i att det inte är meningsfullt att endast förbättra beslutsunderlaget vid handläggning av statsbidragsberättigade kommunala byggnads- och anläggningsarbeten. Det är enligt förbundet av intresse att beslutsunderlaget i denna typ av ärenden är riktigt, även om arbetena inte är statsbidragsberättigade.

En mera kritisk inställning till förslaget intas av riksrevisionsverket (RRV). Verket delar i princip kommitténs uppfattning att de handlingar och kostnadsberäkningar som ligger till grund för kommunens beslut också bör ligga till grund för ansökan om statsbidrag. Samtidigt anser RRV att det är angeläget att förbättra kommunernas beslutsunderlag, t. ex. vad avser kalkylering och kostnadsredovisning i kommunal byggnads- och anläggningsverksamhet. Vidare bör enligt RRV:s uppfattning så långt möjligt likartade krav ställas oavsett huvudmannaskap för statsbidragsberättigad resp. direkt statsfinansierad verksamhet. Enligt RRV:s uppfattning är det därför angeläget att enhetliga riktlinjer ges för kalkyl- och kostnadsredovisningen vid anläggnings- och byggnadsverksamhet som komplement till den utbildning som kommittén föreslår. Framförallt mindre kommuner och statliga myndigheter med liten anläggningsverksamhet skulle med stöd av riktlinjerna kunna utveckla sina system för kalkyl- och kostnadsredovisning. Riktlinjer underlättar också för mindre företag i deras arbete med offerter.

För egen del vill jag anföra följande.

Mot bakgrund av de omständigheter som anges i riksdagens revisorers granskningspromemoria måste det anses vara av betydande intresse såväl för staten och dess olika handläggande myndigheter som för kommunerna och landstingskommunerna att handläggningen av byggnads- och anläggningsarbeten förbättras. Av remissyttrandena över revisorernas granskningspromemoria framgår bl. a. att man inom kommunförbunden har påbörjat arbete med att åstadkomma ett bättre system för att kalkylera byggnads- och

anläggningsarbeten. Statens råd för byggnadsforskning bedriver sedan länge ett omfattande forskningsarbete med anknytning till de av revisorerna aktualiserade spörsmålen. Rådet sprider också på olika sätt de kunskaper och resultat som vinnas genom forskningsarbetet. Vidare torde det redan nu finnas tillfredsställande system för kostnadskalkyler, redovisning av beslutsunderlag m. m. Sådant material bör kunna hämtas bl. a. hos statliga myndigheter, som för statens räkning handhar byggnads- och anläggningsarbeten, sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri), universitet och högskolor, konsultföretag m. fl. Dessa system och kunskaper bör enligt min mening tillvaratas och spridas för ett vidare utnyttjande. Jag anser det därför vara angeläget med den fortbildningsverksamhet som statskontrollkommittén har föreslagit.

En sådan verksamhet bör kunna ge till resultat att man för såväl statliga byggnads- och anläggningsarbeten som kommunala sådana arbeten med eller utan statsbidrag framdeles kommer att tillämpa så långt möjligt enhetliga system för kostnadskalkyler och kostnadsredovisningar. Genom att utnyttja gjorda erfarenheter bör man också kunna tillämpa bästa kända teknik för byggnads- och anläggningsobjektens funktions- och byggnadstekniska utformning liksom för hela byggprocessen.

Om resultatet av fortbildningsverksamheten blir det som jag förmodar, bör det leda till bygghandlingar och beslutsunderlag som uppfyller kraven för både den enskilda kommunens egen behandling av frågor om anslag, finansiering och val av regiform m. m. och de statliga myndigheternas beslut i statsbidragsärenden. Detta skulle således innebära att några kompletterande bygghandlingar och kostnadsberäkningar inte behöver framställas i själva statsbidragsärendet. Mot denna bakgrund anser jag att det inte finns skäl att upprätta särskilda normer för kalkyl- och kostnadsredovisning vid anläggnings- och byggnadsverksamhet.

Statskontrollkommittén föreslår att statens råd för byggnadsforskning ges i uppdrag att utarbeta underlag för fortbildningen. Sedan kommittén överlämnade sitt betänkande har emellertid den arbetsgrupp om de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll (stat-kommungruppen) som jag tidigare har nämnt tillsatts. Den har i uppdrag att föreslå begränsningar i sådan statlig normgivning och annan tillsynsverksamhet som medför ökade kostnader för kommuner och landstingskommuner. Stat-kommungruppen skall även sträva efter att minska krångel och onödig byråkrati. I sitt arbete har gruppen tagit upp bl. a. frågor om markexploatering och byggprocessen. Enligt min mening bör gruppen i anslutning till behandlingen av dessa frågor kunna samla in och bearbeta det underlagsmaterial som behövs för fortbildningsverksamheten. Jag avser att föreslå regeringen att stat-kommungruppen ges i uppdrag att göra detta arbete. Det är därvid väsentligt att gruppen utnyttjar de forskningsresultat som framkommit genom den verksamhet som statens råd för byggnadsforskning bedriver på området. Gruppen bör dessutom samråda med bl. a. vägverket, byggnadsstyrelsen och riksrevisionsverket.

Det material som gruppen utarbetar bör sedan kunna användas i de statliga myndigheternas och kommunförbundens fortbildningsverksamhet.

Jag har i denna fråga samrått med cheferna för budget- och bostadsdepartementen.

2.2.5 Begränsning av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd

Den statliga styrningen av kommunerna och landstingskommunerna sker i stor utsträckning genom att statliga myndigheter utfärdar föreskrifter, anvisningar och råd. Till grund för denna normgivning ligger myndigheternas instruktioner samt lagar och andra författningar som reglerar olika kommunala och landstingskommunala verksamheter.

Utvecklingen mot ett allt större inslag av ramlagstiftning har inneburit att myndigheternas normgivning fått en ökad betydelse för samhällsresursernas användning. Mot bakgrund av denna utveckling har myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd uppmärksamrats i skilda sammanhang under senare år. En generell inskränkning av myndigheternas befogenhet att utfärda kostnadshöjande normer infördes sålunda år 1970 genom kungörelsen (1970:641) om begränsning i myndighets rätt att utfärda föreskrifter, anvisningar och råd, den s. k. begränsningskungörelsen. Bestämmelserna i denna har senare skärpts vid två tillfällen (1977:629 och 1980:388).

Enligt begränsningskungörelsen får statlig myndighet inte, utan att underställa regeringen frågan, ge ändrade eller nya föreskrifter, anvisningar eller råd som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i mer än oväsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar i den verksamhet som berörs. Myndigheten skall utreda normförslagets kostnadsmässiga konsekvenser och höra företrädare för dem som kan förutses slutligt få bära de ökade kostnaderna för ändrade normer. Vad som nu sagts gäller dock inte om regeringen förordnar annorlunda i ett särskilt fall eller meddelar undantag för ett visst verksamhetsområde. Föreskrifterna gäller inte heller om kostnadsökningarna förutses komma att slutligt och i sin helhet falla på kommuner och landstingskommuner och företrädare för dessa inte har påkallat att frågan underställs regeringen. Myndigheterna har vidare ålagts att samråda med stat-kommungruppen i de fall nya eller ändrade föreskrifter, anvisningar eller råd omfattar kommunal eller landstingskommunal verksamhet.

De statliga myndigheterna har sedan år 1978 i de årliga anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar avkrävt redovisning av vilka nya eller ändrade normer som planeras för de närmaste budgetåren. I 1978 års budgetproposition (prop. 1977/78:100 bil. 3) underströks också att myndigheterna måste vara restriktiva med att utfärda nya normer. Vidare anmodades myndigheterna att se över befintliga normer för att uppnå besparingar. Föredraganden framhöll också att myndigheterna särskilt

borde överväga om det är nödvändigt att tillämpa nu gällande standard eller normer inom alla delar av den verksamhet som berörs av normeringen eller om det är möjligt att differentiera kraven. Även riksdagen ansåg att en omprövning av gällande anvisningar och normer var angelägen så länge de övergripande målen för verksamheten inte därigenom sätts i fråga (FiU 1977/78:24, rskr 1977/78:230).

Frågor om översyn och omprövning av den offentliga sektorn har nyligen behandlats av förvaltningsutredningen i betänkandet (SOU 1979:61) Förnyelse genom omprövning. Omprövning av tidigare gjorda åtaganden och befintliga verksamheter bör enligt utredningen bli ett viktigt inslag i ansträngningarna att förnya den offentliga sektorn och därmed öka den samlade välfärden. Enligt utredningen bör ett systematiskt arbete (s. k. översyner) bedrivas för att få fram underlag som gör det möjligt att ompröva åtaganden och verksamheter. I prop. 1979/80:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1980/81 m. m. (kompletteringsproposition) betonas det angelägna i att ökade ansträngningar görs för att få till stånd ett aktivt omprövningsarbete. Riksdagen hade ingen erinran häremot (FiU 1979/80:41, rskr 1979/80:394).

Till statskontrollkommitténs uppgifter har hört att behandla de statliga myndigheternas föreskrifter m. m. ur den kommunala självstyrelsens synvinkel. Efter förslag från kommittén uppdrog regeringen genom en skrivelse den 26 oktober 1978 åt vissa centrala statliga myndigheter att se över gällande föreskrifter, anvisningar och råd och till kommundepartementet redovisa vidtagna och planerade åtgärder. Utgångspunkten skulle vara att statlig tillsyn och detaljkontroll över kommunerna och landstingskommunerna skulle tas bort, när den inte längre kan anses behövlig. Myndigheternas svar har varit en av utgångspunkterna för de förslag till generella åtgärder som kommittén lagt fram i sitt slutbetänkande.

Kommittén redogör i betänkandet för svaren på skrivelsen. Den har besvarats av 42 myndigheter. Av dessa har 13 uppgett att de inte utfärdar några föreskrifter, anvisningar eller råd av det slag som avses i skrivelsen. Rikspolisstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, vägverket, trafiksäkerhetsverket, luftfartsverket, lantbruksstyrelsen, livsmedelsverket, jordbruksnämnden, naturvårdsverket, strålskyddsinstitutet, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, bostadsstyrelsen, lantmäteriverket och brandnämnden har meddelat att de med anledning av skrivelsen har påbörjat en översyn av de föreskrifter, anvisningar och råd som de utfärdar eller att de inom kort kommer att påbörja ett sådant arbete. Centralnämnden för fastighetsdata, transportnämnden, bussbidragsnämnden, överstyrelsen för ekonomiskt försvar och planverket har uppgett att regeringens skrivelse inte har föranlett någon speciell åtgärd.

Kommittén har mot bakgrund av myndigheternas redovisning funnit att det är angeläget att en fullständig genomgång av myndigheternas föreskrifter m. m. genomförs i syfte att stärka den kommunala självstyrelsen. Kommit-

tén föreslår därför att det i en särskild förordning föreskrivs att de statliga myndigheter som meddelar föreskrifter, anvisningar eller allmänna råd skall inom tre år pröva möjligheten att ta bort sådan statlig tillsyn och detaljkontroll över kommuner och landstingskommuner som inte längre behövs.

Enligt statskontrollkommitténs uppfattning är det ytterst angeläget att det skapas klarhet i fråga om vilka regler som är bindande och vilka som endast är rådgivande. Denna fråga uppmärksammades även av decentraliseringsutredningen. I sitt principbetänkande (SOU 1978:52) Lägg besluten närmare människorna föreslog utredningen vissa terminologiska förändringar. Förslaget innebar att de bindande regler som fordras för t. ex. en enhetlig rättstillämpning liksom hittills skall kallas föreskrifter. Alla andra normer borde enligt utredningen betecknas som allmänna råd, dvs. uppslag och idéer som myndigheterna och den enskilde efter egen bedömning skall kunna ta till vara. I statskontrollkommitténs betänkande redovisas utförligt behandlingen av decentraliseringsutredningens förslag om renodling av terminologin.

Regeringen tog ställning till decentraliseringsutredningens förslag i proposition 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. (bil. 14). Föredragande departementschefen framhöll att det är angeläget att regionala och lokala myndigheter och enskilda inte skall behöva vara tveksamma om verkningarna av underlåtenhet att följa olika regler. Föredraganden framhöll vidare att förutsättningarna för bättre klarhet om olika reglers rättsliga status hade ökat genom kungörandelagstiftningen. Han förklarade sig införstådd med att innebörden av begreppet anvisningar ibland kan vara oklar men var inte övertygad om att begreppet kan undvaras inom alla områden eller att de nuvarande anvisningarna kan hänföras antingen till bindande föreskrifter eller till allmänna råd. Denna fråga borde övervägas ytterligare, bl. a. mot bakgrund av den redovisning som de statliga myndigheterna under våren 1979 skulle lämna med anledning av uppdraget från regeringen att se över föreskrifter, anvisningar och råd. Konstitutionsutskottet anslöt sig i sitt betänkande (KU 1978/79:35) till uppfattningen att kungörandelagstiftningen bidragit till ökad klarhet och att begreppet anvisningar inte kan undvaras inom alla områden. Frågan borde därför övervägas ytterligare när redovisning förelåg av regeringens översynsuppdrag till myndigheterna. Riksdagen följde utskottet (rskr 1978/79:364).

Statskontrollkommittén har mot bakgrund av bl. a. myndigheternas redovisning funnit att begreppet anvisningar mycket väl kan undvaras. Kommittén föreslår därför att begreppet avskaffas dels genom att myndigheterna i en särskild förordning åläggs att omarbota anvisningar som riktar sig till kommuner och landstingskommuner till föreskrifter eller allmänna råd, dels genom att begreppet mönstras ut ur begränsningskungörelsen.

Kommittén tar även upp frågan om myndigheternas tillämpning av begränsningskungörelsen. Kommittén anser att kungörelsen bör ändras så

att det anges att statskontrollaspekterna – liksom tidigare kostnadsaspekterna – skall beaktas när nya eller ändrade föreskrifter m. m. utfärdas. Vidare anför kommittén att en allsidig bedömning av konsekvenserna av normgivningen endast kan ske i samråd med dem som berörs eller företrädare för dessa. Kommittén föreslår att begränsningskungörelsen kompletteras på dessa punkter.

Statskontrollkommitténs synpunkter och förslag beträffande de statliga myndigheternas normgivning stöds av flertalet remissinstanser, bl. a. samtliga kommuner och landstingskommuner.

Förslaget att myndigheterna skall göra en översyn av sina föreskrifter, anvisningar och råd avstyrks av skolöverstyrelsen, lantmäteriverket och länsstyrelsen i Hallands län. Några centrala statliga myndigheter, som i princip ställer sig positiva till en sådan översyn, anser att översynen kräver längre tid än de tre år som kommittén har förutsatt eller framhåller att översynen är mycket resurskrävande. Svenska kommunförbundet anser att en fullständig genomgång enligt kommitténs förslag är ytterst angelägen.

Kommitténs förslag att mönstra ut begreppet anvisningar biträds eller lämnas utan erinran av en betydande majoritet av remissinstanserna. Rikspolisstyrelsen, statens trafiksäkerhetsverk, riksrevisionsverket, skolöverstyrelsen och länsstyrelsen i Hallands län delar kommitténs uppfattning att ökad terminologisk klarhet behövs men anser att begreppet anvisningar inte kan helt undvaras. Förslaget avvisas av riksskatteverket, livsmedelsverket, länsstyrelsen i Gävleborgs län och Sveriges Läkarförbund. Riksskatteverket anser att en tvångsvis ändrad benämning av begreppet till antingen föreskrift eller allmänna råd, när det gäller verkets verksamhetsområde, är både svårigenomförbar och i vissa fall vilseledande. Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att begreppet föreskrift skall förbehållas sådana regler som har bindande verkan och som dessutom innehåller sanktionsbestämmelser för det fall föreskriften inte efterlevs. Enligt länsstyrelsens mening ligger det i sakens natur att detta begrepp primärt bör avse regler som är avsedda att reglera enskildas förhållanden.

Flertalet remissinstanser tillstyrker också förslaget till ändring i begränsningskungörelsen eller lämnar det utan erinran. Svenska kommunförbundet framhåller bl. a. att det är uppenbart att begränsningskungörelsen inte efterlevs på ett tillfredsställande sätt och ansluter sig till kommitténs förslag. Kritik mot de föreslagna ändringarna framförs av socialstyrelsen, lantmäteriverket, länsstyrelsen i Hallands län, Sveriges Läkarförbund och ArkitektFörbundet. Socialstyrelsen anför att myndigheterna bara kan detaljreglera vad riksdagen redan har bestämt genom lag. Styrelsen ställer sig därför tveksam till kommitténs resonemang om att föreskrifter gör intrång i den kommunala självstyrelsen. Läkarförbundet och ArkitektFörbundet avstyrker förslaget, eftersom staten på detta sätt i alltför hög grad avhänder sig möjligheter att påverka den kommunala verksamheten, inte minst ur kvalitativ synvinkel.

För egen del vill jag anföra följande.

I likhet med kommittén och flertalet remissinstanser anser jag det angeläget att den kommunala självstyrelsen stärks genom att den statliga normgivning som riktar sig mot kommunerna och landstingskommunerna begränsas. I första hand bör lättnader göras på sådana områden där den statliga detaljkontrollen genom normgivning framstår som omotiverad med utgångspunkt från en nutida syn på samspelet mellan stat och kommun. Jag ansluter mig till vad kommittén med instämmande från nästan samtliga remissinstanser har anfört om det angelägna i att en fullständig genomgång nu sker hos förvaltningsmyndigheterna av sådana föreskrifter, anvisningar och allmänna råd som riktar sig till kommuner och landstingskommuner. En sådan generell översyn kommer dessutom att underlätta stat-kommungruppens arbete med att behandla enskilda myndigheters normgivning. Myndigheterna bör således genom en särskild förordning åläggas att se över sin normgivning i syfte att minska detaljkontrollen av kommunerna och landstingskommunerna. Jag har samrått med statsrådet Petri, som kommer att föreslå regeringen en sådan förordning.

Som tidigare redovisats har nyligen sådana ändringar gjorts i begränsningskungörelsen att statlig myndighet är skyldig att samråda med stat-kommungruppen i samband med att nya eller ändrade föreskrifter, anvisningar eller råd övervägs. På motsvarande sätt bör den översyn som nu förestår ske i samråd med gruppen och tidsmässigt samordnas med dess utredningsarbete. Översynen bör därför vara avslutad vid halvårsskiftet 1983. Som ledamöter i stat-kommungruppen ingår representanter för Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Behovet av samråd i översynsarbetet med företrädare för kommuner och landstingskommuner kan därmed anses vara väl tillgodosett.

Jag delar också statskontrollkommitténs uppfattning att det är av utomordentligt stor vikt att det skapas klarhet i fråga om vilka regler som är bindande och vilka som är endast rådgivande. Jag vill understryka att regeringen och riksdagen vid sin behandling av decentraliseringsutredningens förslag delade utredningens principiella ståndpunkt att ökad terminologisk klarhet är önskvärd. Statskontrollkommittén har redovisat resultatet av regeringens översynsuppdrag till myndigheterna i sitt slutbetänkande. Efter att ha övervägt frågan ytterligare har kommittén funnit att begreppet anvisningar mycket väl kan undvaras. I likhet med decentraliseringsutredningen föreslår kommittén därför att begreppet avskaffas. Flertalet remissinstanser delar kommitténs uppfattning. Några myndigheter har redan ersatt begreppet anvisningar med andra beteckningar. Vissa remissinstanser pekar emellertid på problem som kan uppkomma om myndigheterna i enlighet med kommitténs förslag åläggs att omforma anvisningar riktade till kommuner och landstingskommuner till föreskrifter eller allmänna råd. Jag är medveten om att problem kan uppstå under arbetet med att omforma anvisningar till

föreskrifter eller råd. Enligt min mening hindrar detta dock inte att man nu så långt möjligt söker uppnå den ökade terminologiska klarhet som sådana åtgärder innebär. Jag har samrått med statsrådet Petri, som kommer att föreslå regeringen att myndigheterna ges i uppdrag att mönstra ut begreppet anvisningar när det gäller regler som riktar sig till kommuner och landstingskommuner.

Arbetet med att mönstra ut anvisningsbegreppet bör ske i samband med den översyn av den statliga normgivningen gentemot kommunerna och landstingskommunerna som jag nyss har föreslagit. Den särskilda förordningen om denna översyn av myndigheternas normgivning bör därför även innehålla regler som innebär att myndigheterna skall sträva efter att omforma anvisningarna till föreskrifter eller allmänna råd. I den mån anvisningar ersätts med allmänna råd leder detta till en ökad kommunal handlingsfrihet som även kan innebära ett bättre resursutnyttjande. Om myndigheterna skulle stöta på problem som hindrar att anvisningsbegreppet tas bort, får detta anmälas till regeringen. Det bör tilläggas att uppdraget att omforma anvisningarna till föreskrifter eller allmänna råd naturligtvis inte omfattar den särskilda typ av anvisningar som har karaktär av lag, t. ex. anvisningarna till kommunalskattelagen (1928:370).

På längre sikt är det önskvärt att den ökade terminologiska klarhet som man vinner, om begreppet anvisningar slopas, kan tillgodogöras inom hela den offentliga förvaltningen.

Jag delar statskontrollkommitténs och många remissinstansers uppfattning om behovet av en överarbetning av begränsningskungörelsen. Statkommungruppen har enligt sina direktiv i uppdrag att i samråd med riksrevisionsverket överväga om det finns anledning att ändra begränsningskungörelsen i syfte att förbättra efterlevnaden och så långt möjligt hindra de statliga myndigheterna att utfärda kostnadshöjande föreskrifter. Eftersom en mera generell överarbetning av begränsningskungörelsen således ingår i statkommungruppens uppdrag, är jag inte beredd att nu ta upp statskontrollkommitténs förslag om ändring i kungörelsen. Jag har i denna fråga samrått med chefen för budgetdepartementet.

2.2.6 Fortsatt utvecklingsarbete

Statskontrollkommittén har genom sitt arbete visat hur en successiv reformering av formerna för statens tillsyns- och kontrollfunktioner kan bedrivas. För att förändringsarbetet i fortsättningen skall kunna göras med nödvändig överblick och fasthet bör det enligt kommitténs uppfattning ske samordnat och i fasta former. Arbetet måste kunna omfatta hela det kommunala och landstingskommunala verksamhetsområdet och bedrivas på alla nivåer i förvaltningen.

För det fortsatta utvecklingsarbetet med statskontrollfrågorna lämnar kommittén fyra olika förslag. Kommittén föreslår dels att i allmänna

verksstadgan (1965:600) tas in en bestämmelse om att de centrala ämbetsverken skall verka för en ökad kommunal självstyrelse, dels att i kommittéförordningen (1976:119) föreskrivs att effekterna av olika kommittéförslag vad avser den kommunala handlingsfriheten skall redovisas. Vidare föreslår kommittén att regeringen utfärdar tilläggsdirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa de effekter på den kommunala självstyrelsen som kommittéförslagen innebär. Slutligen anser kommittén att en samordnande bevakning av statens tillsyn över kommuner och landstingskommuner bör ske inom regeringskansliet.

Av kommitténs motivering till förslaget om ändring i *allmänna verksstadgan* framgår att avsikten med föreskriften är att myndigheterna skall sträva efter att begränsa detaljkontrollen av den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Kommittén anför att arbetet med att förändra formerna för statens tillsyns- och kontrollfunktioner måste bedrivas på ett sådant sätt att detaljproblemen fortlöpande kan lösas. De centrala ämbetsverken har en överblick inom sina sektorer som är väsentlig för att arbetet skall kunna utföras med nödvändig fasthet.

Förslaget tillstyrks av flertalet remissinstanser. Karlskrona kommun anser att den föreslagna bestämmelsen bör bilda en egen paragraf för att starkare betona kravet och för att den skall bli tillräckligt beaktad. Bland de negativa remissinstanserna märks samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Lunds universitet, som framhåller att den föreslagna bestämmelsen om att öka den kommunala självstyrelsen inte hör hemma i *allmänna verksstadgan*. Ansvaret för fördelningen av samhällsuppgifter mellan statliga och kommunala organ bör ligga hos regering och riksdag. Liknande synpunkter framförs av naturvårdsverket och trafiksäkerhetsverket.

För egen del anser jag att det är av vikt att de statliga myndigheterna åläggs att verka för att den statliga kontrollen över kommunerna och landstingskommunerna skall minskas. Avsikten med kommitténs förslag är inte att förändra den rådande uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Som jag har uppfattat förslaget är syftet i stället att myndigheterna fortlöpande skall ha uppmärksamheten riktad på frågan om den kommunala handlingsfriheten och sträva efter att minska detaljregleringen av kommunerna och landstingskommunerna. Jag ser således positivt på kommitténs förslag och förordar att *allmänna verksstadgan* ändras i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget. Ändringen bör utformas så att den tar sikte på den detaljkontroll som myndigheterna har ansvaret för. Jag har i denna fråga samrått med statsrådet Petri och därvid inhämtat att han kommer att föreslå regeringen en sådan ändring.

När det gäller frågorna om ändring i *kommittéförordningen* och *tilläggsdirektiv* till kommittéer och utredare framhåller statskontrollkommittén att stora delar av kommunernas och landstingskommunernas verksamhetsområden utreds av olika statliga kommittéer och utredare. Frågan om förhållandet mellan statliga och kommunala myndigheter bör enligt kom-

mittén normalt prövas i samband med att ett visst sakområde utreds. Kommittén påpekar att det i direktiven för vissa utredningar har angetts att omfattningen av den statliga tillsynen och kontrollen på resp. område skall prövas med syfte att föreslå begränsningar. Kommittén erinrar vidare om att tilläggsdirektiv om finansiering av reformer har utfärdats till samtliga kommittéer och utredare samt att det i kommittéförordningen har införts en bestämmelse om att det i betänkandena bör redovisas en beräkning av kostnaderna för att genomföra förslag som läggs fram.

Enligt statskontrollkommitténs uppfattning är det av utomordentlig betydelse att även effekterna av olika kommittéförslag när det gäller den kommunala handlingsfriheten redovisas. Ett viktigt skäl för en sådan ordning är enligt kommittén att den kommunala självstyrelsen från demokratiska utgångspunkter har ett egenvärde som alltid kräver speciell uppmärksamhet. Som ett annat skäl nämns att olika former av statlig detaljkontroll av kommunerna och landstingskommunerna ofta får indirekta effekter i form av ökad administration och byråkrati för såväl de kommunala som de statliga myndigheterna. Om kommunerna och landstingskommunerna utan statlig detaljreglering får anpassa genomförandet av en reform till de lokala förutsättningarna, leder detta enligt kommittén ofta till bästa möjliga utnyttjande av de samhälleliga resurserna. Kommittén föreslår att tilläggsdirektiv utfärdas med ett obligatoriskt krav för kommittéer och utredare att redovisa de effekter för den kommunala handlingsfriheten som förslag inom det kommunala området medför. Kommittén föreslår också att det i kommittéförordningen införs en bestämmelse om sådan redovisning.

Förslagen tillstyrks eller lämnas utan erinran av nästan samtliga remissinstanser som yttrat sig om dem. Riksrevisionsverket är dock negativt. Verket anser att metoder och definitioner saknas för att kunna utreda effekterna på den kommunala självstyrelsen. Verket påpekar också att det är mycket svårt att utreda de kostnadsmissiga konsekvenserna av ett utredningsförslag.

För egen del vill jag anföra följande.

I det fortlöpande översynsarbete som pågår om samhällsförvaltningen är det enligt min mening angeläget att frågan om ökad kommunal självstyrelse ägnas särskild uppmärksamhet. Det är därvid viktigt att statskontrollen utformas med utgångspunkt i den grundsyn som jag tidigare har redovisat. När det gäller att åstadkomma förändringar i detta avseende har det statliga utredningsväsendet en betydelsefull roll. I likhet med kommittén finner jag det naturligt att frågan om den statliga styrningen av kommunal och landstingskommunal verksamhet behandlas i samband med att olika sakområden utreds. Kommittéer och särskilda utredare bör därför enligt min mening genom tilläggsdirektiv ges i uppdrag att inrikta sitt utredningsarbete på minskad statlig tillsyn och kontroll av kommunerna och landstingskommunerna. En sådan åtgärd kommer att omfatta pågående utredningsarbete. Även de kommittéer och utredare som tillsätts i fortsättningen bör arbeta med samma utgångspunkt i de fall utredningsuppdragen berör kommunala

och landstingskommunala verksamhetsområden. Deras direktiv får utformas med hänsyn härtill.

Statskontrollkommitténs förslag om ändring av kommittéförordningen biträds av flertalet remissinstanser. Riksrevisionsverkets invändningar anser jag inte har sådan tyngd att kommitténs förslag inte bör genomföras. Även en ändring i kommittéförordningen behövs enligt min mening för att garantera att effekterna av olika kommittéförslag blir belysta i betänkandena. Därigenom skapas ett bättre underlag för regeringen att göra en samlad avvägning mellan olika intressen vid statskontrollens utformning. Jag har i denna fråga samrått med statsrådet Petri och därvid inhämtat att han kommer att föreslå regeringen att en ändring i kommittéförordningen görs med den inriktning som statskontrollkommittén angivit.

För att få ett samlat grepp på statskontrollfrågorna krävs enligt kommittén en *central politisk samordning*. Kommittén anser det därför nödvändigt att en samordnande bevakning av formerna för statens tillsyn över kommunerna och landstingskommunerna sker inom regeringskansliet.

Kommitténs uppfattning delas av remissinstanserna.

Även jag vill betona vikten av en central politisk samordning av dessa frågor. Jag vill understryka att statskontrollfrågorna sedan länge ägnas fortlöpande uppmärksamhet inom kommundepartementet. Ett uttryck för den vikt regeringen fäster vid dessa frågor är också tillsättandet av den arbetsgrupp om statliga myndigheters tillsyn och kontroll (stat-kommungruppen) som jag tidigare har nämnt. Statskontrollfrågorna kommer alltså även i fortsättningen att ägnas stor uppmärksamhet inom regeringskansliet.

2.3 Minskad byråkrati

2.3.1 Allmänna synpunkter

Det samlade arbetet mot krångel och onödig byråkrati omfattar de mest skiftande frågor, både till innehåll och till omfattning. Det gäller bl. a. frågor om förenklingar av regler, förenklingar i den offentliga organisationen och administrationen, decentralisering, minskad statskontroll samt minskat eller förenklat uppgiftslämnande till myndigheter. Under åren 1975 och framåt har flera statliga kommittéer arbetat med dessa områden. I många fall har redan praktiska resultat avsatts.

Byråkratiutredningen tillkallades för att göra en översyn av kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen. Dess uppdrag omfattade olika deluppgifter.

En uppgift var att pröva om ändringar kan göras i författningsbestämmelser som allmänheten uppfattar som omotiverade eller onödigt komplicerade. Vidare skulle utredningen undersöka möjligheterna att förbättra informationen om samhällsorganens verksamhet och pröva olika åtgärder för att

bistå de enskilda på bästa sätt vid deras kontakter med myndigheter. Som en tredje uppgift ingick i uppdraget att verka för ett bättre offentligt språkbruk. Slutligen skulle utredningen undersöka vissa frågor av juridisk karaktär. Utredningen skulle bl. a. göra en översyn av behovet att reformera förvaltningslagen.

Byråkratiutredningen framhåller att kontakterna mellan de enskilda medborgarna och samhällets organ med nödvändighet blir allt intensivare. Det är ofrånkomligt, säger utredningen, att medborgarna kan uppleva svårigheter och främlingskap i dessa kontakter. Enligt utredningen måste detta förhållande uppmärksammas noga och mötas med praktiska åtgärder av skilda slag. Utredningen stryker under att det är en angelägenhet av största vikt att så långt möjligt verka för goda kontakter mellan medborgarna och samhällets organ och att därigenom stärka förtroendet för samhällsförvaltningen.

Enligt byråkratiutredningen måste ett arbete med att förbättra kontakterna mellan enskilda och myndigheter pågå ständigt. Endast genom ett målmedvetet bedrivet arbete kan man nå bestående resultat. Utredningen har i sitt eget arbete försökt att belysa olika svårigheter som enskilda kan ställas inför i sina kontakter med myndigheterna. Som en grund för detta har utredningen direkt från allmänheten fångat upp exempel på sådant som uppfattas som krångligt och svårt vid kontakterna med myndigheter. Utredningen har sedan under arbetets gång fört sina synpunkter i olika frågor vidare till myndigheter m. fl. och försökt påverka dem att genomföra förbättringar för allmänheten. Utredningen har också genomfört försök och studier i samarbete med olika myndigheter. Härigenom har utredningen fått ett underlag för de förslag till ett fortsatt arbete med att förenkla och förbättra för allmänheten som utredningen lägger fram.

Byråkratiutredningen har lagt stor vikt vid behovet att förbättra myndigheternas service och information. Myndigheternas roll som serviceorgan bör enligt utredningen skjutas i förgrunden på ett helt annat sätt än vad som sker i dag. Med service menar utredningen inte det utbud av tjänster åt allmänheten som samhället tillhandahåller utan hur myndigheterna i kontakterna med medborgarna fullgör sina arbetsuppgifter. Utredningen framhåller bl. a. att det är viktigt att myndigheterna informerar allmänheten om sina uppgifter och att de ger hjälp och vägledning i olika frågor. Målet bör vara att ge servicen en större plats i det dagliga arbetet, att stärka serviceandan och att förbättra serviceutbudet. För att nå detta mål bör man enligt utredningen bl. a. stärka utbildningsinsatserna samt pröva om gällande författningsföreskrifter kan utvecklas och samordnas.

I kontakten mellan medborgare och myndigheter spelar språket en central roll. Byråkratiutredningen understryker att både den enskilde medborgarens tillvaro och hela samhällets funktion är beroende av att de språkliga förbindelserna mellan myndigheter och medborgare fungerar väl. Utredningen anser det därför självklart att man bör verka för att göra

myndigheternas språk och innehållet i blanketter, skrivelser m. m. klart och enkelt. Utredningen anvisar olika vägar för att nå målet om en bättre offentlig svenska. Bl. a. trycker utredningen på behovet av en fortsatt och intensifierad översyn av språket i författningstexter. Enligt utredningen bör man beakta möjligheten att anställa eller anlita språkexperter på myndigheterna för en bevakning och bearbetning av det språk som används i skrivelser, blanketter m. m.

En förenkling av onödigt krångliga och komplicerade regler i lagar och andra författningar är en annan viktig sida i arbetet med att förbättra kontakterna mellan medborgare och myndigheter. Byråkratiutredningens arbete i denna del har i första hand varit inriktat på att komma till rätta med krångel i redan existerande bestämmelser. Utredningens erfarenheter från det arbetet och delar av det material som har kommit fram genom utredningens kontakter med allmänheten användes i regeringens arbete med proposition 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m.

Remissinstanserna delar överlag utredningens uppfattning att det är nödvändigt att förbättra kontakterna mellan medborgarna och myndigheterna. De intar också en övervägande positiv inställning till utredningens synpunkter i fråga om service och information, språket hos myndigheterna och krångliga regler.

I likhet med utredningen och remissinstanserna ser jag det som en angelägenhet av största vikt att underlätta medborgarnas kontakter med samhällsorganen. I samband med den offentliga sektorns expansion har samhället blivit allt mera komplicerat med omfattande regleringar och en svåröverskådlig myndighetsorganisation. Den enskilde medborgarens behov av kontakter med samhällets organ har blivit allt större. Härvid har problem av olika slag framträtt. Det kan t. ex. vara brister i samhällsinformationen, ett svårförståeligt språk hos myndigheterna eller onödigt komplicerade regler som försvarar den enskildes kontakter med myndigheterna. Jag vill understryka att det är allvarligt om detta leder till att människor upplever sig stå i ett slags motsatsförhållande till samhället och känner ett avstånd till myndigheterna. Ytterst är det fråga om ett rättvisekrav för medborgarna att få till stånd förbättringar på detta område.

Byråkratiutredningen har enligt min mening gjort en värdefull insats genom att ta ett samlat grepp på frågan hur medborgarnas kontakter med samhällsorganen skall kunna förbättras. Utredningen har kommit med många praktiska förslag om hur svårigheterna skall mötas. Särskilt värdefullt är enligt min mening att förslagen har kunnat läggas fram i politisk enighet och under medverkan av representanter för de fackliga organisationerna och andra förbund.

Den positiva remissopinionen visar att det finns en vilja hos myndigheterna själva att åstadkomma förbättringar. Enligt min mening inger det goda förhoppningar om en utveckling mot förbättrade relationer mellan samhället

och medborgarna. Det är nu viktigt att påskynda arbetet och att sprida idéerna vidare inom hela den offentliga sektorn. Myndigheter och organisationer samt enskilda tjänstemän hos dessa bör få stöd i sina strävanden att åstadkomma förbättrade kontakter med medborgarna.

Liksom utredningen fäster jag stor vikt vid att åtgärder vidtas för att markera myndigheternas roll av serviceorgan. Utan tvivel är det så att uppgiften att hjälpa och tjäna allmänheten inte i dag har den framträdande plats i myndigheternas verksamhet som den förtjänar. Givetvis finns det undantag. Men sett över hela förvaltningen är rollen som serviceorgan alltför undanskymd. Av grundläggande betydelse är att myndigheterna och dess tjänstemän i det dagliga arbetet är medvetna om att myndigheterna har en viktig uppgift i att hjälpa och tjäna allmänheten. Jag anser det väsentligt att i detta avseende få till stånd en förbättring. Servicen till allmänheten får många gånger stå tillbaka för andra angelägna uppgifter. Här behövs det att man tänker om. Mycket handlar det om en attitydförändring. Personalorganisationernas remissvar visar på en positiv inställning till att medverka till att framhäva serviceaspekten hos myndigheterna.

För att förbättra kontakterna mellan de enskilda och myndigheterna bör också enligt min mening fortsatta ansträngningar göras för att förbättra språkbruket inom förvaltningen. Att myndigheterna använder ett enkelt och begripligt språk utgör i själva verket grunden för möjligheten att få goda kontakter med allmänheten. I fråga om den offentliga språkvården gör framför allt Svenska språknämnden och statsrådsberedningen viktiga insatser. I det fortsatta arbetet med språkfrågor är det enligt min mening särskilt viktigt att också i ökad utsträckning aktivera och intressera dem som hanterar språket i det dagliga arbetet hos myndigheter och andra offentliga organ.

När det gäller att komma till rätta med krångliga regler faller givetvis ett tungt ansvar på regeringen och riksdagen. Det är emellertid också viktigt att man redan på utredningsstadiet och vid remissbehandlingen av utredningsförslag uppmärksammar förslagets konsekvenser i fråga om kravet på enkelhet. Här finns viktiga uppgifter för myndigheter och andra organ som har praktisk erfarenhet av berörda frågor och som därför har möjlighet att förutse eventuella krångeleffekter.

Sammanfattningsvis ser jag det som ytterst angeläget att fortsätta det arbete som har inletts av byråkratiutredningen för att förbättra kontakterna mellan enskilda och myndigheter. Arbetet bör särskilt ta sikte på frågor om service och information, det offentliga språkbruket samt krångliga regler. Jag ämnar i det följande ange hur det fortsatta arbetet enligt min mening bör bedrivas. De tre huvudlinjer som jag kommer att behandla är myndigheternas eget arbete för förenklingar, nödvändigheten att öka utbildningsinsatserna samt fortsatta insatser för att stärka den enskildes rättsskydd i förvaltningen. De åtgärder som jag kommer att beröra är till stor del sådana som myndigheterna själva kan vidta eller som kan vidtas efter beslut från

regeringens sida. En fråga om lagändring, som jag återkommer till, underställs riksdagens prövning. Även om riksdagens medverkan krävs endast i denna del har jag ändå ansett det lämpligt att för riksdagen ge en samlad redovisning av de åtgärder som enligt min mening behövs för att förbättra kontakterna mellan medborgarna och myndigheterna.

2.3.2 Myndigheternas förenklingsarbete

Allmänna synpunkter

För att göra verksamheten inom den offentliga sektorn så bra som möjlig sker fortlöpande ett rationaliseringsarbete. Huvuddelen av rationaliseringsverksamheten inom statsförvaltningen bedrivs vid de enskilda myndigheterna. Inriktningen av arbetet och formerna för dess bedrivande växlar dock beroende på myndigheternas storlek och den myndighetsnivå det är fråga om. Det finns emellertid vissa centrala organ som har till uppgift att bistå myndigheterna i rationaliseringsarbetet. Hit hör bl. a. statskontoret och riksrevisionsverket. Kommunerna och landstingskommunerna bestämmer själva hur deras rationaliseringsarbete skall bedrivas. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet biträder med organisationsutredningar och annat rationaliseringsarbete. Inom hälso- och sjukvårdssektorn verkar ett särskilt organ, Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri).

Bestämmelser om statliga myndigheters rationaliseringsarbete finns i allmänna verksstadgan (1965:600) och förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen (rationaliseringsförordningen).

I 6 § allmänna verksstadgan föreskrivs att verksamheten skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Myndighetens chef skall enligt samma lagrum verka för förenklingar och förbättringar i arbetets planläggning och utförande.

I 1 § rationaliseringsförordningen föreskrivs att varje myndighet inom den civila statsförvaltningen skall vidta de åtgärder som behövs för att verksamheten inom myndighetens ansvarsområde skall kunna bedrivas så rationellt som möjligt. Där sägs vidare att rationaliseringsåtgärder skall avse såväl myndighetens inre organisation och arbetsformer som myndighetens förhållande till allmänheten och till andra myndigheter. Enligt 2 § skall myndigheten verka för ändringar av föreskrifter, om dessa är mer betungande än nödvändigt för den som berörs av föreskrifterna. I medbestämmandeavtalet för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S) finns allmänna riktlinjer i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare vid myndigheternas arbete med rationalisering och administrativ utveckling. MBA-S ger också möjlighet att sluta lokala kollektivavtal som närmare anger hur rationaliseringsarbetet skall bedrivas.

