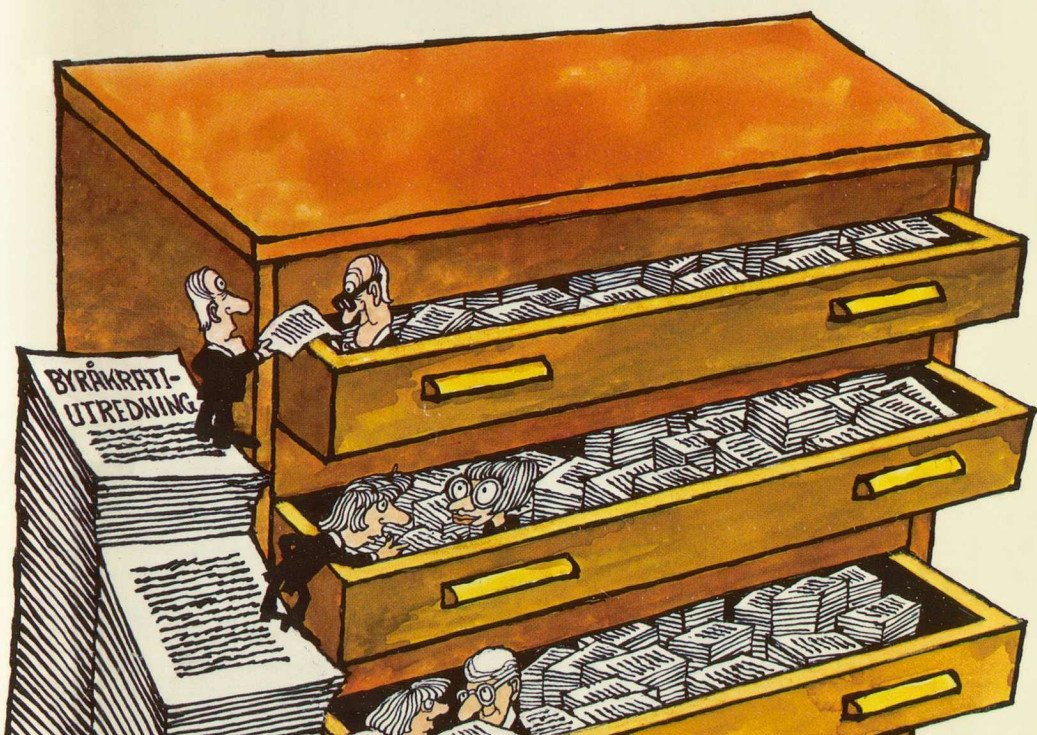


Ref

# BÄTTRE KONTAKTER

MELLAN ENSKILDA OCH MYNDIGHETER



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library of Sweden

# SOU

1979:31

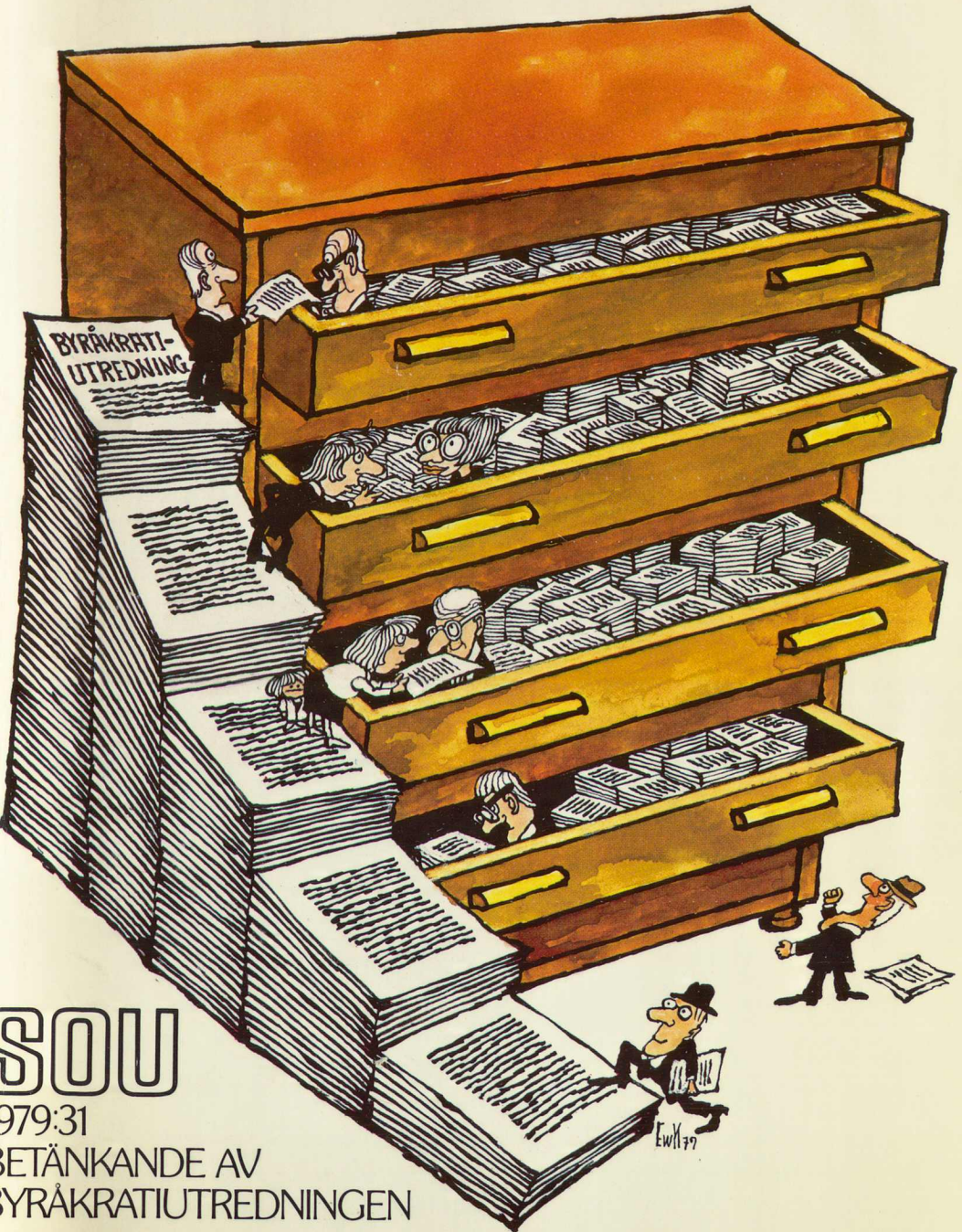
BETÄNKANDE AV  
BYRÅKRATIUTREDNINGEN



Ref

# BÄTTRE KONTAKTER

MELLAN ENSKILDA OCH MYNDIGHETER



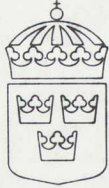
SOU

979:31

BETÄNKANDE AV  
BYRÅKRATIUTREDNINGEN



126  
41



Statens offentliga utredningar  
1979:31  
Kommundepartementet

# Bättre kontakter

mellan enskilda och myndigheter

Betänkande av byråkratiutredningen  
Stockholm 1979

Omslag EWK (Ewert Karlsson)

ISBN 91-38-04888-4

ISSN 0375-250X

Gotab, Kungälv 1979

## Till Statsrådet och chefen för kommundepartementet

Genom beslut den 22 december 1976 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté med högst nio ledamöter med uppdrag att göra en översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan. Kommittén ersatte en arbetsgrupp som tillkallats för att göra en motsvarande översyn med stöd av regeringens bemyndigande den 19 augusti 1976.

Departementschefen förordnade den 8 februari 1977 ledamöter, sakkunniga och experter i kommittén. Kommitténs sammansättning och sekretariat framgår av bilaga 1 till detta betänkande.

Vi har antagit namnet byråkratiutredningen.

Under arbetets gång har vi givit ut två rapporter i departementsserien, Service och information (Ds Kn 1978:6) och Språkarbete (Ds Kn 1979:1).

Vi får härmed överlämna vårt betänkande Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Vårt uppdrag är i och med detta slutfört.

Stockholm i maj 1979

*Christina Rogestam*

*Axel Andersson      Britta Hammarbacken      Kjell-Åke Henstrand*

*Kerstin Nilsson      Elisabeth Palm      Stig Rindborg*

*Lena Öhrsvik*

*/Kjell Björnberg*

*Ann-Kajsa Johansson*

*Ingvar Paulsson*

*Eva Qvarlander*



## Innehåll

<i>Sammanfattning</i> . . . . .	7
1. <i>Inledning</i> . . . . .	11
2. <i>Kontakter mellan enskilda och myndigheter</i> . . . . .	17
3. <i>Undersökningar om kontakterna mellan enskilda och myndigheter</i>	21
4. <i>Översiktlig beskrivning av våra studier</i> . . . . .	25
5. <i>Information om myndigheter – myndigheters tillgänglighet</i> . . . .	33
6. <i>Service – bemötande och regler</i> . . . . .	39
7. <i>Servicebestämmelser</i> . . . . .	45
8. <i>Språket mellan myndigheter och enskilda</i> . . . . .	55
9. <i>Regler och deras tillämpning</i> . . . . .	65
10. <i>Myndigheters förenklingsarbete</i> . . . . .	73
11. <i>Exempel på förbättringsåtgärder m. m.</i> . . . . .	83
12. <i>Det fortsatta arbetet</i> . . . . .	87
<i>Summary</i> . . . . .	93
Bilaga 1 <i>Kommitténs sammansättning och direktiv</i> . . . . .	97
Bilaga 2 <i>Kontakter med allmänheten, skrivelser och remisser</i> . . . .	105





## Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

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

I vårt arbete med *samhällsinformation* har vi lagt tyngdpunkten på den information som lämnas för att den enskilde skall kunna hitta rätt myndighet för sitt ärende (se kapitel 5). Vi har översiktligt beskrivit de informationsinsatser som görs i dag och redovisat något om vårt arbete. Bl. a. har vi tagit initiativ till och varit representerade i ett arbete med att framställa en handbok med kortfattade upplysningar om vilka regler som gäller och vart man kan vända sig i olika frågor. Handboken, som fått namnet *Samhällsguiden*, kommer att ges ut mot slutet av våren 1979. Vi har också deltagit i ett arbete med att i telefonkatalogen införa information av det slag som finns i samhällsservicekataloger.

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

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

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

När det gäller det fortsatta arbetet med språkfrågor har vi tagit upp bl. a. följande. Vi menar att det är önskvärt att det i all högskoleutbildning införs obligatorisk svensktutbildning. Dessutom anser vi att det i större omfattning

än hittills inom hela förvaltningen bör anordnas kurser och seminarier o. d. om språk och språkbehandling. En särskild utbildning i språkbehandling bör ges dem som skall fungera som sekreterare i offentliga utredningar.

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

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

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

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

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

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

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

Enligt vår uppfattning bör ett förenklingsarbete kunna genomföras utan att några särskilda författningsändringar behöver ske. För den statliga sektorn kan arbete av detta slag vid behov initieras av regeringen genom särskilda anvisningar. Redan fr. o. m. budgetåret 1980/81 begär regeringen redogörelse från myndigheterna bl. a. om vilka åtgärder som vidtagits för att underlätta allmänhetens kontakter med myndigheter.

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

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

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

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

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

# 1 Inledning

För att kunna fungera kräver den moderna välfärdsstaten en omfattande offentlig förvaltningsapparat. Den kräver också en omfattande reglering genom författningar av olika slag. Samtidigt som detta hör till förutsättningarna för ett samhälle som tar på sig ansvar för medborgarnas trygghet och välfärd, är det förenat med vissa nackdelar. Både förvaltningsorganisationen och författningsregleringen blir gärna mera komplicerad än som är önskvärt och sakligt motiverat.

Kontakterna mellan de enskilda medborgarna och samhällets organ blir med nödvändighet allt intensivare. Det är ofrånkomligt att medborgarna kan uppleva svårigheter och främlingskap i dessa kontakter. Dessa problem förstoras av andra drag i den moderna samhällsutvecklingen, som inte är unika för vårt land. Hit hör den snabba tekniska utvecklingen och de därav orsakade snabba omställningarna både i arbetslivet och i samhället i övrigt. Hit hör också flyttningarna från landsbygd till tätorter och från vissa delar av landet till andra, med nackdelar i form av sönderbrutna kontaktmönster och sociala anpassningsproblem.

Dessa problem, som är en svårfrånkomlig följd av välfärdssamhället som sådant, måste noga uppmärksammas och mötas med praktiska åtgärder av skilda slag. Det är en angelägenhet av största vikt att så långt möjligt verka för goda kontakter mellan medborgarna och samhällets organ och att därigenom stärka förtroendet för samhällsförvaltningen. I vårt land har en viktig utvecklingslinje varit att uppdra samhällsuppgifter åt kommunala självstyrelseorgan på både lokal och regional nivå och även så långt som möjligt ställa den statliga förvaltningen under inflytande och kontroll av förtroendevalda genom representation i styrelser och liknande.

Inte heller denna utveckling har emellertid varit problemfri. Önskan att ge kommunerna större uppgifter och ansvar har frammanat två stora kommunindelningsreformer. Samtidigt som dessa gett förutsättningar för att samhällsuppgifter i stor utsträckning kan skötas lokalt, närmare människorna än som eljest hade varit möjligt, har de i många fall också medfört att avståndet mellan de enskilda och deras förtroendevalda har ökat. Dessutom har antalet förtroendevalda väsentligt minskat. Även på detta sätt har gamla kontaktmönster brutits och nya behov skapats av insatser för att förbättra medborgarnas kontakter med samhällets organ.

Den offentliga verksamhetens snabba utveckling i vårt land under de senaste årtiondena återspeglas i antalet offentligt anställda. Från att 1966 ha varit knappt en miljon hade antalet offentligt anställda 1976 ökat till

nästan en och en halv miljon. År 1966 var ungefär en fjärdedel av landets alla arbetstagare knutna till den offentliga sektorn. År 1976 hade andelen ökat till en tredjedel. En stor del av ökningen hänförs till sådana yrken som traditionellt räknas till s. k. serviceyrken. Störst har ökningen varit inom den kommunala sektorn.

Utbyggnaden av den offentliga sektorn ger upphov till ökande och delvis nya krav på verksamheten för att den skall kunna motsvara allmänhetens anspråk på service m. m. Med ökande åtaganden från samhällets sida ökar de enskilda människornas beroende av att deras kontakter med samhällsorganen fungerar bra. Det är knappast någon överdrift att säga att goda kontakter mellan allmänheten och samhällsorganen utgör en av hörnstenarna i en livskraftig demokrati.

## Utredningsuppdraget

Byråkratiutredningen har haft till uppgift att göra en översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan. Denna uppgift innefattar enligt direktiven fyra deluppgifter.<sup>1</sup>

En deluppgift har varit att pröva om ändringar kan göras i författningsbestämmelser som allmänheten uppfattar som omotiverade eller onödigt komplicerade. I direktiven lades här stor vikt vid att kommittén skulle göra det möjligt för enskilda och organisationer att framföra synpunkter och önskemål om förändringar.

En annan deluppgift har varit att undersöka möjligheterna att förbättra informationen om samhällsorganens verksamhet och att pröva olika åtgärder för att bistå de enskilda på bästa sätt vid deras kontakter med myndigheter.

En förutsättning för goda kontakter mellan medborgare och samhällsorgan är att det språk som används inom den offentliga sektorn i skrivelser, meddelanden, blanketter m. m. är klart och enkelt, så att det lätt kan förstås av den enskilde. Den tredje deluppgiften har varit att verka för att förbättra det offentliga språkbruket.

Till en fjärde deluppgift kan sammanföras vissa frågor av juridisk karaktär, bl. a. att göra en översyn av behovet att reformera förvaltningslagen.

## Arbetets bedrivande

I vårt arbete har vi försökt att belysa olika svårigheter som enskilda ställs inför i sina kontakter med myndigheterna. Ett viktigt inslag i arbetet har varit att direkt från allmänheten fånga upp exempel på sådant som uppfattas som krångligt och svårt vid kontakter med myndigheter. Vi har därför haft "öppet hus" på flera platser i landet för att allmänheten på ett enkelt sätt skulle kunna framföra synpunkter till utredningen. Allmänheten har också uppmanats att skriva eller ringa till utredningen. (Se vidare s. 23 och bilaga 2.)

Vårt arbete har gått ut på att försöka finna åtgärder som kan bidra till att bättre anpassa den offentliga verksamheten till allmänhetens krav och

<sup>1</sup> Direktiven återges i bilaga 1.

önskemål. Arbetet har bedrivits efter två huvudlinjer. Vi har dels inriktat oss på att få myndigheter att direkt ändra på rutiner och liknande, dels genom studier och försök vid olika myndigheter försökt få fram exempel på möjliga förbättringar.

Ett arbete med att motverka onödigt krångel och att förbättra kontakterna mellan enskilda och myndigheter måste av naturliga skäl pågå ständigt. Endast genom ett målmedvetet bedrivet arbete kan man nå bestående resultat. Allteftersom vi behandlat olika frågor har vi diskuterat dem med berörda myndigheter. På så sätt har vi försökt medverka till att åtgärder vidtas så snart som möjligt. Över huvud taget har vi arbetat tillsammans med myndigheter och därigenom kunnat föra ut de synpunkter som utredningen företräder.

Ett exempel på hur vi har arbetat kan särskilt nämnas. Regeringen beslutade den 22 februari 1979 att lägga fram en proposition (1978/79:111) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. Till grund för arbetet med propositionen ligger i stor utsträckning våra erfarenheter i arbetet med krångliga regler. Exempel på krångel som vi fått vid våra kontakter med allmänheten har tagits upp. Delar av det material som vi samlat under arbetets gång har på så vis redan förts vidare. Sekretariatet har, främst under det inledande skedet av propositionens tillkomst, medverkat i arbetet inom regeringskansliet, bl. a. med att sammanställa underlag för propositionen.

Arbetet med att förbättra kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan är inte på något sätt färdigt i och med att vi har slutfört vårt utredningsuppdrag. Vårt arbete har emellertid givit oss underlag för förslag till det fortsatta arbetet med att förenkla och förbättra för allmänheten, bl. a. genom en förbättrad service.

Med detta betänkande vill vi lämna en redogörelse för vårt arbete och föra ut våra erfarenheter och tankar om det fortsatta arbetet med att förbättra kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan.

## Åtgärder mot onödig byråkrati

Vårt utredningsuppdrag omfattar bara vissa delar av arbetet mot krångel och onödig byråkrati inom den offentliga sektorn. Under åren 1975 och framåt har regeringen tagit flera initiativ till olika åtgärder i denna fråga.

Det måste understrykas att byråkrati ingalunda behöver innebära något negativt. Den offentliga förvaltningen behövs för att samhället skall kunna fungera och för att reformer skall kunna genomföras. Man måste acceptera att vissa reformer ger upphov till en växande offentlig förvaltning och att en omfattande förvaltning innebär att det sätt man arbetar på inom denna förvaltning blir komplicerat. Det torde emellertid vara klart att det också finns något man kan kalla onödig byråkrati.

Arbetet mot den onödiga byråkratin omfattar de mest skiftande frågor, både till innehåll och till omfattning. Åtskilliga frågor är var för sig inte av avgörande betydelse. Men även ett arbete med detaljer kan tjäna till att få i gång en diskussion om möjligheterna att åstadkomma fler förbättringar. Och arbetet måste med nödvändighet genomföras på så sätt att den ena förbättringen läggs till den andra.



Det statliga utredningsarbetet om byråkratin gäller i huvudsak följande frågor, som delvis går i varandra:

- förenklingar av regler
- förenklingar i den offentliga organisationen och administrationen
- decentralisering av beslut
- minskad statlig kontroll över kommunal och landstingskommunal förvaltning
- förbättringar och förenklingar i kontakterna mellan medborgare och myndigheter och mellan företag och myndigheter, bl. a. genom begripligare meddelanden, beslut m. m.
- minskat eller förenklat uppgiftslämnande till myndigheter.

Något förenklat kan syftet med arbetet mot onödig byråkrati sammanfattas på följande sätt. Medborgarna skall på ett enkelt sätt kunna komma i kontakt med samhällsorganen och kunna förstå handläggningen där samt ha möjlighet att påverka beslutsprocessen. Verksamheten inom den offentliga sektorn får inte medföra att människor betungas mer än nödvändigt av den. Samtidigt skall förvaltningen fungera så enkelt och till så låg kostnad som möjligt.

Bland de statliga kommittéer som arbetar med dessa frågor kan följande nämnas.

- *Decentraliseringsutredningen*. Den har till uppgift att arbeta med frågor om decentralisering av arbetsuppgifter inom den statliga förvaltningen.
- *Delegationen för företagets uppgiftslämnande (DEFU)*. Delegationens arbete går ut på att reducera och förenkla uppgiftslämnandet från företag, kommuner och organisationer till statliga myndigheter.
- *Kommittén med uppgift att utreda frågan om behovet av framtida folk- och bostadsräkningar (FoB-utredningen)*. Utredningen avslutade i december 1978 sitt arbete med ett betänkande (SOU 1978:79).
- *Förvaltningsutredningen*. Den har till uppgift att utreda frågan om bättre hushållning i statsförvaltningen. I utredningsuppdraget ingår också att överväga vilka förbättringar i beslutsunderlag som behövs för att motverka uppkomsten av krångliga och omständliga handläggningsrutiner.
- *Kommittén med uppdrag att utreda frågan om statistiska centralbyråns uppgiftsinsamling (SCB-utredningen)*. Den skall särskilt undersöka möjligheten att starkt begränsa eller slopa uppgiftslämnandet för statistikändamål.
- *Socialpolitiska samordningsutredningen*. Den har till uppgift att arbeta med samordningsfrågor i det socialpolitiska bidragssystemet.
- *Statskontrollkommittén*. Den har till uppgift att se över statens tillsyns- och kontrollfunktioner gentemot kommunerna och landstingskommunerna. Syftet med översynen är att mönstra ut detaljföreskrifter som inte längre är nödvändiga.

Regeringen har också genom sin proposition 1978/79:111 tagit ett första samlat grepp i det praktiska arbetet mot krångel och onödig byråkrati. I propositionen redovisas 172 åtgärder på detta område, varav 28 är förslag till åtgärder som skall underställas riksdagens prövning.

Vid sidan av det arbete som nu nämnts och det arbete som utförs av särskilda effektivitets- och rationaliseringsorgan förekommer annat systematiskt arbete vid myndigheter med förenklingsåtgärder. Här kan nämnas bostadsverkets förenklingsutredning och Stockholms kommunstyrelsens byråkraziutredning. (Se s. 75 f.)



## 2 Kontakterna mellan enskilda och myndigheter

Samhället har ansvaret för och beslutar i en rad olika frågor som rör de enskilda medborgarna. För att goda kontakter mellan medborgare och myndigheter skall komma till stånd och fungera väl måste vissa krav ställas på myndigheterna och deras verksamhet. Dessa krav omfattar såväl förutsättningar för att en kontakt skall kunna etableras (t. ex. information om regler och myndigheter) som förhållanden som uppkommer när en kontakt har etablerats (t. ex. vad ett beslut bör innehålla).

Goda kontakter mellan enskilda och myndigheter förutsätter att medborgaren har kunskaper om eller tillgång till vissa uppgifter som rör hans ärende och handläggningen av det. Sådana kunskaper är särskilt viktiga när initiativet till ärendet skall tas av den enskilde. Han måste veta vart han skall vända sig med sitt ärende, i första hand vilken myndighet som har hand om sådana ärenden. Men det gäller också att veta var myndigheten är belägen, vilken avdelning (eller motsvarande) vid myndigheten som skall handlägga ärendet och på vilka tider myndigheten har öppet. Han behöver också uppgifter om på vilket sätt han skall ta kontakt med myndigheten. Räcker det med ett telefonsamtal eller finns det krav på personligt besök eller skriftlig framställning? Behövs någon särskild blankett?

Många människor arbetar på samma tider som myndigheterna har öppet. Detta medför givetvis svårigheter för den som vill ringa till eller besöka en myndighet. Det kan också många gånger vara svårt för en besökare att hitta rätt, inte bara till myndigheten utan även inom denna. Vägledning genom skyltar eller på annat sätt kan därför vara nödvändig. Invandrare kan behöva tolk. Myndighetens lokaler kan vara svårtillgängliga för personer med rörelsehinder.

Väntetiderna kan vara långa, blanketter som skall fyllas i kan vara svåra att förstå. Det kan vara svårt att få tala enskilt med tjänstemannen. Bemötandet på myndigheten kan ibland vara dåligt. Språket i blanketter och meddelanden kan vara svårbegripligt. Uppgifter om hur handläggningen av ärendet vid myndigheten sker kan saknas.

Skälen till ett beslut kan vara svåra att förstå. Detsamma kan gälla själva innebörden av ett beslut. Beslut kan sakna närmare uppgifter om vad man är skyldig att göra med anledning av beslutet och anvisningar om hur man skall handla. Praktiska anvisningar om hur man skall gå till väga om man vill överklaga kan saknas.

Detta är några av de problem som medborgaren kan ställas inför. På vilket sätt kan myndigheterna bistå och underlätta för allmänheten? Vi

kommer här in på det som sammanfattningsvis kan betecknas som myndigheternas *service* gentemot allmänheten.

Med *service* avser vi i det följande hur myndigheterna i kontakterna med medborgarna fullgör sina arbetsuppgifter. Vi avser alltså inte det utbud av tjänster åt allmänheten som samhället tillhandahåller (t. ex. utbildning, sjukvård, olika bidrag).

Servicen omfattar bl. a. följande faktorer:

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

De krav som kan ställas på servicen kan i viss mån variera med hänsyn till den verksamhet som myndigheten bedriver. Så t. ex. kan man i vissa fall lägga större vikt vid informationen, i andra fall vid tillgängligheten. Kraven kan också variera med hänsyn till om det är myndigheten som tar initiativet till kontakten eller om det är den enskilde som gör det.

Kontakten mellan den enskilde och tjänstemannen vid en myndighet präglas av deras skilda roller. Tjänstemannens roll formas bl. a. av hans arbetsuppgifter och av de regler som bestämmer hur han skall fullgöra dem. Hans syn på sin roll och på den person – som individ eller som representant för en grupp av människor – som han har att göra med påverkar också hans sätt att förhålla sig till denne. Motsvarande gäller för den enskilde.

Tjänstemannens sätt att förhålla sig till allmänheten, hans attityder gentemot denna, påverkas också av de krav som myndigheten ställer på tjänstemannen. Dessa kan ha att göra med de ekonomiska förutsättningarna för myndighetens verksamhet. I kraven på en rationellt bedriven verksamhet ligger vanligtvis att tjänstemannen i olika situationer bör följa vissa schabloner. Tjänstemannens möjligheter att uppfylla medborgarnas krav på *service* påverkas av myndighetens resurser och den aktuella arbetsbelastningen. Myndighetens syn på sättet att arbeta vid kontakterna med allmänheten påverkar naturligtvis också tjänstemannens attityder.

Andra faktorer som påverkar tjänstemannens attityder är kunskaper om och intresse för frågor vid sidan av de direkta arbetsuppgifterna. Trivseln i arbetet är också viktig.

Tjänstemannens sätt att förhålla sig till allmänheten påverkas också av hans kunskaper i sådant som rör hans eget arbete och närliggande arbetsområden. Av betydelse är också tjänstemannens insikt om att människor har olika kunskaper och att de har olika lätt att förstå frågor som gäller den offentliga verksamheten. Det är av stor vikt att tjänstemannen kan använda sina kunskaper och sin insikt så, att de människor som berörs av hans arbete bäst gagnas av det.

*Utbildningen* för de offentligt anställda i dag är i stor utsträckning inriktad på att förmedla kunskaper om verksamhetens innehåll, t. ex. om nya bestämmelser. Sådant utbildning bör kompletteras med utbildning som tar upp hur man skall kunna tillgodose allmänhetens behov av *service* och liknande.

Viss sådan utbildning finns redan. (Se s. 43.)

I kontakterna mellan medborgare och myndigheter spelar *språket* en central roll. Utan större överdrift kan det sägas att både den enskilde medborgarens tillvaro och hela samhällets funktion är beroende av att de språkliga förbindelserna mellan myndigheter och enskilda fungerar väl.

Myndigheternas främsta uppgift är att betjäna allmänheten. I sitt arbete skall myndigheterna föra ut de tankegångar som ligger till grund för beslutade reformer. Dessa tankegångar kommer till uttryck i olika *regler*.

Samhällsutvecklingen har lett till att en mängd regler tillkommit på områden som tidigare varit oreglerade. På andra områden har en ökad detaljreglering skett. I spåren av utbyggnaden av regler och regelsystem i sakfrågor följer en utbyggnad av reglerna för hur ärenden skall handläggas. Det finns naturligtvis en strävan efter att göra alla regler enkla, såväl till innehåll som till form. Att regler ändå blir krångliga har många orsaker. Hänsyn måste tas till rättssäkerheten, kravet på lika behandling, risken för missbruk m. m.

