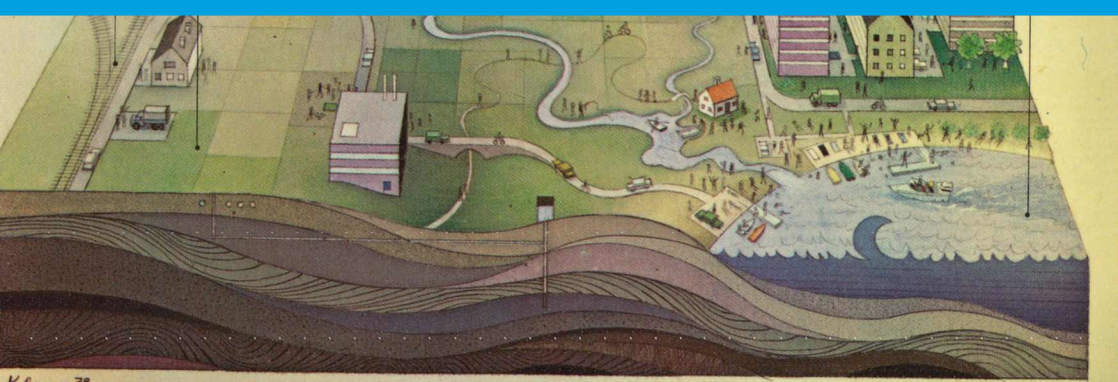
Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013

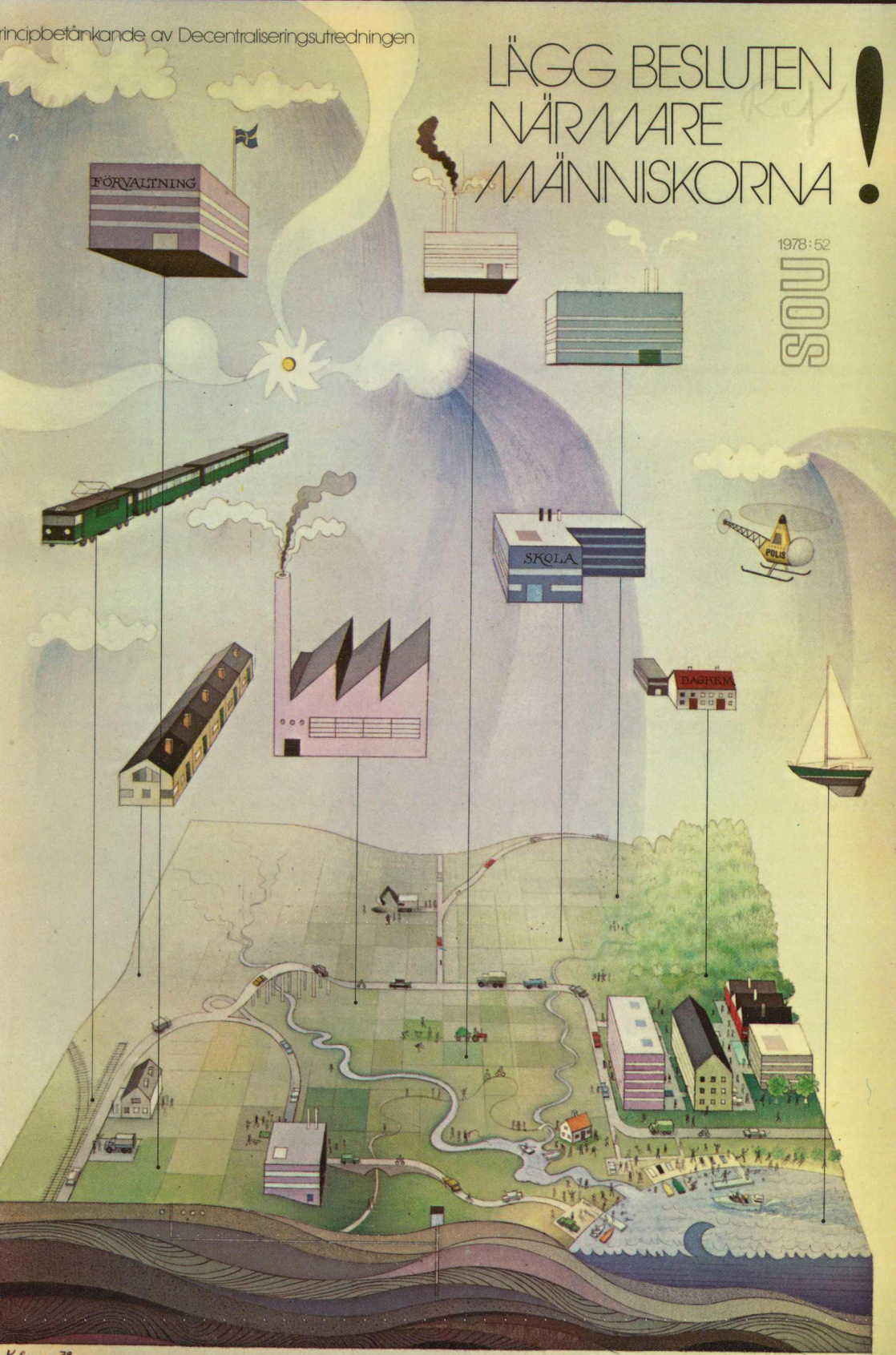
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden



rincipbetänkande av Decentraliseringsutredningen

LÄGG BESLUTEN NÄRMARE MÄNNISKORNA!

1978:52
SOU



Klang 78

2 5-5
5-3

Statens offentliga utredningar
1978:52
Kommundepartementet

Lägg besluten närmare människorna!

Principbetänkande av
decentraliseringsutredningen

Stockholm 1978

I arbetet inom utredningens sekretariat har deltagit
Margaretha Dagberger och Ann-Marie Wallman

Omslag Roland Klang
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-04181-2
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1978

Till Statsrådet och chefen för kommundepartementet

Decentraliseringsutredningen har under åren 1975–77 i ett antal delbetänkanden redovisat förslag till ökad decentralisering i den offentliga verksamheten. Vi har också i remissyttranden och särskilda skrivelser till regeringen framlagt synpunkter på möjligheterna att ge regionala och lokala organ större befogenheter och resurser.

I det nu föreliggande principbetänkandet föreslår vi allmänna principer för decentralisering. Vi anger ett antal vägar till ökad decentralisering och behandlar vidare några grundläggande effekter av ett ökat regionalt och lokalt inflytande inom samhällsförvaltningen.

Våra överväganden och förslag syftar till att ge underlag för ett politiskt beslut av statsmakterna om ett handlingsprogram baserat dels på ett allmänt mål för ökad decentralisering, dels på riktlinjer för ett offensivt praktiskt decentraliseringsarbete.

Beslut om betänkandet har fattats av utredningens ordförande f. d. landshövding Lars Eliasson samt ledamöterna 1:e järnvägsexpeditör Sven Henricsson, riksdagsledamot Sven-Erik Nordin, borgarråd John-Olof Persson, riksdagsledamot Per-Eric Ringaby, riksdagsledamot Jörgen Ullenhag, landstingsråd Helny Westman och riksdagsledamot Åke Wictorsson.

I utformningen av betänkandet har som sakkunniga deltagit kansliråd Erik Berggren, länsråd Per Bjering, ombudsman Jack Elfving, länsråd Arne Fröjd, avdelningsdirektör Arne Granholm, avdelningsdirektör Lennart Lundgren, kanslichef Gunnar Lundmark och länsråd Nils Sjölin.

Sekreterare har varit byråchef Sven Rune Frid.

De sakkunniga Lundgren och Lundmark har tjänstgjort på heltid inom sekretariatet.

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av ledamöterna John-Olof Persson, Helny Westman och Åke Wictorsson, av ledamoten Sven Henricsson och av Arne Granholm som sakkunnig.

Vi får härmed överlämna vårt principbetänkande.

Stockholm den 4 april 1978

Lars Eliasson

Sven Henricsson *Sven-Erik Nordin* *John-Olof Persson*

Per-Eric Ringaby *Jörgen Ullenhag* *Helny Westman*

Åke Wictorsson

/Sven Rune Frid

Innehåll

Tabellförteckning 9

Figurförteckning 9

Sammanfattning 11

I Inledning

1 *Vårt uppdrag – att föreslå åtgärder för en ökad decentralisering* 21
1.1 Koncentrationstendenser inom näringslivet och i samhällsförvaltningen 21
1.2 En politik som motverkar koncentrationen 22
1.3 Regeringens uppdrag till vår utredning 23
1.4 Hur vi organiserat arbetet 24
1.4.1 Rapporter för några grenar av samhällsarbetet . . . 24
1.4.2 Samråd under hand med andra utredningar 25
1.4.3 Yttranden och skrivelser till regeringen 25
1.4.4 Behovet att ange allmänna principer för decentralisering 25
1.5 Begreppen decentralisering och delegering 26
1.6 Begreppen central, regional och lokal 28
1.7 Principbetänkandets disposition 28

2 *Fördelning av ansvar och uppgifter i förvaltningen – något om grunderna* 31
2.1 Normgivning och budgetreglering 31
2.2 Tillsyn och kontroll i samhällsförvaltningen 32
2.3 Den kommunala självstyrelsen 33

II Utvecklingen hittills

3 *Tendenser till centralisering och decentralisering i samhällets förvaltning* 35
3.1 Tillväxt på central, regional och lokal nivå i den offentliga verksamheten 35
3.2 Utvecklingen av antalet anställda inom olika statliga organ åren 1954–77 – en statistisk översikt 36
3.2.1 Utvecklingen totalt 36
3.2.2 Centralt – regionalt 38

3.2.3 Geografiska olikheter 39
3.3 Decentraliseringsåtgärder hos de statliga verken 45
3.3.1 Svagt gensvar i statskontorets enkät till myndigheterna år 1975 45
3.3.2 Uppgifter om decentralisering i myndigheternas anslagsframställningar för budgetåret 1978/79 46

4 *Faktorer som motverkar decentraliseringssträvandena* 49
4.1 Underlaget för våra bedömningar 49
4.2 Sektortänkandet i den offentliga verksamheten präglar utvecklingen 50
4.3 Detaljregleringen dröjer kvar på central nivå 50
4.4 Statlig tillsyn och kontroll påverkar detaljerna 52
4.5 Datorsystemen låser den administrativa organisationen . . 54
4.6 Förlegade attityder till den regionala och lokala nivåns kunnande 55

III Överväganden och förslag

5 *Allmänna principer för decentralisering* 57
5.1 Decentralisering – en väsentlig del av en levande demokrati 57
5.1.1 Samhället blir mer komplicerat 57
5.1.2 Motvikter är nödvändiga 57
5.1.3 Utvecklingen kräver starka centrala styrmedel . . . 58
5.1.4 Decentralisering har en politisk och en administrativ sida 59
5.1.5 Decentralisering till olika slags regionala och lokala organ 61
5.2 Ökad växelverkan mellan nivåerna i samhällsarbetet . . . 61
5.2.1 Bred tolkning av begreppet decentraliserad verksamhet 61
5.2.2 Det behövs en ny syn på uppdelningen av arbetet mellan olika nivåer 62

6 *Vägar till ökad decentralisering* 67
6.1 Offensiv ansats i decentraliseringsarbetet 67
6.2 Stimulera decentralisering genom att utveckla de allmänna förutsättningarna! 68
6.3 Flytta ut beslutanderätt! 68
6.3.1 Verkställighet – planering 68
6.3.2 Beredning, beslut och uppföljning på samma nivå . 70
6.4 Begränsa central tillsyn och kontroll! 71
6.4.1 Statlig tillsyn i kommunernas och landstingskommunernas arbete 71
6.4.2 Central tillsyn av de statliga regionala och lokala organens arbete 72
6.4.3 Ge föreskrifter eller allmänna råd – slopa anvisningarna! 73
6.4.4 Besvärsprövningens roll 73
6.5 Utveckla samordning och fördela resurser! 75

6.5.1 Återföring av erfarenheter 75
6.5.2 Systemet med ramar underlättar decentralisering . . 75
6.5.3 Beloppsgränser kan fordras i många slag av ärenden . 77
6.6 Ge de regionala statliga organen ekonomiska resurser för egna initiativ! 77
6.7 Förstärk den regionala och lokala nivåns kunnande! . . . 79
6.8 Anpassa lokal eller regional administration och service till de regionalpolitiska målen! 80
6.8.1 Lokalisering av offentlig service och sysselsättning – ett medel i regionalpolitiken 80
6.8.2 Servicenätet förändras 81
6.8.3 Åtgärder som underlättar förstärkning av den offentliga servicen på lokal nivå 81
6.9 Förenkla planerings- och handläggningsystemen! 83
6.10 Anpassa ADB-utvecklingen till decentraliseringssträvandena! 84
6.10.1 Sektorlösningarna dominerar 84
6.10.2 Datorernas centraliserande effekt enligt datasamordningskommittén (DASK) 85
6.10.3 Nackdelar med central ADB-hantering 85
6.10.4 Tekniken ger decentraliseringsmöjligheter 86
6.11 Flytta ut handläggningen av ekonomi- och personaladministrativa ärenden! 87
6.11.1 Statlig ekonomiadministration 87
6.11.2 Statlig personaladministration 87

7 *Effekter av decentralisering* 89
7.1 Några grundläggande frågor 89
7.2 Tillgodoses den enskildes krav på likformighet och rättssäkerhet? 89
7.3 Trygghet och utveckling för personalen 90
7.4 Ekonomiska konsekvenser av decentralisering 91
7.4.1 Kostnadsbesparingar genom enklare handläggning . 91
7.4.2 Ökade kostnader för en del typer av decentralisering 92
7.4.3 Exempel på överväganden om de ekonomiska effekterna 94
7.4.4 Tre slag av kostnadsbedömningar – våra egna slutsatser 96

8 *Roller i en decentraliserad offentlig förvaltning* 99
8.1 Riksdag och regering 99
8.2 De statliga centrala ämbetsverken 99
8.3 Regionala och lokala statliga organ 100
8.4 Kommunerna och landstingen 101
8.4.1 Ökat samarbete 101
8.4.2 Förutsättningar för decentralisering till kommunerna och landstingen 102
8.5 Folkrörelserna 103

9 *Ett handlingsprogram för decentralisering* 105
9.1 Ompröva hela organisationen eller fortlöpande decentralisera arbetet? 105
9.2 Förslag till ett handlingsprogram för decentralisering . . . 106
9.2.1 Principbeslut av riksdagen 106
9.2.2 Möjligheterna till decentralisering hos olika myndigheter 107
9.3 Permanent bevakning av decentraliseringsarbetet i förvaltningen 108
9.3.1 Behovet av permanent bevakning 108
9.3.2 Bevakning över hela fältet 108

IV Särskilda yttranden

1 Av ledamöterna *John-Olof Persson, Helny Westman* och *Åke Wictorsson* 113
2 Av ledamoten *Sven Henricsson* 114
3 Av *Arne Granholm*, sakkunnig 116

V Bilagor

Bilaga A Exempel på decentraliseringsåtgärder inom olika verksamhetsgrenar 119
Bilaga B Decentraliseringsutredningens direktiv 129
Bilaga C Decentraliseringsutredningens hittills framlagda förslag . 133
Bilaga D Decentralisering av regeringsärenden 141
Bilaga E Antalet anställda kommunvis i statlig och statsunderstödd verksamhet samt hos landstingskommunen och kommunen år 1975 143
Bilaga F Förslag till ändring i allmänna verksstadgan och statskontorets instruktion 153

Tabeller

Tabell 3.1 Antal anställda inom vissa delar av den statliga verksamheten år 1977 samt förändringen mellan 1954 och 1977 37
Tabell 3.2 Förändringen av antalet anställda inom centralförvaltningen resp regionala och lokala förvaltningen i ett antal statliga verksamheter mellan åren 1954 och 1977 . . . 39
Tabell 3.3 Antalet anställda kommunvis hos statliga organ och inom landstinget i Kronobergs och Västernorrlands län år 1975 45
Tabell 4.1 Statliga myndigheter, institutioner m. fl. som utfärdar föreskrifter, råd och anvisningar inom byggnadsverksamheten 53

Figurer

Figur 3.1 Antalet hel- och deltidsanställda tjänstemän inom olika delar av den statliga verksamheten åren 1954–77 . . . 40
Figur 3.2 Fördelningen av antalet anställda i statlig verksamhet kommunvis inom ett antal län år 1975 43
Figur 5.1 Tre huvudfunktioner i samhällsförvaltningens arbete . 62
Figur 9.1 Samverkan mellan olika organ i det löpande decentraliseringsarbetet – en principskiss 110

Sammanfattning

Växande koncentration – mer komplicerad förvaltning

Samhällets utveckling har präglats av en växande koncentration. Näringslivets struktur har förändrats. Det har i hög grad påverkat befolkningsutvecklingen. Stark tillväxt i utpräglade tätortsområden har motsvarats av en omfattande minskning inom de glesbygdsdominerade delarna av landet. Under senare tid har tillbakagången framför allt kommit att drabba orter där starkt vikande industribranscher dominerar.

Den tekniska, ekonomiska och sociala utvecklingen har aktualiserat växande samhällsinsatser. Miljöstörningarna, den växande trafiken och omsorgerna om den enskilde kräver större resurser i samhällsarbetet än tidigare. Det har resulterat i en ökad samhällsförvaltning – nya organ och fler tjänstemän.

För att förvaltningen skall arbeta effektivt har det också framstått som angeläget att specialisera arbetet. Specialiseringen har gjort regelsystemet komplicerat. Samhällsarbetet har blivit svårare att överblicka. Det innebär i sin tur att den enskilde fått mindre möjligheter att påverka och därmed att tillvarata sina medborgerliga intressen.

Decentralisering av vital betydelse för utvecklingen av en levande demokrati

Tendenserna till koncentration i näringsliv och samhälle och utvecklingen mot en mer komplicerad förvaltning behöver motvikter. I ett demokratiskt samhälle är det naturligt att människorna har inblick och inflytande i olika verksamheter. Förenklingar i regler, beslutsformer och organisation är nödvändiga. En ökad samhällsinformation fyller en väsentlig uppgift. Men det behövs också en decentralisering av befogenheter till organ på lokal eller regional nivå. Det medborgerliga inflytandet kan förstärkas genom att de förtroendevalda får ökade möjligheter att påverka utvecklingen.

Samhället håller på att förändras i den här riktningen. Utvecklingen av den kommunala självstyrelsen är det viktigaste uttrycket för den decentralistiska tradition som finns i vår förvaltning. Kommunerna och landstingen svarar numera för en större del av de offentliga utgifterna än staten. Samarbetet mellan stat, kommun och landsting har efter hand blivit alltmer utvecklat. Genomförandet av högskolereformen, förstärkningen och ombildningen av

företagareföreningarna till regionala utvecklingsfonder samt länsstyrelsernas ökade befogenheter inom den regionalpolitiska stödgivningen och i vägplaneringen är exempel på decentraliseringssträvanden från senare år.

Utvecklingen som skall ge ökat regionalt och lokalt inflytande och en enklare administration behöver emellertid stimuleras. Flera faktorer håller tillbaka decentraliseringsarbetet. Sektortänkandet i den offentliga verksamheten är en sådan faktor. Enligt vårt sätt att se finns det inom många grenar en egen dynamik som befordrar den egna utvecklingen. Det förekommer ofta också en tröghet som leder till att ett detaljreglerande verkställighetsarbete dröjer kvar hos det centrala organet – även sedan verksamheten efter genomförandet av ett reformarbete funnit sina former.

Svårigheter att förändra befintliga organ med svagt utvecklad egen regional eller lokal organisation, en överskattning på central nivå av riskerna med ett regionalt och lokalt inflytande samt en lagstiftning som konserverar statlig reglering i den kommunala och landstingskommunala verksamheten förklarar också omfattningen av de centrala detaljbesluten. Mycket av arbetet på regional och lokal nivå i förvaltningen är uppbundet genom tillsyn och kontroll. Regionala och lokala organ upplever slutligen också att de ibland har svårt att genom beslut om egna åtgärder ta initiativ som fordras för att målen i samhällsarbetet skall realiseras.

Det behövs en ny syn på arbetsfördelningen

Lika nödvändigt som att en mycket omfattande del av samhällsarbetet skall ske regionalt och lokalt, lika självklart är det att ett samhälle som vill trygga människornas välfärd centralt måste kunna styra verksamheten. Strävandena att lägga besluten så nära den enskilde som möjligt måste balanseras mot kravet på en solidaritet mellan olika delar av landet.

Strävan efter enhetlighet betyder emellertid inte att det inom alla delar av den offentliga verksamheten måste finnas en central ärendehandläggning eller en detaljreglering genom olika former av central tillsyn och kontroll. Vi anser att det genom en offensiv decentralisering av befogenheter och resurser går att väsentligt öka det regionala och lokala inflytandet i förvaltningen.

Den decentralisering vi anser nödvändig har två syften. Det handlar om

(1) Att öka *inflytandet på regional eller lokal nivå* för förtroendevalda och enskilda;
(2) Att genom administrativa förändringar *förenkla och förbättra samhällsförvaltningen.*

Oavsett om det politiska eller administrativa syftet dominerar, innebär decentralisering en förändring av arbetsfördelningen i den offentliga verksamheten. Växelverkan mellan huvudfunktionerna i samhällsarbetet måste utvecklas för att fler regionala och lokala initiativ skall kunna tas tillvara. Med huvudfunktioner menar vi besluten om de allmänna målen och medlen, tolkningen av innebörden genom avvägningar mellan olika behov, valet av medel samt slutligen verkställigheten, dvs. beslut i enskilda ärenden och själva genomförandet.

Enligt den hierarkiska princip som ofta präglar sättet att organisera ansvar och fördela befogenheter i samhällsarbetet dominerar centrala organ över regionala organ. De regionala har i sin tur ofta ett övertag över lokala organ. På åtskilliga områden får de regionala eller lokala organen bara göra rutinarbetet. Eller också styr de centrala organen den lokala verksamheten genom omfattande och detaljerade föreskrifter eller genom beslut i enskilda ärenden.

Vi anser att själva synen på samhällsförvaltningens sätt att fungera behöver förändras – att den hierarkiska principen för samhällsarbetet måste tonas ned. I stället skall en decentralistisk form byggd på en växelverkan mellan nivåerna prägla den offentliga verksamheten. Besluten om de övergripande målen och utformningen av medlen i samhällsarbetet är en uppgift för den centrala nivåns organ. För att växelverkan skall kunna utvecklas måste emellertid grunden för samhällsarbetet i övrigt i väsentligt större utsträckning än nu ligga regionalt och lokalt hos statliga eller kommunala organ.

Flyttas befogenheter att väga mellan behoven, att välja medel i samhällsarbetet, att ge service och att besluta om insatser av olika slag över till regional och lokal nivå, kan de centrala organen koncentrera sig på andra uppgifter. Vi menar att de framför allt skall samla och förmedla erfarenheter från olika håll, utveckla metoder, samordna och ge råd till de regionala och lokala organen.

När detaljkontroll och verkställighet upphör eller reduceras på central nivå blir de centrala verken mer användbara för statsmakterna i deras strävanden att få sina intentioner genomförda. Personal som handlagt löpande enskilda ärenden kan frigöras för en effektivare samordning, information och utbildning med de centrala verkens utvecklingsarbete som underlag. Vi bedömer att det totalt sett kommer att fordras mindre resurser än tidigare inom den centrala organisationen. Förhållandena växlar emellertid mellan olika arbetsområden och måste granskas verksamhet för verksamhet med erfarenheterna i decentraliseringsarbetet som underlag.

Vägar till ökad decentralisering

En offensiv decentralisering byggd på en ökad dialog mellan nivåerna i den offentliga verksamheten måste drivas i bred skala. Decentraliseringen skall avse både befogenheter och resurser. Alla huvudmännen – staten, kommunerna och landstingen – bör omfattas av decentraliseringsåtgärderna. Strävandena kan också gälla organ som de allmänna försäkringskassorna och offentliga stiftelser som de nya regionala utvecklingsfonderna. Det finns vidare motiv att i decentraliseringsarbetet tillvarata kunnande och engagemang hos många av folkrörelserna.

Vi anser att det finns flera vägar till ökad decentralisering i den offentliga verksamheten:

(1) Stimulera decentralisering genom att utveckla förutsättningarna!

Strävandena att decentralisera måste ta tillvara det intresse att förändra arbetet som finns på åtskilliga håll i förvaltningen. Författningar, instruktioner och t. ex. handböcker för verksamheten inom olika organ behöver anpassas till decentraliseringsåtgärderna. Även i metodutvecklingsarbetet – utformningen av system och rutiner – är det nödvändigt att låta decentraliseringssträvandena styra inriktningen.

I arbetet med att utveckla förutsättningarna för en decentralisering måste alla berörda organ få medverka – även de som på regional och lokal nivå har ansvaret för den operativa verksamheten.

(2) Flytta ut beslutanderätt!

Målet för en decentralisering av verkställande och planerande funktioner kan sättas mycket högt. Genom att låta regionala och lokala organ i planer eller program besluta om hur olika behov skall vägas mot varandra och vilka medel som skall väljas i det verkställande arbetet kommer man bort från det ibland alltför utpräglade sektortänkandet.

Finns det inte en lämplig regional eller lokal organisation, eller kan en sådan inte enkelt skapas, är det under vissa förhållanden motiverat att ha planering och verkställighet på central nivå. Det kan ibland också vara nödvändigt att centralt ta ställning när resultatet av en åtgärd väsentligt påverkar förhållandena utanför det regionala eller lokala organets eget geografiska område.

I *Bilaga A* ger vi ett antal exempel på decentralisering av beslutanderätt som skulle innebära ett ökat regionalt och lokalt inflytande och en administrativ förenkling.

(3) Begränsa central eller regional tillsyn och kontroll!

En decentraliseringsåtgärd skall ha ett reellt innehåll. Central eller regional tillsyn får inte bli mer omfattande än som är nödvändigt t. ex. med hänsyn till behovet av samordning och kraven på rättssäkerhet. De centrala myndigheternas uppgift skall i första hand vara att inspirera – inte att detaljstyra det regionala och lokala arbetet hos statliga organ, landsting och kommuner.

Förändringar i den kommunala skatteutjämningen genom ökad generell statsbidragsgivning och statsbidrag i form av ramar minskar detaljkontrollen. Tillsyn och kontroll kan ersättas av råd och service baserad på den erfarenhetsbank som ett centralt samordnande organ bygger upp. Bilaga A innehåller flera exempel på hur den statliga tillsynen kan reduceras.

Som ett led i strävandena att förenkla tillsyn och kontroll föreslår vi att *föreskrifter* liksom nu skall vara bindande regler som fordras t. ex. för en enhetlig rättstillämpning. Allt annat anser vi skall betecknas som *allmänna råd* – dvs. uppslag och idéer som myndigheterna och den enskilde efter egen bedömning skall kunna tillvarata. Centrala organ måste bl. a. beakta att det i åtskilliga fall handlar om att ge vägledning till lokala och regionala organ som leds av förtroendevalda.

(4) Utveckla samordning och fördela resurser!

Det finns många sätt att påverka regionala och lokala organs arbete. Olika slag av föreskrifter – t. ex. lagar och förordningar – lägger grunden. Information, rådgivning och utbildning är andra medel för samordning. Fördelningen av de ekonomiska resurserna genom ramar som anger de belopp regionala och lokala organ disponerar anser vi vara ett viktigt medel i decentraliseringsarbetet. Samma sak gäller beloppsgränser som visar vad de högst kan bevilja t. ex. i enskilda låne- och bidragsärenden.

Metoderna att leda impulser i omvänd riktning är inte lika väl utvecklade. Det upplevs ofta som ett hinder för decentralisering. Rutiner behöver skapas för en administrativt sett enkel återföring av bedömningar och erfarenheter. Återföringen ger förutsättningar för det samspel mellan olika funktioner och mellan förvaltningsnivåerna som decentraliseringen syftar till.

(5) Ge de regionala statliga organen ekonomiska resurser för egna intitiativ!

De statliga regionala organen har inte den handlingsfrihet i användningen av sina ekonomiska resurser som fordras för att de skall kunna ta initiativ till olika utvecklingsåtgärder. Vi föreslår att länsstyrelserna och andra statliga länsorgan för utrednings- och utvecklingsarbete inom en mer åtgärdsinriktad regionalpolitik får ekonomiska resurser som inte i detaljerna är bundna till i förväg bestämda ändamål. Medlen kan varieras i storlek efter de regionala problemens svårighet i olika delar av landet, förslagsvis inom ramen 1–5 milj. kronor per år och län.

(6) Förstärk den regionala och lokala nivåns kunnande!

Ökade befogenheter för regionala och lokala organ att handlägga ärenden kan fordra personella och tekniska resurser hos dessa organ, t. ex. expertis eller stödfunktioner, som för närvarande finns på central nivå. Utbildning gör det möjligt att förstärka den regionala och lokala nivåns kunnande.

Utbildning på regional nivå som ordnas gemensamt av flera myndigheter inom ett eller flera län är ett sätt att undvika en central hantering när underlaget inte räcker för en egen verksamhet hos varje enskilt organ.

(7) Anpassa lokal eller regional administration och service till de regionalpolitiska målen!

Offentlig service och administration bör lokaliseras så att den tillgodoser behoven hos så många som möjligt. En decentraliserad organisation med ett väl förgrenat nät av servicepunkter reducerar restider, kostnader och besvär för den enskilde.

Genom en samordnad lokalisering av mindre serviceenheter är det möjligt att reducera negativa effekter av att resurser splittras. Vi anser att de olika myndigheterna lokalt måste kunna arbeta gemensamt, t. ex. genom att göra tjänster åt varandra.

Särskilda ekonomiska medel eller andra speciella åtgärder kan i vissa fall fordras för att en decentraliserad lokalisering av förvaltningen skall kunna

genomföras. Vi anser att länsstyrelserna regelbundet bör vara med och bedöma de förändringar i den regionala eller lokala samhällsservicens lokalisering som sektororganen aktualiserar. Möjligheterna bör också prövas att lägga beslut om ortsvalet för lokal statlig service på regional nivå.

(8) Förenkla handläggnings- och planeringssystemen!

Invecklade bestämmelser och en komplicerad handläggning försvårar insyn i arbetet – t. ex. för lokalt och regionalt förtroendevalda eller för den enskilde. Det minskar deras möjligheter att påverka bedömningar och ställningstaganden. Enklare regler gör det lättare att organisera arbetet i decentraliserade former.

Det är också nödvändigt att regionala och lokala organ får tillfälle att aktivt delta i utformningen av handläggnings- och planeringssystemen. Förändringar som initieras och formas enbart på central nivå riskerar att i första hand tillgodose det centrala organets behov och verkar därför centraliserande.

(9) Anpassa ADB-utvecklingen till decentraliseringssträvandena!

ADB-tekniken har bidragit till att vidmakthålla eller öka centraliseringsgraden inom många delar av samhällsförvaltningen. Vi har funnit det angeläget både att det byggs upp decentraliserade ADB-system och att befintliga centrala system anpassas till en decentraliserad förvaltnings behov. Den tekniska utvecklingen – bl. a. gäller det minidatorerna och datorkommunikationen – underlättar sådana strävanden.

(10) Flytta ut handläggning av ekonomi- och personaladministrativa ärenden!

Decentraliseringsåtgärder som kommer till uttryck i lagar, instruktioner och andra regler måste följas av ändringar i myndigheternas ekonomi- och personaladministrativa rutiner. Samhällsorgan på regional och lokal nivå med ansvar för en verksamhet skall med ett minimum av restriktioner disponera de resurser som anslås för verksamheten.

Decentraliseringssträvandena underlättas om reglerna inom det personaladministrativa området blir enklare och enhetligare. Centrala kollektivavtal bör efter hand kunna bidra till den eftersträvade enhetligheten. Förenklingar i regelsystemet kan åstadkommas i det löpande avtalsarbetet.

Vi vill understryka att en decentraliserad personaladministration även med väsentligt enhetligare och enklare regler kommer att fordra betydande utbildningsinsatser hos regionala och lokala organ.

Effekter av decentralisering

En ökad decentralisering har olika effekter. Vi diskuterar följande slag av verkningar:

□ *Likformighet och rättssäkerhet*

Frågan om enhetliga bedömningar handlar i en del fall om att strikt tillämpa centralt utarbetade bestämmelser. Beslut i sådana ärenden betyder emellertid inte att den enskilde behandlas mer likvärdigt för att beslutet fattas centralt. Underlaget för avgörandet blir ibland ofullständigt om det geografiska avståndet är stort mellan beslutsorganet och den ärendet gäller. Vid en central prövning är det från den utgångspunkten inte säkert att behandlingen i två ärenden, även när förhållandena framstår som lika, blir helt identisk.

Inom andra ärendegrupper är det för en likvärdig behandling inte ens önskvärt att ställningstagandena skall vara lika. Likformighet är inte alltid detsamma som likvärdighet. De regionala och lokala organen skall tvärtom i olika situationer kunna variera sina bedömningar med utgångspunkt i de regionala och lokala förutsättningarna.

□ *Trygghet och utveckling för personalen*

Decentralisering kan få olika slag av effekter för de anställda. Vår grundsyn när det gäller de personalpolitiska återverkningarna är positiv. Decentraliseringen syftar till att utveckla arbetsuppgifter och organisation på ett sätt som i en samlad bedömning både centralt, regionalt och lokalt har ett mycket stort värde för personalen. Decentraliseringsarbetet måste emellertid genomföras i former som innebär att den enskildes krav på trygghet och utvecklingsmöjligheter tillgodoses.

Från den utgångspunkten bör det i ett decentraliseringsprogram finnas ett *trygghets- och utvecklingsmål* för de offentligt anställda. Till detta hör enligt vår mening att berörd personal i den omplaceringsverksamhet som kan bli aktuell i samband med en decentraliseringsåtgärd ges likvärdiga arbetsuppgifter. Vi anser vidare att målsättningen vid planering av decentraliseringsåtgärderna skall vara att flyttning av personal från en ort till en annan undviks.

Principen bör vara att dessa frågor skall ha reglerats när ett beslut om decentralisering fattas. Trygghetsfrågornas lösning blir en viktig förutsättning för personalens intresse och för ett framgångsrikt genomförande av decentraliseringsåtgärderna.

□ *Ekonomiska konsekvenser*

En ökad decentralisering eliminerar en stor del av det dubbelarbete som förekommer i samhällsförvaltningen. Beslutsvägar kortas av och handläggningstiderna kan reduceras. Inte minst för den enskilde kan det ha ekonomisk betydelse att handläggningsarbetet förenklas.

Vi resonerar så här: Det går inte att generalisera – att för hela den offentliga verksamheten räkna ut om decentraliseringen ger merkostnader eller om besparingarna överväger. Förutsättningarna får så långt möjligt bedömas verksamhet för verksamhet eller ärendegrupp för ärendegrupp när möjligheterna till decentralisering konkret prövas.

Vi anser att det finns tre olika typer av situationer. I det *första* fallet blir det klart ekonomiskt fördelaktigt att decentralisera, t. ex. därför att dubbelarbete

elimineras. I det *andra* fallet reduceras visserligen en del kostnader men samtidigt ökar t. ex. kraven på lokal och regional expertis eller på centrala samordningsresurser. Om besparingar i ett avseende och merkostnader i ett annat avseende väger jämnt, bör andra faktorer kunna fälla utslaget för en decentralisering. Det kan vara värdet av ökat medborgarinflytande, bättre renodling i administrationens sätt att arbeta eller t. ex. ökad sektorsamordning.

I det *tredje* fallet kommer verksamheten att kräva större resurser, men dessa vägs inte upp av besparingar inom andra delar av administrationen. Sådana merkostnader beror i många fall på att samhällets ambitioner i den decentraliserade verksamheten ökat. Det kan vara fråga om att bygga ut samhällsservicen eller att göra det möjligt för en myndighet att arbeta effektivare. Högskolereformen och landstingens övertagande av mentalsjukvården är exempel på decentralisering som syftar till att tillgodose ökade ambitioner och därför lett till högre kostnader. Den beslutade nya organisationen för kronofogdeverksamheten är ett exempel på förstärkningar av den lokala administrationen som gör det möjligt för en myndighet att på ett effektivare sätt lösa sina uppgifter.

Framför allt när decentraliseringen leder till merkostnader som inte är uttryck för en ökad ambition, t. ex. utbyggd service eller större effektivitet, är det nödvändigt att ta med de allmänna motiven för decentralisering. Förstärkt medborgarinflytande, större arbetstillfredsställelse för personalen och de regionalpolitiska effekterna är betydelsefulla faktorer. Det är vidare angeläget att beakta värdet av reducerad tidsåtgång och lägre kostnader för den enskilde som skall använda de tjänster det gäller. Vi räknar med att effekterna för den enskilde ofta blir väsentliga.

Samlade bedömningar fordras

En totalekonomisk bedömning är nödvändig när statsmakterna skall ta ställning till de ökade kostnader för kommuner och landsting som kan bli resultatet av decentraliserade befogenheter. Möjligheterna för kommuner och landsting att ta på sig nya, mer kostnadskrävande uppgifter är för närvarande starkt begränsade. Skall det vara möjligt att decentralisera genom förändrat huvudmannaskap, måste kommuner och landsting få de ekonomiska resurser som verksamheten fordrar.

Det finns många faktorer att ta hänsyn till i decentraliseringsarbetet. Samlade bedömningar måste bli avgörande för om decentraliseringsåtgärderna i de enskilda fallen skall genomföras eller inte. Det är svårt att i ekonomiska kalkyler precisera alla konsekvenserna. Krav på sådana preciseringar får inte hindra decentraliseringsåtgärder som från andra synpunkter framstår som riktiga och angelägna. Vi vill framhålla att åtskilliga decentraliseringar genomförts utan mer omfattande kostnadsberäkningar. Det system med central detaljreglering som förekommer inom flera sektorer har uppenbarligen inte heller grundats på några mer ingående bedömningar av de ekonomiska för- och nackdelarna.

En decentralisering tar tillvara den enskildes intresse för samhällsarbetet och blir av vital betydelse för utvecklingen av en levande demokrati.

Ett handlingsprogram för decentralisering

Som underlag för ett fortsatt och mer offensivt decentraliseringsarbete fordras det enligt vår mening att statsmakterna fastställer ett *allmänt mål för decentralisering* inom den offentliga verksamheten och att vägarna till detta är preciserade. Vi anser att riksdagen för att ge innehåll åt strävandena bör anta ett handlingsprogram för decentralisering. Vår bedömning är att decentraliseringsmålet skall kunna formuleras med synpunkter och förslag i det här principbetänkandet som underlag.

Till handlingsprogrammet hör de *vägar till ökad decentralisering* som vi beskrivit tidigare i sammanfattningen:

- Stimulera decentralisering genom att utveckla de allmänna förutsättningarna!
- Flytta ut beslutanderätt!
- Begränsa central eller regional tillsyn!
- Ge de regionala statliga organen ekonomiska resurser för egna initiativ!
- Förstärk den regionala och lokala nivåns kunnande!
- Anpassa administration och service till de regionalpolitiska målen!
- Underlätta samordning och fördela resurser!
- Förenkla planerings- och handläggningssystemen!
- Anpassa ADB-utvecklingen till decentraliseringssträvandena!
- Flytta ut handläggningen av personal- och ekonomiadministrativa ärenden!

Det vi nu talat om har varit generella metoder för decentralisering. Genomförandet kräver ofta också ett detaljarbete. Vi har tidigare i ett 10-tal delbetänkanden redovisat sådana detaljövervägenden för olika delar av samhällsförvaltningen – arbetsmarknadspolitiska verksamheten, regionalpolitiska stödet, naturvården, vägplaneringen och hälso- och sjukvården. En del av förslagen har genomförts, andra frågor bereds fortfarande inom regeringskansliet. Som redan framhållits redovisar vi i bilaga A ytterligare exempel på möjligheterna att decentralisera.

Handlingsprogrammet måste genomsyra hela förvaltningen. Det kan ske genom att *decentraliseringsmålet skrivs in i olika typer av bestämmelser för den offentliga verksamheten* – t. ex. allmänna verksstadgan, instruktionerna för vissa verk och rationaliseringsförordningen. Principerna bör självfallet också prägla det lagstiftningsarbete som på andra sätt reglerar handläggningsformerna. Vi redovisar i betänkandet förslag till ändring i allmänna verksstadgan.

Det handlingsprogram vi föreslår måste efter hand kunna revideras. Det är nödvändigt att resultaten fortlöpande blir dokumenterade. Riksdagen bör med den dokumentationen årligen få en *översiktlig redogörelse för de initiativ*

till decentralisering som olika myndigheter tagit och vilka resultaten blivit.

Handlingsprogrammet bör vara en bedömning av decentraliseringsmöjligheterna inom olika sektorer. För att aktivera planeringen föreslår vi att ett *antal myndigheter får till uppgift att ange vilka befogenheter och resurser som kan omfördelas mellan olika nivåer.* De statliga verk som på detta sätt skall redovisa förslag till decentraliserade befogenheter och resurser bör – antingen arbetsuppgifterna växer eller inte – ges uppdrag att i ett alternativ räkna med en personalreducering centralt under en femårsperiod. Reduceringen kan av regeringen anges t. ex. som ett årligt procenttal anpassat efter de olika verkens arbetsuppgifter och personalomsättning.

Permanent bevakning i decentraliseringsarbetet

Framgångsrika decentraliseringssträvanden förutsätter en oavbruten bevakning. Decentraliseringsarbetet måste bedrivas på alla nivåer i samhällsförvaltningen. Inte minst måste det ske i decentraliserade former ute i förvaltningen, så att uppslag kan komma från dem som regionalt och lokalt arbetar med olika uppgifter. På central nivå är det speciellt viktigt att ämbetsverk som är specialiserade på organisationsfrågor – framför allt riksrevisionsverket och statskontoret – får *ökade möjligheter att i decentraliseringssyfte verka som rådgivare åt andra organ.* De har ett kunnande när det gäller att utreda andra myndigheters administration som måste utnyttjas i decentraliseringsarbetet.

Som ett led i decentraliseringssträvandena föreslår vi att det i instruktionen för statskontoret skrivs in att verkets organisationsutredningar normalt skall innehålla ett eller flera alternativ som syftar till att förstärka de lokala eller regionala organens befogenheter och resurser.

Ett samlat grepp på decentraliseringsfrågorna fordrar enligt vår bedömning också en *central politisk samordning.* En sådan samordnande bevakning anser vi bäst kunna ske i regeringen och dess kansli. Regeringen har ansvaret för det utredningsarbete som lägger grunden för en mycket stor del av nyskapandet i den offentliga verksamheten.

Vi anser det naturligt att regeringen i statsrådsberedningen eller inom det departement som handlägger ärenden om kommunerna, landstingen och länsstyrelserna – för närvarande kommundepartementet – tillsammans med respektive fackdepartement organiserar en fortlöpande bevakning av decentraliseringsarbetet i samhället. För att tillgodose kravet på bredd i arbetet skulle det sannolikt vara av värde om regeringen till sitt kansli kunde knyta en *rådgivande delegation* sammansatt av företrädare för den centrala statsförvaltningen, länsstyrelserna, landstingen, kommunerna och personalorganisationerna.

Vårt ansvarsområde har enligt direktiven inte omfattat hela statsförvaltningen. I fortsättningen bör inga delar av den offentliga verksamheten undantas från det som skall bevakas genom det föreslagna decentraliseringsarbetet.

I Inledning

1 Vårt uppdrag – att föreslå åtgärder för ökad decentralisering

1.1 Koncentration inom näringslivet och i samhällsförvaltningen

Samhällets utveckling har i många länder de senaste årtiondena präglats av en växande koncentration. Nya produktionsmetoder, utvecklad transportteknik och ändrade marknader har stimulerat ett expanderande näringsliv att ta tillvara det som brukar kallas stordriftens fördelar. Den tekniska och ekonomiska utvecklingen har stimulerat specialisering. Hela strukturen i näringslivet har förändrats. Många små produktions- och serviceenheter – och inom de vikande näringarna ofta också medelstora och större – har avvecklats. Vi har efter hand fått färre självständigt styrda företag och därmed färre beslutscentra i näringslivet.

Förändringarna har i hög grad påverkat befolkningsutvecklingen. Stark tillväxt i en del områden har motsvarats av en omfattande befolkningsminskning inom andra delar av landet. Tillbakagången har under senare tid i ökad utsträckning kommit att drabba orter där starkt vikande industribranscher dominerar arbetsmarknaden.

Utvecklingen har orsakat svårigheter för samhället som både i tillväxtområdena och i områden med sjunkande befolkningstal sökt anpassa sin verksamhet till de ändrade förutsättningarna. Utbyggnaden av samhällsservicen hinner ofta inte med i regioner där befolkningen snabbt ökar. För de människor som stannar kvar i områden med en sjunkande folkmängd har det blivit svårare att erhålla en acceptabel service.

Miljöstörningarna, den växande trafiken, svårigheterna för bl. a. äldre och handikappade att få ett varaktigt förvärvsarbete är exempel på annat som fordrar samhällsinsatser. De ökade omsorger om den enskilde som utvecklingen tvingar fram kräver resurser i samhällsarbetet och att resurserna används effektivt.

Den tekniska, ekonomiska och sociala utvecklingen påverkar självfallet samhällsförvaltningen. Den offentliga verksamheten har vuxit mycket starkt de senaste 20 åren. Samtidigt har det även inom samhällsförvaltningen – t. ex. för att administrationen skall kunna utnyttja en ny administrativ teknik – bedömts angeläget att specialisera arbetet. En stor del av samhällets service har koncentrerats geografiskt. Ett annat resultat av specialiseringen är att regelsystemet i den offentliga verksamheten blivit alltmer komplicerat. Det betyder att den enskilde fått allt mindre möjligheter att överblicka – och därmed att påverka.

1.2 En politik som motverkar koncentration

Kraven på åtgärder mot den utveckling vi tecknat konturerna av har drivit fram olika slag av samhällsinsatser. Regionalpolitiken har gett betydelsefulla resultat i skeden när sysselsättningen inom industrin expanderat. För närvarande är intresset i regionalpolitiken också inriktat på den offentliga verksamhetens lokalisering.

En rad initiativ och åtgärder de senaste årtiondena har syftat till en decentralisering av befogenheter i den offentliga verksamheten. Som ett led i strävandena att minska det krångel i den statliga förvaltningen som följde på krigstidens regleringar tillsattes i slutet av 1940-talet en statlig *decentraliseringsutredning*. Utredningen lade i ett 30-tal rapporter åren 1947–49 fram förslag till decentralisering inom olika delar av förvaltningen. Resultaten av utredningens arbete bedöms som förhållandevis begränsade.

Decentraliseringsfrågor har sedan dess behandlats i olika utredningar. Statskontorets arbete för en ny organisation av arbetsmarknadsverket åren 1964–68 har delvis tillvaratagits i de förändringar som genomförts inom verket sedan 1970-talets början. Byggadministrationsutredningens förslag till ändrade handläggningsformer i den bostadspolitiska verksamheten, som redovisades 1975, är ett exempel på decentraliseringsförslag från senare år. Riksdagen har (prop. 1977/78:93, CU 1977/78:28, rskr 1977/78:265) beslutat att beslutsbefogenheter skall föras ut från centrala till regionala organ.

Den utredning av arbetsformerna i regeringens kansli som genomfördes åren 1963–65 har övergått i en fortlöpande bevakning av möjligheterna att flytta ut ärendehandläggning från regeringen. Beslut har sedan mitten av 1960-talet fram t. o. m. år 1977 fattats om överflyttning av beslutanderätt från regeringen till centrala och regionala myndigheter i en omfattning som motsvarar 20 000 årligen handlagda ärenden.