En särskild form för att få fram uppslag från de anställda är den organiserade förslagsverksamheten som finns inom den statliga sektorn. Den har bl. a. till syfte att intressera de anställda för ökad effektivitet i verksamheten och att ta till vara de anställdas kunskaper och erfarenheter. Förslagsverksamheten samordnas av statsförvaltningens centrala förslagsnämnd, som i administrativt hänseende är knuten till statskontoret. Nämnden fastställer riktlinjer för beräkning av ersättning. Vid bedömning av förslag skall hänsyn tas bl. a. till förslagets betydelse för förbättrad service åt allmänheten och till förslagets inverkan i övrigt på kontakten med allmänheten.

Av det anförda framgår att rationaliseringsarbetet skall omfatta myndigheternas förhållande till allmänheten. Enligt byråkratiutredningen är det dock oklart på vilket sätt allmänhetens synpunkter skall vägas in i detta arbete. Enligt utredningens mening har allmänhetens krav på myndigheterna inte den framskjutna plats i rationaliseringsarbetet som de borde ha med hänsyn till att myndigheterna ytterst är till för att tjäna allmänheten. Utredningen anser att myndigheterna genom ett förenklingsarbete själva bör verka för en till allmänheten bättre anpassad verksamhet. Utredningen definierar förenklingsarbetet som ett arbete inriktat på att åstadkomma förenklingar och förbättringar för allmänheten, där man utgår från allmänhetens syn på myndigheten och den direkta nytta som allmänheten har av de tjänster och den service som myndigheten tillhandahåller.

Enligt byråkratiutredningen kan ett förenklingsarbete inte ses isolerat från myndigheternas övriga verksamhet. Det måste ingå som ett naturligt led i arbetet. Utredningen anser därför att tyngdpunkten i förenklingsarbetet bör ligga på myndigheterna själva. Detta ligger enligt utredningen väl i linje med de allmänna decentraliseringssträvandena.

Remissinstanserna stöder tankarna på ett utvecklat förenklingsarbete hos myndigheterna. Bl. a. framhåller riksrevisionsverket att förbättrade kontakter med allmänheten många gånger kan leda till rationaliseringar och besparingar i den löpande verksamheten. Ett förenklingsarbete behöver därför inte nödvändigtvis kräva extra resurser. Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) anser att det särskilt i en tid av knapphet på resurser är angeläget att interna initiativ till förenklingar och rationaliseringar kommer till stånd hos myndigheterna.

Även jag delar utredningens uppfattning att en väg för att nå bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter är att bedriva ett systematiskt förenklingsarbete. Härigenom finns förutsättningar att kunna tillgodose såväl den enskildes som det allmännas intressen av en väl fungerande samhällsförvaltning. I ett sådant arbete kan de problemområden behandlas som jag har berört tidigare, nämligen service och information, språket hos myndigheterna samt krångliga regler. Jag instämmer också med utredningen i att arbetet i allt väsentligt bör bedrivas av myndigheterna själva. Det finns flera skäl till det. Inte minst gör sig den nyss angivna synpunkten från LON

starkt gällande. Ett viktigt skäl är också att man får en naturlig bas för arbetet i den rationaliseringsverksamhet som bedrivs inom förvaltningen.

Genom att myndigheterna själva arbetar med förenklingsfrågorna kan man på bästa sätt ta tillvara såväl allmänhetens som tjänstemännens syn på hur arbetet bör bedrivas. Förutsättningarna för ett framgångsrikt förenklingsarbete bör bli bättre ju närmare allmänheten arbetet bedrivs.

Tjänstemän som har kontakt med allmänheten och praktiskt tillämpar olika regler och rutiner har goda förutsättningar att se de problem som finns i fråga om kontakterna med allmänheten. De har också genom sina erfarenheter möjligheter att komma med förslag till hur förenklingsarbetet lämpligen bör se ut och genomföras. Genom att dessa tjänstemän också ansvarar för och genomför förenklingsarbetet av verksamheten skapas samtidigt de bästa förutsättningarna för att nya regler och rutiner snabbt och smidigt anammas av myndigheten och att förenklingsarbetet därmed får avsett resultat. Jag förutsätter därför att ett förenklingsarbete hos myndigheterna sker i nära samverkan med personalorganisationerna.

Förenklingsarbetets uppläggning och innehåll

Byråkratiutredningen anser att formerna för förenklingsarbetet bör anpassas efter myndigheternas egna förutsättningar och önskemål. Myndigheterna bör alltså i huvudsak själva kunna bestämma hur arbetet skall bedrivas. Utredningen framhåller bl. a. att förslagsverksamheten kan aktiveras genom kampanjer och pristävlingar med inriktning på förenklingsarbetet för allmänheten. Det är också enligt utredningen viktigt att ta tillvara allmänhetens synpunkter och erfarenheter. Det kan därför vara lämpligt att även låta allmänheten delta i det organiserade förenklingsarbetet, t. ex. genom att representanter för allmänheten bildar referensgrupper med uppgift att lämna synpunkter på förenklingsarbetet.

Byråkratiutredningen ger utifrån sina erfarenheter från bl. a. arbetet med olika projekt en rad exempel på sådant som kan ingå i myndigheternas eget arbete för förenklingsarbetet. Det gäller åtgärder inom flera olika områden. När det t. ex. gäller myndigheternas information och tillgänglighet förespråkar utredningen bl. a. en ökad samverkan mellan myndigheterna i olika avseenden. Utredningen ger också exempel på sådant som myndigheterna kan uppmärksamma i fråga om rutinerna vid handläggning av ärenden. Vidare ges exempel på åtgärder som myndigheterna kan vidta själva för att de språkliga förbindelserna mellan myndigheter och enskilda skall fungera bättre. Exempelen har sammanställts i en förteckning, som har fogats till protokollet i detta ärende som bilaga 4.

Remissinstanserna delar överlag utredningens uppfattning om hur arbetet bör läggas upp och bedrivas. Bl. a. statskontoret och SACO/SR stöder tankarna på en intensifierad förslagsverksamhet. Landstingsförbundet uttalar sig positivt om att allmänheten kan delta i förslagsverksamheten.

Några remissinstanser anser att utredningens exempelsamling bör utvecklas till någon form av katalog eller handledning som ett hjälpmedel för myndigheterna. Hit hör universitets- och högskoleämbetet, länsstyrelsernas organisationsnämnd och SACO/SR.

Några remissinstanser redovisar åtgärder som de har vidtagit eller har för avsikt att vidta i syfte att förenkla och förbättra för allmänheten. Domstolsverket uppger t. ex. att verket utarbetar en lättillgänglig samlad översikt över vad domstolarna gör och hur det går till i domstolarna. Universitets- och högskoleämbetet har för avsikt att under en tvåårsperiod låta samtliga anställda delta i en kurs i bättre offentlig svenska. Bostadsstyrelsen har genomfört en egen större förenklingsutredning. I denna har redovisats synen på bl. a. verkets egna författningar, dubbelarbetet mellan länsbostadsnämnder och kommuner, informationsfrågor, besvärshandlingen, utbetalningsrutiner, blanketter, finansieringsformer och hur förenklingsarbetet kan bedrivas i framtiden inom verket. Vissa förslag som kräver beslut av regering och riksdag har bostadsstyrelsen tagit upp i sina anslagsframställningar. Andra förslag som styrelsen kan genomföra själv bearbetas ytterligare internt.

Även jag vill betona att förenklingsarbetet kan utformas på olika sätt alltefter myndigheternas förutsättningar, resurser och behov. Som framgår av remissinstansernas redovisning kan ambitionsnivån i arbetet variera. Ett exempel på ett mera omfattande arbete utgör bostadsstyrelsens förenklingsutredning. Ett förenklingsarbete behöver emellertid inte ha den omfattningen. En översyn av myndigheternas skyltning i och utanför arbetslokalerna kan t. ex. vara en enkel åtgärd för att förbättra servicen för allmänheten. Särskilda seminarier för de anställda i offentlig svenska är ett annat exempel på förenklingsarbete som inte behöver kräva några större arrangemang. Även andra liknande exempel på åtgärder som är tämligen enkla att vidta finns i byråkratiutredningens exempelsamling. Jag vill alltså framhålla att man även genom begränsade insatser kan åstadkomma angelägna förbättringar. Det viktiga är att arbetet bedrivs med den klara inriktningen att de åtgärder som övervägs gagnar allmänheten i dess kontakter med myndigheten. Jag anser att byråkratiutredningens exempelsamling kan utgöra en god vägledning och en inspirationskälla för myndigheterna.

Förenklingsarbetet bör alltså bedrivas som ett naturligt led i myndigheternas arbete och därvid ha rationaliseringsverksamheten som bas. Arbetet får finansieras med medel som myndigheterna förfogar över eller som kan frigöras genom omprioriteringar i myndigheternas verksamhet.

Förenklingsarbetet inom den kommunala sektorn

Byråkratiutredningen har i första hand diskuterat utifrån förhållandena i statlig verksamhet där förutsättningarna i form av lagstiftning, organisation och de förtroendevaldas rätt skiljer sig avsevärt från den kommunala

sektorn. Från den enskilde medborgarens synpunkt upplevs emellertid förhållandena i statlig och kommunal förvaltning ofta som likartade. Detta ger enligt min mening stor anledning att samtidigt diskutera förhållandena inom kommuner och landstingskommuner, även om möjligheterna till jämförelser är begränsade.

Förhållandena inom statlig verksamhet kan indirekt återverka på den kommunala sektorn, men det är en sedan länge tillämpad princip att kommunerna själva skall ha det avgörande inflytandet över hur de skall forma sin verksamhet. Samtidigt är det viktigt att notera att riksdagen genom den nuvarande kommunallagen har lagt stor vikt vid den kommunala informationen och i det sammanhanget uttalat sig om behovet av att göra förvaltningen mera öppen och tillgänglig för medborgarna. Enligt 3 kap. 1 § 6 kommunallagen åligger det kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet att handha kommunens resp. landstingskommunens informationsverksamhet i den mån kommunfullmäktige eller landstinget inte har uppdragit denna åt annan nämnd. Kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet har genom denna bestämmelse fått ett övergripande ansvar för informationen till medborgarna. Ansvariet kan, förutom rena informationsfrågor, avse bl. a. tillsyn över organisationen, bevakning av vissa delar av de förtroendevaldas arbetsvillkor eller bevakning av språkfrågor och översyn av rutiner inom verksamheten.

Samhällets åtgärder och beslut griper i dag in i medborgarnas liv på ett helt annat sätt än tidigare. Såväl de i lag reglerade kommunala uppgifterna som kommunernas och landstingskommunernas frivilliga åtaganden har byggts ut kraftigt. Utbyggnaden av olika trygghetsskapande reformer har i sin tur inneburit att allt flera människor har anledning att söka kontakt med t. ex. kommunala förvaltningar. En väl fungerande förvaltningsorganisation är därför en nödvändig förutsättning för att samhällets reformpolitik skall kunna förverkligas. Flertalet av de genomförda reformerna har lagts fast i lagstiftning. Detta har skett för att de enskilda medborgarnas rättssäkerhet och sociala trygghet skall kunna garanteras. Lagstiftning har också måst tillgripas för att tillgodose andra intressen som är gemensamma för medborgarna, t. ex. inom bebyggelseplanering, hälsovård, miljöskydd och naturvård.

De omfattande regler som finns i dag har kommit till för att tjäna och skydda medborgarna. Reglernas omfattning samt de ökade kontakterna mellan allmänheten och myndigheterna gör det samtidigt nödvändigt att överväga om förenklingar kan åstadkommas. Jag anser därför att kommuner och landstingskommuner bör se över hur kontakterna mellan de enskilda och de kommunala förvaltningarna fungerar. Översynsarbetet bör ha som utgångspunkt att de kommunala förvaltningarnas viktigaste uppgift är att tjäna medborgarna och att goda kontakter mellan allmänheten och myndigheterna utgör en väsentlig förutsättning för en stabil och livskraftig demokrati. Åtgärder som syftar till att framhäva service- och demokrati-

aspekter måste dock som jag ser det också vägas mot andra hänsyn som avgör en förvaltnings verksamhet.

Folkrörelsernas roll

Föreningslivets roll när det gäller att förbättra kontakterna mellan medborgarna och myndigheterna har hittills varit underskattad. I de fall man inom myndigheter och förvaltningar uppfattat möjligheterna till samarbete har det skett på ett sätt som ofta dåligt beaktat föreningslivets arbetssätt. Man har sett organisationerna som en kanal för att sprida information, oavsett om det haft någon relevans för organisationen eller ej. Det har åstadkommit åtskillig irritation.

Inom folkrörelserna finns redan i dag en utvecklad informations- och kontaktfunktion i frågor som gäller medlemmarnas relationer till stat och kommun. Inte minst är den väl utvecklad inom organisationer med social eller facklig inriktning. Det gäller t. ex. pensionärsorganisationer, handikapporganisationer, invandrarorganisationer och fackföreningar. De förmedlar i eget intresse kännedom om förhållanden som skall göra det möjligt för medlemmarna att ta till vara sina intressen. Det sker genom egna tidningar, olika slag av verksamhet som föreningarna har men säkert i hög grad även genom personliga kontakter som sträcker sig långt utanför de formellt anslutna medlemmarnas krets.

Inom kommundepartementet pågår ett översynsarbete i syfte att förbättra folkrörelsernas arbetsmöjligheter. Arbetet leds av en referensgrupp med ett 40-tal representanter för olika organisationer. I bl. a. skriften "Folkrörelserna och demokratin" har referensgruppen redovisat sin syn på de nu berörda problemen.

Jag anser att folkrörelserna genom sin verksamhet på olika områden och sin roll i demokratin som opinionsbildare har naturliga möjligheter att skapa breda kontakter mellan förvaltning och medborgare. Ett sådant samarbete förutsätter att ansvariga inom myndigheterna tänker igenom föreningslivets villkor och omfattning, olika medborgargrupperns behov och situation och låter det påverka rutiner, organisation, personalutbildning och information.

Från kommunala organs sida måste samarbete med folkrörelserna bygga på respekt för folkrörelsernas integritet och medvetenhet om att olika organisationer fungerar på olika sätt.

Väl fungerande samarbete med föreningslivet bör enligt min mening vara en väsentlig och naturlig del i myndigheternas strävan att motverka byråkrati och främja många människors deltagande i den demokratiska processen.

2.3.3 Insatser inom personalutbildningen

Byråkratiutredningen tar upp frågan om en förändrad utbildning av tjänstemännen för att nå målet om en bättre service hos myndigheterna. Utredningen framhåller att dagens personalutbildning till stor del är uppbyggd kring de bestämmelser som gäller myndigheternas verksamhet. Utbildningen bör emellertid enligt utredningen i högre grad än i dag också gå ut på att förmedla kunskaper om servicefrågor och om dessa frågars betydelse för samspelet mellan medborgare och myndighet. Utredningen anser det viktigt att ge utbildning i frågor om hur tjänstemän allmänt bör uppträda, hur de bör uttrycka sig språkligt och hur de i olika situationer bör förmedla uppgifter. Utredningen redovisar att utbildning i sådana frågor redan ges i viss utsträckning, men anser att insatserna bör fortsätta och utvecklas ytterligare.

Flera remissinstanser berör utbildningsinsatsernas betydelse för att kontakterna mellan myndigheter och allmänheten skall kunna förbättras.

Statskontoret understryker vikten av brett upplagda utbildningsinsatser för att i ett mera långsiktigt perspektiv förbättra kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan. Skolöverstyrelsen framhåller att utbildning är ett av de främsta medlen för att få den offentliga sektorn genomsyrad av uppfattningen att den står i det allmännas tjänst. Styrelsen pekar både på behovet av internutbildning hos myndigheterna och utbildning inom skolans ansvar. I fråga om internutbildningen framhåller styrelsen vikten av att alla personalgrupper som har särskilt omfattande kontakter med allmänheten får stöd i form av råd och anvisningar. Goda kunskaper på det egna arbetsområdet och en ökad kunskap om andra enheters arbetsområden har enligt skolöverstyrelsen den allra största betydelse för tjänstemannens möjlighet att ge god service till allmänheten.

Också länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) tar upp angelägenheten av att i personalutbildningen framhäva de frågor som har anknytning till kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. LON menar att det är av grundläggande vikt att påverka attityderna hos myndigheterna och tjänstemännen. TCO framhåller bl. a. att den statliga personalutbildningen bör kunna organiseras och planeras så att den personal som skall ge allmänheten service har goda kunskaper om flera olika sidor av myndigheternas verksamhet. Därigenom kan medborgarna bättre hjälpas till rätta i sina myndighetskontakter. SACO/SR anser att särskilda anslag bör avsättas för byråkratibekämpande utbildning, t. ex. i servicefrågor, språkbehandling och förenklingsarbete.

Även jag kan instämma med utredningen i att utbildningsfrågorna bör uppmärksammas särskilt i det fortsatta arbetet för att förbättra kontakterna mellan enskilda och myndigheter. Jag noterar att ett förhållandevis stort antal remissinstanser har berört denna fråga, vilket enligt min mening visar på den vikt som bör ägnas utbildningsfrågorna i framtiden.

Personalutbildningen kan ses som ett viktigt instrument för att säkerställa såväl rättssäkerhet i myndigheternas handläggning av ärenden som dess serviceambitioner. Liksom utredningen och flera remissinstanser anser jag att starka skäl talar för att framhäva de moment i utbildningen som direkt siktar mot bemötandet gentemot allmänheten. De brister och svårigheter i kontakten mellan enskilda och myndigheter som kan finnas bör, såsom jag tidigare har sagt, i stor utsträckning kunna bemästras genom förändrade attityder och en mer serviceorienterad inriktning hos myndigheter och andra offentliga organ. Genom en i viss mån förändrad personalutbildning bör man, utan att sänka den totala ambitionsnivån, kunna åstadkomma viktiga förändringar i dessa avseenden. Ansvaret för hur de utbildningsmoment som jag nu har berört skall prioriteras vilar givetvis i första hand på de utbildningsansvariga myndigheterna och organisationerna inom såväl den statliga som den kommunala sektorn samt på personalorganisationerna. Vad gäller den statliga sidan har jag inhämtat att statens institut för personaladministration och -utbildning (SIPU) ser utbildning i service- och bemötandefrågor som ett prioriterat område i kommande utbildningsprogram. Vid en kommande kurs för chefspersonal kommer bl. a. frågor om språket och beslutsfattandet att behandlas. Vidare är det aktuellt med en nytryckning av ett särskilt studiematerial benämnt "Myndighetens kontakter med allmänheten", vilket ursprungligen utarbetades i samarbete med byråkratiutredningen.

Det föreligger ett starkt samband mellan utbildningsfrågorna och det förenklingsarbete som jag har förordat i föregående avsnitt. Bl. a. bör erfarenheterna av myndigheternas arbete för förenklningar för allmänheten kunna utnyttjas som bakgrundsmaterial i ett utbildningssammanhang. Det är därför betydelsefullt att från centralt håll stödjade myndigheterna i deras utbildningsverksamhet vad avser frågor om bättre kontakter med allmänheten.

2.3.4 Fortsatt uppmärksamhet åt rättssäkerhetsfrågor

I början av 1970-talet genomfördes en del betydelsefulla reformer i syfte att stärka rättsskyddet inom förvaltningen. En viktig reform var införandet av förvaltningslagen (1971:290), som med vissa undantag gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter. Organisationen för den administrativa besvärspövningen har reformerats genom införandet av allmänna förvaltningsdomstolar samt specialdomstolar på olika områden, bl. a. inom den allmänna försäkringen. Genom skadeståndslagen (1972:207, omtryckt 1975:404) infördes bl. a. regler om det allmännas skadeståndsansvar. En reform beträffande ansvarigheten i offentlig tjänst genomfördes fr. o. m. år 1976. Reformen utvärderas f. n. av tjänsteansvarskommittén (Ju 1979:13). En annan viktig reform var uppbyggnaden av samhällets rätts-hjälp.

Rättssäkerhetsfrågorna har ägnats fortsatt uppmärksamhet under hela 1970-talet, bl. a. vid riksdagsbehandlingen av ett flertal motioner i ämnet. Debatten om medborgarnas rättsskydd har dock alltmer förskjutits mot frågor om allmänhetens förtroende för myndigheterna och den enskildes bristande förmåga att hävda sin ställning i ett komplicerat och byråkratiskt samhälle. Riksdagen uttalade sig år 1976 för en översyn av förvaltningslagen. Byråkratiutredningen fick i uppdrag att ta upp frågan om en sådan översyn. Övervägandena redovisades i en promemoria i maj 1978.

Mot bakgrund av byråkratiutredningens överväganden har regeringen tillsatt en parlamentarisk kommitté (förvaltningsrättsutredningen, Ju 1978:09) med uppdrag att se över förvaltningslagen. Kommittén skall enligt sina direktiv försöka åstadkomma så enkla och lättbegripliga regler som möjligt om förvaltningsförfarandet hos myndigheterna. De bestämmelser som föreslås bör syfta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten och att även i övrigt underlätta och förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten.

I förvaltningslagen ingår bestämmelser som ger den enskilde rätt till viss service under den tid som ett ärende handläggs hos myndigheten. Däremot innehåller inte lagen några regler om vilken service i mer vidsträckt betydelse som myndigheterna skall ge. Vissa allmänt hållna bestämmelser för statliga myndigheter om service finns i allmänna verksstadgan (1965:600) och i det s. k. servicecirkuläret (1972:406, omtryckt 1973:794). I 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), som träder i kraft den 1 januari 1981, föreskrivs att en myndighet på begäran av en enskild skall lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Föreskriften är tillämplig på både statliga, kommunala och landstingskommunala myndigheter. Några andra generella regler för den kommunala sektorn finns inte. Kommuner och landstingskommuner beslutar själva vilken service de kommunala myndigheterna skall ge allmänheten. I vissa kommuner har man infört stadgor eller tjänsteföreskrifter av i huvudsak det innehåll som servicecirkuläret har.

Datalagstiftningskommittén (DALK) har i betänkandet (SOU 1980:31) Offentlighetsprincipen och ADB föreslagit en lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling m. m. Kommittén föreslår att det i den lagen tas in en bestämmelse som innebär att den enskilde garanteras upplysning och vägledning av mera praktiskt slag. Enligt DALK är det viktigt att den enskilde får upplysning t. ex. om hur han eller hon rent praktiskt skall gå till väga för att få del av en handling. Betänkandet remissbehandlas f. n.

Byråkratiutredningen framhåller att en bidragande orsak till att myndigheternas roll som serviceorgan är så undanskymd är att den inte är klart uttalad utan mer eller mindre underförstås. En samordning och utveckling av gällande serviceföreskrifter är därför enligt utredningens mening nödvändig.

Målet bör vara att ge servicen en större plats i det dagliga arbetet, att stärka serviceandam och att förbättra serviceutbudet. Utredningen anser att mycket talar för att en särskild servicelag bör införas. Utredningen drar också upp vissa riktlinjer för innehållet i en sådan lag, men den lägger inte fram något eget lagförslag. Frågan bör enligt utredningen få en mer allsidig belysning. Utredningen förordar därför att ett arbete inriktat på en servicelag samordnas med förvaltningsrättsutredningens arbete.

Remissinstanserna delar överlag utredningens bedömning av behovet av en översyn av gällande servicebestämmelser. Universitets- och högskoleämbetet t. ex. anser det viktigt att en allmän serviceplikt slås fast för myndigheternas handlande gentemot allmänheten. Nämnden för samhällsinformation anser det värdefullt med nya bestämmelser som förtydligar ambitionsnivån för myndigheternas service. Från kommunalt håll har dock en avvaktande eller övervägande negativ inställning intagits i frågan.

Remissopinionen är delad när det gäller vilken metod som bör väljas för att utveckla servicebestämmelserna. Bl. a. riksrevisionsverket, länsstyrelserna i Kristianstads och Göteborgs och Bohus län samt SACO/SR och DEFU är positiva till att en särskild servicelag införs.

För egen del vill jag först framhålla det mycket nära sambandet mellan de byråkrati- och rättssäkerhetsdebatter som har förts parallellt under senare år. I ett samhälle där den offentliga sektorn ställer allt högre krav på medborgarna är dessa berättigade att också kunna ställa krav på myndigheterna. Sådana krav kan gälla bl. a. rättvis behandling, snabb och säker ärendehandläggning, hjälp och vägledning i olika frågor samt möjlighet att kunna förstå och påverka myndigheternas handlingssätt.

Genom den översyn av förvaltningslagen som förvaltningsrättsutredningen har i uppdrag att verkställa har kopplingen mellan byråkrati- och rättssäkerhetsfrågorna klart markerats. Byråkratiutredningen har sett förvaltningslagen som ett viktigt hjälpmedel bland många andra för att skapa bättre kontakter mellan myndigheterna och medborgarna. Utredningens synpunkter i fråga om förbättrad service och vägledning, enklare förfaranden, ökad begriplighet m. m. har fått bilda utgångspunkt för översynen av lagen. Dessutom har förvaltningsrättsutredningen genom ett särskilt regeringsbeslut fått i uppdrag att verkställa det vidare utredningsarbetet i fråga om en utveckling av servicebestämmelserna. Härigenom har den samordning som byråkratiutredningen förordade kommit till stånd.

Jag vill understryka betydelsen av det igångsatta översynsarbetet för de allmänna strävandena att förbättra kontakterna mellan enskilda och myndigheter. För den enskilde måste det vara viktigt att kunna klara ut så många frågor som möjligt med myndigheterna redan i första instans. Självfallet finns det också ett starkt allmänt intresse av att kunna undvika ett i många fall kostsamt besvärsförfarande. Genom den inriktning som översynen av förvaltningslagen har fått kan enligt min mening en, ur den enskildes synpunkt, betydelsefull förskjutning ske av tyngdpunkten i förvaltningsför-

farandet från besvärspövningen till förfarandet i första instans hos de myndigheter som står de enskilda närmast och där kontakterna är mest intensiva. Jag vill särskilt betona betydelsen av att få frågan om klara och entydiga servicebestämmelser ytterligare belyst.

Jag vill alltså framhålla vikten av att statsmakterna även fortsättningsvis ägnar rättssäkerhetsfrågorna största uppmärksamhet i strävandena mot bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Rättssäkerhetsbegreppet bör i det sammanhanget ges en mera vidsträckt betydelse än vad som har varit fallet i den hittillsvarande debatten. Förutom frågor av utpräglat juridisk karaktär bör det kunna omfatta för den enskilde viktiga faktorer vid kontakterna med myndigheterna, t. ex. i vilken utsträckning myndigheterna bör hjälpa och vägleda den enskilde i frågor av mera praktisk natur.

2.3.5 Åtgärder för grupper med särskilt behov av stöd

De åtgärder för att förbättra kontakterna mellan enskilda och samhällsorganen som jag har redovisat i det föregående riktar sig till breda grupper av befolkningen. Många människor nås emellertid inte av dessa mera generella insatser. Det finns således en stor del av befolkningen som inte har den kunskap eller initiativförmåga som behövs för att de på bästa sätt skall kunna ta tillvara sina möjligheter i samhället. Det är svårt att närmare beskriva hur stora dessa grupper är och vilka som ingår i dem. Många faktorer har betydelse, bl. a. könstillhörighet, ålder, inkomst, utbildning, förvärvssituation och familjesammansättning. Som en sammanfattande beteckning brukar man tala om resurssvaga grupper.

Enligt byråkratiutredningen är det viktigt att ett arbete som tar särskilt sikte på dessa grupper kommer till stånd. Utredningen anser att en kartläggning och utvärdering bör göras av befintligt utrednings- och forskningsarbete på området. Detta för att få ett underlag för en samlad bedömning av vilka ytterligare insatser som behövs.

Riksrevisionsverket, Falu kommun och Svenska kommunförbundet delar utredningens uppfattning att ett fortsatt arbete bör inriktas på de grupper i samhället som är i behov av särskilt stöd.

Även jag anser det angeläget att i ett fortsatt arbete med att förbättra kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan ta särskild hänsyn till dem som kan förmodas ha speciella svårigheter i kontakterna med myndigheterna. Innan särskilda insatser kan vidtas är det dock nödvändigt att få ett grepp om vilka som har ett behov av en mera aktiv hjälp från samhällets sida och vilka behoven är. Jag instämmer därför med byråkratiutredningen i att en kartläggning och utvärdering bör göras av det utrednings- och forskningsarbete som finns på området samt av de åtgärder som vidtas redan i dag. Jag vill här peka på några omständigheter som kan beaktas i ett sådant arbete.

Ett väsentligt material för bedömningen i denna fråga bör kunna hämtas

dels från låginkomstutredningen och dels från statistiska centralbyråns undersökningar av levnadsförhållandena i Sverige. Låginkomstutredningen gjorde bl. a. en levnadsnivåundersökning. Det var en undersökning av den vuxna befolkningens levnadsförhållanden i vilken ca 6 000 personer i åldern 17–75 år intervjuades. Undersökningen redovisades i en serie delrapporter under åren 1970–1971. I delrapporten Politiska resurser redovisades de enskildas benägenhet och förmåga att överklaga myndighetsbeslut. Dessutom har man undersökt intervjupersonernas egen uppfattning om de blivit orättvist behandlade av någon myndighet.

På uppdrag av riksdagen genomför statistiska centralbyrån årsvis sedan 1974 löpande undersökningar av levnadsförhållandena i Sverige. Resultaten publiceras i Sveriges officiella statistik i serien Levnadsförhållanden. Den senast publicerade rapporten avser förhållandena under år 1976. Bl. a. redovisades resultaten på frågor om de enskildas förmåga att själva kunna utforma en besvärsskrivelse eller överklaga ett beslut som har fattats av en myndighet.

Man bör i sammanhanget uppmärksamma kommunernas viktiga roll för de mest utsatta grupperna i samhället. Varje kommun har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Kommunens ansvar innebär en skyldighet att hjälpa den enskilde, när denne har svårt att finna vägarna till den hjälp och service som samhället i övrigt kan ge. Detta gäller inte minst de grupper av hjälpbehövande som på grund av sin utsatta situation saknar tillräcklig initiativkraft för att nå rätt i vårt fortfarande komplicerade samhälle. Det skulle vara värdefullt att få sammanställt vad som i dag rent praktiskt görs inom kommunernas verksamhetsområde för de resurssvaga grupperna i fråga om kontakterna med myndigheterna.

Detta leder över till den från demokratisk synpunkt än mer angelägna frågan om hur man får flera medborgare att engagera sig och aktivt delta i samhällsarbetet. Denna fråga behandlas av kommunaldemokratiska kommittén. Kommittén är också administrativt ansvarig för genomförandet av ett forskningsprogram om utvärdering av kommunindelningsreformen (prop. 1978/79:61, KU 1978/79:17, rskr 1978/79:79). För arbetet svarar kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Forskningsarbetet är förlagt till statsvetenskapliga och ekonomisk-geografiska institutioner vid landets universitet. Forskningsprogrammet skall genomföras under en tvåårsperiod och vara slutfört senast den 30 juni 1981. Resultatet av detta arbete torde även bli av stort värde när det gäller att finna vägar för hjälp åt de resurssvaga.

Folkrörelserna har en nära kontakt med de grupper i samhället som brukar kallas resurssvaga. I dag saknas emellertid en samlad bild av vad folkrörelserna gör eller kan göra för dessa grupper.

Folkrörelsernas betydelse i förhållande till resurssvaga grupper ligger främst i den direkta personliga kontakten och kunskapen om människors problem. Organisationerna kan identifiera behov och visa hur de skall mötas.

Jag anser att det finns förutsättningar att ytterligare utveckla ett närmare samarbete mellan folkrörelser, myndigheter och kommunala förvaltningar förutsatt att organisationerna får möjlighet att verka på ett självständigt sätt.

Det är vanligt i moderna bostadsområden att utbyggnaden av den sociala och kulturella miljön och servicen släpar efter. De sociala konsekvenserna av en sådan boendemiljö börjar bli kända. Det finns en rad exempel på hur kommuner har inlett samarbete med föreningslivet kring större projekt i nyare bostadsmiljöer. Det har gällt att med förenade krafter ge de boende förutsättningar att skapa en egen fungerande social gemenskap och att solidariskt ge stöd åt dem som av olika skäl har svårare än andra att klara sin situation, formulera egna krav mot samhället och ta eget ansvar. Bland de projekt som man har arbetat med i kommunerna märks särskilt sådana som kretsar kring invandrar-, missbruks-, pensionärs- och ungdomsfrågor.

Detta visar att det är motiverat att försöka klarlägga hur folkrörelsernas arbetsmöjligheter kan utvecklas genom samarbete i projekt med lokal inriktning på kommundelar, bostadsområden etc. Andra mer allmänna åtgärder från samhällsorganens sida kan vara att i samarbete med föreningslivet ta reda på vilken typ av information som är mest angelägen från myndigheter till utsatta grupper samt hur erfarenheter och krav på olika områden kan förmedlas till förtroendevalda och tjänstemän. Sådana åtgärder kan även inriktas på att skapa en bredare och regelbunden kontakt mellan föreningsliv och anställda inom förvaltningar som dagligen har kontakt med resurssvaga grupper.

De omständigheter jag nu har berört utgör givetvis endast exempel på sådant som bör beaktas i en kartläggning av de resurssvaga gruppernas kontakter med myndigheterna. Ansvaret för att ett sådant arbete kommer i gång vilar i första hand på regeringen. Enligt min mening är det väsentligt att det påbörjas snarast. Jag avser därför att i samråd med chefen för socialdepartementet ta initiativ till överläggningar om hur arbetet närmare bör läggas upp. Om det praktiskt bör skötas inom regeringskansliet eller om det bör läggas på något utomstående organ är en fråga som får övervägas närmare i det sammanhanget.

2.3.6 Vissa åtgärder för att stimulera förenklingsarbetet

I det föregående har jag redogjort för min syn på hur det fortsatta förenklingsarbetet bör bedrivas. Som jag har nämnt måste tyngdpunkten i arbetet ligga på de statliga och kommunala organen själva. Jag utgår emellertid från att det på många håll kan vara svart att komma i gång med och nå påvisbara resultat i förenklingsarbetet. Det torde vara nödvändigt att ge stimulans och stöd för arbetet. Ett styrmedel är därvid de författningar som gäller för den offentliga verksamheten. Byråkratiutredningen anser att ett systematiskt förenklingsarbete bör kunna bedrivas utan några särskilda

författningsändringar. För egen del ser jag det emellertid som en styrka om statsmakternas intentioner i fråga om förenklingsarbetet kommer till uttryck i sådana författningar som styr arbetet i förvaltningen.

Jag har tidigare i avsnittet om ökad kommunal självstyrelse förordat visst tillägg till allmänna verksstadgan. Jag anser att man i det sammanhanget även bör överväga föreskrifter som kan stimulera de statliga myndigheternas förenklingsarbete. Jag förordar därför att det i allmänna verksstadgan tas in en bestämmelse med innebörden att myndigheterna bör bedriva ett arbete inriktat på att åstadkomma förenklningar och förbättringar för allmänheten. Jag har i denna fråga samrått med statsrådet Petri och därvid inhämtat att han kommer att föreslå regeringen en sådan åtgärd.

Vad gäller den kommunala sektorn får givetvis innehållet i förenklingsarbetet avgöras utifrån de lokala förutsättningarna inom varje kommun och landstingskommun. Som jag tidigare nämnt har byråkratiutredningen gett en rad exempel på förbättringsåtgärder. Dessa kan enligt min mening stimulera det konkreta förenklingsarbetet även i kommuner och landstingskommuner. Enligt min mening bör ett översynsarbete av detta slag behandlas i förtroendevalda organ.

Enligt 3 kap. 1 § 6 kommunallagen åligger det kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet att handha kommunens resp. landstingskommunens informationsverksamhet i den mån kommunfullmäktige eller landstinget inte har uppdragit denna åt annan nämnd. Jag ser det som naturligt att kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet också ges ett övergripande ansvar i fråga om förenklingsarbetet på samma sätt som i fråga om informationsverksamheten. Jag är medveten om att ett förenklingsarbete självfallet inte kan ses fristående från de olika verksamheter som det gäller. Varje kommunalt organ har ansvar för att ett förenklingsarbete bedrivs inom den egna verksamheten. Enligt min bedömning inrymmer bestämmelsen i 3 kap. 1 § 6 kommunallagen om ansvaret för informationsverksamheten inte direkt ett ansvar för ett sådant systematiskt förenklingsarbete som jag här har talat om. För att betona den vikt som jag tillmäter förenklingsarbetet föreslår jag därför, att kommunallagen kompletteras med en bestämmelse i detta hänseende. Bestämmelsen bör innebära att kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet skall ha det övergripande ansvaret för att sådana förenklingsåtgärder vidtas inom den kommunala resp. landstingskommunala verksamheten som syftar till att underlätta de enskildas kontakter med de kommunala organen.

Även om huvudansvaret för förenklingsarbetet ligger hos de olika samhällsorganen själva måste enligt byråkratiutredningen ett centralt arbete också bedrivas. Särskilt betydelsefull är uppgiften att samordna förenklingsarbetet. Genom initiativ från centralt håll kan man t. ex. genom försöksverksamhet på vissa myndigheter pröva olika förenklingsåtgärder. Enligt utredningen är det naturligt att de centrala rationaliseringsorganen får en nyckelroll i det arbetet. Vidare bör en särskild bevakning finnas i

regeringskansliet.

Flera remissinstanser, bl. a. riksrevisionsverket, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Landstingsförbundet, SACO/SR och TCO, framhåller att det är viktigt att förenklingsarbetet stöds och bevakas från centralt håll. TCO anser att centralt stöd framför allt bör ske genom att man skapar tillfällen att utbyta erfarenheter. Enligt TCO bör statskontoret ges ansvaret för denna samordning.

För egen del vill jag framhålla att grundtanken i det fortsatta arbetet med att förbättra kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen måste vara att det väsentliga arbetet sker hos myndigheterna själva. Samtidigt är det viktigt för statsmakterna att fortlöpande kunna följa arbetet och att vid behov kunna påverka det och driva det vidare. För ett framgångsrikt förenklingsarbete är det därför också enligt min mening nödvändigt med insatser på centralt håll. Det gäller då främst att initiera, samordna och utveckla förenklingsarbetet.

Statskontoret och riksrevisionsverket har ett särskilt ansvar för utvecklingsarbete inom den statliga sektorn. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har delvis motsvarande uppgifter i fråga om kommunernas och landstingskommunernas verksamhetsområden. Även inom regeringskansliet sker redan en bevakning av en del av de frågor som bör ingå i myndigheternas förenklingsarbete. Således bevakas och samordnas språkfrågorna i statsrådsberedningen. Vid statsrådsberedningens granskning av författningsförslag uppmärksammas bl. a. möjligheterna att förenkla författningarna. Justitiedepartementet har ett övergripande ansvar i frågor om t. ex. förvaltningsförfarandet, tillgången till allmänna handlingar och därmed sammanhängande frågor. Budgetdepartementet ansvarar för budgetprocessen och har det samordnande ansvaret för rationaliserings- och utvecklingsarbetet inom statsförvaltningen. Budgetdepartementet svarar vidare bl. a. för insatserna inom samhällsinformationen samt för den statliga personalutbildningen. Kommundepartementet har en samordnande funktion i frågor som rör kommunerna, landstingskommunerna och stora delar av länsförvaltningen. Inom departementets arbetsområde bedrivs f. n. ett betydelsefullt arbete av stat-kommungruppen. Den skall enligt sina direktiv bl. a. sträva efter att minska krångel och ta bort onödig byråkrati i förhållandet mellan statliga och kommunala organ.

Den bevakning av förenklingsfrågor som redan förekommer bör ta sikte på att få myndigheterna att själva arbeta med dessa frågor. Särskilt i början är det enligt min mening viktigt att kunna stödja myndigheterna i deras förenklingsarbete och aktivt verka för att detta arbete bedrivs systematiskt och målmedvetet. Jag vill i detta sammanhang nämna något om vad som kan göras till stöd för myndigheternas förenklingsarbete.

Regeringen har i de årliga anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar för budgetåren 1980/81 och 1981/82 krävt att myndigheterna skall lämna en redogörelse för vilka åtgärder de har vidtagit för att motverka

krängel och onödig byråkrati och för att i övrigt underlätta allmänhetens kontakter med myndigheterna. Det ankommer i första hand på fackdepartementen att inom sina respektive verksamhetsområden följa upp myndigheternas uppgifter i dessa avseenden. En betydelsefull uppgift är att över hela fältet sammanställa och utvärdera myndigheternas redovisning av förenklingsarbetet och sprida kännedom om de olika åtgärder som vidtas på skilda håll. Härigenom kan myndigheterna få uppslag till egna insatser och stimuleras till ett effektivt förenklingsarbete. I det sammanhanget kan byråkratiutredningens förslag i fråga om en aktiverad förslagsverksamhet övervägas närmare. Givetvis är det också angeläget att kunna ta tillvara allmänhetens erfarenheter av kontakterna med myndigheterna. Jag ser det även som väsentligt att allmänheten har ett forum i regeringskansliet till vilket man kan vända sig i dessa frågor. Det skulle enligt min mening också vara av stort värde att kunna bereda företrädare för centrala ämbetsverk, kommunförbunden, näringslivet, personalorganisationerna och folkrörelserna tillfälle att delta i diskussionen om hur arbetet bör bedrivas och därigenom medverka till att förenklingsarbetet förs vidare. Det av TCO patalade behovet för myndigheterna att kunna uthyta erfarenheter kan härigenom tillgodoses. På så sätt kan byråkratiutredningens exempelsamling också vidareutvecklas. Jag har tidigare berört frågan om insatser inom personalutbildningen. När det gäller sådana frågor är det betydelsefullt att på olika sätt stödja myndigheterna.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommundepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1977:179).
2. lag om ändring i lagen (1964:63) om kommunal beredskap.

Förslaget under 1 har upprättats i samråd med chefen för budgetdepartementet och förslaget under 2 i samråd med chefen för försvarsdepartementet.