Tillkomsten av nya regler samt förändringar i olika regler och regelsystem medför ökade svårigheter för de enskilda att behärska reglerna. En ökad och förbättrad information kan givetvis bidra till att öka allmänhetens kunskaper om de regler som gäller. Det är emellertid svårt att kortfattat och lättillgängligt men ändå sakligt riktigt beskriva komplicerade förhållanden. Även om denna svårighet kan lösas kan det vara svårt att i den stora informationsfloden verkligen nå fram till människorna. Deras möjligheter att tillgodogöra sig den information som når fram är naturligtvis också olika beroende på tidigare kunskaper och erfarenheter. Det är nödvändigt med en ökad och förbättrad information om nya regler. Emellertid måste åtgärder dessutom vidtas för att göra regler så enkla som möjligt.

Det är viktigt att orsakerna till krånglet analyseras. Genom en sådan analys kan de som fattar beslut om regler uppmärksammas på vilka konsekvenser i form av krångel som besluten kan medföra. Detta ökar möjligheterna att förebygga uppkomsten av krångel och onödig byråkrati i förvaltningen.

Det är ändå inte möjligt att förebygga allt krångel. Under den praktiska tillämpningen av regler kommer nya krångligheter att visa sig. Det är nödvändigt att hitta vägar för att komma till rätta med detta.

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



### 3 Undersökningar om kontakterna mellan enskilda och myndigheter

I detta kapitel beskrivs några undersökningar och andra arbeten som behandlar kontakterna mellan enskilda och myndigheter. Undersökningarna är gjorda under en tidsperiod som sträcker sig från slutet av 1960-talet fram till och med 1978. Några av undersökningarna behandlar kontakterna mellan enskilda och myndigheter enbart som en del av sitt arbete. Efter beskrivningen av dessa undersökningar ges en kortfattad redovisning av byråkratitredningens kontakter med allmänheten.

#### Låginkomstutredningen

Låginkomstutredningen började sitt arbete 1967 och avslutade det 1970. Bl. a. gjorde utredningen en levnadsnivåundersökning. Det var en undersökning av den vuxna befolkningens levnadsförhållanden i vilken ca 6 000 personer intervjuades. I undersökningen behandlades befolkningens hälsotillstånd, utbildning, sysselsättning och arbetsplatsförhållanden, ekonomiska resurser, politiska resurser samt fritid och rekreation. Undersökningen redovisas i en serie delrapporter utgivna av Allmänna förlaget, 1970–1971.

I delrapporten Politiska resurser redovisas de enskildas möjligheter att själva överklaga myndighetsbeslut. Låginkomstutredningen använde beteckningen "politiskt fattiga" om dem som är försvarslösa gentemot myndigheterna i den meningen att de inte själva skulle kunna begagna sig av rätten att överklaga och inte ingår i ett sådant socialt sammanhang att de skulle kunna få hjälp i en sådan situation.

Den fråga som ställdes var: "Skulle Ni kunna åta Er att själv författa en skrivelse och överklaga ett beslut av en myndighet? Till dem som svarade nej ställdes en följdfråga: "Känner Ni till någon person som Ni vet att Ni skulle kunna få hjälp av i ett sådant fall?"

Enligt låginkomstutredningen var 1968 drygt en miljon vuxna försvarslösa inför myndighetsbeslut i den här meningen.

#### Statistiska centralbyråns levnadsnivåundersökningar

Statistiska centralbyrån (SCB) genomför på uppdrag av riksdagen fr. o. m. hösten 1974 årligen undersökningar av den vuxna befolkningens levnads-



förhållanden. De sammanlagda resultaten av dessa undersökningar kommer enligt SCB att ge en bild av svenska folkets levnadsförhållanden och hur dessa förhållanden förändras. SCB menar att de kommer att ge ett rikt underlag för planering av skolväsendet, sjukvård och arbetsmarknad.

Uppgifterna samlas i huvudsak in genom personliga intervjuer med ca 12 000 personer i ett urval av befolkningen. Undersökningarna omfattar bl. a. utnyttjandet av hälso- och sjukvård, sysselsättning och arbetsförhållanden, boendeförhållanden, utbildning och studiedeltagande, ekonomiska förhållanden samt arbetsmiljö.

Både i 1976 och 1978 års undersökning ingick frågor som rör kontakterna mellan enskilda och myndigheter. Resultaten av dessa undersökningar finns emellertid ännu inte publicerade.

Den ena frågan 1976 gällde förmågan att själv fylla i sin deklara-tionsblankett, den andra förmågan att själv kunna skriva en besvärsskrivelse. I anslutning till detta tillfrågades de intervjuade om de kände någon som de kunde vända sig till för att få hjälp med deklara-tionsblanketten eller besvärsskrivelsen.

I undersökningen som gjordes 1978 gällde en fråga om de intervjuade tyckte att de någon gång blivit felaktigt eller orättvist behandlade av någon av ett antal uppräknade myndigheter, institutioner eller företag. En annan fråga rörde åter förmågan att själv skriva en besvärsskrivelse eller om de intervjuade kände någon person som skulle kunna hjälpa till med detta och om de visste vart man kunde vända sig för att få hjälp i en sådan situation.

SCB publicerar resultaten av dessa undersökningar i serien *Levnadsförhållanden* utgiven av Liber Förlag.

## Försäkringskassorna och de försäkrade

År 1967 uppdrog Försäkringsanställdas förbund, Försäkringskassoförbundet och Statens konsumentråd åt sociologiska institutionen vid Stockholms universitet att genomföra en undersökning om vad allmänheten anser om försäkringskassan och dess service. Undersökningens syfte var bl. a. att belysa vilka erfarenheter allmänheten har av kontakterna med kassorna och hur allmänheten skaffar information om försäkringsbestämmelserna.

Undersökningen visade att 16 % av de intervjuade aldrig hade besökt en kassa, att 32 % aldrig hade skrivit brev till kassan och att 40 % aldrig hade ringt till kassan. Av dem som hade besökt kassan blev 8 % missnöjda vid senaste besöket. Motsvarande siffra vid senaste brevkontakt var 6 % och vid senaste telefonkontakt 5 %. Missnöjet som uppstått vid besök gällde främst försäkringsbestämmelsernas innehåll, kassans handläggning av ärendena och de långa väntetiderna. Vid brevkontakter gällde missnöjet främst ärendenas handläggning och vid telefonkontakter gällde missnöjet otillräckliga och svårbegripliga förklaringar.

De försäkrade uppger att de fått sina kunskaper om försäkringsbestämmelserna i första hand genom brev, blanketter och broschyrer från kassorna, i andra hand genom massmedia och i tredje hand av vänner och bekanta.

Undersökningen redovisas i Försäkringskassorna och de försäkrade. En sociologisk studie i samhällsservice av Per Kempe. Akademisk avhandling vid Stockholms universitet, 1973.

Undersökningen resulterade i att försäkringskassornas personalutbildning och information byggdes ut. Vidare har blanketter och formulär förenklats och kassornas expeditionssystem rationaliserats. Med stöd av undersökningens resultat har man även sökt verka för förenklingar i lagstiftningen.

Försäkringskassorna har under de senaste åren tillförts nya och vidgade arbetsuppgifter. Riksförsäkringsverket har därför uppdragit åt sociologiska institutionen vid Stockholms universitet att göra en ny undersökning om vad allmänheten anser om försäkringskassornas service. Den undersökningen pågår för närvarande. Enligt uppgift kommer undersökningens resultat att presenteras under 1979.

## NSI:s dagboksundersökning

Nämnden för samhällsinformation (NSI) genomförde under 1978 en studie i syfte att kartlägga problem som medborgare har i det dagliga livet.

Undersökningen genomfördes på så sätt att de medverkande dag för dag, under en månads tid, noterade de problem som de haft under dagen. Nästan hälften av de medverkande hade noterat ett eller flera problem under den tid de förde dagbok. Resten hade alltså inte noterat något problem alls.

Ca två tredjedelar av problemen rörde den offentliga sektorn och därav drygt hälften någon myndighet.

Studien finns redovisad i en rapport utgiven av NSI, Vilka problem upplever svenskar? En dagboksundersökning, daterad den 1 november 1978 (Dnr 310.77).

## Våra egna kontakter med allmänheten

Allmänhetens erfarenheter av kontakter med myndigheter skulle enligt direktiven tas till vara i utredningsarbetet. Till följd av bl. a. tidningsartiklar om utredningen har allmänheten kontaktat utredningen genom brev eller på telefon. Dessutom har utredningen haft "öppet hus" för allmänheten på fem orter. Vid dessa möten har enskilda kunnat komma och diskutera de problem de haft i sina kontakter med myndigheter.

Information om mötena lämnades genom affischer och annonser i lokaltidningar. Vissa tidningar hade också artiklar om utredningen och dess arbetsuppgifter. Inslag förekom också i radio och TV. Vi valde att besöka kommuner av olika storlek, Göteborg, Falun och Robertsfors. Dessutom hade vi "öppet hus" i närheten av en större arbetsplats, Volvo BM AB i Eskilstuna och i ett relativt nybyggt bostadsområde, Bäckby i Västerås. I Göteborg, Falun och Robertsfors genomfördes besöken i samarbete med kommunen, i Eskilstuna i samarbete med Volvo BM AB och personalorganisationerna inom företaget och i Västerås i samarbete med de fyra största politiska partierna. Sammanlagt kom närmare 200 besökare.

Fram till och med februari 1979 hade det kommit ca 500 brev och telefonsamtal från allmänheten till utredningen. Frågor om skatt samt bostads- och byggnadsfrågor förekom ofta. Även mer allmänna frågor såsom språket i skrivelser, blanketter m. m. och hur myndigheter bemöter allmänheten har tagits upp (se vidare bilaga 2).

## 4 Översiktlig beskrivning av våra studier

Delar av vårt arbete har bedrivits i form av studier eller försök vid olika samhällsorgan. Genom att granska nuvarande verksamhet och pröva olika förslag till förbättringsåtgärder har vi fått erfarenheter av hur ett arbete med att åstadkomma förbättringar kan läggas upp och förslag till olika förbättringar. Personalens erfarenheter från kontakterna med allmänheten har kunnat utnyttjas. Arbetet har avsatt omedelbara resultat, om än i liten skala. Studierna och försöken har stimulerat en debatt på försöksmyndigheterna om kontakterna med allmänheten och om möjligheterna att förbättra dem.

Här nedan presenteras tre studier som vi har tagit initiativ till.

### Förbättrad service genom ökad myndighetssamverkan

På uppdrag av byråkratiutredningen genomförde statskontoret våren 1978 tillsammans med fyra myndigheter i Linköping en studie av möjligheterna att genom viss samverkan förbättra servicen gentemot allmänheten. Studien redovisas dels i en rapport (1978:15) från statskontoret, Kundservice i Linköping, dels i sammanfattning i Service och information, en rapport (Ds Kn 1978:6) från byråkratiutredningen.

De medverkande myndigheterna var länsstyrelsen med dess skatteavdelning, lokala skattemyndigheten, kronofogdemyndigheten och försäkringskassans lokalkontor. Ett av skälen till valet av dessa myndigheter var att de handlägger eller kommer i beröring med frågor om skatt.

För ändamålet bildades en lokal arbetsgrupp och en partssammansatt referensgrupp.

Studien har omfattat följande.

- Besöks- och samtalsinventering. Omfattningen av allmänhetens muntliga kontakter mättes under en vecka i april genom inventering av besök och telefonsamtal på de fyra myndigheterna.
- Telefonutrustning (växlar m. m.). Telekontoret på orten fick i uppdrag att undersöka belastningen på de fyra myndigheternas telefonväxlar, s. k. trafikmätning. Arbetsgruppen har ingående diskuterat förslag till förbättringar och möjligheter till samverkan genom bl. a. gemensam telefonväxel.
- Telefonservice m. m. Sedan 1976 anordnar länsstyrelsens skatteavdelning i februari en särskild telefonservice i deklaraionsfrågor dagtid och kvälls-

tid. I studien försökte man utvärdera denna telefonservice. Personal från länsstyrelsen deltog dessutom i ett telefonväktarprogram om deklara-tionsfrågor i lokalradion. Arbetsgruppen har vidare diskuterat allmän-hetens telefonkontakter med myndigheterna.

- Gemensam mottagning. Under mars-april genomförde de fyra myndig-heterna ett försök med gemensam mottagning för allmänheten, benämnd service-central. Allmänheten kunde, en dag i veckan, ringa eller besöka service-centralen och få hjälp med frågor om t. ex. skatt, sjukförsäkring, pension, bidragsförskott och införsel för skatt och underhållsbidrag. Kva-lificerad personal från varje myndighet svarade för servicen. Vissa dagar fanns gratis tolkservice.
- Förlängd expeditionstid. Kronofogdemyndigheten prövade förlängd ex-peditionstid med begränsad personalstyrka.
- Enkät. För att få reda på inställningen till myndigheternas besökstider, lokalisering m. m. fick besökarna på de fyra myndigheterna och i service-centralen besvara en enkät.
- Cirkulationstjänstgöring och utbildningssamarbete. Inom studien har dis-kuterats cirkulationstjänstgöring mellan myndigheterna och samarbete beträffande utbildning.
- Samannonsering och samdistribution av information. Möjligheterna till regelbunden samannonsering om öppettiderna för myndigheter på orten har diskuterats. Man har också diskuterat riktlinjer för samdistribution av information.

Studien gav i huvudsak följande resultat.

Det visade sig att ett stort antal personer hänvisades från den myndighet de ringt upp eller besökt till andra myndigheter. Flest hänvisningar förekom mellan lokala skattemyndigheten och länsstyrelsens skatteavdelning. I rap-porten föreslås att orsaken till hänvisningarna utreds, så att åtgärder i form av informationsinsatser, ändrade rutiner, organisatoriska förändringar och lokalmässig samordning kan vidtas.

Vissa teletekniska brister påvisades. En växel var t. ex. klart underdi-mensionerad och behövde utökas. Arbetsgruppen föreslår vissa andra för-bättringar, t. ex. direktförbindelser mellan vissa växlar, linjetagare för vissa myndigheters expeditioner, direktval och automatiska telefonsvarare att an-vändas när myndigheten är stängd.

Den särskilda telefonservicen i deklara-tionsfrågor ansågs fylla ett verkligt behov och i rapporten föreslås att den bör fortsätta. Vidare föreslås att man även i fortsättningen har telefonväktarprogram i deklara-tionsfrågor i lokal-radion. Det påpekas särskilt att information också bör ges på de vanligaste invandrarspråken. Vissa riktlinjer för telefonservicen ges också.

Service-centralen ansågs fungera bra och man menade att försöket visade att det med måttliga insatser är möjligt att ge allmänheten tillfredsställande service utanför den egna myndigheten. Man kunde konstatera att det finns ett behov av denna service hos allmänheten. Medverkande personal skulle emellertid föredra att bygga ut servicen på den egna myndigheten i form av bl. a. lunchöppet och kvällsöppet någon dag i veckan.

Service-centraler i mindre skala med två medverkande myndigheter fö-reslås också från personalens sida. I rapporten slår man fast att snäva sek-torsgränser eller huvudmannagränser inte får avgöra vilka myndigheter som

skall ingå. Vidare att en gemensam service-central inte får hindra att servicen på den egna myndigheten förbättras.

Verksledningen vid kronofogdemyndigheten ansåg att det skulle vara bra med förlängd expeditionstid och kunde tänka sig att ha öppet till kl. 19 en dag i veckan. Fackliga företrädare framförde emellertid invändningar mot förlängd expeditionstid.

Svarsfrekvensen på enkäten om besökstider m. m. var låg. Resultatet tyder dock på att de flesta av besökarna på försäkringskassans lokalkontor var nöjda med öppettiderna. En dag i veckan är det öppet kl. 9–17.30. Övriga dagar är det bara öppet till kl. 15. Även besökarna på länsstyrelsen var nöjda. Länsstyrelsens skatteavdelning har besökstid kl. 8–16.45. De flesta av besökarna på lokala skattemyndigheten var däremot inte nöjda med öppettiderna. Expeditionen där är öppen kl. 9–12 och kl. 13–15. Ca 25 % av de tillfrågade besökarna vid lokala skattemyndigheten uppgav att de behövde begära ledigt från arbetet för att kunna besöka myndigheten. Totalt för de fyra myndigheterna var det 10 % av besökarna som måste ta ledigt.

I rapporten föreslås att det genom undersökningar i större skala bör klargöras om en eller två dagar med förlängt öppethållande till kl. 18 är nödvändigt och tillräckligt för myndighetens besökare. Vidare föreslås att myndigheter prövar att ge begränsad service under kvällstid i de fall en myndighets resurser inte medger att man då ger samma service som på dagtid. Slutligen föreslås att lokala skattemyndigheten utökar sin expeditionstid med lunchöppet varje dag och förlängt öppethållande en dag i veckan.

I rapporten finns också vissa förslag om cirkulationstjänstgöring mellan de medverkande myndigheterna och samarbete beträffande utbildning. Arbetsgruppen har studerat arbetsbelastningen under året vid de fyra myndigheterna och har därvid kommit fram till att cirkulationstjänstgöring skulle kunna genomföras under mars–maj och september–november. Man föreslår också att en årsplan för samannonsering utarbetas. Vidare föreslås vissa riktlinjer för samdistribution av information.

Statskontorets rapport har hittills distribuerats till 180 mottagare. Rapporten Service och information är f. n. distribuerad till ca 800 mottagare, bl. a. samtliga kommuner, landstingskommuner, länsstyrelser, länsbibliotek, lokala skattemyndigheter, kronofogdemyndigheter, de allmänna försäkringskassornas centralkontor och vissa statliga myndigheter.

## En myndighets service och information

På initiativ av byråkratiutredningen gjordes hösten 1978 en studie av service och information vid länsstyrelsen i Kronobergs län. Studien har genomförts i samarbete mellan länsstyrelsen, byråkratiutredningen och byggnadsstyrelsen. Bl. a. följande frågor togs upp: information om länsstyrelsen, besökares kännedom om att länsstyrelsen var rätt myndighet i deras ärende, lokaliseringen på orten, yttre och inre skyltning, tillgängligheten för personer med rörelsehinder, länsstyrelsens öppethållande, telefonservice och servicepolicy. Studien är redovisad i en rapport från länsstyrelsen i Kronobergs län, Hur lämnar länsstyrelsen service? En studie vid länsstyrelsen i Kronobergs län september–oktober 1978.

Studien genomfördes till största delen av länsstyrelsens personal. Personalens kunskaper om besökarnas inställning och erfarenheter kunde på så sätt tas till vara. Möjligheten att få i gång en intern debatt om länsstyrelsens service och information skulle också vara bättre än om studien utfördes av utomstående personer. I studien ingick en intervjuundersökning bland länsstyrelsens besökare. På så sätt kunde en jämförelse mellan personalens och allmänhetens uppfattning om länsstyrelsens service och information göras på vissa punkter.

För att inte alltför mycket inkräkta på myndighetens ordinarie arbete genomfördes studien under en begränsad tid – två månader.

Länsstyrelsens arbete med studien utfördes av en arbetsgrupp om fem personer från olika avdelningar inom länsstyrelsen. Intervjuundersökningen gjordes av högskolan i Växjö. Två veckor före intervjuveckan och under själva intervjuveckan gjordes besöks- och samtalsinventeringar på länsstyrelsen. De fem personerna i arbetsgruppen ägnade nära tolv timmar åt sammanträden. Högskolans insats bestod av ca en månads arbete för två studerande och ca tio dagar för en handledare.

Arbetsgruppen på länsstyrelsen ansåg att det skulle vara bra med en informationsbroschyr om länsstyrelsen och dess verksamhet. Vidare ansåg man att det borde finnas ett särskilt avsnitt i telefonkatalogen med myndighetsinformation. Där borde länsstyrelsen presenteras utförligt. Sökord som miljövärd, skattefrågor, körkort och pass med hänvisning till vederbörande myndighet borde införas. Vidare föreslog man annonsering i dagstidningar om särskilt aktuella frågor, t. ex. inför semestertider uppgifter om hur man skaffar pass.

De flesta besökare som intervjuades angav att de hade varit säkra på att de skulle vända sig till länsstyrelsen med sitt ärende. En del hade tagit reda på det genom att i förväg kontakta länsstyrelsen, medan flertalet uppgav att de visste det sedan tidigare.

Både besökarna och länsstyrelsens arbetsgrupp ansåg att den yttre skyltningen på länsstyrelsens byggnader är bristfällig. Det finns t. ex. inga stora, väl synliga skyltar på fasaden. Den fristående skylten utanför ingången är olämpligt placerad. Man ansåg vidare att ingångarna borde märkas ut så att de syns på långt håll, t. ex. med skyltar placerade vinkelrätt från byggnaden. Arbetsgruppen föreslog att det i länsstyrelsens entréer borde finnas en karta med uppgift om var större myndigheter i Växjö finns. Samma karta borde finnas i dessa myndigheters entréer. Arbetsgruppen ansåg att om en myndighet har lokaler i flera byggnader borde det i varje byggnad framgå av kartor eller skyltar var de andra byggnaderna är belägna.

Av studien framgår att ytterst få av länsstyrelsens besökare använde sig av den inre skyltningen för att hitta rätt i lokalerna. De flesta hade frågat i receptionen eller visste vart de skulle. Länsstyrelsens arbetsgrupp ansåg att den inre skyltningen är mindre bra. Man ansåg att orienteringstavlorna på varje våningsplan är alltför detaljerade och svårbegripliga. I korridorerna borde det finnas skyltar, vinkelrätt ut från väggen, som markerar enhetsexpeditioner. Man var tveksam till det system som används för numrering av våningsplan i byggnaden. Man ansåg att beteckningen våningsplan 1 borde avse entrévåningen och inte som nu nedersta källarvåningen, vilket man menade var förvillande.

Man påpekade vidare att receptionen borde vara placerad så, att en besökare lätt kan se den. Arbetsgruppen diskuterade också placeringen av enheter som har många besökare. Sådana enheter borde kanske placeras tillsammans. Nuvarande placering är emellertid gjord med utgångspunkt från att alla enheter i en avdelning skall sitta samlade.

Tillgängligheten i den nya länsstyrelsebyggnaden för personer med rörelsehinder ansåg arbetsgruppen vara bra. Den äldre byggnaden är däremot inte tillfredsställande i detta avseende, bl. a. är trapporna där besvärliga. Ytterligare parkeringsplatser för handikappfordon borde anordnas.

Beträffande öppethållandet ansåg arbetsgruppen att det borde övervägas om inte de expeditioner som får många besök från allmänheten, borde ha öppet under lunchtid och någon kväll i veckan. Av de intervjuade besökarna tyckte ungefär hälften att nuvarande öppethållande var otillräckligt. Omkring en tredjedel av dem som tyckte så angav att deras arbete hindrade dem från att besöka länsstyrelsen på nuvarande öppettider. Många ville ha kvällsöppet en eller två kvällar i veckan.

Telefonväxeln på länsstyrelsen fungerar enligt arbetsgruppen mycket bra. Det tycks också vara de intervjuade besökarnas åsikt. Arbetsgruppen har i sin rapport slagit fast sådant som är av vikt för en god telefonservice.

Länsstyrelsens arbetsgrupp menade att alla anställda är medvetna om att man skall uppträda korrekt mot allmänheten och vara serviceinriktad. Arbetsgruppen ansåg emellertid att det skulle vara av värde om det från länsstyrelsens sida uttalades vissa allmänna principer om hur de anställda skall uppträda gentemot allmänheten.

Högskolan i Växjö har i sin undervisning i ämnet administrativ teknik under vårterminen 1979 tagit upp kontakten mellan myndigheter och medborgare som tema för den utredningsuppgift som ingår i en av kurserna.

Länsstyrelsens rapport har hittills distribuerats i ca 450 exemplar, bl. a. till samtliga länsstyrelser.

## Samhällsinformation på ett folkbibliotek

Våren 1978 genomfördes på initiativ av byråkratiutredningen och i samarbete med Skellefteå kommun och statens kulturråd en studie av hur samhällsinformerande verksamhet kan bedrivas på ett bibliotek. Sveriges allmänna biblioteksförning medverkade vid uppläggningsstudien. Studien gjordes vid folkbiblioteket i Skellefteå och är redovisad dels i en rapport från Skellefteå kommun 1978, Folkbibliotekens roll i samhällsinformationen, dels i byråkratiutredningens rapport Service och information (Ds Kn 1978:6).

I studien har bl. a. följande frågor behandlats.

- Vilka böcker, tidningar, tidskrifter, broschyrer och annat material med samhällsinformation bör finnas på huvudbibliotek, filialbibliotek, bokbussar m. m.?
- Hur kan samarbetet med kommunala organ, övriga samhällsorgan, politiska partier och andra organisationer läggas upp?
- Vilken språklig och annan redigeringsmässig bearbetning kan behövas? Hur skall denna göras och av vem?



- Vilken utbildning av bibliotekspersonal i informationsfrågor är önskvärd, lokalt på biblioteken och på bibliotekshögskolan?
- Hur skall biblioteken upplysa allmänheten, politiker och den egna personalen om sina resurser som förmedlare av samhällsinformation?

En viss samhällsinformerande verksamhet pågick redan vid folkbiblioteket i Skellefteå. Biblioteket har sedan den verksamheten startade prioriterat kommunalt material. Verksamheten är koncentrerad till huvudbiblioteket där det finns en särskild avdelning för samhällsinformation. I och med denna studie kunde verksamheten intensifieras.

Här skall i korthet nämnas hur informationsverksamheten är upplagd och något om vad man kom fram till i studien.

Avdelningen för samhällsinformation är centralt placerad i biblioteket. Både besökare till vuxenavdelningen och barnavdelningen passerar genom denna avdelning. Avdelningen är uppdelad i fem utrymmen med hjälp av skärmar.

I det första utrymmet finns korta fakta om kommunen, såsom yta och invånarantal. På en karta visas var i kommunen de olika förvaltningarna finns. Det finns också en översikt av kommunfullmäktiges ledamöter med porträtt och telefonnummer. Ett kommunalt ärendes gång fram till beslut är beskrivet i text och bild.

I det andra utrymmet finns kommunala utredningar och motioner. Vidare allt kommunalt tryck med undantag för protokoll och sådant tryck som har med översiktlig planering att göra.

I det tredje utrymmet finns material som ger information om aktuella kommunala ärenden, t. ex. föredragningslistor med bilagor till kommunala styrelser eller nämnder och kommunala protokoll. För varje nämnd eller styrelse anges förvaltningskansliets adress och telefonnummer.

Det fjärde utrymmet innehåller material om markanvändning och fysisk samhällsplanering. Kommunens fördelning av tomter till tomtsökande redovisas. Namn, adress, telefonnummer och partitillhörighet anges för ledamöterna i de referensgrupper för den översiktliga planeringen som tillsätts av kommunstyrelsen.

I det femte utrymmet finns material som rör landsting, länsstyrelse och riksdag. Landstingstryck samt senaste årgången av statens offentliga utredningar och riksdagstrycket finns i en bokhylla. De fyra riksdagsledamöterna från kommunen presenteras. Under deras porträtt återfinns adress och vilka riksdagsuppdrag de har. Utredningar som kommit till kommunen för yttrande ställs fram väl synliga.

I anslutning till avdelningen för samhällsinformation ges också konsumentinformation. Dessutom disponerar de politiska partierna var sin skärm.

Vilket material med samhällsinformation som bör finnas framgår delvis av den ovan givna beskrivningen av avdelningen för samhällsinformation. För en mer detaljerad uppräknings hänvisas till rapporten. Beträffande informationsmaterial på filialbibliotek och bokbussar m. m. hänvisas också till rapporten.

Klassifikationen och katalogiseringen av informationsmaterialet vållade en hel del problem.

Inom studien gjordes några enkäter om samhällsinformation bland bi-

bliboteksbesökarna. Endast ett litet antal personer har besvarat enkäten, vilket gör att det inte går att dra några säkra slutsatser av svaren.

Samarbetet mellan bibliotek och myndigheter inleddes med att bibliotekspersonalen besökte flera myndigheter på orten. Vid dessa besök diskuterades ingående rutinerna för översändande av material.

De politiska partierna erbjöds permanent utställningsutrymme i biblioteket och också möjlighet att använda biblioteket för opinionsmöten och tillfälliga utställningar. Föreningar som är verksamma i Skellefteå erbjöds att ge skriftlig information om sin förening. Denna information finns samlad i en "föreningspärm" på biblioteket.

När det gäller språklig bearbetning av informationsmaterial anser biblioteket att det är tveksamt om det arbetet skall göras av bibliotekspersonalen. Ansvaret för detta borde i stället vila på myndigheterna. Texten borde naturligtvis helst redan från början vara lättbegriplig. Sådan redigering som skylttexter, kartor, organisationsschema m. m. kan däremot bibliotekspersonalen göra.

För att testa läsbarheten i några kommunala utredningar gjorde bl. a. elever från Medlefors folkhögskola en språkgranskning. De var i stora stycken mycket kritiska.