Kommunindelningsreformerna som beslutades under 1950- och 1960-talen syftade bl. a. till att åstadkomma förutsättningar för en decentralisering av befogenheter till den lokala nivån. Den partiella länsförvaltningsreformen år 1971 med en organisatorisk upprustning av länsstyrelserna och förtroendevalda som ansvariga för ställningstagandena i betydelsefullare frågor har också breddat möjligheterna att flytta beslutanderätt från den centrala nivån i samhällsförvaltningen. En utökad generell skatteutjämning som ersättning för öronmärkta statsbidrag med detaljerade villkor har ökat självbestämmanderätten för kommuner och landsting.

Från den statliga förvaltningen finns det många andra exempel på decentralisering. För att kunna lämna en snabb service har arbetsmarknadsverket byggt ut sin regionala och lokala organisation. Samtidigt har den fått befogenheter att i allt större utsträckning besluta i enskilda ärenden. Högskolereformen med regionala och lokala styrelser som själva inom centralt fastställda ramar ger innehåll åt den högre utbildningen har begränsat den centrala myndighetens inflytande i många av detaljerna på det området. Högskoleutbildningen har också spridits till fler orter än tidigare. Företagareföreningarnas successivt utökade låne- och serviceresurser är ett annat uttryck för statsmakternas strävanden att inom en för sysselsättningen väsentlig sektor öka den regionala självbestämmanderätten. Omorganisationen av dessa näringspolitiska organ till regionala utvecklingsfonder

kombineras bl. a. med möjligheter för dem att nu även besluta om statligt stöd till produktutveckling och marknadsföring inom mindre och medelstora industriföretag.

1.3 Regeringens uppdrag till vår utredning

När regeringen i mars 1975 tillkallade vår utredning för att "göra en samlad bedömning av de olika aspekterna på frågan om decentralisering" var detta ett resultat av den utveckling som vi här bara tecknat konturerna av. Syftet var att ta tillvara intresset för en decentralisering hos samhällsorganen och att genom olika åtgärder stimulera en utveckling för ett ökat regionalt och lokalt inflytande i den offentliga verksamheten.

Statsrådet och chefen för kommundepartementet framhöll i direktiven[1] att flera reformer under senare år väsentligt förbättrat möjligheterna till ökad decentralisering i beslutsfattandet. Den kommunstruktur som skapats genom kommunindelningsreformen ger bättre förutsättningar för medborgarna att genom kommunala beslut ta ansvar för viktiga samhällsåtgärder. I takt med den kommunala verksamhetens expansion har kommunernas förvaltning byggts ut. Kommunerna har nu tillgång till kvalificerad sakkunskap inom många olika områden. Det har minskat behovet av statlig tillsyn och kontroll över kommunernas sätt att fullgöra sina uppgifter.

Genom den år 1971 beslutade omorganisationen av den statliga länsförvaltningen togs ett betydande steg mot en bättre samordning av de statliga länsorganens planeringsarbete. Den nya organisationen innebar bl. a. att alla väsentliga beslutsfunktioner inom den statliga länsförvaltningen när det gäller översiktlig planering "av större regional politisk betydelse" samlades hos länsstyrelserna.

Till ledning för vårt arbete framhölls i direktiven:

"I ett demokratiskt samhälle bör beslutsfattandet läggas så nära medborgarna som möjligt. Det är därför enligt min mening angeläget att möjligheterna till ytterligare decentralisering inom förvaltningen blir tillvaratagna. En sådan decentralisering är motiverad i de fall den innebär ökad effektivitet eller förbättrad service till allmänheten.

Genom decentralisering kan den centrala statsförvaltningen avlastas arbetsuppgifter och därmed få bättre tid för planeringsuppgifter och andra övergripande frågor. Också för den regionala och lokala förvaltningen kan en decentralisering innebära fördelar. Det kan ofta vara mindre arbetskrävande för den statliga förvaltningen som helhet om myndigheter på denna nivå själva beslutar i stället för att endast delta i beredningen och sedan vara beroende av avgörande i högre instans.

Att regionala och lokala myndigheter genom sin lokalkännedom ofta bättre än centrala myndigheter känner till bakomliggande förhållanden i enskilda ärenden talar också för decentralisering. En decentraliserad förvaltning ger medborgarna bättre möjligheter till kontakt med dem som fattar besluten, vilket ofta kan underlätta lösandet av många problem.

Det ligger emellertid i sakens natur att det finns en gräns för hur långt decentraliseringen kan drivas. Kravet på enhetlighet i tillämpningen och behovet av att tillförsäkra medborgarna sysselsättning och tillgång till en lika samhällsservice oavsett bostadsort gör att åtskilliga uppgifter bör handhas av centrala statliga organ."

[1] Direktiven redovisas i sin helhet som *Bilaga B.*

Vi skall enligt direktiven pröva decentraliseringsfrågan inom hela det statliga förvaltningsområdet – med undantag för domstolarna, utrikesförvaltningen, det militära försvaret och de affärsdrivande verken. Frågan om uppgiftsfördelningen i stort mellan staten, landstingen[1] och kommunerna bör inte prövas av oss. Den genomgång av länsorganens arbetsuppgifter som behövs för utformning av förslag om decentralisering till dessa, hette det vidare i direktiven, bör emellertid användas för bedömningar av hur uppgifter som länsorganen nu har lämpligen kan decentraliseras till t. ex. kommunerna.

1.4 Hur vi organiserat arbetet

1.4.1 *Rapporter för några grenar av samhällsarbetet*

Regeringen uttalade i direktiven att vi borde överväga att gå igenom olika sektorer av samhällsförvaltningen. Vi borde vidare rapportera resultaten av arbetet efter hand som det utvecklades.

Det här sättet att undersöka decentraliseringsmöjligheterna inom olika områden av samhällsverksamheten motiverade enligt vår bedömning ett antal expertgrupper. Genom att föra samman företrädare för den lokala, regionala och centrala administrationen inom en verksamhetsgren borde det vara möjligt att få förutsättningarna för en decentralisering allsidigt belysta.

Vi bildade expertgrupper för

- Regionalpolitik;
- Arbetsmarknadspolitik;
- Miljöskydd och naturvård;
- Vägplanering;
- Trafikreglering;
- Social verksamhet samt hälso- och sjukvård

Expertgrupperna har fortlöpande redovisat sina kartläggningar inför oss i utredningen. Resultaten av våra övervägande har publicerats i ett antal delrapporter:

- Decentralisering av beslut om regionalpolitiskt stöd (Ds Kn 1975:4);
- Decentralisering av beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom byggnadsverksamheten (Ds Kn 1976:5);
- Ökat regionalt och lokalt inflytande i vägplaneringen (Ds Kn 1976:6);
- Decentralisering av beslut om utbildningsbidrag och flyttningsbidrag m. m. (Ds Kn 1976:9);
- Decentralisering av AMU-verksamhetens administration (Ds Kn 1976:10);
- Decentralisering av beslut om investeringsfonder för konjunkturutjämning (Ds Kn 1977:1);

[1] Vi använder i betänkandet termen "landsting" i stället för "landstingskommun", som blivit ett vanligare uttryck under senare år. Termen landstingskommun används i den nya kommunallagen (1977:179).

- Samordnad regional vägplanering (Ds Kn 1977:2);
- Decentralisering av beslut inom naturvården (Ds Kn 1977:4);
- Decentralisering av beslut om hälso- och sjukvårdens byggnadsinvesteringar (Ds Kn 1977:6).

Vi lämnar i *Bilaga C* en kort sammanfattning av innehållet i delrapporterna och av förslagens vidare behandling.

1.4.2 *Samråd under hand med andra utredningar*

Vi har också haft samråd under hand med andra utredningar för att diskutera decentraliseringsmöjligheter. Överläggningarna har i regel haft informell karaktär. I några fall har vi skrivit till andra utredningar och redovisat förslag till decentraliseringsåtgärder. Det gäller bl. a. handläggningen av ärenden om renhållning och ärenden om kommunal indelning.

En fortlöpande samverkan har ägt rum mellan oss och den inom statskontoret verksamma arbetsgruppen för det s. k. REGAD-projektet.[1] Projektledaren inom statskontoret har som sakkunnig deltagit även i vårt arbete. Några av de övriga utredarna i statskontorets projekt har utarbetat underlag för en del av arbetet i våra expertgrupper.

Ett nära samarbete har också ägt rum med den grupp som inom statsrådsberedningen bevakar möjligheterna att decentralisera ärendehandläggning från regeringskansliet. En beskrivning av den senare verksamheten lämnas i *Bilaga D*.

1.4.3 *Yttranden och skrivelser till regeringen*

Vi har yttrat oss till regeringen över ett 30-tal betänkanden av andra utredningar.

Till sist skall nämnas att vi också gjort särskilda framställningar till regeringen i några frågor för att aktualisera olika slag av decentralisering:

- Förvaltningen av naturreservaten (april 1976);
- Regeringens anvisningar för de statliga myndigheternas anslagsframställningar (vi hemställde i mars 1977 om att myndigheterna skulle redovisa möjligheterna att decentralisera inom sina verksamhetsområden);
- Taxeringsorganisationen (juni 1977).

Även innehållet i dessa framställningar sammanfattas i Bilaga C.

1.4.4 *Behovet att ange allmänna principer för decentralisering*

Vi har som framhållits i ett antal delbetänkanden, remissyttranden och särskilda skrivelser redovisat resultaten av våra bedömningar. Arbetet har gett oss värdefulla erfarenheter. Vi har bl. a. konstaterat att bristen på allmänna principer för decentralisering är ett hinder för strävandena att öka

[1] REGAD = Statlig regional administration.

det regionala och lokala inflytandet i samhällsförvaltningen.

Även om det finns stora skillnader mellan olika verksamhetsgrenar i arbetsuppgifterna och i sättet att lösa dem anser vi det angeläget att riksdagen fastställer *ett allmänt mål för decentralisering och allmänna principer för decentraliseringsarbetet.* Detta är en viktig förutsättning för ett offensivare decentraliseringsarbete. Med en politiskt uttalad viljeinriktning kan arbetet ge resultat inom hela den offentliga verksamheten. Detta betänkande syftar till att ge ett underlag för beslut om decentralisering som bör gripa över hela samhällsförvaltningen.

1.5 Begreppen decentralisering och delegering

I den svenska och utländska statsvetenskapliga litteratur som behandlar decentraliseringsfrågor skiljer man ibland mellan

(1) *Politisk* decentralisering;
(2) *Administrativ* decentralisering;
(3) *Ekonomisk* decentralisering (fördelning av resurser).

Politisk decentralisering är att förstärka de förtroendevaldas inflytande t. ex. genom att befogenheter förs över från administrativt beslutande myndigheter på central nivå till politiskt sammansatta regionala eller lokala organ. Ett sådant syfte med decentraliseringen har självfallet intresse för våra överväganden. Administrativ decentralisering innebär att befogenheter och resurser flyttas mellan administrativa organ – t. ex. från centrala till regionala eller lokala myndigheter. Den är också ett viktigt element i våra överväganden. Slutligen omfattar den ekonomiska decentraliseringen fördelningen av resurserna, bl. a. personalen och de ekonomiska medlen i den offentliga verksamheten.

Vi kan med den redovisade indelningen säga att decentraliseringslitteraturen lägger flera olika aspekter på begreppet decentralisering. Det regionala och lokala inflytandet växlar mellan olika verksamheter. Decentraliseringsgraden blir beroende av vilken nivå i samhällsförvaltningen som befogenheter och resurser flyttas till, hur den nivån organisatoriskt utformas, vilka uppgifter i samhällsarbetet decentraliseringen gäller och hur tillsyn och kontroll bedrivs. Med en hög decentraliseringsgrad menas att den regionala eller lokala nivån har möjlighet att självständigt fatta beslut, t. ex. fördela resurserna inom sitt område, att den fördelningen omfattar betydelsefulla avsnitt i samhällsarbetet och att de enskilda medborgarna regionalt och lokalt har ett inflytande.

Vi vill själva dessutom göra följande distinktioner:

En åtgärd som innebär att befogenheten att t. ex. bereda eller besluta i ett ärende flyttas från central till regional eller lokal nivå i samhällsförvaltningen – eller från regionala till lokala organ – kallas *decentralisering.* Arbetsuppgiften kan överföras från en självständig till en annan självständig myndighet. Den kan också flyttas mellan olika nivåer inom en och samma myndighet som har centrala, regionala och/eller lokala organ. Med decentralisering menar vi vidare åtgärder som innebär att regeringen lämnar beslutanderätt till ett centralt ämbetsverk. *Delegering* är ett annat uttryck för

dessa olika förändringar i fördelningen av befogenheterna. Det används ibland synonymt med decentralisering.

Decentralisering är emellertid den term som oftast förekommer i den politiska debatten. Uttrycket omfattar också den omfördelning av resurser, t. ex. personal eller tekniska hjälpmedel, som behövs för att de olika organen skall kunna utöva sina befogenheter. Det vi sagt betyder vidare att begreppet decentralisering även har ett geografiskt innehåll. Det handlar om att flytta befogenheter och resurser från ett organ på riksnivå till ett organ inom ett län. Eller också kan decentraliseringen innebära att ett lokalt organ, t. ex. en kommun, får befogenheter och ekonomiska resurser från riks- eller länsnivån. Ibland kan givetvis andra distrikts- och regionindelningar än län och kommuner komma in i bilden. T. ex. hos de statliga affärsverken eller i polis-, åklagar- och kronofogdeverksamheten finns det en rad olika geografiska arbetsområden som i regel omfattar flera län eller kommuner.

Som decentralisering har i vissa sammanhang rubricerats den ändrade stationering för statliga verk (eller delar av verk) från Stockholm till ett 15-tal orter i landet som riksdagen beslutat om och som nu håller på att genomföras. Vi använder i vårt arbete termen omlokalisering för förändringar som innebär flyttning av myndigheter eller serviceorgan mellan olika orter, t. ex. inom ett län.

Begreppet delegering har i dagligt tal en speciell betydelse. Enligt allmänna verksstadgan bör ärende inte handläggas av mer kvalificerad personal än ärendets beskaffenhet kräver. Omfördelning av befogenheter kan alltså ske internt *inom* ett organ på en och samma nivå – centralt, regionalt eller lokalt. Uttrycket delegering – eller delegation, som det ibland kan heta – används för att beskriva att en myndighet eller en tjänsteman ger annan i uppdrag att utöva en befogenhet i uppdragsgivarens ställe. Till detta hör i regel att uppdragsgivaren om och när det bedöms nödvändigt kan återkalla uppdraget, inskränka det eller överlåta det till någon annan. Uppdragsgivaren behåller i princip rätten att besluta. Uppdelningen av befogenheter inom ett och samma statliga organ är ofta reglerad i den interna arbetsordningen eller anges i den s. k. verksamhetshandboken (eller motsvarande).

Som delegering rubriceras vidare en omfördelning av befogenheter i den kommunala och landstingskommunala verksamheten. En grupp av förtroendevalda (t. ex. en avdelning inom en nämnd), en ledamot i nämnden eller en tjänsteman kan enligt kommunallagen eller genom speciallagstiftningen få i uppdrag att besluta i olika slag av rutinärenden. Det skall framhållas att en delegering av beslutanderätt i det kommunala och landstingskommunala arbetet till en mindre krets av förtroendevalda eller till en tjänsteman inte ger det ökade politiska inflytande som är ett av decentraliseringens syften.

Vi anser att delegering inom en och samma myndighet har ett begränsat intresse från de synpunkter som vi anser viktiga i vår diskussion. Den här omfördelningen inom ett statligt organ och hos en kommun eller ett landsting har framför allt med den interna administrativa effektiviteten att göra. En framgångsrik delegering – t. ex. från verksledningen till enhetsnivå inom en och samma centrala myndighet – kan emellertid stimulera det statliga organet att i nästa steg utveckla den regionala eller lokala nivåns befogenheter och resurser.

1.6 Begreppen central, regional och lokal

I betänkandet använder vi normalt begreppen central, regional och lokal för att ange de nivåer i förvaltningen som beskrivningar, slutsatser och förslag avser.

Den *centrala nivån* svarar för den riksövergripande verksamheten. Den omfattar organ med ansvar och uppgifter för hela landet, alltså regering och riksdag och – inom sina olika sektorer – de centrala ämbetsverken. Med den *regionala nivån* menar vi i de allra flesta fallen länsnivån, dvs. de organ – statliga eller landstingskommunala – som har länet som verksamhetsområde. Slutsatser och förslag som vi redovisar kan emellertid också tillämpas på organ med ett ansvar för verksamhet inom flera län samtidigt. Den *lokala nivån* omfattar slutligen i vårt betänkande de organ som verkar inom områden mindre än ett län. Det kan gälla en eller flera kommuner men också delar av en kommun.

1.7 Principbetänkandets disposition

Som en bakgrund till diskussionen om principerna för decentraliseringen beskriver vi i *kapitel 2* några av grunderna i den offentliga förvaltningens sätt att arbeta. I redogörelsen behandlas den centrala statsmaktens medel för att styra den offentliga verksamheten, instrumenten för tillsyn och kontroll och den kommunala självstyrelsens principer.

Som bakgrund fordras det också anser vi en beskrivning sektorvis av utvecklingen på central, regional och lokal nivå. Vi har för att belysa förändringen använt officiell statistik om antalet offentligt anställda. Vår statistiska översikt finns i *kapitel 3*. I *Bilaga E* redovisar vi antalet anställda kommunvis fördelade på statlig, landstingskommunal och kommunal verksamhet.

Till beskrivningen i kapitel 3 hör också en sammanfattning av de statliga myndigheternas bedömningar av möjligheterna att öka det regionala och lokala inflytandet inom olika delar av den offentliga verksamheten. Regeringen begärde att myndigheterna i sina anslagsframställningar för budgetåret 1978/79 skulle redovisa sådana bedömningar.

Den bild som statistiken och myndigheternas redovisningar ger behöver emellertid kompletteras. Vi söker komma åt de faktorer som påverkar utvecklingen. För detta finns det inget lätt tillgängligt material att analysera. Redogörelsen i *kapitel 4*, som är baserad på våra allmänna iakttagelser och erfarenheter, belyser ett antal faktorer som enligt vår uppfattning hållit tillbaka decentraliseringssträvandena.

Övervägandena om decentraliseringens allmänna principer i *kapitel 5* inleds med en beskrivning av motiven för ett ökat regionalt och lokalt inflytande. Vi utvecklar också vår principiella syn på decentraliseringens innehåll. Enligt vår mening är det angeläget att växelspelet mellan de olika nivåerna i samhällsförvaltningen förbättras.

Vi redovisar därefter i *kapitel 6* ett antal vägar till ökad decentralisering. Beskrivningen utgår från en bred tolkning av begreppet decentralisering. Vi tar bl. a. upp överföring av beslutanderätt, minskad tillsyn och förstärkning

av de regionala och lokala organens resurser. Våra synpunkter när det gäller decentralisering av beslutsbefogenheter exemplifieras i Bilaga A med ett antal åtgärder inom olika verksamhetsgrenar.

I *kapitel 7* diskuterar vi effekterna av decentralisering, den enskildes rättssäkerhet och de offentligt anställdas krav på trygghet i anställningen. Samtidigt behandlar vi de ekonomiska effekterna och redovisar fördelar och nackdelar från ekonomisk synpunkt av decentralisering.

Vi beskriver i *kapitel 8* förhållandet mellan staten, kommunerna och landstingen och vidare mellan statliga lokala, regionala och centrala myndigheter. Redogörelsen avser att belysa de olika organens roller i det handlingsprogram för en offensiv decentralisering som vi slutligen föreslår i *kapitel 9*.

2 Fördelning av ansvar och uppgifter i förvaltningen – något om grunderna

2.1 Normgivning och budgetreglering

Riksdagen kan både genom lagstiftning (normgivningsmakten) och genom budgetreglering (finansmakten) styra den statliga verksamheten – och i stor utsträckning även den kommunala och landstingskommunala verksamheten. För myndigheter med huvudsakligen övervakande uppgifter i samhället, t. ex. socialstyrelsen och naturvårdsverket, är normgivningen det främsta styrmedlet. Hos statliga myndigheter som framför allt ger service eller producerar tjänster, t. ex. arbetsmarknadsverket, televerket och vägverket, kan riksdagen även genom budgetregleringen leda verksamheten så att målen i samhällsarbetet blir uppfyllda.

Genom *budgetregleringen* anger riksdagen vad de offentliga ekonomiska resurserna skall användas till. De mer detaljerade reglerna för medlens utnyttjande preciseras av regeringen – i vissa fall kompletteras anvisningarna av den centrala statliga förvaltningsmyndigheten inom en sektor. Besluten verkställs i nästa steg på den centrala, regionala eller lokala nivån. Kommuner eller landsting verkställer också beslut grundade på den statliga budgetregleringen, t. ex. för skolan, bostadsbyggandet och den sociala verksamheten.

På ungefär samma sätt fördelas uppgifterna i *normgivningen*. Riksdagen beslutar om föreskrifter i form av lag. Vilka ämnesområden som med nödvändighet kräver lagform framgår av regeringsformen. Det är bl. a. fallet om föreskrifterna reglerar förhållandena mellan enskilda. I lag regleras vidare förhållandena mellan den enskilde och samhället, om det innebär åligganden för den enskilde eller i övrigt avser ingrepp i den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden.

Riksdagen kan enligt regeringsformen delegera en del av sin normgivningsmakt till regeringen. Det gäller t. ex. om föreskrifterna avser skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa, utlännings vistelse i riket eller undervisning och utbildning. Regeringen har också enligt regeringsformen rätt att i form av en förordning meddela dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som inte enligt grundlagen skall meddelas av riksdagen. Regeringen får vidare i en sådan förordning överlåta åt en myndighet att besluta om bestämmelser. I andra fall fordras för delegation av normgivningsmakt från regeringen en uttrycklig lagbestämmelse av riksdagen. Instruktioner för samhällsorganen utfärdas normalt av regeringen.

Riksrevisionsverket har räknat ut att omkring 2/3 av den totala lagstiftningen år 1975 hade med samhällsorganens förvaltning att göra. Dessa

bestämmelser reglerar alltså arbetet inom en myndighet eller olika myndigheters förhållanden till varandra. En stor del av förvaltningslagstiftningen kan karaktäriseras som ramlagar. De omfattar mål och riktlinjer för en verksamhet. Det närmare innehållet konkretiseras i regeringens eller myndigheternas bestämmelser.

Den s. k. ramlagstiftningen har ökat i omfattning under de senaste årtiondena. Miljöskyddslagen, livsmedelslagen och lagen om hälso- och miljöfarliga varor är exempel på moderna ramlagar. Utvecklingen mot ökad ramlagstiftning är en följd av att den offentliga verksamheten blivit mer komplicerad och att den förändras snabbare än tidigare. Riksdagen räknar med att regeringen och förvaltningsmyndigheterna i ett rationellt organiserat samhälle efter hand anpassar detaljbestämmelserna till de förändrade förhållandena.

2.2 Tillsyn och kontroll i samhällsförvaltningen

Genom lagar, förordningar och andra bestämmelser och genom beslut om de ekonomiska resursernas användning ser regering och riksdag till att målen för samhällets arbete realiseras av de olika statliga organen och av kommunerna och landstingen. Det finns, som vi redovisat i föregående avsnitt, ett komplicerat system med olika slags regler. Till detta skall läggas interna bestämmelser för ärendehanteringen inom en myndighet.

Regering och riksdag använder regelsystemet för att styra samhällsarbetet. Genom tillsyn, föreskrifter och kontroll kan beslutsprocessen påverkas. Det handlar t. ex. om sättet att organisera beslutsfattandet – vilka typer av information som skall utnyttjas och vilka organ eller tjänstemän som skall delta i besluten. Tillsynen kan också avse beslutsinnehållet, t. ex. att bestämda kvalitetskrav skall tillgodoses eller att olika slag av gränsvärden inte får över- eller underskridas. Slutligen kan regeringens och riksdagens tillsyn också gälla genomförandet – att det sker i överensstämmelse med intentionerna.

Tillsyn innebär ofta i praktiken att en överordnad myndighet vägleder den som skall genomföra åtgärderna, dvs. den som fattar besluten. Vägledningen kan ske genom föreskrifter som är bindande för myndigheterna och för den enskilde. Med anvisningar menas regler som normalt visserligen inte binder myndigheterna men som skall främja en enhetlig praxis och därför har stor betydelse t. ex. för rättstillämpningen. De här distinktionerna har gjorts i förarbetena till lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. I dessa förarbeten heter det vidare att en myndighet i sin författningssamling kan föra in "allmänna råd". Det är rekommendationer som visar hur någon kan göra i tillämpningen av en författning men som inte utesluter andra handlingssätt.

Förvaltningsrättsligt anses det att en central förvaltningsmyndighet även utan uttryckligt bemyndigande får ge råd och upplysningar, t. ex. i form av anvisningar. Underordnade organ skall också utan författningsstöd kunna begära vägledning av överordnade myndigheter. De underordnande organen har bedömts vara skyldiga att beakta sådana anvisningar. Däremot anses anvisningarna aldrig som i egentlig mening bindande.

Riksdagen styr genom lagstiftning och budgetreglering den statliga verksamheten – och i stor utsträckning det kommunala och landstingskommunala arbetet.

Kommuner och landsting har möjligheter att inom specialreglerade verksamheter genom egna initiativ komplettera lagstiftningens krav. Skolan är ett bra exempel.

Statens budgetreglering innebär att regeringen eller en central förvaltningsmyndighet normalt anger totala ekonomiska ramar för en verksamhet som skall tillämpas i enskilda ärenden. Det är också för olika slag av åtgärder vanligt med ekonomiska gränser för beslut i varje enskilt ärende på regional eller lokal nivå. Till en styrning av det här slaget hör vidare den kontroll av verksamheten i efterhand genom inspektion och revision som förekommer.

Tillsyn sker också genom att beslut i en del fall inte får fattas utan en överordnad myndighets medgivande. Avgöranden i åtskilliga typer av ärenden skall för att bli giltiga underställas ett annat organ. Till detta kommer att ett beslut efter besvär kan upphävas eller ändras. Möjligheterna att centralt tillsätta tjänster på nyckelposter ute i den regionala och lokala förvaltningen är också ett sätt att påverka inriktningen av arbetet.

För kommuner och landsting gäller dessutom att verksamheten påverkas av den ekonomiska politiken – kreditrestriktioner, räntejusteringar och t. ex. investeringsbegränsningar. Under senare år har också förekommit förhandlingsöverenskommelser om kommunernas och landstingens utdebitering.

2.3 Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen har lång tradition och stark förankring i vårt land. Den utgör en av grundvalarna för det demokratiska styrelseskicket. Som vi tidigare framhållit har det genom självstyrelsen varit möjligt att decentralisera viktiga uppgifter i samhällsarbetet till kommuner och landsting. Förutsättningar har skapats för lokala beslut om angelägenheter som är gemensamma för invånarna i ett område.

Det är vanligt att i den allmänna debatten tillmäta den kommunala självstyrelsen stor betydelse. Utvecklingen av det kommunala verksamhetsområdet har emellertid aktualiserat en rad problem. Så länge kommunernas och landstingens verksamhet hade en begränsad omfattning – och tog begränsade resurser i anspråk – hade förhållandet till staten mindre betydelse. När deras investeringar och konsumtion nu fordrar en större del av bruttonationalprodukten än statens egen verksamhet är situationen annorlunda. Statens möjligheter att i sin ekonomiska politik påverka omfattningen och inriktningen av kommunernas och landstingens verksamhet blir viktigare än tidigare.

När 1974 års regeringsform antogs, förklarade statsmakterna att det varken är lämpligt eller möjligt att närmare regelbinda förhållandena mellan staten och kommunerna. Fördelningen av arbete och befogenheter måste även i framtiden successivt kunna anpassas till de krav samhällsutvecklingen ställer.

Departementschefen framhöll (prop 1973:90):

"Genom lagstiftningen har som nämnts kommunerna fått betydelsefulla åligganden. Dessa uppgifter ger många gånger stor handlingsfrihet åt kommunerna. Av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens är emellertid att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Inom detta område finns alltså utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna

initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i RF. Jag föreslår därför att det redan i RFs inledande paragraf tas in en bestämmelse med innehåll att den svenska folkstyrelsen förverkligas förutom genom ett representativt och parlamentariskt statsskick också genom kommunal självstyrelse. Det senare uttrycket är visserligen obestämt, men det kan likväl anses belysande när det gäller att ge uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna."

Den kommunala och landstingskommunala verksamheten består av två i princip skilda delar – den specialreglerade, som fordrar ett beslut i lagform av riksdagen, och den "fria". I det praktiska arbetet kan det vara svårt att avgöra vad som i en enskild kommun är det ena eller det andra. Kommuner och landsting har möjligheter att i den specialreglerade verksamheten, t. ex. inom skolan och i socialvården, på eget initiativ komplettera en obligatorisk aktivitet. Arbetet kan vidare i gränsmarkerna mellan den specialreglerade och den fria sektorn bedrivas på många olika sätt. Även om verksamheten skall utformas så att den inte kommer i konflikt med författningsregleringen, finns det således också inom den specialreglerade verksamheten ett visst utrymme för kommunal självstyrelse.

I nya kommunallagen (1977:179) uttrycks kompetensen så att "kommun och landstingskommun får själva vårda sina angelägenheter". Inom den fria sektorn är det kommuner och landsting som själva var för sig avgör vilka uppgifter som är deras angelägnheter. En betydelsefull restriktion finns emellertid i rättspraxis. För att en uppgift skall vara en kommunal angelägenhet krävs att det är ett allmänt intresse att kommunen eller landstinget tar på sig uppgiften. Det är regeringsrätten som i sista hand genom besvärsprövning avgör var gränsen för den kommunala kompetensen går.

II Utvecklingen hittills

3 Tendenser till centralisering och decentralisering i samhällets förvaltning

3.1 Tillväxt på central, regional och lokal nivå i den offentliga verksamheten

De ökade behoven i samhället har satt prägel både på den statliga förvaltningens och de kommunala och landstingskommunala organens utveckling. Som vi redan sagt i kapitel 1 är det en rad faktorer – t. ex. förändringarna i näringslivet, kraven på social trygghet, trafikens utveckling och behovet att skydda miljön – som drivit fram den expanderande offentliga verksamheten.

Kommunerna och landstingen – de senare i huvudsak inom hälso- och sjukvården – blev tidigt verktyg för strävandena att till lokal och regional nivå förlägga det verkställande ansvaret för samhällets omsorger om människorna. Men framför allt kom kraven på den centrala statliga administrationen efter hand att stiga. Viljan att påverka levnadsvillkoren fordrade bl. a. en utjämning i de ekonomiska resurserna mellan olika delar av landet. För det krävdes en utveckling även av sektorvis avgränsade uppgifter hos centrala statliga organ. Statlig tillsyn över kommunernas verksamhet blev ett vanligt praktiskt uttryck för det centrala inflytandet. Den statliga kontrollen skulle framför allt komma att reglera användningen av de statliga bidragen till kommunerna.

Parallellt med att de kommunala organen fått fler och större arbetsuppgifter – skolan, bostadsbyggandet och hälso- och sjukvården är några exempel – har huvudmannaskapet för verksamheten inom en del områden omvänt flyttats från kommunerna till staten. För t. ex. arbetsförmedlingen, väghållningen, och polisen har det kommit att fordras större resurser och en samordning över vidare geografiska områden än de enskilda kommunerna normalt utgör. Ett statligt ansvar inom dessa grenar har ökat det centrala inflytandet och reducerat förutsättningarna för den lokala nivån att påverka resurserna och deras användning.

Samtidigt har det inom den statliga förvaltningen förekommit åtgärder i decentraliserande riktning: Statliga länsorgan som utlöpare till flera av de centrala ämbetsverken har inrättats. Även den lokala statliga organisationen har byggts ut inom några av arbetsfälten. Parallellt har det funnits en tendens att lägga specialiserade och delvis nya arbetsuppgifter på centrala organ. I åtskilliga fall har det inrättats helt nya myndigheter på central nivå. Andra statliga verk har efter ombildning fått väsentligt utökade uppgifter och resurser centralt.

Utvecklingen av antalet offentligt anställda under 1960- och 70-talen visar att den statliga och kommunal verksamheten vuxit starkt. Enligt den officiella statistiken har sedan år 1965 i första hand kommunerna och landstingen utökat sin personal: Fram till år 1975 steg antalet kommunalt anställda till en nivå fyra gånger högre än tio år tidigare. För landstingen var antalet anställda tre gånger större år 1975 än i mitten på 1960-talet. Utvecklingen framgår av följande sammanställning, som också visar att den statliga sysselsättningen ökade med 20 % under perioden 1965–75. Flera grenar av den statliga verksamheten – bl. a. statens järnvägar och det militära försvaret – hade en stark minskning under perioden. Mentalsjukvården flyttades över till landstingen. Under femårsperioden 1970–75 var tillväxten av antalet anställda för staten 9 %, kommunerna 31 % och landstingen 50 %.

År	Antal anställda (hel- och deltid)			Summa
	Staten	Kommunerna	Landstingen	
1965	438 000	100 000	86 000	624 000
1970	482 000	302 000	171 000	955 000
1975	526 000	396 000	257 000	1 179 000

Förändringarna under de senaste drygt 20 åren kan för den statliga sfären beskrivas förhållandevis detaljerat. Vi skall för olika fackområden redovisa skillnader i utvecklingstakt mellan den centrala förvaltningen och organen på den regionala eller lokala nivån. Underlaget är de sammanställningar av uppgifter om antalet statstjänstemän som statistiska centralbyrån (SCB) publicerar årsvis sedan år 1954[1]. Redogörelserna omfattar uppgifter för enskilda myndigheter och andra organ med fördelning efter olika slag av personal.

3.2 Utvecklingen av antalet anställda inom olika statliga organ åren 1954–77 – en statistisk översikt

3.2.1 *Utvecklingen totalt*

SCBs uppgifter visar att antalet hel- och deltidsanställda i den del av den statliga verksamheten som det bl. a. enligt direktiven har intresse för oss att

[1] Redovisningen heter sedan år 1969 *Statstjänstemän* (Sveriges officiella statistik). Tidigare rubricerades den Tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet.

Grunderna för datainsamlingen har i viss utsträckning förändrats sedan år 1954. En del verksamheter, t. ex. polisen, har förstatligats under perioden. Andra grenar, t. ex. mentalsjukvården, har förts över till den kommunala sektorn. Arvodespersonal och kollektivanställda har i viss utsträckning kommit med i statistiken.

Vi har för den följande beskrivningen av de olika verkens utveckling sökt korrigera bl. a. med hänsyn till de sammanläggningar eller överflyttningar av avdelningar mellan olika organ som ägt rum. Emellertid måste vi reservera oss för att de redovisade förändringarna av antalet anställda i olika verksamheter inte exakt återger den faktiska utvecklingen.

Tabell 3.1 Antal anställda inom vissa delar av den statliga verksamheten år 1977 samt förändringen mellan 1954 och 1977

Verksamhet (eller myndighet)	Förändring åren 1954–77		Antal hel- och deltids-anställda 1977
	Antal hel- och deltids-anställda	I procent	
Polisen	+12 994	+125	23 367
Allmänna försäkringen[a]	+10 639	+132	18 685
Länsstyrelserna[b]	+ 9 730	+269	13 346
Arbetsmarknadsverket[c]	+ 5 928	+276	8 079
Skatteadministrationen[d]	+ 5 061	+361	6 462
Kriminalvården	+ 4 808	+291	6 463
Vägverket	+ 3 110	+109	5 952
Statistiska centralbyrån	+ 2 231	+627	2 587
Byggnadsstyrelsen, Statens planverk	+ 1 352	+348	1 741
Skoladministrationen[e]	+ 1 005	+248	1 411
Arbetarskyddsverket	+ 901	+429	1 111
Socialstyrelsen	+ 636	+150	1 061
Skogsadministrationen[f]	+ 549	+ 61	1 450
Bostadsverket	+ 288	+ 61	759
Statskontoret	+ 159	+ 96	325
Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap	+ 138	+164	222
Statens pris- och kartellnämnd	+ 117	+118	216
Riksrevisionsverket	+ 112	+ 67	280
Kammarkollegiet	+ 105	+223	152
Statens invandrarverk	+ 90	+ 41	309
Tullverket	– 135	– 3	4 461
Sjöfartsverket[g]	– 214	– 11	1 519
Postverket	+31 825	+115	59 392
Televerket	+ 1 050	+ 5	23 892
Statens järnvägar	–11 811	– 23	39 530
Vattenfallsverket	+ 2 252	+ 46	7 176

[a] Riksförsäkringsverket och allmänna försäkringskassorna. Förändringen avser åren 1964–1976. Försäkringskassorna är s. k. statsunderstödd verksamhet.

[b] En stor del av ökningen är resultatet av *skatteorganisationens* utbyggnad. Exakta uppgifter saknas. Vi uppskattar antalet anställda i länsstyrelsernas skatteverksamhet i mitten av 1950-talet till ca 1 000 personer i hela landet. För närvarande har länsstyrelserna omkring 4 400 anställda i motsvarande verksamhet.

[c] Exkl. personal utanför löneplan samt anställda vid de s. k. arbetsföretagen.

[d] Riksskatteverket och lokala skattemyndigheterna, dvs. utan länsstyrelsernas skatteavdelningar.

[e] Skolöverstyrelsen och länsskolnämnderna.

[f] Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna. De senare är s. k. statsunderstödd verksamhet.

[g] Avser förändringen mellan åren 1956 och 1977.

Källa: SOS, Statstjänstemän (se vidare not sid 36).

studera ökade från drygt 140 000 år 1954 till något mer än 250 000 år 1977, dvs. med 110 000 hel- och deltidsanställda. Från redovisningen har vi här – och i den följande beskrivningen – undantagit departementen, domstolarna, det militära försvaret, de statliga skolorna, den statliga sjukvården och riksdagens administration[1].

Polisen, länsstyrelserna och de organ som administrerar den allmänna försäkringen m. m. – riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna – hade den största ökningen bland de enskilda organen. Hos de affärsdrivande verken var postverket det i sysselsättningshänseende mest expansiva.

Postverkets drygt 59 000 tjänstemän år 1977, polisens 23 000 och försäkringsorganens nära 19 000 utgör, som framgår av *tabell 3.1*, i samtliga fall resultatet av en fördubbling sedan mitten av 1950-talet. Expansionen var relativt sett ännu starkare hos två andra grupper med en stor tillväxt i absoluta tal, nämligen länsstyrelserna och arbetsmarknadsmyndigheterna. Den största relativa tillväxten åren 1954–77 skedde emellertid inom arbetarskyddsverket – arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionerna – samt hos statistiska centralbyrån.

En minskning av antalet tjänstemän bland de i tabellen redovisade organen hade statens järnvägar, tullverket och sjöfartsverket.

3.2.2 *Centralt – regionalt*

När vi delar upp det statistiska materialet mellan central samt regional och lokal nivå har vi inte heller tagit med departementen, domstolarna, det militära försvaret, de statligt avlönade lärarna, sjukvården eller riksdagen och dess verk. I det här sammanhanget saknas för övrigt möjligheter att för jämförelser i tiden låta de statliga affärsverken ingå.

Antalet hel- och deltidsanställda tjänstemän inom de återstående civila centrala organen ökade mellan åren 1954 och 1977 med i runt tal 17 000. Den regionala och lokala nivån hade samtidigt en tillväxt på omkring 60 000 tjänstemän. Som ett resultat av utvecklingen minskade den centrala statsförvaltningens andel inom den civila statliga administration som redovisningen omfattar från 32 % år 1954 till 25 % år 1977.

Tabell 3.2 visar förändringen för några av de verksamhetsområden som har både en central och en regional och/eller lokal organisation. Inom skatteadministrationen, som med omkring 800 nya tjänstemän hade den största ökningen på central nivå bland de redovisade, fanns också en betydande lokal tillväxt. Även polisen, arbetsmarknadsverket samt den allmänna försäkringens och kriminalvårdens organ hade merparten av tillväxten på regional och lokal nivå. Arbetarskyddsverket och den statliga sociala administrationen expanderade däremot till största delen centralt mellan åren 1954 och 1977. Det skall observeras att uppgifterna för skatteadministrationen inte omfattar den stora ökning av antalet tjänstemän som uppbyggnaden av länsstyrelsernas skatteavdelningar inneburit. Inom den sociala verksamheten och skoladministrationen har det lokalt – hos kommunerna – skett en mycket betydande expansion som inte heller ingår i redovisningen.

Både inom sjöfartsverket och i tullverket minskade antalet regionalt/lokalt

[1] De sektorer som *inte ingår* i redovisningen omfattade i runt tal 110 000 tjänstemän år 1977 och hade en ökning med drygt 40 000 mellan åren 1954 och 1977.

Tabell 3.2 Förändringen av antalet anställda inom centralförvaltningen resp. regionala och lokala förvaltningen i ett antal statliga verksamheter mellan åren 1954 och 1977

Verksamhet (eller myndighet)	Förändring av antalet anställda i *centralförvaltningen* 1954–77	Förändring av antalet anställda i *regionala och/eller lokala förvaltningen* 1954–77	Centralförvaltningens *andel* av samtliga anställda år 1977, procent
Skatteadministrationen[a]	+789	+ 4 272	15
Sociala administrationen[b]	+668	+ 28	83
Polisen[c]	+642	+12 352	3
Arbetarskyddsverket	+521	+ 380	52
Arbetsmarknadsverket[a]	+509	+ 5 532	11
Skoladministrationen[a]	+456	+ 549	57
Vägverket	+349	+ 2 761	13
Kriminalvården	+314	+ 4 494	6
Allmänna försäkringen[a]	+231	+10 408	6
Sjöfartsverket[d]	+163	– 377	32
Tullen[e]	+141	– 259	8
Skogsadministrationen[a]	+ 73	+ 476	8
Bostadsverket	–104	+ 392	23

[a] Avgränsningen m. m. framgår av tabell 3.1.
[b] Som regional förvaltning har räknats länsläkarorganisationen, statens socialvårdskonsulenter och länsnykterhetsnämndernas kanslier. Förändringen i tabellen avser åren 1963–77.
[c] Rikspolisstyrelsen förfogar fortlöpande också genom kommenderingar till arbetsuppgifter på central nivå över personal i den lokala polisorganisationen. Under budgetåret 1975/76 motsvarade förstärkningen 33 årsarbetskrafter – 25 av dessa utnyttjades för central utbildningsverksamhet.
[d] Avser förändringen mellan åren 1956 och 1977.
[e] Avser förändringen mellan åren 1954 och 1976.
Källa: SOS, Statstjänstemän (se vidare not sid 36).

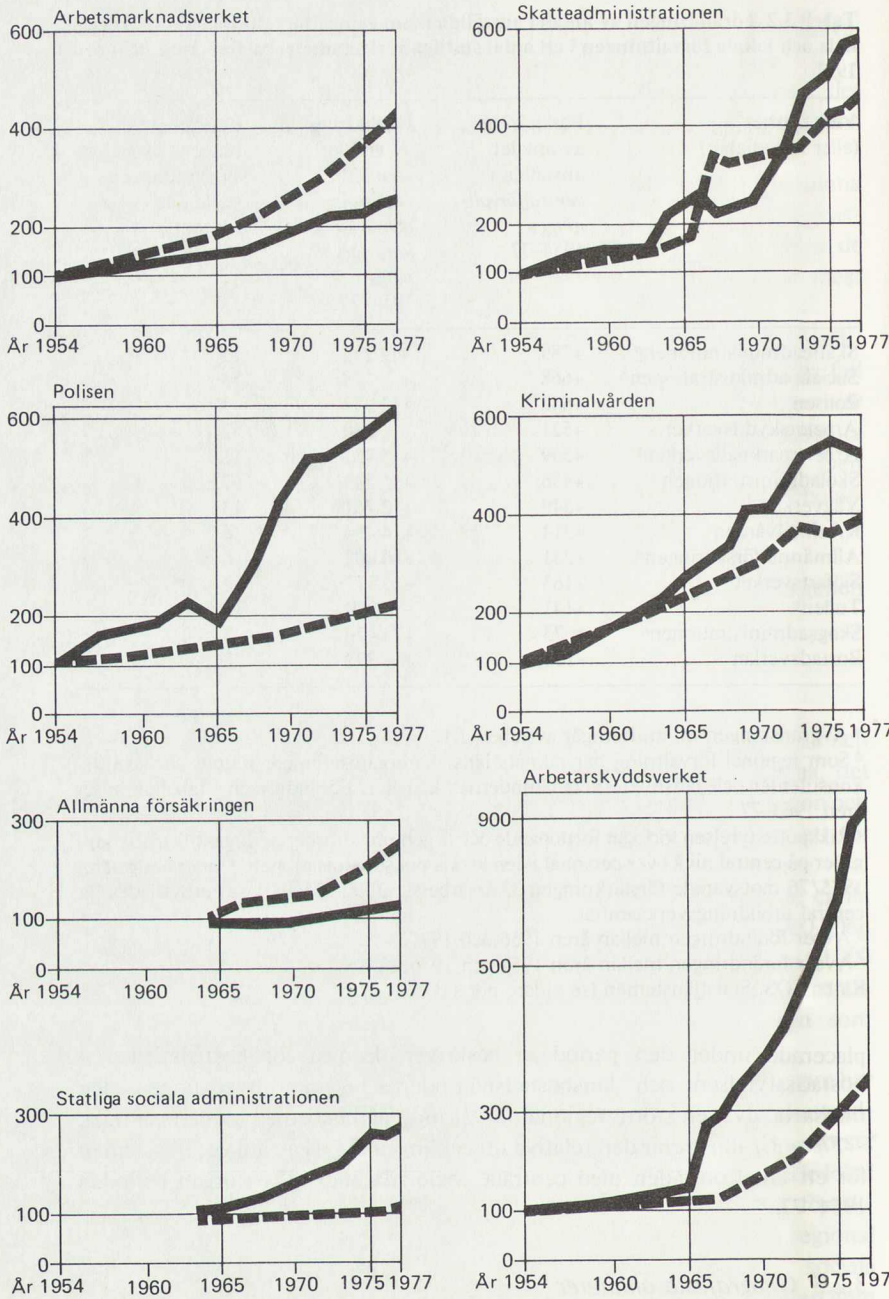
placerade under den period vi beskriver. Endast för bostadsverket – bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna – var utvecklingen den motsatta, dvs. en större regional förvaltning på bekostnad av den centrala.

Figur 3.1 illustrerar den relativa utvecklingen årsvis av antalet tjänstemän för ett antal områden med centrala, regionala eller lokala organ perioden 1954–77.