4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen

dels föreslar riksdagen att anta lagförslagen,

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i det föregående om det fortsatta arbetet med att stärka den kommunala självstyrelsen och förbättra kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anført för den åtgärd och det ändamal som föredraganden har hemställt om.

Sammanfattning av statskontrollkommitténs förslag

1 Inledning

Statskontrollkommittén har gjort en samlad översyn av statens tillsyns- och kontrollfunktioner gentemot kommunerna och landstingskommunerna. Syftet med översynen har varit att mönstra ut sådana detaljföreskrifter som med hänsyn till de kommunala och landstingskommunala organens resurser inte längre är nödvändiga.

I betänkandet konstaterar kommittén att förutsättningarna för att vidga kommunernas och landstingskommunernas ansvar och handlingsfrihet ökat. Genom kommunindelningsreformen och i takt med samhällsverksamhetens utbyggnad har förvaltningsorganisationen tillförts sakkunskap på olika områden. Detta förhållande gör det enligt kommittén möjligt att begränsa den statliga tillsynen och kontrollen.

Flera konkreta åtgärder har under den senaste 10-årsperioden vidtagits för att öka de kommunala och landstingskommunala organens handlingsfrihet. Sammantaget har de olika förslagen medfört att det kommunala självbestämmandet ökat i betydande omfattning.

En första uppgift för kommittén har varit att kartlägga de problem som finns rörande förhållandet mellan statliga och kommunala myndigheter. I enlighet med vad som framhålls i direktiven har kommuner och landstingskommuner under arbetets gång på olika sätt beretts tillfälle att framföra synpunkter och önskemål om förenklingar.

Förslagen från kommunerna och landstingskommunerna om förändringar spänner över flera samhällssektorer. Statskontrollkommittén har inte ansett det vara möjligt att behandla samtliga frågor som förts fram. Vissa områden har därför prioriterats i utredningsarbetet. Dessa är

- underställning av kommunala och landstingskommunala beslut hos statlig myndighet
- formerna för statsbidragsgivningen
- myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd
- statskontrollen i fråga om
 - barnomsorg
 - äldrevård
 - långtidssjukvård
 - gatu- och väghållning.

De frågor som kommittén ansåg borde utredas i första hand har blivit föremål för särskilda förstudier. Dessa har haft till syfte att utgöra underlag för diskussioner inom kommittén om reformbehovet inom de olika sakområdena.

De önskemål om förändringar av den statliga tillsynen som kommuner och

landstingskommuner fört fram har kommittén tagit upp vid överläggningar med olika statliga myndigheter. Genom dessa kontakter har kommittén också blivit informerad om den syn på statlig styrning genom föreskrifter och råd som myndigheterna har samt om de aktiviteter som bedrivs för att ta bort onödiga detaljreglering.

Kommitténs utredningsarbete inom olika sakområden har hittills resulterat i fyra delbetänkanden. I november 1977 presenterade sålunda statskontrollkommittén två delbetänkanden: (Ds Kn 1977:7) om underställning av lån och borgen och (Ds Kn 1977:8) om underställning av brandordning. I dessa betänkanden föreslog kommittén att bestämmelserna i kommunallagen (1977:179) om att regeringens medgivande, utom i vissa fall, behövs för att kommun och landstingskommun skall få ta upp lån och teckna borgen mönstras ut samt att underställningsskyldigheten när det gäller kommunfullmäktiges beslut om antagande av brandordning slopas liksom länsstyrelsernas möjlighet att utfärda brandordning.

Kommittén behandlade i det tredje delbetänkandet (Ds Kn 1978:3) Ökat kommunalt ansvar för barnomsorgen statskontrollen av den kommunala barnomsorgen. Kommittén konstaterade i betänkandet att tillsynen i vissa avseenden är omotiverad och föreslog förändringar i tillsynssystemet. Vidare presenterades ett principförslag till förenklad statsbidragsgivning avseende kommunala förskolor och fritidshem samt familjedaghem.

I det fjärde delbetänkandet (Ds Kn 1979:3) Ökat kommunalt väghållningsansvar har kommittén föreslagit att de nuvarande statsbidragen till kommunala gator och vägar ersätts av ett mer generellt utformat stöd och att kommunerna tar över en större del av ansvaret för väghållningen i tätorterna.

Kommittén har vidare presenterat två rapporter, nämligen dels (Ds Kn 1977:9) om forskning rörande statskontroll av kommunerna och landstingskommunerna, dels (Ds Kn 1979:9) om de specialdestinerade statsbidragen till kommunerna och landstingskommunerna.

För att få en systematisk medverkan från ämbetsverkens sida när det gäller frågan om statlig tillsyn och kontroll genom föreskrifter, anvisningar och råd hemställde kommittén den 24 maj 1978 att regeringen skulle ge de centrala statliga myndigheterna i uppdrag att se över gällande normer i syfte att öka den kommunala självstyrelsen. Regeringen uppdrog enligt beslut den 26 oktober 1978 åt vissa myndigheter att till kommundepartementet redovisa vidtagna och planerade åtgärder.

2 Den kommunala självstyrelsens utveckling

Under kommunallagarnas första tid splade kommunerna en betydligt mer begränsad roll än nu. Deras verksamhet omfattade dels lokala statliga angelägenheter, dels frågor som kunde hänföras till ett allmänt kompetensstadgande om att kommunen skulle sköta sina "egna gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter". I dag har kommunerna ansvaret för de flesta samhällsuppgifter som direkt berör den enskilde. Socialvård och undervisning är de viktigaste verksamheterna. Landstingskommunernas helt

dominerande uppgift är hälso- och sjukvården.

De genomgripande förändringar som kommunerna och landstingskommunerna genomgått under efterkrigstiden har lett till en betydande omstrukturering av såväl de kommunala nämnderna som förvaltningen. Strävan har varit att skapa en effektiv och enhetlig organisation. Nämndorganisationen har under senare år utvecklats på olika sätt. Behovet av samordning och samarbete mellan nämnderna har blivit alltmer framträdande. Förvaltningsorganens organisationsstruktur (uppdelning på kontor, avdelning, sektion etc.) i kommuner och landstingskommuner har successivt anpassats till nya behov.

För vissa samhällsuppgifter behöver kommuner och landstingskommuner samarbeta. I många fall sker det genom ett civilrättsligt avtal. När det är fråga om mer permanent samverkan sker detta i form av kommunalt bolag, stiftelse eller kommunalförbund. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet är privaträttsliga sammanslutningar med resp. kommuner och landstingskommuner som medlemmar.

Kommunförbundens uppgift att bevaka de kommunala intressena gentemot statsmakterna och samhället i övrigt sker på olika sätt. Kommunförbunden bidrar med sina resurser till den kunskap och kapacitet som kommunerna och landstingskommunerna totalt förfogar över.

3 Olika former av statskontroll

Statens tillsyn och kontroll över kommunernas och landstingskommunernas verksamhet utövas i olika former. Det mest vidsträckt tillämpningsområdet har den statskontroll som utlöses på enskilds initiativ genom *besvär* över ett kommunalt eller landstingskommunalt beslut. Besvär som anförs med stöd av kommunallagen, s. k. kommunalbesvär, är den kontrollform som innebär det minsta ingreppet i den kommunala självstyrelsen. En mer ingående kontroll kommer till stånd genom s. k. förvaltningsbesvär, som anförs med stöd av specialförfattningar.

Vissa beslut av kommuner och landstingskommuner prövas och fastställs av regeringen eller annan statlig myndighet genom *underställning*. Exempel på sådana ärenden utgör antagande av kommunala stadgor, planläggningsbeslut och beslut om vissa avgifter.

Effektivitetskontroll sker med stöd av olika specialförfattningar, som ålägger kommunerna och landstingskommunerna att svara för vissa förvaltningsuppgifter och som föreskriver statlig tillsyn över att uppgifterna fullgörs på ett tillfredsställande sätt. Exempel på sådan reglering erbjuder hälsovårdsstadgan och brandstadgan. En mycket långtgående styrning är möjlig genom att staten inom vissa verksamhetsgrenar kan bestämma över resurstilldelningen till kommuner och landstingskommuner. Exempel på *ekonomiska styrmedel* är investeringsavgifter och statsbidrag.

Genom lagstiftningen ges ofta centrala ämbetsverk befogenhet att utfärda *tillämpningsföreskrifter*. Denna anvisningsverksamhet är på vissa områden av betydande omfattning och utgör ett väsentligt statligt styrinstrument över kommunerna och landstingskommunerna.

4 Minskad underställning av kommunala och landstingskommunala beslut

Underställningsförfarandet intar en klar särställning bland alla de olika former av statlig tillsyn av kommunal verksamhet som i dag förekommer. Det normala är att statlig kontroll av kommunala och landstingskommunala organs sätt att fullgöra uppgifter som staten ålagt dem sker först sedan kontrollåtgärder har påkallats genom besvär eller när något missförhållande har uppstått eller kan befaras uppstå. Underställningsinstitutet utmärks däremot av att det kommunala eller landstingskommunala beslutet blir juridiskt gällande först sedan prövning och godkännande har skett av statlig myndighet.

Enligt statskontrollkommitténs mening är det uppenbart att underställningsförfarandet med dess karaktär av generell statskontroll allmänt sett mindre väl överensstämmer med en modern syn på samspelet mellan å ena sidan statliga och å andra sidan kommunala och landstingskommunala organ. Underställningsförfarandet har dock delvis till syfte att garantera laglighet och skälighet hos de kommunala besluten samt den enskildes rättssäkerhet och lika tillgång till samhällsservice. Förutsättningarna för en vidgad kommunal självstyrelse har ökat genom att de kommunala förvaltningsorganen fått större resurser och därmed också bättre beslutsunderlag.

Underställningsförfarandet har påtagliga nackdelar. I alla de ärenden där fastställelsemyndigheten utan saklig ändring fastställer det kommunala eller landstingskommunala beslutet innebär underställningsförfarandet en onödig administrativ omgång. Förfarandet kan ibland skapa byråkrati och en orationell handläggning som givetvis även har negativa kostnadseffekter.

Statskontrollkommittén har kartlagt alla underställningsbestämmelser, som av kommunerna och landstingskommunerna uppfattas som onödig statskontroll. Mot bakgrund av denna samlade bild av underställningsinstitutet har kommittén övervägt behovet av förändringar. Den grundläggande utgångspunkten vid genomgången har varit att underställning endast bör komma till användning i undantagsfall där andra tillsynsformer efter noggrant övervägande bedömts vara otillräckliga.

I följande fall har statskontrollkommittén föreslagit att underställningskyldigheten tas bort

- beslut om ianspråktagande av medel ur kapitalfond
- beslut om kommunal beredskapsplan
- beslut om instruktion för skolchef och biträdande skoldirektör
- beslut om ny, till- eller ombyggnad av skolhus för gymnasieskola inom landstingskommunens verksamhetsområde
- beslut om reglemente för folkhögskola med kommun eller landstingskommun som huvudman.

Statskontrollkommittén har lämnat synpunkter på ytterligare ett tjugotal olika bestämmelser om underställning. Samtliga dessa ligger inom sakområden som andra statliga kommittéer givits i uppdrag att utreda. I direktiven

för kommittén anges att förändringar som kan göras oberoende av överväganden inom andra sakområden i första hand skall övervägas. Statskontrollkommittén har därför avstått från att lägga författningsförslag när det gäller underställning som ryms inom andra kommittéers sakområden. I dessa fall har i stället allmänna synpunkter på underställningsförfarandet redovisats.

5 Förenklad statsbidragsgivning

Statsbidragen kan indelas i två huvudgrupper, nämligen allmänna bidrag och specialdestinerade bidrag. Det allmänna bidraget utgör ett tillskott till den kommunala ekonomin utan särskilda förbehåll beträffande medlens användning. Det specialdestinerade bidraget ger stöd åt en viss kommunal verksamhet.

De specialdestinerade bidragen kan delas in i investerings- och driftbidrag. Dessa kan i sin tur delas in i följande tre kategorier

- prestationsrelaterade bidrag
- kostnadsrelaterade bidrag
- avlösnings- och avtalsbidrag.

Statskontrollkommitténs studium av statsbidragsreglerna visar att systemet med speciella statsbidrag är förhållandevis komplicerat. Antalet bidrag är stort och varje bidrag är reglerat i en särskild författning. Många bidrag utgår till relativt begränsade kommunala verksamhetsområden.

För en del speciella statsbidrag gäller alltså ganska detaljerade bestämmelser, som enligt statskontrollkommitténs mening verkar onödigt styrande på verksamhetens utformning och innehåll. Detta gäller också i fråga om föreskrifter och anvisningar med långtgående krav på detaljredovisning av kostnader m. m. och med inslag av kontroll från vederbörande myndigheters sida. Andra bidrag åter utgår i mer schabloniserade former, dvs. utan större detaljredovisning och kostnadskontroll.

När det gäller att få till stånd förenklingar i de specialreglerade statsbidragen är det möjligt att gå fram på olika vägar. Följande alternativ eller kombinationer därav kan övervägas.

- Ökad prestationsrelaterad bidragsgivning
- Avveckling av anläggningsbidrag, där driftbidrag utgår, genom att det till driftbidraget läggs ett belopp för en periodiscrad anläggnings- eller lokalkostnad
- Bidragsunderlaget för vissa kostnadsrelaterade bidrag, t. ex. för äldre-
vård, nykterhetsvård, viss övrig socialvård bör göras lättare att ta fram,
precisera och redovisa
- Slopande eller begränsning av vissa kostnadsredovisningar, specifikationer och liknande uppgifter.

Statskontrollkommittén föreslår att regeringen i budgetanvisningarna ger myndigheterna i uppdrag att i samband med deras arbete med anslagsfram-

ställningar avseende statsbidrag se över statsbidragsförfattningar, tillämpningsföreskrifter och anvisningar i syfte att åstadkomma förenklingar såväl för de kommunala huvudmännen som för myndigheterna själva.

Enligt statskontrollkommitténs uppfattning bör följande statsbidrag omgäende övervägas av resp. myndigheter, nämligen statsbidrag till

- familjebidrag
- anordnande av skyddsrum
- översiktlig kommunal planering
- sysselsättningskapande åtgärder
- kollektivtrafik
- social hemhjälp
- färdtjänst
- vårdanstalter och inackorderings/behandlingshem för alkoholmissbrukare
- särskolor
- lantbruksskolor.

När det gäller statsbidragen till undervisningsväsendet så har bl. a. skoladministrativa kommittén nyligen föreslagit förenklingar av dessa.

Statskontrollkommittén vill i sammanhanget fästa uppmärksamheten på att kommunerna och landstingskommunerna ofta råkar i likviditetssvårigheter p.g.a. att vissa statsbidragskonstruktioner inte medger att förskott utbetalas eller innebär att förskott utgår med alltför låga belopp. Ett lämpligt tillvägagångssätt för att komma tillrätta med dessa problem kan enligt kommittén vara att en särskild arbetsgrupp tillsätts med företrädare för kommundepartementet, budgetdepartementet och de båda kommunförbunden, som skall ha till uppgift att kartlägga problemen och överväga möjligheterna till förändringar.

6 Statsbidragsberättigade kommunala arbeten

Riksdagens revisorer har granskat det sätt på vilket statliga bidrag till kommunala investeringar har utnyttjats. Särskild hänsyn har därvid tagits till effektivitet och kostnader. Granskningspromemorian (4/1977) Statsbidragsberättigade kommunala arbeten har remissbehandlats och överlämnats till regeringen som den 6 december 1977 beslutade att överlämna ärendet till statskontrollkommittén.

I granskningspromemorian redovisade undersökningar om kommunernas val av regiform och upphandling tyder på att det i många kommuner varit brister i beslutsunderlaget. Revisorerna är därför av den uppfattningen att det vore värdefullt om allmänna riktlinjer för valet mellan olika regiformer utarbetades med syfte att eliminera olikheter i konkurrensituationen. Dessa riktlinjer borde innefatta vissa allmänna rekommendationer om kalkylunderlag.

Att ställa krav på särskilda system för kostnadskalkylering och kostnadsredovisning liksom andra formella krav rörande handläggningen av bidrags-

berättigade byggnads- och anläggningsarbeten finner kommittén direkt olämpligt. Sådana krav skulle i många fall leda till en onödig byråkratisk hantering och således motverka kravet på effektiv användning av offentliga medel.

Statskontrollkommittén föreslår att regeringen ger statens råd för byggnadsforskning i uppdrag att i samråd med vägverket, byggnadsstyrelsen och representanter för kommunerna och landstingskommunerna utarbeta underlag för fortbildning om kostnadskalkylering och kostnadsredovisning m. m. av byggnads- och anläggningsarbeten.

7 Begränsning av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd

En betydande del av den statliga tillsynen och kontrollen av kommunerna och landstingskommunerna sker genom de statliga myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd. Grunden för myndigheternas befogenheter i detta avseende finns bl. a. i resp. myndighets instruktion samt i lagar och andra författningar som reglerar olika kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden.

Kommittén föreslår att det i en särskild förordning föreskrivs att statliga myndigheter skall ta bort sådana föreskrifter, anvisningar och allmänna råd som inte längre kan anses nödvändiga. Syftet skall vara att stärka den kommunala självstyrelsen. Resultatet av översynen föreslås redovisas till regeringen senast den 1 juli 1983. I översynsarbetet är det av vikt att samråd sker med företrädare för kommuner och landstingskommuner.

Kommuner och landstingskommuner uppfattar ibland utfärdade anvisningar och råd som mer bindande än vad som från myndigheternas sida varit avsikten. Terminologiska oklarheter bidrar på så sätt till en mer omfattande statlig kontroll och styrning än som avsetts.

Kommittén anser att begreppen föreskrifter och allmänna råd är fullt tillräckliga. Kommittén föreslår därför att myndigheterna genom en särskild förordning åläggs att mönstra ut begreppet anvisningar ur sina författningssamlingar.

I 9 § författningssamlingsförordningen finns bestämmelser om att vissa centrala myndigheter skall ge ut författningssamlingar. Dessa skall ha visst i förordningen föreskrivet utseende. Det förekommer dock att publiceringen av myndigheternas författningar inte sker på föreskrivet sätt. Detta är enligt kommitténs mening otillfredsställande. De myndigheter som berörs av det anförda bör därför i samband med att begreppet anvisningar byts ut också ta upp den här frågan.

Myndigheternas rätt att utfärda föreskrifter, anvisningar och råd begränsas genom en särskild kungörelse. Kungörelsen innebär att myndigheterna inte utan regeringens medgivande får utfärda sådana föreskrifter, anvisningar eller råd som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer, om detta i mer än oväsentlig grad kan leda till kostnadsökningar i den verksamhet som berörs. En liknande begränsning i myndigheternas verksamhet måste anses väl så motiverad för att förhindra att inskränkningar görs

i den kommunala självstyrelsen. Statskontrollkommittén anser därför att begränsningskungörelsen bör ändras så det anges att även statskontrollaspekterna skall beaktas då föreskrifter och allmänna råd utfärdas.

I likhet med vad som gäller då de ekonomiska konsekvenserna av föreskrifter och råd skall bedömas, kan statskontrollaspekterna inte prövas på ett allsidigt sätt utan att de som berörs ges tillfälle att framföra sina synpunkter. Statskontrollkommittén föreslår därför att det i begränsningskungörelsen föreskrivs att statlig myndighet som meddelar föreskrifter eller råd alltid skall samråda med berörda parter, såvida inte regeringen förordnat annat. En sådan samverkan kan även ses som ett led i strävandena att fördjupa demokratin i samhället.

När det gäller samråd om normer avseende administrativa rutiner i anslutning till ansökan, utbetalning och kontroll av statsbidrag har de erfarenheter som statskontrollkommittén vunnit under utredningsarbetet gett vid handen att myndigheternas kontakter med företrädarna för kommunerna och landstingskommunerna varit otillräckliga. Kommittén föreslår därför att begränsningskungörelsen kompletteras med en ny paragraf där det klart anges att myndigheterna innan beslut fattas om nya eller ändrade föreskrifter eller råd som gäller statsbidragens administration skall höra företrädare för kommunerna och landstingskommunerna.

8 Fortsatt utvecklingsarbete

När medborgarna ställer krav på insatser av samhället riktar sig deras krav ofta inte mot något speciellt samhällsorgan. I stället betraktas samhället som en helhet där staten, kommunerna och landstingskommunerna ingår och samarbetar. Samhällsbyggandet är lika mycket kommunernas och landstingskommunernas som statens uppgift. Den offentliga verksamheten kan således betraktas som en enhet. Detta innebär att en långtgående samordning av de olika samhällsorganen krävs. En annan grundläggande förutsättning för en målmedveten reformpolitik är att det råder balans i samhälls-ekonomi mellan anspråk och resurser. Samordningen av de olika delarna av samhällsverksamheten måste därför tillkomma staten för att nödvändiga avvägningar skall kunna göras om fördelningen av samhällets resurser.

Samtidigt kan det konstateras att kommunal självstyrelse är den form av decentraliserad samhällsförvaltning som kommit att betraktas som ett nödvändigt fundament i den svenska demokratin. Genom den kan demokratin idé om människornas medinflytande på angelägenheter som berör dem förverkligas i vid omfattning. Kommunerna och landstingskommunerna måste ha en stark ställning om samhällsverksamheten skall kunna utformas nära de enskilda människorna.

De enskilda människorna har krav på rättssäkerhet, sysselsättning och lika tillgång till samhällsservice. Staten måste därför kunna påverka – och i viss mån också styra – den kommunala verksamheten. Det är dock knappast möjligt att ställa upp någon allmängiltig princip som kan tillämpas vid ställningstaganden till utformningen av statens tillsyns- och kontrollfunktioner. En avvägning mellan delvis motstridiga intressen måste komma till stånd

vid varje tillfälle.

Statskontrollkommittén har visat hur arbetet med att successivt reformera formerna för statens tillsyns- och kontrollfunktioner kan läggas upp. För att det fortsatta förändringsarbetet skall kunna bedrivas med nödvändig överblick och fasthet är det angeläget att en samordnande bevakning av formerna för statens tillsyn över kommunerna och landstingskommunerna sker inom regeringskansliet.

Frågan om förhållandet mellan statliga och kommunala myndigheter bör enligt statskontrollkommitténs mening normalt prövas i samband med att sakområdet utreds. Detta kan, som kommittén tidigare diskuterat, ske inom de statliga myndigheterna i samband med översyn av myndigheternas föreskrifter och råd eller då nya föreskrifter och råd utarbetas. Det bör även regelmässigt ske i samband med att en statlig kommitté utreder ett sakområde som berör kommunerna eller landstingskommunerna. Mot den bakgrunden föreslår kommittén att tilläggsdirektiv utfärdas till samtliga kommittéer med uppgift att pröva frågan om statskontrollens utformning. Enligt statskontrollkommitténs uppfattning är det av utomordentligt stor vikt att även effekterna av olika kommittéförslag när det gäller den kommunala självstyrelsen redovisas i betänkanden. I detta hänseende framläggs förslag till ändring i kommittéförordningen (1976:119). Ett sådant obligatoriskt krav för kommittéer och särskilda utredare ger ökade möjligheter att på ett samordnat sätt inom regeringskansliet bevaka formerna för statens tillsyn över kommunerna och landstingskommunerna.

Arbetet med att reformera formerna för statens tillsyns- och kontrollfunktioner måste bedrivas på ett sådant sätt att problemen fortlöpande kan lösas. De centrala ämbetsverkens överblick och kunskap är därvid av stor betydelse. Statskontrollkommittén föreslår därför genom tillägg i allmänna verksstadgan (1965:600) att myndigheterna inom sina områden skall verka för att öka den kommunala självstyrelsen.

Sammanställning av remissyttrandena över statskontrollkommitténs slutbetänkande (SOU 1980:10) Ökad kommunal självstyrelse

1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av riksdagens ombudsmän (JO), kammarrätten i Göteborg, rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, civilförsvartsstyrelsen, socialstyrelsen, statens handikappråd, riksförsäkringsverket, statens vägverk, statens trafiksäkerhetsverk, transportrådet, statskontoret, riksrevisionsverket, riksskatteverket, riksarkivet, riksantikvarieämbetet och statens historiska museer, universitets- och högskoleämbetet, skolöverstyrelsen, statens livsmedelsverk, statens naturvårdsverk, statens pris- och kartellnämnd, konsumentverket, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, statens invandrarverk, bostadsstyrelsen,* statens planverk, statens lantmäteriverk, statens industriverk, statens brandnämnd, riksnämnden för kommunal beredskap, länsstyrelserna i Södermanlands, Jönköpings, Blekinge, Malmöhus, Hallands, Skaraborgs, Örebro, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län, kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07), landstingskommunerna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Botkyrka, Järfälla, Stockholms, Uppsala, Nyköpings, Vingåkers, Mjölby, Norrköpings, Eksjö, Jönköpings, Växjö, Mörbylånga, Gotlands, Karlskrona, Ronneby, Persstorps, Simrishamns, Eslövs, Helsingborgs, Staffanstorps, Falkenbergs, Halmstads, Göteborgs, Svenljunga, Hagfors, Nora, Örebro, Fagersta, Västerås, Borlänge, Malungs, Gävle, Söderhamns, Härnösands, Sundsvalls, Härjedalens, Östersunds, Norsjö, Umeå och Luleå kommuner, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska handelskammarförbundet, Sveriges hantverks- och industriorganisation – Familjeföretagen (SHIO), Sveriges industriförbund, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), ArkitektFörbundet och De Handikappades Riksförbund (DHR).

Riksarkivet har bifogat yttranden från landsarkiven i Vadstena, Lund, Härnösand och Östersund. Universitets- och högskoleämbetet har överlämnat yttranden från universiteten i Stockholm, Lund, Göteborg och Umeå. Universitetet har i sin tur bifogat yttranden, universitetet i Stockholm från statsvetenskapliga institutionen och institutionen för socionomutbildning –

Socialhögskolan, universitetet i Lund från juridiska och samhällsvetenskapliga fakultetsnämnderna, universitetet i Göteborg från företagsekonomiska och nationalekonomiska institutionerna och universitetet i Umeå från samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden. Länsstyrelserna i Södermanlands, Skaraborgs, Örebro och Jämtlands län har bifogat yttranden från vägförvaltningen i resp. län. Länsstyrelserna i Skaraborgs och Örebro län har dessutom bifogat yttranden från länskolnämnden i resp. län. Centralorganisationen SACO/SR har utan eget ställningstagande hänvisat till ett bifogat yttrande från Sveriges Läkarförbund. Även LO har avstått från eget yttrande och hänvisat till ett bifogat yttrande från Svenska Kommunalarbetsförbundet.

Yttrande över betänkandet har dessutom inkommit från SIS – Standardiseringskommissionen i Sverige.

2 Allmänna synpunkter

Det övervägande flertalet av de remissinstanser som lämnar allmänna omdömen om statskontrollkommitténs arbete anser att betänkandet är förtjänstfullt. Ett stort antal remissinstanser ansluter sig också i stort sett till de allmänna och principiella synpunkter som kommittén redovisar i betänkandet. Endast ett fåtal instanser anför mer kritiska helhetsomdömen. Vissa allmänt kritiska synpunkter förekommer dock även hos de remissinstanser som i princip är positiva till kommitténs arbete.

Till de positiva remissinstanserna hör *riksrevisionsverket* (RRV), som delar kommitténs uppfattning att samspelet mellan staten samt kommunerna och landstingskommunerna måste bygga på grundsynen om en enhetlig offentlig verksamhet. Detta innebär enligt RRV att en långtgående samordning mellan de olika samhällsorganen krävs. En annan grundläggande förutsättning för en målmedveten samhällsutveckling är att det råder balans i samhällsekonomin mellan anspråk och resurser. Ansvaret härför vilar på staten. Staten har dessutom det yttersta ansvaret även för kommunernas ekonomi, ett ansvar som kommer till uttryck bl. a. i de kommunala skatteutjämningsbidragen och överenskommelser med kommunförbunden om hur den kommunala konsumtionen inom olika områden bör utvecklas. Statens ansvar skulle bli ännu mer uttalat om t. ex. ett kommunalt skattetak infördes. Samordningen av de olika delarna av den offentliga verksamheten måste, anför verket, därför tillkomma staten. Det är av dessa skäl också nödvändigt att staten kan påverka – och i viss mån också styra – den kommunala verksamheten. RRV delar kommitténs uppfattning att man bör välja sådana former för statskontroll att ett förtroendefullt och ömsesidigt samarbete främjas. Verket poängterar dock vikten av att fördelning av ansvar och befogenheter mellan stat och kommun klarläggs på ett entydigt sätt. Framför allt gäller detta inom de områden som är reglerade genom speciallagstiftning. RRV kan därför inte förutsättningslöst instämma i

den uppfattning om statliga organs uppgifter gentemot kommuner och landstingskommuner som kommittén redovisar. Enligt verkets uppfattning kan man aldrig bortse från att staten har det övergripande ansvaret för samhällsekonomin, inbegripet ekonomin inom den kommunala sektorn, att det finns ett behov av koppling mellan övergripande planering och verkställighetsfunktion, att statliga organ har till uppgift att vid behov påtala brister och föreslå statsmakterna åtgärder om övergripande mål inte uppnås och/eller väsentliga riktlinjer inte följs och att ansvar för tillståndet i kommunerna inte enbart utkrävs på kommunalpolitisk nivå utan lika ofta, och ofta primärt, på statsmaktsnivå. RRV anser liksom kommittén att det knappast är möjligt att ställa upp någon allmängiltig princip för utformningen av statens tillsyns- och kontrollfunktioner. Verket anser vidare att statens tillsyns- och kontrollfunktioner även framgent löpande måste anpassas till de behov som statsmakterna bedömer vara skäligen med hänsyn till kraven på samordning, likformighet och effektivitet i resursutnyttjandet.

Enligt RRV torde de förslag till ökad kommunal självstyrelse som kommittén har lagt fram leda till effektivare användning av samhällsresurserna, även om utredningen inte klart påvisat detta. Verket ställer sig därför i princip positivt till flertalet förslag. Förslagen kommer dock enligt verkets bedömning att få endast marginell betydelse när det gäller att dämpa den offentliga utgiftsökningen. Kommittén har enligt verket inte lyckats finna konkreta exempel på sådan statlig normgivning och annan tillsynsverksamhet som medför ökade kostnader för kommunerna. RRV anser det vidare vara en brist att kommittén i fråga om effektivitetskontroll och allmän tillsyn inte har lämnat förslag till förändringar av generell art och inte heller i konkreta fall visat hur t. ex. myndigheternas inspektionsverksamhet m. m. skall utformas för att begränsa kostnaderna för kommunerna. Den allmänna tillsyns- och effektivitetskontroll som statliga myndigheter utövar är f. n. inriktad på att tillse att lagstiftningskrav inte eftersätts. Verket anser sålunda att ett fortsatt arbete med formerna för statlig tillsyn och kontroll är nödvändig.

I yttranden från flera universitetsinstitutioner anför positiva omdömen om kommitténs arbete. Så ansluter sig t. ex. *statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet* till det allmänna synsätt som ligger bakom statskontrollkommitténs betänkande. Institutionen finner kommitténs förslag till konkreta åtgärder vara lämpliga och genomförbara. Vidare anför institutionen bl. a. följande.

Den uppgift statskontrollkommittén fatt sig förelagd är besvärlig så till vida att kommittén i sina kortfattade direktiv saknar vägledning för en angelägenhetsgradering av olika reformer. Utmönstringen av vissa statliga tillsyns- och kontrollmedel medför en direkt ökning av den kommunala självbestämmanderätten. Andra har kanske som främsta konsekvens ökade möjligheter till en rationellare och därmed billigare handläggning på kommunal nivå. En tredje typ, närmast vissa statsbidragsförfattningar, är så

konstruerade att de till sin natur är kostnadsuppdrivande genom att stimulera till kommunala åtaganden: deras slopande kan härmed främst motiveras med samhällsekonomiska argument. Ytterligare några fall kanske effekten av att avlägsna ett statligt kontrollinstrument främst märks hos kontrollmyndigheten i form av att minskade resurser behöver sättas av för detaljkontrollen: en rad väl kända decentraliseringseffekter kan härvid uppstå och bli den mest positiva följden av en minskad statlig kontroll. I statskontrollkommitténs betänkande varvas synpunkter och bedömningar av ovan angivet slag något systematiskt. En strängare systematik skulle måhända ha gett en säkrare utgångspunkt för att angripa den mångfacetterade problematik som föreligger.

Ett annat problem gäller avvägningen mellan å ena sidan kraven på ökad kommunal självbestämmanderätt och å den andra strävandena att skapa likvärdig samhällsservice för medborgarna oavsett vilken kommun de bor i. Dilemmat framstår som det kanske mest centrala och svårösta vid överväganden om den kommunala sektorns utformning. Statskontrollkommittén har i uppgift att föreslå åtgärder ägnade att öka den kommunala självstyrelsen, dvs. öka kommunernas möjligheter att agera olika. Någon gång antyder kommittén den konflikt med likställighetssträvandena som dess förslag eventuellt aktualiserar; i stort sett kan dock kommitténs förhållningssätt sägas vara att den "lyfter på hatten" för problemet för att sedan skynda vidare. I och för sig kan kommittén svårligen göra så mycket mer med de tidsmässiga och andra resurser som stått till förfogande. Vad som här fordras som underlag för avvägningar mellan de olika kraven är självfallet först och främst ett klarläggande av de samhällsmål olika författningar och åtgärder visavi kommunerna är avsedda att realisera. Det krävs med andra ord att de olika manifestationerna av likställighetsdoktrinen blottläggs för att sedan ställas mot självbestämmandedoktrinen. Med den metodik statskontrollkommittén nödgats använda föreligger uppenbara risker för att framtida konfrontationer mellan de bägge doktrinerna på olika verksamhetsområden lätt leder till att kommitténs förslag – i den mån de är förverkligade – kastas över ända eftersom de inte grundats på någon ingående analys och därmed ej övertygande motiverats.

Det är en utgångspunkt för statskontrollkommittén att avlägsnandet av en rad statliga tillsyns- och kontrollinstrument inte skall få menliga följder för rättssäkerheten. Den sakkunskap som finns företrädd i kommuner och ländstingskommuner jämte det politiska ansvar som kan utkrävas av förtröendemännen anses borga härför. Statsvetenskapliga institutionen tror att detta är en på det hela taget riktig bedömning. Institutionen vill dock ta upp en speciell aspekt. Kommittén konstaterar helt riktigt, att samarbetet stat-kommunförbund lett till att man genom förhandlingar och överenskommelser ansett sig kunna undvika en författningsreglering av offentligrättsligt slag. Kommittén pläderar för att detta samarbete ytterligare utvecklas. För några år sedan lade kommunalekonomiska kommittén vittgående förslag i samma riktning. Statsvetenskapliga institutionen vill naturligtvis inte förneka de fördelar som kan uppnås med detta, som det brukar kallas, frivilliga förhandlingssystem. Förfarandet är dock ingalunda oproblematiskt. Det innebär att en informell styrning ersätter den formella. Med statens tvångsmakt i bakgrunden kan frivilligheten i överenskommelserna i vissa situationer bli illusorisk: den informella styrningen blir lika stark som den formella skulle ha varit. Kommunerna har visserligen i sådana situationer "sluppet" en detaljreglering, men som minusposter framstår, dels avsakna-

den av den offentliga genomlysning som följer med lagstiftningsproceduren, dels den osäkerhet i tillämpningen som frånvaron av rättsregler innebär.

Enligt *nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet* har statskontrollkommittén genomgående åstadkommit en god balans mellan å ena sidan behovet av att avbyråkratisera och förenkla inomoffentliga relationer och å andra sidan behovet av att kunna garantera alla medborgare lika behandling och likvärdig service.

Flertalet av de länsstyrelser som redovisat helhetsomdömen ställer sig i princip positiva till kommitténs arbete. Enligt *länsstyrelsen i Södermanlands län* framstår många av statens tillsyns- och kontrollfunktioner numera enbart som formaliteter. Länsstyrelsen instämmer i att de detaljföreskrifter som reglerar sådana funktioner skall utmönstras såsom inte längre nödvändiga. Detta anser länsstyrelsen vara av värde också i den regionala planeringen, eftersom resurser frigörs från detaljgranskningar till gagn för den samordnande och planerande verksamheten. De senaste årens utveckling inom näringslivet med kraftiga konjunktursvängningar inom vissa branscher har enligt länsstyrelsen lett till att många kommuner utvecklat resurser för näringslivspolitiska insatser. Många har utarbetat egna näringslivspolitiska program och har genom att aktivt medverka i t. ex. länsplaneringsarbetet kunnat delta i den regionalpolitiska planeringen. Denna utveckling torde enligt länsstyrelsen innebära mer för den kommunala självstyrelsen än de i betänkandet avgivna förslagen. Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* har den genomgång som statskontrollkommittén gjort varit nödvändig och välbehövlig inte minst mot bakgrund av de allmänna strävandena att motverka onödig byråkrati. Kommittén synes enligt länsstyrelsen i allt väsentligt ha gjort en riktig probleminventering och en ändamålsenlig prioritering av arbetet. Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* kommer det ökade ansvarstagande på kommunal nivå som begränsningar i den statliga tillsynen och kontrollen innebär – förutom de fördelar kommittén angett – även att medföra en ökad stimulans i arbetet för förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landstingskommuner. Även *länsstyrelserna i Blekinge, Skaraborgs och Kopparbergs län* redovisar en positiv helhetssyn på kommitténs arbete.

Kommuner och landstingskommuner som yttrat sig är överlag positiva till kommitténs förslag. *Stockholms läns landstingskommun* anför att genomförande av kommitténs förslag på olika sätt kan öka landstingets möjligheter att på bästa sätt och utan onödig byråkrati lösa sina uppgifter. Att detta kan ske inom ramen för en friare resursanvändning är, anför landstingskommunen, inte minst i dagens samhällsekonomiska situation angeläget och till gagn för medborgarna såväl som patienter, kunder, elever och trafikanter som länsinnevånare och skattebetalare. En minskad statlig detaljstyrning av de i dag specialreglerade verksamheterna framstår enligt landstingskommunen i detta sammanhang som särskilt angelägen. Enligt *Hallands läns landstingskommun* har statsmakternas syn på statsuppsiktens organisation hittills präglats av en betydande inkonsekvens. Vid sidan av legalitetskontrollen

genom kommunalbesvärsinstitutet förekommer olika nyanser från allmän övervakning till en bindande detaljprövning utan att några principiella motiveringar till skillnaderna har givits. Enligt landstingskommunens mening är det viktigt att statsmakternas ställningstaganden till statskontrollkommitténs förslag medför att statsuppsikten blir mera konsekvent utformad och att klara motiveringar ges till de former för kontrollen som förekommer inom olika landstingskommunala verksamhetsområden. *Västerbottens läns landstingskommun*, som tillstyrker kommitténs förslag och betonar vikten av att minska den statliga detaljstyrningen av den kommunala verksamheten, framhåller dock vidare att ett statligt inflytande över kommunala beslut i vissa fall kan vara befogat. Detta gäller enligt landstingskommunen framförallt i frågor där man i fördelningen av knappa resurser över riket av rättviseskäl måste få en samordning. Som exempel på en sådan fråga nämns beslut om inrättande av läkartjänster i ett läge med otillräcklig tillgång på utbildad personal. Även *Jämtlands läns landstingskommun* betonar vid sidan om positiva uttalanden om kommitténs förslag vikten av att staten även i fortsättningen har det övergripande ansvaret för att en jämlik och rättvis vård och service kommer medborgarna till del oavsett i vilken landsdel vederbörande är bosatt.

Enligt *Norrköpings kommun* är det angeläget att omfattningen och inriktningen av statliga myndigheters kontroll, tillsyn och rådgivning anpassas till ett ökat krav på kommunerna att hålla nere kostnads- och volymökningarna. Allmänt hålla lagar och författningar som reglerar statliga myndigheters tillsynsbefogenheter ger enligt kommunen stort utrymme för tolkningar som medför ökade kostnader för kommunerna. Kommunerna måste tillförsäkras erforderliga ekonomiska resurser för att handha alla sina uppgifter. Kommunen säger sig i detta sammanhang vilja peka på det generella problem som ligger i att statliga tjänstemän skall kontrollera hur kommunalt förtroendevalda under politiskt ansvar tolkar statsmakternas intentioner. Kommunen tar också upp myndigheternas informations- och rådgivningsverksamhet. Denna fyller enligt kommunen ett viktigt och vällovligt syfte och bör vara ett naturligt inslag i de statliga myndigheternas kontakter med kommunerna. Kommunen anser dock att även denna verksamhet rymmer avsevärda inslag av statlig påverkan i kostnadshöjande riktning. I ett läge där statsmakterna ställer kategoriska krav mot kommunerna om stark begränsning av verksamhetens utveckling är det enligt kommunen nödvändigt att omfattning och inriktning av statliga myndigheters kontroll, tillsyn och rådgivning anpassas härtill. Det är angeläget att regeringen snarast vidtar åtgärder för att säkerställa detta. *Växjö kommun* anför att en minskning av den statliga kontrollen av kommunerna bör kunna genomföras utan att resultatet av de berörda verksamheterna försämras. Tvärtom kan det enligt kommunen antas att kommunerna kommer att lägga ännu större vikt än tidigare vid att beslut är välgrundade och noggrant övervägda när beslutsfattarna ensamma får bära det fulla ansvaret. *Nora*

kommun understryker att kommunerna har fått väsentligt ökade resurser inte bara på tjänstemannasidan. Även på förtroendemannanivå har betydande resursförstärkningar skett i form av hel- och deltidsengagerade förtroendemän. *Västerås kommun* framhåller att kommunerna under efterkrigstiden har ställts inför nya och ökade uppgifter. Befolkningsutvecklingen, förändringar inom näringslivet och kommunmedborgarnas behov av service och tjänster är några av de väsentliga förhållanden som ställt nya krav på ledningen av kommunerna. Dessa har också enligt kommunen förstått att anpassa såväl den politiska som den förvaltningsmässiga organisationen till den nya situationen. Kommunalpolitikernas kunskaper om och känsla för den egna kommunens behov och resurser samt tillgång till sakkunnig förvaltningspersonal borgar för att kommunerna kan ansvara för den egna verksamheten. Detta kan, anför kommunen, ske utan den detaljkontroll eller förhandsgranskning från statliga myndigheters sida som kan förmodas ha varit erforderlig tidigare.