Redan innan denna studie genomfördes hade man ägnat sig åt samhällsinformation i internutbildningen vid Skellefteå folkbibliotek. Deltagarna i studien anser att det gav en god grund men att en påbyggnad behövs. De praktiska kunskaper man fick genom studiebesök på myndigheter och institutioner ansågs mycket värdefulla. Beträffande utbildningen på bibliotekshögskolan menar deltagarna i studien att uppläggningsen enligt studieplaner m. m. av ämnet samhällsinformation numera verkar tillfredsställande. De anser att det bör vara ett av de ämnen där fortbildning skall ges.

Uppgifter om bibliotekets samhällsinformerande verksamhet lämnades i press och lokalradio vid ett par tillfällen under den här tiden. Genom en broschyr "Det är på biblioteket som samhällsinformationen finns" sprids kännedom om verksamheten bl. a. till de politiska partierna, skolor och studieförbund. I ett gruppkorsband med kommunal information som sänts till samtliga hushåll i kommunen omnämndes bibliotekets samhällsinformationsavdelning. Verksamheten har också presenterats i den lokala taltidningen. Personalen har vid personalmöten och informella träffar diskuterat hur arbetet skall läggas upp.

Folkbibliotekets rapport har distribuerats i ca 1 000 exemplar. Rapporten Service och information är distribuerad till ca 800 mottagare, bl. a. samtliga kommuner, länsbibliotek och vissa statliga myndigheter.

Statens kulturråd anordnade under våren 1978 en konferens med temat: Bibliotekens roll i samhällsinformationen. Konferensens deltagare representerade bibliotek och kommunala kulturnämnder. Avsikten är att anordna ytterligare två konferenser med samma tema.



## 5 Information om myndigheter – myndigheters tillgänglighet

Samhället har undan för undan tagit på sig ansvaret för frågor som är gemensamma för medborgarna. Så t. ex. ansvarar samhället i dag för hälso- och sjukvård och utbildning i mycket större utsträckning än förr. Expansionen inom den offentliga sektorn har bl. a. medfört att fler lagar och andra författningar kommit till, som reglerar den enskildes rättigheter och skyldigheter gentemot samhället och som därmed allt mera påverkar hans tillvaro. Den enskilde kommer i allt större utsträckning i kontakt med offentliga organ och berörs av deras insatser och beslut.

En grundläggande förutsättning för att den enskilde skall kunna få del av sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter är att han känner till dem. Samhället måste informera medborgarna om innebörden av olika reformer och om vilka myndigheter eller andra organ som skall tillämpa de nya reglerna. Ökade åtaganden från samhällets sida leder automatiskt till krav på ökade informationsinsatser.

För att samordna de offentliga organens informationsinsatser inrättades nämnden för samhällsinformation 1971. En av utgångspunkterna för denna samordning skulle vara individens samlade informationsbehov. Nämndens fortsatta verksamhet torde företrädesvis komma att inriktas på sådana projekt som belyser medborgarnas rättigheter och skyldigheter.

För att den enskilde skall kunna ta till vara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter måste myndigheterna vara lättillgängliga. Därmed avses att myndigheterna har lämpliga besöks- och telefontider, att det är lätt att ta sig till myndigheterna, att de har en god yttre och inre skyltning, att lokalerna är utformade efter handikappade personers behov, att det finns tillgång till tolkservice m. m.

De grundläggande kunskaperna om samhällsorganens verksamhet måste ges redan i skolundervisningen. Det är värdefullt om undervisningen kan ske i samarbete med olika samhällsorgan. Undervisningen i samhällskunskap måste få ett väl tilltaget utrymme, så att mötet mellan individ och samhälle underlättas.

I vårt arbete har vi lagt tyngdpunkten på den samhällsinformation som lämnas för att den enskilde skall kunna hitta till rätt myndighet för sitt ärende. Sådan information måste givetvis innehålla vissa sakupplysningar, men dessa kan vara mycket översiktliga och kortfattade. Vi menar att information av det här slaget är av stor betydelse för att medborgarna skall kunna ta del av samhällsreformerna. Samhället informerar givetvis redan i dag på olika sätt om vilka myndigheter som handlägger olika ärenden.

Det sker framför allt i socialkatalogen och andra samhällsservicekataloger samt på informationsbyråer och invandrarbyråer.

Vi har tagit initiativ till några studier som berör sådan information och har även deltagit i det arbete på området som pågår vid några myndigheter. I kapitel 4 har vi redogjort för studierna. I det följande lämnas en kort redogörelse för några undersökningar som tidigare behandlat dessa frågor. Därefter redovisas vissa fakta om hur information ges i dag. Slutligen ges en kort beskrivning av två arbeten som pågår och som vi medverkat i. I kapitel 12 redovisar vi våra allmänna överväganden om en förbättrad samhällsinformation.

### Några tidigare undersökningar

*Utredningen om den kommunala demokratin* behandlade i sitt huvudbetänkande *Kommunal demokrati* (SOU 1975:41) kommunernas och landstingskommunernas informationsverksamhet. Utredningen rekommenderade en rad informationsåtgärder för att underlätta de enskildas kontakter med kommunerna och landstingskommunerna. Flera av dessa åtgärder hade redan prövats på sina håll.

I huvudsak lämnade utredningen följande rekommendationer. I varje kommun och landstingskommun skulle det finnas någon form av servicekatalog. Utredningen föreslog att överläggningar skulle tas upp med televerket för att få till stånd en samlad samhällsinformation i telefonkatalogen. För att underlätta den enskildes kontakter med den kommunala förvaltningen skulle särskilda kontaktpersoner kunna utses i kommuner och landstingskommuner. Regelbunden annonsering i lokalpressen på en bestämd plats i tidningen rekommenderades som ett lämpligt sätt att informera medborgarna om den kommunala servicen. Utredningen rekommenderade vidare att kommuner och landstingskommuner aktivt sökte upp den enskilde för att informera om den kommunala servicen. Ansvaret för den kommunala informationsverksamheten ansåg utredningen borde läggas på förvaltningsutskottet eller på ett särskilt utskott eller en särskild nämnd.

Utredningens förslag behandlades i samband med att den nya kommunallagen infördes 1977. I propositionen (1975/76:187) som föregick kommunallagen ansåg departementschefen att utredningens idéer och uppslag borde kunna vara en god utgångspunkt för utvecklingen på informationsområdet. Han ansåg att kommunerna och landstingskommunerna själva borde utforma sin informationsverksamhet utifrån de lokala förutsättningarna. I kommunallagen togs det in en bestämmelse om att det åligger styrelsen att handha kommunens eller landstingskommunens informationsverksamhet, i den mån fullmäktige ej har uppdragit denna åt en nämnd.

*Riksdagens revisorers granskningspromemoria* nr 1/1976, *Samhällsinformation*, föreslogs att man borde överväga att inrätta en särskild informations- och servicecentral i varje kommun. Centralens uppgift skulle enligt promemorian vara att ge medborgarna information och hjälp i enklare angelägenheter och att ge anvisning om det statliga eller kommunala organ som kan lämna mer kvalificerad information eller hjälp. Vid remissbehandlingen av promemorian var remissinstanserna i huvudsak positiva till för-

slaget om informations- och servicecentraler. I en skrivelse den 25 november 1976 till regeringen uttalade revisorerna att det är av stor vikt att medborgarnas möjligheter att få överblick över tillgänglig information underlättas och att medborgarna på ett enkelt sätt får de upplysningar de önskar när de bäst anser sig behöva dem. Enligt revisorerna borde formerna för tillhandahållande av information på det lokala planet utredas. Utgångspunkten borde vara den enskilda medborgarens behov av information inom olika samhällssektorer och de erfarenheter som finns av befintliga informationsorgan. En viktig uppgift borde också vara att klargöra informationsansvarets fördelning mellan olika offentliga organ. Möjligheten att samordna redan arbetande informationsorgan med det nya organet borde enligt revisorerna beaktas. Granskningspromemorian och revisorernas skrivelse till regeringen har överlämnats till vår utredning.

## Informationsinsatser i dag

Information för att hitta till rätt myndighet ges bl. a. i *samhällsservicekataloger*. Hit räknas socialkatalogen utgiven av socialdepartementet. Den gavs ut senast i januari 1976 och delas ut till alla hushåll. I socialkatalogen ges en allmän information om sociala rättigheter och förmåner. Den innehåller också uppgifter om telefonnummer och adresser till olika samhällsorgan i den egna kommunen samt en kort information om landstingskommunen. Den har översatts till fyra invandrarpråk, engelska, finska, grekiska och serbokroatiska.

På en del orter finns lokala samhällsservicekataloger. De innehåller i stort sett samma uppgifter som socialkatalogen, men har mer detaljerade uppgifter om den egna kommunen och landstingskommunen. Sådana kataloger gavs ut 1976 bl. a. för kommunerna i Östergötlands län och för kommunerna i Malmöhus län (med undantag för Malmö). Katalogerna i Östergötlands län utgavs i samverkan mellan staten, landstingskommunen och kommunerna och ersatte socialkatalogen i länet. Katalogerna för kommunerna i Malmöhus län gavs ut av landstingskommunen och kommunerna i samverkan och finns på fem invandrarpråk, engelska, finska, grekiska, polska och serbokroatiska.

På försök har utarbetats en samhällsservicekatalog för invånarna i ett bostadsområde i Jönköpings kommun. Den har givits ut i samarbete mellan socialstyrelsen, nämnden för samhällsinformation och samarbetsorganet i Jönköping mellan landstingskommunen och kommunen.

Några av de hittills utgivna samhällsservicekatalogerna har utvärderats och nämnden för samhällsinformation har sammanställt resultaten för dessa utvärderingar. Sammanställningen visar att mellan 70 % och 90 % av de personer som deltagit i undersökningarna har uppmärksammat att de fått katalogerna. Användningen av katalogerna varierar. Några kataloger har använts av endast ca 10 % av de tillfrågade, medan andra kataloger har använts av ca 40 %. Ju oftare katalogen ges ut inom ett område, desto oftare används den. F. n. prövas om upprepad dagspressannonsering och annan informationsverksamhet ökar användningen av samhällsservicekatalogerna utgivna för Västerbotten.

Också *telefonkatalogen* kan ge viss hjälp att hitta till rätt myndighet.

På vissa orter finns *informationsmaterial avsett för de anställda* vid myndigheterna på orten. Detta gäller t. ex. för Linköping. Materialet används av personal hos olika samhällsorgan som har en omfattande kontakt med allmänheten. Det skall ge en överskådlig och aktuell överblick över samhällsservice inom Linköpings kommun. För varje verksamhet anges syftet, ansvarigt organ, vem verksamheten riktar sig till, förmåner och eventuella avgifter, vart man vänder sig och möjligheten att överklaga.

Information till hjälp för medborgaren att hitta till rätt myndighet kan också ges genom *annonser i massmedia*. Massmedia kan själva genom t. ex. reportage ta upp nya reformer och ändringar i tidigare reformer.

På kommunala *informationsbyråer* eller kommunkontor kan man få både muntlig och skriftlig information om vilken myndighet som har hand om vissa frågor. På vissa håll finns en särskild telefonupplysning. Även försäkringskassans kontor och biblioteken brukar kunna ge sådana upplysningar. På invandrarbyråer ges särskild hjälp och information till invandrare.

Förekomsten av kommunala informationsbyråer, lokala kommunkontor och deras verksamhet har kartlagts i en undersökning om kommunerna och föreningslivet samt den kommunala demokratin. Den genomfördes i samarbete mellan Svenska kommunförbundet och kommundepartementet 1977. Kommunerna tillfrågades om det i kommunen tillsatts några särskilda lokala kontaktmän eller om det fanns lokala servicekontor i olika kommundelar. Undersökningen visade att 97 kommuner hade lokala kontaktmän eller lokala servicekontor. Totalt fanns 218 lokala kontaktmän och lokala servicekontor. I 16 av dessa kommuner bestod servicen i att lämna upplysningar, lämna ut blanketter samt att förmedla kontakter till den centrala kommunala förvaltningen. I de övriga 81 kommunerna gav de lokala servicekontoren en mer omfattande service. Vanligast var att servicekontoren hade hand om sociala frågor. Näst vanligast var servicekontor som hade hand om både sociala frågor och tekniska frågor, såsom vatten- och avloppsfrågor.

Statskontoret har inom sitt projekt Statlig regional administration samlat in material om några kommunala informationsbyråer. Bland dessa kan nämnas Göteborgs informationscentral, som har funnits i ungefär fem år. Den är centralt belägen och i lokalerna finns förutom informationsdiskar också en läshörna och utställningsutrymmen. Centralen hålls öppen måndag-lördag. Där finns kommunala handlingar, rapporter, utredningar, blanketter för olika ändamål, dagstidningar m. m.

Av de undersökningar som Göteborgs kommun gjort om informationscentralen framgår bl. a. att de flesta besökare är mellan 24 och 33 år, att de är personer som ofta vistas i centrum, att besökare ofta återkommer till centralen (ca 80 %), att de flesta besökarna är positiva till idén med en informationscentral och att de flesta (ca 90 %) var nöjda med besöket.

Göteborgs kommun har dessutom startat en försöksverksamhet med informationsfilialer vid tre stadsdelsbibliotek. Man anser det vara för tidigt att säga något om vilket resultat den verksamheten kommer att ge. Kommunen menar att biblioteken bör göra återkommande insatser för att upplysa om sin funktion som kommunalt informationsställe.

En del kommuner och landstingskommuner lämnar information genom

en *telefonupplysningstjänst*. Stockholms läns landsting har en sådan service. Statistik från denna verksamhet för 1978 visar att ca 18 000 telefonförfrågningar gjordes det året. Frågorna gällde såväl landstingets egen verksamhet som kommunal och statlig verksamhet. Av samtalen gällde ca 30 % hälso- och sjukvård och ca 10 % landstingets sammanträden, ledamöter och allmänt om landstinget. Ca 15 % av samtalen gällde beställning av informationsmaterial om landstinget. Kommunala frågor berördes vid ca 10 % av samtalen.

*Skyltar* av olika slag är till hjälp för den som söker efter en myndighets byggnad eller som behöver hjälp för att hitta rätt inne i byggnaden. För fasadskyltningen på statliga byggnader ansvarar i regel byggnadsstyrelsen som också har utarbetat riktlinjer för denna. För skyltningen i kommuners och landstingskommuners byggnader ansvarar kommunen och landstingskommunen.

## Pågående arbeten som vi deltagit i

*Samhällsguide*. Tyngdpunkten i vårt arbete med samhällsinformation har alltså legat på förbättringar i informationen för att hitta till rätt myndighet. Vi har emellertid också kommit in på information i sakfrågor. Vi menar att det finns ett behov av en samlad sådan information, kombinerad med uppgifter om vart man vänder sig i olika frågor. I en skrivelse den 27 april 1978 till regeringen föreslog vi att en handbok med detta innehåll skulle utarbetas. I skrivelsen framhöll vi att informationen borde vara enkel och lättillgänglig och vara avsedd för såväl enskilda medborgare som tjänstemän, organisationer och andra. Boken borde innehålla upplysningar om vilka regler som gäller och praktiska upplysningar om hur man skall gå till väga och vart man skall vända sig. Vi framhöll att i viss utsträckning skulle behovet av nuvarande informationsinsatser komma att minska om en sådan handbok fanns att tillgå.

Efter bemyndigande av regeringen har en särskild arbetsgrupp, knuten till kommundepartementet, tillsatts för att utarbeta en handbok av det här slaget. I denna arbetsgrupp är byråkratiutredningen representerad. Boken kommer att heta SAMHÄLLSGUIDEN och beräknas vara färdig i maj 1979.

*Samhällsinformation i telefonkatalogen*. Tanken att ha information av det slag som finns i samhällsservicekataloger införd i telefonkatalogen har diskuterats i olika sammanhang. Ett försök med sådana telefonkataloger pågår i Västeråsområdet. Byråkratiutredningen har deltagit i arbetet med denna katalog och i utvärderingen av den. En rapport om försöket beräknas vara klar sommaren 1979.

De nya Västeråskatalogerna distribuerades i november 1978. De innehåller tre avdelningar med samhällsinformation samt postnummerkatalogen.

Den första avdelningen med samhällsinformation består av en förteckning över kommunala och landstingskommunala samt regionala och lokala statliga förvaltningar. Vidare ingår uppgifter om vissa större intresseorganisationer.

Den andra avdelningen består av en förteckning över ca 100 centrala myndigheter. För varje myndighet anges kortfattat dess huvudsakliga ar-



betsuppgifter, besöksadress, postadress, telefonnummer samt arbetstid och telefontid. Beskrivningen av arbetsuppgifterna är utförligast för de myndigheter som allmänheten ofta kommer i kontakt med.

Den tredje avdelningen innehåller grundläggande information om olika delar av samhällets service. Avdelningen är uppdelad i nio större avsnitt: Arbete och försörjning, Föräldrar och barn, Bygga och bo, Skola och utbildning, Pension och andra ersättningar, Särskild service för äldre och handikappade, Hälso- och sjukvård, Råd och stöd samt Lag och rätt.

## 6 Service – bemötande och regler

I samband med att den offentliga förvaltningen har byggts ut har vi fått allt fler lagar och andra föreskrifter som griper in i medborgarnas liv på ett helt annat sätt än tidigare. Samtidigt växer behovet av olika åtgärder för att medborgarna skall kunna tillvarata sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Behovet av förbättrad samhällsinformation har vi berört i föregående kapitel. Förutom en förbättrad information ställs det helt andra krav än tidigare på myndigheterna och deras personal vid handläggning av ärenden som berör enskilda.

Grundläggande krav på arbetet i den offentliga verksamheten är att det skall bedrivas så snabbt, enkelt och ekonomiskt som möjligt. De enskildas intresse av att få sina ärenden behandlade på ett rättvist och i övrigt tillfredsställande sätt får inte stå tillbaka för dessa krav. För att uppnå ett korrekt och ansvarsfullt förfarande i förvaltningen har det blivit nödvändigt att införa enhetliga normer för myndigheternas behandling av ärenden. Sedan den 1 januari 1972 finns det en allmän förfarandelag, förvaltningslagen (1971:290), som med vissa undantag gäller handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter.

I förvaltningslagen ingår bestämmelser som ger den enskilde rätt till viss service under den tid som ett ärende handläggs hos myndigheten. Däremot innehåller inte lagen några regler om vilken service i mer vidsträckt betydelse som myndigheterna skall ge. Att även dessa frågor blir reglerade är emellertid viktigt. En alltmer komplicerad förvaltning med en svåröverskådlig myndighetsorganisation och komplicerade regelsystem kräver givetvis att samhället mer aktivt hjälper och vägleder den enskilde så att han kan tillvarata sina intressen. Som exempel på reglering av detta slag kan nämnas den utvidgning av samhällets hjälp i rättsliga angelägenheter som rättshjälpslagen (1972:429) innebär.

Det behövs alltså vissa författningsregler om hur ärenden skall handläggas och om myndigheternas serviceskyldighet. Här måste man emellertid beakta den motsättning som finns mellan behovet av fasta och enhetliga regler å ena sidan och önskemålet om smidighet i handläggningen å andra sidan.

I detta kapitel beskriver vi översiktligt vilka författningsregler om handläggning och service som finns och tar upp vad vi gjort under utredningsarbetet på detta område. Avslutningsvis anger vi kortfattat något om personalutbildning i bemötande- och servicefrågor.

Vi har sett det som betydelsefullt att pröva om de befintliga servicereglerna kan samordnas och utvecklas. Våra överväganden och förslag i den delen redovisas i kapitel 7.

## Vissa allmänna serviceföreskrifter

Bestämmelser för statliga myndigheter om service och information finns i allmänna verksstadgan (1965:600) och i det s. k. servicecirkuläret (1972:406, omtryckt 1973:794). I verksstadgan sägs det att myndighetens chef skall se till att, i mån av behov, särskilda anordningar vidtas för att underlätta för parter, företrädare för nyhetsorgan och andra intresserade att få upplysning om myndighetens verksamhet.

Enligt servicecirkuläret skall myndigheterna på begäran lämna upplysningar från offentliga handlingar i den mån det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. De skall också i övrigt i lämplig utsträckning gå allmänheten till handa med upplysningar i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Vidare finns det regler om översändande och expedition av handlingar.

Servicecirkulärets bestämmelser gäller uttryckligen endast för statliga myndigheter. Någon motsvarande generell lagregel för kommunala myndigheter finns inte. Kommuner och landstingskommuner beslutar själva vilken service de kommunala myndigheterna skall ge allmänheten. JO har dock som sin uppfattning uttalat att servicecirkulärets regler är att se som uttryck för allmänna grundsatsar, vilka är tillämpliga också för de kommunala myndigheterna (se bl. a. JO:s ämbetsberättelse 1968, s. 223).

Enligt kungörelsen (1946:679) angående kommissionärer hos myndigheter tillhörande statsförvaltningen skall det hos vissa myndigheter, bl. a. länsstyrelserna, finnas kommissionär anställd. Kommissionärens uppgift är att gå allmänheten till handa i vissa avseenden. Han skall bl. a. åta sig att sätta upp ansökningar och att ombesörja komplettering av handlingar. I den mån inte myndigheten gör det skall han underrätta om ärendets fortgång, ge råd och upplysningar och på annat sätt bistå i frågor som berör myndighetens verksamhetsområde. Numera har myndigheterna själva till stor del övertagit dessa uppgifter. Ett förslag om att kommissionärsverksamheten skall upphöra har utarbetats av statskontoret. (Se vidare s. 46.)

I det här sammanhanget bör också nämnas bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet. Reglerna ger allmänheten rätt att ta del av allmänna handlingar, om inte särskilda föreskrifter om sekretess lägger hinder i vägen. Mot denna rätt för allmänheten svarar en skyldighet för myndigheterna att ge sådan service att den som begär att få ta del av handlingar får möjlighet till det.

## Förvaltningslagen

Som nämndes inledningsvis innehåller förvaltningslagen de grundläggande föreskrifterna för förvaltningsmyndigheternas handlande. När förvaltningslagen infördes den 1 januari 1972 hade frågan om en allmän lagstiftning om förvaltningsförfarandet diskuterats i flera decennier. Både utgångspunkter och handlingslinjer hade skiftat under utredningsarbetet. I sin slutliga utformning kom lagen att omfatta 20 paragrafer. Dessa innehåller allmän giltiga grundsatsar för förvaltningsförfarandet. Trots denna ringa omfattning innebar obestriddligen förvaltningslagens genomförande en förstärkning av

rättsskyddet inom förvaltningen. I olika sammanhang har emellertid den uppfattningen framförts att lagen skulle byggas ut efter hand som man vann erfarenheter av dess tillämpning. Riksdagen uttalade således 1976 att det är angeläget att förvaltningslagen blir föremål för översyn. I våra direktiv har vi ålagts att ta upp frågan om en sådan allmän översyn. Våra överväganden i denna fråga redovisades i en promemoria, som i maj 1978 överlämnades till regeringen. I stora drag återger vi här vår allmänna syn på en reformering av förvaltningslagen i enlighet med vad vi gav till uttryck i promemorian.

Grundtanken bakom förvaltningslagen är att det ligger ett värde i *enhetlighet* då det gäller grundläggande regler om förfarandet i förvaltningen. Det är positivt för de enskilda att ha vissa regler som gäller överallt, t. ex. om motivering av myndigheternas beslut. Sådana enhetliga regler har också ett uppenbart värde för de handläggande tjänstemännen. Om man driver kravet på enhetlighet för långt kan man emellertid åstadkomma konstlade förfaranden eller nödgas göra en mängd undantag från huvudreglerna. I båda fallen uppkommer onödigt formalism. Utgångspunkten för en reformering av förvaltningslagen bör vara att lagen i sin nuvarande utformning anger en minimistandard och att det finns vissa utvecklingsmöjligheter.

Man bör inte från början inrikta en översyn av förvaltningslagen på en helt ny lag av större omfattning och räckvidd utan i stället ta sikte på partiella reformer. Med en sådan uppläggning skulle man relativt snabbt kunna nå resultat av praktisk betydelse för medborgarna.

Utöver rena detaljändringar skulle en reformering av förvaltningslagen kunna ske efter två principiellt skilda handlingslinjer:

- utveckling och skärpning av lagens nuvarande regler
- utbyggnad av lagen med bestämmelser i nu oreglerade ämnen.

Det är viktigt att man i detta arbete inte enbart eftersträvar att åstadkomma ökad rättssäkerhet i trängre mening utan också bättre kontakter med medborgarna och bättre service. Dessutom bör man verka för ökad begriplighet, kortare handläggningstider och enklare förfaranden. En reformering av förvaltningslagen enligt dessa riktlinjer skulle enligt vår mening kunna ses som ett värdefullt och angeläget inslag i strävandena att förbättra kontakterna mellan medborgarna och myndigheterna.

Regeringen beslöt i september 1978 att tillsätta en parlamentarisk kommitté (Ju 1978:09) med uppdrag att se över förvaltningslagen (förvaltningsrättsutredningen).

Följande har hämtats ur direktiven för denna utredning. I stora delar bygger de på den promemoria som vi överlämnat till regeringen.

Vid översynen av förvaltningslagen bör siktet vara inställt på att reglerna om förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna skall vara så enkla och lättbegripliga som möjligt. De bestämmelser som föreslås bör också syfta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten och att även i övrigt underlätta och förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. Möjligheter till förkortningar av handläggningstiderna och förenklingar i förfarandet skall tillvaratas. Men samtidigt bör självfallet tillses att förfarandereglererna får ett sådant innehåll att förutsättningarna för förvaltningsmyndigheterna att träffa riktiga avgöranden blir de bästa möjliga.

En fråga som bör uppmärksammas särskilt i detta sammanhang är förvaltningslagens bestämmelse om tolk (9 §). Förutom att bestämmelsen är viktig ur rättssäkerhetssynpunkt har den också utpräglad servicekaraktär.

I bestämmelsen står att myndigheterna vid behov *får* anlita tolk, när de har att göra med någon som inte behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- och talskadad. Vid förvaltningslagens tillkomst uttalade departementschefen att bestämmelsen skall ses som en rekommendation till myndigheterna att anlita tolk när det behövs.

Bestämmelsen om tolk har givetvis en stor betydelse för många människor vid deras kontakter med myndigheterna. Det har emellertid i olika sammanhang, bl. a. från invandrarverket, framförts att bestämmelsen inte tillämpas som en sådan rekommendation till myndigheterna att anlita tolk som departementschefen avsåg. Det har därför framförts önskemål om att skärpa ordalydelsen genom att byta ut ordet *får* mot *bör* eller *skall*.

I en skrivelse den 5 oktober 1978 till förvaltningsrättsutredningen har vi framhållit att det är angeläget att en skärpning av bestämmelsen om tolk tas upp till behandling snarast. Regeringen har i sin proposition 1978/79:111 (bilaga 1) bl. a. föreslagit riksdagen att ordet *får* i denna bestämmelse byts ut mot *bör*.

## Rättshjälp

I åtskilliga ärenden kan de enskilda ha behov av kvalificerad juridisk hjälp för att kunna ta till vara sin rätt. Myndigheterna kan av olika skäl oftast inte erbjuda sådan hjälp. Ett viktigt medel är då de möjligheter till hjälp som ges i rättshjälplagen (1972:429), som trädde i kraft den 1 juli 1973. Lagen har ändrats ett flertal gånger och trycktes om 1976 (1976:626). Senast föreslogs i propositionen 1978/79:90 vissa ändringar, som avses träda i kraft den 1 juli 1979.

Huvudformen av rättshjälp utgörs av s. k. *allmän rättshjälp*. Sådan hjälp lämnas i princip i varje rättslig angelägenhet. Staten svarar då för en del av eller för alla kostnaderna i ärendet beroende på vilken betalningsförmåga som den sökande har. Rättshjälp kan också utgå i form av *rådgivning*. Sådan hjälp lämnas mot en fast avgift, f. n. 100 kr. Rådgivningen får i allmänhet inte ta mer än 20–25 minuter. I propositionen 1978/79:90 har föreslagits att rådgivningen skall byggas ut ytterligare. Bl. a. skulle rådgivningstiden förlängas till en timme. I varje län, utom Gotlands län, finns minst en allmän advokatbyrå dit man kan vända sig för att få juridisk hjälp enligt rättshjälplagen. Också de privata advokatbyråerna kan lämna sådan hjälp.

Rättshjälpen är ett mycket värdefullt inslag i samhällets service. Det är därför angeläget att allmänheten också verkligen känner till möjligheterna att på det här sättet få hjälp. Vi har gjort en sammanställning av några mindre undersökningar om allmänhetens kännedom om rättshjälpssystemet. Materialet har överlämnats till domstolsverket inför en planerad informationskampanj om rättshjälpssystemet. Undersökningarna visar på att lågutbildade personer har dålig kännedom om möjligheterna att få rättshjälp. Domstolsverket kommer i den planerade kampanjen att i första hand inrikta sig på att nå dessa personer. Invandrare kommer också att uppmärksammas särskilt.