3.2.3 *Geografiska olikheter*

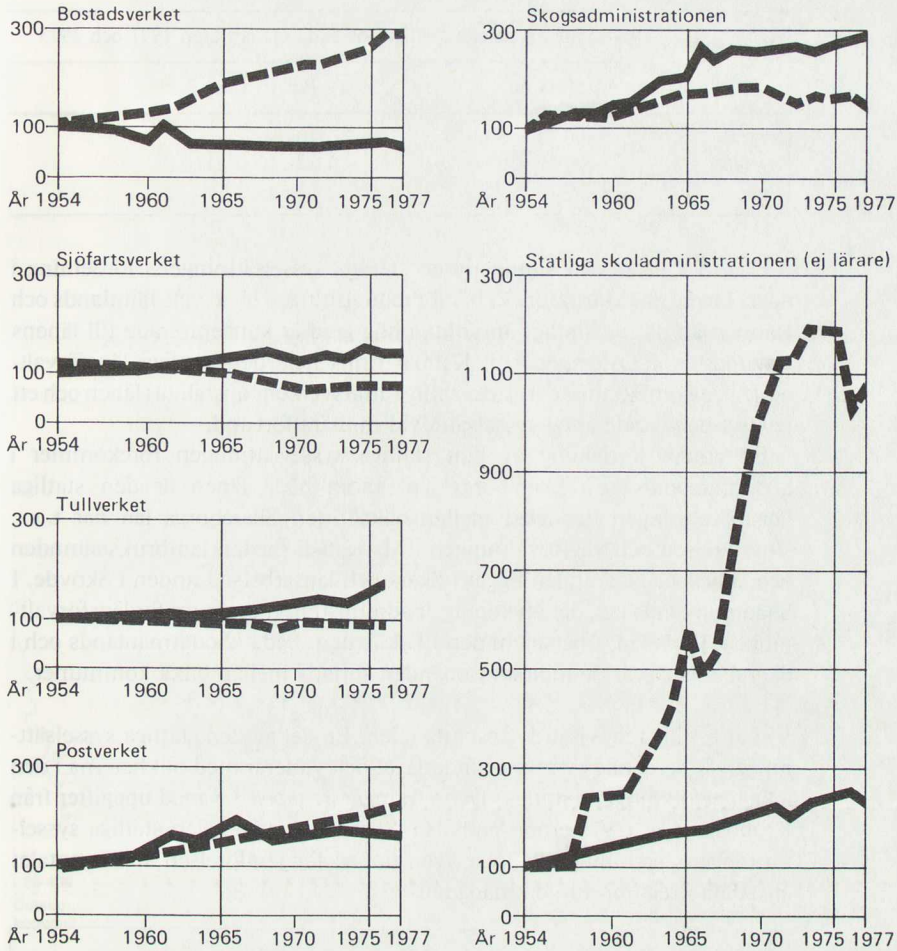
Statskontoret har inom sitt REGAD-projekt[1] – för att kunna ge en geografiskt sett mer nyanserad bild av den offentliga sysselsättningens spridning – bearbetat personalstatistikens grunddata för perioden 1971–75. Resultaten visar att de statligt, kommunalt och landstingskommunalt anställda under 1970-talets första hälft ännu mer än tidigare koncentrerats till medelstora och större orter – framför allt till storstadsområdena, primära centra och större regionala centra. Den offentliga sysselsättningen har alltså ökat mest i orter

[1] Se sid. 25.



Figur 3.1 Antalet hel- och deltidsanställda tjänstemän inom olika delar av den statliga verksamheten åren 1954–77. Index 1954 = 100.

Källa: Se tabell 3.1



Figur 3.1 (fortsättning).

som redan tidigare hade en hög andel tjänstemän i offentlig verksamhet.

Statskontoret har också gjort bearbetningar av statistiken som visar att ökningen av antalet anställda hos staten och kommunerna perioden 1971–75 var relativt sett lägre i inre stödområdet än för landet i övrigt. Inom landstingen hade verksamheten i inre stödområdet tvärtom en starkare procentuell tillväxt.

I REGAD-rapporterna redovisas vidare uppgifter om antalet statligt anställda på olika nivåer i förvaltningen. Följande sammanställning visar att tillväxten av antalet anställda mellan åren 1971 och 1975 både i absoluta och i relativa tal var störst hos regionala organ. Den lokala statliga nivån hade den procentuellt sett svagaste ökningen under perioden.

Nivå	Ökning av antalet statligt anställda mellan åren 1971 och 975	
	Absoluta tal	Relativa tal, %
Central	5 400	10
Regional	15 300	22
Lokal	9 900	5

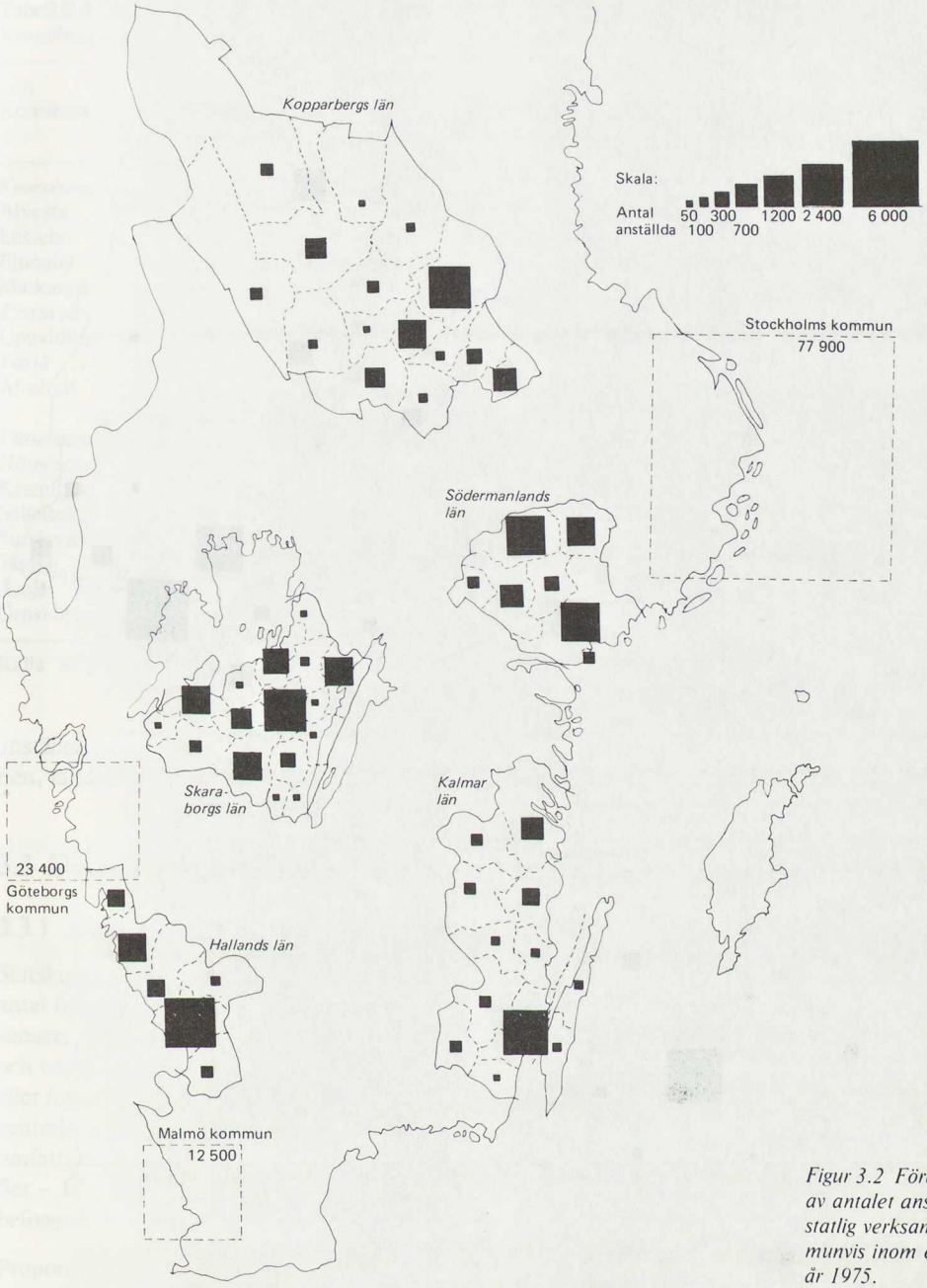
Figur 3.2 illustrerar slutligen den statliga sysselsättningens fördelning i några län av olika struktur. Vi har för redovisningen bl. a. valt Jämtlands och Kalmar län där de statligt anställda i hög grad är koncentrerade till änens huvudorter. I Östersund och Kalmar finns hela den statliga länsförvaltningen, en omfattande del av de statliga affärsverkens anställda i länen och ett relativt betydande antal sysselsatta vid militära förband.

En annan fördelning av den statliga sysselsättningen förekommer i Södermanlands och Skaraborgs län. Inom båda länen är den statliga länsförvaltningen uppdelad mellan olika orter. Skaraborgs län har t. ex. länsstyrelsen och vägförvaltningen i Mariestad, medan lantbruksnämnden och länsbostadsnämnden ligger i Skara och länsarbetsnämnden i Skövde. I Södermanlands län, där Nyköping är administrativt centrum för länsförvaltningen, finns länsarbetsnämnden i Eskilstuna. Både i Södermanlands och i Skaraborgs län är de militära förbanden spridda mellan olika kommuner.

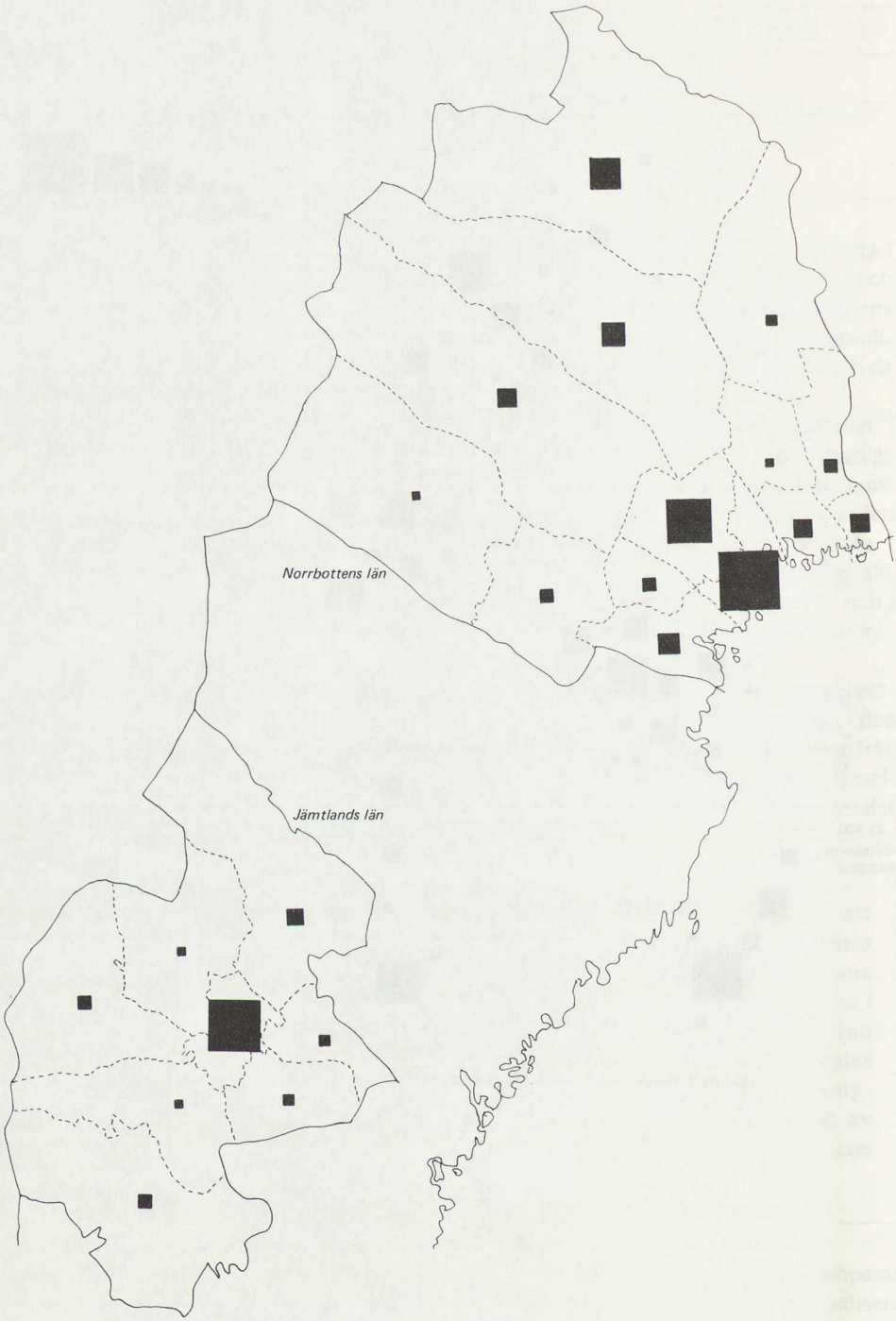
Vi har hittills redovisat de absoluta talen. En del av den statliga sysselsättningen är beroende av serviceunderlaget och varierar med olikheterna i den lokala befolkningens storlek. Detta framgår av *tabell 3.3* med uppgifter från Kronobergs och Västernorrlands län. Stora skillnader i den statliga sysselsättningens spridning blir kvar även om vi för jämförelsen ställer antalet anställda i relation till folkmängden.

Länsstyrelserna i de båda länen har tagit initiativ till åtgärder för att *sprida den offentliga sysselsättningen* i länen. I Kronobergs län visar beräkningar som gjordes i arbetet med Länsprogram 74 att tillsammans omkring 75 % av de statliga tjänsterna inom de lägsta lönegraderna i länet fanns i Växjö och Alvesta. För anställda i de högsta lönegraderna var andelen hela 95 %. Siffrorna kan jämföras med Växjös och Alvestas gemensamma andel av folkmängden i länet som var 48 %. Länsstyrelsen har som ett led i strävandena att få en jämnare fördelning av sysselsättningen i länet begärt att få lokalisera en del av länsstyrelsens skatteorganisation till Ljungby.

Landstingen får för den allra största delen av sin verksamhet anpassa sysselsättningen till befolkningsunderlaget. Strävandena att specialisera sjukvårdsarbetet har länge förstärkt tendenserna till koncentration i den offentliga sysselsättningen. Fördelningen av landstingens sysselsättning i några län och andelen av folkmängden framgår också av tabell 3.3. Vi redovisar dessutom i *Bilaga E* för samtliga kommuner i landet antalet



Figur 3.2 Fördelningen av antalet anställda i statlig verksamhet kommunvis inom ett antal län år 1975.



Figur 3.2 (fortsättning).

Tabell 3.3 Antal anställda kommunvis hos statliga organ och inom landstinget i Kronobergs och Västernorrlands län år 1975

Län Kommun	Antal *statligt* anställda	Per 100 invånare	Antalet anställda hos *landstinget*	Per 100 invånare
Kronobergs				
Alvesta	518	3	149	1
Lessebo	75	1	79	1
Ljungby	382	1	699	3
Markaryd	151	1	94	1
Tingsryd	112	1	157	1
Uppvidinge	104	1	210	2
Växjö	*2 826*	*5*	*3 755*	*6*
Älmhult	172	1	104	1
Västernorrlands				
Härnösand	*2 220*	*8*	*1 616*	*6*
Kramfors	478	2	455	2
Sollefteå	1 616	6	1 119	4
Sundsvall	3 648	4	3 610	4
Timrå	227	1	106	1
Ånge	1 019	7	98	1
Örnsköldsvik	922	2	1 733	3

Källa: SCBs personalstatistik (särskild bearbetning).

anställda inom den offentliga verksamheten fördelade på den egna kommunen, landstinget och staten.

3.3 Decentraliseringsåtgärder hos de statliga verken

3.3.1 *Svagt gensvar i statskontorets enkät till myndigheterna år 1975*

Statskontoret ställde i slutet av år 1975 i den s. k. rationaliseringsenkäten ett antal frågor till de statliga myndigheterna för att få reda på om de under de senaste åren geografiskt decentraliserat eller tvärtom centraliserat uppgifter och beslutanderätt. Enligt svaren från 43 statliga organ som har en regional eller lokal organisation var decentralisering vanligare än centralisering. Fyra centrala myndigheter uppgav att de under de tre år statskontorets enkät omfattade hade centraliserat arbetsuppgifter eller beslutanderätt. Betydligt fler – 18 myndigheter av de 43 som svarat – hade däremot decentraliserat befogenheter till den regionala eller lokala nivån.

Proportionen mellan antalet verk som centraliserat och de som fört ut uppgifter och beslutanderätt överraskar i och för sig inte. Decentraliseringsåtgärderna enligt enkäten omfattar emellertid detaljfrågor och har en mycket begränsad räckvidd. *Resultaten innebär också att så många som 25 statliga centralorgan – mer än hälften av de tillfrågade – inte kunnat redovisa ett enda decentraliseringsinitiativ för något av de tre budgetåren.* Samma tendens finns för övrigt i myndigheternas redovisningar av decentraliseringsmöjligheterna i anslagsframställningarna för budgetåret 1978/79. Se vidare avsnitt 3.3.2.

Som exempel på decentraliseringsåtgärder beskrivna i enkätsvaren skall vi nämna att riksförsäkringsverket numera låter försäkringskassorna bevilja sjukersättning inom yrkesskadeförsäkringen och besluta om skatteavdrag på pension. Inom kriminalvården har en del beslut om placering och behandling i anstalt av de intagna förts till den lokala nivån. Byggnadsstyrelsen har under den tid undersökningen omfattar gett sin regionala organisation i uppdrag att projektera och upphandla en del byggprojekt.

Tullverket driver en verksamhet som kunnat decentraliseras, bl. a. handläggningen av restitutionsärenden, generella trafiktillstånd och s. k. omtulltaxering. Rikspolisstyrelsen har fört ut beslut om ersättning till polispersonal som i tjänsten skadat lös egendom, medan lantmäteriverket pekat på att nedsättning av lantmäteriavgift och statsbidrag till förrättning nu beviljas lokalt.

Flera av de statliga affärsverken har som ett led i strävandena att decentralisera resultatansvar bidragit till att ge den regionala och lokala nivån uppgifter och beslutanderätt. Inom statens järnvägar har de lokala organen fått ökade möjligheter att sluta fraktavtal. Både televerket och vattenfallsverket förklarar i sina enkätsvar att deras decentraliseringsåtgärder är ett led i en fortlöpande process för spridning av uppgifter och befogenheter. Enligt domänverkets uppgifter till statskontoret fordrar köp, försäljning och upplåtelse av mark, dikningsplanläggning och vägprojektering, beslut om naturvård och fritidsanläggningar numera i allt mindre utsträckning avgöranden inom den centrala organisationen.

3.3.2 *Uppgifter om decentralisering i myndigheternas anslagsframställningar för budgetåret 1978/79*

På vårt initiativ kompletterade regeringen (prop 1976/77:150) tilläggsdirektiven till petitaanvisningarna för 1978/79 med följande anvisning:

> "De statliga myndigheterna skall i anslagsframställningarna för budgetåret 1978/79 ange inom vilka ärendegrupper eller inom vilka områden en decentralisering bedöms vara möjlig. Genom en sådan anvisning bör det enligt utredningen vara möjligt att få en kartläggning av dels viljan till decentralisering inom olika sektorer av den statliga administrationen, dels få konkreta förslag som kan utgöra underlag för utredningens fortsatta arbete."

Kompletteringen beslutades av riksdagen i april 1977 och kom myndigheterna tillhanda mitt uppe i deras arbete med anslagsframställningarna. Endast ett 40-tal myndigheter diskuterade decentraliseringsfrågor i dessa framställningar. Om man utgår från att det finns ca 200 självständiga myndigheter som går direkt in till regeringen med anslagsframställningar är intresset i myndigheterna för decentralisering svagt. Det finns således en stor klyfta mellan den strävan till decentralisering i förvaltningen som uttrycks i flertalet politiska partiers program och myndigheternas hittills gjorda bedömningar av möjligheterna att decentralisera.

De *centrala verken*, som var i majoritet bland det 40-tal myndigheter som diskuterade decentralisering, hänvisade antingen till pågående utredningar, att decentraliseringar inte är lämpliga inom deras område eller att de "för närvarande inte ser några ytterligare möjligheter till decentralisering". De

återstående myndigheterna lade fram förslag av mycket olika omfattning. De flesta förslagen rörde relativt små ärendegrupper där effekterna av decentraliseringen kan bli begränsade.

Bland de *regionala myndigheterna* dominerade länstyrelserna. Dessa presenterade flera ärendegrupper där beslutanderätten kan omfördelas. Förslagen berör mest överföring av beslutanderätt från central nivå och endast i några enstaka fall decentralisering från länsstyrelse till kommun. Den *lokala nivån* inom den statliga förvaltningen lade genomgående inte fram några förslag.

Vi avser att i vårt fortsatta arbete ta till vara de förslag som lagts fram. En sammanställning av detaljerna i de olika myndigheternas förslag har distribuerats inom regeringskansliet samt till olika utredningar och myndigheter.

Samhällsutvecklingen stimulerar specialisering i den offentliga verksamheten. Behovet av samordnade bedömningar, som inte bara omfattar fackorganens egna ställningstaganden, har efter hand ökat.

ARBETSMARKNADSSTYRELSEN
STATENS VÄGVERK
RIKSSKATTEVERKET
21
SKOLÖVERSTYRELSEN
BYGGNADSSTYRELSEN
SOCIALSTYRELSEN
STATENS TRAFIKSÄKERHETSVERK
STATENS NATURVÅRDSVERK

Allmänna försäkringens centrala ADB-system binder upp de lokala försäkringskassornas arbetsrutiner. Enligt en utredning av försäkringskasseförbundet försvårar det personalplaneringen och minskar kassornas möjligheter att ta ställning till kostnadseffekterna i administrationen.

4 Faktorer som motverkar decentraliseringssträvandena

4.1 Underlaget för våra bedömningar

Förändringarna av antalet anställda hos samhällsorgan på olika nivåer belyser på ett sätt centraliserings- och decentraliseringsutvecklingen. De säger emellertid inte hela sanningen. Om polisen lokalt och regionalt under drygt 20 år fått 12 000 fler tjänster, medan den centrala nivån "bara" ökat med 600 behöver det inte betyda att det centrala organet minskat i betydelse. Tvärtom kan utvecklade styrmöjligheter ha förstärkt den centrala nivåns inflytande.

Det finns flera olika uttryck för ett ökat centralt, regionalt eller lokalt inflytande. Vilka element i den offentliga verksamhetens tekniska och administrativa utveckling har satt prägel på centraliserings- resp. decentraliseringssträvandena? Under vilka förutsättningar har regionala och lokala organ själva kommit att få bestämma vilka behov som skall tillgodoses och att göra avvägningar mellan olika behov?

Vi vill först framhålla att frågorna är svåra att besvara. Det handlar om skeendet inom ett mycket stort antal myndigheter och andra organ. Arbetsuppgifterna varierar men också möjligheterna att lösa dem. Både rationella och irrationella faktorer kan bli avgörande för fördelningen av befogenheter och resurser mellan central, regional och lokal nivå. Effektivitet och kostnadsbesparingar har åberopats både för en decentralisering av befogenheter och resurser i några av affärsverkens resultatorienterade organisation och t. ex. för en centraliserad teknisk detaljövervakning inom civilförsvaret.

Den följande diskussionen om faktorer som motverkar decentraliseringssträvandena är baserad på våra allmänna iakttagelser och erfarenheter. Vi vill stryka under att det självfallet också finns mycket som talar för en central påverkan i den offentliga verksamheten. Utjämning av levnadsvillkoren mellan olika delar av landet fordrar en fördelning av de gemensamma resurserna. Speciellt i skeden när reformpolitiken snabbt skall nå ut till alla kan det vara nödvändigt med ett effektivt initiativarbete på central nivå.

Strävandena att reformera samhället fordrar emellertid inte med nödvändighet en central detaljreglering. Utifrån den synen begränsar vi beskrivningen till följande förhållanden, som vi anser håller tillbaka decentraliseringssträvandena:

- Sektortänkandet i den offentliga verksamheten präglar utvecklingen;
- Detaljregleringen dröjer kvar på central nivå;
- Statlig tillsyn och kontroll påverkar detaljerna;
- Datorsystemen låser den administrativa organisationen;
- Förlegade attityder till den regionala och lokala nivåns kunnande är vanliga.

Redogörelsen i de olika delavsnitten syftar till att komplettera den allmänna bakgrund vi vill ge inför överväganden och förslag längre fram i betänkandet.

4.2 Sektortänkandet i den offentliga verksamheten präglar utvecklingen

Samhällsutvecklingen har stimulerat den specialisering som spelat stor roll för expansionen på central nivå i den offentliga verksamheten. Nya samhällsorgan har ofta inrättats för relativt snävt avgränsade arbetsuppgifter. Behovet av samordning har efter hand fått ökad aktualitet.

Sektortänkandet har vidare enligt vår bedömning fått näring av att det i praktiskt taget varje gren av förvaltningen finns en egen dynamik som befordrar den egna utvecklingen. På samma gång förekommer det en tröghet som begränsar förändringarna i ett organ när behovet av de samhälleliga åtgärderna det gäller reducerats eller ändrat karaktär. Denna dynamik resp. tröghet har i hög grad att göra med det fackkunnande – t. ex. tekniskt och administrativt – som samlas inom organisationen och som gör det möjligt för den att aktivt påverka sin egen utveckling.

Med stort eget specialkunnande och en omfattande verksamhet är det lättare för en myndighet att flytta fram sina positioner. Det blir samtidigt svårare för utomstående organ – t. ex. i samband med budgetprövningen eller i samhällsplaneringens olika avvägningar – att med framgång ifrågasätta sektorbedömningarna och den centraliserade handläggningen. Behovet av en samordnad bedömning som inte bara innefattar fackorganens ställningstaganden har efter hand ökat.

4.3 Detaljregleringen dröjer kvar på central nivå

Samhället har under de senaste decennierna blivit aktivare inom de flesta sektorerna av den offentliga verksamheten. Strävandena att uppnå målen för en verksamhet har inom flera grenar följts av en betydande detaljreglering. Kraven på hushållning med resurserna och ambitionerna att åstadkomma en likformighet i avgörandena har varit väsentliga argument för en central handläggning. Det senare har också åberopats som skäl för centrala administrativa detaljregleringar, t. ex. genom olika slag av tillståndsprövning.

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är ett exempel på en sektor där både ekonomiska och administrativa befogenheter i stor utsträckning

lagts på regional och lokal nivå. Det har varit nödvändigt för att arbetsmarknadspolitiken skall fungera och kunna erbjuda de arbetssökande en acceptabel service. Utan att låta det lokala och regionala kontorsnätet behandla och slutligt avgöra det stora flertalet individuella ärenden hade det inte varit möjligt att i arbetsmarknadspolitiken starkt öka insatserna i den utsträckning som skett de senaste 10–15 åren. Möjligheterna att fullfölja en utveckling mot ökat regionalt och lokalt inflytande gynnas av att det finns en utvecklingsbar regional och lokal organisation och en decentralistisk tradition att bygga vidare på.

En sådan tradition i decentraliseringsarbetet saknas inom andra delar av den offentliga verksamheten. Skolöverstyrelsen och naturvårdsverket är exempel på verk med en omfattande central detaljreglering av lokala förhållanden. Kontroll och tillsyn av den lokala administrationen är ett väsentligt element i arbetet hos dessa och flera andra centrala verk. Som regel utfärdar de också ett stort antal detaljföreskrifter som kommuner eller statliga regionala organ skall följa. Även rikspolisstyrelsen och socialstyrelsen tillhör de organ på central nivå som fattar en lång rad beslut för enskilda personer. Årligen tillsätter de ett stort antal tjänster eller meddelar t. ex. behörighet i en betydande omfattning. Den kartläggning (Ds Kn 1977:2) av det nuvarande vägplaneringssystemet som statskontoret gjort för vår räkning visar att vägverkets centralförvaltning ingriper i detaljarbetet under vägprojekteringen på regional nivå.

Det centralistiska innehållet i den offentliga verksamheten förstärks av att antalet ärenden ökat inom många sakområden utan att befogenheter och resurser decentraliserats. En försöksverksamhet i enkla former under begränsad tid har ibland bedömts fordra samlade bedömningar på central nivå. Det händer ofta – sedan volymen vuxit och verksamheten funnit sina former – att arbetet stannat kvar hos det centrala organet.

Orsakerna till den här utvecklingen har varit flera: Den för handläggningen ansvariga enheten på central nivå har ofta utökats. Personalen har blivit specialiserad. Organisationen kan vara svår att bryta sönder, om det inte finns andra lämpliga uppgifter att sätta i stället för det arbete som decentraliseras. Sektortänkandet och de "stordriftsfördelar" som ligger i ett system med en omfattande central organisation konserverar fördelningen av befogenheter och resurser mellan centrala, regionala och lokala organ.

En annan ofta avgörande faktor är att det saknats krafter som strävat efter en förändring av beslutsnivåerna. Ibland har servicekraven tvingat fram en omfattande regional och lokal organisation. Som vi tidigare berört är det fallet med den arbetsmarknadspolitiska verksamheten – och vidare t. ex. inom den allmänna försäkringen. Om verksamheten däremot har ett sådant innehåll att det inte finns anspråk från allmänheten på en god lokal service saknas enligt vår mening en av de starkaste drivkrafterna i en decentralistisk utveckling av förvaltningen.

Som stöd för en bibehållen starkt specialiserad och därför central handläggning har ofta talats om behovet av administrativ effektivitet. Från de senaste 10 åren finns också flera exempel på hur myndigheter och utredningar åberopat effektiviteten för att på s. k. storregional nivå – för 6 à 7 stora riksregioner – försöka samla beslutanderätt från länsnivån. Polisen och väghållningen är sådana sektorer. Förslagen har mött motstånd bl. a. från

länens myndigheter och endast för några av affärsverken vunnit gehör hos statsmakterna.

Krav på förändringar som syftar till omlokalisering av resurser, decentralisering av befogenheter eller förskjutningar i avgränsningen av arbetsuppgifterna gentemot andra organ möts ofta med skepsis – eller rent av med motstånd. Engagemanget i den egna uppgiften riskerar att hämma flexibiliteten i organisationen och motverkar därmed den helhetssyn i samhällsarbetet som måste eftersträvas. Motsättningar har ibland också uppstått mellan myndigheter och fackliga organisationer – t. ex. vid omlokaliseringar som enligt de anställdas bedömningar inte på ett tillfredsställande sätt beaktat deras krav på trygghet och utveckling i arbetet. Det har skärpt de fackliga organisationernas uppmärksamhet när det gäller formerna för omflyttningar och kan upplevas som en spärr mot decentralisering.

4.4 Statlig tillsyn och kontroll påverkar detaljerna

De ofta åberopade kraven på en administrativt enkel organisation har inte hindrat att det inom flera delområden – bl. a. där staten lämnar bidrag till kommunerna – fortlöpande sker en mycket omfattande central tillsyn och kontroll av hur de ekonomiska medlen används. Det är uppenbart att kostnaderna för själva tillsynen på många områden inte står i samma proportion till utgifterna för den statliga bidragsgivningen som när kontrollen infördes. Ofta är det en följd av att de administrativa kostnaderna stigit – samtidigt som bidragens betydelse för kommunerna reducerats.

Men tillsyn över kommunernas och landstingens åtgärder sker ofta också utan att staten deltar ekonomiskt. Lagstiftningen ger regeringen eller ämbetsverken rätt att i många fall utarbeta detaljerade normer (föreskrifter, anvisningar eller råd) för t. ex. kommunernas och landstingens arbete. Dessa normer är ett betydande inslag i den statliga detaljreglering som fortfarande finns kvar på central nivå. Styrsystem som motiverats med behovet att öka effektiviteten har förstärkt de centrala organens maktposition. Situationerna som bedömts fordra en statlig påverkan har ökat och repertoaren av styrmedel har efter hand breddats.

Som en illustration visar *tabell 4.1* exempel från byggnadsverksamheten på administrativt beslutade statliga föreskrifter, anvisningar och råd för ett stort antal ändamål.

Genom lagstiftningen har de ansvariga centrala sektororganen både rättigheter och skyldigheter att utfärda föreskrifter och anvisningar för kommunerna och landstingen.[1] När målen för en verksamhet skall föras ut i verkligheten sker det alltså genom tillämpningsföreskrifter, arbetsordningar, befattningsbeskrivningar eller andra normer för olika organs handlande. Resultatet kan så småningom bli att den praktiska verksamheten avviker från de ursprungliga intentionerna. Det förekommer att politiker som i riksdagen beslutat om en reform inte riktigt känner igen de nya åtgärderna när de efter att ha passerat administrationen är ute på fältet.

Skolan, den sociala verksamheten, hälso- och sjukvården, bostadsbyggandet och de kommunala beredskapsarbetena är områden där den statliga detaljtillsynen fortfarande i stor utsträckning begränsar den kommunala och

[1] Riksrevisionsverket uppger att centrala myndigheter utfärdar sammanlagt 200–300 nya tillämpningsföreskrifter per år. Enligt den s. k. begränsningskungörelsen får föreskrift som medför mer betydande kostnader för kommun inte ges utan att regeringen lämnat tillstånd. Bestämmelserna skärptes under år 1977.

Tabell 4.1 Statliga myndigheter, institutioner m. fl. som utfärdar föreskrifter, råd och anvisningar inom byggnadsverksamheten

Myndigheter, institutioner m. fl.	Publikation, status	Tillämpningsområde
Arbetarskyddsstyrelsen	Föreskrifter, anvisningar, meddelanden	Arbetsmiljöområdet
Bostadsstyrelsen	Föreskrifter, anvisningar, meddelanden	Statlig belåning av bostadshus
Byggnadsstyrelsen	Anvisningar	Anskaffande och förvaltning av statliga civila byggnader
Civilförsvarsstyrelsen	Föreskrifter	Normalskyddsrum
Fortifikationsförvaltningen	Föreskrifter, anvisningar	Militära anläggningar
Handikappinstitutet	Rapporter	Tillgänglighet för handikappade till byggnader
Industriverket	SIND Författningssamling	Elektriska och brandfarliga material
Lantbruksstyrelsen	Anvisningar, typgodkännanden	
Lantmäteriverket	Föreskrifter, råd och anvisningar	Fastighetsindelning
Riksantikvarieämbetet	Anvisningar	Fornminnesvård
Rikspolisstyrelsen	Råd och anvisningar	Skyddsåtgärder vid byggarbetsplatser
Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri)	Råd, specifikationer	Sjukvårdens byggnader
Skolöverstyrelsen	Skriftserie	Skolbyggnader
Socialstyrelsen	Råd och anvisningar	Sanitära krav på byggnader
Statens betongkommitté[a]	Föreskrifter, råd och anvisningar	Byggnadsverk av betong
Statens brandnämnd	Meddelanden	Brandskydd av byggnader
Statens livsmedelsverk	Författningssamling	Livsmedelslokaler
Statens geotekniska institut	Anvisningar	Fältundersökning, provtagning
Statens järnvägar	Föreskrifter, bestämmelser	Järnvägens anläggningar
Statens naturvårdsverk	Föreskrifter, anvisningar, meddelanden	Miljövårdsområdet
Statens planverk	Föreskrifter, råd och anvisningar	Bygg- och planområdena
Statens provningsanstalt	Meddelanden, cirkulär, typgodkännanden	Provning av diverse material och varor
Statens strålskyddsinstitut	Cirkulär	Strålskydd
Statens stålbyggnadskommitté[a]	Föreskrifter, råd och anvisningar	Byggnadsverk av stål
Statens vattenfallsverk	Anvisningar, instruktioner	Dammanläggningar
Statens vägverk	Föreskrifter, anvisningar	Väg- och brobyggnader
Televerket	Författningssamling	Televerkets stationsbyggnader

[a] Samarbetskommitté för ansvariga myndigheter.

Källa: Bostadsverket. Betänkande av byggadministrationsutredningen (SOU 1976:26).

landstingskommunala rörelsefriheten. Det är en allmän erfarenhet att kommunerna – och delvis även statliga sektororgan på regional och lokal nivå – upplever detaljerade föreskrifter och anvisningar som en betydande inskränkning i beslutanderätten.

Även de regionala och lokala system för en sektorövergripande planering som förekommer – vi syftar här på länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen – är i stor utsträckning uppbundna i detaljerna genom direktiv från central nivå. Det finns i anvisningarna för arbetet i de hittills genomförda planeringsomgångarna noggranna anvisningar om vilka delarbeten som skall genomföras och hur resultaten i sin helhet skall redovisas. Erfarenheten visar att dessa planeringstekniska samordningssträvanden ofta har ett betydande inflytande på sättet att angripa problemen som skall behandlas i planeringen och att de därmed även påverkar de slutliga resultaten. Samtidigt upplever regionala och lokala organ svårigheter att genom egna reella åtgärder ta önskvärda initiativ för att realisera olika delar av målen.

Det finns en tröghet i förvaltningen som motverkar decentraliseringssträvandena. På flera sätt har den också lett till ett ökat centralt inflytande. Svårigheter att förändra befintliga organ med svagt utvecklad egen regional eller lokal organisation, en överskattning på central nivå av riskerna med ett regionalt och lokalt inflytande samt en lagstiftning som konserverar statlig central tillsyn förklarar delvis att en omfattande statlig detaljreglering fortfarande ligger kvar på central nivå. Strävanden att åstadkomma en annan utveckling utgör endast avvikelser från benägenheten att bibehålla ett starkt centralt inflytande.

4.5 Datorsystemen låser den administrativa organisationen

Datorerna är ett effektivt hjälpmedel i den offentliga verksamheten. De kan utnyttjas t. ex. inom samhällsplaneringen, i handläggningen av sakärenden och för myndigheternas interna administration. Ökad snabbhet och bättre överblick är några positiva effekter av datoranvändningen. Det gäller bl. a. den allmänna försäkringen, bilregistreringen och civilförsvarets inskrivning av personal.

Vi menar emellertid att datortekniken på det sätt den utnyttjats också haft flera negativa effekter från decentraliseringssynpunkt. Erfarenheten visar att ett handläggningssystem som skall fungera centralt, regionalt och lokalt med ett rikstäckande maskinsystem får starkt uppbunda rutiner. Datoriseringen uniformerar. Regionala eller lokala anpassningar efter egna behov och förutsättningar kan som regel inte göras – varken i tidsplaner eller i innehållet av de bearbetningar som skall göras.

Försäkringskasseförbundet har i en utredning tagit upp dessa frågor.[1] I utredningen framhålls att det rikstäckande ADB-systemet binder upp alla rutiner. Det försvårar kassornas personalplanering och minskar deras möjligheter att ta ställning till kostnadseffekterna i administrationen. Över huvud taget har planeringen av försäkringskassornas verksamhet blivit komplicerad, t. ex. arbetet med utbildning och information.

[1] De förtroendevalda i försäkringskassorna. Rapport av försäkringskasseförbundets förtroendemannautredning 1975.

4.6 Förlegade attityder till den regionala och lokala nivåns kunnande

Ett påtagligt hinder för en decentralisering har enligt vår bedömning också varit de uppfattningar om regionala och lokala handläggares kunnande och förmåga att ta ansvar som präglar tyckande och handlande. För en central handläggning har ofta åberopats att regionalt eller lokalt placerade tjänstemän saknar överblick, bara kan handlägga enklare ärenden eller endast har förutsättningar att avgöra frågor av rutinkaraktär. Synsättet verkar fortfarande prägla många centrala organs bedömningar. Men det förekommer också att enskilda tjänstemän på det regionala och lokala planet är tveksamma inför ett ökat ansvar i olika typer av ärenden.

Utvecklingen av attityderna kan ha förstärkts av att bedömningarna inom olika fackområden blivit mer komplicerade efter hand som tekniken och det ekonomiska underlaget utvidgats. Som vi redan sagt i avsnittet om sektortänkandet har de stigande kraven på en verksamhet fordrat fler och fler specialister. Dessa har normalt genom sitt i många fall speciella kunnande placerats centralt. Resultatet har blivit en förstärkning av den centrala nivån och därmed en ökad auktoritet för det centralt ansvariga sektororganet. Det kan i sin tur ha lett till ett allt större inflytande på besluten om organisationens utformning.

Först under senare år – i takt med det ökande behovet av regionala insatser och den växande politiska debatten om behovet av ett regionalt och lokalt inflytande – har attityden till en decentralistisk utveckling blivit mer positiv. Det är inte längre lika opportunt att i organisatoriska och andra överväganden öka det centrala inflytandet. Tvärtom har flera organ inom förvaltningen de senaste åren visat att de söker anpassa sig till strävandena att förstärka den regionala och lokala nivån. Även en del kommittéförslag från senare år pekar i samma riktning. Decentralistiska programförklaringar har emellertid inte alltid motsvarats av praktiska förslag eller konsekvent genomförda decentraliseringsåtgärder.

Förvaltning och byråkrati har alltid varit en måltavla för humoristiska tecknare. Ofta är tonen inte lika mild som här hos STORM P.

– Det är stor skillnad på mina beslut före och efter lunch.

III Överväganden och förslag

5 Allmänna principer för decentralisering

5.1 Decentralisering – en väsentlig del av en levande demokrati

5.1.1 *Samhället blir mer komplicerat*

Det moderna samhället utvecklas genom ett omfattande reformarbete. Sysselsättningen, säkerheten i trafiken, skyddet för miljön, utbildningen, sjukvården och de övriga sociala omvårdnaderna är exempel på områden som fordrat växande offentliga insatser och en allt större samhällsförvaltning.

Levnadsförhållandena förändras snabbare än förr i tiden. Vi har blivit mer beroende av utvecklingen utomlands. Förändringar i näringslivets struktur slår igenom med större kraft än tidigare. Hela industribranscher får problem. Företag läggs ned och produktionen koncentreras. Expansion inom en sektor kan också skapa svårigheter när företagsstrukturen ändras. Utvecklingen ställer den enskilde inför omfattande problem. Framför allt tidigare medförde den stora befolkningsomflyttningar.

Som vi pekat på redan i kapitel 1 gör ökade uppgifter i den offentliga verksamheten, nya organ och ett allt större antal tjänstemän samhällsarbetet svårare att överblicka. Regelsystemen blir komplicerade. Åtgärderna inom olika områden av den offentliga verksamheten vävs samman till ett mönster som det ibland inte är lätt att se linjerna i. Samordningsproblemen växer. Människorna får allt svårare att hitta rätt i förvaltningen och därmed att tillvarata sina medborgerliga intressen.

5.1.2 *Motvikter är nödvändiga*

Tendenserna till koncentration i näringsliv och samhälle och utvecklingen mot en mer komplicerad förvaltning behöver motvikter. I ett demokratiskt samhälle är det naturligt att människorna har inblick och inflytande i olika verksamheter. Arbetslivet är ett sådant område, skolan och boendemiljön två andra områden. Debatten om den kommunala demokratin ger samma uttryck åt anspråken från den enskilde att få vara med och bestämma.

Demokratidebatten gäller i hög grad hur människorna i vårt samhälle skall kunna påverka sin egen miljö och levnadsvillkoren i övrigt. Förenklingar i förvaltningsarbetets regler, beslutsformer och organisation är nödvändiga. En effektiv samhällsinformation fyller en viktig uppgift. Men det behövs också en decentralisering av befogenheter till organ på lokal eller regional nivå. Det medborgerliga inflytandet kan förstärkas genom att de förtroende-

valda hos kommuner och landsting och i statliga regionala organs styrelser får möjligheter att påverka utvecklingen.

Kombinationen av politiskt och ekonomiskt ansvar, aktivt deltagande från många direkt berörda medborgare samt den lokala eller regionala samhörigheten har tillsammans gjort den kommunala och landstingskommunala självstyrelsen till ett unikt instrument för en anpassningsbar och initiativrik samhällsförvaltning. Kommunernas och landstingens roll i den demokratiska beslutsprocessen i samhället har medfört stor grundläggande samstämmighet mellan statsmakternas intentioner och kommunernas och landstingens verkställande arbete.

De politiska partiernas arbete och deras opinionsbildning har varit väsentliga för den här gemensamma synen. Basen för det politiska beslutsfattandet är partierna. Genom dem kanaliseras åsikter och värderingar till de beslutande organen. Även mellan de allmänna valen – i det löpande politiska arbetet – är det framför allt partierna som anger viljeinriktningen i samhällsarbetet.

Utvecklingen av den kommunala självstyrelsen är det viktigaste uttrycket för den *decentralistiska tradition* som finns i vårt samhällssystem. Fram till mitten av 1950-talet svarade staten för en större del av de offentliga utgifterna än kommunerna och landstingen tillsammans. Sedan dess har den starka expansionen i kommunernas och landstingens arbete fått utgifterna att väga över åt andra hållet. Den statliga andelen av bruttonationalprodukten år 1976 var 11 %, medan kommunerna och landstingen tillsammans svarade för 21 %. Jämför man inkomsterna har kommunernas och landstingens totala andel av de samlade skatterna och avgifterna i den offentliga verksamheten stigit från 42 % i mitten av 1950-talet till 53 % år 1976. Utvecklingen hos stat, kommun och landsting framgår också av sysselsättningstalen i kapitel 3.

Även om vi i betänkandet bara tecknat konturerna visar vår redogörelse att ett allt större antal uppgifter som har betydelse för den ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen utförs av statliga regionala och lokala organ eller av kommuner och landsting. I många fall fordras deras medverkan i en eller annan form. Samarbetet mellan stat, kommun och landsting har utvecklats på olika sätt. Genom uppbyggnaden av en mångsidig administrativ organisation hos kommunerna och landstingen har en grundläggande förutsättning skapats för att staten skall kunna öka deras uppgifter i samhällsarbetet.

5.1.3 *Utvecklingen kräver starka centrala styrmedel*

Lika nödvändigt som att en mycket omfattande del av samhällsarbetet skall ske regionalt och lokalt, lika självklart är det att ett samhälle som vill trygga människornas välfärd i många fall centralt måste kunna styra verksamheten. Den tekniska, ekonomiska och sociala utvecklingen fordrar kraftfulla samhällsinsatser som regering och riksdag har ansvaret för. Det behövs i många situationer en överblick över den offentliga verksamheten. Ett

samhälle som vill påverka levnadsvillkoren måste t. ex. kunna vidta åtgärder som snabbt når ut till alla. Strävandena att lägga beslutanderätten så nära den enskilde som möjligt måste balanseras mot behovet av centrala styrmedel och kravet på en solidaritet mellan olika delar av landet.

Under en uppbyggnad av nya verksamheter, när de mest akuta behoven skall tillgodoses, har det även i det verkställande arbetet ofta framstått som naturligt för staten att sektorvis hålla samman verksamheter på central nivå. Beslut om många av detaljerna fattas som regel i ett sådant uppbyggnadsskede hos centrala organ. Men det händer också sedan verksamheten börjat finna sina former att befogenheterna ligger kvar centralt i samhällsförvaltningen.

De avvägningar som måste göras mellan kraven på central styrning och regionala eller lokala befogenheter kan illustreras med fördelningen av ansvar och resurser i regionalpolitiken. Det är självfallet statens uppgift att åstadkomma den utjämning av sysselsättning och service mellan olika delar av landet som regionalpolitiken syftar till. För en utveckling som bedöms angelägen i ett län eller en kommun kan det fordras ekonomiska insatser i en omfattning som påverkar utvecklingen på andra håll. Till det skall läggas att bara staten kan åstadkomma den kraftsamling som är nödvändig.

En stor del av övervägandena i regionalpolitiken sker däremot regionalt och lokalt. Kommuner, landsting och länsstyrelser har sedan slutet av 1960-talet vid olika tillfällen fått till uppgift att formulera program för utveckling av sysselsättning och service. Den centralt föreskrivna uppläggningen har varit ambitiös. Programarbetet har fordrat noggranna planeringsöverväganden och i regel resulterat i omfattande förslag till åtgärder.

Samtidigt har det överlag i länen upplevts som otillfredsställande att det funnits alltför begränsade möjligheter för dem att själva besluta om åtgärder för att programmen skall kunna förverkligas. Erfarenheterna från verksamheten i länsstyrelsernas styrelser efter 1971 års partiella omorganisation visar att en stor del av arbetet – vid sidan av en omfattande översiktsplanering – varit inriktat på remissyttranden och andra opinionsyttringar. Länsstyrelsernas styrelser har i relativt få ärenden haft befogenheter att fatta beslut som direkt påverkar den regionala utvecklingen.

5.1.4 *Decentraliseringen har en politisk och en administrativ sida*

Den decentralisering vi anser nödvändig har främst två syften. Det handlar om

(1) Att öka *inflytandet på regional eller lokal nivå* för förtroendevalda och enskilda;
(2) Att genom administrativa förändringar *förenkla och förbättra samhällsförvaltningen.*

Ett *politiskt* ansvar på regional och lokal nivå för handläggningen innebär att fler får möjligheter att delta i, påverka och granska besluten. Kraven på medinflytande betyder att besluten måste läggas närmare människorna och att fler – i den nya kommunallagens anda – kan engageras i beslutsprocessen.