Även *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* är positiva till statskontrollkommitténs förslag och ansluter sig till de allmänna och principiella tankegångar som kommittén redovisar i betänkandet. Enligt *kommunförbundet* är tiden nu inne för att med betänkandet som grundval vidta mer konkreta och målmedvetna åtgärder för att åstadkomma en ökad kommunal handlingsfrihet. Förbundet noterar med tillfredsställelse det initiativ som tagits när regeringen nu tillsatt en arbetsgrupp för att se över de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll av kommunal och landstingskommunal verksamhet.

Positiva helhetsomdömen om kommitténs arbete görs också av *LRF*, gemensamt av *SAF* och *Sveriges industriförbund* samt av *Svenska handelskammareförbundet*, *SHIO*, *Svenska Kommunalarbetareförbundet* och *TCO*.

Kommunalarbetareförbundet framhåller att den centrala styrningen av kommuner och landstingskommuner alltmer har övergått till målstyrning och programstyrning, som ger ramar inom vilka underordnade organ har ett visst mått av självstyre. Ett problem som sammanhänger med den sektionella organisationen är enligt förbundet att de centrala myndigheterna sätter upp mål var och en för sin sektor. Genom bristande helhetssyn, samordning, byråkratisk struktur m. m. motverkar målen i många fall varandra. Staten är således inte en byråkrati utan flera, som var och en skall uppfylla sina mål.

TCO delar kommitténs uppfattning att kommuners och landstingskommuners självstyre bör stärkas. Den översyn och utredning som kommittén hittills genomfört för att utmönstra onödigt statlig kontroll av den kommunala verksamheten har enligt *TCO* varit viktig. *TCO* anser också att de förslag som kommittén redovisar i sitt slutbetänkande kommer om de genomförs i allt väsentligt stärka det kommunala självstyret. Sammanfattningsvis anser *TCO* att betänkandet innehåller en hel del bra förslag till reducering och

förenkling av statskontrollen till förmån för ökat kommunalt självstyre. Men TCO menar att kommittén i alltför liten utsträckning beaktat de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Påverkas resursfördelningen mellan stat och kommun? Innebär de lättnader och förenklingar som kommittén föreslår i den statliga kontrollen av den kommunala verksamheten exempelvis besparingar för staten men ökade kostnader för kommunerna? TCO anser det nödvändigt att de ekonomiska aspekterna bättre redovisas för att kunna ta ställning till vissa delar av förslagen.

SAF och *Sveriges industriförbund* framför i detta sammanhang några synpunkter på den offentliga sektorns finansiering. Organisationerna anför följande.

När kommunerna 1928 fick beskattningsrätt hade kommunpolitikerna god kunskap om de resurser som stod dem till buds. Dessutom hade politikerna god kontakt med medborgarna. Problemet var alltså att fördela givna resurser.

I dag är kommunerna större och sköter betydligt fler uppgifter. En del av dessa uppgifter har lagts på kommunerna genom statliga beslut. För vissa av dessa uppgifter utgår statsbidrag. På så sätt har länken mellan beslut om verksamhet i kommunerna och ansvaret att finansiera dem brutits. Det har också inneburit att kommunpolitikerna fått svårare att fastställa de resurser som står till deras förfogande.

Den ovan nämnda utvecklingen parad med att staten har överfört ett antal uppgifter från staten till kommunerna har inneburit att de kommunala utgifterna blivit en allt större del av den nationella ekonomin. I och med detta har det blivit svårare att styra den offentliga verksamhetens omfattning med statliga beslut.

I ett läge där man måste minska expansionen i hela den offentliga verksamheten måste kommunerna med egna beslut minska sina utgifter. Om kommunerna som hittills fortsätter att expandera sin verksamhet mer än vad samhällsekonomin tillåter måste man ta upp hela systemet med den kommunala beskattningsrätten till noggrann prövning. Organisationerna har tidigare framfört att man borde pröva metoden med ett tak för den kommunala utdebiteringen.

Några av de remissinstanser som är positiva till kommitténs arbete menar dock att utvecklingen mot ökad kommunal handlingsfrihet går alltför långsamt. Bland dessa är *Uppsala*, *Nora* och *Söderhamns kommuner* samt *Svenska kommunförbundet*. Enligt *kommunförbundet* synes det råda en viss tröghet inom den statliga administrationen då det gäller att genomföra och fullfölja från statsmakternas sida tillämnade eller beslutade förändringar i sådan riktning. Denna tröghet kan enligt förbundet bl. a. bero på att instruktioner för tillsynsmyndigheterna inte ändrats i takt med utvecklingen och de ändrade förutsättningarna för uppgifts- och ansvarsfördelningen i samhället. Detsamma kan gälla författningar och andra bestämmelser som rör den kommunala verksamheten.

En mer kritisk hållning till kommitténs arbete redovisas av *statens livsmedelsverk* och *Arkitektförbundet*.

Livsmedelverket efterlyser en mer balanserad bild av de statliga styrmekanismerna än den som statskontrollkommitténs betänkande ger. Decentralisering av beslutsfunktionerna i samhället ligger i tiden men decentraliseringen kan, anför verket, lätt nå en gräns där den blir något av ett självändamål. I resurshänseende kan decentralisering leda till ökad byråkrati och därigenom ökade kostnader för samhället som helhet. Ett beslut hos en kommunal nämnd fordrar ett fullgott beslutsunderlag, vilket i sin tur kräver omfattande utredningar. Om utredningsmaterialet är otillräckligt, föreligger risk för felaktiga beslut. Erfarenheterna av hälsovårdsnämndernas ökande arbetsuppgifter visar enligt verket att nämndernas utrednings- och tillsynsresurser på många håll inte motsvarat nämndernas ökade beslutsfunktioner. Härigenom kan den enskildes rättssäkerhet komma i fara.

Arkitektförbundet menar att kommitténs betänkande är baserat på ett alltför teoretiskt betraktelsesätt. Kommitténs kostaterande att behovet av statskontroll över kommunernas och landstingskommunernas verksamhet har minskat anser förbundet inte vara tillräckligt motiverat i alla relaterade fall. Detta bör enligt förbundet utvecklas ytterligare. Enligt förbundets mening krävs att alla kommuner och landstingskommuner besitter egen kompetens för att kunna ersätta den kompetens som idag finns inom den statliga förvaltningen på olika nivåer. En omstrukturering av beslutssystemet på sätt som kommittén föreslår kräver enligt förbundet en lång uppbyggnadstid för att uppnå erforderliga resurser i kommuner och landstingskommuner. Denna aspekt finns överhuvudtaget inte med i kommitténs betänkande vilket förbundet anser vara en grundläggande brist. Förbundet kan därför inte biträda kommitténs förslag som det presenteras i betänkandet, utan föreslår istället att frågan återgår till kommittén för beaktande av de synpunkter som förbundet anför. Förbundets erfarenhet är att mycket stora skillnader finns mellan olika kommuner mätt i personaltäthet och kunskapsnivå. Skillnaderna synes enligt förbundet vara relaterade till främst kommunernas invånarantal. Skillnaderna i sig anser förbundet vara omotiverade. Förbundet konstaterar att kommunerna i realiteten har olika ambitionsnivå när det gäller att tillgodose medborgarnas behov av gemensam service. Mot denna bakgrund anser förbundet att stor risk finns att medborgarnas servicebehov i sina kommuner kan komma att bli lidande om kommitténs förslag genomförs innan samtliga kommuner har givits en likartad och för medborgarna acceptabel kompetens. En avveckling av den statliga förvaltningsapparaten enligt kommitténs förslag anser förbundet vara förkastligt ur såväl resurs- som kunskapsynpunkt. Förbundet menar vidare att den statliga verksamheten rymmer en sorts kvalitetsgaranti som riskerar att urholkas genom de administrativa förenklingar som kommittén föreslår. Enligt förbundet arbetar den statliga verksamheten ofta med en långsiktig planeringshorisont, vilket förbundet anser vara en förutsättning för att kunna ge samhällsbyggandet en hög kvalitet med lägsta ianspråkstagande av resurser. Tyvärr, anför förbundet, talar de nuvarande korta

mandatperioderna för de politiska församlingarna tillsammans med kommunernas olikartade kompetens för motsatsen.

Även bland de remissinstanser som inte tagit ställning till kommitténs arbete sett som en helhet eller kan sägas inta en mellanställning mellan de positiva och negativa förekommer allmänna synpunkter. Enligt *statskontoret* kan det låta bestickande att minskad statskontroll minskar byråkrati och tidsutdräkt. Tyvärr, anför *statskontoret*, ger utredningen inga faktiska belägg för att så är fallet eller presenterar några exempel på hur minskad statskontroll eller annan decentralisering som tidigare genomförts påverkar den kommunala demokratin resp. resursåtgången på kommunal och statlig nivå. Statskontoret saknar också en diskussion om förutsättningar och hinder för decentralisering. Statsmakternas strävan att skapa samordning och likformighet i samhället kan stå i strid med den enskilda kommunens intresse. Statskontrollkommittén behandlar en viss form av statlig styrning över kommunerna. Det finns, anför *statskontoret*, skäl som talar för att den styrningen kan minskas. Därmed inte sagt att statens kontroll generellt i dagens kärva ekonomiska läge skall minskas. Man kan inte bortse från att de statliga målen i vissa sammanhang inte sammanfaller med de kommunala. Detta gäller främst önskemålet att minska tillväxten inom den offentliga sektorn. Tillväxten inom den statliga sektorn har i stort sett upphört medan den kommunala och landstingskommunala fortsatt att växa. För statsmakterna - med det övergripande samhällsekonomiska ansvaret - måste ett önskemål vara att finna effektiva metoder/styrformer för att påverka kommunernas ekonomi. Kommittén har i ett tidigare betänkande föreslagit att underställningsskyldighet för brandordning slopas. Detta förslag, som i huvudsak mottogs positivt vid remissbehandlingen, ledde också till proposition. Likväl beslöt riksdagen att inte slopa underställningsskyldigheten i detta fall. Uppenbarligen fanns det här några hinder för förslaget genomförande, anför *statskontoret*, kommittén gör dock inte någon analys av detta fall, en analys som enligt *statskontoret* skulle syfta till att bättre klargöra förutsättningar och hinder för minskad statskontroll.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att frågan i vilken omfattning och på vilket sätt staten ska ha inflytande på kommunernas verksamhet inte i första hand är en fråga om hur kontrollapparaten ska vara uppbyggd. Det är ju, anför länsstyrelsen, en allmänt vedertagen uppfattning att kommunerna genom det reformarbete som genomförts under de senaste årtiondena, bland annat beträffande kommunindelningen, numera har sådana resurser att de på egen hand kan fullgöra ett ökat antal arbetsuppgifter inom olika ansvarsområden. Mot bakgrund härav blir behovet av en statlig kontroll - i ordets egentliga mening - av kommunernas sätt att fullgöra sina uppgifter allt mindre. Länsstyrelsen har i sin dagliga verksamhet en mycket vittgrenad samverkan i olika former med kommunerna i länet. Det kan gälla social omvårdnad, fysisk planering, regionalekonomiska frågor och mycket annat. Länsstyrelsen har härvid kommit till den uppfattningen att länssty-

relsen såsom statlig företrädare fyller sin i instruktionen och olika specialförfattningar angivna uppgift bäst genom att föra en dialog med kommunerna i gemensamma angelägenheter och därvid speciellt framhålla de synpunkter som ur statlig synpunkt bör beaktas. Olika frågor kan då diskuteras utifrån skilda erfarenhetsaspekter på samma sätt som intressekonflikter kan belysas från olika ståndpunkter. Dialogen mellan länsstyrelsen och kommunerna fyller därigenom syftet att skapa så goda betingelser som möjligt för befolkningen i länet. Frågan om det statliga inflytandet på kommunernas verksamhet är därför, såvitt det ankommer på länsstyrelsen, mera en fråga om hur samspelet mellan stat och kommun ska utformas för att gagna medborgarna i samhället.

Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer påpekar att kommunernas insatser inom det kulturpolitiska området i mycket liten utsträckning regleras av statliga föreskrifter. Ämbetet anser inte att det finns anledning att detta förhållande ändras. Statens kontroll över kommunernas verksamhet står inte heller i förgrunden för diskussionen om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom kulturminnesvårdens område. Däremot är det enligt ämbetet av avgörande betydelse att slå vakt om att kompetensen och sambandet mellan den statliga och den kommunala verksamheten inom detta område kan upprätthållas. Länsmuseernas ställning som serviceorgan åt både stat och kommun motsvarar organisatoriskt sådana arbetsformer, anför ämbetet. För att resonemanget att förutsättningarna för kommunal självstyrelse ökat skall vara giltigt också beträffande kulturminnesvården fordras enligt ämbetet att ett ökat kommunalt ansvarstagande i frågor som nu hanteras eller regleras av staten motsvaras av en ökad kommunal kompetens.

Statens invandrarverk framhåller att en stram hushållning av offentliga medel kräver uppmärksamhet så att inte svaga grupper i samhället drabbas. Många invandrargrupper befinner sig enligt verket i en utsatt situation. I en ekonomi med låg tillväxt kan statlig prioritering och ökat statligt stöd behövas för att svensk invandrapolitik ska kunna förverkligas. En sådan syn står enligt verket i motsättning till det i och för sig önskvärda målet om ökad kommunal självstyrelse, men krävs för att kommuner och landstingskommuner, som har att förverkliga viktiga delar av vår invandrar- och minoritetspolitik, ska kunna göra det.

Enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* borde statskontrollkommittén ha samrått med den utredning som sysslar med översyn av kyrkokommunernas verksamhet. Reformen i fråga om statens tillsyns- och kontrollfunktioner bör enligt länsstyrelsen övervägas även för kyrkokommunernas del. Även om utredningsdirektiven inte nämner något om en sådan samordning finns det enligt länsstyrelsens mening anledning att uppmärksamma dessa problem innan lagstiftning kommer till stånd.

JO framhåller allmänt att ett förverkligande av förslagen i riktning mot ökad kommunal självstyrelse i stort sett torde vara ägnat att reducera det

område där JO enligt nu tillämpade riktlinjer har oinskränkt tillsyn.

Några remissinstanser - bland dessa såväl positiva som mer kritiska - tar särskilt upp de mindre kommunernas problem.

Enligt *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Umeå universitet* har de små kommunerna varken ekonomiskt eller administrativt några förutsättningar att klara en långt driven självstyrelse. De har t. ex. inte råd att hålla sig med egna jurister, arkitekter, ekonomer osv. Nu som i fortsättningen bygger deras verksamhet på samarbete i någon form. Formerna för deras samarbete bör enligt fakultetsnämnden uppmärksammas mer än som nu skett. Inte minst väsentligt anses detta vara mot bakgrund av att småkommunerna i framtiden kommer att behöva planera för ytterligare avveckling. Förslagen i betänkandet innebär att den regionala nivån förutsätts fungera ungefär som förut, vilket den enligt fakultetsnämnden också särskilt på kort sikt kommer att göra. Det är dock, anför nämnden, redan nu skäl att fundera över hur de samarbetsorgan bör vara organiserade som har till syfte att öka de mindre kommunernas självstyrelsegrad. Dagens länsorgan är rationella som styr- och kontrollorgan men behöver förändras om de skall kunna tillvarata kommunernas intressen på lämpligt sätt.

Institutionen för socionomutbildning vid Stockholms universitet framhåller att de små kommunerna och de små förvaltningarna även i fortsättningen kommer att behöva bistånd utifrån i många tekniskt komplicerade frågor. En minskad roll för de statliga myndigheterna torde enligt institutionen i realiteten innebära en utökad roll för annan rådgivning, framförallt via kommunförbunden.

Länsstyrelsen i Hallands län anser att frågan om vilka resurser som finns i kommunerna och landstingskommunerna är otillräckligt behandlad av kommittén. Betydelsen av att resurserna hos de stora och små kommunerna skiljer sig högst avsevärt är sålunda en fråga som länsstyrelsen anser att kommittén inte tillräckligt har beaktat. Den kommunala självstyrelsens närmare innebörd och funktion är en annan fråga som enligt länsstyrelsen närmare bör belysas.

Som framgår av den tidigare redogörelsen anför även *ArkitektFörbundet* synpunkter beträffande skillnaden i kommunernas resurser.

3 Minskad underställning av kommunala och landstingskommunala beslut

3.1 Kommitténs grundsyn på underställningsinstitutet

Det övervägande flertalet av de remissinstanser som kommenterar kommitténs principiella synpunkter på underställningsfrågorna ansluter sig i stort sett till kommitténs synsätt. Bland de remissinstanser som sålunda anser att underställningsinstitutet allmänt sett spelat ut sin roll märks *riksrevisionsverket*, *statens industriverk*, *länsstyrelserna i Jönköpings, Gävleborgs* och

Västernorrlands län, landstingskommunerna i Uppsala, Östergötlands, Kronobergs och Örebro län, Uppsala, Norrköpings, Vingakers, Mörbylånga, Falkenbergs, Göteborgs, Nora, Örebro, Västerås, Borlänge, Norsjö och Umeå kommuner samt Svenska kommunförbundet. LRF och TCO.

Enligt *statens industriverk* har kompetens och kunnande hos de kommunala organen numera, inte minst efter kommunreformens genomförande, uppnått en kvalitativt hög nivå. Underställningsinstitutet torde därigenom ha förlorat alltmera i betydelse och kan enligt verket avskaffas inom de flesta områden där det ännu finns kvar. Ur principiell synpunkt kan, anför verket, underställningsinstitutet delas in i tre grupper beroende på arten av ärenden. Dessa är:

- a) beslut som berör enskild och som kan klassificeras som myndighetsutövning enligt förvaltningslagens terminologi
- b) beslut som berör servicefrågor riktade mot kommunens och landstingets invånare
- c) beslut av administrativ art som berör kommunens och landstingets interna verksamhet.

Som exempel enligt a) nämns underställning av lokal ordningsstadga. Det kan enligt verket synas stötande att straffsanktioner kan bli olika utformade i skilda delar av landet. Enligt verkets mening kan det vara befogat att ha kvar underställningsinstitutet i någon form inom denna ärendekategori.

Som exempel enligt b) nämns underställning av brandordning, hammordning, hälsovårdsordning, olika planbeslut, gatumarkensättning, renhållning av gångbana samt underställning enligt omsorgslagen, barnavårdslagen och inom utbildningsområdet. En särskild ställning har underställningsinstitutet inom beredskapsområdet och för ärenden som berör flera kommuner, t. ex. större vägbyggen. Inom den förstnämnda gruppen anser industriverket att underställningsinstitutet kan avskaffas utan större olägenheter. Inom beredskapsområdet, dvs. kommunala beredskapsplaner och skyddsrumspaner, anser verket att underställningsinstitutet i någon form, gärna förenklad, bör finnas kvar. Samma grundsyn har verket när det gäller övergripande planer för flera kommuner, större vägbyggen m. m. En möjlighet är enligt verket att ersätta underställningsinstitutet inom dessa områden med ett ökat samrådsförfarande mellan kommuner och landsting å ena sidan och berörda statliga myndigheter å andra sidan. Verket har inget att erinra mot en sådan ordning.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anför att kommitténs förslag och de förslag som regeringens arbetsgrupp om statliga myndigheters tillsyn och kontroll kan komma att framlägga kan för länsstyrelsens del innebära en viss minskning av arbetsuppgifterna. Minskningen är enligt länsstyrelsen dock att betrakta som marginell i förhållande till de totala arbetsuppgifterna. På flertalet av de områden, där slopande av underställningsskyldighet av kommunala beslut aktualiseras, är länsstyrelsen vidare tillsynsmyndighet enligt speciallagstiftning. De enheter på länsstyrelsen som har sådana

tillsynsuppgifter har överlag inte tillräckliga resurser att bedriva en så aktiv tillsyn som egentligen är önskvärd. Vid ett slopande av prövningen av underställda kommunala beslut torde enligt länsstyrelsen eventuellt frigjorda resurser kunna utnyttjas exempelvis för sådana positiva uppgifter som lämnande av upplysningar och förmedling av erfarenheter o. d. Länsstyrelsen nämner vidare att kommittén anför att den i de fall avskaffande av underställning föreslagits noga övervägt om detta kan ske utan att den enskildes rättssäkerhet eller intresset av likvärdig service sätts i fara. Enligt länsstyrelsen bör det betonas att även vid ett slopande av underställning kvarstår den ur rättssäkerhetssynpunkt betydelsefulla möjligheten för enskilda att få beslutens laglighet m. m. prövade genom kommunalbesvär. Också förekomsten av normalmodeller för de kommunala förordningarna som Svenska kommunförbundet utarbetar innebär en trygghetsfaktor för en likformig tillämpning i kommunerna.

Några kommuner anser att underställningsförfarandet helt bör kunna slopas. Bland dem som ger uttryck för en sådan åsikt är *Norrköpings*, *Mörbylånga* och *Västerås kommuner*. Andra menar däremot att underställningsinstitutet inte helt kan undvaras. *Vingåkers kommun* intar i sak samma ståndpunkt som kommittén. Enligt kommunen kan man vid beaktande av vissa juridiska konsekvenser av kommunala beslut inte helt undvara underställning. Kommunen anser dock att mycket av underställningsförfarandet kan gallras bort och således endast bibehållas för de typer av ärenden där andra tillsynsformer bedöms som otillräckliga. I realiteten innebär dock detta enligt kommunen att underställningsförfarandet på sikt kommer att försvinna helt och hållet. Enligt *Norsjö kommuns* uppfattning kan underställningsförfarandet vara motiverat endast i de fall då de kommunala besluten är av den omfattningen att de kräver en från juridisk synpunkt sakkunnig prövning. Förfarandet kan, anför kommunen, kanske kännas mera angeläget för de mindre kommunerna än för de större, då de förra oftast saknar juristpersonal i sin tjänstemannaorganisation.

Flera remissinstanser betonar vikten av att kommitténs synsätt slår igenom också beträffande de områden där kommittén med hänsyn till andra pågående utredningar avstått från att lägga fram förslag. Enligt *Företags-ekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet* och *Kalmar läns landstingskommun* borde kommittén ha lagt fram förslag inom fler områden. Landstingskommunen anför därvid att risken måste bedömas som stor att man inom de andra kommittéerna faller offer för argumentation från experthåll om bibehållande av underställningsskyldighet och att kommittéerna således inte förmår att uppnå samma grad av objektivitet vid sina ställningstaganden som hade varit möjligt inom statskontrollkommittén, som ju haft en mera neutral ställning i förhållande till de sakområden underställningsskyldigheten gäller. *Svenska kommunförbundet* framhåller angelägenheten av att man inom pågående utredningar noggrant prövar om underställningsförfarandet kan avvecklas inom de sakområden utredningar-

na gäller. Liknande synpunkter anförs av bl. a. *Kristianstads läns landstingskommun* samt *Uppsala, Falkenbergs, Göteborgs, Borlänge och Söderhamns kommuner*. Enligt *riksrevisionsverket* kan det vara befogat att inom de andra utredningarnas områden undersöka om alternativa former för statskontrollen bättre tillgodoser kraven på samordning, likformighet i samhällsarbetet och effektivitet i resursutnyttjandet. Verket påpekar i sammanhanget riskerna för att underställningsskyldighet ersätts med en odefinierad tillsyn, som statliga myndigheter avstår från att utnyttja för att undgå kritik för att angripa den kommunala självbestämmanderätten.

Östersunds kommun nämner att kommittén inte har bedömt det möjligt att utvidga sitt översynsarbete till att även omfatta en genomgång av konstruktioner som ligger nära institutet underställning. Det gäller de regler som föreskriver dels att det kommunala organet lämnar ett förslag till beslut medan det slutliga avgörandet fattas av den statliga tillsynsmyndigheten, dels att beslut skall anmälas till statlig tillsynsmyndighet. Enligt kommunen är det en brist att inte också en sådan genomgång och bedömning gjorts i detta sammanhang, i vart fall beträffande de förstnämnda reglerna. Kommunen föreslår att detta görs snarast, inom departementet eller på annat lämpligt sätt.

Några remissinstanser redovisar en något mer kritisk hållning till kommitténs grundsyn på underställningsinstitutet.

Enligt *statskontoret* har kommittén i sin genomgång av tänkbara ärenden där underställning kan slopas i huvudsak utgått ifrån vad som ur juridisk och andra synvinklar kan vara möjligt. Något resonemang förs inte varför det av hänsyn till exempelvis resursaspekter eller av demokratihänsyn skulle vara lämpligt att slopa underställning av vissa kommunala ärenden. För en utomstående är det därför svårt att t. ex. bedöma hur stora "krängelminskningar" som kan åstadkommas genom att ta bort underställningsskyldigheten i de olika beskrivna fallen, anför statskontoret. I inget av fallen beskrivs hur omfattande underställningsmyndighetens granskning är, hur ofta underställningen leder till krav på ändringar osv. Statskontoret anser det därför svårt att bedöma hur angelägna de olika förslagen på att slopa underställningsskyldighet är.

Enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* synes kommittén vid sin genomgång av underställningsinstitutet utgå från att underställningspliktiga beslut innebär ett motsatsförhållande mellan den statliga och den kommunala myndigheten. Detta enligt länsstyrelsen fiktiva motsatsförhållanden leder kommittén till slutsatsen att underställning av kommunala beslut bör slopas även om det skulle innebära, som exempelvis beträffande de lokala ordningsstadgorna, att det tillskapas en ny lagstiftning för att reglera vilka beslut som kommunerna får ta in i den lokala ordningsstadgan. Länsstyrelsen upplever inte något motsatsförhållande mellan länsstyrelsen och kommunerna i länet även om länsstyrelsen har att utöva tillsyn över olika kommunala verksamheter och trots att länsstyrelsen har att pröva sådana kommunala

beslut som för sin giltighet kräver att de måste underställas länsstyrelsen. Länsstyrelsen anser att detta beror på att länsstyrelsen inte bedriver någon övervakande verksamhet gentemot kommunerna utan tillsammans med kommunerna för en dialog i gemensamma angelägenheter.

Länsstyrelsen delar uppfattningen att sådana statliga deltaljföreskrifter rörande den kommunala förvaltningen som inte längre är nödvändiga bör slopas. Vid bedömandet av vilka bestämmelser som således bör avskaffas bör man emellertid enligt länsstyrelsen inte enbart ta hänsyn till strävan att stärka den kommunala självstyrelsen utan även beakta de fördelar som samarbetet mellan stat och kommun genom underställningsförfarandet trots allt innebär för att åstadkomma goda förhållanden för människorna i samhället. Ett sådant betraktelsesätt ger enligt länsstyrelsen vid handen att underställningsplikten utan vidare kan avvaras beträffande sådana beslut som rör kommunernas egen förvaltning. Som exempel härpå nämner länsstyrelsen de regler som ger staten ett inflytande över kommunernas ekonomiska förvaltning. Däremot anser länsstyrelsen det svårare att undvara det nu gällande systemet med underställningsplikt för kommunala beslut rörande exempelvis lokal ordningsstadga, hammordning, lokal hälsovårdsstadga och liknande, eftersom dessa beslut innehåller straffsanktionerade normföreskrifter för medborgarna. Den prövning som sker vid underställningen av dessa beslut är i huvudsak en laglighetsprövning. Även om underställningsplikten för dessa beslut skulle slopas måste enligt länsstyrelsen ett annat regelsystem skapas som fyller samma syfte. Länsstyrelsen finner att det nuvarande underställningssystemet för sådana beslut som riktar sig direkt mot medborgarna är det mest ändamålsenliga och därför bör behållas. Länsstyrelsen delar inte heller kommitténs slutsats att underställningsförfarandet är en onödig administrativ omgång enbart av den anledningen att fastställelsemyndigheten utan ändring fastställer det kommunala beslutet. Med samma resonemang kan man enligt länsstyrelsen diskvalificera hela besvärssystemet därför att de kommunala besluten i de flesta fall inte ändras vid besvärprövningen.

Länsstyrelsen i Hallands län tar bl. a. upp kommitténs uttalanden att den bästa garantin för att de kommunala organen fullgör sina uppgifter på ett korrekt sätt ligger i organens politiska ansvar samt att detta konstaterande bör vara en av hörnpelarna när det gäller såväl att välja lämpliga former för statlig tillsyn av kommunal verksamhet som att i praktiken utföra tillsynsuppgifterna. Uttalandet kan enligt länsstyrelsen tolkas så att kommittén anser att politiskt ansvar delvis skall kunna ersätta statlig kontroll. Även om det politiska ansvaret i viss mening kan fungera som en garanti för och kontroll av att gällande regler följs, har enligt länsstyrelsens mening det politiska ansvaret och den statliga kontrollen olika syften, funktioner och förutsättningar. Det politiska ansvaret hos kommunala organ kan därför enligt länsstyrelsen inte utan vidare ersätta den statliga kontrollen och vice versa. Såväl den statliga kontrollfunktionen som det kommunalpolitiska

ansvaret bör liksom hittills verka sida vid sida.

Även *kammarrätten i Göteborg* anför i detta sammanhang synpunkter som i någon mån avviker från kommitténs. Kammarrätten har i och för sig inget att erinra mot kommitténs förslag om slopad underställningsskyldighet. Principiellt framhåller dock kammarrätten att den statliga kontrollen genom underställning bl. a. har till syfte att garantera lagligheten av de kommunala besluten samt den enskildes rättssäkerhet. Även om förutsättningarna för en vidgad kommunal självstyrelse har ökat genom att de kommunala förvaltningsorganen har fått större resurser och ökad sakkunskap torde det enligt kammarrätten även framdeles inom olika områden av den kommunala och landstingskommunala förvaltningen vara nödvändigt med en kontroll som tillvaratar bl. a. nämnda intressen. Den kontroll som sålunda kan behövas skall givetvis inte vara mera ingripande än vad som krävs just för att tillgodose det aktuella kontrollintresset. Det är enligt kammarrätten svårt att i generella termer ange omfattningen. Följande aspekter anser kammarrätten emellertid kunna övervägas i sammanhanget. Först nämns frågan om ordningen för besvär mot fullmäktigebeslut. Kommittén framhåller att man i lagstiftningen hittills har intagit en negativ hållning i fråga om förvaltningsbesvär mot fullmäktigebeslut och avvisar också för egen del en sådan besvärsordning. Även enligt kammarrättens mening står det i mindre god överensstämmelse med den kommunala självstyrelseprincipen att tillämpa förvaltningsbesvär mot fullmäktigebeslut. I olika sammanhang – bl. a. då underställningsförfarande avskaffas eller en statlig uppgift förs över till kommunerna – kan det emellertid enligt kammarrätten finnas behov av en besvärsprövning som går utöver den som det nuvarande kommunalbesvärsinstitutet erbjuder. Kammarrätten delar kommitténs uppfattning att en utvidgad besvärsprövning som tillgodoser kontrollaspekten samtidigt som den kommunala självstyrelsen lämnas intakt erbjuder vissa problem. Dessa kan emellertid, anför kammarrätten, inte vara oöverstigligen, i vart fall inte när det gäller att tillgodose rättssäkerhetsaspekterna. En ökad rättssäkerhet är ju över huvud taget inte något som kommer i konflikt med självstyrelseaspekterna. En nu antydd utvidgad besvärsprövning bör enligt kammarrätten övervägas för olika delområden och anpassas till förhållandena inom varje aktuellt område. För att rättssäkerhet och enhetlighet inom den kommunala förvaltningen skall främjas är det enligt kammarrätten också angeläget att de statliga författningar som kommunerna har att tillämpa görs klara och entydiga. Bl. a. bör undvikas generalklausuler av olika slag. Större utförlighet – utan att fördenskull leda till detaljreglering – i författningarna bör påtagligt kunna minska behovet av statlig kontroll.

3.2 Underställning enligt kommunallagen

Kommitténs förslag att slopa underställningsskyldigheten beträffande ianspråktagande av medel ur kapitalfond tillstyrks eller

lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser som yttrar sig i denna fråga. Bland dem som särskilt tagit upp frågan och anslutit sig till kommitténs bedömning är *länsstyrelserna i Malmöhus, Skaraborgs och Kopparbergs län, landstingskommunerna i Stockholm, Uppsala, Hallands och Örebro län, Stockholms, Perstorps, Fagersta, Sundsvalls och Norsjö kommuner samt LRF.*

Även *företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet* är positiv till kommitténs förslag att slopa underställningsskyldigheten. Däremot anser institutionen i motsats till kommittén att bestämmelsen i 4 kap. 1 § kommunallagen om förmögenhetsskydd inte är en tillräcklig reglering av fondanvändningen. Institutionen anför därvid i huvudsak följande. Förmögenhetsskyddet är nominellt, dvs. har marginell betydelse, särskilt då stamkapitalet kan minskas genom överföring av medel från kapitalfonder för finansiering av driftändamål. "Trossatsen", som förmögenhetsskyddet grundar sig på, borde ändras till: Vår generation får inte försämra förutsättningarna för kommande generationer. Med andra ord anser institutionen att 4 kap. 1 § kommunallagen är föråldrad samtidigt som "trossatsen" har varit grunden för det budget- och redovisningssystem som, i vart fall ur aspekten finansiering, alla Sveriges kommuner använder sig av. I stället för att hänvisa till denna paragraf i kommunallagen anser institutionen att en ny genomarbetad översyn bör göras av hur kommunernas budget- och redovisningssystem bör vara uppbyggda. Ett system borde utvecklas som skulle kunna ge både politiker och tjänstemän i kommunerna och staten samt allmänheten möjligheter att förstå i vilken ekonomisk situation en kommun eller alla Sveriges kommuner befinner sig.

För att klara sig ur de ekonomiska problem som kan förväntas är det nödvändigt att kommunernas budget- och redovisningssystem ger möjlighet till insyn i ekonomiska realiteter och inte, som i dag är fallet, främst skall belysa hur förmögenheten förändras. En belysning som till råga på allt är nominell. Institutionen understryker sin mycket positiva inställning till kommitténs förslag om frihet för kommunerna att använda kapitalfonder för finansiering av driftändamål. Samtidigt anför institutionen att kommitténs argument att förmögenhetsskyddet är en tillräcklig reglering av fondanvändning ej är övertygande. Institutionen anser att kommunernas budget och redovisningssystem bör ses över särskilt med tanke på hur den finansiella sidan i dag hanteras. Enligt institutionen kan begreppsförvirringen illustreras med kommitténs uttalanden att kommunerna och landstingskommunerna givetvis har möjlighet att fritt "låna" ur fonderna, dvs. utnyttja medel ur fonderna som rörelsekapital samt att några formella lånebeslut inte behövs i dessa fall utan fondmedlen kan användas efter behov. Vad kommittén menar, anför institutionen, är att likvida medel kan användas för löpande utbetalningar oavsett om medlen skulle kunna härledas till drift- eller stamkapital. Denna härledning är enligt institutionen för övrigt omöjlig att göra.

Komitténs överväganden i fråga om underställning av beslut om hamnavgifter m. m. kommenteras av endast ett fåtal remissinstanser. Inga direkta erinringar framförs mot att slopa underställningsskyldigheten beträffande sådana beslut.

Överbefälhavaren framhåller emellertid att det i en framtid kommer att bli nödvändigt att vattenplaneringen i våra kust- och havsområden samordnas med och ingår i kommunernas egen planering. Precis som markfrågor med hithörande problem beaktas i den kommunala planeringen måste, anför ÖB, detta även gälla vattenfrågor. Enligt ÖB fordrar detta självfallet att ett planeringsunderlag framtaget genom inventering finns.

Till de remissinstanser som uttryckligen tillstyrker eller förklarar sig inte ha något att erinra mot att underställningsskyldigheten för hamnavgifter m. m. tas bort hör *länsstyrelsen i Skaraborgs län* samt *Stockholms, Perstorps, Gävle* och *Umeå kommuner*.

3.3 Underställning enligt kommunalförbundslagen

Endast ett par remissinstanser berör uttryckligen frågan om underställning av förbundsordning. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser i likhet med kommittén att övervägande skäl talar för att underställningen bör slopas. Hur man skall förfara om en förbundsordning visar sig strida mot lag eller annan författning bör enligt länsstyrelsen kunna regleras i kommunalförbundsagen. Även *Perstorps kommun* anser att underställningsskyldigheten bör tas bort.

I fråga om tvångsvis bildande av kommunalförbund enligt speciallagstiftning ansluter sig bl. a. *Järfälla kommun* till kommitténs principiella uppfattning att kommunalförbund inte bör få bildas tvångsvis. Enligt kommunen är det närmast en önskan om samarbete på olika områden såsom bostadsförsörjning, samhällsplanering m. m. som bör ligga till grund för ett kommunalförbund. Även *Östersunds kommun* anser det felaktigt att behålla regler som ger möjlighet att tvångsvis bilda kommunalförbund. Enligt kommunen är det angeläget att en översyn blir gjord av den lagstiftning som innehåller sådana regler. Detta kan enligt kommunen lämpligen göras i samband med den aviserade översynen av kommunalförbundsagen. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* tar särskilt upp frågan om regionplaneförbund. Enligt länsstyrelsen bör, om regionplan behövs för samordning av kommunala planfrågor, kommunerna själva få bestämma samarbetsformerna. Länsstyrelsen anser sålunda att tvångsvisa regionplaneförbund inte bör förekomma i framtiden.

Kommitténs ställningstaganden i fråga om övriga underställningsfrågor beträffande kommunalförbund har inte mött några invändningar från remissinstanserna. Dessa har sålunda lämnat utan erinran uppfattningen att övervägandena i fråga om ianspråktagande av kapitalfond och beslut om hamnavgifter m. m. bör gälla också för kommunalförbunden.

3.4 Underställning av kommunala förordningar

Vissa principiella synpunkter på frågan om underställning av kommunala förordningar framförs av *juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet*. Fakultetsnämnden anför följande.

De kommunala förordningarna, såsom lokala ordningsstadgor, hamnordningar, hälsovårdsordningar och brandordningar, innehåller straffsanktionerade föreskrifter riktade till allmänheten. Det är därför av vikt att det finns garantier för att deras innehåll inte bara är lagenligt utan också är rimligt och skäligt i förhållande till de enskilda. Vidare är det väsentligt att deras innehåll inte på ett omotiverat sätt varierar i olika kommuner inom riket. Underställningen fungerar som en viktig garanti i dessa hänseenden. Om underställningen avskaffas, kvarstår visserligen möjligheten att anföra kommunalbesvär. Denna möjlighet är dock av mindre värde av två skäl. Dels är prövningen av kommunala besvärsmål begränsad till att avse det överklagade beslutets laglighet. Dels finns det åtskilliga kommunmedlemmar som av praktiska skäl inte kan utnyttja möjligheten att anföra kommunalbesvär. Ägare av fritidsfastigheter utgör en stor grupp av kommunmedlemmar, som i hög grad kan beröras av innehållet i en kommunal förordning men som i regel inte får kännedom om ett kommunalt beslut före besvärstidens utgång, eftersom de vistas inom kommunen endast under en mindre del av året. Om underställningen tas bort, kommer denna grupp i stort sett att sakna skydd för sina intressen. Ur denna synpunkt är det beklagligt att renhållningsordning enligt den nya renhållningslagen (1979:596) kan beslutas utan underställning.

I stället för att öka den kommunala självstyrelsen på detta område borde man enligt fakultetsnämndens mening överväga att begränsa den kommunala förordningsmakten. Denna historiska utveckling har präglats av en spänning mellan lokal splittring av regelsystemet och strävanden efter enhetlig reglering. De s. k. stadsstadgorna (1868 års ordningsstadga för rikets städer samt hälsovårdsstadgan, byggnadsstadgan och brandstadgan 1874) tillkom på sin tid i syfte att enhetligt reglera förhållanden, som tidigare hade bestämts genom lokala stadgor. Särskilt ordningsstadgan avsåg att bringa reda i en snårskog av varierande lokala föreskrifter. Dessa författningar bibehöll dock en möjlighet att besluta kompletterande lokala föreskrifter. För att förhindra en ny splittring har man under senare decennier infört ett system med normalförslag, som i stort sett har följts av kommunerna. Resultatet har blivit att var och av rikets 279 kommuner har beslutat föreskrifter, som i huvudsak upprepar normalförslagets innehåll med vissa smärre avvikelser eller tillägg. Detta system framstår som i hög grad opraktiskt och tungrott. Det enklaste vore att överföra normalförslagets innehåll till en riksgiltig författning och att tillåta kommunala avvikelser eller tillägg endast i den omfattning som kan motiveras av speciella lokala förhållanden. Behovet av lokala variationer torde till följd av samhällsutvecklingen vara ganska begränsat.

Några remissinstanser tar upp frågan om underställning av brandordning. *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Lunds universitet* nämner att räddningstjänstkommittén fått i uppdrag att utreda frågan om huvudmannaskapet för en räddningstjänst med nuvarande och möjliga nya uppgifter. Fakultetsnämnden understryker vikten av att den

enligt nämnden onödiga underställningsplikten rörande brandordning kan avskaffas i detta sammanhang. *Statens brandnämnd* ger däremot uttryck för en motsatt uppfattning. Brandnämnden framhåller att det kommunala brandförsvaret utgör en samhällets skydds- och säkerhetsorganisation, vars samlade effektivitet är beroende av varje enskild kommuns räddningstjänstresurser. Härav följer enligt nämndens mening ett absolut behov av lagstadgade rutiner och normer för övergripande bedömningar av skälig effektivitet. Gällande brandlagstiftning föreskriver vidare att såväl kommunerna som länsstyrelserna skall verkställa den planläggning som fordras för effektiva insatser för räddningstjänst inom kommunen resp. länet. Ett betydelsefullt grundläggande element för sådan planläggning är enligt brandnämnden den brandordning som kommun skall anta och underställa länsstyrelse.