## Bemötande och utbildning

Serviceregler av olika slag har som tidigare sagts stor betydelse vid medborgarnas kontakter med myndigheterna. Samtidigt har givetvis tjänstemännen en viktig funktion för den service myndigheterna kan erbjuda allmänheten.

Många gånger kan det vara lätt att, då man haft problem i något ärende hos en myndighet, låta sin ilska gå ut över en tjänsteman. Denne kan å sin sida kanske uppfatta personen i fråga som ovanligt besvärlig och påstridig. I sådana situationer kan förfaranderegler och serviceregler ge tjänstemännen viss vägledning för deras handlande. Det gäller emellertid också att försöka underlätta kontakten mellan enskilda och tjänstemän på annat sätt. För de enskilda kan det vara viktigt att ha goda kunskaper om myndigheterna och deras sätt att arbeta. Återigen spelar alltså samhällsinformationen en stor roll. Tjänstemannens sätt att förhålla sig till allmänheten påverkas i hög grad av vilka kunskaper han har i frågor som rör det egna arbetet. Utbildning av personalen på fackområden är därför värdefullt för kontakten med allmänheten. Det är emellertid också viktigt att ge utbildning i sådana frågor som hur tjänstemän allmänt bör uppträda, hur de bör uttrycka sig språkligt och hur de i olika situationer bör förmedla uppgifter. Sådan utbildning förekommer f. n. i alltför ringa omfattning. Nedan ges några exempel på vad som görs i dag på detta område.

*Statens personalutbildningsnämnd* har utarbetat ett studiematerial som behandlar myndigheters kontakter med allmänheten. Materialet innehåller bl. a. ett avsnitt om service. Förutom en beskrivning av de serviceregler som finns, tar man upp olika praktiska problem som tjänstemännen kan ställas inför vid kontakterna med allmänheten. Utifrån autentiska fall från JO:s ämbetsberättelse ges diskussionsuppgifter. Ett fall handlar t. ex. om hur tjänstemännen bör handla vid telefonförfrågningar. Det förs också mer allmänna resonemang om vilken betydelse det personliga uppträdandet har.

*Svenska kommunförbundet* har under senare år börjat att ta upp bemötandefrågor i ökad utsträckning i sitt kursutbud. I ett utbildningsprogram för åldringsvården behandlar man t. ex. i en kursdel bemötandefrågor, attityder och värderingar. Också *Landstingsförbundet* har uppmärksammat dessa frågor. Bl. a. finns det en särskild utbildning för telefonister och receptionister. Genom olika utbildningsinsatser för anställda inom sjukvården försöker man åstadkomma bättre kontakter mellan patienter och personal.

Inom *de allmänna försäkringskassorna* ingår utbildning i kundkontakt och service som en viktig del i den introduktionsutbildning som kassorna ger sina anställda. Utbildningen är både teoretisk och praktisk. Sedan lång tid finns ett särskilt utbildningsmaterial, kallat *Service & Samverkan*, som bl. a. syftar till att ge de anställda en positiv inställning till arbetet och till de försäkrade. Kursmaterialet tar bl. a. upp servicebegreppet, samtalsteknik och tystnadsplikt.



## 7 Servicebestämmelser

Kontakterna mellan allmänheten och myndigheterna kan förbättras på flera olika sätt. Ett sätt är att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten. För detta krävs åtgärder av skilda slag. I det här kapitlet tar vi upp frågan om en samordning och utveckling av gällande föreskrifter om service kan vara ett sätt att nå en förbättrad service.

I kapitel 6 har vi redogjort för vissa allmänna bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet gentemot allmänheten. Där redovisade vi det huvudsakliga innehållet i det s. k. servicecirkuläret och kommissionärskungörelsen.

### Behovet av servicebestämmelser

Regler om myndigheternas service mot allmänheten finns i dag spridda i en mängd olika författningar. Reglerna finns huvudsakligen i de författningar som reglerar förfarandet hos myndigheter och domstolar, t. ex. förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen och rättegångsbalken. Dessa författningar gäller emellertid endast när myndigheten eller domstolen väl har tagit upp ett ärende. Det innebär att frågor om kontakterna mellan allmänhet och myndighet *innan* ett ärende formellt har tagits upp inte regleras i dessa lagar.

Under förarbetena till förvaltningslagen behandlades frågan om att i lagen ta in en bestämmelse om myndigheters allmänna informations- och serviceplikt mot allmänheten.<sup>1</sup> I propositionen 1971:30 (s. 374) uttalade emellertid departementschefen att han inte ansåg att frågan borde lösas genom en lagregel i förvaltningslagen. Däremot kom lagen bl. a. att innehålla en regel om myndigheters vägledningsplikt.

Även i det utredningsarbete som gällt lagstiftningen om offentlighet och sekretess har frågan om en lagreglering av myndigheternas serviceskyldigheter diskuterats.<sup>2</sup> Någon fullständig lösning av frågan har man emellertid ännu inte nått.

Vid sidan om förfarandelagar har vi i dag två andra författningar som handlar om service. Det är servicecirkuläret och kommissionärskungörelsen. Båda dessa författningar är ålderdomliga till såväl innehåll som språk och behöver därför moderniseras. Innehållet i författningarna har också efter hand tunnats ut i takt med den lagstiftning som ägt rum på angränsande

<sup>1</sup> Besvärssakkunnigas betänkande (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet, s. 175 f. Förvaltningslag (SOU 1968:27) s. 106 f.

<sup>2</sup> Offentlighetskommitténs betänkande (SOU 1966:60) Offentlighet och sekretess, s. 109 f., 213 f. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande (SOU 1975:22) Lag om allmänna handlingar, s. 117 f. Prop. 1975/76:160. Bilaga 3, s. 160–161. Handlingssekretess och tystnadsplikt (Ds Ju 1977:11). Del 2, s. 627–628. Lagrådsremiss den 7 december 1978 med förslag till sekretesslag m. m. Del A, s. 20–21, 317–318.



områden. Till det har bl. a. införandet av förvaltningslagen och rättshjälpslagen bidragit. Flertalet av de uppgifter som kommissionärerna skall fylla har numera övertagits av myndigheterna själva.

De markant förändrade förutsättningarna för kommissionärsverksamheten har lett till förslag om att kommissionärsinstitutet skall avskaffas. Riksdagens revisorer lade fram ett sådant förslag i en skrivelse till regeringen i april 1974. Regeringen tog fasta på revisorernas förslag och gav statskontoret i uppdrag att utreda frågan närmare. Utgångspunkten för utredningen angavs vara att kommissionärsinstitutet skulle avskaffas om inte bärande skäl i något fall talade mot det. I statskontorets rapport 1977:28 föreslås också att den verksamhet som nu utförs av kommissionärerna i framtiden skall flyttas över till myndigheterna och fullgöras som tjänsteuppdrag, vilka i princip avgiftsbeläggs. Förslaget bereds f. n. inom regeringskansliet.

Även servicecirkulärets bestämmelser behöver omprövas. Cirkuläret är som sagt ålderdomligt och det handlar mest om sådant som torde sakna intresse i dag, nämligen om översändande och expedition av handlingar och penningmedel. Att cirkuläret innehåller föreskrifter om detta beror på att den enskilde tidigare själv fick se till att få sina handlingar från myndigheterna. Först genom 1946 års servicecirkulär utfärdades bestämmelser som ålade myndigheterna att sända handlingar och penningmedel till enskilda.

Regeringen har den 7 december 1978 till lagrådet remitterat ett förslag till ny sekretesslag m. m. I 15 kap. 4 § lagförslaget har intagits en bestämmelse om myndigheters skyldighet att lämna allmänheten upplysningar om sådant som finns i offentliga handlingar. Genomförs förslaget kommer servicecirkuläret att förlora sin betydelse i väsentlig del och måste därför arbetas om.

Servicen till allmänheten spelar i dag inte den roll i myndigheternas verksamhet som den enligt vår mening förtjänar. Det finns självfallet undantag. Men sett över hela förvaltningen är servicefunktionen alltför undanskymd. För en väl fungerande service till allmänheten krävs att myndigheten och dess tjänstemän är medvetna om att myndigheten främst är till för allmänheten och inte tvärtom. På detta grundläggande plan är det väsentligt att få till stånd en förbättring. Det handlar mycket om en attitydförändring – att höja serviceandan.

En bidragande orsak till att myndigheternas roll som serviceorgan är så undanskymd är att den inte är klart uttalad utan mer eller mindre underförstås. För de statliga myndigheterna finns visserligen vissa vaga föreskrifter i servicecirkuläret. Men för de kommunala och landstingskommunala myndigheterna finns det inte någon motsvarande författning. I 3 kap. 1 § andra stycket p.6 kommunallagen (1977:179) slås det endast fast att i kommunen och landstingskommunen har styrelsen ett principiellt ansvar för informationsverksamheten. I vissa kommuner har man dock infört stadgor eller tjänsteföreskrifter av i huvudsak det innehåll servicecirkuläret har. Vi ser det som en brist att servicecirkulärets principer inte har lagts fast även för den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Det är angeläget att samma grundläggande regler gäller för hela den offentliga sektorn. Därför bör en eventuell reglering av servicefrågorna ske i form

av lag, så att den kommunala och landstingskommunala verksamheten kan omfattas av den.

I det följande skall vi kort ange hur en eventuell servicelag kan utformas.

## Allmänt om en servicelag

Vid utformningen av en servicelag måste man ta stor hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Lagen måste dessutom ge alla enskilda myndigheter ett stort utrymme att själva utforma serviceutbudet efter de lokala förutsättningarna. Det kan således inte bli tal om att ta in omfattande detaljerade regler i lagen. Detta kunde lätt leda till stelbenta rutiner och onödig byråkrati i stället för den smidighet som måste känneteckna en väl fungerande serviceverksamhet.

En servicelag bör därför utformas som en ramlag för att inte binda myndigheternas arbetssätt i onödigt hög grad. I motivuttalanden kan man ge exempel på hur konkreta serviceåtgärder kan se ut. Regeringen och kommunerna har naturligtvis möjlighet att som en komplettering till lagen föreskriva hur servicen skall utformas i detalj för de statliga och kommunala myndigheterna. Det kan ske i förordning eller i stadgor och instruktioner till vissa myndigheter.

Tyngdpunkten i lagen bör ligga på en skyldighet för myndigheterna att lämna upplysningar och att ge vägledning åt enskilda. Man bör även överväga att ta in föreskrifter om myndigheternas tillgänglighet.

Eftersom lagen bör få karaktär av ramlag kan den inte behandla mer än de centrala servicefrågorna. Det torde därför vara lämpligt att slå fast en allmän serviceplikt i lagen.

## Lagens tillämpningsområde

Någon närmare precisering av vilka som skall få del av den service som anges i lagen torde inte vara nödvändig. Däremot måste man noga överväga vilka samhällsorgan som skall vara skyldiga att ge den service som beskrivs i lagen. Mycket talar för att man utgår från att alla samhällsorgan som faller inom begreppet myndighet skall omfattas av bestämmelserna. Lagen skulle då gälla för såväl statliga som kommunala och landstingskommunala myndigheter. Inom begreppet myndighet faller bl. a. regeringen, domstolarna, de centrala verken, såväl de förvaltande som de affärsdrivande, och de allmänna försäkringskassorna. Eftersom myndighetsbegreppet bildar utgångspunkt för reglerna om allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen har begreppet efter hand vunnit förhållandevis god stadga i praxis. Utanför begreppet myndighet faller sådana samhällsorgan som, trots att de har offentliga förvaltningsuppgifter, är organiserade i privaträttsliga former, exempelvis stiftelser och bolag. Myndighetsbegreppet omfattar inte heller t. ex. riksdagen, allmänt kyrkomöte, kommunfullmäktige eller landstinget.

Man bör även pröva om inte lagen också skall gälla andra samhällsorgan än myndigheter.

En annan fråga som också måste övervägas är om någon verksamhet hos samhällsorganen skall undantas från lagen. Enligt vår mening bör man utgå från att lagen skall gälla all verksamhet.

## Lagens syfte

Med hänsyn till att lagen inte bör innehålla några detaljregler utan i stället ge grundläggande och generella föreskrifter i ämnet bör man inledningsvis ange syftet med lagen. Därmed underlättas förståelsen för lagen och tillämpningen av den. Lagen bör därför inledas med en målparagraf. I den bör det anges att ändamålet med myndigheternas service är att underlätta enskildas kontakter med myndigheterna. Därigenom kan enskilda få den hjälp de kan behöva för att ta till vara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter såväl mot samhället som mot andra personer.

Målparagrafen bör vidare ge anvisningar om i vilken anda servicen bör ges. Sålunda bör man i paragrafen betona att myndigheternas och tjänstemännens handlande skall bygga på insikt om den service-roll myndigheterna har och på respekt och förståelse för de problem enskilda kan ha i sina kontakter med myndigheterna.

En lag med en sådan utformning har flera fördelar. Myndigheterna får stor frihet vid valet av olika servicemedel. Hänsyn kan tas till speciella önskemål och behov från enskilda. Tjänstemännens kunskaper och erfarenheter kan tas till vara på ett bättre sätt. Lagen bör vara en lämplig plattform för utbyggnad av servicen inom varje myndighet. Genom sin utformning kommer den inte att låsa servicen till särskilda rutiner utan torde i stället främja en fortlöpande förändring och utveckling av servicen.

## Allmän serviceplikt

En allmän regel om skyldighet för myndigheterna att ge allmänheten service bör komma först av de direkta serviceföreskrifterna. Vissa begränsningar i servicen måste självfallet finnas. Så t. ex. kan föreskrift om sekretess lägga hinder i vägen. En annan begränsning är att angelägnare arbetsuppgifter måste gå före servicen och således för kortare tid hindra att den service som i och för sig vore motiverad kan ges. Begränsningen i service på grund av andra arbetsuppgifter torde dock inte behöva tas in som en generell undantagsregel från serviceplikten. Den typen av begränsning behövs inte när det gäller service som ges på myndigheternas eget initiativ utan endast när enskild begärt viss service. (Jfr s. 50.)

I en föreskrift om allmän serviceplikt bör man särskilt betona att servicen skall ges i samverkan med andra samhällsorgan, organisationer eller föreningar när det är lämpligt.

Den allmänna serviceplikten måste utvecklas i mer konkreta föreskrifter.

Det kan t. ex. gälla föreskrifter om

- aktiv informationsplikt
- upplysningsplikt
- vägledningsplikt
- tillgänglighet.

En fråga som kan övervägas särskilt är om en föreskrift som rör språket bör tas med i lagen. I förordningen (1977:951) om de statliga myndigheternas skrivelser och remisser finns vissa allmänna regler om att myndighet bör skriva klart och enkelt samt att invecklade satsbyggnader och onödiga upp-  
reppningar skall undvikas. Dessa regler kunde lämpligen vävas in i servicelagen.

## Aktiv informationsplikt

Hörnstenen i en servicelag måste bli en skyldighet för myndigheterna att ge information åt allmänheten på olika sätt.

Det kan vara lämpligt att skilja mellan information som myndigheten lämnar på eget initiativ och information som lämnas först när någon har begärt det. Den förstnämnda typen av information behandlas här och den senare på s. 50.

Myndigheten bör ha skyldighet att i viss utsträckning informera allmänheten om den verksamhet myndigheten bedriver. Frågor av allmänt intresse som myndigheten behandlar bör man också informera om. Information bör också lämnas om hur allmänheten kan sätta sig i kontakt med myndigheten.

Den information det här är fråga om skall alltså ges oavsett om någon har begärt att få den. Informationen kan spridas t. ex. via folkbiblioteken, informationscentraler eller massmedia. För att underlätta spridningen av informationen är det angeläget att myndigheterna utvecklar ett gott samarbete med andra samhällsorgan och med massmedia.

Större myndigheter eller flera myndigheter i samarbete kan upprätta kataloger eller broschyrer över myndighetens avdelningar och de ärenden som handläggs.

Något som kan övervägas särskilt är myndigheternas skyldighet att på eget initiativ informera om hur ärenden utvecklar sig. Regler om detta finns endast i mycket begränsad utsträckning i dag. Det finns t. ex. ingen allmän regel om att en myndighet skall bekräfta att den har mottagit en skrivelse från den som första gången vänder sig till myndigheten i en viss fråga. Inte heller finns det regler om att myndighet skall underrätta den enskilde om ett ärende drar ut osedvanligt långt på tiden. Med hänsyn till hur lång tid vissa ärenden ibland tar kan det vara befogat att förbättra informations-  
servicen i dessa avseenden. I t. ex. skattemål är det inte ovanligt att handläggningstiden i *en* instans överstiger två år.

Sett från den enskildes synpunkt är det naturligtvis önskvärt att myndigheterna ger ordentlig information om hur ärendet fortlöper. Men även för myndigheterna har det flera fördelar. Fortlöpande information om hur ett ärende handläggs torde medföra att, ofta tidsödande, förfrågningar från sökanden om handläggningen kan minska. Vidare torde klagomål över själva

handläggningen till överordnade myndigheter, JO eller JK kunna undvikas i större utsträckning.

Även om det enligt vår mening är befogat med en ökad service på det här området är det tveksamt om det i dag finns ekonomiska och praktiska möjligheter att genomföra detta inom hela den offentliga verksamheten. Man måste också beakta att alltför omfattande informationsrutiner kan leda till onödig byråkrati. Man kan naturligtvis tänka sig att undanta vissa förvaltningsområden eller typer av ärenden, t. ex. inlämnade självdeklarationer. Det torde vara svårt att lösa frågan generellt. Men att bekräfta att myndigheten har mottagit en ansökan eller liknande och ge besked om hur ärendet kommer att handläggas är exempel på god service åt allmänheten. I beskedet bör man givetvis upplysa om vem som handlägger ärendet och hur man kan få kontakt med handläggaren.

Drar handläggningen av ett ärende ut på tiden får det anses vara en rimlig service från myndigheternas sida att självmant underrätta om skälet till det. Upplysning bör samtidigt lämnas om när ärendet kan väntas bli avgjort. Sådan information bör ingå i myndigheternas allmänna informationsplikt.

## Upplysningsplikt

Sedan gammalt gäller i vårt land principen att allmänheten skall ha fri insyn i myndigheternas verksamhet. Ett uttryck för den principen är reglerna i tryckfrihetsförordningen att varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna offentliga handlingar. Åtskillig information som kan vara värdefull för enskilda personer finns emellertid inte i offentliga handlingar. Det kan t. ex. gälla information om vilka handläggningsrutiner myndigheten tillämpar i ärenden och information i andra praktiska frågor som har betydelse för hur den enskilde skall kunna tillvarata sin rätt. Över huvud taget talar mycket för en allmän plikt för myndigheter att på begäran lämna upplysning. När man utformar en sådan bestämmelse finns det flera begränsningar som måste göras. Den viktigaste är att föreskrifter om sekretess kan lägga hinder i vägen för att vissa uppgifter lämnas ut. Det torde också bli nödvändigt att begränsa upplysningsskyldigheten till sådant som rör myndighetens verksamhetsområde. Någon skyldighet att lämna information om annat än detta torde inte kunna åläggas myndigheterna. Det är emellertid naturligt att en tjänsteman i frågor som faller utanför myndighetens verksamhetsområde upplyser den enskilde om vart han skall vända sig.

Begärd upplysning bör lämnas skyndsamt. I praktiken kan det emellertid visa sig svårt att ge svar omedelbart. Det kan bero på att tjänstemannen inte är insatt i frågan, att den begärda upplysningen kräver vissa efterforskningar eller helt enkelt att tjänstemannen har andra brådskande arbetsuppgifter som är angelägnare. Upplysningsplikten måste således begränsas av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Hänsynen till arbetets behöriga gång kan ha olika innebörd. Det kan finnas skäl att skilja mellan hänsyn som innebär ett absolut hinder mot att få den begärda upplysningen och hänsyn som innebär att upplysningen lämnas först efter viss tid. Det som angetts ovan utgör exempel på hänsyn som innebär att upplysning kan lämnas först efter viss tid.

Ett absolut hinder mot att få upplysning av hänsyn till arbetets behöriga gång torde knappast kunna förekomma om den begärda upplysningen avser den enskildes egna förhållanden. Däremot torde ett absolut hinder kunna föreligga om den begärda upplysningen inte avser den frågandes egna förhållanden och dessutom orsakar myndigheten orimligt stort arbete, t. ex. uppgifter av närmast statistisk natur. Sålunda torde en myndighet kunna vägra att lämna upplysningar som inte är tillgängliga utan att man lägger ner särskilt arbete på det, t. ex. uppgifter om myndighetens praxis i olika ärenden under skilda perioder.

## Vägledningsplikt

Enskilda kan ha behov av hjälp och råd innan ett ärende har tagits upp av myndigheten. De regler om vägledning som finns i förfarandelagarna är därför inte till fyllest.

I kommissionärskungörelsen föreskrivs det bl. a. att kommissionär är skyldig att, i den mån inte myndigheten gör det, ge råd och upplysningar eller på annat sätt bistå enskilda i frågor som berör myndighetens verksamhetsområde. I frågor som angår parter med motsatta intressen får kommissionär inte åta sig uppdrag utan myndighetens medgivande.

I en servicelag bör det tas in en regel om vägledningsplikt. Det sakliga innehållet i föreskriften i kommissionärskungörelsen kan vara en utgångspunkt. En annan förebild utgör den vägledningsplikt som ålagts de allmänna domstolarna i tvistemål om mindre värden. Det kan diskuteras hur långt hjälpen från myndigheten skall sträcka sig. Särskilt känsligt är det i frågor där det finns enskilda parter med motsatta intressen.

Den hjälp som myndigheten skall ge bör avpassas efter den enskildes förutsättningar. Det bör som regel räcka med att ge muntlig eller skriftlig information. Blanketter och broschyrer kan vara lämpliga hjälpmedel. I särskilda fall kan det dock bli nödvändigt att tjänstemannen bistår med praktisk hjälp, t. ex. att fylla i en ansökningshandling.

När det gäller att ge råd och förslag till vad den enskilde bör göra i en viss fråga får man vara mer försiktig. I enpartsärenden torde det som regel inte kunna resas några invändningar mot att tjänsteman ger råd om vilka förmåner enskild bör begära att få från samhället och vilka uppgifter han bör lämna till stöd för sin begäran. I ärenden med motsatta intressen mellan enskilda parter kommer frågan däremot i ett annat läge. Råd och hjälp får inte ges på ett sådant sätt att motparten kan ifrågasätta domstolarnas eller andra myndigheters opartiskhet. Myndigheten bör därför ha möjlighet att underlåta att hjälpa till om myndighetens opartiskhet kan sättas i fråga.

Myndighet kan naturligtvis inte vara skyldig att ge hur mycket hjälp som helst. Om hjälp behövs i stor omfattning bör information lämnas om möjligheterna till rättshjälp och hänvisning ske till advokat eller annat lämpligt biträde.

## Tillgänglighet

En viktig förutsättning för att allmänheten skall kunna få service från myndigheterna är möjligheterna för den enskilde att sätta sig i kontakt med myndigheterna och tjänstemännen där. Tillgängligheten är en fråga om både tid och plats och om information.

Föreskrifter om myndigheternas tillgänglighet kan övervägas utifrån de sätt på vilka enskilda tar kontakt med myndigheten: brev, telefon eller personligt besök.

Tillgängligheten vid brevkontakt torde inte vara något större problem. Däremot kan telefonkontakt och framför allt personligt besök föranleda problem som har att göra med tillgängligheten. Det gäller telefontider, mottagningstider och expeditionstider. Det gäller också problem med att hitta rätt till och hitta inom en myndighet. Skyltningen utanför och i myndighetens lokaler har också betydelse. Att särskilda åtgärder vidtas för att underlätta för rörelsehindrade personer är också en viktig del av myndigheternas tillgänglighet. En annan fråga som har stor betydelse är det språk som myndigheterna och tjänstemännen använder vid sina kontakter med enskilda.

Det kan vara motiverat att i en särskild paragraf stryka under hur viktigt det är att myndigheterna på olika sätt underlättar för allmänheten att sätta sig i kontakt med myndigheten.

Myndigheternas tillgänglighet har särskild betydelse för vissa grupper i samhället. Det gäller t. ex. invandrare som inte behärskar svenska språket. Här är det ett första rangens intresse att myndigheterna har en väl fungerande tolkservice att erbjuda. För personer med handikapp av skilda slag är det väsentligt med särskilda anordningar som möjliggör och underlättar kontakterna med myndigheterna.

## Sammanfattning

En modernisering och samordning av gällande serviceföreskrifter är enligt vår mening nödvändig. Det räcker emellertid inte med att samordna reglerna utan man bör också pröva förutsättningarna för att utveckla dem. Målet bör vara att ge servicen en större plats i det dagliga arbetet, att stärka serviceandan och att förbättra serviceutbudet. För att nå detta mål bör man gå fram på flera vägar. Vi anser att mycket talar för att en sådan väg kan vara att införa en särskild servicelag. Frågan om en sådan lag bör emellertid få en mer allsidig belysning. Det är bl. a. nödvändigt att närmare analysera de kostnader och administrativa konsekvenser som en servicelag skulle föra med sig. Detta gäller naturligtvis för såväl den statliga som de kommunala och landstingskommunala sektorerna. När man bedömer kostnaderna skall man inte bara se till de kortsiktiga kostnadsökningarna utan också väga in de långsiktiga kostnadsbesparingar som en bättre service säkerligen skulle innebära för såväl den enskilde som myndigheten. En utbyggd information till den enskilde om hur handläggningen av hans ärende fortlöper torde t. ex. medföra kostnadsminskningar i form av färre förfrågningar om handläggningen och färre klagomål till tillsynsmyndigheter över själva handläggningen. Vår uppfattning är att det finns stora möjligheter att utveckla

servicebestämmelserna utan att det totalt sett behöver medföra några påtagliga kostnadsökningar.

Vi har inte sett det som vår uppgift att gå närmare in på denna lagstiftningsfråga, men vi menar att det är angeläget att ett fortsatt arbete med sikte på en modern servicelag snarast kommer i gång.

I direktiven för utredningen om en översyn av förvaltningslagen betonas att översynen av lagen bl. a. bör sikta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten (jfr s. 41). Ett arbete inriktat på en servicelag bör samordnas med den utredningen.





## 8 Språket mellan myndigheter och enskilda

I kontakten mellan medborgare och myndigheter spelar språket en central roll. Utan större överdrift kan det sägas att både den enskilde medborgarens tillvaro och hela samhällets funktion är beroende av att de språkliga förbindelserna mellan myndigheter och medborgare fungerar väl. Det är därför självklart att vi skall verka för att göra myndigheternas språk och innehållet i blanketter, skrivelser m. m. klart och enkelt.

Om de språkliga förbindelserna mellan myndigheter och medborgare fungerar mindre väl – vilket de uppenbarligen alltför ofta gör – skulle detta missförhållande på längre sikt i stor utsträckning kunna avhjälpas genom åtgärder av i huvudsak två slag. Man kunde för det första genom insatser för skolundervisning (och vuxenutbildning) i svenska och samhällskunskap öka medborgarnas förmåga att rätt förstå myndighetstexter av skilda slag. För det andra kunde man genom energiskt och målmedvetet arbete ändra myndigheternas sätt att utforma sina meddelanden språkligt och i andra avseenden. Naturligtvis kan man arbeta parallellt med bägge metoderna.

Det är uppenbart att det både teoretiskt och praktiskt är lättast och mest rationellt att i första hand ändra på det språk som används av olika myndigheter, vilket dock inte innebär att det skulle vara betydelselöst hur svenskundervisningen utformas på alla nivåer inom det svenska utbildningsväsendet.

Byråkratitredningen är inte det första organ som tar upp dessa frågor – säkerligen heller inte det sista. Frågan om myndigheternas språkbruk har på olika sätt diskuterats i århundraden, dock mest energiskt under de senaste decennierna (jfr t. ex. riksdagsmotionen om bättre offentlig svenska, 1975:262). Detta kan i viss mån sägas bero på att man på olika håll i samhället har kommit till ökad insikt om språkets centrala roll för ett fungerande demokratiskt samhälle. Myndigheter och offentligt anställda tjänstemän får inte använda ett språk som gör innehållet i olika texter svårtillgängligare än vad det behöver vara.

### Författningsspråk och annan offentlig svenska

I Karl XII:s kansliordning, daterad den 26 oktober 1713, heter det i § 23:

Kongl: Maj:tt will och at dess Cantzelij uti alla de Bref och Skrifter, som därifrån utgå, befljitar sig om en ren och tydlig Swenska, samt så mycket möjligt är undfljyr fremmende ord.