Enligt vår mening fordras vid en politisk förankring av beslut som skall

fattas efter allmänna lämplighetsbedömningar inte lika detaljerade tillämpningsregler som när befogenheterna läggs på rent administrativa organ. Politiskt valda organ på regional och lokal nivå måste kunna arbeta enligt sina förutsättningar, dvs. med en betydande grad av skön i bedömningarna. Det betyder bl. a. större möjligheter till insatser som överbryggar sektortänkandet än om åtgärderna beslutas – eller blir hårt styrda – av centrala statliga myndigheter. En närstyrning som karaktäriserar ett politiskt inflytande på regional och lokal nivå har slutligen också större förutsättningar att skapa förståelse för de avvägningar som måste göras än en fjärrstyrning på central nivå av den offentliga verksamheten i län och kommuner.

Frågan om hur samhället planeras är viktig från politisk synpunkt. Ett allt mer förgrenat system av planer håller på att utvecklas. Större krav måste ställas på insyn och på redovisning av dessa planarbeten i tidiga skeden. Detta är enligt vår mening angeläget av flera skäl. Bedömningarna grundas på ett underlag som ofta är osäkert. Besluten påverkar användningen av resurserna för lång tid och inverkar i regel på många människors levnadsförhållanden. Mot den bakgrunden behöver planeringen inte vara så detaljerad som ofta är fallet. Däremot bör det alltid finnas alternativ att välja mellan. En bred ram för de kommande slutliga bedömningarna ökar förutsättningarna att anpassa samhällets strävanden till förändringarna i utvecklingen, enskilda situationers krav och skillnaderna mellan olika delar av landet.

Administrativt kännetecknas decentraliseringen av att beslutsvägarna kan bli kortare och att det i regel är möjligt att reducera handläggningstiderna. Onödigt dubbelarbete kan elimineras. Genom att befogenheter flyttas från centrala till regionala organ eller från regionala till lokala organ ökar närheten mellan beslutsfattaren och den ärendet gäller. Det blir ofta enklare att hålla kontakt. Tidsåtgång, kostnader och besvär för den enskilde reduceras.

Handläggning och beslut på regional eller lokal nivå innebär normalt också bättre förutsättningar för de olika elementen i beslutsunderlaget att komma med än om prövningen sker centralt. Orts- och personkännedomen utökas. I många typer av ärenden är det regionala eller lokala organ som bäst bedömer behoven och överblickar konsekvenserna av det beslut som skall fattas. Bedömningarna på central nivå riskerar ofta att bli förhållandevis summariska. Fler detaljer kan i regel beaktas när de beslutas på regional och lokal nivå. Ofta gör detta enligt vår mening prövningen mer allsidig än om besluten ligger centralt.

Opinionen för en decentraliserad samhällsförvaltning håller otvivelaktigt på att växa. Bättre allmänutbildning gör det lättare för den enskilde att ifrågasätta arbetsformerna i den offentliga verksamheten. Människorna vill påverka sin situation. De krav på medbestämmande i arbetslivet som konkretiserats i MBL är ett uttryck för detta. Det komplicerade mönster i samhällsförvaltningens regelverk som vi talat om ökar behovet av ett medinflytande genom en decentraliserad handläggning. En decentralisering stimulerar den enskildes intresse för samhällsarbetet och är därför av vital betydelse för utvecklingen av en levande demokrati.

5.1.5 *Decentralisering till olika slags regionala och lokala organ*

Ett ökat politiskt inflytande i samhällsarbetet fordrar en decentralisering från central nivå antingen till kommuner och landsting eller till statliga organ, t. ex. länsstyrelserna som numera har politiskt sammansatta styrelser. Arbetsuppgifterna i samhällsförvaltningen växlar och lösningarna varierar. Det finns motiv att decentralisera till alla slags regionala och lokala organ. Kommunerna behöver få ökade befogenheter t. ex. när det gäller byggnadslagstiftningen, landstingen inom hälso- och sjukvården och länsstyrelserna bl. a. på miljövårdens område och i en åtgärdsinriktad regionalpolitik.

Vi går i detta principbetänkande inte in på hur ansvaret för den översiktliga samhällsplaneringen i länen skall fördelas mellan länsstyrelsen och landstingen. *Länsdemokratikommittén* (Kn 1976:04) har till uppgift att överväga dessa frågor. Det förslag om den framtida regionalpolitiken som *sysselsättningsutredningen* (A 1974:02) fått i uppdrag att utforma kan också väntas bli av betydelse för bedömningen av hur ansvaret inom samhällsplaneringen skall fördelas.

5.2 Ökad växelverkan mellan nivåerna i samhällsarbetet

5.2.1 *Bred tolkning av begreppet decentraliserad verksamhet*

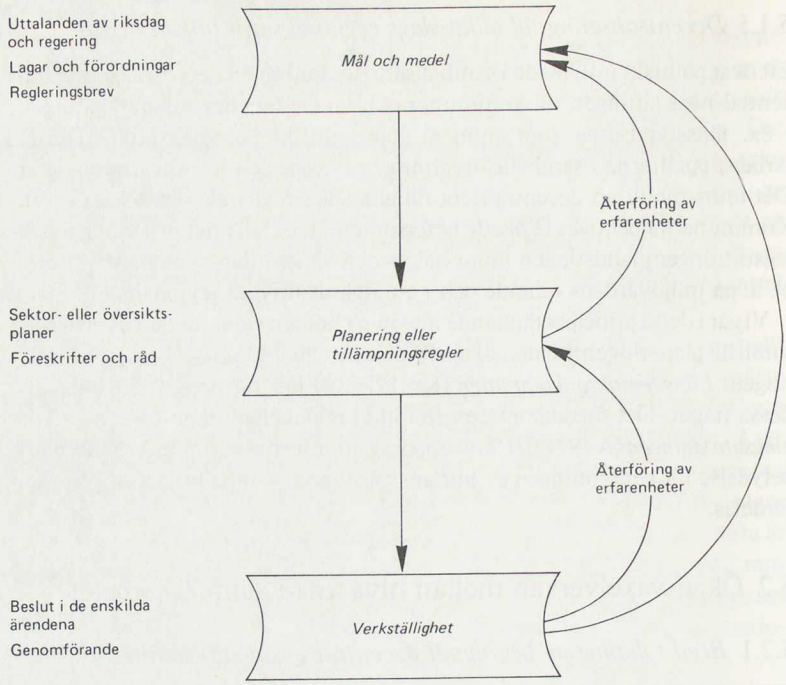
Som underlag för resonemangen om en decentraliserad offentlig verksamhet fordras – med de syften vi redovisat i föregående avsnitt – en bred definition av begreppet decentralisering.

Det vi menar skall omfattas av diskussionen om en decentraliserad offentlig verksamhet rubricerar vi befogenheter och resurser:

- *Befogenheter* kan vara rätten att fatta beslut i ett ärende men också det arbete som sker före eller efter beslutet – beredningen av ärendet, den planering som fordras, information eller annan service till den som berörs samt bedömningen av resultatet;
- *Resurser* är det som arbetet fordrar – personal, ekonomiska medel t. ex. för bidrags- och långivning, tekniska hjälpmedel av olika slag samt möjligheter till information och utbildning

Decentralisering av offentlig verksamhet har ofta ett geografiskt innehåll. Befogenheter och resurser flyttas från ett organ med ansvar inom en större del av landet till organ som har uppgifter inom delar av detta område. För att beslutsfattare och de som berörs av den offentliga verksamheten skall ha nära till varandra får de regioner eller distrikt som de beslutande betjänar inte vara alltför stora. Det skall inte heller finnas alltför många begränsningar i deras möjligheter att agera.

Decentralisering innebär att befogenheter och resurser flyttas från centrala till regionala organ eller till den lokala nivån. En omfördelning kan också göras mellan regionala och lokala organ. Decentraliseringen kan ske från ett statligt till ett annat statligt organ och från stat till kommun eller landsting. Enligt vårt sätt att se är det som ett led i decentraliseringssträvandena



Figur 5.1 Tre huvudfunktioner i samhällsförvaltningens arbete

slutligen också möjligt att flytta befogenheter och resurser från huvudmännen i den offentliga verksamheten till folkrörelser eller andra organisationer.

5.2.2 *Det behövs en ny syn på uppdelningen av arbetet mellan olika nivåer*

Mål och medel, planering, verkställighet

Den offentliga verksamheten bedrivs i många olika former. Huvudfunktionerna för arbetet är emellertid lika för alla: Det måste finnas ett mål för varje verksamhet och ett antal medel. Målen behöver tolkas för att kunna förverkligas. Verkställighet – beslut i de enskilda ärendena och själva genomförandet – fordrar i många fall någon form av översikts- eller detaljplanering eller att tillämpningsregler utformas. Till detta hör sedan en värdering av resultaten – en erfarenhetsåterföring som i sin tur påverkar planeringen och tillämpningsreglerna samt utformningen av målen och medlen.

Figur 5.1 illustrerar sambanden mellan de redovisade grunderna i den offentliga verksamheten. Konkretiserar vi beskrivningen, kan det sägas att mål och medel kommer till uttryck i statsmakternas allmänna uttalanden samt i lagarna och statsbudgeten. Planeringen gäller som regel användningen av ekonomiska och andra resurser inom en sektor i den offentliga verksamheten – t. ex. hur olika behov skall rangordnas och vilka medel som skall användas för att de skall bli tillgodosedda. Utformningen av tillämpnings-

regler är ett annat sätt att i detaljerna ange intentionerna.

Verkställighet omfattar slutligen de åtgärder som innebär att samhällets organ fattar detaljbesluten och samtidigt utför de nödvändiga praktiska åliggandena. Enligt vårt sätt att resonera betyder verkställighet att samhället ger service och i enskilda fall reglerar förhållandet mellan sig och fysiska eller juridiska personer och mellan de fysiska och juridiska personerna inbördes.

Målen för den offentliga verksamheten måste tillsammans med medlen fastställas centralt. Likvärdighet i levnadsvillkoren oavsett bostadsort kräver ett samspel mellan de olika åtgärderna och i många fall en geografisk överblick. Samhällets sätt att inskränka den enskildes handlingsfrihet – t. ex. ekonomiskt eller på det rättsliga området – bör inte avvika från varandra beroende på om besluten fattas i t. ex. Örebro eller i Luleå. De resurser som gemensamt skapas i samhället skall tillgodose behoven i olika delar av landet.

Verkställighet samt planering och utfärdande av tillämpningsföreskrifter finns för närvarande på olika nivåer. Tyngdpunkten kan emellertid variera. Mycket av verkställigheten sker lokalt. Naturligt är att det vi skulle kunna kalla vardagstjänsterna i samhället läggs geografiskt nära de enskilda människorna. Den s. k. primärvården inom hälso- och sjukvården och de statliga kommunikationsverkens arbete är exempel på grenar med en stark lokal spridning. Kommunerna och landstingen svarar för en omfattande del av den decentraliserade offentliga verksamheten som berör den enskildes vardagliga förhållanden.

Planering fordrar både överblick och detaljkännedom. Det har därför blivit vanligt att speciellt engagera den regionala nivån i det praktiska arbetet. När planerna skall fastställas är det emellertid vanligt att centrala organ har ett avgörande inflytande.

Vi kan ytterligare belysa arbetsuppdelningen med förhållandena inom en viktig sektor av samhällsförvaltningen, nämligen det allmänna skolväsendet:

Mål och medel

- Riksdagen beslutar om ett skolpolitiskt program som anger målet för undervisningen och principerna för hur det skall förverkligas;
- Riksdagen anslår därefter varje år de statliga ekonomiska medel som verksamheten fordrar;
- Regeringen tolkar innebörden i målen och de årliga budgetbesluten;

Planering och tillämpningsregler

- Tolkningen omsätts i ett uppdrag till skolöverstyrelsen att fördela resurser och ge mer detaljerade föreskrifter, anvisningar och allmänna råd till regionala och lokala organ;
- Länsskolnämnderna samordnar resursernas användning i länen och svarar för den planering som fordras t. ex. av skolbyggandet;

Verkställighet

- Kommunerna lämnar underlag för planering, anslår egna medel, håller skollokaler, anställer lärare och organiserar i övrigt utbildningen;
- Många av verkställighetsbesluten t. ex. i personalärenden och när det gäller dimensioneringen fattas emellertid också på regional och central nivå av länsskolnämnderna resp. skolöverstyrelsen;

Återföring

- Genom tillsyn och kontroll värderar länsskolnämnderna och skolöverstyrelsen slutligen också resultaten av arbetet.

Vår slutsats – växelspelet mellan olika nivåer behöver förstärkas

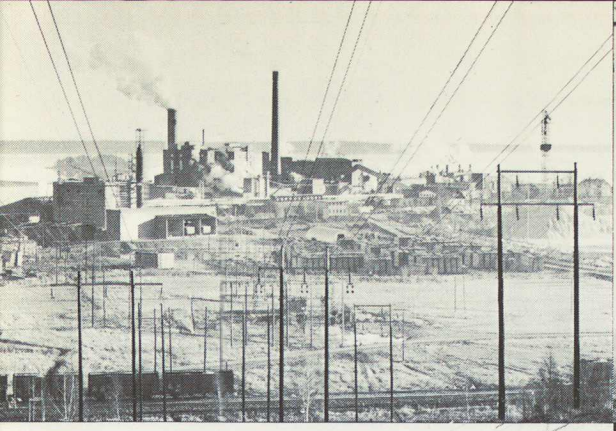
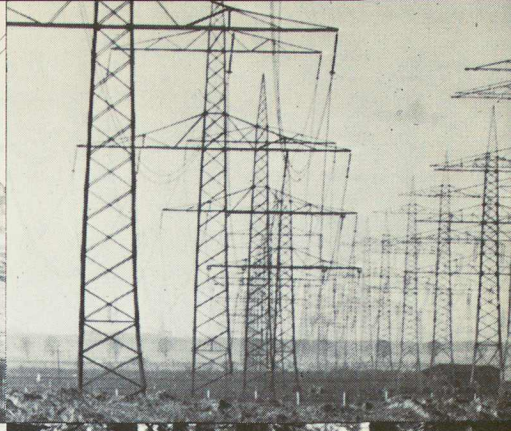
De tre huvudfunktionerna i den offentliga verksamheten vi talar om – besluten om målen och medlen, tolkningen av innebörden genom planer eller tillämpningsföreskrifter och slutligen verkställigheten – kan teoretiskt hållas isär från varandra. I praktiken förekommer det emellertid en omfattande växelverkan: Erfarenheter av de verkställande åtgärderna samlas fortlöpande på olika håll. Värderingen av resultaten påverkar planeringen och tillämpningsreglerna för verkställigheten. Samtidigt utnyttjas erfarenheterna av planeringsarbetet och besluten i verkställighetsledet också för att ge innehåll åt de övergripande avgörandena.

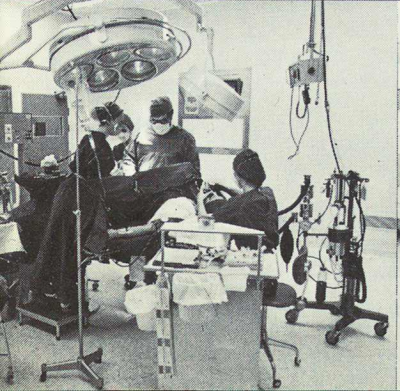
Växelverkan mellan de tre huvudfunktionerna är nödvändig för de allsidiga avvägningar som fordras och för att regionala och lokala initiativ skall tas tillvara. Det här samspelet behöver emellertid utvecklas för att tillgodose syftena med en decentralisering. Enligt den hierarkiska princip som ofta präglar sättet att organisera ansvar och fördela befogenheter mellan de olika förvaltningsnivåerna dominerar centrala organ över regionala organ. De regionala har i sin tur ofta ett övertag över lokala organ. Dessa får på en del områden bara göra rutinarbetet. Eller också styr de centrala organen direkt den lokala verksamheten. När regionala organ beslutar om verkställighet som bör finnas lokalt, eller när centrala organ fullgör uppgifter som kan ligga på regional nivå, är detta ett uttryck för en centraliserad förvaltning som bygger på en föråldrad hierarkisk princip.

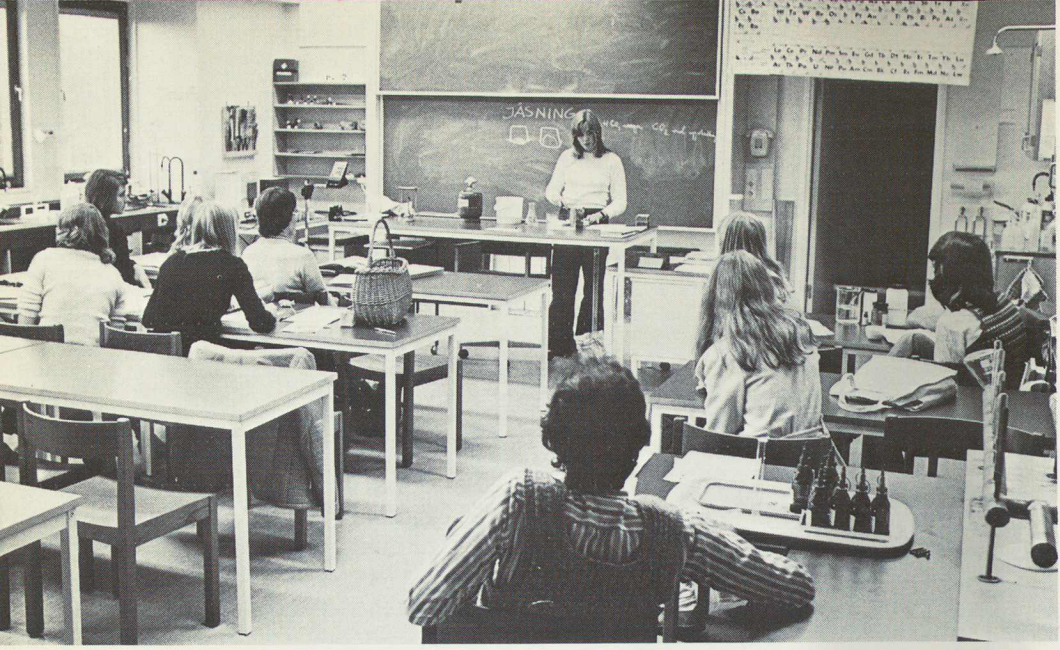
Decentralisering är som vi framhållit en del av en levande demokrati. Vi anser med den utgångspunkten att själva synen på samhällsförvaltningens sätt att fungera behöver förändras – att den hierarkiska principen för samhällsarbetet måste tonas ned. I stället skall en decentralistisk form byggd på en växelverkan mellan nivåerna prägla den offentliga verksamheten. Ansvaret för att målen i samhällsarbetet realiseras blir därmed också jämnare fördelat mellan de olika delarna av samhällsförvaltningen.

Levnadsförhållandena förändras snabbare än förr i tiden. Samhällslivet blir allt svårare att överblicka. Det gör också regelsystemen i samhällsarbetet mer komplicerade.
(Bild nästa sida)

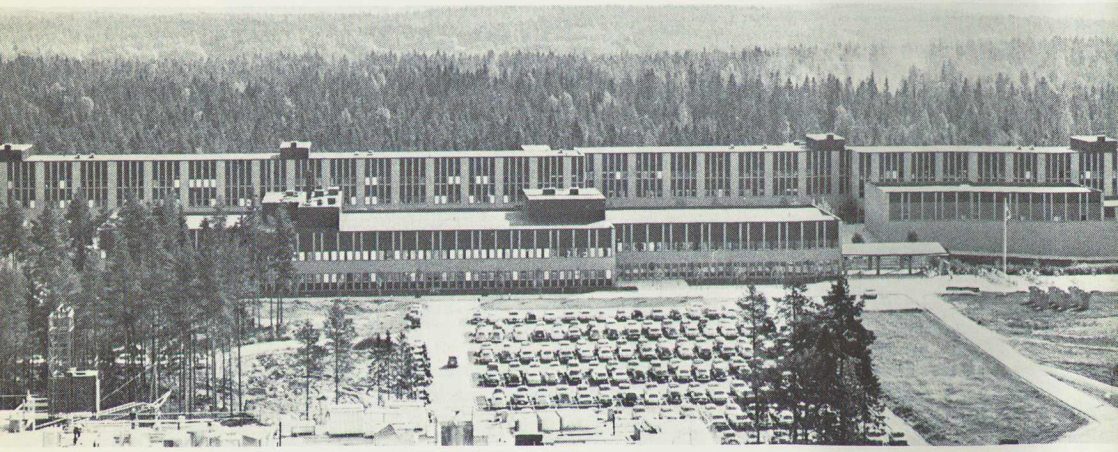
Besluten om de övergripande målen och om medlen i samhällsarbetet är en uppgift för den centrala nivåns organ. Det finns som tidigare betonats krav på en samordning som måste tillgodoses om vi skall kunna fungera som en nation. För att växelspelet skall kunna utvecklas måste emellertid huvudfunktionerna inom samhällsarbetet i övrigt – det vi kallat planeringen,

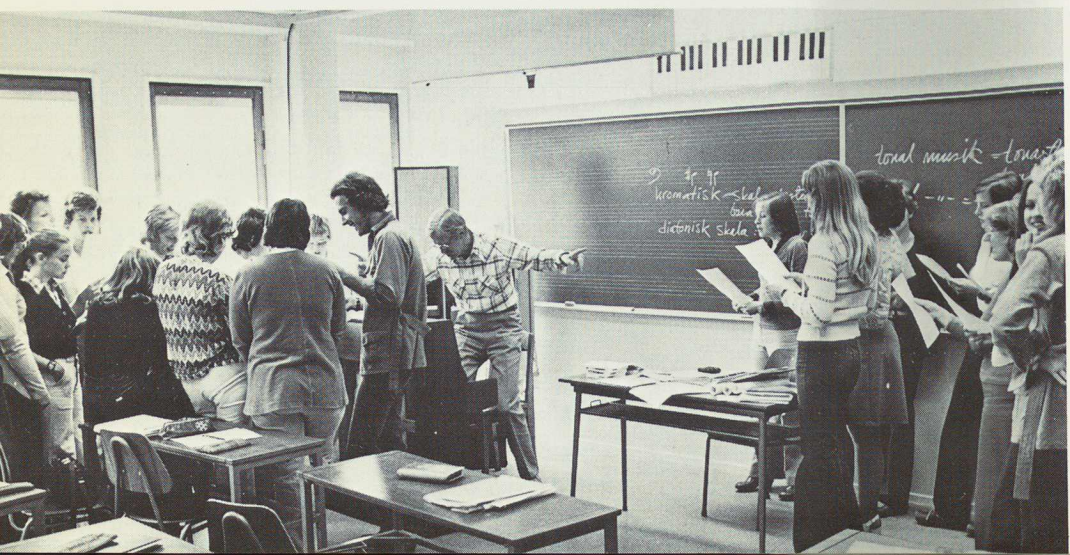







Högskolereformen med regionala och lokala styrelser som själva inom centralt fastställda ramar ger innehåll åt den högre utbildningen har begränsat den centrala myndighetens inflytande i många av detaljerna. Högskoleutbildningen har också spridits till betydligt fler orter än tidigare.





utformningen av tillämpningsregler och verkställigheten – i väsentligt större utsträckning än nu ligga regionalt och lokalt hos statliga eller kommunala organ.

Flyttas fler befogenheter att göra avvägningar mellan olika behov, välja medel i samhällsarbetet och ge service över till dessa båda nivåer, kan de centrala organens uppgifter i större utsträckning renodlas. De centrala organen får i stället möjligheter att koncentrera sig på riksövergripande bedömningar, initiera reformer, utreda, samla erfarenheter och från den utgångspunkten ge råd till de regionala och lokala organen. Framför allt innebär den nya syn vi eftersträvar att det centrala organet inte detaljreglerar de regionala och lokala organens arbete.

6 Vägar till ökad decentralisering

6.1 Offensiv ansats i decentraliseringsarbetet

En decentraliserad verksamhet skall bygga på en dialog mellan nivåerna i den offentliga verksamheten enligt de principer vi diskuterat i föregående kapitel. Alla huvudmännen i den offentliga verksamheten bör omfattas av decentraliseringsåtgärderna och alltså delta i dialogen – staten, kommunerna och landstingen. Vi menar att decentraliseringssträvandena dessutom kan tillämpas på den förvaltning som t. ex. de allmänna försäkringskassorna och skogsvårdsstyrelserna utgör (och som utan att formellt sett vara varken statliga eller kommunala organ fullgör uppgifter i den offentliga verksamheten). Offentliga stiftelser som de nya regionala utvecklingsfonderna och de beslutade organen inom den skyddade sysselsättningen hör också hit.

Det finns vidare motiv att i decentraliseringsarbetet tillvarata det kunnande och de resurser som finns inom folkrörelserna. Redan nu förekommer det att olika organisationer utför allmänna uppgifter, t. ex. inom folkbildningen, när det gäller trafiksäkerhetsarbetet och i omvårdnaden om de handikappade.

Decentraliseringsmöjligheterna hos domstolarna, det militära försvaret, utrikesförvaltningen och de statliga affärsdrivande verken har enligt direktiven undantagits från det vi skall behandla. Resonemanget i det här principbetänkandet kan emellertid tillämpas även på de statliga affärsverken. Dessa har en omfattande produktion av tjänster och en väl utvecklad central, regional och lokal administration.

Med den breda tolkning av begreppet decentralisering vi lägger till grund för våra förslag har också försvaret – bl. a. genom samspelet mellan den civila och den militära verksamheten – stort intresse i diskussionen om en decentraliserad offentlig verksamhet. För domstolarna finns det skäl att uppmärksamma möjligheterna till decentralisering av beslutanderätt i ekonomi- och personaladministrativa ärenden. Den beslutade (prop. 1977/78:170, KU 1977/78:47, rskr 1977/78:308) uppbyggnaden av fristående förvaltningsdomstolar genom utbrytning av länsrätterna och länsskatterätterna ur länsstyrelserna ger dessutom anledning till överväganden om verksamhetens lokalisering.

6.2 Stimulera decentralisering genom att utveckla de allmänna förutsättningarna!

Strävandena till ökad decentralisering i förvaltningen måste ta tillvara det intresse att förändra arbetet i decentraliserande riktning som finns på åtskilliga håll inom förvaltningen. Utvecklingen kan stimuleras genom att förutsättningarna för en decentralisering hela tiden förbättras. Det är nödvändigt framför allt om ansträngningarna att öka det regionala och lokala inflytandet skall slå igenom även i detaljerna.

Politiskt beslutade riktlinjer gemensamma för hela förvaltningen men med utrymme för anpassningar efter regionala och lokala förhållanden kan utgöra en grund för decentraliseringsarbetet. Det måste emellertid finnas ett stöd för decentraliseringsprocessen både i den centrala administrationen och hos personalen ute i organisationen. Det är nödvändigt att ledningen för olika organ och de fackliga organisationerna fortlöpande tillvaratar möjligheterna till decentralisering.

Författningar, instruktioner och t. ex. handböcker för verksamheten inom olika organ behöver anpassas till de eftersträvade decentraliseringsåtgärderna. Även i metodutvecklingsarbetet – utformningen av system och rutiner – är det nödvändigt att decentraliseringssträvandena styr inriktningen. Vi måste framför allt ha metoder som effektivt för ut intentionerna till de planerande och verkställande organen – och som omvänt leder erfarenheter och uppgifter om resultaten tillbaka till den centrala eller regionala nivån. Den planering som utvecklas inom olika sektorer kan vara en sådan metod. Det skall framhållas att förutsättningarna för en central påverkan varierar mellan de olika grenarna i det offentliga arbetet.

I arbetet med att utveckla förutsättningarna för en decentralisering måste alla berörda organ få medverka – även de som på regional och lokal nivå har ansvaret för den operativa verksamheten. Inte minst utvecklingen av de tekniska och administrativa hjälpmedlen – t. ex. utformningen av olika slags register eller datorkraftens utnyttjande – skall ske så att de underlättar en decentralisering. De resurser en verksamhet behöver och den fortlöpande utbildningen av personalen är sådant som kan decentraliseras. En annan sida av detta är att decentraliseringsarbetets syfte och metoder bör uppmärksammas i den fortlöpande utbildningen av de offentliga anställda.

Vi återkommer under olika rubriker i fortsättningen av detta kapitel med mer detaljerade synpunkter på möjligheterna att förbättra förutsättningarna för decentralisering.

6.3 Flytta ut beslutanderätt!

6.3.1 *Verkställighet – planering*

Målet för en decentralisering av verkställigheten i den offentliga verksamheten kan sättas mycket högt. Med verkställighet menar vi som tidigare framhållits service åt fysiska och juridiska personer samt beredning och beslut i olika ärenden som reglerar förhållandena mellan dem och samhället eller mellan de fysiska och juridiska personerna inbördes.

Principen bör vara att verkställighet skall ligga regionalt eller lokalt. Emellertid kan det vara motiverat att ha verkställighet på central nivå – t. ex. när det inte finns eller inte enkelt kan skapas en lämplig regional eller lokal organisation. Det kan vidare vara nödvändigt att centalt ta ställning när resultatet av en åtgärd väsentligt påverkar förhållandena utanför det regionala eller lokala organets eget geografiska område. Samma sak gäller när den samordning som eftersträvas inte kan åstadkommas därför att de ansvariga organen är oense. Vi återkommer i nästa kapitel till effekterna av decentraliserade beslutsbefogenheter och diskuterar där också den centrala styrning som kan fordras.

Den hittills decentraliserade offentliga verksamheten omfattar till allra största delen verkställighet. Fortfarande finns det inom den offentliga sektorn ett stort antal befogenheter av detta slag som går att decentralisera. I *Bilaga A* ger vi exempel på decentralisering av beslutanderätt som skulle innebära ett ökat regionalt eller lokalt inflytande.

Som vi framhåller i bilagan fattas t. ex. i den *bostadspolitiska verksamheten* även efter successivt genomförd decentralisering en rad beslut om verkställighet på central nivå. Enligt vårt sätt att se skulle flera av dessa kunna läggas regionalt. Det gäller bl. a. uthyrning av tomma bostäder till lokaler som inte är låneunderlagslokaler, anstånd med betalning av ränta och amortering i speciella fall samt lån och bidrag för energibesparande åtgärder i kommunala byggnader. Till kommunerna kan föras prövning av ärenden om bostadslån t. ex. för småhus, förbättringslån och bostadsanpassningsbidrag.

Genom förändringar i *miljöskyddslagen* kan länsstyrelserna ges befogenheter att i första instans avgöra ärenden om koncession för miljöstörande verksamhet. Ärenden som fordrar riksöverblick i bedömningarna skulle länsstyrelserna kunna överlämna till centrala organ för ställningstagande. Kommunernas hälsovårdsnämnder anser vi bör handlägga anmälningsärenden enligt miljöskyddslagen.

Från *väghållningens* område kan vi peka på vårt tidigare förslag att låta länsstyrelserna besluta om arbetsplan för om- och nybyggnad av väg på det regionala vägnätet. En decentralisering från central till regional nivå skulle också kunna omfatta beslut om enskild vägs förändring till allmän, inrättande av vinterväg och indragning av väg. När enskild vägs anslutning till allmän regleras i stads- eller byggnadsplan skall kommunerna enligt vår bedömning kunna besluta.

I den *regionalpolitiska verksamheten* – för att nämna ytterligare ett område – finns det skäl att gå vidare med en utflyttning av ärenden om det statliga investeringsstödet. Beloppsgränsen kan höjas ytterligare och fler typer av ärenden avgöras på regional nivå, t. ex. stöd till s. k. industriliknande verksamhet, företag som ger industriservice, partihandelsföretag och turistverksamhet. Medgivanden för företagen att i regionalpolitiskt syfte utnyttja sina investeringsfonder hör i de flesta fallen hemma på regional nivå[1]. Möjligheterna att föra ut handläggningen av det regionalpolitiska transportstödet till länsstyrelserna kan också övervägas.

[1] Se vidare vårt delbetänkande (Ds Kn 1977:1) Decentralisering av beslut om investeringsfonder för konjunkturutjämning.

Inom t. ex. *skolans område* och när det gäller *byggnadslagstiftningen* finns det också en rad exempel på att beslutsbefogenheter behöver decentraliseras.

Enligt vårt sätt att se saknas det motiv att begränsa decentraliseringen till enbart verkställande funktioner av det slag vi nu diskuterat. Tvärtom finns det skäl för ett ökat ansvar för regionala och lokala organ att själva i planer eller program bestämma hur olika offentliga åtgärder i detalj skall utformas – med regeringens och riksdagens beslut om målen och medlen som grund. På den regionala och lokala nivån – hos statliga organ, kommuner och landsting – kommer man i regel bort från det utpräglade sektortänkande som ibland karaktäriserar de centrala förvaltningarnas sätt att arbeta.

T. ex. inom det omfattande område trafikförsörjningen utgör finns det stort utrymme för att ge regionala och lokala organ befogenheter att besluta om planeringens innehåll och att låta den bli vägledande för verksamheten. Riksdagen har (prop. 1977/78:92, TU 1977/78:28, rskr 1977/78:364) beslutat om åtgärder för att förbättra lokal och regional kollektiv persontrafik och uttalat att det politiska ansvaret för både planering och genomförande av trafikförsörjningen skall ligga på kommuner och landsting tillsammans.

6.3.2 *Beredning, beslut och uppföljning på samma nivå*

Det är viktigt att beslutsbefogenheterna hos olika organ är klart definierade. En decentraliseringsåtgärd får t. ex. inte urholkas genom att den högre nivån i systemet på grund av oklarheter i beskrivningen av uppgifterna kan gå in i handläggningen och påverka besluten.

Vi anser vidare att en decentralisering av befogenheter skall sträcka sig ända ut till den nivå i systemet där det är möjligt att praktiskt hantera uppgifterna. En annan väsentlig princip är att beredning och beslut samt ett ansvar för resultaten så långt det är möjligt hålls samman på en nivå. Den hittills ofta använda metoden att förbereda handläggningen inom ett organ på lokal eller regional nivå och att besluta inom ett annat organ högre upp i systemet leder normalt till dubbelarbete. Det kan också medföra bristande arbetstillfredsställelse hos personalen inom organ som enbart bereder ärendena. Avståndet mellan beslutsfattaren och den ärendet gäller blir onödigt stort och handläggningstiderna ofta alltför långa.

Men vi utesluter som tidigare betonats inte heller att befogenheter och resurser i ett initialskede, när en politisk viljeinriktning snabbt skall överföras i konkreta beslut, tillfälligt bör ligga på central nivå. Den handläggande organisationen blir ett viktigt instrument för en ambitiös reformpolitik. Det kan i sådant läge finnas ett behov att garantera åtgärder som omgående når ut till alla.

6.4 Begränsa central tillsyn och kontroll!

6.4.1 *Statlig tillsyn i kommunernas och landstingens arbete*

En decentraliseringsåtgärd skall ha ett reellt innehåll. Det organ som svarar för en verksamhet skall med andra ord ha ett avgörande inflytande på de åtgärder det gäller. Central eller regional tillsyn skall inte omfatta mer än det som är nödvändigt för att trygga erforderlig samordning och för att den enskilde inte skall lida rätts- eller rättighetsförluster. Tillsyn och kontroll eller t. ex. underställning av beslut skall ske endast när det är uppenbart att väsentliga behov annars blir eftersatta. En del av de resurser som kontrollen för närvarande tar i anspråk bör istället enligt vår bedömning brukas för metodutveckling samt för utformning av allmänna råd och service.

En förändring av tillsynsarbetet i den riktning vi anger är på väg. Men den kan forceras. Förutsättningarna för en spridning av idéer och uppslag om lokala eller regionala åtgärder har avsevärt förbättrats under senare år genom ökad utbildning, bredare erfarenheter och därmed större kunnande regionalt och lokalt. Diskussionen inom de politiska partierna har också fått större betydelse för dialogen mellan olika nivåer i den offentliga verksamheten. De centrala myndigheternas uppgift bör i första hand vara att inspirera och inte att detaljstyra det regionala och lokala arbetet.

Riksrevisionsverket (RRV) har för förvaltningsutredningen redovisat erfarenheterna av regeringens beslut om begränsningen i de statliga myndigheternas rätt att genom föreskrifter orsaka mer betydande kostnader i kommunernas verksamhet. Redogörelsen visar att efterlevanden av den s. k. begränsningskungörelsen (1970:641) varit dålig. Myndigheterna har enligt RRV i otillräcklig grad prövat behovet av nya normer. De har inte heller alltid hos regeringen aviserat planerade kostnadshöjande normer. Under år 1977 har reglerna skärpts så att restriktionerna numera omfattar också riktlinjer och rekommendationer som de statliga myndigheterna ger ut.

Det senaste årtiondets förändringar i statsbidragsgivningen – ökad generell skatteutjämning och större andel schablonberäknade bidrag – har ökat kommunernas motiv att hålla de totala kostnaderna nere. Det bör kunna reducera den växande samlingen av föreskrifter och anvisningar men också minska behovet av en statlig detaljkontroll. Det förslag till utveckling av statsbidragssystemet som *1976 års kommunalekonomiska utredning* lagt fram är ett steg mot ökad självbestämmanderätt för kommunerna. Utredningen har i betänkandet (SOU 1977:48) Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna föreslagit att 14 av 52 granskade statliga bidrag helt eller delvis skall upphöra. Medlen skall i stället utnyttjas för att öka de generella statsbidragen till kommuner och landsting. Som utredningen framhåller har beslut om avveckling av fyra bidrag redan fattats av statsmakterna. Budgetåret 1977/78 tillkom å andra sidan nya statliga bidrag inom skolområdet, t. ex. för hemspråksundervisning, lärarvikarier och fritidsverksamhet.

Även om det specialdestinerade bidraget inom ett område bibehålls, föreligger enligt vår bedömning ofta inte samma skäl som tidigare för en statlig detaljstyrning. Tillsyn och kontroll av detaljerna kan ersättas av ett samråd mellan centrala statliga myndigheter och de lokalt eller regionalt

ansvariga organen. Samrådet kan omfatta råd och service baserade på den erfarenhetsbank som ett centralt samordnande organ bygger upp. Statsbidragen lämnas i ett sådant system enligt enkla schablonregler som reducerar den statliga och kommunala administrationen. Den siffergranskning som är nödvändig kan ingå i kommunernas egen revision.

Tankegångarna om ett samspel som ersätter statlig detaljtillsyn har varit vägledande för vårt förslag i delbetänkandet (Ds Kn 1977:6) Decentralisering av beslut om hälso- och sjukvårdens byggnadsinvesteringar. I Bilaga A pekar vi på ytterligare exempel. Genom det nya systemet (prop. 1977/78:100, bil. 15) med schablonersättningar för kommunala beredskapsarbeten inom investeringsverksamheten kan den nuvarande kontrollen av arbetenas innehåll och utförande avvecklas – eller i varje fall reduceras väsentligt. Sedan den byggnadstekniska granskningen förenklats, bör kommunerna också få möjligheter att inom den sysselsättningspolitiska ram regionala eller lokala arbetsmarknadsmyndigheter anger själva välja byggnadsobjekt för beredskapsarbetena. Med vårt synsätt finns det vidare motiv att reducera ingripandena i detaljer från vägverkets centrala förvaltning i den fortlöpande vägprojekteringen på regional och lokal nivå, bl. a. i det samråd som äger rum mellan vägförvaltningarna och de väghållande kommunerna.

Den sociala verksamheten är ett annat område där det centrala statliga organets tillsyn och kontroll kan reduceras väsentligt. Planer t. ex. för barnhem och för nykterhets- och narkomanvårdens institutioner granskas av centrala statliga organ. Vi har redan berört den detaljkontroll som utbetalningen av statsbidragen bedöms fordra. Legitimation och behörighet för en rad yrken inom hälso- och sjukvården prövas också centralt. Det gäller t. ex. läkare, tandläkare, sjuksköterska, sjukgymnast, tandtekniker och tandhygienist. En del tjänster på lokal nivå tillsätts vidare av centrala organ, t. ex. inom vården av de psykiskt utvecklingsstörda.

Statskontrollkommittén (Kn 1976:06) har till uppgift att pröva möjligheterna att avveckla statlig tillsyn och kontroll i den kommunala och landstingskommunala verksamheten[1].

6.4.2 *Central tillsyn av de statliga regionala och lokala organens arbete*

Verksamheten inom statliga regionala och lokala organ styrs och granskas i hög grad genom instruktioner, föreskrifter, anvisningar eller andra former av direktiv som centrala organ – regeringen eller ämbetsverk – utarbetar. Styrmöjligheterna varierar både formellt och praktiskt beroende på om den regionala myndigheten har en självständig ställning i förhållande till den centrala eller inte. Detsamma gäller det lokala organet i förhållande till det regionala. En sådan självständig ställning organisatoriskt sett – som länsstyrelsens i förhållande till statens planverk – ger i regel större handlingsfrihet än

[1] Statskontrollkommittén har i delbetänkandena (Ds Kn 1977:7 och 1977:8) Minskad kontroll över kommunerna föreslagit att underställning av beslut om lån och borgen resp. fastställelse av brandordning skall upphöra.

om den regionala eller lokala är direkt underordnad. Det senare är fallet t. ex. med vägförvaltningen i förhållande till vägverkets centralförvaltning.

Oavsett hur organisationen ser ut och hur uppdelningen mellan nivåerna gjorts, finns det inom den statliga verksamheten samma motiv att begränsa den centrala granskningen och styrningen som när det gäller den kommunala och landstingskommunala verksamheten. För att sektorsamordningen skall kunna utvecklas, måste decentraliseringen ha en reell innebörd. Förutsättningarna för detta är goda. Ett erfarenhetsutbyte i olika former mellan organ på olika nivåer kan skapa det samspel i förvaltningen som vi tidigare talat om. Ökat utbyte av personal mellan de olika organen inom en sektor stimulerar också en spridning av kunnande och erfarenheter.

6.4.3 *Ge föreskrifter eller allmänna råd – slopa anvisningarna!*

Vi framhöll i kapitel 2 att föreskrifter omfattar de regler som är bindande för myndigheter och enskilda. Med anvisningar menas regler som skall främja en enhetlig tillämpning av en författning. Anvisningar binder formellt inte myndigheterna – och i vissa fall inte heller den enskilde – men har i verkligheten stor betydelse för tillämpningen. En myndighet kan också i sin egen författningssamling föra in allmänna råd, dvs. rekommendationer som visar hur någon kan göra i tillämpningen av en författning. Detta utesluter emellertid inte andra handlingssätt.

Enligt vår bedömning har de här principerna för utformningen av olika slags tillämpningsregler inte uppmärksammats tillräckligt. Anvisningar uppfattas ofta både av den enskilde och av tjänstemän hos olika myndigheter som föreskrifter avsedda att i detalj binda besluten.

Vi anser att terminologin kan vålla missförstånd. Det fordras enligt vår bedömning inte mer än två slag av vägledning. *Föreskrifter* bör avse regler som skall vara bindande och som fordras t. ex. för en enhetlig rättstillämpning. Allt annat föreslår vi skall rubriceras som *allmänna råd* – dvs. uppslag och idéer som de regionala och lokala organen eller den enskilde efter egen bedömning skall kunna tillvarata i sitt arbete. En sådan förenkling innebär att underordnade myndigheter och enskilda lättare får klart för sig vilka regler det är nödvändigt att ovillkorligen följa. Till det här synsättet hör att centrala organ vid utfärdandet av normer måste beakta att det i många fall handlar om att ge impulser till lokala och regionala organ som leds av förtroendevalda.

Inte minst viktigt är att på ett klargörande sätt klassificera de regler som tillämpas i statsbidragsgivningen. Påpekanden i samband med handläggningen av ett ekonomiskt ärende får lätt karaktär av villkor – även om avgörandet ytterst grundas på en allmän lämplighetsbedömning.

Vårt förslag att det bör framgå om en regel är bindande eller inte innebär slutligen också att föreskrifter och allmänna råd för handläggningen av en typ av ärenden klart bör skiljas åt när de redovisas.

6.4.4 *Besvärsprövningens roll*

En statlig myndighets överprövning av ett kommunalt beslut genom antingen kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär innebär en begränsning i

kommunernas och landstingens möjligheter att bestämma efter eget skön. Det är samtidigt en betydelsefull princip och ett värn för rättssäkerheten att varje medborgare efter ett myndighetsbeslut som gått emot den det gäller normalt skall kunna få sin sak prövad på nytt av ett överordnat organ. Många anser det som en självklar rättighet att få "gå till kungs", dvs. att kunna besvära sig från den ena myndigheten till den andra och i sista hand hos regeringen.

Antalet kommunal- och förvaltningsbesvär har ökat väsentligt under de senaste tio åren. Orsakerna till detta är flera. Framför allt är det dynamiken i samhället som påverkat ärendeutvecklingen. Som ett exempel på ökningen kan nämnas att antalet regeringsbesvär sedan mitten av 1960-talet stigit från omkring 2 000 per år till för närvarande ca 7 000. Människorna har vidare genom bättre utbildning blivit mer medvetna om sina rättigheter i samhället. Tillkomsten av förvaltningslagen och rättshjälpslagen har samtidigt främjat medborgarnas möjligheter att ta kontakt med myndigheterna.

Den här utvecklingen driver på decentraliseringssträvandena. Den har också under senare år aktualiserat frågan om begränsningar i möjligheterna att besvära sig till högre instans. Det har ifrågasatts om det inte i större utsträckning än som gäller för närvarande bör vara tillräckligt att ha en eller högst två besvärsinstanser över den beslutande myndigheten. Som motivering har anförts att med nuvarande takt i utbyggnaden av statsförvaltningen blir det i längden inte möjligt att låta de centrala instanserna – och då särskilt inte regeringen – besluta i ett stort antal besvärsärenden av många gånger objektivt sett låg valör.

I betydande utsträckning finns redan regler som skär av besvärsrätten under regeringsnivån. Är det fråga om ett expertorgan förekommer det t. o. m. ofta att dess beslut är helt utan appell. Syftet med dessa begränsningar i möjligheterna att klaga över ett beslut är bl. a. att regeringen skall kunna ägna sig åt planeringsfrågor och andra betydelsefulla funktioner som gäller samhället i dess helhet.

Konstitutionsutskottet har behandlat den här frågan i ett granskningsbetänkande (KU 1975/76:50). Utskottet framhåller att en ökad belastning på regeringskansliet av besvärsärenden kan medföra längre handläggningstider och en mindre ingående behandling av ärendena. Undersökningar som senare gjorts i regeringskansliet har bekräftat konstitutionsutskottets uttalade farhågor. Det har exempelvis visat sig att det i en del departement förekommit mycket långa handläggningstider i partsärenden – i många fall har det rört sig om mellan 15 och 20 månader, ibland ännu längre tider. Det har i dessa fall ifrågasatts om inte strävandena att i rättssäkerhetens intresse tillåta besvärsrätt upp till regeringen gett ett resultat som är motsatt det eftersträvade.

Vi har från våra utgångspunkter kortfattat velat beröra det här problemet. *Kommunalbesvärskommittén* (Kn 1977:05) har tillsatts för att se över systemet med kommunalbesvär. Den skall enligt direktiven överväga vilken typ av besvär som skall väljas för olika slag av kommunala beslut. Kommittén skall också behandla besvärsordningen och i det sammanhanget bl. a. se om det går att begränsa möjligheterna till fullföljd hos regeringsrätten. Syftet är enligt direktiven att åstadkomma en snabb, sakkunnig och öppen handläggning som ger utrymme för den typ av prövning som kommunalbesvärens särart

kräver. Slutligen skall kommittén se över själva besvärsförfarandet, bl. a. de grunder som besvär skall kunna anföras på. Besvärsgrunderna bör vara en rimlig kompromiss mellan intresset av statskontroll och kommunala självstyrelseintressen, heter det i direktiven.