Som redovisats under avsnitt 2, Allmänna synpunkter, efterlyser *statskontoret* en analys av riksdagens beslut våren 1979 att avslå ett regeringsförslag om slopande av underställningsskyldigheten beträffande brandordning. Även *Östersunds kommun* saknar en sådan analys i betänkandet.

Bland de remissinstanser som tar upp frågan om u n d e r s t ä l l n i n g av l o k a l o r d n i n g s t a d g a är *länsstyrelserna i Malmöhus* och *Norrbottnens län* som båda anser att underställningsskyldigheten bör behållas. Kommitténs skisserade lösning att bestämmelser av principiell natur införs i lag medan kommunerna ges rätt att meddela kompletterande föreskrifter av lägre valör finner *länsstyrelsen i Malmöhus län* i likhet med kommittén kunna leda till svåra avgränsningsproblem. Detta gäller enligt länsstyrelsen inte minst bedömningen huruvida en föreskrift är påkallad från ordningssynpunkt eller inte. I denna fråga är man i stor utsträckning hänvisad till den inställning som intagits av rättspraxis. Det är samtidigt av stor vikt att allmänheten inte onödigt betungas av mer eller mindre opåkallade ordningsföreskrifter. Länsstyrelsen avstyrker därför att den nuvarande fastställelseprövningen av lokala ordningsstadgor slopas. Enligt länsstyrelsens uppfattning synes ett slopande av nuvarande ordning även sakna egentlig betydelse för den kommunala självstyrelsen. Prövning av nya eller ändrade lokala ordningsstadgor förekommer nämligen mycket sällan, anför länsstyrelsen. Enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* måste det förslag till lösning som kommittén för fram innebära en större begränsning av det kommunala självbestämmandet än den nuvarande ordningen, eftersom förslaget förutsätter en lagstiftning som anger vilka beslut som kommunen får fatta.

Perstorps kommun anser däremot att underställningsskyldigheten bör tas bort. Kommunen anför därvid att det som riktmärke och underlag för lokal ordningsstadga oftast föreligger ett normalförslag som rekommendation från Svenska kommunförbundet. Risker för stora olikheter mellan kommuner om underställningsskyldigheten avskaffas är därför begränsad. Kommunen framhåller vidare att den lokala ordningsstadgan måste ligga i linje med allmän lagstiftning inom området och även ansluta till den allmänna

ordningsstadgan.

Kommitténs synpunkter beträffande underställning av hamnordning kommenteras av endast ett par remissinstanser. *Överbefälhavaren* har i denna del samma synpunkt som i fråga om underställning av beslut om hamnavgifter m. m. (se avsnitt 3.2). *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* framhåller att länsstyrelsen i sitt yttrande över hamnutredningens betänkande tillstyrkte att de särskilda hamnordningarna slopas och att behövliga föreskrifter införs i de lokala ordningsstadgorna.

Stockholms kommun delar kommitténs uppfattning att det finns fog för kritik mot nu gällande hamnordningar. De har utformats enligt ett normalförslag som kom till när hamnväsen och sjöfart såg annorlunda ut än i dag. En översyn är därför enligt kommunen i hög grad påkallad. Kommunen har däremot ingen förståelse för tankegången att regler om sjöfart och transporter skall sammanblandas med föreskrifter i lokal ordningsstadga. I stället kräver enligt kommunen hänsynen till sjöfarten att hamnens föreskrifter är överblickbara och förstaeliga. Sjöfarten är internationell och branschspråket är engelska. Varje befälhavare väntar sig att hamnen har en särskild hamnordning på detta språk.

I fråga om underställning av reglemente för spårvägsföretag m. m. anför *länsstyrelsen i Västernorrlands län* att bestämmelsen i 25 § allmänna ordningsstadgan att länsstyrelsen skall utfärda reglemente eller taxor för åkare, spårvägsföretag, stadsbud m. m. är så otidsenlig och byråkratisk att den bör tas bort snarast, utan avvaktan på förslag i ämnet från ordningsstadgutredningen. *Gävle kommun* anser att kommunerna numera byggt upp en sådan organisation att underställningsskyldigheten beträffande kollektivtrafiktaxan är obehövlig.

Även i fråga om underställning av lokal hälsovårdsordning föreligger endast i ett par fall kommentarer från remissinstanserna. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* framhåller att länsstyrelsen i sitt yttrande över betänkandet Kommunalt hälsoskydd inte framfört någon erinran mot att underställningen av hälsovårdsordning upphör. *Perstorps kommun*, som också tillstyrker att underställningsskyldigheten tas bort, påpekar att det liksom beträffande lokal ordningsstadga föreligger en detaljerad lagstiftning och normalförslag som styr lokala hälsovårdsordningens innehåll. Enligt kommunen upplevs underställningsskyldigheten som både onödig och tidskrävande.

3.5 Fastställelse av planbeslut m. m.

Kommitténs synpunkter i fråga om PBL-utredningens förslag till överprövningsystem för kommunala bebyggelseplaner kommenteras av ett relativt stort antal remissinstanser. Flera av dessa hänvisar till sina yttranden över PBL-utredningens betänkande.

Kommitténs uppfattning att PBL-utredningens förslag till överprövnings-

system i form av underställning kan godtas delas i huvudsak av bl. a. *överbefälhavaren, riksantikvarieämbetet och statens historiska museer, institutionen för socionomutbildning vid Stockholms universitet, statens naturvårdsverk, bostadsstyrelsen, statens planverk, Stockholms läns landstingskommun samt Perstorps, Borlänge, Östersunds och Umeå kommuner. Institutionen för socionomutbildning samt Perstorps, Östersunds och Umeå kommuner* understryker särskilt kommitténs uttalande att den utgår från att länsstyrelsen, när den i det enskilda fallet prövar om ett kommunalt planbeslut skall underställas regeringen, gör en mycket noggrann bedömning av de statliga synpunkternas vikt och endast när den är helt övertygad om att grund för överprövning föreligger meddelar förordnande om underställning.

Några remissinstanser ger däremot uttryck för uppfattningen att länsstyrelsernas fastställelseprövning av kommunala planbeslut bör behållas i någon form. En sådan uppfattning har *sälunda länsstyrelserna i Blekinge, Hallands och Västernorrlands län samt ArkitektFörbundet.*

Kommitténs uppfattning att förvaltningsbesvär inte bör förekomma över kommunfullmäktiges beslut i planfrågor delas av bl. a. *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Lunds universitet* samt *Växjö och Borlänge kommuner. Länsstyrelsen i Malmöhus län* och *IRF* anser däremot att rättssäkerhetsintresset talar för införande av förvaltningsbesvär beträffande planbesluten. *Länsstyrelsen i Hallands län*, som ansluter sig till PBL-utredningens förslag till besvärregler, betonar att dessa inte innebär att översiktliga planer kan överklagas på materiella grunder. Även *kammarrätten i Göteborg* förklarar sig inte ha någon erinran mot PBL-utredningens förslag till besvärregler.

Statens planverk diskuterar utförligt besvärfrågan. Verket framhåller att PBL-utredningens konstruktion inrymmer moment av både kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Enligt verket borde, med den precisering av enskildas rätt som PBL-förslaget innehåller, nämligen rätt till pågående markanvändning och rätt att inom viss tid ändra markanvändningen enligt tillståndsbeslut eller detaljplan, kommunalbesvärsgrunderna sammantagna ge erforderligt skydd åt sakägarna. Särskilt punkterna som anger att ett beslut inte får stå i strid mot lag eller annan författning, inte får kränka klagandens enskilda rätt och inte vila på orättvis grund anser verket härvid få betydelse. Tillämpning av kommunalbesvärsinstitutet skulle också enligt verket ansluta väl till nuvarande fastställelseprövning genom att det i båda fallen är fråga om en kassationsakt som inte ger överinstansen rätt att sätta ett annat beslut i stället, om det prövade beslutet upphävs. En nackdel med kommunalbesvärsinstitutet är dock, anför verket, att det kan finnas sakägare som inte är kommunmedlemmar och därför saknar besvär rätt. Detta problem kan dock enligt verket lösas enkelt genom en specialbestämmelse som vidgar besvär rätten i just dessa fall.

3.6 Underställning av beslut om gatumarkersättning och gatubyggnadskostnad

Endast ett par remissinstanser berör kommitténs behandling av frågan om underställning av beslut om gatumarkersättning och gatubyggnadskostnad.

Statens planverk uttalar sitt stöd för att de nuvarande reglerna för ersättning för gatumark och gatubyggnadskostnader, vilka enligt verket inte alls är anpassade till nutida principer, nu kan ersättas med ett enklare system. På sikt anser verket att väghållningen inom alla tätorter bör bli en i princip obligatorisk uppgift för kommunerna. En allmän utgångspunkt bör enligt planverket vara att få till stånd ett ökat kommunalt självbestämmande i väghållningsfrågor.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län finner det lämpligt att via taxa ta ut en engångsavgift för anläggandet av kommunala vägar och gator. Däremot avstyrker länsstyrelsen förslaget från gatukostnadsutredningen att ta ut driftkostnaderna för kommunalt underhållna vägar genom fastighetsanknutna avgifter. Enligt länsstyrelsen måste det vara ytterst svårt att tillskapa lämplig taxa och lämplig avgränsning av den krets fastigheter som bör betala avgiften. Många faktorer måste beaktas för att kraven på en rättvis och likformig fördelning skall kunna uppfyllas. Mot detta står de uttalade kraven på enkelhet och långt gående utjämning av kostnaderna. En omfattande administration behövs för att beräkna och inkassera avgifterna. Till detta kommer att gatu- och vägunderhållet i första hand är till nytta för trafikanterna dvs. i princip alla kommuninnevånare. Länsstyrelsen påpekar också att avgifter för väghållning inte på samma sätt som t. ex. VA- och el-avgifter kan användas som styrmedel för användningen och kostnaderna.

3.7 Underställning av arbetsplan för allmän väg

Frågan om underställning av arbetsplan för allmän väg behandlas av ett tiotal remissinstanser. Kommitténs förslag att arbetsplan för väg inom kommun som är egen väghållare inte skall behöva fastställas av statens vägverk samt att detta förslag närmare bör utredas av utredningen om statsbidragssystemet för kommunal väghållning m. m. tillstyrks eller lämnas utan erinran av *statens naturvårdsverk*, *statens planverk* och *länsstyrelsen i Gävleborgs län*. Enligt länsstyrelsens uppfattning innebär kommitténs förslag en viss förenkling i handläggningen utan att den enskildes rättsskydd försämrats. Länsstyrelsen finner att förslaget kan ha sådana fördelar att det närmare bör utredas.

Ett par remissinstanser redovisar en något mer tveksam inställning till kommitténs förslag.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län tillstyrker att frågan om fastställelse av arbetsplan för allmän väg utreds av utredningen om statsbidragssystemet för

den kommunala väghållningen m.m. Länsstyrelsen framhåller dock att beslut om fastställelse av arbetsplan för väg medför att vägen ifråga blir allmän väg och således berättigar till statsbidrag för byggandet samt för driften. Konsekvenserna av ett slopande av vägverkets fastställelseprövning i detta fall bör därför enligt länsstyrelsens mening närmare utredas och övervägas. Länsstyrelsen nämner vidare att det i decentraliseringsutredningens förslag (Ds Kn 1977:6) till förenklad decentraliserad vägplanering föreslogs bl. a. att arbetsplan både för om- och nybyggnad av väg på det regionala vägnätet och för enklare ombyggnader även på riksvägnätet skulle upprättas och fastställas på regional nivå. Länsstyrelsen ser det som naturligt att beslutanderätten beträffande arbetsplan i dessa fall delegeras till länsstyrelsen.

Enligt länsstyrelsen i Jönköpings län planprövas flertalet vägar för vilka kommun är väghållare enligt byggnadslagens regler. Det är relativt sällsynt att sådana vägar behandlas enligt lagen om allmänna vägar. Olägenheterna ur kommunernas synvinkel med statlig prövning enligt denna lag anser länsstyrelsen därför i praktiken vara begränsade. Härtill kommer att de vägar som prövas enligt lagen om allmänna vägar ofta är av sådan art att ställningstagandet till arbetsplanen innefattar ett ställningstagande till vägens funktion i ett större sammanhang, där såväl statliga som kommunala väghållarintressen i ett stort område kan vara involverade. Vidare får prövningen enligt väglagen i praktiken stor betydelse för behandlingen av frågan om statsbidrag skall utgå för underhåll och byggande. Den ordning, som kommittén uttalat sig för i fråga om fastställandet av arbetsplan för allmän väg där kommun är väghållare kan enligt länsstyrelsen ge upphov till vissa samordningsproblem såväl i relation till statliga intressen som till andra kommuners väghållarintressen. Länsstyrelsen utgår från att de antydda samordningsfrågorna blir föremål för ytterligare studium i det utredningsarbete, som pågår inom utredningen med uppdrag att göra en översyn av statsbidragssystemet för kommunernas väghållning m. m.

Några remissinstanser intar en mer kritisk hållning till förslagen. Bland dem är *statens vägverk* som dock tillstyrker att den formella handläggningen av vägarbetsplaner i kommuner som är egna väghållare närmare utreds på sätt som kommittén föreslår. Enligt vägverkets mening bör kommunernas ansvar och beslutsbefogenheter ökas i den takt som de får ökad kompetens. Hänsyn bör dock tas till det samlade behovet av resurser till de olika statliga och kommunala verksamheterna. Kommitténs förslag torde enligt vägverket innebära att verkets fastställelseprövning i princip skall ske inom kommunala organ. Verket anser att kommittén övervärderar betydelsen av en sådan decentraliseringsåtgärd. För det första är antalet fastställda arbetsplaner i dag mycket litet inom de flesta kommuner som är egna väghållare. För det andra föreslår kommittén begränsningar i kommunernas möjligheter att själva fastställa arbetsplaner. De väghållande kommunerna skulle enligt verket mycket sällan behöva tillämpa fastställelseproceduren och således få

svårt att upprätthålla kompetens beträffande handläggningsrutinerna. Verket anför vidare att det i fastställelseprövningen ingår även en kontroll att statliga medel används på ett ändamålsenligt sätt och ej till överstandard. Arbetsplanens kostnadsberäkning utgör underlag för den ekonomiska planeringen och beslut om bidrag. I samband därmed prövas dessutom frågan om eventuell indragning av äldre vägdelar. Prövningen av en arbetsplan medför på flera sätt konsekvenser även för driftkostnader i framtiden, varför den enligt verket inte utan vidare kan anses vara kommunens ensak även om kommunen själv skulle svara för ombyggnadskostnaderna. Så länge det statliga ekonomiska ansvaret för de allmänna vägarna är så stort som nu kan jämförelse inte göras mellan fastställelser enligt väglagstiftning och enligt byggnadslagstiftning där kommunen normalt har hela genomförandeansvaret, anför vägverket. Verket tar också upp kommitténs påstående att upprättande och fastställelse av arbetsplaner för statliga vägar i praktiken sker på olika nivåer inom samma myndighet, statens vägverk. Detta är enligt verket en anmärkningsvärd underskattning av länsstyrelsens roll i vägplaneringsprocessen. Både formellt och praktiskt har länsstyrelsen ett väsentligt inflytande på utformningen av arbetsplaner. Oberoende av om vägförvaltningen, en kommun eller en privat konsultfirma enligt uppdrag upprättat arbetsplanen, förs den inte vidare till utställelse eller fastställelseprövning utan en ingående bedömning ur olika aspekter från länsstyrelsens sida. I praktiken kan inte en arbetsplan komma till formell behandling mot länsstyrelsens vilja, anför verket. Kommittén anger enligt verkets mening inte något bärande skäl för delegering av fastställelsebeslut avseende vägarbetsplan från stat till kommun. Behandlingen av de till arbetsplanen kopplade besluten - förändring till allmän väg, indragning, kostnadsgodkännande m. m., som med nuvarande lagstiftning förutsätter statliga beslut - behandlas inte alls.

Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Skaraborgs län* genom hänvisning till ett yttrande från vägförvaltningen i länet. I motsats till vägverket anser dock länsstyrelsen att det är tveksamt om utredningen om statsbidragssystemet för kommunernas väghållning m. m. kan behandla frågan utan väsentlig fördröjning av sitt utredningsresultat.

Även *länsstyrelsen i Örebro län* ställer sig genom hänvisning till ett yttrande från vägförvaltningen tveksam till om någon betydande fördel kan uppnås genom att ändra de nuvarande reglerna för fastställelse av arbetsplan för allmän väg. Enligt länsstyrelsen har under den senaste femårsperioden fastställts endast två vägföretag inom område där kommun är väghållare: Länsstyrelsen anför i övrigt synpunkter liknande dem som vägverket för fram.

Enligt *länsstyrelsen i Jämtlands län* finns inom vägverket en väl fungerande organisation för fastställelse av arbetsplaner. Kommitténs förslag innebär enligt länsstyrelsen troligen splittrade resurser och minskad effektivitet. Länsstyrelsen avstyrker därför förslaget. Länsstyrelsen förklarar sig i och för

sig dela kommitténs uppfattning att onödiga statliga kontrollregler bör rensas bort ur författningarna. I komplicerade tekniska spörsmål som t. ex. vägar och broar finns dock, anför länsstyrelsen, ett behov av praktiska råd och anvisningar från vägverket till kommuner och andra väghållare. Länsstyrelsen anser i likhet med kommittén att ett samarbete mellan statliga och kommunala myndigheter kan leda till förenklingar och utarbetande av anvisningar som kan bli till god hjälp i det kommunala planläggningsarbetet. Det är enligt länsstyrelsen beklagligt om vägverkets tekniska anvisningar skulle uppfattas som en begränsning i den kommunala självstyrelsen. De är avsedda som stöd för kommunernas planering och bör ytterst syfta till en trafikmiljö som är både säker och i möjligaste mån enhetlig i olika delar av landet. En alltför stor lössläpphet beträffande teknisk utformning torde knappast gagna trafikanterna, anför länsstyrelsen.

3.8 Underställning av kommunala beredskapsplaner och skyddsrumspaner

Kommitténs förslag att slopa underställningsskyldigheten beträffande beredskapsplaner tillstyrks eller lämnas utan erinran av nästan samtliga remissinstanser som yttrat sig om förslaget. Bland dessa remissinstanser är *överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, riksnämnden för kommunal beredskap, länsstyrelserna i Södermanlands, Hallands, Skaraborgs, Gävleborgs, Västernorrlands och Jämtlands län, landstingskommunerna i Kristianstads och Hallands län, Stockholms, Fagersta och Östersunds kommuner samt Svenska Kommunalarbetsförbundet.*

Enligt *överbefälhavarens* mening är kommunernas verksamhet i krig i realiteten så styrd av olika specialförfattningar att det inte erfordras någon särskild prövning av beredskapsplaneringen. I praktiken samråder kommunerna med länsstyrelsen under planeringens gång. Dessutom lämnar länsstyrelsen i samband med att förordnande om beredskapsplanering sker ett planläggningsunderlag som klarlägger de totalförsvarsmässiga förutsättningarna för planeringen, t. ex. i fråga om utrymning och inkvartering m. m. Det ligger enligt ÖB en motsägelse mellan kommitténs förslag å ena sidan att slopa underställningsskyldigheten och å andra sidan att i lagen föreskriva samrådsskyldighet. Ett institut ersätts av ett annat, men innebörden är att man ändå vill ha garantier för att planläggningen får en betryggande utformning och blir samordnad med annan totalförsvarsplanläggning inom länet, dock anser ÖB att kommitténs förslag kan förordas och tillstyrker detta. Liknande synpunkter anføres av bl. a. *länsstyrelsen i Hallands län.*

Riksnämnden för kommunal beredskap framhåller att den kommunala beredskapsplanläggningen nu är genomförd i hela landet. Endast de två nybildade kommunerna Dorotea och Vadstena återstår att planlägga. Inriktningen är att lokala ledningsövningar genomförs vart tredje år. I samband härmed sker vid behov allmän planrevision. Därmed fås regelbun-

denhet även vad gäller den allmänna planrevisionen. Den årliga revisionen av främst personalplanen skall ske som hittills. Länsstyrelserna får även i fortsättningen omfattande uppgifter vad gäller revision. Länsstyrelserna skall ge kommunerna planläggningsunderlag som mot bakgrund av militärbefälhavarens-civilbefälhavarens grundsyn för totalförsvaret inom länet ger inriktningen av den kommunala beredskapen. Kommunerna utbildas av länsstyrelsen vad gäller revision av planer och övas av länsstyrelsen vid de lokala ledningsövningarna, där den reviderade planläggningen genomgås och övas. Kommunen skall under revideringsarbetet samråda med länsstyrelsen. Härigenom torde länsstyrelsens synpunkter bli tillgodosedda, anför riksnämnden.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anför att det i de allmänna anvisningarna för kommunal beredskapsplanläggning utgivna av riksnämnden för kommunal beredskap anges att de olika delplanerna skall överlämnas i koncept till länsstyrelsen och andra berörda länsmyndigheter för yttrande. Innan planen slutligen föreläggs fullmäktige för antagande bör samråd tas med länsstyrelsen som då delges de synpunkter länsmyndigheterna anført tidigare. Enligt länsstyrelsen ges härigenom utan fastställelseprövning tillfredsställande möjligheter att påverka planläggningen så att den samordnas med annan beredskapsplanläggning och försvarsverksamhet.

Länsstyrelsen i Södermanlands län noterar beträffande samrådsskyldigheten att denna i kommitténs förslag till ändring i 7 § lagen om kommunal beredskap uttrycks så att vid planläggning kommunen eller landstingskommunen skall samråda med länsstyrelsen. För att få en total bild av beredskapsplaneringen och för att kunna samordna denna med annan totalförvarsplanering föreslår länsstyrelsen att dessutom formellt samråd sker beträffande planen i dess helhet, innan den antas av kommunen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län är något mer tveksam till förslaget att nu slopa underställningsskyldigheten. Länsstyrelsen anser i och för sig att möjligheten att samrådsvägen påverka den kommunala beredskapsplaneringen i dess nuvarande omfattning utgör en tillräcklig kontrollmöjlighet. Länsstyrelsen erinrar emellertid om att försvarskommittén enligt sina direktiv har att pröva lämpligheten av och möjligheterna att öka samordningen mellan civilförsvaret och den kommunala verksamheten. Försvarskommittén har därvid i betänkandet (SOU 1979:42) Vår säkerhetspolitik uttalat att det bör vara möjligt att förbättra samordningen, om man på kommunerna lägger ett ökat ansvar för den lokala ledningen av civilförvarsverksamhet i krigstid och om viss planläggning för detta infogas i kommunernas fredstida förberedelser. Även i regeringens anvisningar för civilförsvarets perspektivplan del 2 ges direktiv av samma innebörd. Med anledning härav anser länsstyrelsen att det finns anledning att överväga om inte frågan om de kommunala beredskapsplanernas underställande bör avgöras först sedan resultatet av nu pågående utredningar föreligger.

Några remissinstanser berör bestämmelserna om statsbidrag för bered-

skapsplanläggningen. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anför att ett slopande av underställningsskyldigheten också fördrar ändring av bestämmelserna om statsbidrag. Enligt länsstyrelsen bör upprättade planer sändas in till länsstyrelsen före utbetalandet av statsbidrag. *Svenska Kommunalarbetsförbundet* anser att när samtliga kommuner upprättat beredskapsplaner bör det 90-procentiga statsbidraget föras över till att avse kostnaderna för revision av planen som enligt förbundet kan bli mycket omfattande vid en genomgripande omorganisation i en kommun.

Endast ett par remissinstanser avstyrker kommitténs förslag att slopa underställningsskyldigheten.

Enligt *länsstyrelsen i Örebro län* gäller för den kommunala beredskapsplanläggningen i mångt och mycket vad kommittén anför om skyddsrumspanläggningen, nämligen att civilförvarstaktiska hänsyn måste beaktas. Även om beredskapsplanen - liksom skyddsrumspanen - växer fram under fortlöpande samråd mellan kommun och länsstyrelse, är det rimligt att länsstyrelsen genom underställningen tar ansvar både för civilförvarstaktiska och övriga totalförvarstaktiska inslag i planen. Med hänsyn härtill avstyrker länsstyrelsen förslaget att slopa underställning av kommunala beredskapsplaner.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har med utgångspunkt i sin allmänna syn på underställningsinstitutet (se avsnitt 3.1) svårt att dela kommitténs uppfattning att underställningsförfarandet beträffande de kommunala beredskapsplanerna ska slopas. Beredskapsplanläggningen är enligt länsstyrelsens synsätt inte en intern kommunal angelägenhet utan ett led i en planering för hela länet för att kunna möta en beredskaps- eller krigssituation som kan få konsekvenser även utanför länet. Givetvis finns det, anför länsstyrelsen, möjlighet för länsstyrelsen att redan i inledningen av och under planläggningsarbetet påverka och i viss mån styra planläggningen så att den fyller alla från totalförvarssynpunkt önskvärda krav och önskemål. Så skedde också under den tid arbetet med grundplanläggningen pågick ute i kommunerna. Länsstyrelsens råd i syfte att få inom länet likvärdiga och för totalförvarret rätt avvägda planer beaktades beredvilligt av kommunerna. Av den anledningen uppstod inte några svårigheter vid länsstyrelsens fastställelseprövning av de kommunala planerna. Länsstyrelsen ifrågasätter emellertid om inte just det faktum att planerna skulle underställas länsstyrelsen för fastställelse underlättade samarbetet och bidrog till att planerna fick en för totalförvarret lämplig utformning. Länsstyrelsen anser att det i betänkandet redovisade uttalandet av kommunalrättskommittén rörande fastställelse av de kommunala beredskapsplanerna fortfarande bör beaktas. Länsstyrelsen anser inte att landstingskommunal och primärkommunal beredskapsplanläggning kan jämföras ur underställningssynpunkt, eftersom landstingskommunen är länstäckande och därigenom något behov av statligt inflytande för att ur totalförvarssynpunkt samordna beredskapsplanerna inte föreligger. Landstingskommunen har dessutom en beredskapsplanläggare som är

inriktad på totalförsvarsfrågor medan planläggningen hos kommunerna ska utföras av personer som i huvudsak sysslar med andra spörsmål och för vilka det kan vara svårt att sätta sig in i försvarsproblematiken. Mot bakgrund härav kan länsstyrelsen inte biträda kommitténs förslag om att kravet på underställning av beredskapsplanerna tas bort.

Frågan om underställning av skyddsrumspaner berörs endast av ett fåtal remissinstanser, bland dem *överbefälhavaren, socialstyrelsen, länsstyrelsen i Blekinge län* samt *Stockholms och Umeå kommuner*. Samtliga anser i likhet med kommittén att underställningsskyldigheten bör finnas kvar. Enligt *överbefälhavaren* vore det med hänsyn till skyddsrumspanernas nära samband med övriga civilförsvarstaktiska överväganden - t. ex. utrymningsplaneringen - olämpligt att rycka loss skyddsrumspaneringen från länsstyrelsens samlade ansvar för civilförsvarets utformning i länet. ÖB avstyrker sålunda att underställningsskyldigheten avskaffas. *Socialstyrelsen* anför att det i nuvarande läge måste anses välbetänkt att inte lägga fram förslag om slopad underställningsskyldighet. Detta med hänsyn till statsmakternas ställningstagande till betänkandet (SOU 1978:83) Sjukvården i krig liksom till de förslag som kan bli en följd av den pågående utredningen om sjukvårdens skydd i krig (SSIK).

3.9 Underställning av beslut om valkretsindelning m. m.

Endast ett fåtal remissinstanser tar upp kommitténs synpunkter i fråga om beslutsordningen för valkrets- och valdistriktsindelning i kommunerna.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län tillstyrker kommitténs förslag att låta kommunerna besluta i dessa indelningsfrågor varefter länsstyrelsen fastställer besluten. Enligt länsstyrelsen krävs i dessa frågor en viss statskontroll. Det kan, anför länsstyrelsen, bli fråga om samordning av bestämmelser de olika kommunområdena emellan, men även svårlästa regler som kräver vana att tolka reglerna och förtrogenhet med just denna lagstiftning.

Riksskatteverket redovisar vissa synpunkter som framkommit i samband med uppföljningskonferenser med företrädare för bl. a. länsstyrelserna efter det att de allmänna valen avslutats. Enligt verket föreligger inte något avgörande hinder mot att likrikta förfarandet vid indelning i kommunvalkretsar med det som nu tillämpas vid indelningen i landstingsvalkretsar. Beslut skulle sålunda kunna fattas av kommunfullmäktige och därefter prövas och fastställas av länsstyrelsen. Administrativt torde det enligt verket då vara lämpligt att kommunerna i god tid året före valåret påminns om skyldigheten att besluta om eventuell valkretsindelning. Beträffande indelningen i valdistrikt talar emellertid enligt verkets mening övervägande skäl för att behålla nuvarande ordning. Dels förutsätter reglerna i 3 kap. 3 § vallagen en ibland svår avvägning mellan motstridiga intressen, bl. a. vid den skälighetsbedömning som ligger i spännvidden mellan valdistriktens storlek och som både kan avse kostnadsaspekter och risker för valhemligheten. I

tveksamma fall kan det antas att länsstyrelsens beslutsbehörighet verkar för en enhetlig och väl avvägd bedömning, anför verket. Dels har valdistriktsindelningen viss betydelse för indelningen i taxeringsnämndernas områden och hör enligt verket av denna anledning ligga under länsstyrelsens prövning. Verket påpekar även att länsstyrelsens beslut kan överprövas av valprövningsnämnden samt att så också skett i några fall.

Stockholms kommun biträder kommitténs överväganden beträffande beslut om valkretsindelning. I fråga om valdistriktsindelningen framhåller kommunen att denna är en administrativ indelning för genomförande av val. Förfarandet liksom valdistriktens storlek regleras i vallagen. Med hänsyn härtill och da någon samordning med landstingskommunen inte är aktuell beträffande valdistriktsindelning anser kommunen att någon underställning av kommunfullmäktiges beslut inte behövs.

3.10 Underställning av beslut om renhållning av gångbana

Remissinstanserna tar inte direkt upp frågan om underställning av beslut om renhållning av gångbana. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anför dock - genom hänvisning till sitt yttrande över betänkandet (SOU 1977:65) Kommunernas gatuhållning - att kommunerna även fortsättningsvis bör ha möjlighet att ålägga fastighetsägare att svara för gångbanerenshållningen utanför sin fastighet. I betänkandet hade föreslagits att denna möjlighet skulle avskaffas.

3.11 Underställning av instruktion för skolchef och biträdande skoldirektör

Kommitténs förslag att underställningsskyldigheten beträffande instruktion för skolchef och biträdande skoldirektör skall avskaffas behandlas av endast ett fåtal remissinstanser. Av dem som uttryckligen tagit upp frågan biträder *länsstyrelsen i Skaraborgs län*, *Kristianstads läns landstingskommun* samt *Stockholms* och *Fagersta kommuner* kommitténs förslag. *Skolöverstyrelsen* anser däremot att dessa frågor, som enligt SÖ berör den statliga skoladministrationen, bör lösas i samband med den fortsatta beredningen av skoladministrativa kommitténs betänkande (SOU 1980:5) Förenklad skoladministration. Frågan kan enligt SÖ också bli aktuell i samband med nu pågående utredning om skolförordningens förenkling.

3.12 Underställning inom det landstingskommunala området

Kommitténs förslag i fråga om underställning enligt omsorgslagen tillstyrks eller lämnas i stort sett utan erinran av flertalet av det totala remissinstanser som yttrat sig om förslagen: Bland dessa är *länsstyrelsen i Skaraborgs län* samt *landstingskommunerna i Stockholms, Uppsala, Öster-*

götlands, Hallands, Örebro och Kopparbergs län.

Skolöverstyrelsen som inte direkt tar ställning till förslagen anser dock i likhet med kommittén att de synpunkter som kommittén för fram bör bli föremål för en samlad bedömning i omsorgskommitténs arbete.

Hallands läns landstingskommun anser däremot att förslagen bör genomföras utan att omsorgskommitténs förslag i övrigt avvaktas. *Stockholms läns landstingskommun* beklagar att kommittén inte lagt fram direkta förslag utan utgått från att dess synpunkter kommer att beaktas i omsorgskommitténs fortsatta arbete.

Beträffande de olika delförslagen betonar *landstingskommunerna i Uppsala och Kopparbergs län* särskilt förslaget att slopa underställningen av omsorgsplaner. Enligt *Uppsala läns landstingskommun* är arbetet med att ta fram omsorgsplaner mycket tidsödande och omständligt enligt nuvarande ordning.

Genom att omsorgsplaner och landstingskommunernas flerårsplaner ofta inte omfattar samma tidsperioder har det enligt landstingskommunen även många gånger uppstått svårigheter att förverkliga en fastställd omsorgsplan på grund av ekonomiska realiteter. Landstingskommunen finner därför att landstingen fortsättningsvis bör ges frihet att själva utforma sådana planer. *Kopparbergs läns landstingskommun* framhåller att landstingen inom hälso- och sjukvårdsområdet själva fastställer sina planer. Däremot gäller fortfarande underställningsskyldighet för fastställelse av planer för omsorgs- och barnhemsverksamhet. Landstingskommunen ser därför positivt på kommitténs förslag att slopa underställningsskyldigheten för planer inom dessa verksamhetsområden.

I fråga om godkännande av inrättning för omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda anför *Örebro läns landstingskommun* att man under flera år upplevt att de åtgärdsförslag företrädare för tillsynsmyndigheten framför mycket ofta präglas av tendenser till långtgående centralbyråkratisk styrning, i några fall kompletterad med påtaglig inkonsekvens, vilket för landstingskommunens vidkommande medfört omfattande merarbete, tidsförskjutning och extra kostnader. Det är därför enligt landstingskommunernas mening angeläget att kommitténs förslag snarast möjligt genomförs. Liknande synpunkter anför *Östergötlands läns landstingskommun*. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* ifrågasätter däremot om tidpunkten för att slopa godkännande av inrättning för omsorgen av vissa psykiskt utvecklingsstörda är den rätta. Enligt länsstyrelsen kommer troligen omsorgskommittén att föreslå att dessa inrättningar överförs till primärkommunalt huvudmannaskap. Under en övergångsperiod kan det i så fall kanske vara motiverat att behålla godkännandet, anför länsstyrelsen, som dock anser att bestämmelserna bör mjukas upp. *De Handikappades Riksförbund* intar en något tveksam hållning till kommitténs förslag i denna del. Förbundet erinrar om att antalet rörelsehindrade bland utvecklingsstörda personer är mycket stort. Hälften av cp-skadade är utvecklingsstörda. Det är därför nödvändigt att

inackorderingshem och bostäder för utvecklingsstörda har större ytor än normalbostadens. Slopande av kravet på ritningsgranskning får enligt förbundet inte innebära att inackorderingshem och boendeenheter ej dimensioneras med hänsyn till rörelsehindrades behov av tillgänglighet i hela bostaden.

En något mer kritisk inställning till kommitténs förslag inom omsorgsområdet redovisar *länsstyrelsen i Jämtlands län*. Länsstyrelsen hänvisar till ett yttrande från socialkonsulenterna i länet, vari till en början framhålls att både vad gäller underställning av plan för omsorgen, godkännande av inrättning samt underställning enligt barnavårdslagen det i och för sig är positivt att en förenkling av de många gånger komplicerade rutinerna görs. Att däremot fränhända sig ansvaret och helt eller delvis lägga över detta på landstingskommunerna anses däremot på sikt kunna få oanade konsekvenser. Den helhetsbild som i dag finns genom tillsynsmyndigheterna kommer att försvinna. Detta kan, anför det vidare, komma att föra med sig att det blir svårare att se till att människor får sitt vårdbehov tillgodosett på lika grunder oavsett vilken kommun man bor i.

Kommitténs överväganden i fråga om underställning enligt barnavårdslagen har i stort sett inte mött någon kritik från remissinstanserna. Endast ett fåtal remissinstanser tar direkt upp frågan. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län*, som tillstyrker att underställningsskyldigheten beträffande barnhemsplaner slopas, framhåller att regeringens proposition 1979/80:172 om ändrat huvudmannaskap för ungdomsvårdsskolor och nykterhetsvårdsanstalter m. m. innebär vissa ändringar i socialtjänstlagen när det gäller barnhemsplaner och tillsyn över barnhem. *Stockholms läns landstingskommun* betonar vikten av kontinuerlig planeringssamverkan mellan kommuner och landstingskommuner beträffande barnhemsverksamheten. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* är såsom nyss nämnts något mer tveksam till att slopa underställningsskyldigheten.

Kommitténs förslag i fråga om underställning inom utbildningsområdet berörs av ca 20 remissinstanser.

Förslaget att avskaffa skolöverstyrelsens prövning av lokalbehovet för landstingskommunala gymnasieskolor tillstyrks eller lämnas utan erinran av bl. a. *landstingskommunerna i Stockholms, Kristianstads, Hallands, Örebro och Kopparbergs län samt Fagersta kommun*.

Gävle och Sundsvalls kommuner, som också tillstyrker förslaget, anser emellertid att prövningen bör avskaffas även för kommunala gymnasieskolor. Som motivering härtill anför Gävle kommun att statsbidrag inte längre utgår för sådan byggnation.

Nyköpings kommun är däremot kritisk till kommitténs förslag och anser att skolöverstyrelsens lokalbehovsprövning på gymnasienivå antingen helt bör tas bort eller inte undergå någon förändring alls. Förslaget att enbart befria landstingskommunerna från denna kontroll på grund av att dessa

kommuners andel av det totala skolbyggandet är relativt litet anser kommunen vara ohållbart. Det borde enligt kommunen vara de som bygger minst som är i störst behov av rådgivning. Enligt kommunens uppfattning bör frågan lösas på så sätt att lokalbehovsprövning för gymnasieskolan är frivillig på samma sätt som den i dag är frivillig för grundskolan.

Även länsstyrelsen i Skaraborgs län är av den principiella uppfattningen att de primär- och landstingskommunala skolbyggnadsfrågorna bör behandlas lika. Enligt länsstyrelsen kommer hela regelkomplexet för skolbyggnadsfrågor att ändras, varför någon separat åtgärd rörande landstingens gymnasieutbildningars lokalfrågor inte torde krävas f. n.

Skolöverstyrelsen tar inte direkt ställning till kommitténs förslag. SÖ anser emellertid att frågan om lokalbehovsprövning för landstingskommunal gymnasieskola bör behandlas i anslutning till beredningen av skoladministrativa kommitténs betänkande.

Förslaget att slopa underställningsskyldigheten beträffande reglemente för folkhögskola tillstyrks eller lämnas utan erinran av bl. a. *landstingskommunerna i Stockholms, Uppsala, Kristianstads, Hallands, Skaraborgs och Örebro län samt Stockholms kommun. Örebro läns landstingskommun* framhåller därvid att ett slopande av underställningsförfarandet bör kunna innebära en förstärkning av folkhögskolornas frihet och ge dem möjlighet att anpassa verksamhetsformerna efter lokala förhållanden. Enligt *Hallands läns landstingskommun* har det vid utarbetandet av nya reglementen för landstingskommunala folkhögskolor efter tillkomsten av 1977 års folkhögskoleförordning visat sig svårt att hos skolöverstyrelsen få förståelse för den kongruens mellan reglementena och kommunallagens föreskrifter som förutsatts i 11 § andra stycket folkhögskoleförordningen.

SIHO, som också är positiv till att slopa underställningsskyldigheten, anser emellertid att förslaget bör utsträckas till att även gälla folkhögskolor med enskild huvudman. Statsmakterna bör enligt organisationen kunna uttrycka sin vilja beträffande sammansättning av folkhögskolas styrelse och dess förhållande till lärarråd och kursråd i folkhögskoleförordningen utan att varje skolas reglemente skall behöva fastställas av skolöverstyrelsen. Enligt organisationen är detta ett konkret fall av lokal beslutanderätt och eliminering av omotiverad central prövning, som bör vara ett riktämne för decentraliseringspolitiken.

Skolöverstyrelsen och TCO avstyrker kommitténs förslag i denna del. SÖ påpekar att skoladministrativa kommittén i en promemoria den 14 december 1979 lagt fram förslag av samma innebörd som statskontrollkommitténs. SÖ framhåller i yttrande över promemorian att SÖ i sitt yttrande över folkhögskoleutredningens betänkande tillstyrkte att folkhögskolors reglementen skulle fastställas centralt. Skälet härtill var enligt SÖ att skolformen i annat fall skulle riskera att på kort sikt sönderfalla i två skilda skolformer, rörelsefolkhögskolor och landstingskommunala folkhögskolor. Den senare

kategorin skulle komma att regleras av kommunallagstiftningen. SÖ vidhåller sin uppfattning och avstyrker att underställningsskyldigheten slopas. TCO understryker att alla folkhögskolor sammantaget bildar en sammanhållen skolform i så måtto att de lyder under samma statliga reglering. Därför var det, anför TCO, i förarbetena till folkhögskolereformen en självklarhet att skolöverstyrelsen likartat utövar sin tillsynsfunktion vad gäller att fastställa reglementena och några särskilda skäl härför har inte behövts. I övrigt åtnjuter enligt förordningen varje enskild folkhögskola en långt gående frihet att vara helt avhängig den livskraft som finns inom skolformen. Vare sig i tidigare folkhögskolereformer eller den senaste har i dessa grundläggande avseenden gjorts åtskillnad mellan skolor med kommunala och enskilda huvudmän. TCO anser att det inte heller i framtiden finns anledning att göra det. Tvärtom bör enligt TCO det minimum av reglering som förekommer gälla lika för alla folkhögskolor. TCO anser heller inte att den kommunala demokratins utvidgning skulle hämmas av att de kommunala och landstingskommunala folkhögskolornas reglementen fastställs av skolöverstyrelsen.