Denna föreskrift upprepas i nästan exakt samma form i kansliordningarna ända fram till och med 1809. Statsmakterna i Sverige har alltså mycket länge visat intresse för och uttryckt en vilja att förenkla de centrala myndigheternas språk. Ett annat exempel på detta är det kungliga cirkulär från 1907 som rör klarhet och enkelhet i uttryckssättet. Detta cirkulär inleds på följande sätt:

Enär det skriftsätt, som användes vid affattandet af framställningar och yttranden i ämbetsärenden, ofta icke tillgodoser tillbörliga anspråk på enkelhet och tydlighet, vilje Vi härigenom anbefalla samtliga förvaltande ämbetsmyndigheter i riket att affatta sina skrifter i klara, korta meningar och således undvika invecklade satsbyggnader och onödiga upprepningar samt att i öfrigt söka tillägna sig ett klart och enkelt skriftsätt.

Detta cirkulär togs senare in i lagboken, där det återgavs efter kapitel 1 i utsökningslagen. Det upphävdes först 1972 då det ersattes med ett cirkulär av den 7 juni 1972 till statsmyndigheterna angående skrivelser och remisser (1972:407). Detta cirkulär inleddes på följande sätt:

Statsmyndigheterna skall i fråga om skrivelser och remisser iakttaga följande. Myndighet bör eftersträva ett klart och enkelt skrivsätt samt undvika invecklade satsbyggnader och onödiga upprepningar vid avfattande av skrivelser.

Cirkuläret från 1972 ersattes 1977 med förordningen (1977:951) om de statliga myndigheternas skrivelser och remisser, som inleds på följande sätt:

Regeringen föreskriver att de statliga myndigheterna skall iakttaga följande i fråga om skrivelser och remisser.

Myndighet bör skriva klart och enkelt. Invecklade satsbyggnader och onödiga upprepningar skall undvikas.

De här citerade föreskrifterna synes inte ha haft någon mera påtaglig betydelse för svenska myndigheters språkbehandling, vilket delvis torde bero på att de är mycket allmänt hållna. För en effektiv förbättring av myndigheternas skrivsätt krävs mera konkreta rekommendationer och upplysningar. Sådana kom också i den skrift med namnet Kommittésvenska som professor Erik Wellander utarbetade på uppdrag av trycksakskommittén och som publicerades 1950 som bilaga till betänkandet (SOU 1950:25) Det statliga utredningstrycket. En ny, bearbetad upplaga gavs ut i Svenska språknämndens skriftserie 1974. Wellanders skrift tar som titeln anger i första hand sikte på kommittéspråket, men vad Wellander säger är av vikt också för andra former av offentlig svenska.

För alla former av offentlig svenska, dvs. det språk som myndigheter använder sinsemellan och till medborgarna, spelar lagar och andra författningar en mycket viktig roll. Den som skriver ett beslut, en blankett osv. är ofta benägen att använda författningstext oförändrad, därför att han vill vara säker på att formuleringarna blir juridiskt korrekta. Detta är förklarligt. Ett sådant skrivsätt är emellertid inte alltid det mest klagöfarande för de juridiskt oskolade som besluten eller blanketterna etc. i första hand är avsedda för.

Det idealiska är naturligtvis att all författningstext i språkligt avseende är utformad så, att den är tillgänglig för alla medborgare som berörs av den. Det ställs ju det kravet på medborgaren att han skall förstå och följa

lagar och andra författningar. Medborgarens verkliga möjligheter till detta begränsas starkt av att författningsspråket ofta har varit och fortfarande är sådant att det reser barriärer mellan honom och författningsskrivaren.

Författningsspråket och andra former av offentlig svenska har länge varit starkt konservativt och därigenom kommit att skilja sig från annat gängse skriftspråk, vilket har lett till att författningsspråk ofta är svårtillgängligt för nutida läsare. Detta var en av huvudorsakerna till det mera systematiska arbetet på att modernisera och förenkla författningsspråk som under 1960-talet påbörjades av statsrådsberedningen. Det arbetet bedrevs i nära samverkan med dåvarande Nämnden för svensk språkvård (numera Svenska språknämnden) och resulterade i första hand i den promemoria Språket i lagar och andra författningar som statsrådsberedningen utgav 1967 och som utarbetats gemensamt av statsrådsberedningen och nämnden. I inledningen till denna promemoria sägs bl. a.:

Om språket i lagar och andra författningar – liksom hela det officiella språket – så långt möjligt närmas till den nutida svenska sakprosan, blir texterna mera begripliga för allmänheten, utan att de därför behöver förlora något i klarhet och uttrycksfullhet. Närmandet till sakprosan kan ske genom att man även i lagstilen i stort sett använder sakprosans ordformer, dess ordförråd, dess sats- och meningsbyggnad.

Det påpekas också att ett komplicerat innehåll inte får vara någon ursäkt för ett krångligt skrivsätt. I promemorian ges sedan anvisningar för val av ordformer, ordval och sats- och ordfogning. Denna språkpromemoria har haft ett icke ringa inflytande på den offentliga svenskan under det senaste decenniet, men ännu återstår mycket att göra, innan all offentlig svenska är så enkel, klar och entydig som den borde vara.

Under våren 1979 har promemorian Språket i lagar och andra författningar kompletterats av statsrådsberedningen med promemorian Några riktlinjer för författningsspråket (PM 1979:2). Statsrådsberedningens språkexperter arbetar f. n. med en ny regelsamling för författningsspråket, som kommer att ersätta dessa båda promemorior.

Det behövs också utförligare handledningar för dem som skriver offentlig svenska. Svenska språknämnden har fått i uppdrag av riksdagen att utarbeta en särskild handbok för den offentliga svenskan. Arbetet på denna handbok pågår.

## Kommitténs språkarbete

Vi har under alla faser av vårt arbete uppmärksammat språkets betydelse för goda kontakter mellan myndigheter och enskilda. En arbetsgrupp inom kommittén har haft till uppgift att ägna sig åt språkfrågor. Huvuddelen av den gruppens arbete har redovisats särskilt i rapporten Språkarbete (Ds Kn 1979:1), och här skall endast ges en kort sammanfattning av denna rapport.

Arbetsgruppen för språkfrågor har särskilt intresserat sig för språket i blanketter och för vissa skrivelser. Därvid har det klart framgått att den styrande effekten av författningsspråket på andra myndighetstexter är stor.

## Språkhjälp i en förvaltning

Utredningen genomförde under 1978 ett försök med språkarbete tillsammans med handläggare vid taxeringsenheten (numera besvärsheten) hos länsstyrelsen i Södermanlands län. Utredningen ställde en språkeexpert till förfogande. Denne och handläggarna studerade gemensamt ett antal av handläggarnas skrivelser, och man försökte bearbeta och skriva om dem så att de språkligt sett skulle bli enklare och lättare att förstå. Försöket bedrevs alltså i intimt samarbete mellan de för texternas innehåll och utformning ansvariga och en språkeexpert. Deltagarna i försöket visade stort intresse under arbetets gång och de var, som framgick av en avslutande enkät, över lag mycket nöjda med resultatet. (Se f. ö. rapporten *Språkarbete*, s. 19–38.)

## Fullföljdshänvisningar

Utredningen har genom brev och andra kontakter kunnat konstatera att fullföljdshänvisningar (information om hur man överklagar ett beslut) inte alltid är utformade på det klaraste och lämpligaste sättet. Därför har särskild uppmärksamhet ägnats denna fråga. I samarbete med riksskatteverket har vi utarbetat en ny mall för en fullföljdshänvisning. Arbetet inriktades dels på en enklare språklig utformning, dels på komplettering av en tidigare fullföljdshänvisning med vissa praktiska upplysningar. Synpunkter inhämtades från olika håll på det förslag som vi arbetat fram. Efter ytterligare bearbetning fick vårt förslag till fullföljdshänvisning slutligen följande utseende:

### Hur man överklagar

Om Ni vill överklaga detta beslut skall Ni skriva till länsstyrelsen i ..... län. Tala om varför Ni anser att beslutet skall ändras och vilken ändring Ni vill ha. Sänd även med sådant som Ni anser har betydelse för ärendet.

- Länsstyrelsen *måste ha fått* Er skrivelse inom tre veckor från den dag då Ni fick del av beslutet, annars kan länsstyrelsen inte ta upp Ert överklagande.
- Tala om vilket beslut Ni överklagar, t. ex. genom att anteckna ärendets nummer.
- Underteckna skrivelsen och uppgi namn, personnummer, postadress och telefonnummer. Om Ni anlitar ombud kan i stället ombudet underteckna skrivelsen.

Adressen är: .....

För ytterligare upplysningar kan Ni vända Er till

.....

(myndighet)

Detta förslag kan jämföras med den tidigare använda fullföljdshänvisningen:

Talan mot detta beslut förs hos länsstyrelsen genom besvär. Besvärshandling skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas. Sänds besvärshandlingen med posten skall det ske under adress:

Länsstyrelsen i .....

Det bör särskilt påpekas att i det slutliga förslaget formuleringen "Talan mot detta beslut förs . . . genom besvär" helt har avlägsnats. Det för många svenskar egendomliga juridiska bruket av *besvär* förefaller inte nödvändigt i texter av detta slag. I stället har valts uttrycket "överklaga detta beslut", och det är vår förhoppning att den nya formuleringen, inte bara på denna punkt, skall te sig mindre besvärlig för dem som läser denna fullföljdshänvisning. (Se f. ö. rapporten Språkarbete, s. 39-46.)

Länsstyrelsernas organisationsnämnd har i samarbete med oss gjort om de nuvarande fullföljdshänvisningarna för länsstyrelsernas beslut i enlighet med det förslag som här presenteras. Även domstolsverket överväger att för de nya länsrätternas del införa fullföljdshänvisningar med denna utformning. I propositionen (1978/79:111, bilaga 1) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. framhåller justitieministern vikten av att myndigheterna gör en översyn av sina fullföljdshänvisningar, varvid vårt förslag skulle kunna tjäna som förebild.

## Blanketter

Vid våra kontakter med allmänheten har vi fått talrika påpekanden om att olika blanketter är krångliga, antingen språkligt eller i andra avseenden – eller både språkligt och på annat sätt. Utredningens språkarbetsgrupp har valt ut ett antal blanketter som kan anses viktiga därför att de berör många människor. Dessa blanketter rör främst skatter, körkort och bostadsstöd. Särskilt ingående har granskats ett 40-tal blanketter och några meddelanden av standardbrevskaraktär. Dessutom har några upplysningsblad och broschyrer som hänger samman med några av blanketterna granskats.

Huvuddelen av detta granskningsarbete har utförts i samarbete med den myndighet som ansvarar för blanketten i fråga. Arbetet har resulterat i ändringar av texten i ett stort antal blanketter, ändringar som innebär ett enklare och lättillgängligare språk. (Se f. ö. rapporten Språkarbete, s. 47-83.)

En fråga som vi i det sammanhanget har uppmärksammat är förekomsten av upplysningar som kan uppfattas som alltför hotfullt formulerade eller som onödiga hotelser. Så t. ex. kan det förekomma att den enskilde erinras om påföljderna för en viss förseelse utan att det verkar närmare motiverat med en sådan erinran.

Vi gjorde en rundfråga till ett 15-tal myndigheter om förekomsten av sådant onödigt hotspråk i deras blanketter. Detta arbete resulterade i att ändringar kunde göras i omkring 20 blanketter.

## Svenskutbildning m. m. för offentligt anställda

I rapporten Språkarbete (s. 16–18) har vi också redovisat en genomgång av den språkutbildning som bedrivs hos olika myndigheter, för olika kategorier tjänstemän osv. I detta sammanhang diskuteras också den svenskutbildning som universiteten ordnar för andra än språkstudierande, och det konstateras att förslagen om sådan undervisning för alla högskolestuderande ännu inte har förverkligats. I detta avsnitt av rapporten finns också uppgifter om de språkexperter som finns hos olika myndigheter (statsrådsberedningen, statskontoret, riksskatteverket). Svenska språknämndens och statens personalutbildningsnämnds insatser för språklig vidareutbildning av offentligt anställda tjänstemän berörs också.

## Lagspråk

Utredningens språkarbetsgrupp har fått tillfälle att språkgranska några lagtexter innan de definitivt fastställts. Detta arbete har inte redovisats i rapporten Språkarbete. Särskilt kan här nämnas dels en ingående språklig bearbetning av renhållningskommitténs förslag till ny renhållningslagstiftning, dels en bearbetning av förordningen om yrkesmässig trafik som utförts i samarbete med kommunikationsdepartementet. Det senare fallet är av särskilt intresse, därigenom att denna bearbetning väsentligen motiverades av en strävan till klarare disposition och lättillgängligare språk. Det förelåg alltså inte vid bearbetningstillfället något sakligt eller innehållsmässigt skäl att ändra lagtexten (bortsett från några smärre ändringar). Detta arbete och den nya lagtexten redovisas i propositionen (1978/79:111, bilaga 5) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m.

## Överväganden

### Svensk ordbok

Den obligatoriska skolans undervisning i svenska och samhällskunskap är av största betydelse både för medborgarnas möjligheter att förstå olika meddelanden från myndigheter och för den offentliga svenskans utveckling. Särskilt viktig är ordkunskapen.

Olika undersökningar (t. ex. Frick-Malmström, Språkklyftan, 1976) visar att många svenskar har bristfälliga kunskaper om betydelsen och bruket av ord och uttryck som är vanliga såväl i myndigheters språk som i andra sammanhang. Delvis kan detta hänga samman med det svenska ordförrådets snabba tillväxt under efterkrigstiden. Äldre svenskar har aldrig i skolan haft tillfälle att lära sig många nya ord – de fanns inte i svenskan när de gick i skolan. Även de yngres ordförståelse visar påtagliga brister. Den som inte förstår ofta brukade ord är allvarligt handikappad i dagens samhälle, också i sina kontakter med olika myndigheter.

Vi anser att det snarast bör utarbetas en aktuell svensk ordbok för såväl ungdom som vuxna. Denna ordbok kunde ges till alla elever i grundskolan, förslagsvis i åttonde eller nionde årskursen. Den borde också kunna köpas

i bokhandeln. Om ordboken ges till varje elev i grundskolan betyder det att den görs i mycket stor upplaga, vilket innebär att kostnaden per exemplar kan bli mycket låg. Genom lämplig redigering och teknisk produktion (t. ex. datasättning) bör det vara möjligt att ordboken ges ut i nya, reviderade upplagor varje eller vartannat år.

Vi har i en skrivelse den 6 april 1979 till regeringen föreslagit att regeringen ger Svenska språknämnden i uppdrag att snarast lägga fram ett förslag till utformning av en svensk ordbok för envar.

## Utbildning

Det finns ingen särskild obligatorisk språkutbildning för tjänstemän i offentlig förvaltning. Däremot finns det olika kurser anordnade av statens personalutbildningsnämnd, där den offentliga svenskan behandlas.

Vissa myndigheter anordnar också internutbildning i svenska. Sådana insatser är mycket värdefulla, men hittills har de inte haft särskilt stor omfattning.

För inte så länge sedan var centralförvaltningens språk starkt präglat av att det huvudsakligen skrevs av jurister. Jurister har ofta – och hade kanske ännu mera förr – en någorlunda enhetlig språklig skolning, men de är ofta skolade till en onödigt abstrakt, mångordig och invecklad stil. Inom den offentliga förvaltningen skrivs numera mängder av texter av skilda slag av andra än jurister, t. ex. av samhällsvetare, ekonomer, tekniker. De har i sin akademiska utbildning ofta lärt sig olika facktermer eller vant sig vid fackspråk, som de sedan gärna tar med sig i andra sammanhang.

Det moderna förvaltningsspråket – i betänkanden, i promemorior och rapporter, i skrivelser till allmänheten – präglas härigenom ofta av en stor brokighet. Därtill kommer inte sällan uppenbara språkliga brister, t. ex. oförmåga att klart och koncist uttrycka enkla sammanhang, bristande känsla för olika skrivsituationers krav på språkformen och mycket annat.

Det synes oss vara angeläget att språkets centrala roll i samhället uppmärksammas långt mera än tidigare vid all eftergymnasial utbildning. Det nutida komplicerade samhället har lett till ökad specialisering, i utbildning och yrkesliv. Specialister får lätt sina egna fackspråk som kan vara svårtillgängliga för andra grupper, också för andra specialistgrupper. Varje fackområde behöver givetvis sin speciella uppsättning termer, men det är därför inte nödvändigt att just dessa termer används när man vänder sig till folk utanför området, i varje fall inte utan förklaringar. Många fackmän från de mest skilda områden tycks sakna insikt om detta, liksom om de allmänna grundvillkoren för en väl fungerande språklig kommunikation.

Därför är det enligt vår mening önskvärt att det i all högskoleutbildning införs obligatorisk svenskutbildning. Denna bör vara inriktad dels på de olika yrkes- och fackområdenas språk och terminologi, dels på allmänspråket. De studerande bör också få kunskap om när och i vilka sammanhang deras fackspråk kan utnyttjas och om hur de skall uttrycka sig när de vänder sig till grupper utanför deras eget fackområde. Det är också önskvärt att i denna undervisning ingår språklig färdighetsträning, skriftlig och muntlig. Den praktiska utformningen bör vara sådan, att svenskundervisningen dels integreras med övrig undervisning, dels får särskilda timmar.



En svensktutbildning av denna art är nödvändig för de högskolestuderande som senare kan komma att få anställning inom offentlig förvaltning, men den är också av stor betydelse för andra studerande.

En obligatorisk svensktutbildning som den här föreslagna kan först på längre sikt bidra till att förbättra språkbruket inom den offentliga förvaltningen. Det krävs också snabba åtgärder av annat slag. Vi vill därför föreslå att det i större omfattning än hittills inom hela förvaltningen anordnas kurser och seminarier o. d. om språk och språkbehandling, antingen myndighetsvis eller gemensamt för olika myndigheter. Härvid bör erfarenheterna och kunskaperna hos såväl statens personalutbildningsnämnd som statsrådsberedningens språkexperter och Svenska språknämnden kunna utnyttjas.

Särskild utbildning i språkbehandling bör också ges dem som skall fungera som sekreterare i offentliga utredningar. Språket i sådana utredningar har ofta kritiserats, och med rätta. Det rör sig här i regel om texter av stor betydelse, och därför måste de ha en mönstergillt klar och lättillgänglig språkform, oavsett vad de handlar om.

Attityderna till språket är av central betydelse och i all fortbildning i svenska bör särskild vikt läggas vid detta. Under vårt arbete har vi i skilda sammanhang iakttagit att många inom den offentliga förvaltningen är ängsliga för att uttrycka sig klart, enkelt och rakt på sak och hellre söker mönster för sitt skrivsätt i föråldrat och krångligt kanslispråk och i ett gammaldags författningsspråk. Det tycks finnas en uppfattning att det stelaste, abstraktaste och opersonligaste kanslispråket är den värdigaste och lämpligaste språkformen. Denna attityd måste bekämpas, vilket kan ske endast genom effektiv och återkommande utbildning i modern svenska, genom praktiska övningar och ständig uppmärksamhet på språket.

För en effektiv utbildning och fortbildning av detta slag krävs målmedvetna insatser på alla nivåer inom den offentliga förvaltningen. Det krävs också insikter om språkets fundamentala betydelse för goda kontakter mellan myndigheter och enskilda medborgare. Naturligtvis kräver denna utbildning också kvalificerade lärare och handledare. Sådana bör också utbildas. Vi kan i detta sammanhang peka på de "språkkonsulter" som f. n. utbildas vid institutionen för nordiska språk på Stockholms universitet och som genom utbildningens inriktning på den offentliga svenskan får särskilda förutsättningar att göra nytta i myndigheternas språkarbete.

### Författningstext

Genom lagar, förordningar och andra författningar regleras myndigheternas verksamhet och definieras de enskilda medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Författningar skrivs för att samhället skall fungera på det sätt som avsetts av riksdag och regering. Om samhällsmaskineriet skall fungera smidigt krävs därför att språket i författningarna är klart och lättillgängligt. Detta är viktigt också därför att många tillämpningsföreskrifter, beslut, blanketter m. m. utformas på grundval av författningstexter och därför skrivs på ett språk som kan påverkas starkt av språket i dessa texter.

Alla författningar bör redan från början klädas i en sådan språkdräkt att höga krav på tydlighet och allmän förståelighet tillgodoses. Enligt vår mening bör därför mycket stor uppmärksamhet ägnas åt språket i sådana texter

redan från det ögonblick då det första förslaget till dem utformas, dvs. ofta redan under den utredande kommitténs arbete.

Det krävs därför att kommittésekreterarna inser vikten av ett klart och enkelt språk och också själva har förmåga att skriva ett sådant språk. Här är det delvis en fråga om utbildning (jfr nedan).

I olika förslag till nya författningar ingår inte sällan nya termer. Att skapa nya termer är ingalunda någon lätt uppgift. Det är nödvändigt att de kommittéer som vill införa nya termer på lämpligt sätt rådgör med språklig och terminologisk expertis, t. ex. genom att vända sig till statsrådsberedningens språkexperter, Svenska språknämnden eller Tekniska nomenklaturcentralen.

Innan en kommitté lägger fram förslag till författningstext bör möjligheterna undersökas att få denna text språkgranskad, t. ex. av statsrådsberedningens språkexperter eller genom Svenska språknämndens försorg. Erfarenheten visar att de förslag till författningstext som läggs fram av en kommitté kan komma att i väsentliga avseenden utgöra den slutliga författningstexten. De bearbetningar av texten som sker t. ex. vid remissbehandlingen och i riksdagen avser i regel huvudsakligen det sakliga innehållet, i mindre grad den språkliga utformningen. De texter som skall bilda underlag för remissinstansernas och beslutsfattarnas arbete bör redan av detta skäl vara språkligt invändningsfria.

Utredningens språkarbetsgrupp har deltagit i arbetet på att ge förordningen om yrkesmässig trafik en klarare och bättre språkdräkt (se ovan). Man bör enligt vår mening försöka att i språkligt avseende modernisera andra viktiga äldre författningar. När innehållet i en författning ändras i något avseende, t. ex. genom att nya bestämmelser infogas i den eller föråldrade tas bort, bör enligt vår mening möjligheterna undersökas att språkligt bearbeta *hela* författningstexten och ge den en för nutida språkbruk och nutida läsare lämplig gestalt. På motsvarande sätt bör man förfara med andra viktiga texter. I statsrådsberedningens nya språkpromemoria (PM 1979:2) ges rekommendationer i den riktningen för författningsspråket.

### Språkarbete på myndigheterna

Ett viktigt inslag i myndigheternas språkarbete bör vara en kontinuerlig bevakning och bearbetning av det språk som används, i skrivelser, standardbrev, blanketter osv. Stor omsorg måste ägnas språkgranskning av olika texter. För detta arbete kan det ofta vara lämpligt att avdela personal eller bilda särskilda arbetsgrupper inom en myndighet. Det kan på många myndigheter finnas anställda med passande utbildning för sådana uppgifter. Vid uppläggningsarbetet av sådant arbete kan det vara lämpligt att konsultera utomstående språkexpertis. Här kan vi erinra om det försök vi gjorde vid länsstyrelsen i Södermanlands län.

Vid statsrådsberedningen, statskontoret och riksskatteverket finns särskilda språkexperter anställda. De har skiftande arbetsuppgifter, men gemensamt för dem är att de språkgranskar texter och ger råd och upplysningar i språkfrågor. Även andra större myndigheter bör undersöka möjligheterna att anställa språkexperter, som förutom språkgranskning och rådgivning också har hand om den interna utbildningen och fortbildningen i språkbehand-

ling. Här kan vi peka på de i föregående avsnitt nämnda språkkonsulterna.

Många myndigheter har sedan länge anlitat utomstående språkkonsulter för speciella uppgifter. Den vägen bör också i fortsättningen utnyttjas. Här kan särskilt nämnas möjligheten att få hjälp med språkgranskning o. d. från Svenska språknämnden.

## 9 Regler och deras tillämpning

### Krångliga regler

Under en lång tid har samhället genomgått en rad olika förändringar som har lett till att det har blivit allt mer komplicerat. Samhället ansvarar numera för frågor som medborgarna tidigare fått lösa på egen hand. Det har därmed blivit nödvändigt att reglera frågor som tidigare inte har varit reglerade. Nya och allt mer komplexa regelsystem har växt fram. Regler och regelsystem har blivit allt svårare att förstå och att överblicka. Detta gäller också den offentliga förvaltningens organisation och sätt att arbeta. Allt detta har lett till att behovet av förenklingsåtgärder har växt sig allt starkare.

I direktiven anges som en av våra arbetsuppgifter att pröva om ändringar kan göras i sådana författningsbestämmelser, eller i deras tillämpning, som allmänheten uppfattar som omotiverade eller onödigt komplicerade.

Arbetet mot olämpliga regler har gamla anor. I domarreglerna<sup>1</sup> sammanställda omkring år 1540, sannolikt av Olaus Petri, står t. ex. följande:

Alla lagar skola vara sådana, att de tjäna till det meniga bästa, och därför då lagen bliver skadlig, så är det icke mera lag, utan olag, och bör avläggas.

Förenkling av regler sker vanligen i samband med att sakliga ändringar genomförs i reglerna. Förenklingen blir emellertid då en biprodukt och får helt naturligt stå tillbaka om det uppkommer en konflikt med syftena bakom de sakliga ändringarna. Det förekommer dock reformarbete där just förenklingsmotivet stått i förgrunden. Så t. ex. har socialpolitiska samordningsutredningen i uppdrag att samordna och därmed förenkla reglerna inom socialförsäkringen. Byråkratiutredningens eget arbete har också syftat till att förenkla regler av betydelse för de enskilda.

I enlighet med vad som angetts i direktiven har vi i vårt arbete försökt att utgå från exempel på krångel som förts fram till oss i brev, telefonsamtal eller på annat sätt. (Se s. 23.) Kommittén har under arbetets gång också haft kontakt med tjänstemän vid myndigheter och därigenom fått åtskilliga exempel på krångel. Diskussionerna med anledning av dessa exempel har i några fall lett till att åtgärder omedelbart vidtagits. Ofta har det visat sig att vederbörande departement eller myndighet redan tagit upp frågan till behandling. Vi har då kunnat framföra våra synpunkter till dem som arbetat med frågan.

Erfarenheterna av vårt arbete är att det som allmänheten uppfattar som ett utslag av komplicerade bestämmelser ofta har andra orsaker. Missnöjet

<sup>1</sup> Domarreglerna finns intagna i den årliga utgåvan av Sveriges Rikes lag.

mot vissa regler kanske i själva verket gäller det sakliga innehållet. Bestämmelserna har helt enkelt inte gett den enskilde de förmåner som han velat få eller har hindrat honom från att handla på ett sätt som han önskar. I sådana fall har ett fortsatt arbete från vår sida som regel inte varit motiverat. I en del fall har det visat sig att de svårigheter som den enskilde mött berott på att myndighetens handläggning varit osmidig. Kanske till följd av att ärendet i fråga medfört svårigheter vid handläggningen. Orsaken kan också vara bristande information eller otillräcklig service i något annat hänseende. Allt detta innebär emellertid inte att krångliga regler skulle vara något ovanligt.

En anledning till att regler blir krångliga är att även andra krav än kravet på enkelhet måste tillgodoses vid utformningen av reglerna. Hänsyn måste tas till bl. a. rättssäkerheten, risken för missbruk och kravet på lika behandling. En diskussion om detta har tagits upp i *Krångla lagom*, en skrift från en arbetsgrupp inom förvaltningsutredningen, utgiven 1978. En balansgång mellan kravet på enkelhet och andra krav är alltså ofrånkomlig då regler skapas. Enligt vår mening måste kravet på enkelhet väga tungt i diskussionerna om reglernas innehåll och utformning. Detta har också blivit allt viktigare genom mängden av komplexa regelsystem och ständiga förändringar i dem. Det är enligt vår mening nödvändigt att skapa de instrument som behövs för att man skall kunna bevaka att kravet på enkelhet inte i onödan får stå tillbaka för andra krav.

Det är oerhört viktigt att informationen och servicen är god i ärenden där reglerna är komplicerade. Naturligtvis kan inte enbart förbättrad information och service ersätta kravet på enkelhet i regler, men sådana åtgärder kan väsentligt bidra till att öka medborgarnas förtroende för myndigheterna.

Vårt arbete har i första hand varit inriktat på att komma till rätta med krångel i redan existerande bestämmelser. Av naturliga skäl har det inte kunnat bli fråga om annat än punktinsatser. Det har därför framstått som så mycket mer angeläget att försöka hitta vägar för omedelbara systematiska åtgärder.

För att ett arbete som syftar till att komma till rätta med krångliga regler skall kunna bli framgångsrikt krävs goda kunskaper bl. a. om det sammanhang i vilket reglerna gäller och om arbetsvillkoren för de myndigheter som har att tillämpa reglerna. Detta gäller också för arbetet med servicefrågor, även om de visar en större likhet från myndighet till myndighet.

Mycket talar för att ett arbete med dessa frågor bör bedrivas av de myndigheter som har att tillämpa reglerna eller i nära samarbete med dem, eftersom det är dessa som har den dagliga kontakten med allmänheten och därvid möter de problem som de enskilda människorna ställs inför. Det räcker dock inte att enstaka myndigheter engagerar sig för att åstadkomma förenklingar som gagnar allmänheten. Det måste också finnas gehör för tankegångarna hos dem som på olika nivåer fattar beslut om skilda regler.