6.5 Utveckla samordning och fördela resurser!

6.5.1 *Återföring av erfarenheter*

Behovet av en central styrning varierar. Den offentliga verksamheten är mångsidig och förutsättningarna för den förändras oavbrutet. Olika slag av föreskrifter, t. ex. i lagar och förordningar, lägger grunden för regionala eller lokala organs arbete. Fördelningen av de ekonomiska resurserna sker t. ex. genom ramar som anger vilka medel de regionala eller lokala organen disponerar och/eller vilket belopp de maximalt kan anslå i varje enskilt ärende. Vi återkommer till dessa styrmöjligheter i de följande delavsnitten.

Metoderna för att leda impulser i omvänd riktning är inte lika väl utvecklade. De centrala organen behöver inom sina sektorer samla uppgifter och bedöma resultaten på regional eller lokal nivå. Saknas det möjligheter till en central värdering av erfarenheterna i det lokala och regionala arbetet kan det upplevas som ett hinder för en decentralisering. Resultaten blir i dessa fall antingen en omfattande statlig tillsyn – det gäller framför allt statsbidragsgivningen – eller att befogenheterna ligger kvar på statlig central nivå.

Enligt vårt sätt att se fordras det, om man vill samla och värdera erfarenheter, inte en detaljkontroll av ärendehandläggningen som antingen sätter de regionala och lokala befogenheterna ur spel eller kräver ett omfattande administrativt merarbete.

Genom ett samarbete mellan centrala, regionala och lokala organ kan rutiner skapas för en administrativt sett enkel återföring av erfarenheter och bedömningar. Det bör t. ex. vara möjligt att genom återkommande överläggningar mellan företrädare för de olika organen på ett överskådligt sätt belysa erfarenheterna av verksamheten hos olika kommuner, landsting eller statliga och lokala organ. Planeringen inom olika sektorer kan vara ett underlag för utveckling av de administrativa medel som fordras. Det utbyte av personal mellan myndigheter på olika nivåer som vi tidigare talat om är vidare ett sätt att knyta olika verksamheter närmare varandra.

Med den förändring av samhällsförvaltningen som pågår bör behovet av återföring uppmärksammas mer än som hittills skett. Utvecklingen måste följas av samhällsorganen på alla nivåer och t. ex. av kommunförbunden.

6.5.2 *Systemet med ramar underlättar decentralisering*

Hushållningen med begränsade ekonomiska medel kräver inom de flesta områden att decentraliserade befogenheter kompletteras med åtgärder för en central samordning. Vi har pekat på att de centrala organen genom ekonomiska ramar kan ange vilka medel de regionala eller lokala organen disponerar. Ramarna bestäms med ledning av de behov som kan förutses och den fördelning av resurserna som svarar mot en politisk viljeinriktning för

verksamheten. Det kan gälla bostadsbyggandet, väginvesteringarna, beredskapsarbetena eller t. ex. de statliga krediterna till små och medelstora industriföretag.

Ett system med ramar för t. ex. bidrag, lån eller investeringar har flera fördelar. Det ger rörelsefrihet för regionala eller lokala organ som kan prioritera efter sina värderingar. Det är i regel också enkelt att administrera. Problem kan uppstå om behoven förändras under verksamhetsperioden eller när omdispositioner av andra skäl kommer att fordras. Svårigheternas storlek beror på hur noga de ansvariga organen i förväg kan beräkna de insatser som behöver göras.

Brukar de årligen för hela landet anslagna ekonomiska medlen inom en verksamhetsgren användas till relativt få enskilda objekt – som dessutom är ojämnt fördelade mellan län och år – kan det vara svårt att i förväg dela upp beloppet i ramar för olika organ. De statliga medlen för förvärv av mark till naturreservat är exempel på ett sådant anslag. Resurserna har hittills vanligen räckt till 15 à 20 markinköp per år. Varje län har med andra ord inte årligen kunnat utnyttja de resurser riksdagen anslagit. Vi anser emellertid inte att problem av det här slaget förhindrar en uppdelning i länsvisa ramar. Med en väl fungerande planering kan svårigheterna sannolikt reduceras. Vi har berört dessa möjligheter i vårt betänkande (Ds Kn 1977:4) om decentralisering av beslut inom naturvården.

Preliminära ramar – som kan förändras under verksamhetsperioden – är också ett sätt att på riksnivå bevara flexibiliteten när det är nödvändigt. Med preliminära ramar menar vi att medlen fördelas i omgångar under verksamhetsåret och successivt anpassas till förändrade behov. Det här systemet tillämpas bl. a. inom arbetsmarknadsverket vid användningen av de ekonomiska resurserna för statliga och kommunala beredskapsarbeten. Det förekommer också i den regionalpolitiska stödverksamheten.

För affärsinriktade statliga verksamheter ger en styrning genom ramar goda möjligheter att decentralisera ansvar. Så här beskriver chefen för domänverket lokalförvaltningarnas ökade befogenheter att handla självständigt[1]:

"Vad det är frågan om är nu nämligen inte den typ av delegering av beslutanderätt som återfanns i gamla DRS[2] och cirkulär. Där fanns centralt utarbetade och detaljerade föreskrifter om hur man skulle besluta i olika fall och därtill fogad fullmakt för lokalförvaltningens olika chefer att besluta. Men eftersom föreskrifterna var så detaljerade så var det ju egentligen fråga om att expediera redan fattade centrala beslut. *Vad vi nu vill åstadkomma är en handlingsfrihet inom ramen för en företagspolitik med därtill hörande ekonomiska budgetramar.* För verksledningen är det alltså frågan om att ange rörelseriktningen och målet men inte i detalj föreskriva hur man ska nå dit. För verkets olika enheter gäller det att med utgångspunkt från de egna förutsättningarna handla i rätt riktning."

[1] Folke Rydbo, Vart går DV 75–80? Broschyr 1976.

[2] Domänverkets regelsamling.

6.5.3 *Beloppsgränser kan fordras i många slag av ärenden*

Beslutsfattandet har i praktiken för många ärendegrupper delats mellan organ på olika nivåer. I ärenden om statligt ekonomiskt stöd av skilda slag har det i regel skett genom en beloppsgräns. För att ta ett exempel beslutar länsarbetsnämnderna inom tilldelade medelsramar för beredskapsarbeten som gäller investeringar upp till 700 000 kronor. Arbeten ovanför den beloppsgränsen avgörs av arbetsmarknadsstyrelsen. Samtidigt är besluten för vissa typer av arbeten oavsett kostnad förbehållna de centrala organen. I några fall prövar regeringen ärendena.

Vi vill först framhålla att en beloppsgräns – det kan gälla statliga lån och bidrag eller någon form av statliga inköp – inte alltid är ett naturligt sätt att avskilja lokala eller regionala befogenheter från centrala. Ett ärendes ekonomiska storlek behöver därför inte prägla bedömningarna i beredningen så att besluten fordrar en central samordning. Även mindre kostnadskrävande anspråk i ärenden av speciell karaktär kan motivera avvägningar som fordrar överblick. Omvänt kan stora ekonomiska anspråk avgöras efter förhållandevis enkla bedömningar.

Enligt vår uppfattning är det framför allt när ett ärende, t. ex. om ekonomiskt stöd till ett företag, har sådan omfattning och karaktär att det får väsentliga effekter för andra företag utanför det beslutande organets eget geografiska område som det finns skäl för en central handläggning. Beloppsgränser kan vara ett sätt att skilja ut sådana ärenden. En uppdelning efter ärendenas art är också i många fall en användbar metod när det är nödvändigt att avgränsa de regionala eller lokala befogenheterna. För att ta ett exempel har det i den regionalpolitiska stödverksamheten bedömts nödvändigt att centralt fatta beslut om lån och bidrag till flyttningar av företag från ett län till ett annat och till nyetableringar av företag. Samtidigt finns det en beloppsgräns som i andra ärenden om regionalpolitiskt stöd – vid utbyggnad av befintliga företag – anger hur beslutsbefogenheterna är fördelade.

Erfarenheten visar att beloppsgränser ofta är ett praktiskt sätt att uppnå en decentralisering. Vi anser det viktigt att beloppsgränserna i sådana fall omprövas när behoven ökar eller kostnadsnivån stiger. Som ett exempel skall nämnas att vi själva tidigare i ett delbetänkande (Ds Kn 1976:5) föreslog att gränsen för länsarbetsnämndernas befogenheter att i enskilda ärenden besluta om kommunala beredskapsarbeten inom byggnads- och anläggningsverksamheten skulle höjas från dåvarande 500 000 till en milj. kronor[1].

6.6 Ge de regionala statliga organen ekonomiska resurser för egna initiativ!

Genom att utöka företagareföreningarnas resurser har statsmakterna under årens lopp gett dessa länsorgan allt större möjligheter att inom näringspolitiken på olika sätt stimulera till utvecklingen bland de mindre och medelstora företagen. Efter ombildningen av föreningarna under år 1978 skall de ekonomiskt också kunna stödja utvecklingen av tillverkningsidéer. Tillsammans med utökade utlåningsmöjligheter och större personalresurser är detta ett led i strävandena till ökad regional handlingsfrihet inom ett viktigt område

[1] Som vi tidigare redovisat har beloppet höjts till 700 000 kronor.

av samhällsarbetet. Vi kan komplettera bilden med länsstyrelsernas befogenheter att inom allmänna stödområdet bevilja regionalpolitiskt stöd för investeringar som nu höjts till tre milj. kronor. Länsarbetsnämndernas successivt allt större möjligheter att inom centralt fördelade ekonomiska ramar självständigt besluta om åtgärder i sysselsättningsskapande syfte är ett annat exempel på en decentralistisk utveckling.

Kommuner och landsting har förutsättningar att med sina ekonomiska resurser ta initiativ till olika slags utvecklingsåtgärder. De statliga regionala och lokala organen har inte samma handlingsfrihet. Befogenheterna är knutna till de förutsättningar som beslutats för myndigheternas användning av medlen. Hårt reglerade är t. ex. de ekonomiska resurserna för anställning av personal genom den personalplan som skall tillämpas.

Skall lokala och regionala initiativ tillvaratas t. ex. för en utveckling av sysselsättning och service, bör de statliga organen inom regionalpolitiken få större möjligheter att agera självständigt. Tidigare har vi sagt att ett system med en minskad detaljreglering kan lösgöra den initiativkraft som finns regionalt och lokalt. Enligt vårt sätt att se behövs det emellertid också ekonomiska resurser som inte i detaljerna är bundna till i förväg angivna ändamål. Dessa resurser skulle göra det möjligt för länsstyrelserna att penetrera olika slags utvecklingsinsatser, t. ex. när det fordras åtgärder inom flera sektorer samtidigt. Utredningar på riksnivå, bl. a. branschgenomgångar inom industrin, behöver i regel följas upp regionalt. Förändringar i utvecklingen skapar nya och oförutsedda behov som motiverar en beredskap i arbetet.

Verksamheten t. ex. i Norrbottens- och Värmlandsdelegationerna, det s. k. Inland-Y-projektet i Västernorrlands län och Aktion-Z-programmet i Jämtlands län visar att det finns en initiativvilja som ibland fordrar andra former av utvecklingsarbete än vad länsorganen klarar med sina ordinarie ekonomiska och personella resurser. Problemen på ensidiga industriorter med anknytning till stål- eller tekoindustrin har också motiverat särskilda insatser. Det skall tilläggas att krav på resurser för utvecklingsarbete i olika län rests i ett antal riksdagsmotioner under år 1978.

Vi föreslår att länsstyrelserna och de övriga statliga länsorganen som ett led i en mer aktiv och åtgärdsinriktad regionalpolitik får ekonomiska resurser för ett utrednings- och initiativarbete som inte i detaljerna är bundet till i förväg bestämda ändamål. Medlen kan varieras i storlek efter de regionala problemens svårighet i olika delar av landet, *förslagsvis inom ramen 1–5 milj. kronor per år och län.*

Vi går här inte in på frågan om de medel som sedan fordras för att de utredda åtgärderna skall kunna genomföras. *Sysselsättningsutredningen* kommer enligt uppgift att ta upp dessa frågor i sin pågående behandling av den framtida regionalpolitiken.

6.7 Förstärk den regionala och lokala nivåns kunnande!

En fråga som har intresse när vi diskuterar den offentliga sysselsättningen är hur expertis och s. k. stödfunktioner inom de statliga verken skall fördelas mellan central, regional och lokal nivå. Ökade befogenheter för regionala och lokala organ att handlägga ärenden kan inom många områden fordra ytterligare personella och tekniska resurser. Till en del är det möjligt att tillgodose behovet genom utbildning av regionalt eller lokalt placerad personal.

På en del områden går det sannolikt inte lika lätt att förstärka kunnandet. Framför allt inom det tekniska området finns det ibland ett expertkunnande som inte kan slås isär på alltför många regionala eller lokala organ. Underlaget för det nödvändiga utvecklingsarbetet reduceras ofta om resurserna inte hålls samman. Mot det skall samtidigt sägas att den nuvarande uppspjälkningen av arbetet på alltför specialiserade organ också kan hindra kunskapsutvecklingen. Fordras det samordnade åtgärder kan ett alltför isolerat utvecklingsarbete försvåra lösningen av besvärliga samhällsproblem. Vi vill understryka att fördelarna med en decentralisering – t. ex. bättre tillvaratagande av fälterfarenheter – kan väga upp en del av svårigheterna att hålla samman det specialiserade utvecklingsarbetet.

Problemet kan delvis lösas om man geografiskt decentraliserar sammanhängande enheter av experter som är beroende av varandra för att kunna utveckla sitt kunnande. En sådan decentralisering har försöksvis genomförts i byggnadsstyrelsens regionala projekterings- och byggledning. Inom lantmäteriverket har skapats åtta samverkansområden där en del av de tekniska produktionsresurserna samlats.

Inom andra verksamhetsområden har statliga verk decentraliserat enstaka s. k. stödfunktioner – t. ex. riksskatteverket för utbildning av taxeringsorganisationens personal och vägverket när det gäller trafikräkning. Postverket framhåller att de lokala enheterna i den nya organisationen fått resurser för att självständigt handlägga ärenden som direkt berör det lokala postarbetet inom organisationen, personaladministration, marknadsföring och arbetsmiljösektorn.

Vi anser att förstärkningen av de regionala och lokala organens kunnande systematiskt bör fullföljas. Det finns skäl att inom flera centrala statliga organ i detalj undersöka förutsättningarna för en decentralisering av expertarbete och stödfunktioner. Framför allt hos de affärsdrivande verken, som numera organiserats på regionala och delvis lokala enheter med självständigt resultatansvar, är det naturligt att dela upp specialistresurserna mellan olika nivåer. Men också inom de projekterande och byggande statliga organen – t. ex. vägverket och byggnadsstyrelsen – kan det finnas underlag för en fortsatt decentralisering av specialistresurserna.

Utbildning på regional nivå som ordnas gemensamt för flera myndigheter inom ett eller flera län är ett sätt att undvika en central hantering när underlaget hos varje enskilt organ inte räcker till för regional verksamhet. En sådan samverkan har prövats i mindre skala i flera län. Möjligheterna att på ett systematiskt sätt förena olika länsmyndigheters utbildningsarbete bör tillvaratas.

6.8 Anpassa lokal eller regional administration och service till de regionalpolitiska målen!

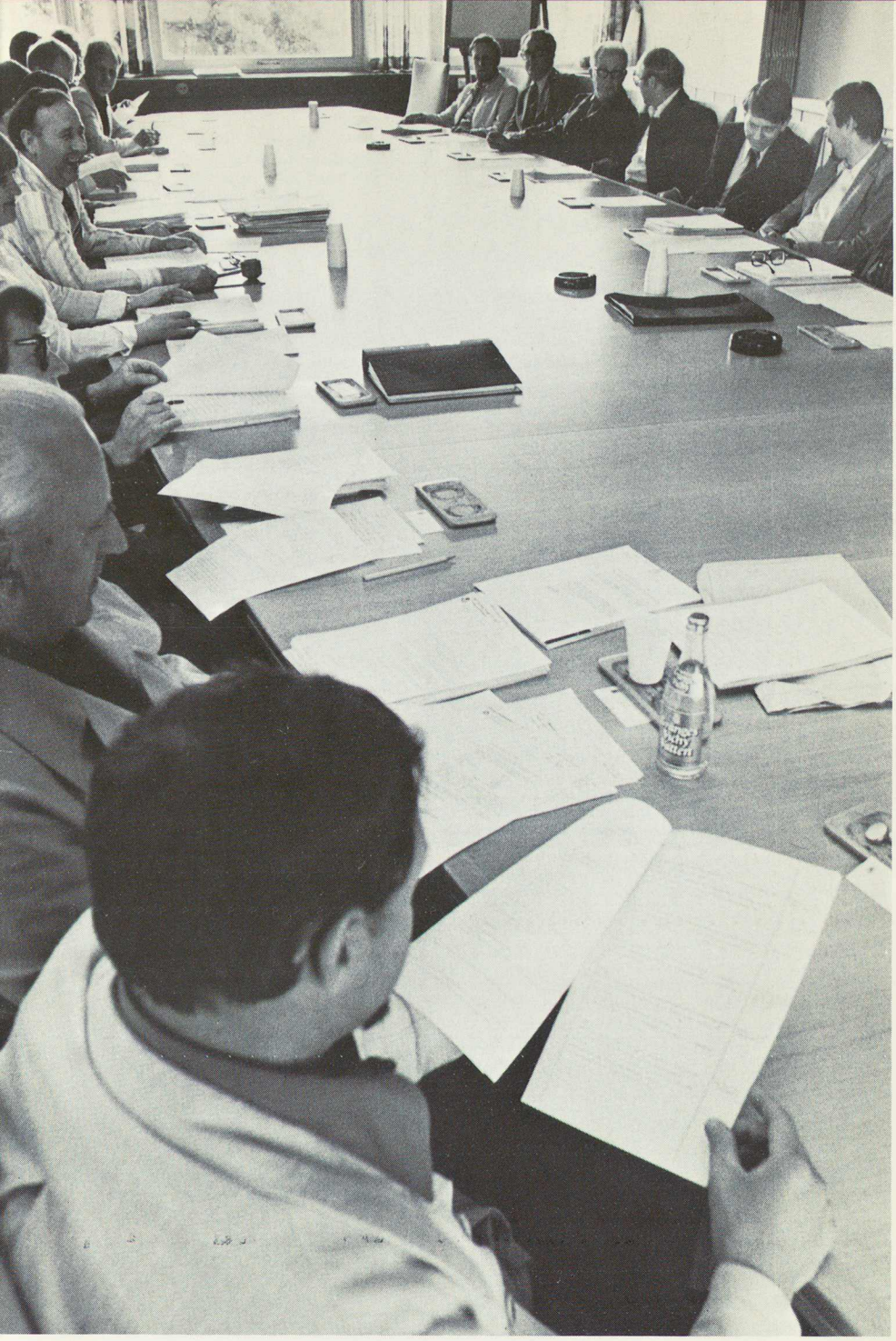
6.8.1 *Lokalisering av offentlig service och sysselsättning – ett medel i regionalpolitiken*

Strukturella förändringar i näringslivet reducerar i många fall sysselsättningen inom en regional eller lokal arbetsmarknad. Samtidigt tunnas befolkningsunderlaget ut så att det blir svårt att hålla servicestandarden uppe. Problemen fanns förr i jord- och skogsbruksprägladе områden. Numera blir de ofta akuta på orter som domineras av ett enda företag inom en sviktande industribransch. Nedläggningen av en industri på en sådan lokal arbetsmarknad vållar normalt stora svårigheter – särskilt för den ortsbundna arbetskraft som söker nytt arbete. Saknas det andra sysselsättningsmöjligheter inom acceptabelt pendlingsavstånd, kan problemen bli mycket besvärliga.

Sysselsatta inom alla näringsgrenar kan av olika orsaker behöva byta arbete – t. ex. till en fysiskt mindre krävande syssla. Med ökande utbildning och flera möjligheter i yrkesvalet stiger också kraven på allsidighet i sysselsättningen i en region. Utvecklingen inom näringslivet har emellertid efter hand gjort det svårare att inom alla regionala och lokala arbetsmarknader åstadkomma ett varierande utbud av arbetstillfällen. Det gäller inte minst för att kvinnornas och de långtidsutbildades behov skall kunna tillgodoses. Strävandena att lokalt förstärka sysselsättningen har mot den bakgrunden kommit att avspegla sig i ett växande intresse för den *offentliga verksamhetens lokalisering*.

Genom utbyggnaden av den offentliga verksamheten – t. ex. kommunikationer och utbildning – kan förutsättningarna för industriell och annan utveckling regionalt och lokalt förbättras. Nära tillgång till service är också för den enskilde en viktig faktor i välfärden. Servicen bör lokaliseras så att den tillgodoser behoven hos så många som möjligt. En decentraliserad organisation med ett väl förgrenat nät av servicepunkter reducerar restider, kostnader och besvär för den enskilde som skall anlita den offentliga verksamheten.

De regionalpolitiska målen är betydelsefulla motiv för decentralisering av befogenheter och resurser. Från den utgångspunkten bör den offentliga verksamheten inte centraliseras på det sätt som skett när ensidiga sektorbedömningar varit avgörande. Det är t. ex. angeläget att samhällsförvaltningen inte dras undan från en ort som börjar få allvarliga sysselsättningsproblem. Statsmakterna har uttalat (prop. 1975/76:211) att de sektoransvariga myndigheterna med länsplaneringen som utgångspunkt i den fortlöpande planeringen bör beakta möjligheterna till decentralisering. Regeringen har senare gett länsstyrelserna i uppdrag att i samverkan med landstingen och berörda statliga myndigheter "överväga möjligheterna till en decentraliserad förläggning av arbetsuppgifter inom offentlig sektor i länet". Länsstyrelsernas bedömningar kommer att redovisas i de rapporter med uppföljning av länsplaneringen som de skall överlämna till regeringen hösten 1978.



Decentralisering till kommunerna är i stor utsträckning beroende av att det finns ekonomiska möjligheter för dem att ta på sig nya arbetsuppgifter.
(Sammanträde i kommunstyrelsen, Karlstads kommun.)

Om samhällsorganen kan bryta gränserna mellan sig, når en större del av servicen ut lokal nivå i samhället.

Ett bra exempel på detta är samarbetet mellan postverket och kommuner Lantbrevbärarna tar på många håll med sig livsmedel och t ex medicin åt glesbygdsbor s saknar möjligheter att på egen hand färdas till serviceställena.

6.8.2 *Servicenätet förändras*

Nätet av beslutscentra och servicepunkter regleras bl. a. genom de distriktsindelningar som förekommer för olika grenar av den offentliga verksamheten. Ett finmaskigt distriktsnät med många serviceställen betyder normalt mindre arbetsenheter och en mer begränsad flexibilitet än om organisationen är uppbyggd kring relativt få serviceorgan som betjänar stora områden geografiskt sett. En spridning av servicen kan i sin tur medföra att en del av resurserna genom kravet på specialisering hos de anställda inte överallt kommer att utnyttjas effektivt. Vill man inte göra avkall på servicen, betyder det ett större samlat personalbehov än om arbetsenheterna är stora och verksamheten specialiserad.

Ser vi tillbaka på utvecklingen t. ex. de senaste tio åren, pekar förändringarna i olika riktningar. Kommunerna har lokalt byggt upp en omfattande service för att sköta viktiga samhällsuppgifter. En stor del av landstingens uppgifter har knutits till centralsjukhus med specialiserad vård i varje landstingsområde och till några relativt välutrustade länsdelssjukhus. Samtidigt har sjukhem för långtidsvård och vårdcentraler för den öppna hälso- och sjukvården tillkommit på flera orter i länen.

Inom den statliga förvaltningen går förändringarna också i olika riktningar. Vi har på flera områden – t. ex. i arbetsförmedlingen, hos televerket och statens järnvägar – fått färre distrikt och servicepunkter. Samtidigt har personalen på regional och lokal nivå inom flera sektorer ökat kraftigt. Det gäller bl. a. också arbetsförmedlingen och andra grenar av den statliga verksamheten, även om servicenätet glesats ut.

Samhällsförvaltningen måste planeras så att verksamheten på ett acceptabelt sätt blir tillgänglig för alla. Det är nödvändigt – både med hänsyn till kraven på mer allsidiga lokala arbetsmarknader och för att göra det lättare för förvaltningen att nå ut till alla – att den regionala och lokala nivåns service utvecklas. I det följande avsnittet diskuterar vi några av metoderna som kan användas för att stimulera den utveckling vi anser angelägen.

6.8.3 *Åtgärder som underlättar förstärkning av den offentliga servicen på lokal nivå*

Det är inte lätt att genom organisatoriska åtgärder snabbt förändra servicestrukturen och den offentliga sysselsättningens fördelning. Möjligheterna att sprida service och arbetstillfällen skulle sannolikt öka om det blev möjligt att på några års sikt successivt påverka uppdelningen av befogenheter mellan regional och lokal nivå. Framför allt skulle i det tidsperspektivet en prövning av de nya eller expansiva funktionernas förläggning kunna ge resultat.

Vi har genom vår skrivelse till regeringen om skatteorganisationen – innehållet refereras i bilaga C – pekat på ett konkret behov att inom en expansiv sektor förstärka och på flera orter i länen bredda servicen. På samma gång är det viktigt att slå vakt om de självständiga myndigheter som redan har en decentraliserad organisation. Från den utgångspunkten motsatte vi oss i remissyttrande kronofogdemyndighetsutredningens förslag att reducera antalet fristående kronofogdemyndigheter. Vi ansåg att utredningen inte redovisat tillräckligt bärande skäl för sin centralisering och avstyrkte förslaget.

Enligt riksdagens beslut (prop. 1977/78:129, CU 1977/78:26, rskr 1977/78:253) om organisation för *kronofogdeverksamheten* kommer den nuvarande distriktsindelningen att hållas intakt. Flera tjänster inrättas, framför allt i de större distrikten. I övrigt gäller att de olika kronofogdemyndigheterna skall bistå varandra med extrapersonal. Ett system med ökat personalutbyte har också den fördelen att samtliga kronofogdemyndigheter kan ges ytterligare arbetsuppgifter, t. ex. exekutiv försäljning av fast egendom. För närvarande är det länsstyrelsernas ansvar. Enligt statsmakternas bedömning finns det också skäl att bevara enmansstationeringar utanför distriktshuvudorterna. Räcker inte underlaget för en heltidstjänst inom den exekutiva verksamheten skall arbetet kunna kompletteras med uppgifter inom skatteadministrationen.

En samordnad lokalisering av lokala servicekontor som bryts ut från länsorganen och som funktionellt hör ihop anser vi kunna öppna möjligheter för en ökad decentralisering till orter utanför länets administrativa centrum. Lokal service i skogsvårdsstyrelsens och lantbruksnämndens regi har i hög grad samma avnämare och skulle kunna samlokaliseras för att bl. a. administrativt stödja varandra. Även arbetsförmedlingens service skulle i vissa fall kunna samordnas med de åtgärder lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen diskuterar.

Arbetsmarknadsfrågor handlar det också ofta om i de nuvarande företagareföreningarnas näringspolitiska arbete. Genom den utveckling av organisationen för den regionala näringspolitiken statsmakterna beslutat om ökar möjligheterna att lokalisera företagsservice till flera punkter i länen. Skatteorganisationen och kronofogdeverksamheten är, som vi berört, andra områden med gemensamma uppgifter som kan samordnas. Enligt vår mening gäller det att få de olika myndigheterna och huvudmännen att arbeta gemensamt – t. ex. genom att göra tjänster åt varandra. Kan samhällsorganen i väsentligt större utsträckning än hittills bryta gränserna mellan sig, betyder det att en större del av servicen når ut till lokal nivå i samhället.

Som en illustration till våra slutsatser om ett ökat lokalt samarbete skall framhållas att kommuner, landsting och statliga myndigheter under flera år – bl. a. i Boden, Linköping, Ljusdal och Tierp – försöksvis samverkat för att kunna erbjuda en samordnad service inom *hälso- och sjukvården och den sociala verksamheten*. I en del fall har samarbetet framför allt omfattat kommunala och landstingskommunala vårdcentraler. På andra orter har länsarbetsnämnden, försäkringskassan, skyddskonsulenter och polisen också deltagit.

Erfarenheterna, som dokumenterats i flera rapporter[1], tyder på att samarbetet kan stöta på flera praktiska problem. Reglerna inom olika verksamhetsområden är i regel komplicerade och gör hela området svåröverblickbart. De olika organen skall lära sig att förstå varandras roller. Arbetsmetoder måste förändras. Det behövs gemensam utbildning och samarbetsträning. Samordningen fordrar en administrativ ledning för att kunna fungera. Gemensamma lokaler och områdesindelningar är andra förutsättningar som väsentligt underlättar samarbetet, visar en del av de resultat som redovisats.

Statskontoret har i REGAD-arbetet uppmärksammat behovet av att lokalt förbättra

[1] Se t. ex. "Socialstyrelsen redovisar", 1977:10, Social samverkan.

kundservicen inom andra grenar än den sociala verksamheten. I rapporten diskuteras en administrativ samverkan mellan olika myndigheter på den lokala nivån, t. ex. gemensam telefonjour och reception, cirkulationstjänstgöring för personalen, utbildning, samannonsering och samdistribution av information. Statskontoret och byråkratiutredningen har startat en försöksverksamhet med ett antal myndigheter i Linköping när det gäller skatterna och den allmänna försäkringen.

En annan form av samarbete är den service *postverket* lokalt genom sin lantbrevbäring utför åt de sociala myndigheterna i många kommuner. Lantbrevbärarna sköter hemsändning av livsmedel och t. ex. medicin åt glesbygdsbor som saknar möjligheter att på egen hand färdas till butiker och andra serviceställen. De håller också en värdefull personlig kontakt med många som bor isolerat. Postverkets sociala glesbygdsservice finns för närvarande i ett 90-tal kommuner, omfattande ca 1 200 lantbrevbäringslinjer. Erfarenheterna av samarbetet är mycket goda och verksamheten beräknas om några år komma att omfatta i runt tal 1 500 linjer.

Utrymme för ett samarbete som gör det möjligt att upprätthålla en decentraliserad service kan också finnas *inom* en verksamhetsgren – mellan lokala enheter på olika orter. Arbetsbelastningen kan för de olika organen variera under skilda delar av året. Som en beredskap fordras det ibland en personalstyrka som kan användas för att förstärka de lokala organen. En sådan personalberedskap behöver enligt vårt sätt att se inte alltid finnas hos den största lokala enheten, som för övrigt ofta är lokaliserad till länets administrativa centrum. Låter man tvärtom de lokala myndigheterna på mindre orter inom en verksamhet få en viss överkapacitet, kan den lika väl utnyttjas för att förstärka organisationen på andra håll inom eller utanför länet när det behövs.

I några län – bl. a. Kronobergs och Västernorrlands – har gjorts mer omfattande undersökningar om möjligheterna att förändra den regionala och lokala samhällsförvaltningen så att service och sysselsättning kan spridas. Ekonomiska medel eller andra styrinstrument fordras för att en decentraliserad lokalisering av förvaltningen skall kunna genomföras. Vi föreslår att länsstyrelserna regelbundet skall vara med och bedöma förutsättningarna för de förändringar i den regionala eller lokala samhällsservicens lokalisering som sektororganen aktualiserar. Möjligheterna bör också prövas att lägga avgöranden om ortsvalet för lokal statlig service på regional nivå.

Vi avser att i vår fortsatta verksamhet hålla kontakt med det arbete för förstärkning av den lokala samhällsservicen som sker i länen.

Sysselsättningsutredningen kommer i sin behandling av den offentliga sektorns roll i den framtida regionalpolitiken också att ta upp frågan om decentraliseringen som ett regionalpolitiskt medel.

6.9 Förenkla planerings- och handläggningssystemen!

Det finns planerings- och handläggningssystem som är så tekniskt och administrativt komplicerade att det försvårar en insyn – t. ex. för lokalt och regionalt förtroendevalda eller för den enskilde. Väghållningen är ett exempel[1]. En onödigt invecklad planering av investeringarna kan t. ex. innebära att det är svårt att se hur olika moment i bedömningarna vägts mot varandra. Det minskar förutsättningarna för andra än experterna själva att

[1] Vissa förändringar har beslutats med ledning av våra förslag i delbetänkandet Samordnad regional vägplanering (Ds Kn 1977:2).

förstå innebörden i argumenteringen och riskerar därmed att reducera möjligheterna t. ex. för de med vägmyndigheterna samverkande organen på regional och lokal nivå att påverka de slutliga ställningstagandena.

Krångliga bestämmelser och en komplicerad handläggning i de löpande ärendena förekommer inte minst på byggnadsområdet och inom beskattningen. Lagstiftningen är på dessa områden mycket detaljerad. Det behövs också i det enskilda fallet en rad uppgifter för att myndigheten skall kunna fatta beslut. En följd av detta är att detaljkontrollen blir arbetskrävande. Enklare handläggningssystem skulle frigöra resurser som kan användas för viktigare uppgifter.

I utformningen av planerings- och handläggningssystemen är det angeläget att regionala och lokala organ aktivt deltar. Förändringar som initieras och formas enbart på central nivå riskerar att i första hand tillgodose det centrala organets behov och verkar därför centraliserande.

Förvaltningsutredningen (B 1977:01) och byråkratiutredningen (Kn 1976:05) kommer att närmare behandla problemen med en invecklad handläggning. Vi räknar med att båda utredningarna kommer att lägga fram förslag som har intresse från de synpunkter som redovisats i det här avsnittet.

6.10 Anpassa ADB-utvecklingen till decentraliseringssträvandena!

6.10.1 *Sektorlösningarna dominerar*

ADB-tekniken har snabbt kommit att utnyttjas inom den statliga, landstingskommunala och kommunala förvaltningen. Utvecklingen har sannolikt varit en förutsättning för att dessa organ skall klara alla nya arbetsuppgifter.

Sektoriseringen av förvaltningsarbetet kännetecknar i hög grad den genomförda datoriseringen. Det har ansetts naturligt att bygga upp ADB-system sektor för sektor efter hand som kraven på administrativa hjälpmedel gjort sig gällande. Inom arbetskrävande områden som beskattning, socialförsäkring och statistik har det byggts upp särskilda ADB-resurser inom respektive sektor. Inom andra mindre sektorer har man infört sektorvisa ADB-system men ofta koncentrerat själva driften till en gemensam datacentral. Så t. ex. utnyttjas i ADB-systemet för studiestöd den statliga dataservicebyrån DAFA (datamaskincentralen för administrativ databehandling).

Sektorvisa system har också tagits i bruk inom den statliga personal- och ekonomiadministrationen. Datoriseringen inom den landstingskommunala sektorn har ofta inneburit att varje landsting för sig eller att några landsting i samverkan byggt upp sina ADB-system. På den kommunala sidan anlitar ett stort antal kommuner dataserviceföretaget Kommundata AB. Företaget utvecklar och tillhandahåller ett stort antal system för bl. a. den kommunala administrationen.

ADB-utvecklingen hittills har till stor del kommit att styras av att maskinsystemen i huvudsak varit konstruerade för centrala ADB-lösningar – och dessutom betingat mycket höga anskaffnings- eller hyreskostnader. Samtidigt har det varit brist på utbildad personal. Framför allt dessa faktorer har tidigare gjort det nödvändigt att i betydande utsträckning centralisera

såväl systemutvecklingsarbete som drift och övriga ADB-funktioner.

De tekniska och personella förutsättningarna för datoriseringen har i sin tur nödvändiggjort en organisatorisk och lagteknisk anpassning. Därmed har ADB-tekniken som den hittills utnyttjats kommit att förstärka övriga centraliseringstendenser i samhället. Denna centralisering har betydligt underlättat rikssamordning och riksåtkomst till data om t. ex. fysiska personer. Detta har i vissa fall inneburit effektivitetsvinster för såväl den enskilde som för samhället. Centraliseringen medför emellertid även nackdelar. Vi resonerar mer om dessa i de följande delavsnitten.

6.10.2 *Datorernas centraliserande effekt enligt datasamordningskommittén (DASK)*

DASK uttalar i sitt betänkande (SOU 1976:58) att det inte synes ha någon större betydelse för användarna om datordriften är centraliserad eller regionaliserad. För dem är det i första hand viktigt att ha tillgång till de data och kunna göra de databearbetningar som behövs i deras verksamhet. Flertalet skäl talar enligt DASK även i framtiden för gemensam, centralt styrd och sammanhållen systemutveckling inom sådana verksamheter som inte är lokalt eller regionalt avgränsade och som skall vara lika över hela landet.

ADB-system som används för framställning av underlag för planering och styrning av verksamheter, leder i allmänhet genom det sätt på vilket de används till centraliserad styrning och kontroll. Vidare bedömer DASK att datatekniken bl. a. lett till s. k. funktionell centralisering. Arbetsuppgifter som tidigare utförts av skilda enheter inom en myndighet eller annan organisationen eller av skilda myndigheter har förts samman.

Datatekniken har också bidragit till viss maktförändring mellan och inom myndigheter. Myndigheter och avdelningar som svarar för teknisk utveckling och underhåll av ADB-system får ofta inflytande även på utformningen och tolkningen av regelsystemen inom sakområdena.

6.10.3 *Nackdelar med central ADB-hantering*

Terminalsystem ger praktiska förutsättningar för decentralisering inom många verksamheter men har – liksom ADB-system utan terminaler – också åtskilliga nackdelar från decentraliseringssynpunkt. Dessa är bl. a. de mycket stora investeringskostnaderna som fordrar relativt lång oförändrad användning av systemen och därmed små möjligheter till förändringar.

Vidare kan centralt utvecklade system mycket sällan ta hänsyn till speciella lokala eller regionala förhållanden. Alla som använder ett och samma ADB-system tvingas i allt väsentligt att utnyttja en och samma rutin. Myndigheter som är anslutna till ett centralt system måste anpassa sina egna administrativa rutiner och sina tidsscheman till den centrala datorn. ADB-tekniken blir lätt styrande för bestämmelser och myndigheters sätt att arbeta.

Den sektorisering av förvaltningsarbetet som vi tidigare kritiserat förstärks av de centrala systemen. Myndigheterna får svårt att lokalt samarbeta och ta hänsyn till varandra eftersom de var och en är tvungna att följa de rutiner som gäller för det centrala ADB-systemet inom den egna sektorn.

Med ADB-system – särskilt om de är centrala – drabbas den enskilde ofta av stelbenta och tidsödande åtgärder från myndigheternas sida. Särskilt påtagligt är detta vid olika slag av utbetalningar. Rättelser av fel eller andra nödvändiga ändringar och kompletteringar av den lagrade informationen i ADB-systemen kan också dröja.

Datamaskinernas lokalisering har enligt vår mening särskild betydelse för den regionala och lokala samhällsplaneringen. Samhällsplaneringen kräver fortlöpande ändringar och anpassningar av datorprogram och av de register som utgör underlaget för planeringsarbetet. Sådana ändringar och anpassningar är svåra att åstadkomma i centraliserade ADB-system. Närhet till datamaskinerna underlättar planeringen av deras användning.

6.10.4 *Tekniken ger decentraliseringsmöjligheter*

Vi anser att ADB-tekniken som den hittills kommit att utnyttjas bidragit till att vidmakthålla och att öka centraliseringsprocessen inom många delar av samhällsförvaltningen. Därför är det angeläget att ändra utvecklingen om den decentralisering som vi anser nödvändig skall kunna förverkligas. Detta fordrar som vi ser det både uppbyggnad av decentraliserade ADB-system och åtgärder för att anpassa befintliga system till en decentraliserad förvaltnings behov. Flera av de nuvarande centrala ADB-anläggningarna behöver t. ex. förses med effektivare terminalsystem. Vidare bör regionala datoranläggningar successivt byggas ut så att de kan utnyttjas inom flera olika förvaltningssektorer. Den tekniska utvecklingen inom minidator- och datorkommunikationsområdena kommer att underlätta sådana strävanden.

Nya ADB-system fordrar delvis nya rutiner för bl. a. systemutvecklingsarbetet. Betydligt mer utredningsresurser än hittills bör satsas på alternativa ADB-tekniska lösningar. Valmöjligheter mellan olika ADB- lösningar måste finnas när beslut om organisationsform fattas för de verksamheter som skall datoriseras.

Förutsättningar för personalens medverkan i systemutvecklingsarbetet måste vidare utvecklas. Bl. a. bör lokalt och regionalt placerad personal utbildas så att den får reella förutsättningar att delta i själva systemutvecklingen. Den nuvarande utbildningen syftar enligt vår mening ofta endast till att underlätta genomförandet av färdiga lösningar.

Regeringen har under hösten 1977 tillsatt en särskild *samrådsgrupp för datafrågor*. Gruppen skall enligt sina riktlinjer utarbeta principer som krävs för en "medveten datapolitik". Bland annat skall gruppen precisera de långsiktiga målen för ADB-användningen och dess effekter. Syftet är att skapa bättre överblick över bl. a. användningsområden, funktions- och driftssäkerhet, användarnas och övriga personalgruppers inflytande över systemutveckling och drift, medbestämmandefrågor i övrigt och strävandena till decentralisering. Regeringen har vidare uppdragit åt *riksrevisionsverket, statskontoret och försvarets rationaliseringsinstitut* att utreda hur beslutsunderlaget när det gäller att införa datateknik i statsförvaltningen kan förbättras. Uppdraget omfattar även metoder för att i en rad övriga hänseenden förbättra statens användning av ADB.

6.11 Flytta ut handläggningen av ekonomi- och personaladministrativa ärenden!

6.11.1 *Statlig ekonomiadministration*

De ekonomiadministrativa rutinerna hos myndigheterna kan utgöra ett hinder för decentralisering. Regeringen utövar central styrning genom regleringsbreven. Den centrala förvaltningen kan i sin tur föreskriva – ofta genom att höja detaljeringsgraden i regleringsbreven – hur regionala och lokala organ får utnyttja anvisade anslag. Medlen delas upp på en rad anslag och kan vanligen inte utan särskilda medgivanden föras över från ett ändamål till ett annat. Det gäller både sakanslag och de anslag som skall täcka kostnaderna för administrationen – löner, lokaler, expenser, reseersättningar och utrustning. I vissa fall får den regionala eller lokala nivån begränsade befogenheter – eller inga befogenheter alls – att själv avgöra hur anslagen skall användas.

Ekonomiadministrationen kan inte ses isolerad från det övriga arbetet inom en myndighet. Den ekonomiadministrativa handläggningen återspeglar arbetsuppdelningen i stort. Decentraliseringsåtgärder som kommer till uttryck i ändrade lagar, instruktioner och andra regler måste följas av ändringar i myndigheternas ekonomirutiner.

Vi anser att varje samhällsorgan som ansvarar för en verksamhet skall ha befogenheter att med minsta möjliga restriktioner disponera de resurser som anslås för verksamheten. Rutiner för ekonomiadministrationen behöver därför utvecklas så att decentraliseringssträvandena inte försvåras. Det gäller myndigheternas planeringssystem, arbetet med anslagsframställningar, fördelning av resurser genom regleringsbrev, myndigheternas ekonomiska redovisning och den ekonomiska rapporteringen mellan under- och överordnade myndigheter.

6.11.2 *Statlig personaladministration*

Det personaladministrativa arbetet har efter hand blivit alltmer komplicerat. Beslut skall fortlöpande fattas om ett stort antal enskilda åtgärder – det kan gälla löner, ledigheter eller andra anställningsvillkor. Bestämmelserna är i många fall mycket detaljerade och svåra att överblicka. Arbetet fordrar expertkunnande. Det har i många fall verkat centraliserande på handläggningen.

Befogenheterna att fatta beslut ligger centralt, regionalt eller lokalt. Uppdelningen varierar emellertid mellan olika verksamhetsgrenar. I tillsättningsärenden används ofta lönegradsgränser för att bestämma den regionala och lokala beslutanderätten. Vi kan konstatera att spännvidden är stor mellan t. ex. lantbruksnämnderna som tillsätter tjänster t. o. m. F 5 och länsstyrelserna som normalt kan utse befattningshavare i tjänster t. o. m. F 21. När det gäller beslut om tjänstledigheter växlar befogenheterna bl. a. med hänsyn till ledighetstidens längd.

Statskontorets REGAD-grupp har tillsammans med statens personalnämnd genom en *enkät till 21 statliga verk* samlat in uppgifter om fördelningen av befogenheterna i den personaladministrativa verksamheten. Enkäten motiverar den allmänna slutsatsen att decentraliseringsgraden är låg inom det personaladministrativa området. Ett belägg för detta är att endast 5 av totalt 21 verk har ett helt decentraliserat beslutsfattande i handläggningen av "ett genomsnittligt PA-ärende".

I REGAD-materialet konstateras att de stora statliga verken – framför allt affärsverken – är mest decentraliserade. Affärsverken har genom sina speciella arbetsuppgifter och sitt resultatansvar stor handlingsfrihet i ekonomiska och administrativa frågor. Det är en förklaring. En annan är att stora verk i allmänhet har en omfattande personalstyrka på regional eller lokal nivå. Det ger ofta underlag för en personaladministrativ funktion även utanför centralförvaltningen.

Som en följd av strävandena att öka personalens medbestämmande sker nu en decentralisering av det löne- och personalpolitiska arbetet. Huvudavtalen mellan staten och personalorganisationerna skall följas av lokala avtal. Det innebär större självständighet på regional och lokal nivå än tidigare – bl. a. med möjligheter för regionala och lokala organ att i viss utsträckning anpassa lönesättningen till de egna förhållandena. Genom de på senare tid slutna centrala avtalen får de lokala och regionala parterna således befogenheter att inom givna ekonomiska ramar ingå kollektivavtal om vissa lönefrågor.

Det nyligen träffade centrala medbestämmandeavtalet på statens område innebär att förhandlingsarbete kan komma att bedrivas hos myndigheter på alla nivåer. Förhandlingsverksamheten tillkommer visserligen enligt avtalet den centrala nivån. Det centrala organet kan emellertid i större eller mindre utsträckning decentralisera förhandlingsarbetet till regional eller lokal nivå. De centrala parterna har vidare i anslutning till medbestämmandeavtalet gemensamt uttalat att tyngdpunkten i förhandlingsarbetet skall ligga på den lokala eller regionala nivån. En utgångspunkt bör vara, har det också framhållits, att myndigheterna skall sträva efter "en så långt gående decentralisering som kan anses lämpligt".

Vi anser att de flesta personalärendena bör kunna beredas och beslutas inom den lokala eller regionala myndigheten där den berörda personalen är verksam. För små regionala och lokala organ kan det vara svårt att få underlag för den expertis som fordras. Samarbete med andra statliga myndigheter lokalt eller på länsnivå kan vara ett sätt att lösa problemen. Allmänna råd från centrala organ till ledning för ett lokalt personaladministrativt arbete ger också möjligheter att utveckla kunnandet på olika nivåer.

Decentraliseringssträvandena underlättas vidare om reglerna inom det personaladministrativa området blir enklare och enhetligare. Centrala kollektivavtal bör efter hand kunna bidra till den eftersträvade enhetligheten. Förenklingar i regelsystemet kan åstadkommas i det löpande avtalsarbetet. Vi vill understryka att en decentraliserad personaladministration även med väsentligt enhetligare och enklare regler kommer att fordra betydande utbildningsinsatser hos regionala och lokala organ.

7 Effekter av decentralisering

7.1 Några grundläggande frågor

En ökad decentralisering har många slag av effekter. En del av dessa har vi diskuterat i föregående kapitel. Förstärkning av den lokala och regionala nivåns kunnande syftar till att åstadkomma den sakkunniga handläggning som fordras. Utveckling av ramsystem för fördelning av ekonomiska resurser skall möjliggöra en utflyttning av beslutanderätt i ärenden med ekonomiskt innehåll.