4 Förenklad statsbidragsgivning

4.1 Kommitténs syn på alternativa vägar till förändring av bidragsgivningen

Det stora flertalet av de omkring 50 remissinstanser som behandlar kommitténs rekommendationer för hur formerna för bidragsgivningen bör förenklas instämmer i vad kommittén anför.

Flera kommuner som delar kommitténs syn på formerna för statsbidragsgivningen understryker dock att förändringar i bidragskonstruktionerna som innebär övervältringar av kostnader från stat till kommun inte kan accepteras. Synpunkter av detta slag framförs bl. a. av *Stockholms, Vingåkers, Norrköpings, Karlskrona, Ronneby, Göteborgs, Söderhamns och Umeå kommuner*. *Stockholms läns landstingskommun* pekar på att tendenser att vilja byta ut specialdestinerade statsbidrag mot en ökad finansiell ram för den statliga skatteutjämningen kan få inte oväsentliga negativa konsekvenser för de kommuner och landstingskommuner som ställts utanför skatteutjämningsystemet.

Statens naturvårdsverk anser att statsbidrag till kommunerna bör utgå i form av allmänna statsbidrag för att utjämna kostnaderna mellan de olika kommunerna. Staten bör emellertid också genom speciella bidrag kunna stimulera kommunerna att genomföra angelägna åtgärder. Sådana bidrag bör dock enligt naturvårdsverkets uppfattning vara tidsbegränsade och existerande bidrag bör omprövas när förutsättningarna för den verksamhet som stöds ändras. *Företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet* varnar för sin del för systemet med specialdestinerade statsbidrag. Enligt institutionens mening har sådana bidrag en expansionsdrivande effekt som

ytterligare kan försämra de enskilda kommunernas och landstingskommunernas hårt ansträngda ekonomi.

Stockholms kommun framhåller att när det gäller fördelningen av kostnader mellan stat och kommun för olika verksamheter blir de politiska värderingarna avgörande. Ett exempel på att inga neutrala statsbidrag finns är enligt kommunen utbyggnaden av barnomsorgen där de politiska målen om allas rätt till daghemsp plats är styrande för bidragens utformning. *Umeå kommun* finner att förslaget att ersätta specialdestinerade bidrag med allmänna bidrag genom att infoga dem i skatteutjämningsystemet har fördelen att vara administrativt enkelt och kostnadsbesparande. Eftersom systemet är ett generellt verkande medel är det dock svårt att konstruera så att det ger önskvärd fördelningseffekt i alla kommuner. Systemet missgynnar en extrem expansionskommun som Umeå eftersom man inte kunnat ta hänsyn till expansionskostnader av typ intensivare skolbyggande, exploateringskostnader etc., vilka i Umeå ger kostnadsökningar motsvarande 2 till 3 kronor per skattekrona. Så drabbar exempelvis bortfallet av skolbyggnadsbidraget Umeå särskilt hårt (mer än 20 öre/skkr i genomsnitt under den närmaste 5-årsperioden).

När det gäller valet mellan generella och speciella statsbidrag framhåller *riksrevisionsverket* (RRV) att speciella statsbidrag ofta har den effekten att främst kommuner med god ekonomi bygger ut den bidragsberättigade verksamheten kvantitativt och kvalitativt. Speciella statsbidrag kan härigenom komma att öka skillnader i standard mellan olika kommuner. RRV anser att detta kan vara ett motiv för att överföra speciella statsbidrag till skatteutjämningsystemet. I de fall statsmakterna vill garantera samtliga medborgare en minimistandard i fråga om viss service kan detta i stället ske genom lagstiftning. *Statens vägverk* menar att det inte är specialdestineringen av statsbidragen i sig som orsakar detaljstyrning av kommunal verksamhet utan bidragsprocentens storlek. Statens ansvar för en kommunal verksamhet måste givetvis vara större om bidragsprocenten är hög och därmed också kravet på statlig granskning och kontroll. En radikal sänkning av bidragsprocenten minskar enligt vägverkets uppfattning behovet av statlig detaljstyrning och därmed administrationskostnaderna även med fortsatta specialdestinerade bidrag.

Några remissinstanser kommenterar kommitténs syn på önskemålen om ett ökat inslag av prestationsrelaterade bidrag. *Norrköpings kommun* är positiv till sådana bidrag under förutsättning att prestationsmättet blir godtagbart och leder till förenklingar. Prestationsmättet bör därför bestämmas efter samråd mellan staten och kommunerna. Även *Umeå kommun* delar kommitténs uppfattning och menar att den granskning och kontroll, som ändå behöver göras, kan ske genom revision på platsen. Förslagsvis kan den utföras av länsstyrelserna eller när det gäller större belopp eventuellt av vederbörande bidragsgivande verk. Vid ett sådant förfarande bör bidragsunderlag, kostnadsuppgifter och specifikationer i stor utsträckning kunna

slopas. Dessutom kan en bättre kontakt upprätthållas mellan bidragsgivare och bidragstagare. Kontakterna skulle enligt kommunen säkert leda till utbyte av erfarenheter och vara till nytta för båda parter. *Svenska Kommunalarbetsförbundet* har för sin del inget att invända mot att bidragsgivningen blir mer prestationsrelaterad.

Även *riksrevisionsverket* (RRV) delar kommitténs uppfattning att statsbidragsgivningen bör övergå till prestationsrelaterade bidrag. En sådan förändring torde enligt verket minska detaljkontrollen av kommunerna. Samtidigt kan den dock medföra att nya typer av uppgifter behöver redovisas som underlag för att bestämma relationen kostnad-prestation samt att fastställa prestationen. Det är tveksamt om behovet av redovisning från kommunerna därigenom minskar i någon nämnvärd grad. Prestationsrelaterade bidrag är ändå att föredra framför andra former, t. ex. kostnadsrelaterade, eftersom de inte automatiskt ger ersättning för kostnadshöjningar. Att vid övergång till prestationsrelaterade bidrag, som kommittén diskuterar, överväga skilda bidragsbelopp beroende på kostnadsläget för kommunen kan enligt RRV:s mening innebära krav på ökad administration inom de statliga myndigheterna och leda till att kontrollen av kommunerna behöver ökas. Kompensation för oförmånligt kostnadsläge bör ges inom ramen för skatteutjämningsbidragen.

Kopparbergs läns landstingskommun understryker att prestationsbase-erade statsbidrag också kan innebära begränsningar i den kommunala handlingsfriheten. Om bidragssystemet t. ex. är så konstruerat att bidrag till psykiatrisk vård endast utgår för vårdplatser vid sjukhus motverkas självfallet en utbyggnad av andra vårdformer.

Norsjö kommun finner kommitténs inställning till frågan om en avveckling av anläggningsbidragen i de fall då driftbidrag till verksamheten utgår och i underlaget för driftbidraget inräkna en periodiserad kostnad för lokaler, anläggningar o. d. ytterst intressant. Då finansieringsstödet till dessa byggnads- och anläggningsobjekt i dag i de flesta fall utgör en betydelsefull faktor för att en kommun överhuvudtaget ska kunna klara finansieringen, är det dock av avgörande betydelse att behovet av annat finansieringsstöd i form av exempelvis underlättad upplåning kommer till stånd. Vidare menar kommunen är det givetvis en förutsättning att det i driftbidraget ingående anläggningsbidraget får den omfattning att det utgör en fullgod kompensation. *Arkitektförbundet* anför att vid en eventuell avveckling av statliga anläggningsbidrag måste effekterna av själva övergången beaktas. Förbundet pekar på det otillfredsställande resultat som blir följderna av avvecklingen av anläggningsbidraget för barnstugor som skedde år 1977. Resultatet blev att kommunerna med alla tillgängliga medel sökte forcera sin utbyggnad. Det kan inte uteslutas att barnstugor under denna tid tillkom på fel plats och vid fel tidpunkt. Byggmarknaden för barnstugor blev kraftigt överhettad, vilket medförde att byggkostnaderna ökade onormalt. Denna ökning har enligt förbundet efter den tillfälliga överhettningen permanentats på ett omotiverat

sätt.

Några remissinstanser redovisar en mera kritisk inställning till kommitténs överväganden om förmärna för statsbidragsgivningen. Enligt *riksrevisionsverkets* (RRV) uppfattning har kommittén försummat att betona statsbidragens syfte att vara ett styrinstrument för statsmakterna. En utgångspunkt för kommittén synes enligt RRV ha varit att statsbidragens främsta syfte är att vara finansieringskälla för kommunal verksamhet. Tyngdpunkten i kommitténs förslag till förändringar i bidragsregler m. m. är lagd vid att minska eller helt ta bort kopplingen mellan bidragen och utförd prestation hos bidragsmottagaren. Enligt RRV:s uppfattning bör på grundval av statens ansvar även för kommunalt bedriven verksamhet, diskuteras vilka behov som föreligger av statlig samordning och styrning, i vilken mån statsbidrag är ett verksam instrument för styrning och samordning och vilka förändringar som utifrån dessa aspekter kan behöva övervägas. RRV föreslår därför att en sådan samlad bedömning utförs i den fortsatta beredningen av kommitténs förslag. I samband med detta bör också behovet av att kunna koppla ihop statsbidrag med utförda prestationer beaktas.

Enligt RRV:s uppfattning bör detaljkontroll ersättas av en utökad uppföljning och utvärdering av statsbidragens effekter från de statsbidragsförvaltande myndigheternas sida. Ökad uppföljning och utvärdering syftar till att klarlägga effekterna av statsbidragen på den verksamhet de helt eller delvis finansierar i relation till de mål som statsmakterna har satt upp, inte endast till att bedöma de administrativa konsekvenserna. Sådan utvärdering kräver nära samarbete mellan statliga myndigheter och kommuner, bl. a. att kommunerna själva gör uppföljningar och utvärderingar av sin verksamhet. I samband med dessa översyner bör behovet av bidraget omprövas. RRV föreslår därför att den nyligen inrättade arbetsgruppen inom kommundepartementet för översyn av normering m. m. riktad mot kommunerna får i uppdrag att i samarbete med kommuner och statsbidragsförvaltande myndigheter utarbeta förslag till hur uppföljning och utvärdering av statsbidragsfinansierad verksamhet skall organiseras och genomföras.

RRV anser vidare att de förenklingar kommittén föreslår syftar främst till att förenkla för kommunerna. Kommittén har inte diskuterat vilka effekter detta får för de statliga myndigheterna. Förslagen torde innebära merkostnader för de statliga myndigheterna, t. ex. genom att enhetliga redovisningsregler slopas. Enligt RRV:s uppfattning bör åtgärder som endast innebär en omfördelning av kostnaderna inte genomföras. För att få till stånd en verklig förenkling är det nödvändigt att samordna de statliga myndigheternas krav på kommunernas redovisning med kommunernas krav på den egna redovisningen. Syftet bör vara att, så långt möjligt, få till stånd likartade krav på kommunerna vad gäller redovisning m. m. och att anpassa kraven till kommunernas eget redovisningsbehov. RRV föreslår att den tidigare nämnda arbetsgruppen överväger dessa frågor i samarbete med kommuner och berörda statliga myndigheter.

Nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet kritiserar kommittén för brist på förslag hur det fortsatta arbetet skall bedrivas. Mycket utvecklingsarbete återstår att göra innan kommitténs rekommendationer om ökad prestationsrelaterad bidragsgivning kan realiseras. Uppläggningsen av ett sådant utvecklingsarbete borde enligt institutionens mening ha skisserats och utgjort det huvudsakliga innehållet i avsnittet om förenklad statsbidragsgivning.

4.2 Successiv översyn av statsbidragsgivningen och statsbidragsförfattningarna

Kommitténs förslag att regeringen i de årliga budgetanvisningarna ger myndigheterna i uppdrag att se över bidragsbestämmelserna och att en arbetsgrupp tillsätts med uppgift att överväga frågan om utbetalning av förskott av statsbidrag tillstyrks eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser som berör dessa frågor.

Socialstyrelsen anser att en omprövning av bidragsbestämmelserna samtidigt kan ses som ett led i en löpande uppföljning av verksamheten. *Mörbylånga kommun* hälsar förslaget om en översyn med tillfredsställelse men är tveksam om detta arbete bör överlåtas till resp. handläggande myndighet. *SHIO* ansluter sig helt till kommitténs förslag och anser att statens styrinstrument bör koncentreras till i författningar intagna målsättningar och föreskrifter.

Nyköpings kommun och *TCO* finner det angeläget att den föreslagna arbetsgruppen om likviditetssvårigheter på grund av att vissa statsbidragskonstruktioner inte medger förskott tillsätts. Liknande synpunkter framförs av *Borlänge* och *Norsjö kommuner*. *Malungs kommun* menar att arbetsgruppen bl. a. bör se över frågan om statsbidrag för avloppsreningsverk. Enligt kommunen får kommunerna i vissa fall vänta upp till sju år innan statsbidrag utbetalas. Statsbidrag bör utbetalas, anser kommunen, i rimlig anknytning till att arbetena bedrivs eller här slutförts. *SHIO* framhåller att utbetalning av beviljade statsbidrag bör ske med hänsyn till mottagarnas behov av likvida medel. En modell kan enligt *SHIO* därvid vara det system för å contobetalningar som är ett naturligt inslag i näringslivets betalningstransaktioner.

Enligt *Norrköpings kommun* bör arbetsgruppen även överväga införande av ett gemensamt budgetår för stat och kommun, vilket skulle medföra att den ekonomiska administrationen, särskilt på skol- och socialvårdsområdet, skulle förenklas. Även *länsstyrelsen i Jönköpings län* påtalar de olägenheter som uppstår genom att stat och kommun har olika budgetår. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör utredning ske med målet att undanröja dessa olägenheter.

4.3 Synpunkter och förslag rörande vissa enskilda statsbidrag

Kommitténs förslag till förenkling när det gäller rekvisition och kontroll av familjebidrag tillstyrks av *länsstyrelserna i Jönköpings och Skaraborgs län, Norrköpings kommun* och *LRF*. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser liksom kommittén att den kommunala revisionen bör kunna ta över länsstyrelsens kontroll av statsbidragsansökningar för familjebidrag.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län kan däremot inte tillstyrka förslagen till förenkling. Risken för missbruk och svarigheter att tolka gällande författningar är skäl som enligt länsstyrelsens uppfattning talar för att en regional granskning ändå bör ske. Länsstyrelsen framhåller dock att handläggningen av familjebidragen till värnpliktiga torde kunna rationaliseras om den tillsyn och den rätt att utfärda bindande föreskrifter för kommuner och länsstyrelser som försvarets civilförvaltning nu har helt slopas. Länsstyrelsen torde klara av den kamerala granskningen utan inblandning från civilförvaltningen.

Även *länsstyrelsen i Jämtlands län* ställer sig tveksam till kommitténs förslag. Länsstyrelsen framhåller att granskningen av rekvisitionerna sker stickprovvis och upplevs därför inte som alltför betungande från länsstyrelsens sida. Ett mer schablonmässigt förfarande, på sätt som föreslagits, medför risk för att länsstyrelsens förtrogenhet med familjebidragsärendena går förlorad, vilket enligt länsstyrelsens uppfattning får anses innebära en nackdel om länsstyrelsen skall ha kvar tillsynsfunktionen i dessa ärenden.

Kommitténs synpunkter om bidragsgivningen för vissa civilförsvarskostnader har föranlett kommentarer från några remissinstanser. *LRF* instämmer i kommitténs bedömningar. *Norrköpings kommun* understryker vikten av att de administrativa rutiner som är förenade med handläggning av skyddsrumsårenden ses över. För närvarande måste kommunen lämna besked för varje enskilt byggnadsobjekt inom skyddsområdet, även om det framgår att anslagna medel endast förslår till objekt inom område som i skyddsrumspanen belagts med högsta prioritet.

Några remissinstanser berör kommitténs behandling av frågan om statsbidrag till översiktlig kommunal planering. Inför de vidgade krav på kommunala planeringsinsatser som en ny plan- och bygglag enligt PBL-förslaget kommer att ställa och det planeringsbehov som kvarstår för bl. a. områden av riksintresse för kulturminnesvården anser *Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer* att kommitténs förslag om en eventuell avveckling av detta specialdestinerade bidrag bör ses på mycket lång sikt. *Statens planverk* samt *länsstyrelserna i Skaraborgs och Kopparbergs län* delar inte statskontrollkommitténs mening att statsbidraget till översiktlig kommunal planering efter genomförandet av initialskedet av den fysiska riksplaneringen bör inordnas i skatteutjämnningssystemet. Planverket framhåller att anslaget skall stödja sådant planerings- och utvecklingsarbete som normalt ligger utanför den ordinarie kommunala planeringen och budgeteringen. Det kan gälla förnyelse-, rekreations- eller energifrågor. En annan

aspekt som planverket framhåller gäller PBL och dess krav avseende riksintressen. Riksintressena är ofta bundna till kommuner med dåliga resurser i skilda hänseenden. Behovet av att kunna ge medlens användning en preciserad inriktning gör att de inte kan ersättas av medel inom ramen för den generella skatteutjämningen. Om en omprövning av anslaget ända blir aktuell, förordar planverket att anslaget omvandlas till medel som står till verkets förfogande för stöd till projekt inom den fysiska planeringens arbetsområde. Planverket framhåller vidare att prövning om och i vilken utsträckning bidrag till översiktlig kommunal planering skall lämnas avilar regeringen och sker efter förslag av planverket. Regeringens prövning innebär en kraftig försening av medlens utbetalning till kommunerna, samtidigt som verket kan konstatera att regeringen hittills inte i något fall ändrat verkets förslag. Beslutanderätten om medlens fördelning bör därför enligt planverkets mening flyttas från regeringen till planverket.

Länsstyrelserna i Jönköpings, Hallands och Örebro län instämmer i kommitténs bedömning att en ytterligare förenkling bör ske beträffande det statliga stödet till den lokala och regionala kollektivtrafiken. *Länsstyrelsen i Hallands län* framhåller att trots vissa förändringar de senaste åren är handläggningsförfarandet fortfarande komplicerat och detaljreglerat både för kommunerna som söker bidrag och för länsstyrelsen som skall granska lämnade uppgifter.

Länsstyrelsen i Örebro län anser att de arbetsinsatser som läggs ner på ansökningshandlingarna är mycket stora och inte kan anses ge så stort utbyte för länsstyrelserna och bussbidragsnämnden att de kan vara försvarbara. Länsstyrelsen framhåller att de förenklingar som gjorts under de senaste åren inte är tillräckliga, bl. a. kvarstår krav på för- och efterkalkyl. Enligt länsstyrelsens mening bör det vara tillräckligt att länshuvudman inför nytt trafikår per brev meddelar transportrådet ungefärliga kostnader för beräknad trafik och förväntat statsbidrag. Efter bidragsårets slut bör dock länshuvudmannen lämna en fullständig redogörelse (slutredovisning). Det bör också enligt länsstyrelsens mening övervägas om inte beslut i dessa ärenden med fördel kan överflyttas till den regionala nivån (länsstyrelsen).

Hallands läns landstingskommun pekar på att problemet med bidrag till lokal och regional kollektivtrafik mera ligger på tillämpningsföreskrifter än på författningsbestämmelser. Även *Staffanstorps kommun* menar att statsbidragsbestämmelserna när det gäller lokal och regional kollektivtrafik är krångliga och bör ses över.

Transportrådet framhåller att i samband med att huvudmännen – enligt lagen (1978:443) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik – tar över trafikansvaret i länen upphör de äldre bidragsformerna beträffande lokal och regional trafik. Kommunernas direkta engagemang i fråga om statsbidrag till sådan trafik försvinner därvid. Statsbidragen kommer att sökas av och utbetalas till länshuvudmännen enligt ett system som är ur

administrativ synpunkt betydligt enklare än tidigare. Även statsbidragsbestämmelserna i fråga om kompletteringstrafik, skärgårdstrafik och fjällflygtrafik är i allt väsentligt enhetliga och enkla att tillämpa enligt transportrådets uppfattning.

Kommitténs synpunkter på statens bidragsgivning för skoländamål delas bl. a. av *landstingskommunerna i Kalmar och Örebro län* samt *TRF*. *Kalmar läns landstingskommun* anser att stora delar av skolstatsbidragen kan ersättas med generella bidrag. Liknande synpunkter framförs av *Örebro läns landstingskommun* som menar att ett nytt och i huvudsak prestationsrelaterat bidragssystem bör införas, dvs. ett system som bygger på bidrag per elev eller elevvecka. En sådan konstruktion förutsätter dock enligt landstingskommunen ett samlat arbetsgivaransvar för all skolpersonal.

Kommitténs förslag att statsbidraget till social hemhjälp bör avvecklas och bidragsmedlen överföras till skatteutjämningsystemet får instämmande från *socialstyrelsen*. Styrelsen anser dock att avvecklingen bör och endast kan ske på sikt. Detta med hänsyn till att det alltjämt föreligger behov av särskilt stöd till kommunerna för verksamhetens utveckling. I likhet med vad kommittén anfört anser socialstyrelsen att det föreligger behov av ett fortsatt särskilt statsbidrag till kommunerna för handikapp- och äldreomsorg. För att eliminera nu föreliggande avgränsningsproblem bör detta enligt styrelsens uppfattning tillgodoses genom ett generellt och ett ur styrningssynpunkt neutralt äldreomsorgsbidrag. Även *Gävle kommun* biträder kommitténs förslag att göra detta bidrag neutralt till olika vård- och serviceformer.

Norrköpings kommun biträder kommitténs uppfattning men poängterar samtidigt att grundgarantin inom skatteutjämningsystemet vid den föreslagna övergången utformas så att statsbidraget inte minskas till sin relativa andel av kommunens kostnader. Liknande synpunkter anförs av *Sundsvalls och Norsjö kommuner* samt av *TCO*.

Eslövs kommun anser att bidraget till social hemhjälp bör finnas kvar men att ansökningsförfarandet bör förenklas. *Länsstyrelserna i Skaraborgs och Jämtlands län* delar inte kommitténs uppfattning utan anser att bidragen även i framtiden bör vara specialdestinerade.

Kommitténs förslag avstyrks också av de remissinstanser som företräder de handikappade. *DHR* kräver således att statsbidraget till social hemhjälp och ledsagarhjälp bibehålls. Riksförbundet ser mycket allvarligt på konsekvenserna av en avveckling. Antingen måste staten även i fortsättningen stimulera utvecklingen eller genom bindande lagstiftning ålägga kommunerna att tillgodose de enskildas behov av hemhjälp och ledsagarservice. *Statens handikappråd* anser att den sociala hemhjälpen ännu inte uppnått en tillfredsställande nivå. Statsbidraget har tillkommit för att stimulera kommunerna att rusta upp den sociala hemhjälpen. Boendeservice för rörelsehindrade med praktisk hjälp dygnet runt och ledsagarhjälp åt synskadade

m. fl. är nya verksamheter som kommit i gång i flera kommuner inom ramen för den sociala hemhjälpen. För att tillgodose behovet av boendeservice och ledsagarhjälp krävs ökade personella och ekonomiska insatser av kommunerna de närmaste åren. Det är enligt handikapprådets mening risk för att ett borttagande av statsbidraget till social hemhjälp kommer att innebära att kommunerna inte anser sig kunna prioritera denna verksamhet. Rådet anser därför att statsbidrag behöver finnas kvar så länge kommunernas sociala hemhjälp inte har uppnått en tillfredsställande nivå.

Ett antal remissinstanser behandlar kommitténs syn på behovet av särskilt bidrag till färdtjänst. Kommitténs uppfattning att behovet av detta bidrag bör omprövas för bedömning huruvida bidraget bör och kan inordnas i skatteutjämningsystemet delas inte av *socialstyrelsen* och *länsstyrelsen i Jämtlands län*. Färdtjänstverksamheten är ny och under utveckling framhåller socialstyrelsen. Tillgänglig statistik visar att fortfarande saknar ett 80-tal kommuner färdtjänstfordon. Enligt styrelsens mening bör därför bidraget tills vidare finnas kvar. Den av kommittén förordade förenklingen att genom en schablonersättning till kommunerna från försäkringskassorna lösa de problem som är förknippade med behandlingsresor kan styrelsen inte tillstyrka. Det skulle innebära en ytterligare uppspaltning med tillhörande arbets- och kostnadsökningar att dela upp resorna efter ändamål. Enligt styrelsens mening utgör färdtjänsten i praktiken ett kompletterande kommunalt färdmedel som måste ingå i kommunens normala trafiksystem och trafikplanering. En riktigare lösning skulle enligt styrelsens mening vara att i stället minska statsbidragen till socialförsäkringen för reseersättningar och satsa ökade resurser på ett möjligast allmängiltigt kommunalt system av tjänster för sådana resor som inte kan tillgodoses genom de ordinarie transportmedlen.

Norrköpings kommun finner skäl föreligga att under den pågående utbyggnaden av färdtjänsten bibehålla det nuvarande stimulansbidraget, men att även här målsättningen bör vara att på sikt inordna detta bidrag i skatteutjämningsystemet. Kommunen instämmer i att någon form av schablonersättning från försäkringskassorna bör utgå till kommunerna för behandlingsresor inom färdtjänsten. Kommunen ser med tillfredsställelse kommitténs rekommendation att samråd bör ske mellan riksförsäkringsverket och kommunförbundet, så att en överenskommelse om ersättning för behandlingsresor kan träffas. Även *Eslövs* och *Gävle kommuner* menar att det särskilda bidraget bör finnas kvar. *Sundsvalls* och *Norsjö kommuner* samt *TCO* anser att en omprövning av bidragssystemet inte får innebära att bidragen till färdtjänst urholkas.

DIR anser att statsbidrag till färdtjänst är nödvändigt för att få en likartad utveckling i hela landet. Förbundet finner det önskvärt att statsbidraget förknippas med kvalitetskrav. Det gäller bl. a. specialfordon och tillgång till färdmöjligheter under dygnet och i hela kommunen. Sådana kvalitetskrav bör inte medföra ökat administrativt arbete. *Statens handikappråd* framhåller

ler att statsbidraget till färdtjänst behöver finnas kvar så länge kommunerna inte har uppnått en tillfredsställande nivå på verksamheten.

Socialstyrelsen delar kommitténs mening att statsbidragen inom den nuvarande nykterhets- och narkomanvården är administrativt besvärliga. Några genomgripande förändringar av statsbidragen bör emellertid enligt styrelsens mening inte företas i avvaktan på att driftansvaret för vårdanstalter och andra institutioner inom nykterhetsvården överförs till kommuner och landstingskommuner i enlighet med den överenskommelse som träffas mellan staten och de båda kommunförbunden. *Stockholms kommun* anser att kommitténs uttalande om behovet av förenklingar är välgrundat.

Eslövs kommun anser att statsbidraget bör finnas kvar men att ansökningsförfarandet bör förenklas. *Järfälla kommun* betonar att det är särskilt angeläget att få ett avsevärt enklare system för statsbidraget till inackorderingshem/behandlingshem för alkoholmissbrukare. Bl. a. är enligt kommunen ordningen med förhandsgodkännande av verksamhetsplan inklusive personalstat omständlig och tidsödande. Även *Norrköpings kommun* anser att man bör utreda och överväga möjligheterna att avveckla det nuvarande administrativt besvärliga systemet. Detta kombinerat med reducering av detaljföreskrifterna om inackorderings- och behandlingshemmens utformning skulle ge kommunerna större möjlighet att pröva och tillämpa vårdformer som av kommunerna bedöms vara mest lämpade för att uppnå goda vårdresultat. Enligt *TCO* får de kvalitetskrav som numera tillförsäkras vid bidragsgivning till t. ex. drift av vårdanstalter för alkoholmissbrukare inte bli försämrade vid slopandet av detaljer och föreskrifter rörande personaluppsättning samt löne- och tjänstgöringsförhållanden.

Statens vägverk tar upp frågan om statsbidrag till kommunala gator och vägar vilken behandlades i kommitténs delbetänkande (Ds Kn 1979:3) Ökat kommunalt väghållningsansvar. I delbetänkandet föreslår kommittén att de nuvarande statsbidragen till kommunala gator och vägar ersätts av ett mer generellt utformat stöd och att kommunerna tar över en större del av ansvaret för väghållningen i tätorterna.

Vägverket framhåller att de mest genomgripande förändringarna i statsbidragssystemet vore om all statsbidragsgivning till kommunala vägar och gator ersattes av ett generellt utformat stöd och att samtliga kommuner svarade för väghållningen i sina tätorter. Därigenom skulle inte längre några driftkostnadsberäkningar behöva genomföras och inte heller någon fördelningsplan behöva upprättas. Den statliga granskningen och kontrollen skulle kunna inskränkas till ett minimum. Ett sådant system skulle enligt vad vägverket framhåller sänka administrationskostnaderna för både staten och kommunerna. Detta måste dock enligt vägverket vägas mot de övriga konsekvenser som blir följderna av ett förändrat system. Således försämrades möjligheterna att fördela statsbidraget mellan kommunerna i förhållande till deras reella behov av insatser på väg- och gatunätet. Detta innebär enligt

vägverkets uppfattning att standardskillnader kan uppkomma mellan olika kommuner.

Vägverket kommer till slutsatsen att ett generellt utformat stöd till kommunal väg- och gatuhållning knappast kan utformas så att det medger utbyggnad av större objekt i mindre kommuner. En långtgående förändring av väghållningssystemet kan ställa stora ekonomiska krav på vissa kommuner. Dessutom kan driftorganisationerna i både stat och kommun komma att påverkas kraftigt om väghållningen radikalt förändras. Enligt vägverkets uppfattning är det sannolikt att ett förändrat statsbidragssystem för väghållningen måste bli en kompromiss mellan nuvarande system och ett mer schablonmässigt beräknat statligt stöd som genom lägre bidragsprocenter ger minskade krav på statlig tillsyn.

5 Statsbidragsberättigade kommunala arbeten

Kommitténs förslag att regeringen ger statens råd för byggnadsforskning i uppdrag att i samråd med statens vägverk, byggnadsstyrelsen och representanter för kommunerna och landstingskommunerna utarbeta underlag för fortbildning när det gäller kostnadskalkylering och kostnadsredovisning m. m. av byggnadsarbeten och anläggningsarbeten tillstyrks av nästan samtliga remissinstanser som yttrat sig om förslaget. Bland dessa remissinstanser är *statens planverk, länsstyrelserna i Skaraborgs och Västernorrlands län, Kristianstads läns landstingskommun, Stockholms, Norrköpings, Fagersta, Östersunds och Umeå kommuner, Svenska kommunförbundet, LRF, Svenska kommunalarbetareförbundet och TCO.*

Statens planverk och *länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser i likhet med kommittén att det är olämpligt att ställa krav på särskilda system för kostnadskalkylering och redovisning liksom andra formella krav rörande handläggningen av bidragsberättigade arbeten. Liknande synpunkter anförs av *Norrköpings kommun* och *Svenska kommunförbundet.*

Östersunds kommun finner kommitténs förslag intressant både i sak och som en möjlig utökning av samarbetet inom den offentliga sektorn. Kommunen har för egen del påbörjat en utredning med uppdrag att föreslå rutiner för upprättande av program, projektering, kostnadsbevakning och upphandling beträffande kommunens byggnads- och anläggningsverksamhet. *Kristianstads läns landstingskommun* tillstyrker förslaget då det kan ha en positiv inverkan på såväl kostnader som minskad byråkrati. *Järfälla kommun* anför att kommunen vid infordran av anbud för byggnation av framför allt barnstugor konstaterat att förhandlingsentreprenader kan ge ett bättre/lägre pris på entreprenaden. Kommunen kan därför inte helt oreserverat instämma i att en ökad betoning av konkurrensmomentet är bra. Därför förordas en bidragsgivning som bygger på schabloner och därmed bibehåller kommunen ett incitament till besparing. Samtidigt kvarstår valmöjligheten till upphandlingsformen. Däremot är kommunen positiv till

att en förbättring av beslutsunderlagen kan ske genom utbildning, information m. m.

Svenska kommunalarbetsareförbundet instämmer i att det inte är meningsfullt att endast förbättra beslutsunderlaget vid handläggning av statsbidragsberättigade kommunala byggnads- och anläggningsarbeten. Det är av intresse att denna typ av ärenden har ett riktigt beslutsunderlag, även om arbetena inte är statsbidragsberättigade. Förbundet har ett stort intresse av att dessa frågor blir belysta. Förbundet motsätter sig inte att entreprenadutförandet väljs om det för ett visst projekt ur ekonomiska och andra aspekter visar sig vara det mest förmånliga. Men prövningen måste ske på lika villkor. I många fall väljs entreprenadformen utan förutsättningslös prövning. Det måste enligt förbundet skapas förutsättningar för att kommuner och landsting utifrån rättvisa grunder kan bedöma och välja den verksamhetsform som är den mest förmånliga. Förbundet förutsätter, om ett utbildningsmaterial i dessa frågor blir aktuellt, att förbundet får medverka i utformningen av materialet. *TCO* understryker att den föreslagna fortbildningen självfallet ställer krav på kompletterande utbildningsinsatser för de personer i kommunerna som har att göra dessa kalkyler och redovisningar.

En mera kritisk inställning till kommitténs förslag intas av *riksrevisionsverket* (RRV). Verket delar i princip kommitténs uppfattning att de handlingar och kostnadsberäkningar som ligger till grund för kommunens beslut också bör ligga till grund för ansökan om statsbidrag. Samtidigt anser RRV mot bakgrund av verkets erfarenheter att det är angeläget att förbättra kommunernas beslutsunderlag, t. ex. vad avser kalkylering och kostnadsredovisning i kommunal byggnads- och anläggningsverksamhet. Så långt möjligt bör likartade krav ställas oavsett huvudmannaskap för statsbidragsberättigade resp. direkt statsfinansierad verksamhet.

Enligt RRV:s uppfattning är det angeläget att enhetliga riktlinjer ges för kalkyl- och kostnadsredovisningen vid anläggnings- och byggnadsverksamhet som komplement till den utbildning som kommittén föreslår. Sådana riktlinjer blir ett stöd för statliga myndigheter och kommunala förvaltningar vid upphandling. Framförallt mindre kommuner och statliga myndigheter med liten anläggningsverksamhet skulle med stöd av riktlinjerna kunna utveckla sina system för kalkyl- och kostnadsredovisning. Riktlinjer underlättar också för mindre företag i deras arbete med offerter.

Enhetliga riktlinjer giltiga inom hela den offentliga sektorn innebär också enligt RRV:s uppfattning att det material som kommunerna redovisar för att få statsbidrag till anläggnings- och byggnadsverksamhet blir mera enhetlig. Om kommitténs förslag att ta bort kravet på visst underlag genomförs, blir följderna att statliga statsbidragsförvaltande myndigheter får extra arbete med att tolka och jämföra ansökningar med skiftande innehåll. Samtidigt som de administrativa rutinerna förenklas för kommunerna behöver de statliga myndigheterna öka sina administrativa resurser för att handlägga statsbi-

dragsansökningarna. En sådan utveckling anser RRV inte godtagbar.

Arkitektförbundet delar i princip det synsätt som framförs av RRV så länge uppenbara skillnader föreligger i olika kommuners ambitions- och kompetensnivå. Förbundet anser dels att någon form av gemensamma "lathundar" för kalkylering och redovisning av kostnader samt beskrivning av funktioner utarbetas, dels att kommunernas egen personal ges en adekvat kompetens genom särskilda utbildningsinsatser.

6 Begränsning av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd

Kommitténs förslag rörande de statliga myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd behandlas av ca 70 remissinstanser. Flera remissinstanser biträder kommitténs förslag i sin helhet utan att närmare kommentera de olika delförslagen, bl. *länsstyrelserna i Jönköpings, Blekinge, Jämtlands och Norrbottens län, landstingskommunerna i Kristianstads, Värmlands, Gävleborgs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Stockholms, Norrköpings, Mörbylånga, Gotlands, Perstorps, Halmstads, Borlänge, Norsjö och Luleå kommuner samt Landstingsförbundet.*

SHIO tillstyrker kommitténs förslag i sin helhet i här aktuell del. Organisationen understryker att det är angeläget att en rensning av nuvarande flora av skilda regler och styrande anvisningar verkställs i snabbast möjliga, av statsmakterna angivna takt. Organisationen anser det anmärkningsvärt att vissa myndigheter förefaller helt negativa att göra utredningar om nya normers kostnadskonsekvenser liksom till att underställa kostnadshöjande regler regeringens prövning (betänkandet s. 147). Enligt *SHIO* måste byråkratiskt motstånd av detta slag givetvis mötas genom bestämda föreskrifter från regering och riksdag.

Förslaget till förordning om översyn inom tre år av centrala förvaltningsmyndigheters föreskrifter, anvisningar eller allmänna råd berörs av ett trettiotal remissinstanser. Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser utom tre, nämligen *skolöverstyrelsen, statens lantmäteriverk* och *länsstyrelsen i Hallands län.*

Svenska kommunförbundet anför att det är ytterst angeläget att de statliga myndigheterna företar en fullständig genomgång av sina föreskrifter, anvisningar och allmänna råd. Behovet av en snar översyn understryks också av bl. a. *Uppsala, Vingåkers* och *Falkenbergs kommuner.*

Riksrevisionsverket delar kommitténs uppfattning att det är angeläget att systematiskt följa upp och utvärdera äldre föreskrifter, anvisningar och allmänna råd. Enligt verkets mening bör syftet med översynen vara att minska kostnaderna i den av föreskrifterna berörda verksamheten. Översynen bör vidare inte enbart avse föreskrifter m. m. som riktar sig till kommunerna. Många av de föreskrifter som utfärdas, t. ex. inom arbetsmil-

jölagstiftningen och livsmedelslagstiftningen, är av generell natur där samma krav ställs på såväl kommuner som enskilda. Liknande synpunkter uttalar *länsstyrelsen i Gävleborgs län* som därutöver anser att översynen även bör innefatta av myndigheter utfärdade meddelanden. *Kopparbergs läns landstingskommun* understryker att det är av vikt att de föreslagna åtgärderna inte enbart kommer att beröra de centrala myndigheterna utan också den verksamhet som bedrivs av de regionala statliga myndigheterna.

Några centrala statliga myndigheter som lämnar kommitténs förslag utan erinran gör i anslutning därtill vissa påpekanden om det interna översynsarbetet. *Socialstyrelsen* framhåller således att en fullständig genomgång av gällande föreskrifter, anvisningar och råd blir mycket resurskrävande för socialstyrelsens del. *Vägverket* anser att den föreslagna övergångstiden på tre år är alltför kort medan *statens livsmedelsverk* och *bostadsstyrelsen* menar att obehövligen föreskrifter i allt väsentligt redan har utmönstrats inom resp. verksamhetsområden.

Ett antal kommunala remissinstanser tar upp behovet av samråd och information i samband med den föreslagna översynen. *Kronobergs läns landstingskommun* understryker betydelsen av att samråd skall ske i översynsarbetet med företrädare för kommuner och landstingskommuner. *Fagersta kommun* föreslår att myndigheterna skall åläggas att när resultatet av översynen föreläggs regeringen redovisa om företrädare för kommuner eller landstingskommuner har från myndigheten avvikande uppfattning. *Västerås kommun* påpekar att det föreskrivna samrådet är en självklar och nödvändig kontakt för att samspelet stat-kommun skall fungera. Enligt kommunen bör i detta samråd även inkluderas ekonomiska överväganden, exempelvis i form av att statlig myndighet åläggs presentera ekonomiska kalkyler, som utvisar konsekvenserna för kommunerna av nya eller ändrade föreskrifter. Kommunförbundet bör ses som självskrivnen företrädare för kommunerna. Enligt *Sundsvalls kommun* är det en fördel att statliga myndigheters föreskrifter, anvisningar och råd begränsas och att nödvändiga föreskrifter publiceras på ett för kommunerna och medborgarna lättåtkomligt sätt. Också *Östersunds kommun* framhåller vikten av samråd med företrädare för kommunerna. Vid sådana samråd är det enligt kommunen mycket troligt att en del betydelsefulla tillrättalägganden kan göras om den verkliga innebörden av anvisningarna resp. råden.

Av de remissinstanser som ställer sig avvisande till en översyn anser *statens lantmäteriverk* att kommitténs förslag i denna del inte är underbyggda med någon analys av hela det komplicerade frågekomplex som avser avgränsning av och innebörden i begreppet kommunal självstyrelse. I avsaknad av en sådan analys, anför verket, blir förslagen ytterligt svåra att bedöma med hänsyn till innebörd och konsekvenser. Verket anser att detta är en så allvarlig brist i förslagen att de inte utan vidare utredning kan läggas till grund för åtgärder. *Skolöverstyrelsen* pekar på att radikala förändringar är aktuella inom skolområdet. Som en konsekvens härav förestår nu en omfattande

författningsöversyn varför det knappast är meningsfullt att starta en översyn av det slag statskontrollkommittén föreslagit. Detta arbete bör i stället samordnas och bedrivas parallellt med den författningsöversyn som blir en följd av olika aktuella förslag. *Länsstyrelsen i Hallands län*, som inte har något att erinra mot att onödiga föreskrifter tas bort, konstaterar att den av kommittén föreslagna förordningen emellertid är föga vägledande. Länsstyrelsen ifrågasätter därför dess ändamålsenlighet. Länsstyrelsen anser det angeläget att minska statskontrollen inom en rad områden men betonar samtidigt vikten av att minskad kontroll inte leder till rättsosäkerhet. Urvalet av de områden och ärenden som bör undandras statskontroll bör därför ske med noggrann prövning av effekterna såväl för staten och kommunerna som för de enskilda medborgarna.