Som nämnts i kapitel 1 har våra erfarenheter från arbetet med krångliga regler och delar av det material som vi fått fram genom bl. a. våra kontakter med allmänheten använts i regeringens arbete med propositionen (1978/79:111) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. Genom den inställning som regeringen markerat i propositionen har bättre förut-

sättningar skapats för ett fortsatt arbete med förenklingar och servicefrågor. Det arbete som vi utfört har bara kunnat bli punktinsatser, som dock i viss omfattning givit upphov till ytterligare åtgärder. Huvuddelen av det fortsatta arbetet bör enligt vår mening bedrivas inom myndigheterna själva. I kapitel 10 kommer vi närmare in på dessa frågor.

Som tidigare nämnts har det ofta förekommit att frågor som allmänheten anmält till oss redan är föremål för utredningsarbete på annat håll. I flera fall har vi haft tillfälle att avge remissyttranden över utredningsförslag. Därvid har vi fört fram erfarenheter från vårt arbete mot krångliga regler. Exempel på detta är bestämmelserna om kilometerskatt och byggnadslov. Många klagomål från allmänheten har avsett dessa områden och vi har därför funnit det angeläget att här redovisa något om dem.

Reglerna om *kilometerskatt* i vägtrafikskattelagen ställer åtskilliga krav på uppgiftslämnandet från ägare till kilometerskattepliktiga fordon. Kontrollåtgärderna är ofta rigorösa och administrationen som behövs för att få systemet att fungera är omfattande.

Ägarna till dieseldrivna fordon betalar skatt efter körd vägsträcka i stället för att betala skatt vid inköpet av drivmedel. Kilometerskatt påförs fordonsägarna på grundval av uppgifter om körsträcka som fordonsägarna själva skall lämna in. Uppgifterna fås genom att fordonsägarna gör en avstämpling på ett särskilt kort i en kilometerräknare som finns monterad i alla dieseldrivna fordon. Systemet orsakar fordonsägarna mycket krångel och kostnader. Även för tillämpande myndigheter är systemet svårhanterligt. Det rymmer också möjligheter till skattefusk.

Regeringen tillsatte under våren 1977 en särskild utredning, vägtrafikskatteutredningen, för att göra en teknisk översyn av vägtrafikbeskattningen. I direktiven för utredningen framhölls att den särskilt skulle sträva efter förenklingar i beskattningen. Byråkratiutredningen hade redan dessförinnan börjat arbeta med kilometerskatten. Då vägtrafikskatteutredningen tillsattes avvaktade vi emellertid resultaten av dess arbete.

I sitt betänkande (Ds B 1978:5) Översyn av vägtrafikbeskattningen, Del 1 Kilometerskatt, föreslog vägtrafikskatteutredningen vissa ändringar i vägtrafikskattelagen (1973:601).

I vårt remissvar på detta betänkande framförde en majoritet av kommittén som sin åsikt att kilometerskatten inte har fått de effekter som var avsedda när den infördes 1974. Dessutom framhölls att reglerna är så genomsyrade av misstänksamhet mot fordonsägarna att de försämrar kontakterna mellan medborgarna och myndigheterna. Därför borde systemet, såsom det ser ut i dag, slopas. I avvaktan på en mer genomgripande reform ansåg dock kommitténs majoritet att vissa av de förenklingar som vägtrafikskatteutredningen har föreslagit kan genomföras i beskattningssystemet. Det gäller bl. a. att slopa kravet på att man måste ha ett särskilt kilometerskattemärke för att få avräkna skatt för körsträcka utomlands.

Liknande kritik har också kommit från andra håll. Detta har lett till att vägtrafikskatteutredningen genom tilläggsdirektiv (1979:9) fått i uppdrag att utreda om kilometerskatten är en lämplig skatteform eller om någon alternativ skatteform är att föredra.

Regleringen av *byggnadslovsfrågor* är omfattande. Även smärre ändringar av befintliga byggnader kräver i många fall byggnadslov. Den formella gång-

en i handläggningen uppfattas av allmänheten ofta som stelbent.

Vi har vid åtskilliga tillfällen fått synpunkter från allmänheten på frågor om byggnadslov och vi har framfört till bostadsdepartementet hur angeläget det är att åstadkomma enklare regler på detta område.

Sedan länge pågår ett arbete med en översyn av hela byggnadslagstiftningen. Vi har ifrågasatt om det inte vore lämpligt att bryta ut frågan om förenklingar i reglerna om byggnadslov. Som en följd av de synpunkter som bl. a. vi framfört utarbetades 1978 inom bostadsdepartementet en promemoria (Ds Bo 1978:3). Förenklad byggnadslovsprövning. I promemorian föreslås vissa lättnader i kravet på byggnadslov. Bl. a. föreslås att man utan byggnadslov skall kunna uppföra mindre friliggande byggnader och vidta vissa ändringar av byggnads yttre. Dessutom föreslås en del åtgärder i syfte att förenkla förfarandet vid ansökan om byggnadslov.

I vårt remissvar på denna promemoria ställde vi oss mycket positiva till de förslag som lagts fram. På en del punkter ansåg vi dock att man i ännu större utsträckning kunde förenkla reglerna för den enskilde. Enligt vår mening borde man arbeta vidare med tanken på att i vissa fall ersätta byggnadslov med ett anmälningsförfarande. För den som bygger skulle ett sådant system innebära att han kunde börja bygga viss tid efter det att han gjort anmälan till byggnadsnämnden, om nämnden inte hade reagerat mot den. Byggnadslovsavgift skulle i så fall inte förekomma.

I propositionen 1978/79:111 (bilaga 12) har regeringen föreslagit att reglerna om byggnadslov ändras på ett sätt som i stora delar överensstämmer med vad som föreslagits i den ovannämnda promemorian.

## Arbetsfördelningen mellan samhällsorgan och enskilda

Hittills har vi i detta kapitel talat om förenklingar av regler. Även med andra förenklingsåtgärder kan man i viss utsträckning åstadkomma samma resultat för allmänheten som förenklingar av regler kan ge.

Mycket av det som enskilda människor uppfattar som krångligt i sina kontakter med myndigheter är en följd av "arbetsfördelningen" mellan samhällsorgan och enskilda.

Arbetsfördelningen är vanligen den att den enskilde måste ta initiativet till ett ärende och tillhandahålla uppgifter för att myndigheten skall kunna behandla ärendet. Förmåner tillfaller i regel endast den som lämnar in en ansökan och som visar att han uppfyller angivna villkor.

Allmänhetens kontakter med myndigheter består till stor del av uppgiftslämnande. Av brev vi fått från allmänheten framgår att detta är en källa till irritation. Det är inte ovanligt att myndigheter gång på gång begär in uppgifter som redan har lämnats och finns lagrade i datasystem eller på annat sätt. Det är heller inte ovanligt att samma uppgift måste lämnas till flera myndigheter med näraliggande arbetsområden – ibland till olika avdelningar inom en och samma myndighet.

Till byråkratiutredningen

Hej!

Jag jobbar som utredare. Eftersom jag "extraknacker" lite har jag även en utredningsfirma (enskild firma). När jag flyttade från Göteborg till Stockholm, tänkte jag att det är väl bara att flytta firman också.

Men, ack nej! Det gick inte alls det. Istället fick jag avregistrera firman i Göteborg och gå igenom hela proceduren på nytt här i Stockholm. Jag fick således skaffa ett nytt personbevis, ett nytt konkursfrihetsbevis samt lämna in en helt ny ansökan (till en sammanlagd kostnad av 170 kr).

Något samarbete mellan länsstyrelserna förekommer tydligen inte. Måste det verkligen vara så här krångligt.

Stockholm den 8 december 1978

1978-12-01

Byråkratiutredningen

När jag ringer till Försäkringskassan frågar dom alltid först efter mitt personnummer. Sedan läser kassans personal upp mina viktigaste data för mig. Alla väsentliga uppgifter finns alltså lätt åtkomliga. Jag antar att de plockas fram på dataskärm. Lika enkelt åtkomliga finns förstås uppgifterna om alla andra medlemmar i försäkringskassan – inklusive min man.

Att min man och jag på något sätt är samregistrerade framgår också av de blanketter vi får när vi anmält oss hemma för vård av sjukt barn. På dem är alltid den andres personnummer angivet, nämligen. När jag blir sjuk eller varit hemma och vårdat barn behöver alltså försäkringskassan egentligen bara uppgift om när jag varit sjuk/hemma, vilken sjukdom, ev läkarintyg och uppgift om någonting i mina övriga data förändrats.

Men så enkelt får det tydligen inte vara. Varje gång jag varit hemma måste jag fylla i uppgifter om mitt eget yrke, telefonnummer, arbetsgivare, arbetsgivares telefon, arbetsgivarens adress, anställningsnummer, den andre förälderns namn, hans personnummer (trots att det redan fyllts i av försäkringskassan på annan plats på *samma* blankett), hans arbetsgivare, hans arbetsgivares adress, barnets ordinarie tillsynsform och barnets födelseår (en uppgift som försäkringskassan rimligen har för att betala ut barnbidraget).

Det här kan synas som en bagatell. Men många liknande bagateller bygger en präktig byråkrati som terroriserar människor i alla livets skeden. Utgångspunkten tycks vara att människor är allmänt opålitliga och byter jobb, partners och barn stup i ett utan att vederbörligen rapportera till myndigheterna. När nu myndigheterna får pengar och tillstånd att skaffa dataanläggningar för att förenkla sitt arbete borde väl denna förenkling också komma enskilda människor till del. Eller är det bara myndigheternas tid och arbete som räknas???

Med vänlig hälsning

Det är uppenbart att uppgiftslämnandet kan vara betungande och dessutom framstå som mer eller mindre onödigt om samma eller liknande uppgifter redan tidigare har lämnats.

Man bör se om arbetsfördelningen mellan samhällsorgan och enskilda kan ändras i syfte att underlätta för den enskilde. Om myndigheter tar på sig en större del av arbetet, kan krångliga regler bli lättare för den enskilde att leva med. Enligt vår mening är det därför angeläget att myndigheter prövar varje möjlighet till förenkling av detta slag för den enskilde. I



det följande visar vi på några vägar att förändra arbetsfördelningen.

Ett sätt att underlätta för den enskilde är att myndigheter försöker att systematiskt *utnyttja befintliga uppgifter*, lämnade för samma eller annat ändamål. Det kan innebära att myndigheter måste samarbeta. Samtidigt kan det medföra att olika myndigheter slipper att kontrollera samma uppgifter.

Det finns dock invändningar mot att myndigheter får tillgång till andra myndigheters uppgifter. Särskilt gäller detta samkörning av dataregister. Den viktigaste invändningen är att den kan leda till intrång i den personliga integriteten för dem som registeruppgifterna gäller. Det är här fråga om en mycket svår avvägning mellan den enskildes önskemål om förenklat uppgiftslämnande och hans integritetsintressen. En grundläggande förutsättning för samkörning av register är att man bygger in garantier mot missbruk och att man noga överväger den enskildes intressen.

Allmänheten lämnar i regel uppgifter till varje myndighet för sig i varje ärende. I åtskilliga fall är uppgifterna ganska lika varandra. Genom ett *samarbete mellan myndigheter vid uppgiftsinsamlande* bör allmänhetens uppgiftslämnande i vissa fall kunna förenklas. Vissa uppgiftsinsamlingar bör kunna utformas så att ett framtida utnyttjande av uppgifter av andra myndigheter underlättas.

Med hjälp av folkbokföringens ADB-system har uppgiftslämnandet vid flyttning kunnat samordnas. Anmälan görs på blanketten "Begäran om eftersändning och ändring av folkbokföringen", som lämnas in på posten. Utom adressändringen hos posten sker genom anmälan registrering hos pastorsämbetet och därifrån till länsstyrelsen, som i sin tur aviserar ett stort antal myndigheter.

Riksrevisionsverket (RRV) berör samordningsproblemet i en revisionsrapport av den 9 maj 1978, Arbetsmiljö, anpassning och arbetsvård. Det är inte ovanligt att en sökande hos arbetsförmedlingen samtidigt har kontakt med försäkringskassa, socialförvaltning och sjukhus m. fl. Alla dessa kräver samma grunddata som utgångspunkt för sitt arbete. RRV föreslår att man undersöker möjligheterna att samla grunddata på ett gemensamt klientkort, likt det patientkort som f. n. används inom sjukvården.

I många fall kan *praktisk hjälp åt den enskilde* vara av stort värde. Av en arbetsrapport från den nyss nämnda revisionen framgår också att det inte är ovanligt att blanketter fylls i fel eller ofullständigt av de arbetssökande. En arbetsförmedling har uppgett att endast 10% av alla blanketter är fullständigt och korrekt ifyllda. Personalen får därför ägna mycket av sin tid åt att tala om för den sökande hur blanketter skall fyllas i, att kontrollera ifyllda blanketter samt att skriva om eller korrigera dessa. Den arbetssökande och tjänstemannen kan komma i en motsatsställning som inte kan anses främja det förtroende som behövs för att nå ett bra resultat. Fel eller oklarheter i blanketter, som inte upptäcks vid den första kontrollen, leder till stopp längre fram i handläggningen. Detta kan innebära att bidrag försenas eller i värsta fall uteblir. RRV föreslår att blanketter fylls i av tjänstemannen under samtal med den arbetssökande.

Ett annat sätt att förenkla uppgiftslämnandet för de enskilda är att förtrycka vissa uppgifter på blanketterna. Detta sker redan i viss utsträckning, t. ex. när det gäller deklaraionsblanketter och blanketter för ansökan om bostadsbidrag. En utveckling på detta område är möjlig och önskvärd. Den

enskildes roll skulle kunna förändras till att kontrollera och godkänna uppgifter. Blanketter bör under alla omständigheter utformas med utgångspunkt i att de skall vara lätta för den enskilde att förstå och fylla i.

Initiativet till ett ärende om en förmån måste vanligen tas av den enskilde, t. ex. genom en ansökan. Man kan emellertid diskutera om den ordningen i alla sammanhang är den rätta.

Avsikterna bakom politiskt fattade reformbeslut är att förmåner skall komma alla berättigade till del. Rätten till ersättning eller bidrag bör inte bero på den enskildes initiativ. De enskilda har skiftande förutsättningar att ta till vara sina rättigheter. Det finns därför skäl som talar för att man bör överväga möjligheterna att slopa ansöknings- och anmälningsförfaranden när de uppgifter som behövs redan finns tillgängliga och myndigheten själv kan ta initiativet till att frågan tas upp.

Socialpolitiska samordningsutredningen utreder bl. a. möjligheterna till konsekventa och enhetliga regler på bidragsområdet. Denna utredning kan därvid komma in på fördelningen av myndigheternas och den enskildes ansvar och uppgifter samt förhållandet mellan den enskildes initiativ och rätten till ersättning.

Exempel på ärenden som den enskilde i dag måste ta initiativ till genom ansökan är bostadsbidrag och bostadstillägg. För att få sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring måste man göra en anmälan. I vissa frågor har myndigheten att på eget initiativ se till att beslut fattas för de personer som kan komma i fråga. Exempel på detta är när försäkringskassan betalar ut barnbidrag. Inte minst inom bidragssystemet finns det mellanformer. Den enskilde kan t. ex. vara ansökningsskyldig men myndigheten kan ha ålagts att bevaka att ansökan görs.



## 10 Myndigheters förenklingsarbete

Målen för verksamheten vid myndigheterna och de ramar inom vilka myndigheterna har att röra sig för att nå dessa mål bestäms genom politiska beslut. Det är myndigheternas uppgift att föra ut de tankegångar som kommit till uttryck i besluten. Inom de ramar som angivits för verksamheten skall myndigheterna tillgodose allmänhetens krav och behov. Förhållandet till allmänheten har således en nyckelroll för hur verksamheten vid myndigheterna skall vara utformad.

Det finns naturligtvis en strävan att göra verksamheten inom den offentliga sektorn så bra som möjligt. Detta sker bl. a. genom rationaliseringsarbete. Myndigheternas förhållande till allmänheten är en av många frågor som skall tas upp i detta arbete.

Innan vi går närmare in på frågan hur myndigheterna själva kan arbeta för att anpassa sin verksamhet bättre till de enskilda människornas förutsättningar, skall vi mot den angivna bakgrunden ge en översikt av rationaliseringsarbetet inom den offentliga sektorn.

### Allmänt om rationaliseringsarbete

Rationalisering av en myndighets verksamhet innebär enkelt uttryckt att man gör den bättre och förnuftigare än tidigare.

Inriktningen av rationaliseringsarbetet och formerna för det växlar beroende på myndighetens storlek och den myndighetsnivå det är fråga om. Myndigheter eller andra organ på central nivå har ofta en samordnande roll och ansvarar för rationalisering och utveckling inom hela organisationen.

Större myndigheter har ofta särskilda enheter för rationalisering. Vid mindre myndigheter förekommer det att någon eller några tjänstemän har till särskild uppgift att svara för den löpande rationaliseringen.

Vid sidan av löpande rationalisering kan särskilda organisationsöversyner och andra mer omfattande åtgärder behövas. Sådant arbete kan bedrivas som interna projekt med deltagare från myndighetens olika enheter eller som uppdrag till utomstående experter. Det finns vissa centrala organ som har till uppgift att stimulera och stödja myndigheterna i rationaliseringsarbetet.

De anställdas engagemang är en viktig förutsättning för rationalisering. En särskild form för att få fram uppslag från de anställda är den organiserade förslagsverksamheten. Den har bl. a. till syfte att intressera de anställda

för ökad effektivitet i verksamheten och att ta till vara de anställdas kunskaper och erfarenheter. Ersättning kan utgå för förslag.

### Statlig förvaltning

I allmänna verksstadgan (1965:600) och förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen finns bestämmelser om statliga myndigheters rationaliseringsarbete. I allmänna verksstadgan föreskrivs i 6 § att verksamheten skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Myndighetens chef skall enligt samma lagrum verka för förenklingar och förbättringar i arbetets planläggning och utförande. Han skall därvid uppmärksamma förslag som framställs av personalen och tillse att en eller flera tjänstemän ägnar särskild uppmärksamhet åt arbetets rationalisering.

I 1 § rationaliseringsförordningen föreskrivs att varje myndighet inom den civila statsförvaltningen skall vidta de åtgärder som behövs för att verksamheten inom myndighetens ansvarsområde skall kunna bedrivas så rationellt som möjligt. Där sägs vidare att rationaliseringsåtgärder skall avse såväl myndighetens inre organisation och arbetsformer som myndighetens förhållande till allmänheten och till andra myndigheter. Enligt 2 § skall myndigheten verka för ändringar av föreskrifter om dessa är mer betungande än nödvändigt för den som berörs av föreskrifterna.

Det finns vissa centrala organ som har till uppgift att bistå myndigheterna i rationaliseringsarbetet, t. ex. genom att utarbeta metoder och tekniker för hur man kan rationalisera verksamheten, planera, följa upp och utvärdera den. De skall också hålla statsmakterna informerade om effektivitetsläget.

Statskontoret är central förvaltningsmyndighet för rationaliseringsverksamheten inom statsförvaltningen i den mån denna inte ankommer på annan myndighet. Förutom att initiera och samordna rationalisering och bistå med rådgivning i rationaliseringsfrågor skall statskontoret även medverka i myndigheters rationaliseringsarbete. På eget initiativ eller på uppdrag av regeringen utför statskontoret också utredningar i syfte att nå resultat som kan tillämpas av flera myndigheter. Ansvar för rationalisering inom viss sektor av förvaltningen har bl. a. försvarets rationaliseringsinstitut och länsstyrelsernas organisationsnämnd. Statens personalnämnd svarar för personaladministrativa frågor i allmänhet och statens personalutbildningsnämnd för utbildningsfrågor.

Riksrevisionsverket (RRV) är central förvaltningsmyndighet för revision och redovisning samt därmed sammanhängande frågor inom statsförvaltningen. RRV skall granska den statliga verksamheten och se till att den bedrivs effektivt.

Förslagsverksamheten samordnas av statsförvaltningens centrala förslagsnämnd, som är knuten till statskontoret. Nämnden fastställer riktlinjer för beräkning av ersättning. Vid bedömning av förslag skall hänsyn även tas till förslagets betydelse för förbättrad service åt allmänheten och deras inverkan i övrigt på kontakten med allmänheten. Målinriktad förslagsverksamhet inom visst område eller för att lösa visst problem kan anordnas. För att stimulera förslagsverksamheten kan även pristävling anordnas.

## Kommunal förvaltning

Kommuner och landstingskommuner bestämmer själva hur deras rationaliseringsarbete skall bedrivas. Det regleras inte av statsmakterna.

Ett 50-tal av de större kommunerna har särskilda rationaliseringsenheter som svarar för frågor som gäller hela kommunen. Dessa enheter aktiverar och stimulerar de enskilda förvaltningarna till rationaliserings- och utvecklingsarbete. Svenska kommunförbundet biträder kommunerna med organisationsutredningar och annat rationaliseringsarbete genom sin organisationsavdelning.

Inom landstingskommunerna ligger rationaliseringsverksamheten på planeringsavdelningen eller i vissa fall på en särskild rationaliseringsavdelning.

Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (SPRI) har till uppgift att stödja planering och rationalisering inom bl. a. hälso- och sjukvården.

Förslagsverksamhet förekommer i stor omfattning även inom kommunal förvaltning. Verksamheten är f. n. inte centralt reglerad.

## De allmänna försäkringskassorna

Försäkringskassorna svarar själva för rationalisering inom sin administration. Varje kassa har en särskild organisationsenhet som fortlöpande arbetar med dessa frågor. Centrala resurser för rationalisering och förenkling av verksamheten finns hos riksförsäkringsverket, som är tillsynsmyndighet, och hos Försäkringskassoförbundet, som är kassornas intresse- och serviceorganisation. Försäkringskassorna har sedan länge en omfattande förslagsverksamhet.

## Exempel på systematiskt förenklingsarbete

### Bostadsverkets förenklingsutredning

Bostadsstyrelsen tillsatte i augusti 1977 en utredning – bostadsverkets förenklingsutredning (BFU) – med uppgift att föreslå förenklingar av bostadslåne- och bidragsbestämmelser, effektivare handläggning m. m. Skälet till att utredningen tillsattes var kraven på återhållsamhet med de offentliga kostnaderna och på ökad effektivitet i förvaltningen. I direktiven till utredningen heter det bl. a.:

Utredningen skall arbeta förutsättningslöst. Varje paragraf, bestämmelse, anvisning och föreskrift skall prövas. Onödig byråkrati skall utmönstras. Givetvis skall dock rättssäkerhetskravet tillgodoses. Likaså måste tillräcklig säkerhet för statens fordran garanteras.

Utredningen skall även särskilt studera möjligheterna att undvika dubbelarbete mellan länsbostadsnämnderna och kommunerna. Även möjligheterna till bättre samordning vid ärendebereidningen inom kommunerna bör prövas.

Utgångspunkten i förenklingsarbetet har varit att i första hand förenkla för den enskilde lånesökanden. Förenklingar för kommuner och länsbostadsnämnder har kommit i andra hand. Flertalet förenklingar för

sökanden leder emellertid också till en enklare hantering för administrationen.

BFU har koncentrerat sitt arbete på de bestämmelser, rutiner etc. som lånesökande, kommuner och länsbostadsnämnder kommer mest i kontakt med.

Ledamöterna i BFU har alla medverkat vid sidan av sina ordinarie arbetsuppgifter. En sekreterare från bostadsstyrelsen har arbetat åt utredningen på heltid. BFU har biträttts av en särskild blankettgrupp och två referensgrupper. Den ena bestående av representanter för länsbostadsnämnderna och bostadsstyrelsen och den andra av representanter för kommuner och Svenska kommunförbundet.

Den första utredningstiden ägnades huvudsakligen åt överläggningar med länsbostadsnämnder, kommuner, organisationer m. fl. där spontana förslag och synpunkter har antecknats och vidare BFU:s egna idéer har diskuterats. Arbetsmaterialet omfattade inemot 1 000 förslag och synpunkter på förenklningar. Vidare har BFU varit i kontakt med och i vissa fall fått uppslag av statliga kommittéer.

BFU har genom skrivelser till all personal inom bostadsverket och till kommunernas förmedlingsorgan sökt stimulera till förslagsverksamhet. Som ett resultat av detta har BFU fått ca 90 skrivelser och en mängd telefonsamtal. Förslag från anställda inom verket överlämnas till bostadsstyrelsens förslagskommitté för prövning av frågan om eventuella belöningar.

Under utredningsarbetets gång har BFU i 20 skrivelser till bostadsstyrelsen redovisat förslag och synpunkter i förenklingsfrågor. Förslagen är i flertalet fall under beredning inom bostadsstyrelsen eller på annat håll.

I en slutrapport, Bostadsverkets förenklingsutredning, som offentliggjordes i januari 1979, har BFU sammanställt förslag och redovisat sin syn på låne- och bidragsärenden, författningar, dubbelarbetet mellan länsbostadsnämnder och kommuner, informationsfrågor, besvärshanteringen, bostadsfinansieringsförordningen, utbetalningsrutiner, låneförvaltningen, energisparförordningen, blanketter, finansieringsformer och hur förenklingsarbetet kan bedrivas i framtiden inom bostadsverket.

BFU anser att rationaliseringssektionen inom bostadsstyrelsen bör få huvudansvaret och resurser för att fortsätta den verksamhet som BFU har påbörjat. Det är enligt BFU viktigt att en bestämd enhet har huvudansvaret, bl. a. av det skälet att den som har förenklings- och rationaliseringsidéer då vet vart han skall vända sig. Vidare är det viktigt att de som skall arbeta med dessa uppgifter är väl förtrogna med arbetet hos kommuner och länsbostadsnämnder. BFU anser att en referensgrupp med representanter för kommuner, länsbostadsnämnder och företag eller organisationer som är verksamma inom bygg- och bostadssektorn kan ge värdefulla erfarenheter och bidra med egna idéer. BFU föreslår att en sådan referensgrupp knyts till rationaliseringssektionen och att den förnyas med förslagsvis ett års mellanrum.

### Enkät till vissa statliga myndigheter

För att få veta om något förenklingsarbete motsvarande bostadsverkets förekommer inom andra delar av statsförvaltningen kontaktade vi ett 20-tal

myndigheter. Dessa myndigheter tillfrågades om systematiskt förenklingsarbete bedrivs eller har bedrivits vid myndigheten och om formerna för detta arbete. I första hand avsågs förenklingsarbete som syftar till att underlätta för allmänheten. Myndigheternas svar hänför sig till förhållandena i maj 1978.

Ett fåtal myndigheter redovisar insatser som mer direkt är inriktade på att underlätta allmänhetens kontakter. Systematiskt arbete i syfte att förenkla bestämmelser, föreskrifter m. m. förekommer i ytterst begränsad omfattning på myndigheterna. Administrativa rutiner ses över i samband med särskilda översyner av organisationen eller som en följd av ändringar i lagar och förordningar vid knappt en tredjedel av myndigheterna. Fyra myndigheter uppger att de har förenklat handläggningen av ärenden genom delegering eller decentralisering.

Nio myndigheter redovisar insatser på språkområdet och tolv myndigheter redovisar insatser på blankettområdet. Särskilt bör omnämnas den systematiska översyn arbetsmarknadsstyrelsen gör av sitt blankettsystem. Översynen kom till i samband med en revision som riksrevisionsverket slutförde i maj 1978. (Arbetsmiljö, anpassning och arbetsvård. Revisionsrapport av den 9 maj 1978.)

De affärsdrivande verken framhåller alla att de har ett starkt intresse av att fortlöpande vidta förenklingar till fördel för sina kunder och att hålla tjänsterna lätt åtkomliga för kundkretsen.

Omfattningen av och karaktären på det förenklingsarbete som myndigheterna redovisar är svår att bedöma. Det bestående intrycket efter genomgången av enkätmaterialet är dock att relativt litet görs av myndigheterna för att systematiskt förenkla verksamheten. Ett heltäckande förenklingsarbete av det slag som bostadsverkets förenklingsutredning bedrivit förekommer inte vid någon av myndigheterna.

## Stockholms kommunstyrelses byråkratiutredning

Stockholms kommunstyrelse beslöt i maj 1977 att tillsätta en byråkratiutredning med uppgift att förutsättningslöst pröva olika möjligheter att förenkla hanteringen av ärenden inom den kommunala förvaltningen. Två områden skulle särskilt granskas.

Det ena området var ärendebehandlingen. Utredningen skulle granska hur lätt det är för medborgarna att komma till tals med de kommunala myndigheterna och hur snabbt de får den service eller de besked som önskas. Kommunstyrelsen betonade särskilt ärenden som byggnadslov och statliga bostadslån och önskade få reda på arbetsbelastningen och mängden icke avgjorda ärenden på de olika förvaltningarna.

Det andra området var den interna beslutsprocessen i kommunen. Man önskade få svar på frågor om hur många instanser som engageras i den enskilda förvaltningen i olika ärenden och hur omfattande de formella kontakterna (remissförfarandet) med övriga förvaltningar är.