I detta kapitel tar vi upp några effekter av mer grundläggande karaktär. Det handlar i väsentlig utsträckning om effekter som brukar åberopas när skälen för och emot en ökad decentralisering diskuteras. Hur påverkas den enskildes krav på rättssäkerhet av decentraliseringsåtgärderna? Vilka blir konsekvenserna för personalen? I vilken utsträckning kan de ekonomiska effekterna stimulera decentralisering? När håller de omvänt tillbaka strävandena att omfördela befogenheter och resurser?

7.2 Tillgodoses den enskildes krav på likformighet och rättssäkerhet?

Den enskilde skall inte lida några rätts- eller rättighetsförluster. Detta är en grundläggande princip. Blir det genom utflyttning av beslutanderätt till regional eller lokal nivå svårt att tillgodose den enskildes berättigade krav kan detta utgöra ett hinder för decentralisering.

Det finns två typer av situationer att diskutera: I vissa fall handlar det om en strikt tillämpning av centralt utarbetade bestämmelser. Det kan t. ex. gälla förmåner inom den allmänna försäkringen och reglerna för vad som i taxeringsarbetet skall vara inkomst. Möjligheterna att inom arbetsmarknadspolitiken få olika slag av utbildning eller omställningsbidrag är också sådant som centralt regleras i detaljerna. Regionala olikheter skulle uppfattas som orättvisa.

Den enskilde behandlas emellertid inte alltid mer likvärdigt om besluten fattas centralt än om avgörandena sker lokalt eller regionalt. Är det geografiska avståndet stort mellan beslutsorganet och den ärendet gäller kan underlaget för avgörandet bli ofullständigt. Vid en central prövning är det från den utgångspunkten inte säkert att behandlingen i två ärenden när förhållandena framstår som lika blir helt identisk.

Inom den andra typen av ärenden är det för en likvärdig behandling inte ens önskvärt att ställningstagandena skall vara identiska. *Likformighet är inte alltid detsamma som likvärdighet.* De regionala och lokala organen skall tvärtom i olika situationer kunna variera sina bedömningar med utgångspunkt i de regionala och lokala förutsättningarna. I själva verket kan resultatet av decentraliserade befogenheter – genom en god kännedom om de lokala förutsättningarna och genom den samordning som regionalt och lokalt överbryggar sektortänkandet – bli bättre än i en central handläggning.

Tillämpningen av byggnadslagstiftningen är ett exempel på en verksamhet där det inte är lämpligt med en omfattande central beslutanderätt. Anpassningen till den lokala miljön och de enskilda människornas olika intressen gör det naturligt att lägga tyngdpunkten i handläggningen lokalt.

Hur förutsättningarna att decentralisera påverkas av den enskildes krav på rättssäkerhet får enligt vår bedömning prövas ärendegrupp för ärendegrupp. Vi menar att det knappast går att dra mer generella slutsatser. För en del typer av ärenden är det sannolikt tillräckligt om bestämmelserna förtydligas så att möjligheterna till enhetliga lokala eller regionala bedömningar förbättras.

7.3 Trygghet och utveckling för personalen

Decentralisering av den offentliga verksamheten får olika effekter för de anställda, beroende på var i förvaltningen de arbetar och vilka uppgifter de har. Arbetsuppgifter förändras och ges ett helt eller delvis nytt innehåll. Erfarenheten visar att sådana förändringar kan skapa otrygghet. Denna otrygghet blir särskilt stor om förändringarna planeras och genomförs utan en tillfredsställande omställnings- och utvecklingsberedskap för den personal det gäller.

Vår grundsyn när det gäller de personalpolitiska effekterna är emellertid positiv. Decentraliseringsåtgärderna kommer att utveckla arbetsuppgifter och organisation på ett sätt som i en samlad bedömning har ett mycket stort värde för de offentligt anställda. Decentraliseringen syftar bl. a. till att förbättra arbetsformerna. Större ansvar ger ökad arbetstillfredsställelse. Fler stimuleras att förbättra sitt kunnande och får därmed bättre möjligheter att välja sysselsättning. Tillsammans kan det gynnsamt påverka den enskildes anställningsvillkor och därmed rekryteringen på regional och lokal nivå.

Centralt ger omfördelningen av uppgifter och befogenheter möjligheter för personalen att ägna sig åt nya uppgifter. Samordning, information, råd och service – åtgärder som syftar till att stimulera regionala och lokala organ i ett samspel inom olika arbetsfält – får ökad tyngd. En sådan omorientering av arbetet på central nivå är från personalpolitisk synpunkt en betydelsefull effekt av decentralisering.

Decentraliseringsåtgärderna måste genomföras i former som innebär att de anställdas krav på trygghet och utvecklingsmöjligheter beaktas. Från den utgångspunkten bör det i ett decentraliseringsprogram finnas ett *trygghets- och utvecklingsmål* för de offentligt anställda. Till detta hör enligt vår mening framför allt att berörd personal i målsättningen för den omplaceringsverksamhet som kan bli aktuell i samband med en decentraliseringsåtgärd ges likvärdiga arbetsuppgifter. Utvecklingsmålet tillgodoses genom olika slag av

personalutvecklande åtgärder som underlättar för de anställda att utföra nya eller förändrade arbetsuppgifter.

Vi anser att målsättningen vid planering av decentraliseringsåtgärderna skall vara att flyttning av personal från en ort till en annan undviks.

Principen bör vara att dessa frågor skall ha reglerats när ett beslut om decentralisering fattas. Trygghetsfrågornas lösning blir en viktig förutsättning för personalens intresse och för ett i praktiken framgångsrikt genomförande av decentraliseringsåtgärderna.

7.4 Ekonomiska konsekvenser av decentralisering

7.4.1 *Kostnadsbesparingar genom enklare handläggning*

Kortare beslutsvägar

En decentraliserad förvaltning kan bidra till att hålla kostnaderna för administrationen nere. Kortare beslutsvägar kan innebära reducerade handläggningstider. Det skall också skjutas fram när man bedömer motiven för att flytta uppgifter och befogenheter från central till regional och lokal nivå. Till detta skall läggas, som vi tidigare betonat, att en enklare handläggning i regel också för den enskilde betyder mindre besvär och att tidsåtgång och utgifter kan begränsas. Det är viktigt att effekterna just för den enskilde uppmärksammas i diskussionen om en ökad decentralisering.

Kostnadsbesparingar kan göras i förvaltningen om dubbelarbete elimineras – t. ex. den beredning i ett och samma ärende som förekommer både regionalt och hos centrala organ. I vägverkets projektering av statliga vägar och i samrådet med väghållande kommuner om projektering av statskommunala vägar prövas detaljerna i vägarnas utformning både regionalt och centralt. Statskontoret har i en bilaga[1] till vårt delbetänkande om decentraliserad vägplanering med några praktiska fall illustrerat hur omständlig handläggningen kan bli därför att flera nivåer är engagerade.

Ett dubbelarbete sker bl. a. också när länsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen var för sig bereder en ansökan om statligt regionalpolitiskt stöd från ett företag. Det är regel att de företagsekonomiska förutsättningarna – även i ärenden där det inte fordras rikssynpunkter – först utreds på länsnivå men sedan också centralt innan arbetsmarknadsstyrelsen beslutar. Skall regeringen besluta, bereder normalt både länsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen ärendet innan regeringen tar ställning. Det händer att företag som söker stöd i kontakter med samhällsorgan vid olika tidpunkter får besvara i stort sett samma frågor från företrädare för de olika nivåerna i handläggningen. Överhuvudtaget finns det i ett stort antal ärenden som skall avgöras på central nivå ett omfattande remissförfarande som engagerar myndigheter på det regionala planet – och i åtskilliga fall lokala organ.

Även i samband med besvärsprövningen förekommer det genom remissförfarandet ett dubbelarbete och en tidsutdräkt som många gånger är onödig. Som vi tidigare framhållit har frågan om att begränsa antalet onödiga remissyttranden i statsförvaltningen uppmärksammats av konstitutionsutskottet (1975/76:50). Utskottet har uttalat sig mot besvärsremisser som kan karaktäriseras som rutinåtgärder.

[1] Vägplanering (Ds Kn 1977:3)

I det här sammanhanget vill vi peka på erfarenheterna från det decentraliseringsarbete som med början under 1960-talet bedrevs av departementsutredningen.[1] Mellan åren 1965 och 1972 flyttades med anledning av departementsutredningens arbete beslutanderätt i ca 130 olika grupper av ärenden – motsvarande 8 000 enskilda ärenden om året – från regeringen till underlydande myndigheter. Utredningens arbete har sedan fortsatt i statsrådsberedningen. Decentralisering har samtidigt ägt rum genom annat utredningsarbete i regeringskansliet.

En summering av resultaten visar att decentraliseringen från regeringen sedan mitten av 1960-talet fram till mitten av 1970-talet motsvarat omkring 20 000 handlagda ärenden om året. Det har framför allt varit flyttningar av beslutanderätt till de centrala ämbetsverken. Delvis har också länsstyrelsernas och andra statliga myndigheters arbete förändrats. Krav på personalförstärkningar för den ändrade handläggningen har endast undantagsvis förekommit. I nästan samtliga fall hade de nya beslutsmyndigheterna redan tidigare deltagit i ärendenas beredning – genom att avge yttrande till regeringen. Ökade resurser som begärts i några fall har vägts upp av en minskad handläggning i regeringskansliet.

Minskat behov av statlig tillsyn

Tillsyns- och kontrollarbetet syftar till att tillgodose strävandena efter effektivitet i förvaltningen, t. ex. genom att statliga bidrag används för de ändamål som är avsedda. Den här styrningen fordrar å andra sidan betydande administrativa resurser – både hos statliga och hos kommunala organ. Kan dessa resurser frigöras för andra uppgifter ökar värdet av en decentraliseringsåtgärd.

Kommunalekonomiska utredningen framhåller i betänkandet (SOU 1977:48) Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna att statsbidragsärendena utgör en betydande arbetsbelastning för de statliga myndigheterna – trots att handläggningen numera i många fall förenklas. Genom det statliga ekonomiska stödets utformning med ett 70-tal speciella statsbidrag har de kommunala organen en stor arbetsbörda. Bidragens nuvarande utformning tvingar kommunerna i en del fall till en onödigt omfattande ekonomisk redovisning. Arbetet med rekvisition av statsbidragen försvåras också av att de olika bidragsbestämmelserna varierar. Speciellt inom den sociala verksamheten – nykterhetsvården är ett exempel – fordras mycket detaljerade uppgifter och därmed ett betydande administrativt arbete hos både stat och kommun för att bidragen skall kunna utbetalas. Som vi tidigare redovisat har kommunalekonomiska utredningen föreslagit att 14 av 52 granskade statliga bidrag skall ersättas av en ökning i de generella skatteutjämningsbidragen.

7.4.2 *Ökade kostnader för en del typer av decentralisering*

Kostnader för administrationen

Vi har i det föregående avsnittet pekat på att en decentraliserad handläggning kan minska kostnaderna – både för den enskilde och för samhället. Emellertid kan en decentraliseringsåtgärd med andra förutsättningar i en del

[1] En översiktlig redogörelse för resultaten redovisas i bilaga D.

fall också fördyra det administrativa arbetet.

Ökade kostnader kan bli resultatet t. ex. om det fordras en omfattande central samordning – eller om befogenheter decentraliseras till regionala och lokala organ som inte förfogar över den expertis som behövs. För att vi skall kunna tillvarata decentraliseringens positiva effekter fordras antingen en förstärkning av det regionala och lokala organet eller att man regionalt eller lokalt klarar sig utan det här expertkunnandet. Om det senare betyder en sämre handläggning och att resurserna inte utnyttjas lika effektivt som tidigare är det en minuspost. Samma sak gäller om den enhet som får de decentraliserade befogenheterna blir för liten för att helt kunna sysselsätta de specialister som behövs. En centralt placerad expertis med starkt specialiserade arbetsuppgifter räcker kanske inte för att delas upp på regionala eller lokala organ.

En decentralisering som innebär att vi får fler distrikt eller servicepunkter kan också fördyra administrationen. Förhållandet är detsamma om vi diskuterar en förstärkning av personalen hos redan verksamma regionala och lokala organ. Ändrade arbetsuppgifter som ställer ökade krav på personalen hos regionala och lokala organ kan slutligen påverka lönestrukturen så att kostnaderna stiger.

En del av de ekonomiska effekter vi diskuterat kan reduceras genom olika slag av åtgärder. Ökad utbildning är som vi tidigare sagt ett sätt att förbättra kunnandet hos personalen på regional eller lokal nivå. Utbildningen medför kostnader men frigör i nästa steg expertresurser på central nivå som kan användas för andra uppgifter, t. ex. i utvecklingsarbetet. Flera regionala eller lokala organ har också möjligheter att gemensamt utnyttja personal med specialkunnande som inte får tillräckliga uppgifter hos varje enskilt organ.

Som vi tidigare betonat handlar kostnadsresonemanget inte bara om de statsfinansiella och de kommunala effekterna. Olika lösningar har skilda ekonomiska konsekvenser t. ex. i form av reskostnader och tidsåtgång också för den enskilde. I ett totalekonomiskt perspektiv behöver inte den för stat eller kommun minst kostnadskrävande lösningen vara det bästa alternativet. De ökade kostnader för administrationen som en decentraliseringsåtgärd orsakar får också vägas bl. a. mot de sysselsättningspolitiska behoven.

Ökad ambitionsgrad fordrar decentraliserad handläggning

Om syftet med reformarbetet är att väsentligt höja ambitionsnivån inom ett område, och decentraliseringen utgör en förutsättning för detta, stiger med säkerhet de sammanlagda kostnaderna för samhället. Mentalsjukvårdens överförande till landstingen och den nyligen genomförda utbyggnaden av högskoleutbildningen är belysande exempel. En långt utvecklad decentralisering har i dessa fall varit ett medel för en förbättrad service åt medborgarna. Administrationen av den decentraliserade organisationen kostar mer än den gamla administrationen. I förhållande till samhällets totala kostnader för den utökade samhällsverksamheten utgör administrationskostnaden för den nya verksamheten emellertid bara en begränsad del.

Ett annat exempel där ökad ambitionsgrad från samhällets sida snarare än själva decentraliseringsåtgärden innebär ökade kostnader är den tidigare redovisade (prop. 1977/78:129) förstärkningen av kronofogdeverksamheten.

Huvudsyftet är att effektivera indrivningsarbetet genom att tillföra ett antal nya tjänster. I stället för den av kronofogdemyndighetsutredningen föreslagna minskningen av antalet distrikt bibehålls distrikten samtidigt som vissa av dem förstärks. För att ta till vara den överkapacitet som tidvis kan förekomma framför allt inom de mindre distrikten genom en ojämn ärendetillströmning föreslås ökad personalutlåning mellan distrikten.

7.4.3 *Exempel på överväganden om de ekonomiska effekterna*

Principiellt går det att resonera om de ekonomiska effekterna av en decentralisering i termer som vi här gjort. Det finns flera slag av besparingar att göra. Ökade kostnader kan också bli resultatet. Samtidigt har vi funnit att det möter stora svårigheter att mer exakt bedöma de ekonomiska konsekvenserna, eftersom en decentraliseringsåtgärd genom samhällsarbetet komplicerade karaktär ofta har många direkta och indirekta effekter. Framför allt när vi skall göra en totalekonomisk bedömning och i den ta med resultatet för den enskilde blir det svårt att i förväg göra säkra bedömningar.

Vi kan belysa våra synpunkter med följande erfarenheter:

Statliga verk som arbetar i konkurrens med andra eller som tillhandahåller servicetjänster mot avgift har ett speciellt tryck på sig att hålla kostnaderna nera. Sådana verk har ofta funnit att en långt driven decentralisering bidrar till en positiv resultatutveckling. Ändå upprättas normalt inga exakta ekonomiska kalkyler som belyser effekterna av decentraliseringsåtgärderna. De flesta verksamhetsgrenarna är komplicerade. Det betyder att relativt få faktorer kan beräknas eller kvantifieras. Direkt mätbara är ofta bara de rationaliseringsvinster som uppkommer genom att olika handläggningsmoment försvinner från central eller regional nivå.

Postverket är ett organ som resonerar på det här sättet. Posten håller för närvarande på att genomföra en plan för att minska den centrala förvaltningens administration med ca 15 %. De regionala förvaltningarnas administrativa resurser skall reduceras betydligt mera – upp till omkring 30 %. Omvänt kommer den lokala nivåns administration att få växa i den utsträckning som behövs för att verksamheten skall fungera. Emellertid har postverket inte i förväg sökt beräkna de ekonomiska effekterna av den rationalisering i det administrativa arbetet som förslaget innebär. För posten har det varit väsentligt att den kunnat forma en utvecklingsbar administration, som fortlöpande anpassas till de förändrade krav samhälls- och marknadsutvecklingen ställer. Den enda restriktionen uppges ha varit att den nya organisationen totalt sett inte skall få kosta mer än den tidigare.

Ett annat exempel är *televerket* som sedan år 1975 håller på att decentralisera omfattande delar av den administrativa verksamheten till de lokala teleområdena. Syftet är att i ökad utsträckning anpassa organisationen till framtida krav. Televerkets mål är att den centrala förvaltningen skall minska med ca 450 hel- och deltidsanställda. Hur stora personalökningar som samtidigt kommer att fordras lokalt har inte i förväg beräknats. Som riktmärke gäller emellertid att de sammanlagda

personalökningarna inte skall vara större än minskningen på central nivå.

Fram till slutet av år 1977 hade ca 80 % av omorganisationen hunnit genomföras. Televerket har hittills funnit att den lokala nivån behövt förstärkas med endast omkring hälften av den personalreducering som uppnåtts centralt. Den centrala administrationens kostnader minskar genom de här åtgärderna med ca 40 milj. kronor per år, medan den lokala administrationens ökar med endast omkring 20 milj. kronor. Andra väsentliga effekter av decentraliseringen – utan att de ekonomiskt kan kvantifieras – är enligt verket bättre beslut och ökad arbetstillfredsställelse för personalen.

Ett tredje exempel är *tullverket*. I samband med omorganisation och ändringar i tullproceduren har åtskilliga ärenden på det administrativa området decentraliserats från central till regional nivå. Tullverkets sakärenden – det gäller importen, exporten och expedieringen i övrigt av den utrikes trafiken – är sedan gammalt decentraliserade till de lokala tullmyndigheterna och till enskilda tjänstemän hos dessa. Tullverket framhåller att organisationsförändringen inneburit personalminskningar på central nivå sedan år 1974. Huvuddelen av dessa beror emellertid på de ändrade procedurreglerna som reducerat verkets arbetsuppgifter. Det har enligt verket inte varit möjligt att renodla personalförändringar som enbart sammanhänger med decentraliseringsåtgärderna.

Vi har dessutom varit i kontakt med bl. a. *byggnadsstyrelsen, lantbruksstyrelsen och luftfartsverket*. Det är också myndigheter som under senare år decentraliserat olika slag av arbetsuppgifter. Decentraliseringarna har kommit till stånd utan att verken gjort särskilda beräkningar av de ekonomiska effekterna. Även dessa centrala verk har grundat sina avgöranden på allmänna bedömningar av att åtgärderna skall vara till fördel för verksamheten.

Svårigheterna att dokumentera de ekonomiska effekterna av en decentraliserad handläggning betonas vidare i material som utarbetats inom statskontoret. Den s. k. REGAD-gruppen har försökt att för några ärendegrupper beskriva hur en samhällsekonomisk kalkyl av decentraliseringsåtgärder skall göras. Decentralisering av t. ex. beslut om byggnadstillstånd[1] innebär enligt det här arbetet att följande ekonomiska faktorer bör beaktas:

(1) Minskade kostnader för handläggare på central nivå;
(2) Värdet av ökad flexibilitet i handläggningen;
(3) Värdet av ökad snabbhet i handläggningen;
(4) Värdet av att onödigt krångel i handläggningen reduceras.

Enligt REGAD-gruppens bedömningar ökar samtliga redovisade faktorer den samhällsekonomiska effektiviteten. En sifferprecisering kan av det skälet begränsas till de minskade kostnaderna för handläggare på central nivå. Den vinst som samhällsförvaltningen gör är på den punkten lätt att beräkna. Det blir betydligt svårare att omsätta värdet av ökad flexibilitet, snabbhet och reducerat krångel i ekonomiska termer.

I den kalkyl som gjorts för en annan ärendegrupp – bidrag till projektering

[1] Se vårt delbetänkande (Ds Kn 1976:5) Decentralisering av beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom byggnadsverksamheten.

av beredskapsarbeten – är huvudfaktorn på samma sätt den kostnadsminskning som kan åstadkommas genom en förenkling av det administrativa arbetet hos myndigheterna. Besparingar bedöms som möjliga både i arbetsmarknadsstyrelsens och skogsvårdsvårdsstyrelsernas resp. i länsstyrelsernas kostnader för handläggare. Samtidigt tillkommer ökade handläggningskostnader inom länsarbetsnämnderna. Till en del kan dessa motverkas genom förenklade arbetsrutiner. Decentraliseringen innebär ökad snabbhet och flexibilitet i handläggningen. Redan de nuvarande arbetsrutinerna medger emellertid en relativt snabb och enkel handläggning. Tidsvinsten behöver av det skälet inte beaktas i den samhällsekonomiska kalkylen. Nettoresultatet för den studerade ärendegruppen blir ändå positivt, framhålls det i materialet från statskontorets REGAD-arbete.

7.4.4 *Tre slag av kostnadsbedömningar – våra egna slutsatser*

Enligt vårt sätt att se är det nödvändigt att i decentraliseringsarbetet skilja mellan tre olika slag av kostnadsbedömningar. I det *första fallet* blir det klart ekonomiskt fördelaktigt att decentralisera. Kortare beslutsvägar reducerar handläggningstiderna och kostnadsbesparingar kan också göras genom att dubbelarbete elimineras. Detta är fallet t. ex. om den beredning i ett och samma ärende som ibland förekommer både regionalt eller lokalt och hos centrala organ begränsas till regional eller lokal nivå.

En överföring av beslutanderätt från central nivå fordrar i sådana fall ingen förstärkning av personalen hos det regionala eller lokala organet. Värd att peka på i det här sammanhanget är också televerkets erfarenhet från de senaste årens decentralisering, som frigjort resurser i det administrativa arbetet. Som vi tidigare framhållit minskar det totala personalbehovet inom verket för dessa arbetsuppgifter.

I det *andra fallet* kan kostnaderna hos en myndighet öka om befogenheter flyttas ut från det centrala organet till regional eller lokal nivå. Vi har tidigare sagt att den expertis som fordras ibland inte kan delas upp mellan alltför många organ utanför den centrala nivån. Det centrala samordningsarbetet fordrar också resurser. Men även i det här fallet får vi räkna med besparingar. Det kan göra att de ekonomiska för- och nackdelarna – så långt de kan beräknas – väger jämnt. Här bör andra faktorer kunna fälla utslaget för en decentralisering, t. ex. ökat medborgarinflytande, bättre renodling i administrationens sätt att arbeta, effektivare sektorsamordning, regionalpolitiska hänsyn eller annat som inte direkt kan preciseras i ekonomiska termer.

I det *tredje fallet* kommer verksamheten att kräva större resurser, men dessa vägs inte upp av besparingar inom andra delar av administrationen. Sådana merkostnader beror i många fall på att samhällets ambitioner i den decentraliserade verksamheten ökat. Det kan vara fråga om att bygga ut samhällsservicen eller att göra det möjligt för en myndighet att arbeta effektivare. Högskolereformen och landstingens övertagande av mentalsjukvården är, som vi tidigare nämnt, exempel på decentralisering som syftat till att tillgodose ökade ambitioner och därför lett till högre kostnader. Den nya organisation för kronofogdeverksamheten som vi också förut redovisat är ett exempel på förstärkningar av den lokala administrationen som gör det möjligt

för en myndighet att på ett effektivare sätt lösa sina uppgifter.

Framför allt när decentraliseringen leder till merkostnader som inte är uttryck för en ökad ambition, t. ex. utbyggd service eller större effektivitet, är det nödvändigt att ta med de allmänna motiven för decentralisering. Förstärkt medborgarinflytande, större arbetstillfredsställelse för personalen och de regionalpolitiska effekterna är betydelsefulla faktorer. Det är vidare angeläget att beakta värdet av reducerad tidsåtgång och lägre kostnader för den enskilde som skall använda de tjänster det gäller. Vi räknar med att effekterna för den enskilde ofta blir väsentliga.

En samlad ekonomisk bedömning är som vi sagt också nödvändig när statsmakterna skall ta ställning till de ökade kostnader för kommuner och landsting som kan bli resultatet av decentraliserade befogenheter. Möjligheterna för kommuner och landsting att ta på sig nya, mer kostnadskrävande uppgifter är för närvarande begränsade. Skall det vara möjligt att åstadkomma en decentralisering genom förändrat huvudmannaskap, måste kommuner och landsting få de ekonomiska resurser som verksamheten fordrar.

Sammanfattningsvis finns det många faktorer att ta hänsyn till i decentraliseringsarbetet. Samlade bedömningar måste bli avgörande för om en decentraliseringsåtgärd i de enskilda fallen skall genomföras eller inte. Det är svårt att i ekonomiska kalkyler precisera alla konsekvenserna. Krav på sådana preciseringar får inte hindra decentraliseringsåtgärder som från andra synpunkter framstår som riktiga och angelägna. Vi vill framhålla att åtskilliga decentraliseringar genomförts utan mer omfattande kostnadsberäkningar. Det system med central detaljreglering som förekommer inom flera sektorer har uppenbarligen inte heller grundats på några mer ingående bedömningar av de ekonomiska för- och nackdelarna.

Både samhällsförvaltningen och den enskilde har mycket att vinna på en decentralisering av befogenheter och resurser. Vi anser att en decentraliserad offentlig verksamhet – när effekterna i det långa loppet skall bedömas – har sådana fördelar att resultaten väger upp problem och svårigheter som kan uppstå vid genomförandet.

8 Roller i en decentraliserad offentlig förvaltning

8.1 Riksdag och regering

Riksdagens och regeringens uppgift att styra landet förändras inte i en decentraliserad offentlig verksamhet. Statsmakterna skall ange målen och utforma medlen för en utveckling för människornas bästa. Till det hör att genom budgetregleringen fördela resurserna mellan olika behov och mellan olika delar av landet.

Statsmakternas åtgärder behöver emellertid inte annat än undantagsvis omfatta en reglering i detaljerna. Det finns från den utgångspunkten fortfarande en del grupper av ärenden som i de enskilda fallen avgörs av regeringen men som skulle kunna prövas av andra organ i förvaltningen. Bland det stora antalet personalärenden skulle t. ex. frågor om lön under tjänstledighet för studier och vissa pensionsfrågor kunna regleras av förvaltningsmyndigheterna. Beslut om en del statliga bidrag, t. ex. till investeringar i idrotts- och friluftsanläggningar och för vissa kulturella ändamål, kan också decentraliseras till myndigheterna. Bidrag ur allmänna arvsfonden är ytterligare ett exempel på en ärendegrupp där det finns möjligheter att minska regeringens detaljprövning.

8.2 De statliga centrala ämbetsverken

De statliga centrala ämbetsverkens arbetsuppgifter varierar och därmed deras sätt att arbeta. En del verk har en decentraliserad organisation som verkställer statsmakternas intentioner. De har i en utsträckning som växlar mellan olika verksamheter regionala och ibland lokala organ med möjligheter att väga mellan olika behov och att välja medel. Den centrala nivåns uppgift är i stor utsträckning hos dessa verk att samordna, fördela resurser och ge impulser.

Inom andra centrala statliga verk förekommer en omfattande detaljreglering i enskilda ärenden på central nivå. Vi har tidigare beskrivit dessa förhållanden. Antingen saknas det en regional och lokal organisation eller också låter centralförvaltningen den regionala och lokala nivån endast bereda en stor del av ärendena. Beslut får i andra fall fattas regionalt eller lokalt men ofta med en omfattande central tillsyn och kontroll. Handläggning av ett stort antal detaljärenden upplevs ibland hos de centrala myndigheterna som en belastning.

Vi menar att det i en decentraliserad samhällsförvaltning är naturligt att de centrala ämbetsverken skall verka för att arbetet inom deras olika sektorer bedrivs enligt regeringens och riksdagens intentioner. Rollen måste emellertid kunna renodlas betydligt mer än som hittills skett. Detta betyder att det centrala organet bara i undantagsfall skall ägna sig åt att handlägga enskilda ärenden. Istället bör resurserna användas för att utveckla det samspel mellan central, regional och lokal nivå vi tidigare talat om. Det centrala organets naturliga uppgift i förhållande till de regionala och lokala myndigheterna är att samla och förmedla erfarenheter från olika håll, utveckla metoder, samordna och rent allmänt inspirera en ändamålsenlig verksamhet. Vi anser att en tillämpning av synsättet skulle kunna innebära stora förändringar i flera centrala verks nuvarande organisation, t. ex. skolöverstyrelsen och socialstyrelsen.

Enligt vår mening blir de centrala verken – när detaljkontroll, detaljplanering och ärendehandläggning upphör eller reduceras på central nivå – mer användbara för statsmakterna i deras strävanden att få sina intentioner genomförda. Personal som handlagt löpande enskilda ärenden kan frigöras för en effektivare samordning, information och utbildning med de centrala verkens utvecklingsarbete som underlag. Vi bedömer att det totalt sett kommer att fordras mindre resurser än tidigare inom den centrala organisationen. Förhållandena växlar emellertid mellan olika arbetsområden och måste granskas verksamhet för verksamhet med erfarenheterna i decentraliseringsarbetet som underlag.

Vi konstaterar att en utveckling som medför minskad central detaljreglering är på väg. Men den kan förstärkas genom olika åtgärder. Skall de centrala organen även om ärendehandläggningen begränsas kunna ha en överblick över verksamheten måste det, som vi tidigare sagt, finnas metoder för återföring av erfarenheter och resultat. Återföringen kan ersätta den tillsyn och kontroll i detaljerna eller den centrala ärendehandläggning som ofta åberopas som ett stöd för kunskapsutveckling på central nivå. Det gäller att finna enkla former för ett erfarenhetsutbyte mellan företrädare för organ på olika nivåer. Både centrala och regionala organ har numera styrelser med representanter för politiska partier och olika intressen. Det bör bl. a. mot den bakgrunden finnas goda förutsättningar för en givande dialog om hur verksamheten bör inriktas och vilka medel som skall användas.

8.3 Regionala och lokala statliga organ

En stor del av de regionala och lokala statliga organen är utlöpare av centrala verk. Deras uppgift är i regel att verkställa den centrala nivåns intentioner. Som vi tidigare sagt har en del av dessa också möjligheter att väga mellan olika behov och att välja medel för sitt arbete. Förutsättningarna för dem att i planer och program ge uttryck åt samhällets strävanden har utvecklats de senaste tio åren.

Länsstyrelserna har fått en allt betydelsefullare uppgift att samordna samhällsplaneringen på regional nivå. Som vi förut nämnt är det angeläget att förstärka deras resurser så att de i samverkan med andra organ aktivt kan medverka i en mer åtgärdsinriktad regionalpolitik.

Utvecklingen mot en ökad handlingsfrihet för regionala organ måste fullföljas. Det kan ske genom att den centrala nivåns arbete renodlas betydligt mer än som nu är fallet. De regionala och lokala organen bör i ett samspel med den centrala nivån få väsentligt större befogenheter och resurser på olika områden. Vi menar att decentraliseringen skall omfatta både planering och verkställande åtgärder. De regionala och lokala organen bör också få större möjligheter än för närvarande att delta i de centrala myndigheternas planerings- och utvecklingsarbete.

Slutligen skall framhållas att de regionala myndigheterna bör utnyttja förutsättningarna att decentralisera befogenheter och resurser till lokala statliga och kommunala organ.

8.4 Kommunerna och landstingen

8.4.1 *Ökat samarbete*

I den offentliga verksamheten samverkar staten, kommunerna och landstingen på olika områden och i skilda former. De planerar tillsammans – t. ex. i den regionalpolitiska planeringen och i trafikplaneringen. I runt tal 80 % av kommunernas utgifter är föranledda av statliga beslut – det gäller bl. a. inom skolan och i den sociala verksamheten. I många fall bereder de också ärenden som statliga organ slutligt prövar.

Större ansvar för regionalt och lokalt förtroendevalda och ökad närhet mellan den enskilde och beslutsfattaren i förvaltningen är viktiga motiv för att decentralisera befogheter till kommuner eller landsting. Det kan också i en del fall finnas skäl att genom en decentralisering utnyttja den administrativa kapacitet som deras förvaltning har. Oavsett vilket av dessa motiv som gör sig gällande är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra en klar och entydig gräns mellan vad som skall vara statliga och vad som skall vara kommunala uppgifter. Arbets- och befogenhetsfördelningen för stat, kommun och landsting måste kunna förändras om samhällsutvecklingen fordrar det.

Det har också skett betydande förändringar i arbetsuppdelningen under senare år. Landstingen har fått huvudansvaret för hälso- och sjukvårdens praktiska genomförande. Distriktsläkarorganisationen och mentalsjukvården överfördes under 1960-talet från staten till landstingen. Inom skolan, miljövården och bebyggelseplaneringen har kommunernas positioner successivt flyttats fram. Det förekommer på flera områden att kommunala organ har myndighetsuppgifter, t. ex. inom hälsovården och socialvården. Förvaltningen specialregleras normalt genom statliga bestämmelser. Kommunernas arbete påverkas genom föreskrifter, råd och service.

En fortsatt överföring av statliga befogenheter till kommunerna och landstingen innebär t. ex. att dessa organ får möjligheter att besluta i ärenden som nu enbart bereds på kommunal eller landstingskommunal nivå. En sådan decentralisering kan gälla delar av bostadslångivningen, väghållningen eller naturvården. Principen bör liksom hittills vara att den huvudman som bär kostnadsansvaret också skall ha ett inflytande på verkställigheten. Den

slutsatsen hindrar emellertid inte att kommunala organ, när det finns motiv och praktiska förutsättningar, med fastställda riktlinjer som grund skall kunna besluta om statliga lån, t. ex. till småhusbyggandet.

8.4.2 *Förutsättningar för decentralisering till kommunerna och landstingen*

Varken vid decentralisering av befogenheter eller när det rör sig om en reducerad tillsyn finns det från kommunal eller landstingskommunal synpunkt några principiella invändningar mot en decentralisering. Stora praktiska problem kan det däremot bli för kommunerna och landstingen om decentraliserade befogenheter medför väsentligt ökade utgifter för dem.

Speciellt de mindre kommunerna har ibland svårt att ta på sig nya uppgifter om verksamheten kräver särskild expertis. En samverkan är ett sätt att lösa ett sådant problem. Två eller flera kommuner har möjligheter att gemensamt anställa den personal med specialutbildning som en utvidgad handläggning fordrar. Ett samarbete kan också ske i Svenska kommunförbundets länsavdelningars regi. Statliga organ på regional nivå kan vidare ge service som underlättar en omfördelning av befogenheter. Det senare skulle t. ex. innebära att kommunerna beslutar om statliga bostadslån till småhus, medan länsbostadsnämnden betalar ut lånen och sköter pantadministrationen. Statliga bidrag till kostnaderna för den decentraliserade verksamheten är ett annat sätt att stimulera en decentralisering.

Ett problem kan det också bli för kommuner som tar på sig nya uppgifter att nå ut till den enskilde eller andra intressenter. Speciellt hos kommuner med stor folkmängd och en mycket omfattande förvaltning är det redan nu angeläget att stimulera medborgarinflytandet så att den enskilde känner sig delaktig i beslutsprocessen. För en mer betydande decentralisering från staten till kommuner och landsting måste det sannolikt även internt hos dessa ske förändringar i en del av arbetsformerna.

Framför allt är det viktigt att erbjuda en sådan information att den enskilde får det underlag som behövs för att kunna agera. Här spelar inte minst de politiska partierna en viktig roll. En uppdelning av de kommunala befogenheterna på mindre enheter är ett annat sätt att förbättra kontakterna. Kommunala nämnder och administrativa organ med ansvar för geografiskt sett begränsade områden kan förstärka medborgarinflytandet.

Huvudprincipen bör vara att samtliga kommuner och landsting skall kunna åta sig decentraliserade uppgifter i de olika grenarna av samhällsarbetet. Under en övergångstid – om en uppgift inte har sådan karaktär att huvudmannaskapet obligatoriskt bör förändras – kan emellertid accepteras att decentraliseringen endast omfattar de kommuner eller landsting som har resurser och önskar få ökade befogenheter. Det bör finnas ett utrymme för de lokala eller regionala organen att överlägga med staten både om de decentraliserade arbetsuppgifternas omfattning och om de former av tillsyn som kan behövas. I det sammanhanget skall kommunerna och landstingen också kunna träffa överenskommelse med staten om ekonomisk kompensation för kostnader som de inte själva kan täcka. *Decentralisering till kommuner och landsting är, som vi tidigare berört, i stor utsträckning beroende av att det finns ekonomiska möjligheter för dem att ta på sig nya uppgifter.*

8.5 Folkrörelserna

Folkrörelserna har haft en stor betydelse för det moderna samhällets framväxt. Opinionsbildningen har i många fall förenats med ett ansvar för praktiska uppgifter för allas gemensamma bästa. Flera folkrörelser spelar en väsentlig roll i samhällsarbetet. De har tagit på sig uppgifter för det allmänna och får – utan att förlora sin självständighet – statliga och kommunala resurser för att kunna utöva sina befogenheter. Bostadsförsörjningen, folkbildningen, trafiksäkerhetsarbetet, huvudmannaskapet för samlingslokaler, ungdomens fritidsaktiviteter och omsorgerna om de handikappade är några exempel på områden där uppgifter och ansvar genom folkrörelsernas arbete förts ut i det lokala samhällslivet.

Ett offensivt decentraliseringsarbete bör ta tillvara möjligheterna till ett samspel mellan folkrörelserna och samhällsorganen. Många folkrörelser har en väl förgrenad organisation geografiskt sett. Uppgiften att informera om delar i samhällsarbetet kan t. ex. göras effektivare med stöd av en organisation som engagerar de människor verksamheten vänder sig till. Ofta når man längre ut med en direkt kontakt än om statliga organ som inte har en lika väl uppdelad administration lokalt eller regionalt skall svara för arbetet. Trafiksäkerhetsinformationen är ett exempel på en decentraliserad verksamhet som kan engagera flera olika folkrörelser.

Utbildning passar också folkrörelsernas organisation och arbetssätt. De fackliga organisationerna har här tagit sig an omfattande uppgifter – t. ex. för att skapa kännedom om de nya reglerna för medbestämmanderätt i arbetslivet. Folkrörelserna svarar för sidoaktiviteter på områden där staten eller kommunen är huvudman. Fritidsverksamheten i skolorna samt studiearbetet inom kriminalvården och i den militära verksamheten är ett uttryck för dessa strävanden.

Inom kommundepartementet pågår sedan år 1975 en översyn av uppgiftsfördelningen mellan samhället och folkrörelserna. Syftet är att undersöka möjligheterna att åstadkomma ett ökat verksamhetsutrymme för folkrörelserna, samtidigt som deras självständighet garanteras. Synpunkter på möjligheterna för folkrörelserna och samhället att samarbeta på olika områden samt en redogörelse för de problem samarbetet aktualiserar lämnas i en rapport[1] av den till kommundepartementet knutna *referensgruppen för folkrörelsefrågor*.

[1] Rapporten, som gavs ut i början av år 1977, har titeln Samhället och folkrörelserna.

9 Ett handlingsprogram för decentralisering

9.1 Ompröva en hel organisation eller fortlöpande decentralisera arbetet?

En decentraliserad offentlig verksamhet kan genomföras på i princip två olika sätt: Det är för det första möjligt att se över hela organisationen inom en verksamhetsgren och från grunden forma en effektiv organisation. Det finns flera exempel på ett sådant angreppssätt. Statskontoret utredde åren 1964–68 förutsättningarna för en grundlig förändring av arbetsmarknadsverket. Arbetet omfattade omsorgsfulla överväganden om målen och medlen i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det blev bl. a. av det skälet tidsödande. Arbetet resulterade i ett förslag till en helt ny organisation, även om förändringen senare inte blev särskilt drastisk. Den fortlöpande revideringen av arbetsformerna fortsatte inom arbetsmarknadsverket – delvis med ledning av statskontorets utredning. Erfarenheterna av detta och liknande arbeten visar att konsekvenserna i alla detaljerna är svåra att överblicka när man diskuterar långtgående lösningar.

Utredningar om den offentliga verksamhetens arbetsformer görs för det andra också i syfte att successivt – med den existerande organisationen som bas – förändra uppgifter och ansvar. Så har t. ex. domänverket, televerket och posten gått till väga. Kontinuitet i arbetsformerna präglar vidare vägverkets nya organisation. Alldeles nyss berättade vi att arbetsmarknadsverkets förändrade organisation i större utsträckning anpassade sig till tidigare arbetsformer än till det förslag till genomgripande omorganisation som hade lagts fram.

Vi anser det angeläget att man fortlöpande söker utreda och förändra organisationen inom olika verksamheter så att befogenheter och resurser decentraliseras. Sådana successivt framväxande resultat gör det lättare både för den berörda personalen och för statsmakterna att bedöma detaljerna i förslagen och att ta ställning till dem. Det ökar möjligheterna att åstadkomma konkreta resultat.

Samtidigt vill vi understryka att den metod vi diskuterat inte utesluter mer genomgripande översyner av organisationen inom en sektor av förvaltningen när det finns särskilda skäl som talar för detta.

9.2 Förslag till handlingsprogram för decentralisering

9.2.1 *Principbeslut av riksdagen*

Decentraliseringsarbetet måste som vi tidigare betonat drivas offensivt. För att ge effekt skall det ha bredd. Arbetet måste också ske i former som innebär att detaljproblemen fortlöpande kan lösas.

Som underlag för ett decentraliseringsarbete med den här inriktningen fordras enligt vår mening ett allmänt mål för decentralisering inom den offentliga verksamheten och att vägarna till detta är preciserade. Vi anser att riksdagen bör anta vad vi här betecknar som ett *handlingsprogram för decentralisering,* omfattande dels ett allmänt decentraliseringsmål, dels riktlinjer för det praktiska decentraliseringsarbetet.

De bedömningar och synpunkter som redovisas i det här principbetänkandet bör kunna vara ett underlag för utformningen av handlingsprogrammet. Verkställighet av åtgärder i samhällsarbetet som berör lokala eller regionala förhållanden bör således inte annat än i undantagsfall ligga centralt. Som underlag för verkställigheten anser vi att lokala och regionala organ dessutom bör ha omfattande möjligheter t. ex. i planer och program att utan en alltför långtgående central styrning väga mellan olika behov och välja medel. Till programmet hör slutligen principer för tillsyn och kontroll, planeringssystemens uppbyggnad, resursernas fördelning och en samordning mellan sektorerna som ökar det regionala och lokala inflytandet.

Vi har i kapitel 6 föreslagit följande vägar till ökad decentralisering i den offentliga verksamheten:

- Stimulera decentralisering genom att utveckla de allmänna förutsättningarna!
- Flytta ut beslutanderätt!
- Begränsa central tillsyn och kontroll!
- Utveckla samordning och fördela resurser!
- Ge de regionala statliga organen ekonomiska resurser för egna initiativ!
- Förstärk den regionala och lokala nivåns kunnande!
- Anpassa lokal eller regional administration och service till de regionalpolitiska målen!
- Förenkla planerings- och handläggningssystemen!
- Anpassa ADB-utvecklingen till decentraliseringssträvandena!
- Flytta ut handläggningen av ekonomi- och personaladministrativa ärenden!

Handlingsprogrammet måste genomsyra förvaltningen. För att det skall kunna ske bör programmets allmänna principer *skrivas in i olika bestämmelser för den offentliga verksamheten.* Vi föreslår att det skall gälla allmänna verksstadgan (1965:600), rationaliseringsförordningen (1975:567) och instruktionerna för vissa statliga verk. Självfallet bör principerna också prägla det lagstiftningsarbete som på andra sätt avser att reglera handläggningsformerna. Vi redovisar i *Bilaga F* förslag till ändring i allmänna verksstad-

gan.

Decentraliseringsprogrammet måste kunna revideras. Som ett underlag för sådana revideringar kan det vara nödvändigt att i enkla former dokumentera de resultat som uppnås. Riksdagen skulle med denna dokumentation *årligen kunna få en översiktlig redogörelse för de initiativ till decentralisering som regeringen och olika myndigheter tagit och vilka resultaten blivit.*

Som förut nämnts kommer den särskilda frågan om decentralisering som ett regionalpolitiskt medel att tas upp av *sysselsättningsutredningen* i dess behandling av den offentliga sektorn och regionalpolitiken.

9.2.2 *Möjligheterna till decentralisering hos olika myndigheter*

Det vi hittills talat om har varit generella metoder för decentralisering. Genomförandet kräver också åtgärder. En del decentraliseringar kan enkelt realiseras utan särskilda utredningar när det gäller detaljerna. Andra åtgärder kräver ett begränsat utredningsarbete. Det bör i regel kunna utföras inom det verk det gäller. För en del verksamheter kan det bli nödvändigt med mer omfattande utredningar. Det kan ibland också ske i verkets egen regi – eller t. ex. genom en offentlig kommitté med parlamentarisk sammansättning.

Vilket sätt som skall väljas får bedömas från fall till fall. *Bilaga A* innehåller, som tidigare redovisats, ett antal exempel på möjligheter att decentralisera inom några grenar av samhällsförvaltningen – framför allt handlar det här om utflyttning av befogenheter att besluta. Det ökade regionala inflytande som vi aktualiserar i ärenden om enskild vägs förändring till allmän, förklaring att gata skall vara allmän väg, inrättande av vinterväg och indragning av väg är exempel på åtgärder som enkelt kan genomföras utan omfattande detaljarbete. Befogenheter för kommunerna att besluta om lån och bidrag inom bostadspolitiken kräver något mer omfattande överväganden. De nya roller som statliga och kommunala organ inom skolans område måste komma att få är slutligen ett exempel på att det kan fordras en genomgripande översyn om syftet med en offensiv decentralisering skall tillvaratas.

För att aktivera en planering av decentraliseringsarbetet föreslår vi att *ett antal centrala myndigheter får i uppdrag att visa hur befogenheter och resurser kan omfördelas mellan olika nivåer.* Framför allt bör statliga myndigheter som får ökade uppgifter och behöver utöka sin personal åläggas att överväga hur arbetet kan decentraliseras. Skall det organiseras en helt ny verksamhet i samhällsförvaltningen, finns det självfallet också skäl att myndigheten eller organisationskommittén redovisar lösningar som gör det möjligt för statsmakterna att välja en decentraliserad handläggning.

De statliga verk som på detta sätt skall redovisa förslag till decentraliserade befogenheter och resurserna bör – antingen arbetsuppgifterna växer eller inte – ges uppdrag att i ett alternativ räkna med en personalreducering centralt under en femårsperiod. Reduceringen kan anges t. ex. i ett *procenttal som varieras* med hänsyn till ämbetsverkens arbetsuppgifter och den personalomsättning som förekommer hos de olika myndigheterna. Flera statliga verk som berördes av riksdagens beslut att omlokalisera delar av den centrala statsförvaltningen framhöll att de med bibehållna ledningsfunktioner i Stockholm skulle kunna decentralisera omfattande arbetsuppgifter och resurser till regionala och lokala organ.

Enligt vår mening skall konsekvenserna av olika alternativ så långt möjligt bedömas i myndigheternas utredningar. Inte minst gäller detta de personalpolitiska konsekvenserna av alternativen till uppdelning av arbetsuppgifterna. Detta är nödvändigt för att statsmakterna skall kunna se vilka avvägningar mellan trygghets- och utvecklingsmålet för personalen och det allmänna decentraliseringsmålet som måste göras. Vi räknar med att de myndigheter som får i uppdrag att utreda formerna för en decentralisering skall kunna redovisa resultaten inom ett år efter statsmakternas beslut om ett handlingsprogram. Arbetet bör ske i nära samarbete med personalorganisationerna.