Kommitténs förslag till förordning om att mönstra ut begreppet anvisningar behandlas av ca 40 remissinstanser. Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av en betydande majoritet av dessa remissinstanser. Bland dem som anslutit sig till kommitténs förslag är *kammarrätten i Göteborg, socialstyrelsen, statens vägverk, riksarkivet, riksantikvarieämbetet och statens historiska museer, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Lunds universitet, statens naturvårdsverk, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens planverk, statens lantmäteriverk, statens industriverk, statens brandnämnd, länsstyrelserna i Skaraborgs och Kopparbergs län, landstingskommunerna i Kronobergs och Hallands län, Nyköpings, Karlskrona, Helsingborgs, Staffanstorps, Nora, Örebro, Västerås, Malungs och Härnösands kommuner, Svenska kommunförbundet, LRF, Svenska kommunalarbetsförbundet och TCO.*

Rikspolisstyrelsen, statens trafiksäkerhetsverk, riksrevisionsverket, skolöverstyrelsen och länsstyrelsen i Hallands län delar kommitténs uppfattning att terminologin är oklar men anser att begreppet anvisningar ej kan helt undvaras. Kommitténs förslag avstyrks av *rikskatteverket, statens livsmedelsverk, länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Sveriges Läkareförbund*.

Helsingborgs kommun anför att till oklarheten om innebörden i begreppet anvisningar har inte minst bidragit vissa statliga myndigheters benägenhet att understryka vikten av att anvisningarna följs för att bidrag eller fastställelse skall kunna lämnas. Enligt *Staffanstorps kommun* torde begreppet kunna utmönstras utan några negativa konsekvenser utom möjligen inom det sociala området där anvisningar har uppfattats som ett stöd i arbetet ute på fältet. Å andra sidan anser kommunen att stora övergrepp från myndigheternas sida har kunnat ske i skydd av begreppet anvisningar och nämner som exempel att medicinalstyrelsen utan stöd i lagstiftningen alade kommunerna att lösa frågan om provinsialläkarnas tjänstebostad och att skolöverstyrelsen genom anvisningar tvingat fram dåliga planlösningar på skolor. *Malungs kommun* säger sig uppleva att de statliga myndigheterna trots de begränsningar som regeringen beslutat om fortsätter att utfärda riktlinjer, direktiv och anvisningar som faktiskt binder kommunerna i deras verksamhet.

Kommunen betonar att problemet med dessa anvisningar inte bara återfinns hos de statliga myndigheterna utan även hos de kommunala facknämndernas vilja att tolka även icke bindande skrivelser som om dessa vore fastlagda bindande normer. *Härnösands kommun* hälsar förslaget med den största tillfredsställelse. Vid upprepade tillfällen har enligt kommunen en rigorös tillämpning av råd och anvisningar lett till betydande kostnadsökningar. *I.R.F* stöder kommitténs förslag att begreppet anvisningar tas bort, dock under förutsättning att dessa anvisningar ej omarbetas till föreskrifter.

Ett antal statliga remissinstanser ställer sig positiva till kommitténs förslag med vissa påpekanden. Enligt *statens lantmäteriverk* behövs en övergångstid på åtminstone fem år. *Statskontoret* konstaterar att förekomsten av anvisningar i vissa fall skapar förutsättningar för en slopad underställnings-skyldighet och hänvisar till vad statskontrollkommittén anfört härom i sitt delbetänkande angående slopande av statlig fastställelse av lokal brandordning. *Riksarkivet* och *landsarkiven i Vadstena, Lund, Härnösand* och *Östersund* pekar på att kommitténs förslag redan har genomförts när det gäller arkivväsendet. *Riksarkivet* och *landsarkiven* understryker samtidigt kraven på enhetlig och kontinuerlig arkivvård samt behovet att samordna statlig, kommunal och enskild arkivvård. *Statens planverk* konstaterar att sadana ändringar av byggnadsstadgan och planverkets instruktioner gjorts att kommitténs intentioner uppfyllts. Begreppet anvisningar har ersatts med andra beteckningar. *Kammarrätten i Göteborg* delar kommitténs uppfattning att det är tillräckligt att använda två olika begrepp för att ange om utfärdade regler är bindande eller ej och att begreppet anvisningar kan slopas. Enligt kammarrätten är beteckningen allmänna råd i fråga om myndighets rekommendationer angående tillämpningen av en författning alltför vag. Kammarrätten föreslår att dessa regler benämns tillämpningsråd. Kammarrätten ifrågasätter också om det inte från centralt håll bör tillhandahållas någon form av rådgivning och service åt myndigheterna i det här aktuella komplicerade översynsarbetet.

SIS - Standardiseringskommissionen i Sverige ansluter sig till kommitténs strävan att uppnå en bättre terminologisk klarhet inom regelområdet. Enligt *SIS* bidrar emellertid kommitténs förslag och motiveringar till dessa inte nämnvärt till ökad klarhet. Så länge de begreppsmässiga skillnaderna mellan olika myndigheters användning av begreppet anvisningar inte harmoniserats är det enligt *SIS* oegentligt att tala om ett avskaffande av begreppet. *SIS* finner det därför nödvändigt att bättre klargöra de begreppsmässiga förhållandena innan ställning tas till vilka termer som skall användas för resp. begrepp. Eftersom dessa frågor av *SIS* bedömts ha stor angelägenhetsgrad har *SIS* för avsikt att föreslå en översyn av den statliga normgivningens terminologi.

Till de remissinstanser som anser att begreppet anvisning ej helt kan avvaras hör *riksrevisionsverket (RRV)*. *RRV* anför bl. a. följande.

I prop. 1975/76:51 anges att en anvisning utgör en regel som skall främja en enhetlig tillämpning av viss författning eller som skall bidra till utveckling i viss riktning av praxis. Anvisningar binder inte formellt de myndigheter som har att tillämpa den bakomliggande ofta straffsanktionerade författningen, men de har i realiteten stor betydelse för rättsutvecklingen. Det anges vidare att anvisningar skiljer sig från allmänna råd genom att de inte ger berörda enskilda möjlighet att välja andra vägar än dem som anges i anvisningarna.

Sista meningen i denna definition är oklar och har lett till att myndigheter - i strid mot bestämmelserna i författningssamlingsförordningen - inte klart skiljer mellan anvisningar och allmänna råd. Så t. ex. föreskriver SÖ att beteckningen anvisning skall användas i betydelsen allmänna råd och rekommendationer, som inte utesluter alternativa handlingssätt m. m. (SÖ-FS 1977:129). Lantbruksstyrelsen kallar vissa publikationer för Allmänna råd med underrubriken Anvisningar till rationaliseringsförordningen.

Många myndigheter har kommit att beteckna alla regler som inte har klar föreskriftskaraktär för allmänna råd. Naturvårdsverket kallar t. ex. sina riktlinjer, tidigare benämnda råd och anvisningar, för allmänna råd, trots att dessa till stor del innehåller riktvärden för utsläpp, förslag till kontrollprogram etc som i normalfallet är avsedda att tillämpas vid myndigheternas prövning av ärenden enligt miljöskyddslagen. Statens brandnämnds riktlinjer för dimensionering av brandstyrkor, som i hög grad är styrande vid länsstyrelsernas fastställelseprövning av brandordningar, kallas allmänna råd och publiceras i nämndens meddelandeserie, inte i författningssamlingen. Även konsumentverkets riktlinjer för tillämpning av marknadsföringslagen kallas allmänna råd, trots att en företagare som inte följer riktlinjerna riskerar att bli stämnd till marknadsdomstolen eller i vissa fall att bli åtalad. Socialstyrelsens anvisningar till statsbidragsförfattningar betraktas också som allmänna råd och publiceras i styrelsens meddelandeserie, trots att statsbidragen i praktiken är en förutsättning för kommunernas utbyggnad av barnomsorg, äldreomsorg m. m.

De nu diskuterade myndighetsuttalandena är, i den mån de inte i realiteten utgör föreskrifter, avsedda att främja enhetlig tillämpning av författningar och bidra till utveckling i viss riktning av praxis. RRV anser därför att de bör betecknas som anvisningar och klart skiljas från sådana tips, idéer och rekommendationer, som kommuner, enskilda m. fl. efter eget gottfinnande kan tillvarata. RRV delar således inte utredningens uppfattning att begreppet anvisning kan uteslutas. Som motiv härför vill RRV ytterligare anföra följande.

1. Föreskrifter som myndighet utfärdar kan ha formen av gränsvärde, preciserat funktionskrav e. d. som sedan kompletteras med exempel på konstruktion, tekniska lösningar eller metoder som uppfyller kraven. Dessa exempel har då klart karaktären av allmänna råd.

Föreskrifterna kan dock även vara abstrakt formulerade och innehålla uttryck som skälig, tillfredsställande, tillräcklig etc. Den önskade ambitionsnivån kommer då att framgå först av de exempel på godtagbara lösningar, som myndigheten anger uppfylla föreskriftens allmänt formulerade krav. Dessa exempel utesluter inte andra lösningar, men är klart av anvisningskaraktär.

2. Myndigheter utfärdar ofta riktvärden och riktlinjer för vilka minimikrav som man i normalfallet bör tillämpa vid prövning av tillstånd, statsbidrag

etc. dvs. anvisningar. Samtidigt förekommer det att myndigheterna ger exempel på enligt myndighetens uppfattning bra lösningar, som klart ligger över lagstiftningens minimikrav. För att undvika missförstånd bör i sistnämnda fall beteckningen allmänt råd lämpligen användas.

3. Mycket av innehållet i myndigheters regler är hämtat från departementsuttalanden, utskottsbetänkanden m. m. i förarbetena till den aktuella ramlagen. Dessa regler är vanligen inte bindande och beteckningen anvisning synes därför lämplig att använda. Beteckningen allmänna råd bör reserveras för kommentarer och bakgrundsmaterial, som saknar rättslig betydelse. Statskontrollkommittén anger att, om begreppet anvisning slopas, kan en sådan regel i stället betecknas som ett allmänt råd, men ges en sådan utformning att det framgår att myndigheten starkt rekommenderar den ordning som regeln anger. Kommittén framhåller även att det för den rätta förståelsen av en regels karaktär är väsentligt inte bara att regeln rubriceras på ett riktigt sätt utan också att den utformas så att det klart framgår om frågan är om (1) en bindande föreskrift, (2) en regel som skall följas om inte särskilda omständigheter föranleder annat, eller (3) en allmän rekommendation.

RRV anser att kommitténs förslag inte ger klart uttryck för huvudprincipen för författningspublicering, nämligen att man tydligt skall skilja mellan sådana regler som avses i 8 kap regeringsformen (föreskrifter och anvisningar) och sådana regler som varken direkt eller indirekt kan förenas med sanktioner.

RRV anser även att det skrivtekniskt kan vara svårt att klargöra vilken karaktär en regel är avsedd att ha. För att undvika missförstånd anser RRV därför att de nyss nämnda typerna av regler bör rubriceras som föreskrift, anvisning resp allmänt råd. I författningssamlingsförordningen bör en definition av begreppet anvisning införas, motsvarande den definition som finns i prop. 1975/76:51. Dock bör sista meningen utgå och ersättas med en mening med innebörden att en anvisning utgör en riktlinje för myndigheternas ärendeprövning och således begränsar möjligheterna att utan särskilda skäl välja en annan ambitionsnivå eller lösning än den som anges i anvisningen.

Riksskatteverket (RSV) intar en kritisk inställning mot att begreppet anvisning helt skall utgå. RSV finner en tvångsvis ändrad benämning av begreppet till antingen föreskrift eller allmänna råd, när det gäller RSV:s verksamhetsområden, vara både svår genomförbar och i vissa fall vilseledande. Detta beror enligt RSV dels på att begreppet anvisning språkligt inte torde täckas av något av dessa alternativ, dels på att beteckningen anvisning har en lång hävd både hos allmänheten och hos myndigheterna. I skatteförfattningarna används sedan länge beteckningen föreskrift för att beteckna sådana påbud av centralmyndigheten som är bindande för såväl skattskyldiga som taxeringsmyndigheter och domstolar. Däremot används beteckningen anvisning för besked av den typ som avses i det av kommittén (betänkandet s. 143) citerade departementschefsuttalandet i prop. 1975/76:112.

Statens livsmedelsverk menar att begreppet anvisning är ett synnerligen adekvat begrepp som blivit väl inarbetat i den offentliga förvaltningen.

Verket ifrågasätter det ändamålsenliga i att de centrala myndigheterna skall utnyttja sina resurser till rent formella ändringar av föreslagen art. Verket anser att frågan närmast är ett nomenklaturproblem som i vart fall inte behöver regleras genom särskild lagstiftning.

Även *länsstyrelsen i Gävleborgs län* ifrågasätter kommitténs förslag i här aktuell del. Länsstyrelsen har den uppfattningen att begreppet föreskrift skall förbehållas sådana regler som har bindande verkan och som därjämte innehåller sanktionsbestämmelser därest föreskriften inte efterlevs. Det ligger därvid i sakens natur att detta begrepp primärt bör avse regler som är avsedda att reglera enskilda förhållande. *Sveriges Läkareförbund* anser att kommittén inte på ett hållande sätt visat att begreppet anvisning kan undvaras. Målet att nå ökad klarhet om vilka regler som är bindande resp. allmänt rådgivande kan enligt förbundet inte nås enbart genom att nedbringa antalet tillåtna rubriceringar.

Kommitténs förslag till ändring av begränsningskungörelsen för att tillgodose statskontrollaspekter tas upp av ett tjugotai remissinstanser. En betydande majoritet av dessa remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Förslaget avstyrks av *socialstyrelsen*, *statens lantmäteriverk*, *länsstyrelsen i Hallands län*, *Sveriges Läkareförbund* och *Arkitektförbundet*.

Enligt *Svenska kommunförbundet* är det uppenbart att efterlevnaden av begränsningskungörelsen inte är tillfredsställande. Kommunförbundet finner också att myndigheterna inte heller i tillräcklig grad bedömer effekterna av utfärdade normer och allmänna råd med avseende på kostnader för kommunernas verksamhet och verksamhetens rationella handhavande. Förbundet ansluter sig till de synpunkter och förslag kommittén framför i syfte att åstadkomma förbättringar i dessa avseenden. Liknande synpunkter framförs av *Uppsala läns landstingskommun*, *Uppsala*, *Mjölby*, *Karlskrona* och *Västerås kommuner* samt av *LRF*. *TCO* instämmer i förslaget att det i begränsningskungörelsen föreskrivs att statlig myndighet som meddelar föreskrifter eller råd alltid skall samråda med berörda parter.

Arbetsmarknadsstyrelsen ifrågasätter för sin del nödvändigheten av det föreslagna stadgandet i begränsningskungörelsen som innebär att utformningen av föreskrifter och råd skall underställas regeringen om myndigheten och kommunerna inte når enighet. Styrelsen, som i övrigt inte har några invändningar mot föreslagna ändringar och tillägg, anser att det eftersträfvade samrådet uppnås även utan detta stadgande. Även *statens planverk* förordar på en punkt ändring i kommitténs förslag. Planverket föreslår att begränsningskungörelsen ändras så att allmänna råd inte skall behöva underställas regeringens prövning. Därigenom uppnås enligt verket en viss förenkling samtidigt som man undviker att ge de allmänna råden den karaktär av anvisningar som en sådan prövning och sanktion otvivelaktigt innebär. *Kammarrätten i Göteborg* har inget att erinra mot föreslagna ändringar men förordar för sin del en mera generell överarbetning av

begränsningskungörelsen.

Några statliga myndigheter som ej erinrar mot kommitténs förslag redovisar emellertid vissa kritiska synpunkter. *Riksrevisionsverket (RRV)* anser att tillägget till begränsningskungörelsen är onödigt. Enligt RRV har begreppet kommunal självstyrelse ett flytande innehåll och kan ej operationaliseras. Syftet med tillägget kan enligt RRV:s mening uppnås genom konsekvent tillämpning av nuvarande bestämmelser i kungörelsen. *Statens livsmedelsverk* efterlyser konkreta exempel på när centrala verk försökt kringgå begränsningskungörelsen eller begränsa den kommunala självstyrelsen. Verket säger sig inte vara helt övertygat om att den föreslagna skärpningen av begränsningskungörelsen fyller avsedd funktion. En liknande ståndpunkt intas av *statens industriverk* som till nöds kan godta förslaget till ändring. Enligt verket ökar däremot inte klarheten i begränsningskungörelsen om förslaget genomförs.

SIS-Standardiseringskommissionen i Sverige pekar i sammanhanget på den enligt SIS olyckliga omständigheten att begränsningskungörelsen i såväl sin nuvarande som föreslagna lydelse använder termen gällande standard liktydigt med ambitionsnivå. Denna formulering bör ändras eftersom hänvisningar till gällande standard i olika myndigheters föreskrifter avser hänvisningar till av standardiseringsorgan och andra normgivande institutioner utarbetade publikationer. SIS finner det klart olämpligt att i en författningstext som behandlar normgivning använda en regelterm (standard) homonymt då andra likvärdiga uttryckssätt finns.

Socialstyrelsen är generellt negativ till kommitténs förslag att ytterligare begränsa myndigheternas möjligheter att utöva tillsyn och kontroll och avstyrker förslaget till ändringar av begränsningskungörelsen. Styrelsen ställer sig tveksam till kommitténs resonemang om att föreskrifter gör intrång i den kommunala självstyrelsen. Myndigheternas föreskriftsrätt, framhåller socialstyrelsen, är inte självständig utan bygger på ett bemyndigande från riksdagen i form av en lag. I lagen anges den yttre ramen för en viss verksamhet. Myndighetens föreskrift kan därför bara detaljreglera vad riksdagen redan bestämt. Något ytterligare intrång i den kommunala självstyrelsen kan därför knappast komma ifråga genom föreskrifter eftersom dessa inte heller kan ges inom sådana verksamhetsområden där kommunen själv bestämmer omfattning och inriktning av verksamheten.

Statens lantmäteriverk anser, av samma skäl som beträffande förslaget till allmän översyn av myndigheternas normgivning, att förslaget till ändringar i begränsningskungörelsen inte utan vidare kan läggas till grund för åtgärder. Verket menar således att förslaget inte är underbyggt med någon analys av begreppet kommunal självstyrelse och att ytterligare utredning krävs. Även *länsstyrelsen i Hallands län* ställer sig avvisande till förslaget till ändring av begränsningskungörelsen. Länsstyrelsen ifrågasätter förslagets ändamålsenlighet och tror att ändringarna kan bli svåra att tillämpa.

Sveriges Läkarförbund avstyrker förslaget till ändringar i begränsnings-

kungörelsen, eftersom det innebär att staten i alltför hög grad avhändes möjligheten att påverka den kommunala verksamheten. Enligt förbundet har någon egentlig analys av konsekvenserna härav för olika sakområden ej genomförts. *Arkitektförbundet* anser det otillfredsställande att kvalitetsaspekten helt skjuts åt sidan och att vad som avses med kostnadsökningar även är ofullständigt formulerat. Förbundet betonar att en kvantifierbar kostnadsökning p.g.a. en ändrad standard eller norm på sikt kan medföra kostnadsbesparingar som kan vara svåra att mäta, t. ex. effekterna på trafiksäkerheten av en ökad trafikdifferentiering.

7 Fortsatt utvecklingsarbete

Kommitténs förslag om fortsatt utvecklingsarbete behandlas av ett tjugotal remissinstanser. De som tar upp utvecklingsarbetet tillstyrker oftast förslagen utan kommentarer eller är allmänt positiva till ökad decentralisering och minskad statskontroll. Flera remissinstanser påpekar vikten av utvärderingar av de reformer som genomförs och att samordningen mellan olika delar av samhällsverksamheten blir effektiv samt i vissa fall utvecklas.

Kommitténs förslag om att de centrala ämbetsverken genom ändring av allmänna verksamstadgan ges i uppdrag att verka för att öka den kommunala självstyrelsen lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Förslaget behandlas och tillstyrks av *Kristianstads läns landstingskommun*, *Eksjö*, *Karlskrona*, *Göteborgs* och *Fagersta kommuner*.

Kristianstads läns landstingskommun anser således att en ändring i verksamstadgan med innebörden att myndigheterna skall främja decentralisering och verka för att öka den kommunala självstyrelsen kan leda till snabbare handläggning och ökad sysselsättning inom landstingsområdet. *Karlskrona kommun* menar att den föreslagna ändringen i 4 § sista stycket "Myndighet skall främja decentralisering av verksamhet till regionala och lokala statliga eller andra organ samt verka för att öka den kommunala självstyrelsen" bör bilda en egen paragraf för att starkare betona kravet och bli tillräckligt beaktad.

Statens trafiksäkerhetsverk anser däremot att förslaget är oklart och ej tillräckligt utvecklat. Om avsikten är att ämbetsverken skall inta en allmänt välvillig attityd till att beslutanderätten i skilda frågor läggs på politiskt ansvariga i kommunerna så har trafiksäkerhetsverket inget att invända. Verket anser att det ej kan ankomma på enskilda centrala ämbetsverk att reglera den kommunala självstyrelsen och därmed ta på sig uppgifter som nu ankommer på regering och riksdag.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Lunds universitet framhåller att det föreslagna tillägget om att öka den kommunala självstyrelsen ej hör hemma i den allmänna verksamstadgan. Ansvar för fördelningen av samhällsuppgifter mellan statliga och kommunala organ bör regering och

riksdag svara för, ytterst genom lag. En bestämmelse om att varje myndighet skall verka för att öka den kommunala självstyrelsen kommer enligt fakultetsnämnden sannolikt att välla missförstånd, förvirring och komplikationer.

Statens naturvårdsverk avstyrker ändring av allmänna verksstadgan. Verket anser att PBI.-utredningens förslag är ett bra exempel på hur ansvaret mellan stat och kommun kan fördelas. Vissa frågor måste ligga kvar hos staten medan andra kan övertas av kommunerna. Ett fortsatt utvecklingsarbete bör enligt verket lämpligen bedrivas genom att man i lagar och förordningar arbetar in former för hur ansvaret mellan stat och kommun skall fördelas. *Statens industriverk* avvisar förslaget till ändring av verksstadgan. Industriverket menar att verksstadgan i första hand bör förbehållas "interna" statliga regler.

Förslaget om ändring av kommittéföreläggningen på så sätt att effekterna av olika kommittéföreläggningar vad avser den kommunala handlingsfriheten skall redovisas behandlas av bara några få remissinstanser. Förslaget tillstyrks av *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Lunds universitet* samt *Eksjö, Jönköpings, Gotlands, Karlskrona, Göteborgs och Fagersta kommuner*.

Jönköpings kommun anser att förslaget tillägg i 13 § kommittéföreläggningen bör innefatta ett förtydligande att bedömningen av effekterna jämväl skall inbegripa en fullständig redovisning för de kostnader som framförda förslag medför för kommunerna. Detta förtydligande skall ses mot bakgrund av 13 § första stycket, där det bl. a. stadgas att betänkande bör redovisa beräknade kostnader för att genomföra framförda förslag. Enligt kommunens uppfattning är det ett väsentligt intresse att kostnaderna preciseras i vad de avses belasta kommunerna eller landstingskommunerna. Den bedömning av effekter vilken föreslås som tillägg till lagrummet torde i första hand vara kommunalekonomiskt betingad, varför sagda kostnadsredovisning bör uttryckligen garanteras.

Riksrevisionsverket (RRV) avstyrker förslaget. RRV anser att metoder och definitioner saknas för att kunna utreda effekterna på den kommunala självstyrelsen. RRV påpekar också att det är mycket svårt att utreda de kostnadsmässiga konsekvenserna av utredningsförslag.

Kommitténs förslag om tilläggsdirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa de effekter på den kommunala självstyrelsen som kommittéföreläggningen innebär tillstyrks av bl. a. *Kristianstads läns landstingskommun, Fagersta kommun, Svenska kommunförbundet* och *LRF*.

Statskontrollkommitténs förslag att en samordnande bevakning av formerna för statens tillsyn över kommuner och landstingskommuner skall ske inom regeringskansliet tillstyrks uttryckligen av *Skaraborgs läns landstingskommun, Svenska kommunförbundet* och *LRF*.

Regeringen har under remissbehandlingen av statskontrollkommitténs slutbetänkande tillsatt en särskild arbetsgrupp (Kn 1980:03) som har till uppgift att se över de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll av kommunal och landstingskommunal verksamhet. Detta har föranlett kommentarer från några remissinstanser. *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* noterar med tillfredsställelse att arbetsgruppen tillsatts.

Statskontoret anser att arbetsgruppen kommer att spela en stor roll i bevakningen av att statliga myndigheters tillsynsverksamhet inte får kostnadshöjande effekter på kommunerna. Det torde enligt statskontoret vara nödvändigt för gruppen att initiera relativt djupgående studier av olika myndigheters tillsynsverksamhet, där utredningsresurserna bör hämtas även utanför myndigheterna i fråga för att i någon mån kunna tjäna som motvikt mot myndighetsinterna och sektorspecifika önskemål. Statskontoret är berett delta i detta arbete. Det är också naturligt att man i sådana studier i vissa fall också prövar den lagstiftning i vilken myndigheternas tillsynsfunktion regleras. Ett sådant utredningsarbete kan också anknytas till den större frågan om rollfördelningen mellan central och lokal nivå. Flera centrala myndigheter har under senare år ändrat - eller sökt ändra - sin roll från en traditionell myndighetsutövande/kontrollerande till en stödjande/utvecklande roll. Erfarenheten visar enligt statskontoret att det krävs mycket arbete och förändringar på många plan för att åstadkomma ett sådant rollbyte.

Riksrevisionsverket (RRV) förutsätter att arbetsgruppens arbete i lämpliga former kommer att samordnas med den bevakning av begränsningskungörelsens efterlevnad som RRV bedriver enligt bestämmelserna i 2 § begränsningskungörelsen.

RRV tar i sammanhanget även upp förvaltningsrevisionens roll. RRV anser det vara en brist att kommittén inte uppmärksammat frågan om hur kommunerna har sört för effektivitetsarbetet i den kommunala verksamheten. I dag finns det inte något organiserat samarbete mellan kommuner i fråga om förvaltningsrevisionen. Något samarbete förekommer inte heller mellan den kommunala förvaltningsrevisionen och RRV. Detta framstår som en brist. Ett samarbete mellan kommuner i förvaltningsrevision skulle ge möjligheter till jämförelser och därmed bättre underlag för beslut om effektivitetsfrämjande åtgärder. Vidare kan effektivitetshinder inom den kommunala förvaltningen bero på brister i statliga myndigheters styrning. Ett samarbete mellan statlig och kommunal förvaltningsrevision skulle därför vara önskvärd. Så t. ex. borde det finnas förutsättningar för ett fruktbart samarbete inom skol-, social- och sjukvårdsområdena.

Samarbetet bör då utformas enligt en vertikal princip. Detta innebär att den statliga revisionen inriktas mot den centrala myndigheten inom det aktuella området och den kommunala revisionen inriktas mot berörda kommunala organ. RRV föreslår därför att en kartläggning görs av vilken förvaltningsrevision och annan effektivitetsuppföljning som f. n. bedrivs i kommunerna samt möjligheterna undersöks att åstadkomma samordnad

granskning av kommunal och statlig verksamhet inom olika områden av den specialreglerade verksamheten.

TCO säger att enligt arbetsgruppens direktiv är syftet att stärka den kommunala självstyrelsen samt begränsa statlig normgivning och annan tillsyn som medför ökade kostnader för kommunerna. För att minska kommunernas kostnader skall arbetsgruppen överväga om det är nödvändigt att behålla dagens standard i alla verksamheter som berörs av de statliga myndigheternas föreskrifter. *TCO* framhåller mot den bakgrunden att organisationen inte kan acceptera att arbetet med att utveckla och stärka den kommunala självstyrelsen används som ett instrument för att genomföra nedskärningar i den kommunala servicen.

Sammanfattning av byråkratiutredningens förslag

Den offentliga verksamheten i vårt land har utvecklats snabbt under de senaste årtiondena. Samhällsorganen har fått ett ökat ansvar för att tillgodose medborgarnas behov av service, trygghet och omvårdnad. Delvis som en följd av detta har också samhällets krav på medborgarna ökat. Kontakterna mellan enskilda och myndigheter har därmed blivit allt flera.

Det är ofrånkomligt att enskilda människor kan uppleva svårigheter och främlingskap i sina kontakter med samhällets organ. Dessa problem måste nogga uppmärksammas och mötas med praktiska åtgärder av skilda slag.

Byråkratiutredningen tillsattes för att göra en översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan (se kapitel 1 och bilaga 1).

I vårt arbete har vi försökt att belysa olika svårigheter som enskilda ställs inför i sina kontakter med myndigheterna. Ett viktigt inslag i arbetet har varit att direkt från allmänheten få exempel på sådant som uppfattas som krångel och svårigheter i kontakterna med myndigheter. Vi har haft "öppet hus" på fem platser i landet och fått ca 500 brev och telefonsamtal från allmänheten (se kapitel 3 och bilaga 2).

Vårt arbete har bedrivits efter två huvudlinjer. Dels har vi verkat för att få myndigheter att direkt ändra rutiner m. m., dels har vi genom studier och försök fått exempel på möjliga förbättringar och samtidigt fått erfarenheter om hur man bör gå till väga i arbetet med att åstadkomma förbättringar.

En väsentlig del av arbetet med att förbättra myndigheternas kontakter med allmänheten går ut på att förbättra myndigheternas service. Med service menar vi då myndigheternas sätt att handla gentemot allmänheten (se kapitel 2). Servicen omfattar bl. a. följande faktorer:

- *information* om myndighetens uppgifter, vilka regler som gäller och vart man vänder sig i olika frågor
- *tillgänglighet* för allmänheten, såväl i tid som i rum
- *hjälp* åt allmänheten, både när det gäller den formella handläggningen och i frågor som rör själva saken
- *bemötande* från myndighetens sida, dvs. villighet att upplysa, vägleda och hjälpa allmänheten samt sätta sig att göra det.

Delar av vårt arbete har bedrivits i form av studier eller försök vid olika samhällsorgan (se kapitel 4). I en studie genomfördes bl. a. ett försök med en service-central för allmänheten, gemensam för fyra myndigheter. Vid ett folkbibliotek genomfördes en studie som gällde en utvidgad samhällsinformerande verksamhet vid biblioteket.

I vårt arbete med *samhällsinformation* har vi lagt tyngdpunkten på den information som lämnas för att den enskilde skall kunna hitta rätt myndighet för sitt ärende (se kapitel 5). Vi har översiktligt beskrivit de informationsinsatser som görs i dag och redovisat något om vårt arbete. Bl. a. har vi tagit initiativ till och varit representerade i ett arbete med att framställa

en handbok med kortfattade upplysningar om vilka regler som gäller och vart man kan vända sig i olika frågor. Handboken, som fått namnet Samhällsguiden, kommer att ges ut mot slutet av våren 1979. Vi har också deltagit i ett arbete med att i telefonkatalogen införa information av det slag som finns i samhällsservicekataloger.

För att verksamheten inom den offentliga sektorn skall fungera bra måste den vara både rationell och inriktad på att tillgodose de enskildas intressen. Förfarandet vid handläggning av ärenden regleras i olika lagar. I kapitel 6 har vi översiktligt beskrivit olika författningsregler som tar upp frågor om handläggning och service. Under utredningsarbetet har vi gjort en allmän översyn av behovet av reformer beträffande *förvaltningslagen*. Våra överväganden har redovisats i en särskild promemoria som överlämnats till regeringen. De synpunkter som vi fört fram har beaktats i direktiven för den kommitté som därefter tillsatts av regeringen för att se över lagen i fråga (förvaltningsrättsutredningen). Vi har vidare pekat på utbildningens roll för ett gott bemötande och en god service.

Som nämnts ovan finns det några författningsregler som gäller myndigheternas *service* gentemot allmänheten. Servicen spelar emellertid i dag inte den roll i myndigheternas verksamhet som den enligt vår mening förtjänar. En bidragande orsak till att myndigheternas roll som serviceorgan är så undanskymd är att den inte är klart uttalad utan mer eller mindre underförstås. Mycket talar för att de grundläggande inslagen i myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten bör författningsregleras. En sådan reglering bör omfatta även den kommunala och landstingskommunala verksamheten. En eventuell serviceförfattning bör i så fall få karaktären av en ramlag. I kapitel 7 anger vi vad som bör tas upp i en sådan servicelag. Vi anser att frågan bör få en mer allsidig belysning och därför bör utredas vidare.

I kontakten mellan medborgare och myndighet spelar *språket* en central roll. I kapitel 8 redogör vi för vårt arbete med språkfrågor. Tillsammans med handläggarna vid dåvarande taxeringsenheten vid en länsstyrelse gjorde vi ett försök med språkarbete. En språkexpert från utredningen studerade gemensamt med handläggarna ett antal av handläggarnas skrivelser och man försökte att bearbeta och skriva om dem så att de språkligt sett skulle bli enklare och lättare att förstå. Vidare har vi tillsammans med riksskatteverket utarbetat en ny mall för en fullföljdshänvisning. Arbetet inriktades dels på en enklare språklig utformning, dels på en komplettering av en tidigare fullföljdshänvisning med vissa praktiska upplysningar. I samarbete med olika myndigheter har vi också gått igenom och fått till stånd ändringar i ett stort antal blanketter. Vi har dessutom fått tillfälle att språkgranska några lagtexter innan de definitivt fastställts.

När det gäller det fortsatta arbetet med språkfrågor har vi tagit upp bl. a. följande. Vi menar att det är önskvärt att det i all högskoleutbildning införs obligatorisk svenskutbildning. Dessutom anser vi att det i större omfattning än hittills inom hela förvaltningen bör anordnas kurser och seminarier o. d. om språk och språkbehandling. En särskild utbildning i språkbehandling bör ges dem som skall fungera som sekreterare i offentliga utredningar.

Enligt vår mening bör mycket stor uppmärksamhet ägnas åt språket i

författningstexter redan från det ögonblick då det första förslaget till dem utformas. Innan en kommitté lägger fram ett förslag till en författningstext bör möjligheterna undersökas att få texten språkgranskad. Viktiga äldre författningar bör moderniseras i språkligt avseende även om inga andra ändringar är aktuella. I samband med ändringar i äldre författningstexter bör om möjligt hela författningstexten bli föremål för en språklig översyn.

Hos myndigheterna bör en kontinuerlig bevakning och bearbetning ske av det språk som används i skrivelser, standardbrev, blanketter osv. För det arbetet kan det vara lämpligt att avdela särskild personal. Möjligheterna att anställa eller anlita språkexperter bör också övervägas.

När nya *regler* tillkommer skall flera krav tillgodoses. Hänsyn måste tas till bl. a. rättssäkerheten, risken för missbruk och kravet på lika behandling. Hänsynen till dessa krav kan leda till att reglerna blir krångliga. Vi menar att kravet på enkelhet i författningarna måste väga tungt i diskussionerna om reglers innehåll och utformning.

Det arbete som vi har utfört för att få krångliga regler enklare (se kapitel 9) har av naturliga skäl bara kunnat bli punktinsatser. Delar av vart material och erfarenheter som vi fått bl. a. genom kontakterna med allmänheten har använts i arbetet med propositionen (1978/79:111) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. I arbetet på detta område har vi också kommit in på arbetsfördelningen mellan enskilda och myndigheter. Arbetsfördelningen är vanligen den att den enskilde måste ta initiativet till ett ärende och tillhandahålla uppgifter för att myndigheten skall kunna behandla ärendet. Man bör enligt vår mening på olika områden närmare granska om det är möjligt att ändra arbetsfördelningen i syfte att underlätta för den enskilde.

Arbetet med att åstadkomma förbättringar och förenklingar för allmänheten bör enligt vår mening bedrivas av myndigheterna själva. Det *förenklingsarbete* som de kan utföra kan gälla både service, information, språk och krångliga regler. I kapitel 10 ger vi en översikt av rationaliseringsarbetet inom den offentliga sektorn. Vi beskriver också kortfattat det systematiska arbete som på sina håll har gjorts för att åstadkomma förenklingar för allmänheten. Delar av det arbetet kan stå som förebild för andra myndigheter i deras strävan att förbättra kontakten med allmänheten.

Om förenklingsarbetet till största delen bedrivs av myndigheterna själva kan personalens kunskaper och erfarenheter om allmänhetens problem bäst utnyttjas. Men för att bli framgångsrikt måste arbetet ha stöd från centralt håll. Ett sådant stöd ger också bättre möjligheter att samordna verksamheter på skilda håll med närliggande frågor. En bevakning av förenklingsarbetet bör enligt vår mening ske inte bara vid centrala myndigheter eller motsvarande utan även inom regeringskansliet.

Förenklingsarbetet kan utformas helt efter de enskilda myndigheternas varierande förutsättningar och önskemål. En översyn kan omfatta allt från en granskning av uppgifterna i telefonkatalogen till en översyn av hela den verksamhet vid en myndighet som allmänheten berörs av.

Enligt vår uppfattning bör ett förenklingsarbete kunna genomföras utan att några särskilda författningsändringar behöver ske. För den statliga sektorn kan arbete av detta slag vid behov initieras av regeringen genom särskilda

anvisningar. Redan fr. o. m. budgetåret 1980/81 begär regeringen redogörelse från myndigheterna bl. a. om vilka åtgärder som vidtagits för att underlätta allmänhetens kontakter med myndigheter.

I kapitel 11 redovisar vi ett antal exempel på sådant som kan ingå i myndigheternas arbete för att underlätta och förbättra kontakterna med allmänheten. Även de särskilda studier som vi gjort (se kapitel 4) bör kunna visa vägen för ett sådant arbete.

Det finns några frågor som vi anser det viktigt att man nu går vidare med då vårt arbete är avslutat. Vissa grupper av befolkningen har inte den kunskap eller initiativförmåga som behövs för att de på bästa sätt skall kunna tillvarata sina möjligheter i samhället. Åtgärder måste vidtas för att stödja dessa grupper. Arbetet med denna fråga bör enligt vår uppfattning inledas med en kartläggning och utvärdering av det utrednings- och forskningsarbete som har gjorts på området. Det s. k. samhällsarbetet samt folkrörelsernas roll och möjligheter att delta i en sådan verksamhet bör särskilt uppmärksammas.

Vissa studier om medborgarnas kontakter med samhällsorgan förbereds som ett resultat av de diskussioner som Svenska kommunförbundet och vi har fört. Detta arbete bör även i fortsättningen följas från den statliga sidan.

Även vissa andra frågor bör följas upp. De nämns i kapitel 12.

Följande kan stå som en sammanfattande beskrivning av vår inställning till frågor om kontakten mellan myndigheter och enskilda: Grunden för all offentlig verksamhet är den gemensamma nytta som människorna har av den. Varje kontakt i den offentliga verksamheten med enskilda människor måste bygga på insikten att samhällsorganen ytterst är till för den enskilde och inte tvärtom. Det är utomordentligt viktigt att varje offentligt anställd inte bara har denna insikt utan framför allt ges möjlighet att tjäna allmänheten och att denna möjlighet tas till vara av var och en.

Byråkratiutredningens exempel på förbättringsåtgärder m. m.

Information och tillgänglighet

Myndigheter kan *gemensamt* verka för

- att framställa samhällskataloger
- att arbeta in uppgifter hämtade från flera myndigheter om samhällsservice till sammanhållna avsnitt i telefonkatalogen
- att annonsera och på annat sätt distribuera information tillsammans
- att driva gemensam verksamhet för information och service, t. ex. genom service-centraler.

Myndigheter kan se över de uppgifter som de lämnar om sig själva i *telefonkatalogen*. En sådan översyn kan gälla

- uppgifter om öppethållande, besökstider och telefontider
- uppgifter om vilka avdelningar som finns och deras arbetsområden.

Dessutom kan man överväga att införa sökord av typen lörkort, pass och skatt i telefonkatalogen med en hänvisning till den myndighet som handlägger dessa frågor.

Myndigheter kan undersöka om den enskildes möjligheter att få *mundlig information* kan förbättras genom

- en utvidgad samhällsinformation vid folkbiblioteken
- upplysningsservice per telefon
- verksamhet vid informationsbyråer.

Myndigheter kan undersöka i vilken utsträckning besökare eller uppringande hänvisas till andra myndigheter och undersöka om åtgärder kan vidtas för att minska hänvisningarna.

Myndigheter kan se över den utvändiga och invändiga *skyltningen* m. m. på sina byggnader. En sådan översyn kan gälla

- hänvisningsskyltning i närheten av byggnaden och fasadskyltning
- hänvisning till byggnader som inrymmer andra delar av myndighetens verksamhet
- utformning och placering av orienteringstavlor, såväl med uppgifter om den egna myndigheten som om andra myndigheter på orten
- övrig invändig skyltning
- utformning och placering av reception i byggnadens entré.

Myndigheter bör vara uppmärksamma på *telefonväxels* betydelse för kontakten med allmänheten. Man kan bl. a. se över

- växelns kapacitet och organisation samt behovet av teknisk utrustning (t. ex. automatiska telefonsvarare)

- utbildningen av växelpersonalen om bl. a. myndighetens verksamhet och organisation
- samarbetet mellan växeln och övriga enheter samt enskilda tjänstemän inom myndigheten, t. ex. uppgifter om aktuella ärenden och om frånvaro
- information till växelpersonalen om vem som handlägger vad inom myndigheten
- möjligheten att koppla samtal från växeln till en tjänsteman som är väl förtrogen med myndighetens verksamhet.

Motsvarande frågor kan också tas upp vid en översyn av myndigheternas *receptioner* och *expeditioner*.

Myndigheter kan se över sitt *öppethållande* och undersöka om de inte kan ha förlängt öppethållande någon dag i veckan och lunchöppet. Den service som lämnas då behöver inte nödvändigtvis omfatta myndighetens hela verksamhetsområde. Myndigheter kan se över om informationen är anpassad till grupper med speciella behov, t. ex. invandrare.