Översynen har ombesörjts av en parlamentarisk kommitté om fem ledamöter. Ett särskilt sekretariat inom stadskansliets organisationsavdelning har svarat för planering, ledning och administration av arbetet.

Uppdraget slutfördes i juni 1978. Omkring 70 olika uppslag till förenklingar



och förbättringar har sammanställts i en särskild projektkatalog. I ungefär hälften av dessa projekt har utredningen genom kommunstyrelsen hemställt om berörda nämnders och förvaltningars medverkan. Utredningen har tagit en mängd initiativ till förenklingar av både ärendegången och beslutsprocessen och lagt fram konkreta förslag. En del av förslagen hade redan vid avrapporteringen lett till beslut, varav några dessutom har verkställts.

Kommunens förvaltningar har engagerat sig i förenklingsarbetet och själva lagt fram många förslag. Några av förvaltningarna har dessutom tillsatt egna utredningar. Kommunstyrelsens byråkratiutredning har varit initiativtagare och pådrivare. Den har också påskyndat sådant avbyråkratiseringsarbete som i och för sig skulle ha kommit till stånd, men senare och kanske i en långsammare takt än vad som nu är fallet. Utredningen anser att förenklingsarbete ute hos förvaltningarna bör fortsätta utan avbrott. Beslut om åtgärder bör fattas snabbt och verkställas skyndsamt. De bör också följas upp.

Inom ramen för uppdraget gjordes en särskild utredning om möjligheten att förenkla och förkorta behandlingen av stadsplaner, byggnadslov, bostadslån och energisparlån – den s. k. byggbyråkratiutredningen. För detta arbete bildades särskilda arbetsgrupper och referensgrupper på stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret.

Byggbyråkratiutredningen konstaterar att den kommunala servicen vad gäller stadsplaner, byggnadslov och statliga lån i vissa avseenden är otillfredsställande. Respekten för de kommunala myndigheterna är emellertid stor och hindrar de sökande att öppet klaga över handläggningen. Utredningen anser att bestämmelserna bör bli färre, förenklas och samordnas. Antalet inblandade instanser bör minska och kontakterna mellan dem avformaliseras. Utredningen anser att nämnderna i större utsträckning än hittills bör ge riktlinjer för förvaltningarnas arbete och delegera verkställigheten till förvaltningarna. Kommunen bör också i större utsträckning än hittills använda projektorganisation för ärenden vars genomförande förutsätter engagemang från flera kommunala förvaltningar. Behovet av kommunal klagomur påtalas. Utredningen föreslår att inrättandet av en sådan instans övervägs.

## Överväganden

Allmänhetens krav, behov och förväntningar spelar en avgörande roll för hur verksamheten vid myndigheterna skall utformas och efter hand förbättras. I strävandena efter att göra verksamheten vid myndigheterna bättre och förnuftigare vägs olika synpunkter in. Det gäller t. ex. hushållning med resurser, rättssäkerhet, god service åt allmänheten och arbetstillfredsställelse för personalen.

I arbetet med att förbättra verksamheten kan man inte undvika att vissa synpunkter kan få stå tillbaka för andra. Således kan t. ex. allmänhetens och personalens önskemål om att myndigheten skall ge en långtgående service få stå tillbaka för kraven på att verksamheten ur myndighetens interna synpunkt skall bedrivas mera rationellt.

Enligt vår mening har allmänhetens krav på myndigheterna inte den framskjutna plats i arbetet som de borde ha med hänsyn till att myn-

digheterna ytterst är till för att tjäna allmänheten. Det är nödvändigt att myndigheternas verksamhet bättre anpassas till allmänheten. Vi anser att myndigheterna själva bör verka för detta genom ett *förenklingsarbete*. Med förenklingsarbete menar vi ett arbete inriktat på att åstadkomma förenklingar och förbättringar för allmänheten, där man utgår från *allmänhetens* syn på myndigheten och den direkta nytta som allmänheten har av de tjänster och den service som myndigheten tillhandahåller. Ett sådant arbete kan avse service och information, regler och deras tillämpning samt det språk som myndigheterna använder, t. ex. i skrivelser och blanketter.

Förenklingsarbetet kan i sig leda till förbättringar, t. ex. i myndighetens språk. Men framför allt kan man som ett resultat av arbetet få fram förslag till förenklingar och förbättringar för allmänheten. Självfallet måste dessa förslag bedömas med hänsyn tagen även till andra krav som ställs på myndighetens verksamhet.

Myndigheternas förhållande till allmänheten ingår i dag som en del av rationaliseringsarbetet. Det är emellertid oklart på vilket sätt allmänhetens synpunkter skall vägas in i detta arbete. Vi anser därför att ett förenklingsarbete, som tar sin utgångspunkt i allmänhetens syn på myndigheten, bör inta en mera självständig ställning i arbetet med att göra verksamheten inom den offentliga sektorn bättre.

Som framgår av redogörelsen ovan (s. 75 f) bedrivs ett systematiskt förenklingsarbete på sina håll i förvaltningen. De är utmärkta exempel på vad myndigheter kan göra på eget initiativ. Men de tycks tyvärr utgöra undantag.

## Struktur för förenklingsarbetet

Tyngdpunkten i förenklingsarbetet både när det gäller att utföra det och ta ansvar för det bör ligga på myndigheterna själva. Skälen till det är flera. Förenklingsarbetet kan inte ses isolerat från myndigheternas övriga verksamhet utan måste ingå som ett naturligt led i arbetet. Förutsättningarna för ett framgångsrikt förenklingsarbete blir också bättre ju närmare allmänheten arbetet bedrivs. De tjänstemän som har kontakt med allmänheten och praktiskt tillämpar olika regler och rutiner har lättare att se allmänhetens problem. De har också genom sina erfarenheter möjligheter att komma med förslag till hur förenklingsarbetet lämpligen bör se ut och genomföras. Genom att dessa tjänstemän också ansvarar för och genomför förenklingsarbetet av verksamheten skapas samtidigt de bästa förutsättningarna för att nya regler och rutiner snabbt och smidigt anammas av myndigheten och att förenklingsarbetet därmed får avsett resultat. Att tyngdpunkten i förenklingsarbetet bör ligga på den enskilda myndigheten ligger väl i linje med de allmänna decentraliseringssträvandena. Möjligheten att tillgodose personalens önskemål om inflytande över den egna arbetssituationen blir också större.

Ett huvudansvar för den enskilda myndigheten hindrar emellertid inte att ett centralt förenklingsarbete också måste bedrivas. Snarare är det självklart att förenklingsarbetet på regional och lokal nivå har större möjligheter att lyckas med stöd från centralt håll. Myndigheter med ansvar för vissa samhällssektorer torde också ha en bättre överblick över vilka problem som finns inom sektorn och hur ofta de förekommer. Även andra förhållanden talar för att förenklingsarbete också skall bedrivas centralt. Det är t. ex.

vanligt att myndigheternas verksamhet går i varandra. För den enskilde kan en fråga då kräva kontakt med flera myndigheter. I sådana fall är det lämpligt att flera myndigheter samarbetar i förenklingsarbetet. Det kan vara lättare att bedriva sådant arbete från centralt håll.

Uppgiften att samordna förenklingsarbetet är särskilt betydelsefull. Genom initiativ från centralt håll kan man genom försöksverksamhet pröva olika förenklingsåtgärder på vissa myndigheter. Erfarenheterna kan därefter spridas via den centrala myndigheten och kan på så sätt tas till vara av flera. De totala kostnaderna kan därmed hållas nere. Den centrala myndigheten kan också verka för gemensamma förenklingar som kräver beslut av riksdag och regering.

Det faller sig t. ex. naturligt att de centrala rationaliseringsorganen får en nyckelroll även i förenklingsarbetet. Det gäller då främst statskontoret inom den statliga sektorn. Inom den kommunala får Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet en motsvarande roll. Vidare bör revisionsverket m. fl. särskilt beakta denna aspekt i sin revisionsverksamhet.

Enligt vår uppfattning bör en särskild bevakning av förenklingsarbetet ske i regeringskansliet. En sådan bevakning bör kunna ske i samband med bevakning av liknande frågor inom regeringskansliet, t. ex. decentraliseringsfrågorna enligt förslaget i propositionen 1978/79:111 (bilaga 14). Genom en sådan bevakning markeras vikten av ett förenklingsarbete. Uppgiften på denna nivå skulle då främst bli att initiera och samordna arbetet samt att påverka myndigheternas attityder i fråga om förhållandet till allmänheten.

Såväl på regeringsnivå som på myndighetsnivå behövs ett samarbete med andra organ. De centrala myndigheterna har en överblick inom sina sektorer som är väsentlig för att arbetet skall kunna bedrivas i rätta former. Organ som är specialiserade på effektivitets- och rationaliseringsfrågor har ett kunnande när det gäller att utreda myndigheters administration och en överblick som bör kunna utnyttjas i det fortlöpande förenklingsarbetet. De kan också svara för uppföljningen av förenklingsarbetet. Det är väsentligt att skapa rutiner för samverkan i fråga om detta.

Justitieombudsmannen (JO) och konsumentombudsmannen (KO) m. fl. har kännedom om brister på olika områden och inom olika myndigheter. Det är viktigt att sprida JO:s, KO:s m. fl. synpunkter till myndigheterna och att beakta dessa i förenklingsarbetet.

### Formerna för arbetets bedrivande

Eftersom tyngdpunkten i förenklingsarbetet skall ligga på de enskilda myndigheterna bör formerna för arbetet anpassas efter myndigheternas egna förutsättningar och önskemål. Myndigheterna bör i huvudsak själva kunna bestämma hur arbetet skall bedrivas. Stöd att driva arbetet bör myndigheten kunna få från centralt håll. Förenklingsarbetet bör naturligtvis ske i samverkan med personalorganisationerna.

Förslagsverksamheten, som på sina håll är svagt utvecklad, kan aktiveras genom kampanjer och pristävlingar med inriktning på förenklingar för allmänheten.

Det är viktigt att skapa förutsättningar för att ta till vara allmänhetens synpunkter och erfarenheter. Det kan därför vara lämpligt att även låta allmänheten delta i det organiserade förenklingsarbete som myndigheterna

utför, t. ex. genom att representanter för allmänheten (intresseorganisationer) bildar referensgrupper med uppgift att lämna synpunkter på förenklingsarbetet. Enligt vår mening borde det också vara möjligt att öppna förslagsverksamheten för allmänheten. Förslagslådor skulle kunna sättas upp för allmänheten i alla myndigheters lokaler. Det kan i så fall vara lämpligt att det i centrala förslagsnämnder även ingår en förtroendevald representant. En sådan utbyggnad av förslagsverksamheten kräver ändringar i vissa bestämmelser för förslagsverksamheten.

Förenklingsarbetet kan naturligtvis utformas på olika sätt. Ett exempel på mer omfattande arbete utgör bostadsverkets förenklingsutredning. Ett exempel på förenklingsarbete i mindre skala är den studie vid länsstyrelsen i Kronobergs län som vi redogjort för i kapitel 4. Ett förenklingsarbete behöver emellertid inte ha den omfattningen. En översyn av myndighetens skyltning i och utanför dess lokaler kan göras mycket enkelt. Samma sak gäller för att se över de upplysningar myndigheten lämnar i telefonkatalogen om sin verksamhet. Särskilda språkseminarier för de anställda är ett annat exempel på förenklingsarbete som inte behöver kräva några större arrangemang.

### Vissa åtgärder för att få i gång arbetet

En åtgärd för att få i gång ett förenklingsarbete kunde vara att ändra i allmänna verksamstadgan, rationaliseringsförordningen eller i vissa myndigheters instruktion.

Vi anser emellertid att ett systematiskt förenklingsarbete bör kunna bedrivas utan att särskilda författningsändringar gjorts. Några hinder i gällande författningar mot ett sådant arbete finns inte. Genomförs en servicelag av i huvudsak det slag vi skisserat i kapitel 7 kommer detta indirekt att ställa krav på förenklingsarbete hos myndigheterna.

Den bevakning av förenklingsarbetet i regeringskansliet som vi föreslår innebär en garanti för att frågan hålls aktuell.

I de årliga anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar kan regeringen kräva in redogörelser för de åtgärder som myndigheterna vidtagit i vissa avseenden. Regeringen har sålunda krävt att myndigheterna i sina anslagsframställningar för budgetåret 1980/81 skall lämna en redogörelse för vad de gjort för att underlätta allmänhetens kontakter med myndigheten.

Sådana redogörelser bör även fortsättningsvis krävas in med jämna mellanrum. Därigenom stimuleras myndigheterna att bedriva förenklingsarbete. Det kan också vara lämpligt att i mån av behov rikta särskilda krav till vissa myndigheter eller sektorer. Det bör då också vara möjligt att på ett tillfredsställande sätt följa upp verksamheten.

Regeringen uppdrog i oktober 1978 åt de centrala statliga myndigheter vars verksamhet berör kommuner och landstingskommuner att se över gällande föreskrifter, anvisningar och råd i syfte att få bort obehövlig statlig tillsyn och detaljkontroll. Uppdraget innebar också att myndigheten skulle redovisa åtgärder som vidtagits och planerats med anledning av uppdraget.

Enligt vår mening skulle på motsvarande sätt kunna uppdras åt vissa myndigheter att, förslagsvis inom en tvåårsperiod, pröva föreskrifter och anvisningar inom myndighetens hela verksamhetsområde i syfte att förenkla för allmänheten.



## 11 Exempel på förbättringsåtgärder m. m.

Vi har ansett det lämpligt att göra en lättöverskådlig och sammanhållen förteckning över exempel på sådant som kan ingå i myndigheternas eget arbete för att underlätta och förbättra kontakterna med allmänheten. Det mesta som vi tar upp här har ingått i de studier och försök som vi har arbetat med. I myndigheternas systematiska arbete med att förbättra sina kontakter med allmänheten kan exempelsamlingen vara ett hjälpmedel.

### Information och tillgänglighet

Myndigheter kan *gemensamt* verka för

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Handläggning

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

- att sökanden ges möjlighet att få hjälp med att sätta upp ansökan, svar m. m. i ärende till myndigheten
- att sökanden får information om vem som handlägger ärendet och när handläggaren kan kontaktas
- att brevskrivare får svar från myndigheterna inom rimlig tid
- att den enskilde underrättas om varför ett ärende drar ut på tiden och när ärendet kan väntas bli avgjort
- att i lämplig utsträckning godta muntliga uppgifter i stället för skriftliga
- att brev till enskilda med förfrågningar från myndigheten såvitt möjligt bör innehålla adresserade och eventuellt också portofria svarskuvert
- att den enskilde får tillräcklig tid för att besvara frågor från myndigheten
- att myndigheten har enkla rutiner för att bevaka att remisstider och andra tider för avgivande av svar följs
- att meddelanden och beslut från myndigheten är utformade så att de är lätta att förstå för mottagaren (något som särskilt bör uppmärksammas

- vid t. ex. datamässig utskrift av meddelanden)
- att den motivering som myndigheten ger för sina beslut blir lätt att förstå
- att besked om hur man går till väga för att överklaga myndighetens beslut blir lättbegripliga
- att skrivelser som kommit fel översänds till rätt myndighet samt att avsändaren underrättas om det.

## Krångliga regler

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

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

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

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

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



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

- I stället för att kräva att enskild ansöker om t. ex. en förmån bör man pröva om det är möjligt att förmånen kan utges efter initiativ av myndigheten.
- I stället för att kräva ansökan om förmån eller tillstånd bör man pröva om en anmälan kan vara till fyllest, t. ex. att man anmäler att man tänker bygga i stället för att ansöka om byggnadslov.
- I stället för att kräva skriftlig ansökan från enskild bör möjligheten att tillåta muntlig ansökan utnyttjas.
- I stället för att kräva in uppgifter från enskild kan man, under förutsättning att tillräcklig hänsyn tas till integritetsfrågor, överväga möjligheterna att inhämta uppgifterna från andra håll.
- Intyg om förhållanden som myndigheten ändå kontrollerar på annat sätt bör inte krävas in.

## Språket

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

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

## 12 Det fortsatta arbetet

I vårt arbete har vi velat peka på sådant som är av betydelse för kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan. Vi har också velat ge exempel på olika förbättringsåtgärder och visa på hur man kan gå till väga i arbetet med dem. Under vårt utredningsarbete har vi verkat för att ett sådant arbete kommer till stånd.

Det är naturligtvis viktigt att allmänheten får en god *information* om de olika regler m. m. som gäller och om ändringar i dem. Med den komplicerade uppbyggnad som vårt samhälle har är det givet att utbudet av information måste vara stort. Ett enkelt och klart system för hur samhällets utbud av information är uppbyggt skulle väsentligt underlätta för de enskilda att hitta den information de söker. Vi vill för vår del teckna följande bild av utbudet av information, en bild som ännu inte fullt ut motsvarar verkligheten.

Det bör finnas en allmän och lättillgänglig information som gäller för hela landet. Samhällsguiden (se s. 37) som tillkommit på vårt initiativ är ett exempel på detta. Den sortens information bör vara kompletterad med lokalt och regionalt anpassade samhällsservicekataloger. Som tidigare nämnts (s. 37) prövar man f. n. att införa samhällsinformation i telefonkatalogen.

I handböcker och kataloger av detta slag finns samhällsinformation samlad på ett översiktligt och lättillgängligt sätt. En första upplaga av Samhällsguiden är under utgivning. Arbetet med att framställa lokalt och regionalt informationsmaterial bör fortsätta.

Det är nödvändigt att komplettera den skriftliga informationen med muntlig information. Resurssvaga grupper av befolkningen är särskilt beroende av detta. Samhällsguiden är också tänkt att i stor utsträckning användas av personer, som genom sitt arbete eller andra uppdrag ofta får svara på frågor från andra.

Information, såväl skriftlig som muntlig, kan ges på informationsbyråer, kommunkontor och invandrarbyråer. Folkbiblioteken bör enligt vår mening i ökad utsträckning kunna ha denna uppgift (se s. 29 f). Det kan också finnas lokal eller regional telefonupplysningservice, en service som enligt vår mening bör byggas ut. Möjligtvis kan man också i framtiden tänka sig en central telefonupplysning för hela landet i samhällsservicefrågor.

Med hjälp framför allt av den information som nyss beskrivits kan medborgarna få de upplysningar som behövs för att de skall kunna få en översiktlig bild av vilka regler som gäller och svar på frågan om de berörs av dem. De får också den vägledning som de behöver för att kunna kontakta

rätt myndighet. En utförlig och djupgående information ges naturligtvis i första hand av fackmyndigheterna. Den kan vara både muntlig och skriftlig, t. ex. i form av informationsbroschyrer. Ofta används broschyrer o. d. som en minneshjälp åt den som får muntlig information.

Genom de studier och försök som vi har arbetat med (se kapitel 4) kan vi ge exempel på åtgärder som kan leda till att kontakten mellan medborgare och myndigheter blir bättre. Försöken visar också hur man praktiskt kan lägga upp och genomföra vad vi kallar ett *förenklingsarbete* (se kapitel 10). Enligt vår uppfattning bör detta arbete utföras av myndigheterna själva. Ambitionsnivån i arbetet kan givetvis variera. Det är viktigt att framhålla att man även genom begränsade insatser kan åstadkomma värdefulla resultat. Studien vid länsstyrelsen i Kronobergs län (se s. 27 f) är ett exempel på detta. Arbetet måste naturligtvis anpassas efter förutsättningarna vid varje myndighet, efter myndighetens arbetsuppgifter och de särskilda problem som hänger samman med arbetsuppgifterna. I stor utsträckning bör arbetet bedrivas i nära samband med rationaliserings- och utvecklingsarbetet på myndigheterna.

Formerna för myndigheternas verksamhet regleras bl. a. i olika författningar, t. ex. allmänna verksstadgan som gäller det statliga området. I viss utsträckning stöder gällande författningar ett arbete med att åstadkomma förbättringar för allmänheten. Av rationaliseringsförordningen, som gäller för den civila statsförvaltningen, framgår således att myndigheterna i rationaliseringsarbetet skall ta hänsyn till förhållanden som rör allmänheten. I kommunallagen anges att styrelsen har ansvaret för kommunens och landstingskommunens informationsverksamhet.

Några författningsregler som hindrar att förenklingsarbete inlemmas bland myndigheternas övriga uppgifter finns inte. Arbetet med förbättringar måste dock ges en mer framskjuten plats än hittills i myndigheternas verksamhet. Ekonomiskt bör det enligt vårt sätt att se saken därför i första hand bli en fråga om prioriteringar hos myndigheterna i stället för behov av ytterligare resurser. I den mån ytterligare resurser ändå skulle behövas får kostnaderna på kort sikt vägas mot de vinster som kan nås på längre sikt genom t. ex. minskat antal förfrågningar från allmänheten, färre överklaganden och enklare handläggningrutiner.

Det som vi har betecknat som myndigheternas *service* intar naturligtvis en framträdande plats i det sammanhanget. Några bestämda riktlinjer för den service som samhällsorganen skall ge medborgarna finns inte i dag. I några författningar finns dock vissa bestämmelser som rör myndigheternas service. Det gäller främst vissa regler i förfarandelagstiftningen, t. ex. förvaltningslagen, och i det s. k. servicecirkuläret (se kapitel 6). Enligt vår uppfattning skulle det vara en fördel om det fanns vissa riktlinjer att följa och om de grundläggande kraven i fråga om myndigheternas service fanns fastlagda. Det kan ske i en särskild serviceförfattning eller i de förfarandelagar som finns, t. ex. förvaltningslagen. Det är också möjligt att ta upp servicefrågor i specialförfattningar som reglerar olika verksamhetsområden, t. ex. i byggnadslagen. För det kommunala området kan man i stället för att reglera servicen genom en författning tänka sig internföreskrifter eller få till stånd överenskommelser om åtaganden. Vi anser för vår del att arbetet med sikte på en modern servicelag bör gå vidare (se kapitel 7). Hur man

än går till väga är syftet att åstadkomma en bättre service vid myndigheterna och att ge tjänstemännen en god plattform att stå på när de möter krav på en förbättrad service.

*Utbildning* av tjänstemän om olika bestämmelser som gäller myndigheternas verksamhet kan givetvis leda till bättre kontakter med allmänheten. Men utbildningen bör i högre grad än hittills också gå ut på att förmedla kunskaper om servicefrågor m. m. och om deras betydelse för samspelet mellan medborgare och myndighet. I begränsad omfattning pågår redan arbete med detta. Statens personalutbildningsnämnd har utarbetat ett studiematerial som tar upp tjänstemännens förhållande till allmänheten. Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och de allmänna försäkringskassorna berör i sin utbildningsverksamhet också detta. Enligt vår uppfattning är det angeläget att dessa insatser på utbildningssidan fortsätter och utvecklas. Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att vissa grupper av anställda, t. ex. deltidsarbetande, kan ha sämre möjligheter att få utbildning än andra. För uppläggningsen av utbildning på området kan det vara en stor fördel om vissa grundkrav på myndigheternas service har slagits fast, t. ex. i en serviceförfattning.

Också när det gäller att åstadkomma förbättringar i det *språk* som används inom den offentliga verksamheten är utbildning av stor betydelse. Språkurser m. m. bör i större omfattning än nu anordnas inom hela den offentliga förvaltningen. Vi anser också att obligatorisk svenskutbildning bör införas i all högskoleutbildning (se kapitel 8).

Genom att föra ut våra tankegångar och ge exempel på förbättringsåtgärder till myndigheterna har vi önskat att få dem att själva ta itu med att målmedvetet arbeta för att åstadkomma bättre kontakter med allmänheten. Denna uppgift är enligt vår mening av stor vikt. Det är därför önskvärt med en bevakning. Detta skulle med fördel kunna ske centralt, exempelvis i regeringskansliet (se kapitel 10).

Det finns några frågor som vi anser att man bör gå vidare med i strävandet att förbättra kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan. Frågorna är ganska olika till sitt innehåll och omfattar vitt skilda saker, från praktiska förbättringar för olika grupper av befolkningen till lagstiftningsfrågor.

Kommittén har nått en punkt där vi ställts inför valet att själva arbeta med dessa frågor eller att nu avsluta verksamheten. Vi menar att det kan vara svårt att inom utredningen hitta lämpliga former för att fullgöra så skiftande arbetsuppgifter. Enligt vår uppfattning bör arbetet i möjligaste mån utföras av samhällsorgan som redan nu bedriver eller får i uppdrag att bedriva ett liknande arbete.

I det nedanstående anger vi några av dessa frågor som det är viktigt att man går vidare med och hur arbetet med detta kan bedrivas.

*Åtgärder för grupper med särskilt behov av stöd.* Det finns grupper av befolkningen som inte har den kunskap eller initiativförmåga som behövs för att de på bästa sätt skall kunna tillvarata sina möjligheter i samhället. I den mån de inte heller känner någon som kan hjälpa dem är deras situation ännu mer utsatt.

Många av de insatser som görs för att bistå allmänheten vid kontakterna med samhällsorganen når inte dessa grupper. Verksamhet t. ex. med kontaktpersoner eller vid service-centraler är visserligen ägnad att förbättra kon-

takterna med samhällsorganen, men bara för dem som själva vänder sig dit.

Vårt arbete har varit inriktat på att åstadkomma förbättringar i kontakten med myndigheterna för så stora grupper av medborgare som möjligt. Det har således inte särskilt tagit sikte på resurssvaga grupper. Vi anser emellertid att det är mycket viktigt att ett arbete med detta sikte kommer till stånd.

Ett arbete med denna fråga bör enligt vår uppfattning utredas särskilt. Arbetet bör inledas med en kartläggning och utvärdering av befintligt utrednings- och forskningsarbete på området, så att man får ett underlag för en samlad bedömning av vilka ytterligare insatser som behövs för att åstadkomma förbättringar för dessa grupper.

Ett sätt att underlätta för dessa grupper kan vara s. k. samhällsarbete. Samhällsarbete kan kort beskrivas gå ut på att förändra den sociala situationen för grupper av människor som på ett eller annat sätt är eftersatta och där förändringen inte grundas på åtgärder för individerna var för sig. Vi har i skrivelse den 27 april 1978 till delegationen för social forskning pekat på behovet av kartlägnings- och utvecklingsarbete på detta område.

Det är enligt vår uppfattning angeläget att ett systematiskt arbete inriktat på att hitta vägar för att åstadkomma förbättringar för dessa grupper av befolkningen kommer till stånd. Vare sig man väljer samhällsarbete eller arbetar på annat sätt bör folkrörelserna kunna spela en viktig roll i sammanhanget.

*Studier av medborgarnas kontakter med samhällsorgan.* Byråkratiutredningen och Svenska kommunförbundet började under våren 1978 diskutera möjligheterna av att få till stånd studier av medborgares kontakter med olika samhällsorgan. En skiss utarbetades och utvecklades under sommaren 1978 inom kommunförbundet i två diskussionspromemorior.

För att bredda diskussionen inför uppläggningsen av sådana studier inbjöds forskare, forskningsinstitutioner och kommunrepresentanter till ett seminarium. Seminariet ägde rum den 20–21 november 1978 i Sigtuna. Under seminariet diskuterades de förslag som lagts fram om studier. Diskussionerna gällde problembeskrivning, analys, syfte, uppläggning och genomförande. Seminariet syftade också till att, genom att det gav möjlighet till kontakter mellan forskare och kommuner, initiera lokalt anknutna studier.

I några kommuner förbereds nu sådana studier. I Lund utarbetas f. n. en projektplan. Arbetet med detta kommer att följas av kommunförbundet. Det är enligt vår uppfattning angeläget att man också från statens sida följer arbetet och utnyttjar erfarenheterna från detta.

Det vore värdefullt att i dessa studier, eller eventuellt i andra studier, också undersöka hur personalen ser på sina kontakter med allmänheten. Detta bör naturligtvis göras i nära samverkan med personalorganisationerna.

*Serviceförfattningar.* I kapitel 7 har vi diskuterat om det inte finns skäl att utarbeta en serviceförfattning, giltig för såväl den statliga som den kommunala och landstingskommunala sektorn. Vi har därvid konstaterat att frågan bör få en mer allsidig belysning, t. ex. måste kostnader och administrativa konsekvenser noga studeras innan en sådan författning införs.

*Arbetsfördelningen.* I kapitel 9 har vi kort berört vad vi kallar arbetsfördelningen mellan samhällsorgan och enskilda. Det gäller bl. a. möjligheten att i större utsträckning än hittills utnyttja uppgifter som redan finns hos

myndigheterna för att därigenom underlätta för de enskilda.

Även detta är en fråga som bör undersökas ytterligare. Det kan lämpligen göras i samband med offentligt utredningsarbete eller vid systematiska genomgångar hos myndigheter av deras arbetsrutiner m. m. av den typ som vi ovan diskuterat i kapitel 10 om myndigheters förenklingsarbete.