9.3 Permanent bevakning i decentraliseringsarbetet

9.3.1 *Behovet av permanent bevakning*

Framgångsrika decentraliseringssträvanden i den offentliga verksamheten förutsätter en oavbruten bevakning. Det är en erfarenhet av statsrådsberedningens arbete för utflyttning av uppgifter från regeringskansliet. Arbetsuppgifterna och organisationsformerna i samhällsförvaltningen förändras ständigt. Positionerna när det gäller regionalt och lokalt inflytande som uppnås genom olika åtgärder måste försvaras.

Även om opinionen för en decentralisering, som vi tidigare sagt håller på att växa, måste det finnas en *motor i decentraliseringsarbetet.* Den skall aktivt verka för ett ökat regionalt och lokalt inflytande i det fortlöpande utredningsarbete som syftar till att utveckla samhällsförvaltningen. Sektortänkandet i den offentliga verksamheten är som vi pekat på en av orsakerna till att det i regel är svårt att decentralisera. Det kommer sannolikt att dröja innan samordningssträvandena får de effekter som är önskvärda. Attityderna till lokala och regionala organs kunnande behöver också förändras. Slutligen vill vi understryka att metoderna och underlaget för en aktiv decentralisering måste utvecklas. Det är angeläget att utredningsmetodiken förfinas och att det skapas former för en datainsamling som gör det möjligt att fortlöpande följa förändringarna i decentraliseringsgraden inom den offentliga verksamheten.

9.3.2 *Bevakning över hela fältet*

Förvaltningsorganens roll

Decentraliseringsarbetet måste bedrivas på alla nivåer i samhällsförvaltningen. Inte minst skall det ske i *decentraliserade former* ute i de olika delarna av samhällsförvaltningen, så att idéer och förslag kan komma från dem som regionalt och lokalt arbetar med olika uppgifter. Hos regionala och lokala organ finns kunnandet om alla de detaljer inom en gren av förvaltningen där förutsättningarna för decentralisering skall bedömas. De har i regel också en känsla för vad som är praktiskt möjligt att förändra och hur det skall ske.

Men vi får för den skulle inte tappa det bredare perspektiv decentraliseringen måste sättas in i. De centrala ämbetsverken har en överblick inom sina

sektorer som är väsentlig för att arbetet skall kunna drivas i rätta former. Statliga myndigheter som är specialiserade på organisationsfrågor – *riksrevisionsverket och statskontoret* – kan fylla en väsentlig funktion som rådgivare åt andra samhällsorgan. De har ett kunnande när det gäller att utreda andra myndigheters administration som bör kunna utnyttjas i det fortlöpande decentraliseringsarbetet. *Statens personalnämnd och länsstyrelsernas organisationsnämnd är* centrala organ med liknande uppgifter.

För att öka decentraliseringssträvandena är det nödvändigt att kravet på effektivitet, som för närvarande styr verksamheten hos bl. a. riksrevisionsverket och statskontoret, får en betydligt bredare innebörd. Det kan ske genom att decentraliseringsmålet som vi föreslagit i föregående avsnitt skrivs in t. ex. i allmänna verksstadgan och i statliga myndigheters instruktioner. För närvarande är innehållet i dessa regler alltför ensidigt inriktat på rationalisering och effektivisering. Det begränsar myndigheternas motiv och möjligheter att agera i situationer när de ekonomiska för- och nackdelarna väger jämnt – och i ännu högre grad givetvis när decentraliseringen till övervägande delen innebär fördyringar. Som ett led i decentraliseringssträvandena föreslår vi att det i *instruktionen för statskontoret skrivs in att verkets organisationsutredningar normalt skall innehålla ett eller flera alternativ som syftar till att förstärka de lokala eller regionala organens befogenheter och resurser.*

Vi redovisar i *Bilaga F* förslag till ändring i statskontorets instruktion.

Politisk samordning av decentraliseringsarbetet

Vi anser att decentraliseringsarbetet måste bedrivas *över hela fältet och på alla nivåer i förvaltningen.* Samtliga organ som har möjligheter att väcka förslag, utreda eller (inom givna ramar) genomföra en decentralisering skall känna att de har ansvar. Ändå är det inte säkert att en sådan bred bevakning räcker. Det finns på åtskilliga håll centralt fortfarande ett motstånd mot en omfördelning av befogenheter och resurser. Ett minskat direkt inflytande kan upplevas som en försämring i möjligheterna att påverka samhällsutvecklingen. Det kan ha att göra med att man centralt bedömer det svårare att i en decentraliserad organisation lösa sektorns uppgifter.

Det är ofta inte heller möjligt för ett organ att med framgång ta initiativ till decentraliseringsåtgärder utanför det egna kompetensområdet. Överföring av arbetsuppgifter mellan olika statliga organ eller mellan statliga, kommunala och landstingskommunala organ kan i regel inte genomföras utan att regeringen och i en del fall riksdagen beslutar.

För ett samlat grepp på decentraliseringsfrågorna som bl. a. utgår från kraven på medinflytande för den enskilde fordras det enligt vår bedömning också en central politisk samordning. Det måste finnas en möjlighet för statsmakternas företrädare att kontinuerligt följa förändringarna i decentraliseringsgraden och vid behov påverka den. Helhetssynen är sannolikt en viktig förutsättning för ett framgångsrikt decentraliseringsarbete.

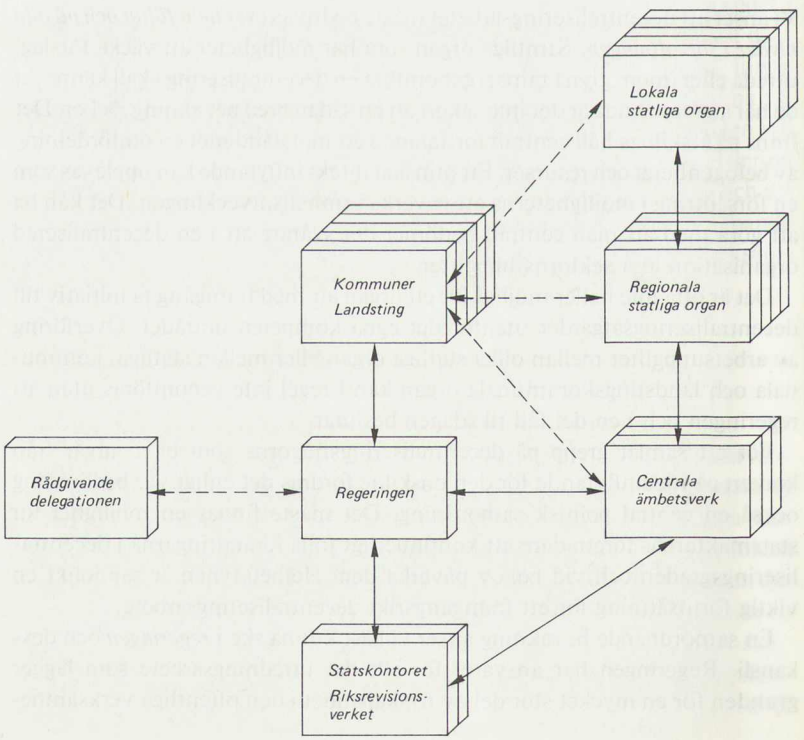
En samordnande bevakning anser vi bäst kunna ske i *regeringen* och dess kansli. Regeringen har ansvaret för allt det utredningsarbete som lägger grunden för en mycket stor del av nyskapandet i den offentliga verksamhe-

ten. I förslag som föreläggs riksdagen handlar det i regel om att ange arbetsformerna för olika slag av samhällsförvaltning. Den statliga budgeten är ett annat styrmedel i decentraliseringsarbetet. Som vi tidigare redovisat sker redan nu inom regeringskansliet en fortlöpande bevakning av möjligheterna att flytta beslutanderätt från regeringen till de centrala ämbetsverken och andra samhällsorgan.

Vi anser det naturligt att regeringen i statsrådsberedningen eller inom det departement som handlägger ärenden om kommunerna, landstingen och länsstyrelserna – för närvarande kommundepartementet – tillsammans med respektive fackdepartement organiserar en fortlöpande bevakning av decentraliseringsarbetet i samhället. I det senare alternativet skulle chefen för departementet vara den som inom regeringen i första hand följer decentraliseringssträvandena och tar de initiativ som fordras. För att tillgodose det krav på bredd i arbetet vi tidigare talat om skulle det sannolikt vara av värde för den centrala bevakningen om regeringen till sitt kansli kunde knyta en *rådgivande delegation* sammansatt av företrädare för den centrala statsförvaltningen, länsstyrelserna, kommunerna, landstingen och personalorganisationerna. Sådana rådgivande organ med uppgift att ge synpunkter och uppslag för det löpande arbetet i regeringskansliet finns som bekant inom en rad verksamhetsområden.

Figur 9.1 illustrerar översiktligt den samverkan mellan olika organ som decentraliseringsarbetet enligt förslag skulle omfatta.

Vårt ansvarsområde har enligt direktiven inte omfattat domstolarna,



Figur 9.1 Samverkan mellan olika organ i det löpande decentraliseringsarbetet – en principskiss

utrikesförvaltningen, det militära försvaret och de affärsdrivande statliga verken. Som vi tidigare framhållit finns det emellertid ingenting som talar mot att den offentliga verksamheten i sin helhet omfattas av det föreslagna decentraliseringsarbetet.

IV Särskilda yttranden

1 Av ledamöterna *John-Olof Persson, Helny Westman* och *Åke Wictorsson*

Vi har anslutit oss till de överväganden och förslag som framläggs i detta betänkande och står därför helt bakom dessa.

Däremot anser vi att i betänkandet borde ha redovisats de konsekvenser som uppkommer för decentraliseringsarbetet när den statliga förvaltningen på olika nivåer inte företräder samma politiska viljeinriktning. Denna har betydelse i bedömningsfrågor där politiska värderingar spelar en stor roll. Om medborgarna skall känna decentraliseringsarbetet som meningsfullt är det särskilt i frågor av denna karaktär som en utflyttning av beslutanderätt bör ske.

Länsstyrelsernas ledamöter utses i nuvarande system av landstingen varvid styrelserna kommer att återspegla den politiska majoriteten i respektive landsting. I många landsting är denna majoritet rakt motsatt den som präglar regeringens och den centrala förvaltningens arbete.

Vår uppfattning är att det behövs starka statliga organ på regional nivå. Länsstyrelserna har därvid en viktig samordningsfunktion. Med nuvarande ordning för utseende av ledamöter i länsstyrelserna löper vi risken att en utflyttning av beslutanderätt blir mindre omfattande i bedömningsfrågor. Om länsstyrelsen däremot i stället återspeglar den politiska viljeinriktningen på riksnivå kan en mera omfattande utflyttning av beslutanderätt ske från central till regional nivå.

Vårt ställningstagande innebär inget hinder för utflyttning av beslutanderätt från statliga till kommunala organ, däremot ett konstaterande att innehållet och omfattningen av decentraliseringen påverkas av varierande politiska majoriteter. Ställningstagandet innebär inte heller att vi vill föregripa de överväganden rörande fördelningen av ansvaret för den statliga samhällsplaneringen i länen mellan länsstyrelser och landsting som f. n. pågår i länsdemokratikommittén (Kn 1976:04). Vi anser dock att detta ställningstagande blir av stor betydelse för hur decentraliseringsarbetet skall bedrivas i framtiden. Därför bör en samordning ske av länsdemokratikommitténs överväganden med de ställningstaganden decentraliseringsutredningens förslag kan föranleda.

2 Av ledamoten *Sven Henricsson*

Utredningen har devisen: Lägg besluten närmare människorna! I dag ligger besluten i samhället inte särskilt nära människorna. Att besluta innebär både makt och ansvar och det har i hög grad att göra med demokratin. På så sätt är decentraliseringsfrågan inte enbart en fråga om nya administrativa former och regler utan också en fråga om beslutens innehåll. Här kommer frågan om människornas engagemang, intresse, inlevelse och kollektiva medverkan i skilda delar av samhällsarbete in. Det kan t. ex gälla frågor som rör förhållandena i bostadsområdet eller på arbetsplatsen.

I äldre tiders samhällen med alla brister i övrigt fanns likväl en identitet mellan producenten och hans produktionsmedel. I dagens kapitalistiska samhälle är de direkta producenterna avskilda från egna produktionsmedel. De måste sälja sin arbetskraft som vara till en kapitalist. Makten över produktionsmedlen ligger i händerna på ett fåtal och flertalet disponerar inte egna produktionsmedel. Detta medför dels att flertalet är beroende av ett fåtal kapitalister, dels att produktionen drivs spekulativt med profiten som drivkraft. Det stora flertalet människor får rollen som passiva konsumenter och i arbetet rollen som "arbetskraft".

I samband med exempelvis nedläggningar av företag, vilka åtgärder av ägarna motiveras med kortsiktiga lönsamhetskalkyler, upplevs detta av de anställda som destruktivt, då de hindras utföra socialt nyttigt och fruktbart arbete. I dagsläget uppkommer en allt tydligare konflikt mellan tekniskt kunniga och välutbildade arbetare som eftersträvar konstruktivt arbete och kapitalets krav på att arbetet skall tjäna dess profitsystem. Den moderne högkvalificerade arbetaren och tjänstemannen upplever t. ex. arbetslösheten som en förödmjukelse. I detta läge växer också de arbetandes krav på självbestämmande i produktionen och makt på arbetsplatsen. Det tidigare så vanliga kommenderandet från "toppen" kan inte längre accepteras i arbetslivet. Lika litet vill medborgarna foga sig i stelbenta beslut från centralbyråkratin. De makthavande är väl medvetna om denna problematik och försöker finna *formella* förändringar i syfte att kanalisera bort besvärande opinioner mot själva systemet. Nyssnämda konflikt upplevs också inom samhällsplaneringen då kravet på totalekonomisk hushållning på sikt kolliderar med den traditionella planeringen, vilken är styrd av de ekonomiska maktgruppernas intresse av att maximera vinsten på nedlagt kapital. Planeringen får därvid i huvudsak bli en framskrivning av näringslivets prognoser.

Statens roll och decentraliseringen

Det finns alltså ett växande krav på demokrati för de anställda samtidigt som medborgarna i allmänhet utvecklar kritik mot statlig byråkrati och centralisering. Detta återspeglar det objektiva kravet på nya sociala förhållanden – ett nytt socialt samhällssystem – där människornas behov och tillgängliga resurser bestämmer produktionens innehåll och inriktning i stället för det rådande vinst-maximeringssystemet.

Frågan om decentralisering måste också betraktas mot bakgrunden av den roll som staten har inom ramen för kapitalismen. Staten har till uppgift att

med olika medel slå vakt om de rådande ekonomiska maktförhållandena och i nuläget är det främst fråga om att klara systemets kris. För att säkra profiterna sker en ständig koncentration och sammanslagning eller nedläggning av företagsenheter. Allt färre kapitalgrupper kontrollerar allt mer av vårt lands ekonomi. Samtidigt sker i ökad omfattning flykt av kapital till utlandet och svenska företag har ofta fler anställda i utlandet än i Sverige. Koncentrationsprocessen inom näringslivet leder till omfattande sociala problem i form av exempelvis arbetslöshet och utslagning, folkomflyttning och s. k. glesbygdsproblem. Stat och kommun förväntas därvid fullgöra sin vårdande och omhändertagande uppgift. Samtidigt kräver företagen finansiellt stöd i form av mångmiljardbelopp och samhället-stat/kommun måste ordna med beredskapsarbeten, omskolningar och en rad andra åtgärder i syfte att förhindra regional utarmning och en rad negativa effekter. Den uppgift som kapitalet ålägger staten är närmast att likna vid en regulator i strävandena att klara krisproblemen.

Sedan lång tid tillbaka växer statens och kommunernas uppgifter härvidlag. Typiska exempel på detta är regionalpolitik och lokaliseringspolitik, som får anses vara uttryck för strävandena att söka mildra verkningarna av kapitalets koncentrationspolitik. Men denna verksamhet tenderar hela tiden att växa i omfattning efterhand som kraven på samhällsåtgärder för arbete och socialt omhändertagande blir starkare. I detta läge blir det även ur den centrala byråkratins synpunkt en nödvändig praktisk/organisatorisk åtgärd att söka decentralisera många verksamheter. Det visar sig nämligen svårt att överblicka hela fältet från en central nivå och många frågor löses smidigare och mera flexibelt genom att de skötes på regional eller lokal nivå. Den borgerliga statens uppgift att "sopa upp" och "lappa över" efter kapitalismens skadegörelse fullgöres alltså smidigare genom regionala och lokala organ, utan att man därför behöver avstå från central styrning. Tvärtom: denna centrala styrning fullgöres effektivare genom att tillämpa en decentraliserad metod.

Det kan ofta vara fråga om att decentralisera till kommunal nivå. Med nuvarande skattesystem har detta också en annan aspekt. Om man övergår till att finansiera mera allmän verksamhet via kommunalskatten så skonas därmed den progressiva skatten som drabbar de höga inkomsterna hårdast. I detta sammanhang bör även betonas att utredningen framhåller kommunsammanslagningen som en åtgärd för decentralisering i så måtto att ökade uppgifter kunde läggas på mera bärkraftiga kommunala enheter. Å andra sidan måste betonas att kommunsammanslagningar ofta innebär att besluten inte kommer "närmare människorna". Allt färre förtroendevalda blir engagerade och detta i sin tur ökar avståndet mellan väljare och förtroendevalda. Detta innebär inte någon decentralisering utan snarare tvärtom en centralisering samtidigt som den växande staben tjänstemän innebär ytterligare risker för centrala bedömningar och avgöranden.

Den viktigaste och grundläggande verksamheten i samhället är produktionen – arbetet. Denna verksamhet är till avgörande delar undandragen politiska organs kontroll i vårt land. Men samtidigt måste understrykas att den s. k. sociala servicen är en sekundär verksamhet, anpassad till struktur och förändringar i produktionslivet. Möjligheterna till decentralisering d. v. s. att också demokratisera genom att lägga besluten närmare männi-

skorna sammanhänger oundvikligen med frågan om brytandet av storfinansens ur demokratisk synpunkt högst otillbörliga maktställning i landets ekonomi och som en följd härav även i politiken. Rätten att besluta i produktionen är koncentrerad till ett fåtal ekonomiska makthavare. Att överföra dessa befogenheter till demokratiskt valda samhällsorgan och till de anställda innebär grundförutsättningen för en verklig decentralisering på samhällslivets alla områden.

3 Av *Arne Granholm,* sakkunnig

Decentraliseringsutredningen beskriver allmänt *de statliga centrala ämbetsverkens nya roller* (i avsnitt 8.2) efter det att en decentralisering genomförts enligt de principer och metoder som föreslås i betänkandet. Jag har inget att invända mot dessa principer och metoder men jag anser att det hade varit värdefullt om utredningen tydligare klargjort vilka effekter förslagen kan få för de statliga centrala ämbetsverkens sektoransvar.

En bedömning av dessa effekter kan utgå från att de centrala verkens situation påverkas på åtminstone följande sätt:

- myndigheterna får mindre möjligheter än tidigare att själva organisera förvaltningen på det (ur myndighetens egen synvinkel) effektivaste sättet genom att statsmakterna ställer kravet på ökad spridning av resurserna, bl. a. i regionalpolitiskt syfte.
- ett antal beslutsbefogenheter förs bort från den centrala nivån. Den nya renodlade, mer service- och samordningsorienterade centrala myndighetsrollen innebär mindre direktstyrning, men innebär samtidigt att andra former av påverkan och metoder att skaffa sig överblick kan behöva användas. Utredningen nämner behov av ökade samordningsinsatser och nya former för återföring av information från de regionala och lokala nivåerna. Metoder av denna typ har dock ofta oprecisare och långsammare effekter än direktstyrning genom centralt beslutsfattande. Därmed kan också de centrala verken bli mindre användbara som instrument för att genomföra statsmakternas intentioner, d. v. s. centralt beslutade förändringar blir svårare att genomföra.

Man kan nu möta denna situation på olika sätt. *Ett* sätt är att godta de centrala myndigheternas svagare ställning. Därmed kan man i vissa lägen också tvingas acceptera ökad styrning från departementen direkt ut till den regionala och lokala nivån.

Ett annat reaktionssätt är att vilja bibehålla de centrala verkens nuvarande sektoransvar trots den mer indirekta relationen till den regionala och lokala nivån. Detta kräver i sin tur ökade resurser för samordning, utbildning m. m. hos de centrala verken.

Min avsikt är inte här att ta ställning till vilket av dessa alternativ som bör förordas utan endast att peka på viktiga problem för de centrala ämbetsverken i samband med decentralisering.

Utredningen förordar tillsättandet av *en rådgivande delegation* (avsnitt 9.3.2), knuten till regeringens kansli, för att biträda regeringen i den fortlöpande bevakningen av decentraliseringsmöjligheterna i förvaltningen. Även i detta fall är det viktigt att klarlägga vilka effekter en sådan delegations

arbete kan få särskilt på de centrala "stabsorganens" roll, i detta sammanhang främst riksrevisionsverket och statskontoret.

Det hade varit av värde att få klarlagt om denna delegation främst skulle ses som en tillfällig utredningskommitté eller som ett mer permanent organ. Om avsikten är att skapa ett mer permanent organ, som då närmast får karaktären av ett nytt ämbetsverk, är det viktigt att dess förhållande till de redan existerande stabsorganen tydligt anges. Tillskapandet av något slags mellaninstans mellan departementen och ämbetsverken skulle skapa en onödig oklarhet i ansvars- och arbetsfördelningen. En bättre lösning är i så fall att ge de redan existerande organen sådana riktlinjer, resurser och arbetsformer som kan skapa förutsättningar för en bevakning av decentraliseringsmöjligheterna. I betänkandet går man delvis denna väg genom ändringar i de formella instruktionerna för myndigheterna.

V Bilagor

Bilaga A Exempel på decentraliseringsåtgärder inom olika verksamhetsgrenar

A.1 Decentraliseringens detaljer

Principerna för en decentraliserad samhällsförvaltning – och de vägar till ökad decentralisering som vi redovisat – bör kunna tillämpas inom praktiskt taget alla grenar av den offentliga verksamheten. Förutsättningarna för tillämpningen varierar från område till område och måste klargöras sektorvis. Avsikten är inte att i detta principbetänkande redovisa mer detaljerade förslag till ökade regionala eller lokala befogenheter och resurser inom olika verksamhetsgrenar. Däremot anser vi det naturligt att genom exempel peka på ett antal möjligheter till decentralisering i samhällsförvaltningen.

De följande avsnitten innehåller åtgärder som det enligt vårt sätt att se finns förutsättningar att arbeta vidare med. Redovisningen gör inte anspråk på att inom respektive sektor uttömmande ange möjligheterna till decentralisering. Vi vill understryka att det som presenteras är *uppslag och exempel* som i de flesta fallen måste utvecklas vidare för att kunna omsättas i konkreta förslag.

A. 2 Bostadspolitiska verksamheten

Byggadministrationsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1976:26) Bostadsverket, att beslutanderätten i ett stort antal låne- och bidragsärenden skulle flyttas från länsbostadsnämnderna till kommunerna – bl. a. beslut om bostadslån, förbättringslån, tomträttslån, bostadsanpassningsbidrag och stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus. Förslaget fick stöd från många håll men mötte också en del kritik, bl. .a. från åtskilliga kommuner.

Riksdagen har (prop. 1977/78:93, CU 1977/78:28, rskr 1977/78:265) med ledning av betänkandet och bostadsstyrelsens anslagsframställning för budgetåret 1978/79 beslutat att huvuddelen av de ärenden som nu avgörs av regeringen skall prövas av länsbostadsnämnderna eller bostadsstyrelsen.

Vi anser att en del av de ärenden som även i fortsättningen skall avgöras på central nivå till en del representerar verkställighetsuppgifter av ett slag som enligt vår syn på samhällsförvaltningens organisation inte behöver ligga centralt utan kan avgöras på regional nivå:

- Uthyrning av tomma bostäder till lokaler som inte är låneunderlagslokaler;
- Anstånd med betalning av ränta och amortering på bostadslån under längre tid;
- Anstånd med betalning av ränta och amortering på bostadslån i vissa fall;
- Tilläggslån enligt normalregeln till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (samt höjning av låneunderlaget i samma ärende);
- Lån och bidrag för energibesparande åtgärder i kommunala byggnader m. m.

Som ett led i strävanden att lägga beslutsbefogenheter nära den enskilde som berörs bör kommunerna avgöra ärenden om

- Bostadslån för småhus;
- Förbättringslån;
- Bostadsanpassningsbidrag.

A. 3 Miljöskydd

A. 3.1 *Ärenden enligt miljöskyddslagen*

I det nuvarande systemet prövas ärenden om koncession (tillstånd) av koncessionsnämnden. Dispenser från skyldigheten att begära koncession kan beviljas av naturvårdsverket och i vissa fall av länsstyrelserna. För en del typer av anläggningar får verksamheten inte inrättas förrän anmälan gjorts till länsstyrelsen, som kan ge råd och föreskrifter.

Handläggningen av miljöskyddsärenden skulle med en ökad decentralisering kunna utformas så här:

- Ärenden om tillstånd enligt miljöskyddslagen prövas i första instans som regel av länsstyrelsen;
- Tillstånd till anläggningar enligt BL 136 a § och vissa andra anläggningar meddelas av koncessionsnämnden;
- Länsstyrelsen kan överlämna ärenden som bl. a. kräver överblick och samordning till koncessionsnämnden;
- Hälsovårdsnämnderna bemyndigas handlägga anmälningsärenden;
- Hälsovårdsnämnderna blir lokal tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen (hälsovårdsnämndernas befogenheter blir beroende av vilka resurser de förfogar över).

De skisserade systemet, som förutsätter att de s. k. dispenserna försvinner, innebär att naturvårdsverket inte får några verkställande uppgifter i handläggningen av miljöskyddslagens ärenden. Det centrala verket kan koncentrera sina insatser på utvecklingsarbete, samordning och allmänna råd till de regionala organen. Länsstyrelserna skulle liksom koncessionsnämnden kunna begära yttrande av naturvårdsverket i enskilda ärenden. Systemet förutsätter slutligen att en stor del av tillsynsarbetet flyttas till lokal nivå (hälsovårdsnämnderna).

A. 3.2 *Stöd till avloppsrening*

Statligt ekonomiskt stöd kan utgå för uppförande av kommunalt avloppsreningsverk. Ärendena bereds av länsstyrelsen och prövas av naturvårdsverket. Besluten skulle med länsvisa ramar – ev. i kombination med en beloppsgräns för enskilda ärenden – kunna decentraliseras till länsorganen.

A. 3.3 *Stöd till avfallsbehandling*

Statligt ekonomiskt stöd kan beviljas kommun för utbyggnad av avfallsbehandling – t. ex. till försök i full skala med nya tekniska metoder. Även dessa ärenden bereds av länsstyrelsen och prövas av naturvårdsverket. Beslutsbefogenheterna skulle i ett system med ramar grundade på en planering för de olika länen kunna flyttas till den regionala nivån.

A.4 Vägar och trafik

A.4.1 *Väghållning*

Vårt förslag (Ds Kn 1977:6) till förenklad decentraliserad vägplanering redovisades hösten 1977 för riksdagen (prop. 1977/78:10). Emellertid har regeringen inte på alla punkter tagit ställning till innehållet i delbetänkandet. Det gäller bl. a. följande förslag till decentralisering:

- Arbetsplan både för om- och nybyggnad av väg på det regionala vägnätet och för enklare ombyggnader även på riksvägnätet skall upprättas och fastställas på regional nivå.

I följande typer av ärenden som vi inte behandlat i det tidigare delbetänkandet finns det också skäl att överväga decentralisering av beslutsbefogenheter:

- Enskilds vägs förändring till allmän;
- Förklaring att gata skall vara allmän väg;
- Inrättande av vinterväg;
- Indragning av väg;
- Anslutning av enskild väg till allmän väg samt ändring och spärrning av sådan väg.

Det finns vidare motiv att reducera vägverkets centralförvaltnings tillsyn och kontroll i projekteringen av vägar, bl. a. för att förenkla det samråd som äger rum mellan vägförvaltningarna och de väghållande kommunerna.

A.4.2 *Trafikreglering*

Vi har tidigare i yttrande över trafiknämndsutredningens betänkande (SOU 1976:18) utvecklat vår principiella syn på beslutsbefogenheterna i regleringen av trafiken bl. a. genom utfärdandet av lokala trafikföreskrifter. Vår mening är att väghållaransvaret skall vara avgörande för fördelningen av beslutanderätten. Tillämpat på ärenden om skyltar som utmärker eller visar vägen till

serviceanläggningar – t. ex. hotell, bilverkstad eller sjukvård – innebär det följande:

- Kommunen beslutar om skyltar på statskommunvägar och kommunvägar;
- Länsstyrelsen fattar beslut i motsvarande ärenden för statsvägar men får befogenhet att överlämna beslutanderätt till kommun.

För närvarande prövar länsstyrelsen samtliga ärenden om utmärkning av och vägvisning till serviceanläggningar.

A.5 Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

A.5.1 *Arbetsmarknadsservice*

Utökningen av personalen har under senare år framför allt förstärkt distriktsnivån inom arbetsmarknadsverket. För att reducera ärendehandläggningen på regional nivå – hos länsarbetsnämnderna – bör de lokala organen få befogenheter att besluta om samtliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder som gäller den enskilde.

Vi har tidigare i ett delbetänkande (Ds Kn 1976:9) föreslagit att distriktsarbetsnämnderna i alla län – inte bara de fyra försökslänen – utöver nuvarande befogenheter skall få besluta i följande typer av ärenden:

- Intagning till arbetsmarknadsutbildning (AMU) utanför länen;
- Intagning till kurser ordnade utanför AMU-centra, bl. a. inom det reguljära skolväsendet och vid studieförbundens kurser;
- Bidrag till utbildning i yrke som domineras av det motsatta könet;
- Bidrag till utbildning vid risk för permittering;
- Bidrag till utbildning av redan anställda i kombination med fast anställning av ersättare.

A.5.2 *Beredskapsarbeten*

Tillämpar vi de principer för arbetsuppdelningen som redovisas i betänkandet finns det motiv att till de regionala befogenheterna lägga beslut i följande typer av ärenden:

- Beredskapsarbeten i byggnader och anläggningar när kostnaden överstiger 700 000 kronor;
  (Vi föreslog tidigare att gränsen skulle höjas från dåvarande 500 000 till en milj. kronor)
- Beredskapsarbeten i hantverkshus samt turist- och idrottsanläggningar.

Vi anser också att detaljkontrollen inom det av regeringen (prop. 1977/78:100, bil. 15) föreslagna nya systemet för kommunala beredskapsarbeten inom investeringsverksamheten kan reduceras väsentligt eller helt avvecklas. Kommunerna bör också få möjligheter att själva välja mellan olika objekt för beredskapsarbetena.

Beslut om statliga bidrag till kommunal detaljplanering av byggnadsarbeten avsedda att ingå i en reserv av sysselsättningsskapande arbeten fattas för närvarande av länsarbetsnämnden om projekteringskostnaden understiger 200 000 kronor (och investeringskostnaden 3 milj. kronor). Samtliga ärenden bör enligt principerna för decentralisering avgöras på regional nivå.

A.5.3 *Andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder*

Vi räknar slutligen med att det för andra typer av ärenden som för närvarande prövas centralt skall vara möjligt att finna former för en viss beslutanderätt på regional nivå:

- Anordnings- och driftsbidrag för arbetsprövning, arbetsträning och skyddad sysselsättning;
- Anordnande av industriellt beredskapsarbete;
- Bidrag för hemarbete;
- Industribeställningar;
- Rådrumsbeställningar;
- Stöd till nedläggningshotade företag;
- Sysselsättningsbidrag till företag med dominerande ställning på orten.

A.6 Den regionalpolitiska verksamheten

Ökade beslutsbefogenheter i den regionalpolitiska verksamheten är en väsentlig del av det ökade regionala inflytande vårt förslag syftar till. Erfarenheterna av den redan decentraliserade beslutanderätten är goda och en allt större del av avgörandena bör ske i länen. Övervägandena bör omfatta följande typer av ärenden:

- Regionalpolitiskt investeringsstöd;
  (Beloppsgränsen bör även i fortsättningen höjas och övriga undantag, t. ex. efter verksamhetens art, reduceras)
- Sysselsättningsstöd även i gränsområden till inre stödområdet och på Gotland;
- Utbildningsstöd till företag för anställning av arbetskraft som behöver särskilt anordnad utbildning;
- Medgivande för företagen att utnyttja sina investeringsfonder (Ds Kn 1977:1);
- Regionalpolitiskt transportstöd till företagen;
- Lokaliseringssamråd med partihandelsföretagen och övrig serviceverksamhet i storstadsområdena.

Länsorganen bör vidare få resurser för en kvalificerad uppföljning av företagens utveckling och för att själva kunna agera i samband med de rekonstruktioner av företag som blir nödvändiga. Utbyggnaden och ombild-

ningen av företagareföreningarna öppnar vägen för de åtgärder vi anser angelägna.

A.7 Den konsumentpolitiska verksamheten

Inom ramen för den konsumentpolitiska verksamheten lämnas statligt stöd till detaljhandel i glesbygd. Ärendena bereds av länsstyrelsen men prövas i de allra flesta fall på central nivå av konsumentverket. En överföring av beslutanderätt till regional nivå – för en del typer av ärenden kan kommunerna sannolikt också träffa avgöranden – skulle kunna omfatta

- Investeringsstöd för ny-, om- eller tillbyggnad av affärslokal samt för inredning och anskaffning av varulager;
- Investeringsstöd för förvärv av affärslokal;
- Driftsstöd till dagligvarubutik eller, om särskilda skäl föreligger, till distribution genom varubuss.

A.8 Naturvård

Regeringen har avvisat (prop. 1977/78:100, bil. 13) vårt förslag (Ds Kn 1977:4) att länsstyrelserna skall svara för hela handläggningen av ärenden angående säkerställande av naturreservat inom från budgetårets början tilldelade medelsramar.

På andra punkter har regeringen inte tagit ställning till innehållet i delbetänkandet. Det gäller bl. a. förslagen till:

- Intensifierad naturvårdsplanering med tyngdpunkt på kommunernas planering;
- Möjlighet för länsstyrelsen att överföra ansvar för den regionala tillsynen av naturreservaten till kommunal myndighet eller naturvårdsförvaltare.

I följande typer av ärenden som vi inte tidigare behandlat i delbetänkandet finns det också skäl att överväga decentralisering av beslutsbefogenheter:

- Tillsynen inom ärendeområden enligt naturvårdslagen 43 §;
- Löpande tillsyn av efterlevnaden av föreskrifter för täkt enligt naturvårdslagen 18 §.

Det finns vidare motiv att enligt våra principer diskutera naturvårdsverkets allmänna ställning inom naturvården och t. ex. handläggningen av ärenden om stöd till uppförande av idrotts- och friluftsanläggningar.

A.9 Hälso- och sjukvården samt den sociala verksamheten

Hälso- och sjukvården och den sociala verksamheten bedrivs i stor utsträckning i decentraliserade former. En omfattande statlig reglering syftar emellertid till att påverka arbetets omfattning och inriktning. Vi har tidigare i

ett delbetänkande (Ds Kn 1977:6) lagt fram förslag till avveckling av den nuvarande statliga prioriteringen av byggnadsinvesteringarna inom hälso- och sjukvården. Granskningen av ritningarna för sjukvårdshuvudmännens byggnadsinvesteringar föreslog vi skulle ersättas av ett frivilligt samråd.

Strävandena bör vara att bl. a. även på följande punkter slopa eller förenkla den centrala detaljregleringen:

- Granskning av planer för ny-, om- eller tillbyggnad av barnhem (inkl. feriehem och sommarkolonier);
- Granskning av byggnadsplaner för institutioner inom nykterhets- och narkomanvården;
- Prövning av ansökningar om statlig ersättning för kommunala nykterhetsnämnders verksamhet samt för behandling av alkohol- och narkotikaskadade;
- Prövning av ansökningar om bidrag till kommunal verksamhet för barns ferievistelse;
- Fastställelse av behörighet till olika tjänster inom hälso- och sjukvården;
- Förordnande av förtroendeläkare (och förtroendetandläkare) vid försäkringskassorna;
- Förordnande av besiktningsläkare till förebyggande av vissa yrkessjukdomar;

Vi anser att föreskrifter och anvisningar inom det sociala området och i hälso- och sjukvården, t. ex. i samband med statsbidragsprövning, bör ersättas av allmänna råd grundade på ett utbyte av erfarenheter mellan centrala, regionala och lokala organ. Socialutredningens förslag till utformning av socialtjänsten är ett led i dessa strävanden. Förslag till decentralisering har också framlagts av den s. k. översynsutredningen inom socialstyrelsen (ÖSoS).

A.10 Undervisningsväsendet

Undervisningsväsendet illustrerar flera av de principer som vi berört i betänkandet. Erfarenheten visar att en översyn av en hel sektor är arbetskrävande och tar betydande tid. Vidare framgår av undervisningsväsendets utveckling att statsbidrag i form av ekonomiska ramar utgör ett viktigt inslag i decentraliseringssträvandena. Reformerna inom högskolan, folkhögskolan och allmänna skolväsendet har grundlagts genom nya statsbidragssystem, som gett en flexibel resursanvändning genom ökat beslutsfattande på lokal och regional nivå. Samtidigt har decentraliseringssträvandena gått ut på att minska detaljregleringsgraden i lagar, förordningar samt centrala föreskrifter och anvisningar.

För det *allmänna skolväsendet* sker nu – efter de nya principiella riktlinjerna som reglerar grundskolans inre arbete (SIA) – en övergång till ett nytt statsbidragssystem. Kurs- och timplaner samt skollagstiftningen ses också över. Det decentraliseringsarbete som återstår inom det allmänna skolväsendet sammanfattar vi på följande sätt:

- Skolöverstyrelsens uppgifter på det centrala planet omprövas;
- Ärendegrupper som inte absolut fordrar central handläggning rensas ut så att skolöverstyrelsens initierande, utvecklande och rådgivande roll renodlas;
- Fördelningen av befogenheter mellan skolöverstyrelsen, länsskolnämnderna och kommunerna ses över.

A.11 Skatteadministrationen

Skatteadministrationen är ett annat exempel på behovet att se över och decentralisera en hel sektors arbetsuppgifter. En helt ny skatteadministration håller på att växa fram. Arbetet sker inom den s. k. RS-utredningen (rationell skatteadministration). Resultaten består främst i att skatteadministrationen förses med ett nytt centralt-regionalt ADB-system och att beslutsfunktionerna och arbetet i taxeringsnämnderna förstärks. Även de lokala skattemyndigheterna får ökade arbetsuppgifter och större ansvar. Samtidigt med den administrativa omorganisationen pågår inom flera utredningar en översyn av skattereglerna.

Inom några år kommer skatteorganisationen enligt statsmakternas principbeslut att ha förstärkts med omkring 1 500 tjänstemän huvudsakligen placerade på regional och lokal nivå. Detta har föranlett oss att till regeringen framföra synpunkter på att en sådan förstärkning av organisationen måste påverka lokaliseringsstrukturen inom länen. Tillräcklig hänsyn har enligt vår mening inte tagits till sysselsättnings- och lokaliseringseffekterna.

Vår syn på behovet att decentralisera kan sammanfattas på följande sätt:

- Skattelagstiftningen bör förenklas så att enskilda med enkla inkomstförhållanden kan hantera den utan att anlita expertis;
- Tolkningen av reglerna skall inte behöva vara så komplicerad att den centrala nivån måste utforma föreskrifter och råd i den utsträckning som för närvarande sker;
- Utbildningen av skattepersonalen kan föras över från riksskatteverket till länsstyrelserna och lokala skattemyndigheterna;
- Taxeringsnämndernas kompetens kan utökas.

A.12 Polisväsendet

Polisväsendet har i flera omgångar varit föremål för omorganisationer de senaste tio åren. För närvarande ses organisationen över av 1975 års polisutredning (Ju 1975:08).

Vi bedömer att det för polisorganisationen finns skäl att göra följande överväganden om decentralisering:

- Länsstyrelsernas ställning som länets högsta polismyndighet ses över och förstärks genom att besluten förankras i länsstyrelsernas styrelser;

- Rikspolisstyrelsens detaljreglerande uppgifter omprövas;
- Det centrala organets nuvarande beslut i tjänstetillsättningsärenden decentraliseras till länsstyrelserna och de lokala polisstyrelserna (ersätts av ett samråd);
- Delar av utbildningen decentraliseras till länsstyrelserna och polisstyrelserna.

A.13 Andra områden

Till urvalet av decentraliseringsmöjligheter i denna bilaga lägger vi slutligen följande slag av ärenden och åtgärder som för närvarande i de enskilda fallen beslutas resp genomförs *centralt* (för en del grupper gäller det vissa typer av ärenden eller åtgärder):

- Tillstånd till kommunalt förköp av fastighet;
- Tillstånd för kommun att expropriera mark;
- Ändringar i kommunal indelning;
- Tillstånd att använda vissa jakt- och fiskeredskap;
- Tillstånd för eldistribution (linje- eller områdeskoncession);
- Ekonomiskt stöd till elektrifiering;
- Utnyttjande av vattenregleringsmedel;
- Utnyttjande av medel ur älgskadefond;
- Ekonomiskt stöd till trädgårdsnäringen;
- Rekrytering och utbildning inom civilförsvaret;
- Stöd till kulturella ändamål;
- Bevarande av vissa kulturminnen;
- Uppehålls- och arbetstillstånd för utlänning;
- Tillstånd till utländska övertaganden av svenska företag;
- Ersättning för brottsskador;
- Offentlig statistikproduktion;
- Projektering av statliga byggnader samt upphandling och förhyrning;
- Förvaltningsrevision och organisationsundersökningar.

Inom *plan- och byggnadsväsendet* sker för närvarande på regional statlig nivå en omfattande prövning av kommunala beslut. En stor del av denna prövning kan ersättas av ett samråd mellan statliga och kommunala organ. En översyn av byggnadslagstiftningen pågår inom regeringens kansli.

Det skall återigen understrykas att det som redovisas i bilagan är *exempel* på decentraliseringsmöjligheter som det finns skäl att närmare överväga. En del av dessa överväganden kan ske i relativt enkla former inom de olika verken. På andra områden fordras det mer omfattande undersökningar och bedömningar för att förslag till decentraliseringar skall kunna genomföras.

Bilaga B Decentraliseringsutredningens direktiv

(Protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 1975).

Chefen för kommundepartementet, statsrådet Gustafsson, anför:

Inom samhällsverksamheten sker en fortlöpande decentralisering. Med decentralisering avses vanligtvis överflyttning av beslutanderätt från en högre myndighet till en lägre. Rent arbetsorganisatoriska skäl motiverar ofta decentraliseringar.

Decentraliseringsfrågan har tidigare behandlats av olika utredningar. 1947 års decentraliseringsutredning syftade till förenklingar inom förvaltningen och den år 1963 tillsatta departementsutredningen hade till uppgift att medverka till decentralisering av sådana ärenden, som avgjordes av regeringen. Departementsutredningens förslag har lett till att beslutanderätten i ett betydande antal ärenden överflyttats från regeringen till lägre myndighet. Arbetet med *decentralisering av regeringsärenden* sker numera bl. a. genom en fortlöpande bevakning inom statsrådsberedningen.

Den kommunala självstyrelsen som har långvarig tradition i vårt land innebär att beslutanderätten i viktiga samhällsfrågor ligger nära de enskilda människorna. Även den statliga sektorn kännetecknas sedan lång tid av en strävan att förlägga ansvar i betydelsefulla frågor till regionala och lokala organ. Exemplen på detta är många. Ett exempel är inrättandet av de olika statliga länsnämnderna som påbörjades under 1940-talet. Ett annat är riksdagens beslut år 1964 om lokaliseringspolitiken som bl. a. inneburit att utredningens- och planeringsfunktionerna inom lokaliseringsverksamheten fått sin tyngdpunkt i länen. Beslutet år 1963 om naturvårdspolitiken hör också hit.

Under senare tid har genomförts reformer som i avsevärd mån har förbättrat möjligheterna till ökad decentralisering i beslutsfattandet. I första hand gäller detta den nu genomförda kommunindelningsreformen samt den partiella omorganisationen av den statliga länsförvaltningen som genomfördes år 1971.

Den kommunstruktur som har skapats genom *kommunindelningsreformen* har givit förutsättningar för att medborgarna skall kunna ta ansvar för viktiga samhällsfrågor genom kommunala beslut. Den kommunala indelningens anpassning efter samhällsutvecklingen har sålunda skapat förutsättningar för att vidga den kommunala självstyrelsen. I takt med den kommunala verksamhetens expansion har kommunernas förvaltningsorganisation byggts ut. Kommunerna har nu tillgång till kvalificerad sakkunskap på olika områden. Behovet av statlig tillsyn och kontroll över kommunernas sätt att

fullgöra sina uppgifter har därför minskat. Bl. a. mot denna bakgrund pågår inom kommundepartementet i samråd med andra departement en successiv översyn av statens tillsyns- och kontrollfunktioner i syfte att mönstra ut sådana föreskrifter som inte längre kan anses behövliga. Vidare har i samband med statsmakternas beslut om reformer på olika områden där kommunerna har viktiga uppgifter åtgärder vidtagits för att minska eller avskaffa den statliga tillsynen.

Viktiga statliga uppgifter fullgörs genom länsförvaltningen. Härigenom underlättas ofta nödvändiga kontakter med kommuner och enskilda medborgare. Samtidigt innebär decentralisering av beslutanderätt till de regionala organen ofta en direkt stimulans för den regionala utvecklingen i landet. Genom den år 1971 beslutade *omorganisationen av den statliga länsförvaltningen* togs ett betydande steg för att få till stånd en förbättrad samordning av de statliga länsorganens planeringsarbete. De nya länsstyrelserna fick samtidigt förtroendemannamedverkan. Omorganisationen innebar bl. a. att alla väsentliga beslutsfunktioner inom den statliga länsförvaltningen i fråga om översiktlig planering av större regionalpolitisk betydelse samlades hos länsstyrelsen.

Länsberedningen, som avlämnat betänkandet (SOU 1974:84) Stat och kommun i samverkan, har haft i uppdrag att göra en sammanfattande bedömning av den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Enligt beredningens direktiv skulle övervägandena även innefatta principiella frågor rörande lämplig decentralisering inom den statliga förvaltningen. Efter kontakter med centrala och regionala myndigheter har beredningen för sin del kommit till den uppfattningen att ytterligare uppgifter bör kunna anförtros länsmyndigheterna. Beredningen anser att länsstyrelserna genom sina förtroendemannastyrelser och den organisatoriska uppbyggnaden har goda förutsättningar för att i ökad utsträckning kunna ta över beslutanderätt. Beredningen har särskilt pekat på näringslivsfrågor, vägplanering samt miljö- och naturvårdsfrågor, vilka har stor betydelse för samhällsplaneringen inom länen. Länsberedningens överväganden i dessa avseenden utmynnar i ett förslag att decentraliseringsfrågan skall utredas i särskild ordning.

Decentraliseringsåtgärder övervägs f. n. inom bl. a. utredningen (U 1972:06) om skolan, staten och kommunerna (SSK-utredningen), som behandlar uppgiftsfördelningen inom skolsektorn. Den nyligen tillsatta utredningen (B 1974:04) av den statliga organisationen för uppgifter avseende byggnadsväsen, fysisk planering och bostadspolitik skall bl. a. undersöka möjligheterna att flytta över fler uppgifter till kommunala organ och ge dessa ökad självständighet och större befogenheter vid handhavandet av uppgifter som de redan förut har anförtrotts. Vidare skall utredningen undersöka i vad mån ytterligare arbetsuppgifter kan föras över från bostadsstyrelsen till organ på länsnivå.