Handläggning

Myndigheter kan se över rutinerna vid handläggningen av ärenden. Bl. a. kan uppmärksammas

- att sökanden ges möjlighet att få hjälp med att sätta upp ansökan, svar m. m. i ärende till myndigheten
- att sökanden får information om vem som handlägger ärendet och när handläggaren kan kontaktas
- att brevskrivare får svar från myndigheterna inom rimlig tid
- att den enskilde underrättas om varför ett ärende drar ut på tiden och när ärendet kan väntas bli avgjort
- att i lämplig utsträckning godta muntliga uppgifter i stället för skriftliga
- att brev till enskilda med förfrågningar från myndigheten såvitt möjligt bör innehålla adresserade och eventuellt också portofria svarskuvert
- att den enskilde får tillräcklig tid för att besvara frågor från myndigheten
- att myndigheten har enkla rutiner för att bevaka att remisstider och andra tider för avgivande av svar följs
- att meddelanden och beslut från myndigheten är utformade så att de är lätta att förstå för mottagaren (något som särskilt bör uppmärksammas vid t. ex. datamässig utskrift av meddelanden)
- att den motivering som myndigheten ger för sina beslut blir lätt att förstå
- att besked om hur man går till väga för att överklaga myndighetens beslut blir lättbegripliga
- att skrivelser som kommit fel översänds till rätt myndighet samt att avsändaren underrättas om det.

Krångliga regler

Myndigheter bör sträva efter att hitta vägar för att systematiskt komma till rätta med krångel som är en följd av gällande regler och att själva eller genom påpekanden till överordnade myndigheter verka för att regler blir enkla att förstå. I sitt arbete med detta bör alla myndigheter

- innan nya regler och rutiner införs analysera och ta hänsyn till vad förändringarna innebär för allmänheten. Strävan bör vara att inte lägga på enskilda mer arbete än vad som verkligen behövs. Kontrollsynpunkter bör inte få en onödigt framträdande roll.
- systematiskt ta till vara tjänstemännens erfarenheter av kontakterna med allmänheten
- pröva andra vägar att få in synpunkter direkt från allmänheten.

I Krångla lagom, en skrift av en arbetsgrupp inom förvaltningsutredningen, beskrivs kortfattat och enkelt orsaker till krångel. Där ges också vissa anvisningar om vad som kan göras åt det. Skriften kan vara en lämplig inledning och inspirationskälla till ett systematiskt arbete mot krångliga regler.

I arbetet med att förebygga uppkomsten av och förenkla krångliga regler bör enligt vår mening bl. a. följande synpunkter beaktas.

- I författningar bör man ange det grundläggande syftet med författningen. Det underlättar allmänhetens förståelse för och myndigheternas tillämpning av författningen.
- Språket i författningar bör vara lättbegripligt, framför allt i författningar som riktar sig till en bred allmänhet. Så långt som möjligt bör man undvika att införa nya begrepp och att använda ord och uttryck i en betydelse som avviker från den de har i gängse språkbruk.
- Som förklaring till krångliga regler kan särskilda hjälpmedel utarbetas, t. ex. exempelsamlingar.
- Frågor som hör nära samman bör i största möjliga utsträckning handläggas av samma myndighet och i ett sammanhang och helst av samma tjänsteman.
- Beslut som ger återverkningar på andra beslut bör leda till att alla de ändringar i de olika besluten sker, som är en följd av beslutet. Exempelvis bör ändrat beslut om fastighetstaxering automatiskt leda till ändring av inkomsttaxeringen.
- I beslut och andra slags skrivelser till enskilda bör man inte i onödan hänvisa till bestämmelser utan i stället återge dessa.

I arbetet med lagar och andra regler bör arbetsfördelningen mellan enskilda och myndigheter ständigt uppmärksammas (se s. 68).

- I stället för att kräva att enskild ansöker om t. ex. en förmån bör man pröva om det är möjligt att förmånen kan utges efter initiativ av myndigheten.
- I stället för att kräva ansökan om förmån eller tillstånd bör man pröva om en anmälan kan vara tillfyllest, t. ex. att man anmäler att man tänker bygga i stället för att ansöka om byggnadslov.

- I stället för att kräva skriftlig ansökan från enskild bör möjligheten att tillåta muntlig ansökan utnyttjas.
- I stället för att kräva in uppgifter från enskild kan man, under förutsättning att tillräcklig hänsyn tas till integritetsfrågor, överväga möjligheterna att inhämta uppgifterna från andra håll.
- Intyg om förhållanden som myndigheten ändå kontrollerar på annat sätt bör inte krävas in.

Språket

Myndigheters språk behandlas i kapitel 8, där vi närmare redogör för vår uppfattning om hur man kan gå till väga för att de språkliga förbindelserna mellan myndigheter och enskilda skall fungera bättre. Här ger vi några exempel på åtgärder som myndigheter kan vidta själva.

- Kurser och seminarier o. d. om språk och språkbehandling bör ordnas.
- Det kan vara lämpligt att inom en myndighet avdela personal eller bilda särskilda arbetsgrupper som tar sig an myndighetens språkarbete i stort eller en viss uppgift, t. ex. genomgång av blanketter och liknande.
- Myndigheter bör undersöka möjligheten att anställa särskilt utbildade språkexperter.
- För speciella uppgifter kan utomstående språkkonsulter anlitas för kortare eller längre tid.
- En särskild utbildning bör ges sekreterare i offentliga utredningar, vilka har det huvudsakliga ansvaret för utformningen av utredningstexten.
- Innan en kommitté lägger fram förslag till författningstext som direkt berör allmänheten bör man överväga att få texten språkgranskad.
- Kommittéer som föreslår att nya termer och begrepp införs i författningar bör rådgöra med språklig och terminologisk expertis.
- Man bör försöka att språkligt modernisera viktiga äldre författningar även om ändringar av innehållet inte är aktuella.
- När innehållet i en författning skall ändras på någon eller några punkter bör man pröva möjligheten att språkligt bearbeta hela författningstexten.

Sammanställning av remissyttrandena över byråkratiutredningens betänkande (SOU 1979:31) Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter

1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av domstolsverket, statskontoret, byggnadsstyrelsen, riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket, nämnden för samhällsinformation (NSI), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), skolöverstyrelsen (SÖ), bostadsstyrelsen, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), språkvetenskapliga sektionen vid Stockholms universitet, länsstyrelsen i Kristianstads län, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Falu kommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO) och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Universitets- och högskoleämbetet har bifogat yttranden från språkvetenskapliga sektionen vid universitetet i Stockholm, rektorsämbetet vid universitetet i Lund, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid universitetet i Göteborg samt rektorsämbetet vid universitetet i Umeå. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har bifogat yttranden från lokala skattemyndigheterna i Göteborgs och Kungälv's fögderier, kronofogdemyndigheten i Göteborg, Göteborgs polisdistrikt samt Uddevalla kommun. LO har bifogat yttranden från Försäkringsanställdas förbund och från Svenska kommunalarbetsförbundet. Försäkringskassoförbundet har överlämnat yttrandet från de allmänna försäkringskassorna i Stockholms, Kalmar, Kristianstads, Skaraborgs, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län samt från de allmänna försäkringskassorna i Göteborg och Malmö.

Yttrande över betänkandet har dessutom inkommit från delegationen för företagens uppgiftslämnande (DEFU).

2 Allmänna synpunkter

Flera remissinstanser avger allmänna omdömen om byråkratiutredningens betänkande. I flertalet fall ansluter man sig till utredningens grundsyn vad gäller kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten.

UHÄ framhåller att betänkandet innehåller en värdefull sammanställning av problem och åtgärder på området. Enligt LON ligger det ett stort värde i att man för första gången i en offentlig utredning har försökt att ta ett samlat och systematiskt grepp på problematiken. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet delar utredningens utgångspunkter att myndigheternas

serviceroll bör betonas starkare.

En positiv grundinställning redovisas också av bl. a. *byggnadsstyrelsen*, *RRV*, *länsstyrelsen i Kristianstads län* och *TCO*.

SACO/SR anser att utredningen på ett realistiskt och direkt sätt har angripit faktorer som försvårar samspelet mellan individen och myndigheten. Det hela gör dock enligt *SACO/SR* ett något vagt intryck med ofta försiktigt formulerade förslag. *Uddevalla kommun* biträder i stort de av utredningen framförda tankarna och idéerna. Kommunen understryker dock att det föreligger så stora skillnader mellan statlig och kommunal förvaltning att det inte är möjligt att tillämpa samma regler för kontakterna mellan enskilda och myndigheter. *DEFU* ställer sig också bakom de allmänna uttalanden som utredningen gör. *DEFU* efterlyser dock ytterligare förslag till konkreta styrmedel för det fortsatta antibyråkratiarbetet.

En mer kritisk hållning till utredningsarbetets allmänna uppläggning intar *LO*. Enligt *LO* har utredningen inte gjort någon tillfredsställande analys av den offentliga verksamheten. Detta har medfört att utredningens förslag inte berör de problem som orsakas av strukturen i förvaltningen. *LO* pekar bl. a. på den allt starkare sektorisering inom den offentliga verksamheten.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet framhåller att utredningens idéer och synpunkter ligger nära den praktiska verkligheten. Samtidigt har utredningen givit mindre utrymme åt principiella överväganden. Bristen på systematik gör att utredningen mynnar ut i en åtgärds katalog där det saknas en diskussion om de mekanismer som leder till "krångel".

3 Information

Remissinstanserna ansluter sig i stort till utredningens synpunkter i fråga om samhällets informationsinsatser.

NSI framhåller att det vore önskvärt att det slogs fast att myndigheter mer aktivt skall gå människor tillhanda med information – en informationsplikt på mottagarens villkor. *NSI* pekar också på behovet av studier om individens verkliga behov av information och att vidtagna informationsåtgärder studeras och värderas. Särskilt intressanta studier bör vidare dokumenteras och finnas tillgängliga. Också *LON* tar upp behovet av systematiska studier på samhällsinformationens område.

Utredningens medverkan i arbetet med att framställa en handbok (samhällsguide) – som vägledning om vilka regler som gäller och vart den enskilde kan vända sig i olika frågor – har fått ett positivt gensvar. *Domstolsverket*, *byggnadsstyrelsen*, *NSI*, *Landstingsförbundet* och *SACO/SR* framhåller att handboken ger en god överblick som bör kunna bli till nytta för den enskilde. *SACO/SR* understryker att samhällsguiden borde delas ut till alla hushåll. Enligt *Landstingsförbundet* är det angeläget att samhällsguiden utvärderas och att åtgärder därefter vidtas som möjliggör kontinuitet

och aktualitet.

Utredningens syn på behovet av lokala servicecentraler och ökad samhällsinformation i telefonkatalogen delas av bl. a. *NSI, UHÄ, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *Stockholms, Kristianstads och Kopparbergs läns allmänna försäkringskassor*.

Tanken på att folkbiblioteken i ökad omfattning skulle kunna lämna samhällsinformation får instämmande från bl. a. *UHÄ* som samtidigt betonar behovet av överenskommelser mellan statliga och kommunala organ om vissa enkla rutiner för att förse informationcentraler och bibliotek med informationsmaterial. *Kalmar läns, Malmö och Kopparbergs läns allmänna försäkringskassor* är dock tveksamma till folkbibliotekens roll i sammanhanget.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län framhåller bl. a. att en informationcentral och framför allt en telefonupplysning gemensam för både statliga och kommunala myndigheter kan vara ett bra sätt att förbättra informationen. Genom en effektivare information om myndigheternas verksamhet, i t. ex. radio och TV, kan avståndet mellan myndigheter och enskilda minskas. *Kronofogdemyndigheten i Göteborg* avvisar tanken på lokala servicecentraler. Sådana skulle vara alltför kostsamma och vidare skulle det vara alltför komplicerat att informera om alla olika myndigheters ansvarsområden. I stället förespråkar kronofogdemyndigheten att varje myndighet inom sig bygger ut sin service och informationsverksamhet.

4 Service och servicebestämmelser

Remissinstanserna delar utredningens uppfattning att servicen gentemot allmänheten bör ges en mera framträdande plats inom den offentliga sektorn. *UHÄ* förklarar sig i likhet med flertalet hörda högskolemyndigheter kunna ansluta sig till de uttalanden utredningen gjort i fråga om myndigheternas samlade service gentemot allmänheten innefattande information, tillgänglighet, hjälp åt allmänheten samt bemötande. *UHÄ* framhåller också att utredningen framför allt har uppehållit sig vid centrala myndigheters kontakter med allmänheten trots att många sådana myndigheter har en omfattande fältorganisation på regional och lokal nivå. Arbetsfördelningen mellan de skilda myndighetsnivåerna är enligt *UHÄ* en viktig fråga. *UHÄ* tar också upp frågan om hur kontakterna kan förbättras genom ett närmare samarbete mellan myndigheterna å ena sidan och de fackliga organisationerna, studieförbunden och andra organisationer å den andra.

Falu kommun menar att frågor om de mänskliga relationerna borde fått en större plats i utredningen. Serviceanda, möjligheter till personliga kontakter, uppsökande verksamhet m. m. är frågor som kommunen anser nog så viktiga och grundläggande för att allmänheten skall uppfatta myndigheterna som lättillgängliga. Det gäller att med utbildning och andra positiva åtgärder förändra attityder. Enligt *Falu kommuns* mening är de konkreta förslagen i

den riktningen alltför få i betänkandet.

Remissinstanserna delar överlag utredningens bedömning i fråga om behovet av en översyn av gällande servicebestämmelser. UHÄ anser att en allmän serviceplikt bör slås fast för myndigheterna gentemot allmänheten. Mycket talar enligt UHÄ:s uppfattning för att i detta sammanhang utnyttja förvaltningslagen och UHÄ förordar att frågan behandlas i samband med den pågående översynen av denna lag. RRV förutsätter för sin del att nya och moderniserade serviceföreskrifter utformas så att de inte innebär sådana krav på myndigheterna att ökade resurser behövs. NSI anser det värdefullt med nya och kompletterande bestämmelser som förtydligar ambitionsnivån för myndigheternas service och information. NSI anser i likhet med utredningen att det är angeläget att arbetet med en sådan översyn kommer i gång snarast. TCO är tveksam till värdet och den praktiska nyttan av att författningsreglera de grundläggande serviceskyldigheter som myndigheterna har gentemot allmänheten. TCO vill emellertid inte motsätta sig utredningens förslag om utredning av frågan och understryker att en sådan utredning bör genomföras i nära kontakt med de fackliga organisationerna. Av de *allmänna försäkringskassor* som berört utredningens synpunkter beträffande servicebestämmelser är en majoritet positiva.

Utredningens förord för att en särskild servicelag bör införas får ett blandat mottagande av remissinstanserna. En i huvudsak positiv attityd intas av RRV, NSI, *länsstyrelserna i Kristianstads och Göteborgs och Bohus län*, SACO/SR samt DEFU.

Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* kan allmänna verksamstadgan och servicecirkuläret slopas till förmån för en servicelag. Det som inte hör hemma i servicelagen kunde tas upp i myndigheternas instruktioner. DEFU beklagar att inte byråkratiutredningen själv valt att lägga fram ett lagförslag i ämnet.

Kronofogdemyndigheten i Göteborg anser att det vore värdefullt att samla bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet till en enda författning. Också *Försäkringsanställdas förbund* instämmer i behovet av en servicelag. Denna måste utformas som en ramlag. Enligt förbundet bör sedan vägledande serviceregler utarbetas inom varje verksamhetsområde.

Riksskatteverket, UHÄ, SÖ, *Falu kommun*, *Uddevalla kommun*, *Landstingsförbundet* och *polisstyrelsen i Göteborg* avvisar eller är tveksamma till utredningens förord för en servicelag.

Riksskatteverket anser inte att det finns behov av en servicelag och att bristerna i servicehänseende i hög grad beror på otillräckliga resurser. Verket befarar vidare att en servicelag skulle kunna missbrukas av allmänheten eller i varje fall ställa orimliga krav på myndigheterna. UHÄ, *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *Landstingsförbundet* pekar på behovet av utbildningsinsatser för att förändra attityderna och förbättra myndigheternas service. SÖ avvisar förslaget om en särskild servicelag. SÖ anser att myndigheterna kan få tillräckligt stöd genom ändringar i myndighetsinstruk-

tioner, allmänna verksstadgan och servicecirkuläret. *Falu kommun* framhåller att en allmän servicelag vore ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Önskemålet om en "enhetlig" service kan uppfyllas på andra sätt, t. ex. genom allmänna rekommendationer och genom samordning mellan myndigheter på det lokala planet. Eventuella reglementen och arbetsordningar som föreskriver kommunens serviceansvar bör antas av kommunfullmäktige. *Falu kommun* anser att motiven för en servicelag är mer klara för statliga myndigheter.

5 Språket mellan myndigheter och enskilda

Flertalet remissinstanser delar utredningens uppfattning att språket spelar en central roll i kontakten mellan medborgare och myndigheter.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet menar, med instämmande av *rektorsämbetet vid universitetet*, att arbetet med att göra det offentliga språket mera lättbegripligt för allmänheten måste bedrivas med kraft. Nämnden framhåller dock att de problem som man möter när det gäller att göra författningar, skrivelser m. m. begripliga för allmänheten inte enbart är av språklig natur. Komplicerade samhällsförhållanden kräver en komplicerad rättslig reglering. Lagarnas "krånglighet" är därför i stor utsträckning oundviklig. Detta kan enligt nämnden inte överskylas genom språkliga förenklingar. Det skulle vidare möta oöverstigligen svårigheter att ersätta vissa juridiska facktermer, t. ex. jäv, besvär och häleri, med mera lättbegripliga ord helt enkelt därför att lämpliga synonymer saknas.

Utredningens förslag om en ordbok för envar berörs av några remissinstanser. *Statuskontoret* motsätter sig inte förslaget men påpekar att under arbetet med en ordbok bör det pedagogiska problemet hur man skall övertyga envar om nyttan av att använda sin ordbok lösas. *Falu kommun* betonar att frågan om bättre språkförståelse bör ses i ett större sammanhang där andra insatser än den föreslagna ordboken är mer angelägna. Den *humanistiska* och den *rättsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Umeå universitet* liksom *Gävleborgs allmänna försäkringskassa* stödjer förslaget om en ordbok.

Utredningen redovisar vissa förslag som rör utbildning i språkfrågor. Förslaget om obligatorisk svensktutbildning för högskolestuderande har fått ett blandat mottagande. *Riksskatteverket*, *UIHÄ*, *språkvetenskapliga sektionenämnden vid Stockholms universitet*, *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, *SACO/SR* och *Kopparbergs läns allmänna försäkringskassa* delar utredningens uppfattning. *UIHÄ* finner det utomordentligt viktigt att språkbehandlingen ägnas tillräcklig uppmärksamhet i högskoleutbildningen, särskilt i de linjer som direkt syftar till anställning inom den offentliga sektorn. *Rektorsämbetet* och *enheten för förvaltningsutbildning vid Umeå universitet* samt *kronofogdemyndigheten i Göteborg* avstyrker förslaget om obligatorisk svensktutbildning i all högskoleutbildning. Enligt rektorsämbe-

tet skulle ett tillmötesgående på denna punkt innebära att man startade en utveckling mot att obligatorisk färdighetsträning och andra obligatoriska moment i allt större utsträckning skulle ingå i de allmänna utbildningslinjerna.

Statskontoret och *RRV* anser att kostnaderna för en obligatorisk svenskutbildning i all högskoleutbildning torde bli betydande och att de knappast står i rimlig proportion till det resultat som kan förväntas. *Statskontoret* förordar i stället kurser för personer i chefsställning.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län betonar att en förbättrad språkutbildning inom den allmänna skolan också bör kombineras med en bättre samhällsivorientering för att eleverna skall kunna tillvarata sina rättigheter. *Falu kommun* menar att speciellt språkutbildningen bör få en mer central plats inom utbildningen. *Humanistiska fakultetsnämnden vid Umeå universitet* anser att en förbättrad skolundervisning i svenska är av stor betydelse. Den bör också kompletteras med olika slag av vuxenutbildning. I båda dessa former av utbildning bör enligt nämnden undervisning i ordkunskap ha en viktig plats. Även *SÖ* pekar på den betydelse som den tämligen nya utbildningsformen grundutbildning för vuxna fått. Denna är till för vuxna, såväl svenskar som invandrare, som saknar grundläggande kunskaper i läsning, skrivning eller matematik.

När det gäller språk arbetet på myndigheterna delas utredningens mening att kurser och seminarier i språk och språkbehandling bör få en ökad omfattning av alla remissinstanserna som berört frågan. *Bostadsstyrelsen* framhåller att språkutbildningen inte enbart får göras till en angelägenhet för de enskilda myndigheterna. Styrelsen efterlyser förslag om en övergripande och centralt styrd språkutbildning, t. ex. i samarbete med universiteten. *Humanistiska fakultetsnämnden vid Umeå universitet* anser att en fastare organisation av svenskutbildningen inom förvaltningen bör eftersträvas. *TCO* anser att utredningens förslag om kurser, seminarier m. m. i språkbehandling är väl värda att pröva. Myndigheternas ofta tillkrånglade språk beror till stor del på dåliga traditioner och slentrian, vilket kan motverkas med utbildning. *LON* betonar att varje myndighet bör känna ansvar för att språket i skrivelser, beslut m. m. är så enkelt och lättbegripligt som möjligt. Utbildning i språkbehandling bör därför anordnas i mycket större utsträckning än hittills och riktas till bredare grupper. En kombination av centrala och lokala insatser torde enligt *LON* vara erforderlig.

Falu kommun anser att särskild språkutbildning bör ges sekreterare i kommunala styrelser och nämnder. Det språk som används i protokoll och skrivelser från dessa organ blir nämligen ofta normbildande för språkbruket inom hela förvaltningen.

Statskontoret och *RRV* stödjer utredningens tanke att språkexperter och språkkonsulter bör kunna knytas till större myndigheter. *Bostadsstyrelsen* anser att förutsättningarna för att kunna anställa språkexperter gemensamt för flera mindre myndigheter bör utredas. *TCO* är för sin del tveksam till om

förslaget att anlita språkexperter eller avdela personal för språkgranskning är det mest väsentliga området att prioritera med hänsyn till myndigheternas knappa resurser.

SACO/SR anser att det bör krävas att samtliga blanketter som produceras av myndigheterna centralt även granskas ur språklig synpunkt. Detta skulle enligt *SACO/SR* medföra att även lokalt producerade blanketter skulle bli mindre krångliga.

Byggnadsstyrelsen, RRV, UHÄ, bostadsstyrelsen, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Svenska kommunförbundet, Stockholms läns allmänna försäkringskassa och *SACO/SR* betonar den betydelse som språket i författningstexter har. *Byggnadsstyrelsen* menar att det är en riktig utgångspunkt att hela tiden försöka se utformningen av föreskrifter från den blivande mottagarens synvinkel. *RRV* framhåller att det ofta är de bakomliggande beslutens utformning som gör att myndigheternas språk blir svårt att förstå. Bl. a. *UHÄ* och *Svenska kommunförbundet* tar upp den ofta svårlösta intressekonflikten mellan kraven på språklig enkelhet och kraven på rättssäkerhet. Enligt *UHÄ* kan man inte bortse från att komplicerade förhållanden inte alltid kan uttryckas på ett för alla lättfattligt sätt.

6 Regler och deras tillämpning

Remissinstanserna delar genomgående utredningens uppfattning när det gäller behovet av förenkling av existerande regelsystem liksom angelägenheten av att vid utformning av nya regler eftersträva så stor enkelhet som möjligt. *Statskontoret* framhåller att större uppmärksamhet bör ägnas de administrativa och ekonomiska konsekvenserna i reformarbete och lagstiftning. *Statskontoret* konstaterar att man i remissyttranden över utredningsförslag ofta tvingas påtala brister i utredningarnas analyser av förslagets konsekvenser i dessa avseenden. Kravet på bättre redovisning av ekonomiska och administrativa konsekvenser av beslut förs också fram av *RRV* samt *Malmö, Göteborgs* och *Norrhottens läns allmänna försäkringskassor*.

Byggnadsstyrelsen anför att en del av osäkerheten i fråga om författningars tillämpning har sin grund i bristande samordning i lagstiftningen. *Riksskatteverket* menar att de myndigheter som skall tillämpa nya regler oftast kommer in i arbetet med att tillskapa dessa först i samband med remissförfarandet. Då är det i regel för sent att ta fram erforderligt underlag i syfte att göra reglerna enklare. *SÖ* erinrar för sin del om att man givetvis alltid bör eftersträva att regler blir så enkla som möjligt. I arbetet med att förbättra relationerna mellan enskilda och myndigheter kan man emellertid enligt *SÖ*:s uppfattning troligen till stor del bortse från de krångliga reglerna. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* delar utredningens mening att författningars krängeleffekter bör ägnas större uppmärksamhet än tidigare i samband med att regler skapas. Vid remissbehandling av nya lagförslag bör man enligt länsstyrelsen sträva efter att få till stånd en sakkunnig granskning också av

dem som har praktisk erfarenhet av berörda frågor och som därför har möjlighet att kunna förutse eventuella krängeleffekter. *Falu kommun* delar utredningens uppfattning att kravet på enkelhet måste få en mer framskjuten plats än tidigare när regler skapas.

Flera försäkringskassor pekar på att strävandena efter att eliminera alla orättvisor undan för undan ger upphov till en utbyggnad av regelsystemet. Detta leder, som t. ex. beträffande föräldraförsäkringen, i sin tur till en krångligare tillämpning. Även smärre justeringar kan leda till sådana resultat.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Umeå universitet pekar på att det förekommer att författningsbestämmelser för olika myndigheter kan ge uttryck för motstridiga mål och uppgifter. Detta är ägnat att skapa förvirring och svårigheter. I den mån sådana bestämmelser inte kan ändras eller undvaras är det enligt nämnden nödvändigt att myndigheterna själva söker samstämna sina detaljregler och sina verksamheter.

RRV, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Falu kommun och Svenska kommunförbundet biträder utredningens uppfattning om att arbetsfördelningen mellan enskilda och myndigheter kan ändras bl. a. genom ett ökat utnyttjande av befintliga uppgifter i olika register.

RRV uttalar att de förenklingar som kan åstadkommas genom att uppgifter förs över från allmänheten till myndigheterna måste vägas mot de kostnader som detta medför för staten. Om det gäller uppgifter som berör stora grupper kan även en obetydlig ändring innebära väsentliga merkostnader för myndigheterna. *RRV* framhåller också att det förhållandet att den enskilde får lämna en ny uppgift till myndigheterna ibland kan vara ett viktigt kontrollmoment.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län framhåller att de uppgifter som enskilda och företag har lämnat till olika myndigheter ofta kan användas även i andra sammanhang. Samkörning av register kan enligt länsstyrelsen ske i större utsträckning utan att rättssäkerheten hotas. Det gäller t. ex. inom samhällsplaneringen. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att initiativet i fråga om bidrag och förmåner i större utsträckning än f. n. kan överlåtas till myndigheterna. Initiativförmågan och kunskaperna är mycket ojämt fördelade bland dem som är berättigade. Fler bidrags- och ersättningsärenden kan enligt länsstyrelsen säkert skötas så att den enskilde kontrollerar och godkänner uppgifter från myndigheterna. Länsstyrelsen anser också att myndigheterna måste få större resurser att hjälpa enskilda att skriva en ansökan eller fylla i en blankett. Såväl enskilda som myndigheter skulle vinna på att slippa komplettera ofullständiga handlingar. *Svenska kommunförbundet* menar att en hjälp av detta slag borde vara en självklar skyldighet för myndigheterna.

Flera remissinstanser pekar emellertid på de begränsningar i utnyttjandet av uppgifter i olika register som måste ske med hänsyn till integritets- och sekretesskraven. Hit hör *statskontoret*, som samtidigt understryker att den

enskildes uppgiftslämnande kan förenklas genom en bättre utformning av blanketter och genom att förtrycka vissa uppgifter som redan finns lagrade. Några generella åtgärder i fråga om möjligheten att slopa ansöknings- och anmälningsförfarandet är enligt statskontoret inte möjliga. En bedömning måste göras för olika typer av ärenden, varvid såväl juridiska som administrativa konsekvenser måste beaktas. *Riksskatteverket* betonar för sin del att önskemålen om ett förenklat uppgiftslämnande inom beskattningsområdet är en känslig fråga som bör utredas vidare. *Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa* framhåller att den enskilde kan känna sig utlämnad om uppgifter förs vidare mellan myndigheter. Detta kan försvåra en förtroendefull kontakt mellan den enskilde och myndigheten.

7 Förenklingsarbete

Byråkratiutredningens allmänna bedömning att myndigheterna bör bedriva ett systematiskt förenklingsarbete får stöd av alla remissinstanser som berör frågan. *RRV* framhåller att förenklingsarbetet bör ges stor uppmärksamhet och menar att utredningens förslag bör stimulera till ett systematiskt arbete av detta slag på myndigheterna. *UHÄ* anser att de synpunkter som förs fram är väl ägnade att tjäna som vägledning för myndigheterna i deras arbete. Enligt *LON* är det särskilt i en tid av knapphet på resurser angeläget att interna initiativ till förenklingar och rationaliseringar kommer till stånd hos myndigheterna.

Falu kommun instämmer i utredningens åsikt att myndigheternas förenklingsarbete måste prioriteras högt eftersom myndigheterna ytterst skall tjäna allmänheten. Myndigheterna bör därför självkritiskt se över hela sin verksamhet i syfte att förenkla för den enskilde. För den kommunala verksamheten kan det enligt kommunen finnas motiv för att kommunstyrelsen som ansvarigt organ för informationsfrågor ger råd och anvisningar vad gäller förhållandena till allmänheten. Förslag på åtgärder för att underlätta allmänhetens kontakter med kommunen kan prövas kontinuerligt.

Remissinstanserna delar genomgående utredningens uppfattning när det gäller strukturen på och formerna för förenklingsarbetet.

RRV framhåller att strukturen på och formerna för förenklingsarbetet måste avgöras av myndigheterna själva. *RRV* instämmer i utredningens uppfattning att förenklingsarbetet inte kan ses isolerat från myndigheternas övriga verksamhet utan att det måste ingå som ett naturligt led i arbetet. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *riksskatteverket*, *UHÄ*, *SÖ*, *bostadsstyrelsen*, *LON*, *Landstingsförbundet* och *TCO*.

Ett särskilt ansvar för förenklingsarbetet ligger enligt *LON* på verksamheterna. Dessa torde enligt *LON*:s bedömning kunna räkna med ett positivt gensvar från personalen och deras fackliga organisationer. *LON* framhåller att det torde finnas åtskilligt av uppslag och positiv kritik från de anställdas

sida att ta vara på.

TCO framhåller att effektiva resultat av förenklingsarbetet främst uppnås genom att arbetstagarna i statsförvaltningen i samarbete genomför förändringarna. Arbetet bör inte bedrivas inom den traditionella organisationen på myndigheten. *TCO* föreslår att det i stället sker inom arbetsgrupper tillsatta av de lokala parterna på arbetsplatsen.

SÖ anser däremot att förenklingsarbetet inte bör ges en från övrig verksamhet skild organisation och struktur. Att tillsätta särskilda arbetsgrupper, för t. ex. språkgranskning, eller att inrätta särskilda övervakningsorgan vid sidoordnade eller överordnade myndigheter kan enligt *SÖ* lätt leda till ökad byråkratisering.

Landstingsförbundet betonar att förutsättningarna för ett framgångsrikt förenklingsarbete blir bättre ju närmare allmänheten arbetet bedrivs.

Utredningens tankegång att ta tillvara personalens erfarenhet genom en intensifierad förslagsverksamhet får stöd av flera remissinstanser. *Statskontoret* anser det t. ex. angeläget att förslagsverksamheten utvecklas och pekar på att behovet av resurser för kampanjer och pristävlingar därför bör uppmärksammas. Såväl statskontoret som *Landstingsförbundet* uttalar sig positivt om utredningens tanke att låta allmänheten delta i förslagsverksamheten. *TCO* framhåller den betydelse som lekmannainflytandet på myndigheterna har för kontakterna med allmänheten. *SACO/SR* menar att förenklingsförslag från tjänstemän bör belönas även om åtgärderna är ett utflöde av deras ordinarie verksamhet. Positivt inställda till en utökad förslagsverksamhet är också *polisstyrelsen i Göteborg* samt *Skaraborgs* och *Gävleborgs läns allmänna försäkringskassor*.

Bostadsstyrelsen behandlar i sitt remissyttrande erfarenheterna från arbetet med verkets egen förenklingsutredning. Arbetet kommer att fortsätta inom verkets rationaliseringsfunktion med bistånd av en referensgrupp med företrädare för myndigheter och andra intressen.

Flera remissinstanser berör frågan om en central bevakning av förenklingsarbetet. Bl. a. *RRV*, *LON*, *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, *Landstingsförbundet*, *SACO/SR* och *TCO* framhåller att det är viktigt att arbetet stöds och bevakas från centralt håll.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län finner att många av de åtgärder som utredningen pekar på är genomförbara hos den enskilda myndigheten utan att några särskilda resurser behöver ställas till myndighetens förfogande. Men länsstyrelsen vill också starkt framhålla att det för de mera genomgripande förändringarna krävs initiativ och samordning från centralt håll.

Enligt *TCO* bör centralt stöd för myndigheternas förenklingsarbete framförallt ske genom att man skapar tillfällen att utbyta erfarenheter. Denna samordning bör statskontoret ges ansvaret för. Regeringen och regeringskansliet skall givetvis bevaka att förenklingsarbetet bedrivs i enlighet med politiska beslut och avsikter. Hur detta närmare skall gå till bör

enligt TCO utredas närmare.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa stödjer tanken på ett kontinuerligt bevakningsorgan knutet till regeringskansliet.

Polisstyrelsen i Göteborg menar att myndigheterna återkommande bör avkrävas redogörelser för sitt förenklingsarbete och de förbättringsåtgärder som de har vidtagit.

Svenska kommunförbundet pekar på att det finns exempel på rationaliseringsåtgärder som har gjorts i syfte att spara kostnader och undvika personalutökning men som har lett till försämrade kontakter med allmänheten och en förändrad service. Enligt förbundet är den samhällsekonomiska nyttan av en rationalisering som leder till att enskilda i stället tvingas att anlita andra organ till sin hjälp tveksam. *Riksskatteverket* understryker att myndigheternas möjligheter att göra förenklingsåtgärder styrs, förutom av den av riksdagen beslutade lagstiftningen, av myndigheternas resurser. *RRV* menar för sin del att förbättrade kontakter med allmänheten många gånger kan leda till rationaliseringar och besparingar i den löpande verksamheten. Förenklingsarbetet behöver därför inte nödvändigtvis kräva extra resurser. *TCO* framhåller att det inte är ovanligt att en myndighet får allt fler arbetsuppgifter utan personalförstärkning. Om antalet anställda hålls under den nivå som fordras för att utföra arbetsuppgifterna blir servicen till allmänheten lidande. En prioritering av arbetsuppgifterna måste i så fall enligt *TCO* ske i stället. *SACO/SR* anser att särskilda anslag bör avsättas för byråkratiebekämpande utbildning, t. ex. i servicefrågor och förenklingsarbete. Utbildningen av såväl tjänstemän som ledande politiker bör ges en hög prioritet.

De exempel på förbättringsåtgärder som utredningen ställt samman får stöd av de remissinstanser som berört frågan. Enligt *statskontoret* bör dessa exempel utvecklas ytterligare och man bör överväga att utforma mera genomarbetade handledningar. Exempelen bör enligt *UHÄ* vidareutvecklas till en form av check-lista för myndigheterna. Såväl *LON* som *Falu kommun* anser att utredningens sammanställning är värdefull som ett bra hjälpmedel och en god inspirationskälla för myndigheterna i deras fortsatta arbete med att underlätta kontakterna med allmänheten. Liknande synpunkter framförs av *RRV*, *SÖ* och *Svenska kommunförbundet*. *SACO/SR* menar att det vore värdefullt om utredningens förslag till förbättringsåtgärder kunde resultera i en katalog som distribuerades till samtliga myndigheter.

8 Det fortsatta arbetet

Utredningens förslag till hur arbetet med byråkratifrågorna fortsättningsvis bör bedrivas har i allmänhet inte mött några invändningar från remissinstansernas sida. *Statskontoret* konstaterar att de förslag till fortsatt arbete som utredningen lämnar spänner över stora områden och är mycket allmänt hållna. *Statskontoret* understryker att om man i ett mera långsiktigt

perspektiv skall minska byråkratin och förbättra kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen måste brett upplagda informations- och utbildningsinsatser komma till stånd. I den statliga och kommunala personalutbildningen liksom inom det allmänna utbildningsväsendet bör därför ökad uppmärksamhet ägnas dessa frågor. Det är också angeläget att klargöra ansvarsfördelningen i olika frågor mellan politiska och administrativa organ samt allmänhetens möjligheter till insyn och påverkan i olika instanser. *Byggnadsstyrelsen* anser det viktigt att arbetet fortsätter och att myndigheterna prioriterar resurser för förenklings- och språkvårdsarbete. Enligt styrelsens mening bör det mesta av arbetet ingå som en naturlig del i myndigheternas arbete. *LON* menar att utredningens rekommendationer om det fortsatta arbetet genomgående är realistiska och riktiga. Det är enligt *LON*'s mening angeläget att en aktiv uppföljning av det arbete som har inletts av utredningen verkligen kommer till stånd. *SACO/SR* anser liksom utredningen att arbetet med att motverka onödigt krångel ständigt och målmedvetet måste pågå. *SACO/SR* menar dock att någon form av permanent organ borde tillskapas för att fortsätta utredningens arbete. En alternativ väg vore enligt *SACO/SR* att nämnden för samhällsinformation (*NSI*) blev tilldelad dessa arbetsuppgifter eller blev referensorgan i byråkratifrågor.

RRV, *Falu kommun* och *Svenska kommunförbundet* instämmer i utredningens betoning av att det fortsatta arbetet bör inriktas på de grupper som är i behov av särskilt stöd. Enligt *Falu kommun* gäller det i första hand de grupper som inte har den kunskap och den initiativförmåga som är nödvändig för att tillgodogöra sig sina rättigheter i samhället. Bland grupper som möter särskilda svårigheter i sin kontakt med myndigheter och andra samhällsorgan nämner kommunförbundet invandrarna och lågutbildade personer.

Några remissinstanser kommenterar utredningens bedömning om behovet av studier av medborgarnas kontakter med samhällsorganen. *Svenska kommunförbundet* påpekar att förbundet i samarbete med byråkratiutredningen tagit fram underlag för sådana studier. Detta material kommer att användas av några kommuner för lokala studier. Enligt kommunförbundets uppfattning bör erfarenheterna härifrån utnyttjas i det fortsatta arbetet med att förbättra kontakterna mellan enskilda och myndigheter. *RRV* anför att studier av det aktuella slaget inte endast bör utföras i kommunal verksamhet utan även i statlig förvaltning. *RRV* söker för sin del främja sådana undersökningar bl. a. genom stöd till myndigheter vid utformningen av s. k. intressentstudier.

NSI delar utredningens uppfattning om det angelägna i att undersökningar görs. *NSI* föreslår därför att utredningens förslag utvecklas och prövas mer konkret. Lämpligen skulle därvid någon eller några myndigheter väljas som försöksmyndigheter. *NSI* instämmer vidare i utredningens bedömning att kunskaperna om de "informationssvaga" grupperna är bristfälliga och att dessa gruppers förhållanden särskilt bör studeras. Nämnden understryker att

nödvändiga resurser måste avsättas för att utredningens synpunkter skall kunna utvecklas till mer konkreta förslag.

SÖ framhåller att utbildning är ett av de främsta medlen för att få den offentliga sektorn genomsyrad av uppfattningen att den står i det allmännas tjänst. Utbildningsinsatsernas betydelse bör därför enligt *SÖ* betonas ännu starkare än i betänkandet. Även *TCO* pekar på utbildningens betydelse för bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Enligt *TCO* är den nuvarande statliga personalutbildningen otillräcklig. *TCO* framhåller också betydelsen av att det inom högskoleutbildningens ram uppmärksammas behovet av utbildningslinjer inriktade på den offentliga sektorns verksamhet. Förbättrade utbildningsmöjligheter för högskolestuderande som siktar på offentlig anställning skulle enligt *TCO* bidra till förbättrade kontakter.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1977:179)	2
Förslag till lag om ändring i lagen (1964:63) om kommunal beredskap	4
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 4 december 1980	6
1 Inledning	6
2 Föredragandens överväganden	7
2.1 Allmän bakgrund	7
2.2 Ökad kommunal självstyrelse	10
2.2.1 Allmänna synpunkter	10
2.2.2 Minskad underställning m. m.	14
Allmänna synpunkter	14
Kvarvarande underställningsbestämmelser	17
Tvångsvis bildande av kommunalförbund	20
Ianspråktagande av medel ur kapitalfond	22
Underställning av kommunala beredskapsplaner m. m.	24
2.2.3 Förenklad statsbidragsgivning	28
2.2.4 Statsbidragsberättigade kommunala arbeten	31
2.2.5 Begränsning av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd	35
2.2.6 Fortsatt utvecklingsarbete	40
2.3 Minskad byråkrati	43
2.3.1 Allmänna synpunkter	43
2.3.2 Myndigheternas förenklingsarbete	47
Allmänna synpunkter	47
Förenklingsarbetets uppläggning och innehåll ..	49
Förenklingsarbetet inom den kommunala sek- torn	50
Folkrörelsernas roll	52
2.3.3 Insatser inom personalutbildningen	53
2.3.4 Fortsatt uppmärksamhet åt rättssäkerhetsfrågor	54
2.3.5 Åtgärder för grupper med särskilt behov av stöd	57
2.3.6 Vissa åtgärder för att stimulera förenklingsar- bete	59
3 Upprättade lagförslag	62
4 Hemställan	62
5 Beslut	63

Bilagor

1	Sammanfattning av statskontrollkommitténs förslag	64
2	Sammanställning av remissyttrandena över statskontrollkommitténs betänkande	73
3	Sammanfattning av byråkratiutredningens förslag	131
4	Byråkratiutredningens exempel på förbättringsåtgärder m. m.	135
5	Sammanställning av remissyttrandena över byråkratiutredningens betänkande	139