Frågan om vilka arbetsuppgifter inom regionalpolitikens ram som regionalt skall ankomma på de tre organen länsstyrelse, länsarbetsnämnd och företagareförening, liksom samordningen av dessa uppgifter och härmed sammanhängande spörsmål övervägs f. n. inom regeringens kansli. Även frågan om delegering till regional nivå av beslutanderätten i vissa ärenden om regionalpolitiskt stöd övervägs.

I ett demokratiskt samhälle bör beslutsfattandet läggas så nära medborgarna som möjligt. Det är därför enligt min mening angeläget att möjligheterna till ytterligare decentralisering inom förvaltningen blir tillvaratagna. En sådan decentralisering är motiverad i de fall den innebär ökad effektivitet eller förbättrad service till allmänheten.

Genom decentralisering kan den centrala statsförvaltningen avlastas arbetsuppgifter och därmed få bättre tid för planeringsuppgifter och andra övergripande frågor. Också för den regionala och lokala förvaltningen kan en decentralisering innebära fördelar. Det kan ofta vara mindre arbetskrävande för den statliga förvaltningen som helhet om myndigheter på denna nivå själva beslutar i stället för att endast delta i beredningen och sedan vara beroende av avgörande i högre instans.

Att regionala och lokala myndigheter genom sin lokalkännedom ofta bättre än centrala myndigheter känner till bakomliggande förhållanden i enskilda ärenden talar också för decentralisering. En decentraliserad förvaltning ger medborgarna bättre möjligheter till kontakt med dem som fattar besluten, vilket ofta kan underlätta lösandet av många problem.

Det ligger emellertid i sakens natur att det finns en gräns för hur långt decentralisering kan drivas. Kravet på enhetlighet i tillämpningen och behovet av att tillförsäkra medborgarna sysselsättning och tillgång till en lika samhällsservice oavsett bostadsort gör att åtskilliga uppgifter bör handhas av centrala statliga organ.

För att göra en samlad bedömning av de olika aspekterna på frågan om decentralisering bör – som länsberedningen har föreslagit – särskilda sakkunniga tillkallas.

De sakkunniga bör pröva decentraliseringsfrågan över hela det statliga förvaltningsområdet. Domstolarna, utrikesförvaltningen och det militära försvaret samt de affärsdrivande verken bör dock av lätt insedda skäl undantas.

Frågan om uppgiftsfördelningen i stort mellan staten, landstingskommunerna och kommunerna bör inte heller prövas av de sakkunniga. Länsberedningen, som haft att överväga bl. a. denna fråga har, som jag nyss nämnt, överlämnat sitt betänkande. Betänkandet som är ett principbetänkande remissbehandlas f. n. som också framgått av vad jag anfört är även andra frågor som rör arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna föremål för utredning.

För att de sakkunniga skall få ett underlag för sin bedömning av möjlig ytterligare decentralisering inom förvaltningen bör de inledningsvis göra en detaljerad genomgång av alla de författningar och bestämmelser som reglerar uppgiftsfördelningen mellan centrala, regionala och lokala organ inom det statliga verksamhetsområdet. I samband därmed bör de sakkunniga också ta del av det material som länsberedningen tagit fram i detta avseende.

Den genomgång av länsorganens arbetsuppgifter som behövs för att förslag om decentralisering dit från centrala myndigheter skall kunna läggas fram, bör också användas som underlag för bedömningar huruvida vissa uppgifter som länsorganen nu har lämpligen bör decentraliseras till t. ex. kommunerna.

De sakkunniga bör i grova drag ange förslagens inverkan på såväl de centrala som de regional och lokala myndigheternas personalbehov. Det bör

däremot inte ankomma på de sakkunniga att redovisa mera konkreta förslag till organisationsstruktur. Härvid bör också övervägas en vidgad förtroendemannamedverkan i de regionala myndigheternas verksamhet.

De sakkunniga bör redovisa förslag till sådana författningsändringar som föranleds av deras förslag.

Utöver vad jag nu har anfört bör de sakkunniga vara oförhindrade att ta upp andra frågor som aktualiseras under utredningsuppdraget och som har nära samband med detta.

De sakkunniga bör hålla sig underrättade om arbetet i andra utredningar som berör här aktuella frågor och samråda med dessa utredningar.

De sakkunniga bör överväga om förslagen beträffande visst sakområde lämpligen bör redovisas separat så snart arbetet med detta sakområde har avslutats.

Bilaga C Decentraliseringsutredningens hittills framlagda förslag

C.1 Sektorvisa rapporter

Vi har sedan år 1975 i olika rapporter föreslagit konkreta decentraliseringsåtgärder – inom sektorerna regionalpolitik, arbetsmarknadspolitik, naturvård och väghållning. Några av rapporterna har remitterats för yttrande till verk och organisationer som berörs av förslagen. Inom tre områden – det regionalpolitiska stödet, de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och vägbyggandet – har förslagen till en del också redovisats för riksdagen och förts ut i det praktiska förvaltningsarbetet.

Vårt arbete har vidare omfattat yttranden över andra utredningars förslag när det funnits decentraliseringsintressen att bevaka. Vi har också under hand samrått med andra utredningar om innehållet i deras arbeten. Slutligen har vi genom skrivelser till regeringen tagit initiativ i frågor som vi bedömt har intresse från decentraliseringssynpunkt.

De *följande delavsnitten* är en sammanfattande beskrivning av de åtgärder vi hittills föreslagit. Vi ger också några uppgifter om remissutfallet. I de fall statsmakterna behandlat förslagen redovisas innebörden i de slutliga ställningstagandena.

C.2 Regionalpolitiska stödet

I den första rapporten, *Decentralisering av beslut om regionalpolitiskt stöd* (Ds Kn 1975:4), föreslog vi bl. a. att länsstyrelserna – med ett antal typer av ärenden undantagna – skulle besluta om lokaliseringsbidrag och lokaliseringslån inom det allmänna stödområdet för investeringar i byggnader, maskiner och inventarier upp till 1,5 milj. kronor. Samtidigt skulle arbetsmarknadsstyrelsen få befogenhet att pröva ärenden om lokaliseringsbidrag upp till 20 % av investeringar i byggnader inom den s. k. grå zonen – närmast gränsen för det allmänna stödområdet.

Även ansökningar om *sysselsättningsstöd* skulle enligt vårt förslag prövas på regional nivå.

Samtliga remissinstanser var postitiva till att besluten i stödärenden skulle decentraliseras.

Statsmakterna följde i allt väsentligt vårt förslag. Besluten om det regionalpolitiska stödet fördes den 1 juli 1976 över till det regionala planet. En utökning av arbetsmarknadsstyrelsens ansvar genomfördes våren 1977.

Regeringen har anmält (prop. 1977/78:100, bil. 17) att den avser att höja gränsen för länsstyrelsernas befogenheter i ärenden om lokaliseringsstöd från 1,5 till 3 milj. kronor.

C.3 Arbetsmarknadspolitiken

Vi har inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i fyra rapporter behandlat möjligheterna att flytta beslutanderätt från en nivå till en annan.

C.3.1 *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom byggnadsverksamheten (Ds Kn 1976:5)*

I rapporten föreslogs decentralisering av beslutanderätt i ärenden om

(1) *Byggnadstillstånd* för s. k. oprioriterade arbeten enligt lagen (1971:1204) om byggnadstillstånd;
(2) *Detaljplaneringsbidrag* för projektering av arbeten avsedda att ingå i en reserv av sysselsättningsobjekt;
(3) *Beredskapsarbeten* inom byggnads- och anläggningssektorn.

När det gäller beredskapsarbeten inom byggnads- och anläggningsverksmaheten föreslog vi att gränsen för länsarbetsnämnderna att avgöra ärendena skulle höjas från 500 000 kronor till 1 milj. kronor. Vidare föreslog vi att de regionala beslutsbefogenheterna skulle omfatta ärenden om uppförande av s. k. hantverkshus och anläggningar för när- och fjärrekreation som beredskapsarbete.

Arbetsmarknadsstyrelsen hade sedan hösten 1975 övervägt ett nytt system för bidrag till kommunala beredskapsarbeten. I det nya systemet skulle det vara möjligt att utmönstra en stor del av den omständiga handläggningen och samtidigt ge kommunerna större befogenheter att för olika sysselsättningsbehov själva välja lämpliga objekt.

Inom arbetsmarknadsstyrelsen förbereddes under hösten 1975 en framställning till regeringen om förenkling av handläggningsformerna för beredskapsarbeten inom byggnads- och anläggningsverksamheten. Vi menade att en sådan framställning skulle ligga väl i linje med decentraliseringssträvandena.

Remissinstanserna tog över lag positivt emot principerna i vårt förslag till decentralisering av de arbetsmarknadspolitiska besluten inom byggnadsverksamheten. Endast några avstyrkte delar av förslaget eller gjorde mer omfattande reservationer. Somliga ville gå längre i decentralisering.

Förslaget att länsarbetsnämnderna skulle få besluta om att uppföra hantverkshus och småindustrilokaler som beredskapsarbete tillstyrktes bl. a. av ett antal länsstyrelser. Arbetsmarknadstyrelsen och byggnadsarbetarförbundet avstyrkte emellertid med hänvisning till att de regional- och näringspolitiska insatserna behövde samordnas.

En rad remissorgan instämde slutligen i att handläggningen av ärenden om kommunala beredskapsarbeten borde förenklas.

Departementschefen framhöll när vår rapport redovisades för riksdagen

(prop. 1976/77:100, bil. 15) att arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter i sysselästtningspolitiken borde flyttas ut till länsarbetsnämnder och distriktsorgan. Propositionen omfattade bl. a. förslaget att byggnadstillstånd för s. k. oprioriterade arbeten oavsett investeringens storlek skulle lämnas av länsarbetsnämnderna.

Departementschefen instämde också i de allmänna synpunkter vi framfört om handläggningen av ärenden om beredskapsarbeten. Departementschefen räknade med att arbetsmarknadsstyrelsen fortlöpande skulle pröva förutsättningarna för en decentralisering.

I propositionen hette det emellertid också att undantag från decentralisering självfallet måste göras för sådana typer av ärenden som av särskilda anledningar svårligen kan överblickas på regional nivå. Hit hör t. ex. beslut i vissa ärenden rörande byggnader för hantverks- och industriändamål eller rörande arbeten som avses bli utförda i AMS egen regi, framhölls det.

Riksdagen gjorde ingen erinran mot uttalandena i propositionen.

C.3.2 *Utbildningsbidrag och flyttningsbidrag m. m. (Ds Kn 1976:9)*

Arbetsmarknadsstyrelsen redovisade i juni 1976 till regeringen sin utredning om arbetsuppgifter för distriktsarbetsnämnderna i fyra försökslän. I en jämsides utarbetad rapport föreslog vi i likhet med arbetsmarknadsstyrelsen att besluten om arbetsmarknadsutbildning i kursform – tillsammans med besluten om en rad olika utbildningsbidrag – genomgående skulle kunna fattas på distriktsnivå. När det gäller bidragen till utbildning av handikappade och äldre borde beslutanderätten på distriktskontorsnivå decentraliseras till arbetsförmedlingens lokalkontor.

Enligt vår bedömning borde de nya beslutsbefogenheterna inom arbetsförmedlingsdistrikten från början tillämpas i samtliga län – inte enbart inom de föreslagna fyra försökslänen.

Rapporten remissbehandlades inte.

Departementschefen förklarade (prop. 1976/77:100, bil. 15) att arbetsförmedlingens distrikts- och lokalkontor redan har en relativt stor belsutanderätt. Införandet av distriktsarbetsnämnderna innebär att beslut om utbildningsbidrag på försök i fyra län förs över från länsarbetsnämnderna till distriktsarbetsnämnderna. Departementschefen framhöll att beslutanderätten för distriktsarbetsnämnderna senare skulle komma att utökas.

Arbetsmarknadstyrelsen väntas under hösten 1978 lämna slutligt förslag till organisation och beslutsbefogenheter för distriktsarbetsnämnderna.

C.3.3 *AMU-verksamheten (Ds Kn 1976:10)*

I det tredje delarbetet inom sysselsättningspolitiken fann vi att besluten om arbetsmarknadsutbildning i kursform, den s. k. AMU-verksamheten, i ökad utsträckning borde ske i länen – hos länsarbetsnämnderna och kursstyrelserna.

Rapporten överlämnades i oktober 1976 till arbetsmarknadsstyrelsen och skolöverstyrelsen för att beaktas i de båda verkens gemensamma utredning om AMU-verksamhetens organisation.

Departementschefen informerade riksdagen om rapporten (prop. 1976/

77:100, bil. 15) och framhöll att frågan om en decentralisering borde utredas så snabbt som möjligt av de båda verken.

Arbetsmarknadsstyrelsen och skolöverstyrelsen räknar med att under första halvåret 1978 redovisa resultaten av sitt utredningsarbete.

C.3.4 *Investeringsfonderna (Ds Kn 1977:1)*

Länsarbetsnämnderna skulle enligt vårt förslag kunna ge tillstånd att ta i anspråk medel ur investeringsfond inom företag med verksamhet enbart inom det egna länet. Detta skulle framför allt ge ökad tyngd åt de regionala organen i deras diskussioner med företagen. Vi ansåg det vara betydelsefullt att alla möjligheter att förstärka de regionala organens agerande tillvaratas. Det är summan av en rad decentraliseringsbeslut inom olika områden som skall ge regionala och, när det är möjligt, lokala organ ett direkt inflytande över åtgärder som påverkar näringslivs- och sysselsättningsutvecklingen i länen.

Regeringen skulle enligt vårt förslag liksom hittills besluta om investeringsfondernas användning i tiden (konjunkturpolitiskt utnyttjande) och om avgränsningen av de geografiska områden där fonderna kontinuerligt får utnyttjas (regionalpolitiskt utnyttjande).

Vårt förslag har inte remissbehandlats.

C.4 Väghållningen

I rapporten *Ökat regionalt och lokalt inflytande i vägplaneringen* (Ds Kn 1976:6) uttryckte vi vår principiella syn på hur ansvaret för väghållningen bör fördelas mellan centrala, regionala och lokala organ: Vägplaneringssystemet måste göras enklare och mer överblickbart. Detta ökar möjligheterna för de i den ekonomiska och fysiska vägplaneringen deltagande organen – inte minst för förtroendevalda i kommuner och länsstyrelser – att förstå motiv och innehåll i ställningstagandena. Det ökar i nästa steg deras förutsättningar att påverka vägplaneringen.

Principerna konkretiserades i rapporten *Samordnad regional vägplanering* (Ds Kn 1977:2). Vi ansåg det nödvändigt att öka de förtroendevaldas insyn i vägplaneringen – för att därmed förbättra deras möjligheter att påverka både prioritering och projektering.

För att utveckla samarbetet mellan olika intressenter i länen föreslog vi att det skulle inrättas en fast beredningsgrupp sammansatt av företrädare för planeringsorganen.

Betänkandet remissbehandlades inte. Förslagen har emellertid redovisats för riksdagen som i anslutning till avgörandena om vägverkets omorganisation (prop. 1977/78:10) bl. a. beslutat att prioriteringen av vägbyggnadsobjekten i fortsättningen skall omfatta ett planeringssteg på tio års sikt, att beslut om flerårsplan för länsvägar skall fattas av länsstyrelserna och att det på länsnivå skall inrättas ett organ för beredning av vägplaneringsärenden med företrädare för länsstyrelsen, vägförvaltningen och andra berörda organ.

C.5 Naturvården

I rapporten *Decentralisering av beslut inom naturvården* (Ds Kn 1977:4) konstaterade vi att det hittills inte skett någon mer omfattande decentralisering av beslut enligt naturvårdslagen. Vi menade att en intensifierad naturvårdsplanering både i länen och i kommunerna borde kunna stimulera ett decentraliserat beslutsfattande.

Vi ansåg vidare att länsstyrelserna skulle svara för hela handläggningen av ärenden angående säkerställande av naturreservat inom från budgetårets början tilldelade medelsramar. Länsstyrelserna föreslogs få rätt att disponera medel upp till 1 milj. kronor per ärende.

Den regionala tillsynen av naturreservaten skulle vara en uppgift för länsstyrelserna – med rätt för dessa att överlåta delar av ansvaret till kommunal myndighet eller naturvårdsförvaltare.

Betänkandet har remissbehandlats. Regeringen har avvisat (prop. 1977/78:100, bil. 13) vårt förslag att länsstyrelserna skall svara för hela handläggningen av ärenden angående säkerställande av naturreservat. Övriga frågor bereds inom regeringens kansli.

C.6 Hälso- och sjukvårdens byggnadsinvesteringar

Rapporten *Decentralisering av beslut om hälso- och sjukvårdens byggnadsinvesteringar* (Ds Kn 1977:6) syftade till att avveckla den statliga detaljreglering av byggnadsverksamheten inom hälso- och sjukvården. Tiden är mogen att ersätta både prioriteringen av byggnadsobjekten och kravet på godkännande av detaljutformning med ett samråd mellan sjukvårdshuvudmännen och de centrala organen. När det samhällsekonomiskt fordras begränsningar i investeringsvolymen skulle det ske överläggningar mellan företrädare för staten och sjukvårdsmännen, föreslog vi. Huvudmännen borde emellertid i första hand inbördes fördela investeringsutrymmet mellan sig.

Förslaget remissbehandlas för närvarande.

C.7 Våra bedömningar av andra utredningars förslag

C.7.1 *Fortlöpande samråd under hand*

Vi har fortlöpande under den tid vi arbetat fört diskussioner under hand med flera andra utredningar – tagit del av deras (ibland preliminära) överväganden och framfört egna synpunkter grundade på decentraliseringsprinciperna. Överläggningarna har i regel skett på sekretariatsnivå.

Några exempel på utredningar som vi haft sådana kontakter med:

- Utredningen (Jo 1976:06) om översyn av miljöskyddslagen;
- 1975 års polisutredning (Ju 1975:08);
- Utredningen (U 1972:06) om staten, skolan och kommunerna (den s. k. SSK-utredningen);
- Företagsobeståndskommittén (Fi 1976:03);
- Sysselsättningsutredningen (A 1974:02);

- Hälso- och sjukvårdsutredningen (S 1975:04);
- Länsdemokratikommitén (Kn 1976:04);
- Förvaltningsutredningen (B 1977:01);
- Byråkratiutredningen (Kn 1976:05);
- Indelningslagkommittén (Kn 1974:04);
- Renhållningslagkommittén (Jo 1977:01).

C.7.2 *Yttranden över andra utredningars betänkanden*

Vi har sedan år 1975 i ett 30-tal yttranden över olika betänkanden bedömt slutsatser och förslag som framlagts av andra utredningar.

C.8 Skrivelser till regeringen i särskilda frågor

Vi har i skrivelser till regeringen akutaliserat möjligheterna att decentralisera eller för att få fram ett underlag för en diskussion om ökad decentralisering.

Vår första initiativskrivelse i april 1976 handlade om *förvaltningen av naturreservaten.* Inför det slutliga arbetet med en ny naturvårdsförordning i regeringens kansli redovisade vi våra synpunkter på administrationen. Vi menade att det var angeläget att möjligheten att inrätta skötselråd skrevs in i den nya naturvårdsförordningen. Varje länsstyrelse borde själv få bedöma behovet och sammansättningen av samt arbetsuppgifterna för skötselrådet.

Naturvårdsverkets medverkan skulle enligt vår uppfattning inskränkas till råd och anvisningar för utformningen av skötselplanerna. Länsstyrelsens samråd med naturvårdsverket borde ske i samband med upprättandet. Samma tankar framförde vi när det gällde valet av naturvårdsförvaltare. Vi förutsatte vidare att budgetprocessen m. m. utformades så att den inte blev detaljreglerande.

Synpunkterna tillvaratogs i den nya naturvårdsförordningen som regeringen utfärdade den 3 juni 1976 (SFS 1976:484). Nya regler för medelsanvändningen utarbetades för budgetåret 1977/78. Reglerna innebär bl. a. länsvisa ekonomiska ramar för länsstyrelsernas förvaltning av nationalparkerna och naturreservaten.

I mars 1977 hemställde vi hos regeringen om att de statliga myndigheterna i sina anslagsframställningar för budgetåret 1978/79 skulle *åläggas att ange ärendegrupper eller områden där en decentralisering är möjlig.* Decentraliseringsarbetet kräver enligt vår bedömning en kontinuerlig bevakning hos alla statliga myndigheter. På längre sikt är det angeläget, menade vi i framställningen, att statsmakterna uppmärksammar decentraliseringsmöjligheterna i det löpande budgetarbetet.

Resultaten av myndigheternas bedömningar redovisas i sammanfattad form i betänkandets kapitel 3. Ett motsvarande uppdrag har lämnats till myndigheterna för arbetet med anslagsframställningarna som gäller budgetåret 1979/80.

Förändringarna i taxeringsorganisationen var motivet för en skrivelse till regeringen i juni 1977. Vi framhöll att utformningen av den nya taxerings-

organisationen inte hunnit påverkas av regeringens uppdrag till länsstyrelserna att föreslå åtgärder för att ändra lokaliseringsstrukturen i den statliga förvaltningen.

Skrivelsen utmynnade i en begäran att regeringen inte skulle låsa hela taxeringsorganisationen utan fortsätta försöksverksamheten i fråga om antalet län och lokaliseringen av länsstyrelsernas granskningsgrupper och revisionsresurser. Enligt vår uppfattning borde dessa resurser i större utsträckning än hittills förläggas till grupper anslutna till lokal skattemyndighet. En fortsatt och utvecklad försöksverksamhet är nödvändig om inte den nuvarande koncentrationen av statlig administration till primära centra ytterligare skall förstärkas. Detaljlåses organisationen i sin helhet, innebär det en bindning av organisationen för flera år framöver.

Bilaga D Decentralisering av regeringsärenden[1]

Den s. k. *departementsutredningen* (direktiv Ju 1964:58) tillsattes år 1963 för att rationalisera arbetet inom regeringens kansli. Huvudsyftet var att stärka departementens ställning som organ för den centrala planeringen – genom att förbättra deras organisation och resurser för planering och liknande uppgifter.

En sådan omläggning förutsatte att antalet regeringsärenden kunde reduceras betydligt. I direktiven framhölls att departementen i huvudsak borde syssla med de större och viktigare riktlinjerna i den statliga verksamheten och med samordningen. Åtgärder borde därför föreslås för att från regeringens och departementens handläggning rensa ut alla ärenden av rent rutinbetonad karaktär eller av ringa betydelse. Dessutom borde beträffande olika ärendegrupper – främst sådana av mera löpande art – undersökas om inte en längre gående decentralisering än den rådande var möjlig.

Departementsutredningen presenterade sina förslag i ett hundratal promemorier och sammanfattade år 1972 sina överväganden i en slutrapport. Av sammanfattningen framgår att förslagen till nedflyttning av beslutanderätt motsvarade omkring 9 600 årligen återkommande regeringsärenden i första instans. Fram till år 1972 hade genom utredningens förslag beslutanderätt i 7 000 av dessa ärenden flyttats till underlydande myndigheter. Ett 30-tal av utredningens promemorior var emellertid vid den tiden ännu beroende av regeringens prövning. Av dem har senare förslag om decentralisering motsvarande i runt tal 1 000 ärenden om året genomförts. Det samlade resultatet av departementsutredningens arbete räknat för tiden fram till den 1 juli 1977 blir alltså att beslutanderätt motsvarande 8 000 ärenden om året har flyttats från departementen och regeringen till avgörande av underlydande myndigheter, framför allt de centrala ämbetsverken. En ytterligare decentralisering i anslutning till utredningens återstående förslag övervägs i berörda departement.

Det av departementsutredningen startade decentraliseringsarbetet är sedan år 1971 inordnat i statsrådsberedningen. Genom olika förslag från statsrådsberedningen har grovt räknat 3 000 ärenden per år räknat flyttats till avgörande av underlydande myndigheter. Som exempel på handläggning som regeringen under den här tiden har lämnat från sig kan nämnas prövningen av utländska beslut om adoption, åtskilliga ärenden om upprättande och indragning av svenska olönade konsulat i utlandet samt förordnande av olönad konsul, ett stort antal dispenser inom trafiklagstiftningen samt statsbidrag av skilda slag, bl. a. de som gäller statens kulturråds

[1] Bilagan har utarbetats av kansliråd Erik Berggren, statsrådsberedningen.

verksamhet och energibesparande åtgärder.

Även med underlag av *annat utredningsarbete* har det under senare år skett en del decentraliseringar från regeringen. Någon samlad statistik över resultaten härav finns emellertid inte. Här skall nämnas blott en mycket stor decentraliseringsåtgärd. På förslag av en offentlig utredning under justitiedepartementet flyttades år 1969 ärendena om erhållande av svenskt medborgarskap till invandrarverket. Dessa ärenden förekom tidigare på konseljlistorna till ett antal av ca 6 000 om året.

Lägger vi ihop alla flyttningar av ärenden från regeringen som skett från mitten av 1960-talet till mitten av 1970-talet visar det sig att beslutanderätt motsvarande i runt tal 20 000 ärenden om året har decentraliserats till underlydande myndigheter. Minskningen motvägs av att det tillkommit ca 12 000 ärenden varav omkring 5 000 flera besvärsärenden per år. Detta innebär att regeringen för närvarande avgör ca 8 000 färre ärenden om året än i mitten av 1960-talet. Antalet regeringsärenden var sålunda omkring 35 000 år 1966, medan motsvarande siffra tio år senare var ca 27 000.

Bilaga E Antalet anställda kommunvis i statlig och statsunderstödd verksamhet samt hos landstingskommunen och kommunen år 1975

Län / Kommun	Antal anställda				Summa	Summa anställda per 100 invånare
	Statlig verksamhet	Statsunderstödd verksamhet	Landstingskommunen	Kommunen		
STOCKHOLMS						
Botkyrka	885	1 042	561	3 013	5 501	8
Danderyd	208	475	3 355	911	4 949	18
Ekerö	282	282	–	681	1 245	8
Haninge	2 224	936	403	2 150	5 713	11
Huddinge	522	992	3 781	2 488	7 783	13
Järfälla	516	1 071	404	2 897	4 888	9
Lidingö	346	584	311	1 479	2 720	8
Nacka	535	913	1 798	2 803	6 049	11
Norrtälje	1 177	656	553	1 925	4 311	11
Nynäshamn	908	267	295	724	2 194	12
Sigtuna	1 379	553	–	1 036	2 968	11
Sollentuna	551	776	44	2 111	3 482	8
Solna	17 390	796	17	2 937	21 140	38
Stockholm	77 877	10 706	24 662	36 928	150 173	22
Sundbyberg	722	323	378	1 462	2 885	10
Södertälje	2 086	1 424	1 380	3 601	8 491	11
Tyresö	134	496	–	1 420	2 050	7
Täby	685	771	358	1 534	3 348	8
Upplands-Bro	605	204	14	577	1 400	10
Upplands-Väsby	129	560	2 078	1 431	4 198	15
Vallentuna	64	245	–	532	841	6
Vaxholm	1 007	455	196	1 170	2 828	11
Värmdö	152	234	–	750	1 136	7
Totalt	110 384	24 761	40 588	74 560	250 293	17

Anm. Med anställda inom s. k. *statsunderstödd verksamhet* avses bl. a. lärare i det obligatoriska skolväsendet, gymnasieskolorna, kommunala vuxenutbildningen, folkhögskolorna och särskolorna, präster samt personal vid anstalter för alkoholmissbrukare, skogsvårdsstyrelser och allmänna försäkringskassor.

Källa: SCBs personalstatistik (särskild bearbetning)

Län / Kommun	Antal anställda				Summa	Summa anställda per 100 invånare
	Statlig verksamhet	Statsunderstödd verksamhet	Landstingskommunen	Kommunen		
UPPSALA						
Enköping	810	576	648	1 268	3 302	10
Håbo	76	172	–	307	555	6
Tierp	278	341	264	951	1 834	9
Uppsala	10 876	2 367	7 869	6 622	27 734	20
Älvkarleby	136	104	105	279	624	6
Östhammar	330	333	207	808	1 678	9
Totalt	12 506	3 893	9 093	10 235	35 727	16
SÖDERMANLANDS						
Eskilstuna	1 947	1 480	2 601	4 300	10 328	11
Flen	219	264	395	755	1 633	9
Katrineholm	685	662	1 318	1 449	4 114	13
Nyköping	2 025	1 130	2 031	2 509	7 695	12
Oxelösund	151	234	–	614	999	6
Strängnäs	1 101	375	1 032	1 002	3 510	16
Vingåker	128	176	47	358	709	7
Totalt	6 256	4 321	7 424	10 987	28 988	12
ÖSTERGÖTLANDS						
Boxholm	39	87	–	218	344	6
Finspång	195	394	561	1 099	2 249	9
Kinda	178	143	205	367	893	8
Linköping	6 670	2 010	5 570	5 851	20 101	19
Mjölby	504	440	173	1 102	2 219	9
Motala	1 015	738	2 463	1 918	6 134	12
Norrköping	4 107	1 724	3 548	5 530	14 909	12
Söderköping	45	134	551	359	1 089	11
Valdemarsvik	84	121	65	319	589	7
Ydre	28	90	–	127	245	6
Åtvidaberg	94	205	136	477	912	7
Ödeshög	52	82	–	224	358	6
Totalt	13 011	6 168	13 272	17 951	50 042	13
JÖNKÖPINGS						
Aneby	40	101	–	267	408	6
Eksjö	1 011	349	1 094	868	3 322	18
Gislaved	211	460	167	992	1 830	7
Gnosjö	47	107	–	261	415	5
Jönköping	3 563	1 983	5 029	4 806	15 381	14
Nässjö	1 489	522	557	1 329	3 897	12
Sävsjö	108	152	144	376	780	7
Tranås	218	353	419	788	1 778	9
Vaggeryd	131	170	–	342	643	6
Vetlanda	281	485	343	1 109	2 218	8

Län Kommun	Antal anställda				Summa	Summa anställda per 100 invånare
	Statlig verksamhet	Statsunderstödd verksamhet	Landstingskommunen	Kommunen		
Värnamo	523	506	1 233	1 472	3 734	13
Totalt	7 622	5 188	8 986	12 610	34 406	11
KRONOBERGS						
Alvesta	518	273	149	810	1 750	9
Lessebo	75	100	79	324	578	7
Ljungby	382	402	699	931	2 414	9
Markaryd	151	187	94	475	907	8
Tingsryd	112	229	157	615	1 113	8
Uppvidinge	104	168	210	478	960	8
Växjö	2 826	1 179	3 755	2 591	10 351	17
Älmhult	172	221	104	654	1 151	8
Totalt	4 340	2 759	5 247	6 878	19 224	11
KALMAR						
Borgholm	120	143	254	389	906	8
Emmaboda	134	183	106	378	801	7
Hultsfred	170	323	491	564	1 548	8
Högsby	78	109	91	414	692	9
Kalmar	2 573	1 041	3 439	2 284	9 337	18
Mönsterås	108	162	79	419	768	6
Mörbylånga	77	166	127	304	674	6
Nybro	158	364	115	906	1 543	7
Oskarshamn	414	461	829	1 297	3 001	11
Torsås	52	91	79	188	410	5
Vimmerby	185	256	179	618	1 238	8
Västervik	666	676	2 619	1 571	5 532	13
Totalt	4 735	3 975	8 408	9 332	26 450	11
GOTLANDS	2 369	1 119	–	4 472	7 960	15
BLEKINGE						
Karlshamn	562	521	958	1 033	3 074	10
Karlskrona	4 132	891	2 788	2 658	10 469	17
Olofström	123	332	80	443	978	6
Ronneby	918	499	203	1 157	2 777	9
Sölvesborg	177	218	66	536	997	6
Totalt	5 912	2 461	4 095	5 827	18 295	12
KRISTIANSTADS						
Bromölla	49	144	–	274	467	4
Båstad	73	154	–	312	539	5
Hässleholm	1 850	848	989	1 653	5 340	11

Län / Kommun	Antal anställda				Summa	Summa anställda per 100 invånare
	Statlig verksamhet	Statsunderstödd verksamhet	Landstingskommunen	Kommunen		
Klippan	742	288	93	584	1 707	11
Kristianstad	3 942	1 320	3 671	2 075	11 008	16
Osby	93	212	121	415	841	6
Perstorp	46	105	–	293	444	5
Simrishamn	290	259	658	544	1 751	9
Tomelilla	89	198	98	319	704	6
Åstorp	121	153	42	283	599	5
Ängelholm	1 006	454	1 635	884	3 979	14
Örkelljunga	215	104	65	285	669	8
Östra Göinge	92	228	148	499	967	7
Totalt	8 608	4 467	7 520	8 420	29 015	12
MALMÖHUS						
Bara	12	52	–	195	259	5
Bjuv	91	185	–	419	695	5
Burlöv	65	195	24	475	759	5
Eslöv	427	497	–	947	1 871	7
Helsingborg	3 072	1 499	4 457	5 184	14 212	14
Höganäs	151	227	–	598	976	5
Hörby	114	144	437	355	1 050	9
Höör	61	172	374	315	922	10
Kävlinge	275	229	–	539	1 043	6
Landskrona	589	575	782	1 895	3 841	10
Lomma	288	226	–	567	1 081	7
Lund	6 679	1 571	9 140	3 603	20 993	28
Malmö	12 483	3 831	–	23 931	40 245	16
Sjöbo	102	154	–	368	624	4
Skurup	68	166	20	335	589	5
Staffanstorp	42	221	–	454	717	5
Svalöv	101	338	23	374	836	7
Svedala	346	113	–	192	651	9
Trelleborg	917	553	841	1 552	3 863	11
Vellinge	89	290	–	617	996	5
Ystad	869	379	824	950	3 022	13
Totalt	26 841	11 617	16 922	43 865	99 245	13
HALLANDS						
Falkenberg	334	479	535	1 131	2 479	8
Halmstad	3 085	1 285	2 777	2 897	10 044	14
Hylte	102	145	151	328	726	7
Kungsbacka	391	637	307	1 206	2 541	7
Laholm	141	237	193	581	1 152	6
Varberg	1 064	612	1 512	1 620	4 808	11
Totalt	5 117	3 395	5 475	7 763	21 750	10

Län / Kommun	Antal anställda				Summa	Summa anställda per 100 invånare
	Statlig verksamhet	Statsunderstödd verksamhet	Landstingskommunen	Kommunen		
GÖTEBORGS o BOHUS						
Göteborg	23 431	6 676	972	38 058	69 137	16
Härryda	181	324	–	680	1 185	6
Kungälv	325	537	926	1 203	2 991	11
Lysekil	188	199	214	548	1 149	8
Munkedal	130	171	97	369	767	8
Mölndal	822	838	3 045	1 955	6 660	14
Orust	66	128	–	320	514	5
Partille	118	415	78	1 125	1 736	6
Sotenäs	67	102	112	346	627	7
Stenungsund	390	254	262	424	1 330	9
Strömstad	225	126	198	416	965	10
Tanum	91	130	82	525	828	8
Tjörn	66	172	102	374	714	7
Uddevalla	1 803	841	2 572	2 331	7 547	16
Öckerö	52	137	–	392	581	6
Totalt	27 955	11 050	8 660	49 066	96 731	14
ÄLVSBORGS						
Ale	100	326	40	793	1 259	6
Alingsås	415	416	844	1 181	2 856	10
Bengtsfors	116	166	263	597	1 142	9
Borås	2 948	1 791	3 164	4 750	12 653	12
Dals-Ed	54	86	27	251	418	8
Färgelanda	36	112	14	211	373	5
Herrljunga	158	139	–	328	625	7
Lerum	142	460	1	1 005	1 608	6
Lilla Edet	102	145	–	422	669	6
Mark	260	465	553	1 301	2 579	9
Mellerud	236	131	119	376	862	8
Svenljunga	69	136	–	363	568	6
Tranemo	122	169	–	445	736	6
Trollhättan	1 179	824	171	2 117	4 291	9
Ulricehamn	206	352	207	1 004	1 769	8
Vårgårda	44	95	–	261	400	5
Vänersborg	1 803	585	263	1 603	4 254	12
Åmål	523	258	61	577	1 419	11
Totalt	8 513	6 656	5 727	17 585	38 481	9
SKARABORGS						
Falköping	942	504	1 472	1 417	4 335	13
Grästorp	50	66	–	192	308	6
Gullspång	46	103	–	300	449	6
Götene	61	153	24	426	664	5
Habo	28	97	–	219	344	5

Län Kommun	Antal anställda				Summa	Summa anställda per 100 invånare
	Statlig verksamhet	Statsunderstödd verksamhet	Landstingskommunen	Kommunen		
Hjo	48	92	152	311	603	8
Karlsborg	1 066	113	13	398	1 590	19
Lidköping	1 011	670	1 234	1 472	4 387	13
Mariestad	897	521	993	970	3 381	14
Mullsjö	52	79	39	177	347	7
Skara	506	345	544	664	2 059	12
Skövde	2 177	830	1 765	1 933	6 705	15
Tibro	52	142	4	351	549	5
Tidaholm	272	207	57	454	990	8
Töreboda	119	174	31	381	705	7
Vara	173	349	112	977	1 611	7
Totalt	7 500	4 445	6 440	10 642	29 027	11
VÄRMLANDS						
Arvika	447	477	1 044	1 475	3 443	13
Eda	133	136	–	481	750	8
Filipstad	261	263	330	750	1 604	10
Forshaga	77	142	116	561	896	8
Grums	64	151	4	467	686	6
Hagfors	208	306	256	894	1 664	9
Hammarö	31	190	398	496	1 115	10
Karlstad	3 837	1 475	3 105	3 604	12 021	17
Kil	313	135	–	367	815	9
Kristinehamn	1 071	429	1 716	1 129	4 345	16
Munkfors	38	117	124	248	527	10
Storfors	34	107	–	178	319	6
Sunne	192	178	173	507	1 050	8
Säffle	220	263	791	646	1 920	10
Torsby	150	279	417	868	1 714	11
Årjäng	94	126	163	474	857	9
Totalt	7 170	4 774	8 637	13 145	33 726	12
ÖREBRO						
Askersund	132	293	261	435	1 121	10
Degerfors	97	158	119	479	853	7
Hallsberg	1 065	335	372	799	2 571	15
Hällefors	91	182	142	430	845	7
Karlskoga	448	604	1 218	1 912	4 182	11
Kumla	493	191	50	663	1 397	8
Laxå	123	133	119	318	693	8
Lindesberg	478	403	798	1 321	3 000	12
Ljusnarsberg	52	114	–	169	335	5
Nora	91	118	379	472	1 060	12
Örebro	6 205	2 044	7 069	6 929	22 247	19
Totalt	9 275	4 575	10 527	13 927	38 304	14

Län / Kommun	Antal anställda				Summa	Summa anställda per 100 invånare
	Statlig verksamhet	Statsunderstödd verksamhet	Landstingskommunen	Kommunen		
VÄSTMANLANDS						
Arboga	1 392	217	–	549	2 158	15
Fagersta	344	265	471	665	1 745	11
Hallstahammar	184	376	280	796	1 636	9
Heby	76	193	–	567	836	6
Kungsör	42	126	96	317	581	7
Köping	378	505	914	1 200	2 997	11
Norberg	62	79	67	222	430	7
Sala	303	421	1 459	917	3 100	15
Skinnskatteberg	81	92	22	261	456	9
Surahammar	59	174	60	347	640	6
Västerås	4 098	2 104	3 488	6 417	16 107	14
Totalt	7 019	4 552	6 857	12 258	30 686	12
KOPPARBERGS						
Avesta	604	445	742	1 159	2 950	11
Borlänge	1 093	778	522	1 645	4 038	9
Falun	2 376	989	3 279	2 058	8 702	19
Gagnef	39	131	43	310	523	6
Hedemora	245	369	575	752	1 941	12
Leksand	192	186	151	547	1 076	9
Ludvika	478	524	653	1 283	2 938	9
Malung	140	167	142	476	925	8
Mora	500	333	850	663	2 346	13
Orsa	61	124	73	317	575	8
Rättvik	112	162	119	413	806	8
Smedjebacken	91	182	126	509	908	7
Säter	73	136	1 327	364	1 900	19
Vansbro	94	122	105	309	630	7
Älvdalen	196	159	105	498	958	11
Totalt	6 294	4 807	8 812	11 303	31 216	11
GÄVLEBORGS						
Bollnäs	904	575	2 030	1 580	5 089	15
Gävle	4 540	1 496	2 448	3 289	11 773	14
Hofors	86	225	115	593	1 019	7
Hudiksvall	631	596	1 134	1 685	4 046	11
Ljusdal	376	408	327	1 305	2 416	11
Nordanstig	97	136	36	570	839	7
Ockelbo	94	87	–	270	451	7
Ovanåker	66	117	6	360	549	7
Sandviken	436	691	470	1 955	3 552	8
Söderhamn	842	471	811	1 250	3 374	10
Totalt	8 072	4 802	7 377	12 857	33 108	11

Län / Kommun	Antal anställda				Summa	Summa anställda per 100 invånare
	Statlig verksamhet	Statsunderstödd verksamhet	Landstingskommunen	Kommunen		
VÄSTERNORRLANDS						
Härnösand	2 220	592	1 616	1 283	5 711	21
Kramfors	478	410	455	1 298	2 641	9
Sollefteå	1 616	439	1 119	1 232	4 406	17
Sundsvall	3 648	1 583	3 610	3 803	12 644	14
Timrå	227	234	106	657	1 224	7
Ånge	1 019	245	98	637	1 999	14
Örnsköldsvik	922	995	1 733	2 660	6 310	10
Totalt	10 130	4 498	8 737	11 570	34 935	15
JÄMTLANDS						
Berg	96	143	–	705	944	10
Bräcke	177	163	227	589	1 156	12
Härjedalen	231	220	205	629	1 285	10
Krokom	116	243	37	798	1 194	9
Ragunda	177	127	–	376	680	9
Strömsund	373	313	392	1 080	2 158	12
Åre	235	194	122	464	1 015	11
Östersund	4 027	1 065	3 619	2 397	11 108	21
Totalt	5 432	2 468	4 602	7 038	19 540	15
VÄSTERBOTTENS						
Lycksele	438	342	638	867	2 285	16
Nordmaling	82	131	75	396	684	9
Norsjö	247	169	115	601	1 132	11
Robertsfors	50	133	11	406	600	8
Skellefteå	1 204	1 362	1 693	4 408	8 667	12
Sorsele	71	68	52	224	415	10
Storuman	369	168	124	522	1 183	14
Umeå	5 995	1 616	5 943	3 582	17 136	23
Vilhelmina	222	186	106	687	1 201	14
Vindeln	105	120	25	311	561	8
Vännäs	617	211	203	612	1 643	14
Åsele	166	154	122	503	945	11
Totalt	9 566	4 660	9 107	13 119	36 452	16
NORRBOTTENS						
Arjeplog	79	70	49	213	411	10
Arvidsjaur	276	153	167	350	946	12
Boden	3 035	472	2 422	956	6 885	25
Gällivare	794	518	1 189	1 133	3 634	14
Haparanda	396	231	154	376	1 157	13

Län Kommun	Antal anställda				Summa	Summa anställda per 100 invånare
	Statlig verksamhet	Statsunderstödd verksamhet	Landstingskommunen	Kommunen		
Jokkmokk	428	147	101	396	1 072	14
Kalix	553	399	509	802	2 263	12
Kiruna	1 399	693	595	1 162	3 849	12
Luleå	5 173	1 417	1 667	2 448	10 705	17
Pajala	148	259	79	524	1 010	10
Piteå	613	696	2 034	1 363	4 706	14
Älvsbyn	265	168	158	360	951	11
Överkalix	99	105	73	280	557	10
Övertorneå	230	142	79	235	686	10
Totalt	13 488	5 470	9 276	10 598	38 832	15

Bilaga F Författningsförslag

Förslag till
Förordning om ändring i allmänna verksstadgan (1965:600);

Härigenom förordnas att 2 § allmänna verksstadgan (1965:600) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Myndigheten skall inom sitt verksamhetsområde med uppmärksamhet följa förhållandena inom landet samt, såvitt möjligt, i de andra nordiska länderna och utlandet i övrigt. Myndigheten skall vidtaga eller hos Kungl. Maj:t föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som äro påkallade eller i övrigt lämpliga.	Myndigheten skall inom sitt verksamhetsområde med uppmärksamhet följa förhållandena inom landet samt, såvitt möjligt, i de andra nordiska länderna och utlandet i övrigt. Myndigheten skall vidtaga eller hos Kungl. Maj:t föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som äro påkallade eller i övrigt lämpliga. *Decentralisering av verksamhet till regionala och lokala statliga eller andra organ skall främjas.*

Förslag till
Förordning om ändring i instruktionen (1965:703) för statskontoret;

Härigenom förordnas att i instruktionen (1965:703) för statskontoret skall införas en ny paragraf, 3 a §, av nedan angivna lydelse

3 a §

Vid rationaliseringsundersökningar skall statskontoret utarbeta och redovisa alternativ som avser decentralisering av befogenheter och resurser till regionala och lokala statliga organ eller till kommuner, landstingskommuner och folkrörelser. Förslag om decentralisering till kommuner, landstingskommuner eller folkrörelser skall utarbetas efter samråd med berörda organ eller företrädare för dessa.

[1] Senaste lydelse.

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. B.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningsvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.
36. Arrenderätt 1. Ju.
37. Hotell- och restaurangbranschen. H.
38. Jämställdhet i arbetslivet. A.
39. Föräldraförsäkring. S.
40. Tvistlösning på konsumentområdet. H.
41. Statlig personalutbildning. B.
42. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. A.
43. Miljökostnader. Jo.
44. Kommunalt hälsoskydd. S.
45. Allmän arbetslöshetsförsäkring. A.
46. Att främja regional utveckling. I.
47. Att främja regional utveckling. Bilagedel. I.
48. Konkurrens på lika villkor. B.
49. Energi. Hälso-miljö- och säkerhetsrisker. I.
50. Ny vårdutbildning. U.
51. Svensk trädgårdsnäring. Jo.
52. Lägg besluten närmare människorna! Kn.

KUNGL. BIBL.
24 AUG 1978
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]
Ordningsvakter. [33]
Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. [34]
Arrenderätt 1. [36]

Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälso- och sjukvårdspersonalen. [26]
Föräldraförsäkring. [39]
Kommunalt hälsoskydd. [44]

Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresundsförbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19] 3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemanning av fartyg. [21]
Fortsatt körkortsreform. [27]
Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. [31]

Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. [13].

Budgetdepartementet

Statlig personalutbildning. [41].
Konkurrens på lika villkor. [48].

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4]
Utredningen om vissa vårdutbildningar inom högskolan. 1. Praktikfrågor-åtgärder i ett kort perspektiv. [15] 2. Ny vårdutbildning. [50]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]
Miljökostnader. [43]
Svensk trädgårdsnäring. [51]

Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]
Hotell- och restaurangbranschen. [37]
Tvistlösning på konsumentområdet. [40]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. [28] 4. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. [42]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]
Jämställdhet i arbetslivet. [38]
Allmän arbetslöshetsförsäkring. [45]

Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

Industridepartementet

Energikommissionen. 1. Energi. [17] 2. Energi. Hälso-miljö- och säkerhetsrisker. [49]
Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Att främja regional utveckling. [46] 2. Att främja regional utveckling. Bilagedel. [47]

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. [3]
Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. [32]
Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. [35]
Lägg besluten närmare människorna! [52]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
24 AUG 1978
STOCKHOLM

LiberFörlag
Allmärna Förlaget

ISBN 91-38-0418
ISSN 0375-250X