*Blankettarbete m. m.* Tillsammans med riksskatteverket har vi påbörjat en översyn av vissa blanketter och en del informationsmaterial som gäller skatteområdet – ett område som berör stora grupper av människor. Det är därför av stor vikt att detta arbete fortsätter. Vi tror också att det är värdefullt att personer som är verksamma utanför skatteadministrationen ges tillfälle att delta i arbetet.

*Samhällsinformation i telefonkatalogen.* Som tidigare nämnts (s. 37) har vi deltagit i ett arbete inriktat på att i telefonkatalogen föra in information av det slag som finns i samhällsservicekataloger. En utvärdering av detta arbete pågår. Enligt vår uppfattning finns det starka skäl som talar för att samhällsinformation bör förmedlas på detta sätt.

The first part of the report deals with the general conditions of the country, and the second part with the details of the various districts. The first part is divided into three sections: the first section deals with the general conditions of the country, the second section deals with the details of the various districts, and the third section deals with the details of the various districts.

No.	Name	Area	Population	Value
1	...	...	...	...
2	...	...	...	...
3	...	...	...	...
4	...	...	...	...
5	...	...	...	...
6	...	...	...	...
7	...	...	...	...
8	...	...	...	...
9	...	...	...	...
10	...	...	...	...
11	...	...	...	...
12	...	...	...	...
13	...	...	...	...
14	...	...	...	...
15	...	...	...	...
16	...	...	...	...
17	...	...	...	...
18	...	...	...	...
19	...	...	...	...
20	...	...	...	...
21	...	...	...	...
22	...	...	...	...
23	...	...	...	...
24	...	...	...	...
25	...	...	...	...
26	...	...	...	...
27	...	...	...	...
28	...	...	...	...
29	...	...	...	...
30	...	...	...	...
31	...	...	...	...
32	...	...	...	...
33	...	...	...	...
34	...	...	...	...
35	...	...	...	...
36	...	...	...	...
37	...	...	...	...
38	...	...	...	...
39	...	...	...	...
40	...	...	...	...
41	...	...	...	...
42	...	...	...	...
43	...	...	...	...
44	...	...	...	...
45	...	...	...	...
46	...	...	...	...
47	...	...	...	...
48	...	...	...	...
49	...	...	...	...
50	...	...	...	...

## Summary

Official activities in Sweden have expanded rapidly in recent decades. Public bodies have been given greater responsibility to supply the citizens' needs of service, security and care. Partly in consequence of this, Society's demands on citizens have also increased. The contacts between individuals and authorities have thereby become much more numerous.

It is inevitable that individual people can experience difficulties and alienation in their contacts with public bodies. These problems deserve careful attention and must be met with practical measures of various kinds.

The Commission on Bureaucracy was set up to make a survey of the contacts between citizens and public bodies (see Chapter 1 and Appendix 1).

In our work we have endeavoured to shed light on various difficulties which confront individuals in their contacts with authorities. One vital feature of our work has been obtaining directly from the general public examples of what is considered to be troublesome and difficult in contacts with authorities. We have held "open house" in five places in Sweden and have received about 500 letters and telephone calls from the general public (see Chapter 3 and Appendix 2).

Our work has been pursued along two main lines. First, we have tried to persuade authorities to undertake direct changes of routines, etc., and secondly, by means of studies and experiments, we have obtained examples of possible improvements and at the same time we have acquired experience of how to proceed with the work of bringing about improvements.

An essential part of our work on improving the contacts of authorities with the general public consists of improving the service provided by the authorities. By service we mean the authorities' way of acting towards the general public (see Chapter 2). Amongst others, service comprises the following factors:

- *information* on the authorities' duties, applicable rules and where to apply in different matters
- *accessibility* to the general public, both in time and space
- *assistance* to the general public, both with respect to formal action as well as in questions concerning the matter
- *treatment* on the part of the authority, i. e. willingness to supply information and guide the general public and the manner of doing so.



Parts of our work have been pursued in the form of studies or experiments with various public bodies (see Chapter 4). One study comprised amongst other things experiments on a service centre shared by four authorities. A study was carried out at a public library on the expansion of community information activities through the library.

In our work on *community information* stress is laid on the information provided to enable individuals to find the appropriate authority for their business (see Chapter 5). We have made a brief survey of the efforts made to provide information today and have reported something of our work. Amongst other things we have taken the initiative for, and have been represented in, work to produce concise information on applicable rules and where to turn in various matters. The hand book, to be known as The Community Guide, will be published in the late spring of 1979. We have also participated in the work of introducing into telephone directories information of the type to be found in community service directories.

In order that the activities of the official sector should function efficiently it must be both rational and concentrated on satisfying the interests of the individual. Procedures in dealing with cases are laid down in various laws. In Chapter 6 we have attempted a summary of all the constitutional rules concerned with questions of procedures and service. In our study we have made a general survey of the need of reforms with regard to "*förvaltningslagen*" (the administration law). Our deliberations are reported in a special memorandum which we have presented to the Government. The views we have expressed have been taken up in the directive to the committee subsequently appointed by the Government to revise the law in question. Further, we have emphasized the part played by training in securing good treatment and service.

As mentioned above, there are some constitutional rules which apply to the *service* of the authorities towards the general public. However, service today does not play the part in the activities of authorities that we consider it ought to do. One contributory reason is that the part played by authorities as service bodies is so obscure that it is not clearly expressed but only more or less apprehended. Many circumstances indicate that the basic features of service liability of authorities to the general public being subjected to constitutional rules. Such regulation should also apply to local government activities. Such a possible service constitution should be given the character of a skeleton law. We consider that this question deserves further detailed study from all angles.

In contacts between citizens and authorities *language* plays a central part. In Chapter 8 we give an account of our work on linguistic questions. Together with the supervisors of a taxation unit at a county government board, we undertook an experiment on language. A linguistic expert on our commission studied together with the supervisors some of their documents and attempts were made to revise and rewrite them so that, from the linguistic point of view, they should be simpler and more comprehensible. In addition, together with the Swedish Tax Board, we devised a new pattern for a notice of right to appeal. The work was concentrated partly on simpler linguistic formulation, partly on supplementing a previous notice of right to appeal with some practical information. In cooperation with various authorities

we have gone through and revised a large number of forms. We have also had the opportunity to revise the language of some legal texts before their final formulation.

As far as future work on linguistic matters is concerned, we have dealt with the following points. We believe that obligatory instruction in Swedish is desirable in all forms of university education. Further, we consider that courses and seminars, etc., in language and linguistic treatment should be arranged for the entire administration to a greater extent than has been the case hitherto. A special linguistic training should be given to those who are appointed secretaries to official commissions.

In our opinion very much attention should be devoted to the language of constitutional texts continually from the moment when the first proposal is formulated. Before a committee submits a proposal for a constitutional text the possibilities of having the text linguistically revised should be studied. Earlier important constitutional texts should be brought up to date from the point of view of language even if no other changes are contemplated. In connection with amendments in earlier constitutional texts, the entire text should be the subject of linguistic revision.

In departments there should be continuous scrutiny and revision of the language used in documents, standard letters, forms, etc. Personnel should be assigned to undertake these duties. The possibilities of appointing or engaging the services of linguistic experts should also be considered.

When new rules are introduced several demands must be met. Regard must be paid to, amongst other things, legal security, the risk of abuse and the demand for non-discrimination. Consideration paid to these demands can result in the rules becoming troublesome. In our view simplicity in constitutional rules must weight heavily in discussion about the content and formulation of rules.

The work which we have performed in making complex rules simpler (see Chapter 9) has for natural reasons consisted only of selective efforts. Parts of our materials and the experiences which we have obtained, amongst other things through contacts with the general public, have been taken up in the Government Bill (1978/79:111) on Measures against Inefficiency and Unnecessary Bureaucracy, etc. In working in this field we have also come into the question of the distribution of work between individuals and authorities. This distribution is generally so that the individual must take the initiative in a matter and supply information so that the authority can deal with the matter. In our opinion efforts should be made to discover in various fields whether it would be possible to amend this distribution of work with a view to making it easier for the individual.

Work on achieving improvements and simplifications on behalf of the general public should, in our opinion, be undertaken by the authorities themselves. The *work of simplification* which they can carry out can apply to service, information, language and difficult rules. In Chapter 10 we give a summary of the work of rationalisation in the public sector. We also give a brief description of the systematic work carried out to bring about simplifications for the general public. Some of this work can constitute a model for other authorities in their efforts to improve contact with the general public.

If the work of simplification is pursued for the most part by the authorities themselves, the knowledge and experience of the staff with respect to the problems of the general public can best be utilised. But to be successful, this work must enjoy support from central sources. Such support also yields better opportunities to coordinate activities in different fields on closely associated questions. Supervision of the work of simplification should not only be undertaken by central authorities or the like but also in the Cabinet Office.

The work of simplification can be designed entirely in accordance with the varied conditions and desires of the individual authorities. A revision can comprise everything from the checking of information in the telephone directory to a survey of all the activities of an authority which affects the general public.

In our opinion the work of simplification can be implemented without the need for undertaking any special constitutional amendments. As far as the government sector is concerned, work of this kind can be initiated when necessary by the Government by means of special directives. The Government has already requested from authorities details of the measures taken to facilitate the contacts of the general public with the authorities.

In Chapter 11 we give a number of examples of such things as can be included in the work of authorities to facilitate and improve contact with the general public. Also the special studies we have made (see Chapter 4) should be able to point the way for work of this kind.

There are some questions which we consider it important to take up now that our work is completed. Certain groups of citizens do not possess either the knowledge or the power of initiative required to enjoy their rights in the community in the best possible way. Measures must be taken to support these groups. Work on this question should in our opinion be preceded by a survey and evaluation of the studies and research work which have been carried out in this field. The so-called community development work and the part played by the popular movements and their possibilities to participate in these activities should be the subject of special attention.

Certain studies on the contacts of citizens with public bodies are being prepared as a result of the discussions held between the Swedish Union of Local Authorities and ourselves. This work should also in future be followed up on the government side.

Other questions should also be followed up. They are mentioned in Chapter 12.

The following may serve as a summary description of our attitude to questions concerning contacts between authorities and individuals: the basis of all official activity is the common benefit which human beings derive from it. Every contact in official activity with individual people must be based on the idea that ultimately public bodies exist to serve the individual and not vice versa. It is extremely important that every official employee does not only share this view but is above all given the opportunity of serving the general public and that this opportunity is utilized by each and all.

## Bilaga 1 Kommitténs sammansättning och direktiv

Direktiven för kommitténs arbete återfinns i regeringsprotokoll från den 19 augusti 1976 och den 22 december samma år. Med stöd av bemyndigande i det sistnämnda regeringsprotokollet har chefen för kommundepartementet knutit följande personer till arbetet (om ej annat anges gäller förordnandet fr. o. m. den 8 februari 1977).

### Ledamöter

Christina Rogestam (ordförande), ledamot av riksdagen  
Axel Andersson, ledamot av riksdagen  
Rolf Hagel, ledamot av riksdagen (t. o. m. den 31 maj 1978)  
Britta Hammarbacken, ledamot av riksdagen  
Kjell-Åke Henstrand, landstingsråd  
Kerstin Nilsson, ledamot av riksdagen  
Elisabeth Palm, expeditionschef  
Stig Rindborg, landstingsråd  
Lena Öhrsvik, ledamot av riksdagen

### Sakkunniga

Stig Berglind, pressattaché (t. o. m. den 1 september 1978)  
Sune Eriksson, direktör (t. o. m. den 28 februari 1978)  
Eva Falkenberg, förbundsjurist  
Ingemar Färm, utredningssekreterare (fr. o. m. den 1 november 1977 t. o. m. den 31 maj 1978)  
Lennart Groll, allmänhetens pressombudsman  
Göte Lindgren, sektionschef (fr. o. m. den 1 mars 1978)  
Lars-Gunnar Nilsson, utredningssekreterare (t. o. m. den 1 oktober 1977)  
Ingvar Nordin, förbundsdirektör  
Carl-Gunnar Peterson, departementsråd  
Jan Sahlin, förste sekreterare  
Hans Sandebring, direktörsassistent (t. o. m. den 31 december 1977)  
Anita Sandell, informationssekreterare (fr. o. m. den 1 juni 1978)  
Ove Sjöström, direktör (fr. o. m. den 1 januari 1978)  
Gustaf Stjernberg, fil. kand. (t. o. m. den 5 mars 1979)

## Experter

Erik Fribergh, kammarrättsfiskal (fr. o. m. den 12 juni 1978)

Lennart Grufberg, departementsråd (fr. o. m. den 1 februari 1978 t. o. m. den 30 november 1978)

Kerstin Hedén, kanslisekreterare (fr. o. m. den 1 december 1978)

Birgitta Lindgren, tf. forskningsassistent (fr. o. m. den 21 november 1977)

Per Lundahl, fil. mag.

Bertil Molde, professor

Fredrik Sterzel, statssekreterare (t. o. m. den 30 november 1978)

Monica Sundström, utredningssekreterare (t. o. m. den 31 januari 1978)

## Sekretariat

Kjell Björnberg, *huvudsekreterare*, hovrättsassessor (fr. o. m. den 1 maj 1977)

Erik Hasselrot, *bitr. sekreterare*, kammaråklagare (fr. o. m. den 1 maj 1977 t. o. m. den 15 augusti 1978)

Ann-Kajsa Johansson, *bitr. sekreterare*, förste byråsekreterare (fr. o. m. den 21 augusti 1978)

Margareta Nilsson, *assistent* (fr. o. m. den 25 juli 1977)

Ingvar Paulsson, *bitr. sekreterare*, kammarrättsfiskal (fr. o. m. den 11 maj 1977)

Eva Qvarlander, *bitr. sekreterare*, förste byråsekreterare (fr. o. m. den 1 maj 1977)

Experterna Erik Fribergh och Birgitta Lindgren har tjänstgjort på heltid inom sekretariatet.

## Direktiv av den 19 augusti 1976

Vid föredragningen i regeringen den 19 augusti 1976 anförde departementschefen, statsrådet Gustafsson, bl. a. följande:

Den offentliga verksamheten i vårt land har utvecklats snabbt under de senaste årtiondena. Av den totala produktionen i landet används i dag cirka en tredjedel för uppgifter som handhas av staten, kommunerna och landstingskommunerna. Medborgarnas behov av service, trygghet och omvårdnad tillgodoses i allt större utsträckning av samhällsorgan. Den övervägande delen av de offentligt anställda är sysselsatt med utbildning, social service och sjukvård. En mycket liten andel av den gemensamma sektorns personal är verksam med direkta förvaltningsuppgifter.

Samhällsorganens verksamhet och organisation förändras ständigt. Bakom förändringarna ligger strävandena att bredda och fördjupa demokratin på samhällslivets alla områden och nivåer. Inom den statliga sektorn har förtroendemannainflytandet vidgats. Ämbetsverk med förvaltningsuppgifter på politiskt och ekonomiskt centrala områden leds av förtroendemannastyrelser. Den statliga länsförvaltningen har reformerats på samma sätt. Vidare har en parlamentariskt sammansatt utredning (Kn 1975:01) tillsatts för att bl. a. pröva möjligheterna att ytterligare decentralisera beslutsfattandet inom den statliga samhällsverksamheten. Decentraliseringsutredningen skall även överväga frågan om vidgad förtroendemannamedverkan i de regionala myndigheternas verksamhet. Efter förslag från utredningen i betänkandet (Ds Kn 1975:4) Decentralisering av beslut om regionalpolitiskt stöd har statsmakterna beslutat att föra över vissa beslutsbefogenheter från central till regional nivå (prop.

1975/76:185, InU 1975/76:43, rskr 1975/76:369). En betydande decentralisering har även ägt rum på andra områden. Genom exempelvis statsmakternas beslut om skolans inre arbete kommer de lokala organens ansvar för denna samhällsverksamhet att öka (prop. 1975/76:39, UbU 1975/76:30, rskr 1975/76:367).

Den offentliga förvaltningens omdaning har i hög grad gällt kommunerna och landstingskommunerna. Undan för undan har de kommunala verksamhetsfälten vidgats och utgör i dag två tredjedelar av den offentliga sektorn. Samhällets åtaganden och insatser har därigenom en starkare lokal förankring i Sverige än i något annat land. Många betydelsefulla reformer har därför kunnat förverkligas i nära kontakt med de berörda människorna och under medverkan av tiotusentals förtroendevalda.

Under 1970-talet har kommunerna och landstingskommunerna varit föremål för omfattande studier och överväganden av kommunallagsutredningen och utredningen om den kommunala demokratin. Regeringen har på grundval av utredningarnas förslag i betänkandena (SOU 1974:99) Enhetlig kommunallag och (SOU 1975:41) Kommunal demokrati samt cirka 400 remissinstansers synpunkter lagt fram en proposition (1975/76:187) till riksdagen om kommunal demokrati och ny kommunallag. I propositionen föreslås bl. a. åtgärder som syftar till att utveckla och fördjupa medborgarinflytandet. I detta sammanhang har även frågan om folkrörelsernas roll i samhället uppmärksamats. Ett översynsarbete om relationerna mellan samhället och folkrörelserna har påbörjats inom kommundepartementet. Syftet med detta är bl. a. att stärka folkrörelsernas möjligheter att engagera medlemmarna i samhällsarbetet.

Åtgärder har även i övrigt vidtagits för att stärka den kommunala självstyrelsen. Genom kommunindelningsreformen har det blivit möjligt att i ökad utsträckning lägga ansvaret för betydelsefulla samhällsuppgifter på lokal nivå och öka kommunernas handlingsfrihet. En fortlöpande översyn av statlig detaljreglering görs inom regeringens kansli. Syftet är att mönstra ut sådana föreskrifter om statlig tillsyn och kontroll som inte längre behövs. Som ett led i det pågående arbetet har regeringen i dag på min föredragning beslutat lägga fram en proposition till riksdagen med förslag som skall öka kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att anpassa verksamhetsformerna efter lokala förhållanden. Utredningsarbete med samma inriktning pågår också på andra för kommunerna och landstingskommunerna väsentliga verksamhetsområden. Detta gäller exempelvis för socialvården, skolväsendet, bebyggelseplaneringen samt hälso- och sjukvården.

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

De omfattande regler som i dag finns har således kommit till för att tjäna och skydda medborgarna. Reglernas omfattning samt de ökade kontaktorna mellan allmänheten och myndigheterna gör det samtidigt nödvändigt att överväga om förenklingar kan åstadkommas. Jag vill därför – efter samråd med kommunförbunden – föreslå att en arbetsgrupp tillsätts med uppgift att göra

en översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan. Arbetsgruppen bör pröva om förändringar kan göras i sådana bestämmelser, eller i deras tillämpning, som allmänheten upplever som onödigt komplicerade eller omotiverade. Översynsarbetet bör ha som utgångspunkt att myndigheternas viktigaste uppgift är att tjäna medborgarna och att goda kontakter mellan allmänheten och myndigheterna utgör en väsentlig förutsättning för en stabil och livskraftig demokrati. Som grund för sitt arbete bör arbetsgruppen belysa hur förvaltningens kontakter med de enskilda medborgarna är uppbyggda. Arbetsgruppen bör göra det möjligt för enskilda och organisationer att under arbetets gång framföra synpunkter och önskemål om förändringar. Det är enligt min mening angeläget att allmänhetens erfarenheter av kontakter med myndigheterna tas tillvara i utredningsarbetet liksom den kunskap som olika folkrörelser och andra organisationer besitter. Vid prövningen av de olika bestämmelsernas berättigande anser jag att områden där kontakter förekommer särskilt ofta bör behandlas med förtur. Någon annan avgränsning av utredningsuppdraget i denna del finner jag inte behövlig att göra, utan detta bör ankomma på arbetsgruppen.

En strävan under de senaste decennierna har varit att få till stånd enhetliga normer för den offentliga administrationen med ökad möjlighet för den enskilde att föra fram sina synpunkter och bevaka sin rätt. Genom den allmänna verksstadgans tillkomst skapades en gemensam grund av allmänna föreskrifter för statsmyndigheterna. För det kommunala området fick 1953 års kommunallag motsvarande effekt. Med den förvaltningslag (1971:290) som trädde i kraft år 1972 fick vi de grundläggande reglerna för ärendehantering hos statliga myndigheter och hos kommunala myndigheter för specialreglerad förvaltning. Jag anser att en utvärdering nu bör komma till stånd beträffande tillämpningen av de bestämmelser i förvaltningslagen som är av särskilt intresse från den enskildes synpunkt. Denna studie bör göras av arbetsgruppen.

Rätten att anföra besvär över myndighets beslut är ett väsentligt inslag i den enskildes rättssäkerhet. Formellt är besvärsmöjligheterna stora. De enskilda människornas förutsättningar att anföra besvär är dock olika. Detta gör att besvärsinstitutet för många medborgare inte är ett verkningsfullt instrument för att ta tillvara de egna rättigheterna. Sådana förhållanden är självfallet från demokratisk synpunkt och rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande. Jag anser därför att det bör ingå i arbetsgruppens uppgifter att undersöka och komma med förslag om vad samhället kan göra för att bistå de medborgare som behöver hjälp i dessa frågor.

I detta sammanhang bör de åtgärder som vidtagits från statsmakternas sida för att biträda enskilda i juridiska frågor studeras. En betydelsefull reform gjordes år 1973 genom rättshjälpslagens (1972:429) tillkomst. Reformen innebär att rättshjälpsnumera i princip kan utgå i alla slag av rättsliga angelägenheter där behov av sådan hjälp föreligger. Arbetsgruppen bör undersöka om den genomförda reformen är tillräckligt omfattande och känd för den breda allmänheten. Samråd bör härvid ske med rättshjälpsutredningen (Ju 1975:07).

Den kritik som förekommer mot samhällets regler bottnar ofta i att motiven för de beslut som fattas om offentliga insatser och kontrollåtgärder inte är tillräckligt kända. En förutsättning för att samhällsorganen skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt är att samhällets åtgärder har en god förankring hos de enskilda människorna. Detta är självfallet främst en uppgift för de politiska partierna. Bristande förståelse för exempelvis lagstiftningens syften aktualiserar emellertid behov av överväganden om samhällsinformationen. Insatserna på detta område har under senare år påtagligt ökat. Nämnden för samhällsinformation (NSI) har tillskapats med uppgift att bl. a. samordna och bistå myndigheterna i informationsfrågor. Även kommunala

och landstingskommunala organ har byggt ut sin informationsverksamhet. Det finns enligt min mening skäl för arbetsgruppen att i samråd med NSI studera de åtgärder som i dag vidtas från samhällsorganens sida och överväga de fortsatta insatserna. Särskild uppmärksamhet bör ägnas invandrarnas problem. Arbetsgruppen bör vidare pröva om t. ex. kommunbiblioteken kan spela en mer aktiv roll som förmedlare av dokumentation i olika samhällsfrågor.

Myndigheterna skall fungera som serviceorgan åt allmänheten. Denna uppfattning kommer till uttryck på olika håll i gällande författningar. I det s. k. servicecirkuläret (1972:406) finns föreskrifter för statsmyndigheterna om att dessa inom sitt verksamhetsområde skall lämna allmänheten upplysningar. Samhällsorganen försöker även på annat sätt underlätta medborgarnas kontakter med myndigheterna. Arbetsgruppen bör ägna de här frågorna uppmärksamhet. Det kan anföras skäl för att servicecirkulärets principer görs tillämpliga även på den kommunala och landstingskommunala verksamheten.

Det finns anledning att därutöver pröva olika åtgärder för att bistå medborgarna med aktiv hjälp. Med hänsyn till de skiftande förhållandena i olika verk och kommunala myndigheter måste förvaltningsorganen själva reglera formerna för kontakterna med allmänheten. Jag anser det dock värdefullt om en försöksverksamhet med t. ex. kontaktpersoner kommer till stånd. Vidare bör den lokalkontorsverksamhet som i dag finns i en del kommuner studeras. Arbetsgruppen bör även uppmärksamma de försök som pågår för att genom s. k. samhällsarbete underlätta för grupper, som på grund av sin sociala situation har särskilt behov av stöd.

De olika regler och åtgärder som jag har redovisat garanterar i allmänhet att den enskilde får en korrekt och god behandling i sina kontakter med samhällsorganen. Tillämpningen av bestämmelserna har dock stor betydelse. De offentligt anställda har därvid en nyckelroll. De skall se till att syftet med lagstiftningen uppfylls i verkligheten. Kontakterna med de berörda människorna är då av stor vikt. En förtroendefull samverkan mellan medborgarna och myndigheterna torde i många fall vara avgörande för om en reform skall få avsedd verkan. Arbetsgruppen bör behandla dessa problem och lägga fram förslag till åtgärder. Det bör vara av intresse att genom arbetsgruppen få till stånd studier av hur intentionerna i ett reformbeslut förs ut till praktisk tillämpning i den direkta kontakten mellan medborgarna och samhällsorganen. Arbetsgruppen bör vidare från den här synpunkten, i samråd med Statens personalutbildningsnämnd, uppmärksamma utbildningsfrågorna. En granskning bör göras av utbildningsinnehållet för sådana grupper som har omfattande kontakter med allmänheten. Förutsättningarna för särskild fortbildning på arbetsplatserna bör även studeras. En fråga som i detta sammanhang är av stor vikt gäller den språkliga utformningen av skrivelser, databehandlade meddelanden, blanketter etc. Arbetsgruppen bör överväga åtgärder i syfte att göra myndigheternas språk klart och enkelt så att det lätt kan förstås av den enskilde.

Arbetsgruppen bör vara oförhindrad att även ta upp andra frågor inom utredningsområdet än dem som jag nämnt i det föregående.

Ett översynsarbete om förhållandet mellan medborgare och samhällsorgan måste självfallet bedrivas i nära kontakt med de anställda som dagligen kommer i kontakt med problemen. Jag anser det vara av stort värde om representanter för de tre fackliga huvudorganisationerna ingår i arbetsgruppen liksom företrädare för kommunförbunden och försäkringskasseförbundet. En aktiv medverkan från deras sida utgör enligt min mening en garanti för att utredningsarbetet kan inriktas på de centrala problemen.



## Direktiv av den 22 augusti 1976

Vid föredragningen i regeringen den 22 december 1976 anförde departementschefen, statsrådet Antonsson, bl. a. följande:

Vårt samhälles alltmer komplicerade karaktär med omfattande regleringar och svåröverskådlig myndighetsorganisation medför åtskilliga problem för de enskilda medborgarna. Samhället är enligt många mening alltför byråkratiskt med onödigt många och invecklade bestämmelser och dålig kontakt mellan myndigheterna och medborgarna. Det är självfallet allvarligt om enskilda människor upplever sig stå i en motsatsställning till samhället och känner ett avstånd till myndigheterna. Det är därför angeläget att åtgärder vidtas för att underlätta medborgarnas kontakter med myndigheterna och över huvud taget minska byråkratin i samhället.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 19 augusti 1976 har tillsatts en arbetsgrupp (Kn 1976:01) för översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan. I arbetsgruppen ingår bl. a. företrädare för kommunförbunden, försäkringskasseförbundet och de tre fackliga huvudorganisationerna.

Arbetsgruppens uppdrag har nyligen berörts av konstitutionsutskottet i ett betänkande (1976/77:15) med anledning av motioner om den enskildes rätts-säkerhet i förvaltningen m. m. I betänkandet, som har godkänts av riksdagen, anför utskottet att arbetsgruppen är ett steg i rätt riktning men att man kan ställa sig något tveksam till uppläggningsarbetet. Det är därför enligt utskottet naturligt om regeringen prövar hur utredningsarbetet skall bedrivas i fortsättningen.

Jag kan i allt väsentligt ansluta mig till de riktlinjer som drogs upp i direktiven för arbetsgruppen. Dessa kan alltså enligt min mening ligga till grund för det fortsatta arbetet. Jag har emellertid en annan uppfattning om de lämpligaste formerna för arbetets ledning och organisation.

Frågornas karaktär gör det enligt min mening önskvärt att arbetet ges en stark parlamentarisk förankring. Jag anser därför att arbetsgruppen bör ersättas av en parlamentarisk kommitté. Samtidigt anser jag emellertid att det är nödvändigt att bedriva arbetet i nära kontakt med de stora organisationerna. Detta bör ske genom att företrädare för dessa knyts till utredningen som sakkunniga.

Utredningsarbetet kommer att sträcka sig över vida fält och beröra frågor av mycket skiftande karaktär. Arbetets närmare uppläggning måste därför ägnas noggranna överbäganden. Även om det måste bli kommitténs uppgift att själv finna de lämpligaste arbetsformerna, vill jag i anslutning till de nämnda riksdagsuttalandena utveckla några synpunkter i detta avseende.

Kommitténs utredningsarbete kan enligt min mening lämpligen organiseras i arbetsgrupper. Utan att vilja binda kommitténs ställningstagande på denna punkt vill jag peka på att uppgifterna täcker åtminstone fyra i princip skilda arbetsfält, som vart för sig kräver aktiva insatser.

En central uppgift för kommittén blir att pröva om ändringar kan göras i sådana författningsbestämmelser som allmänheten uppfattar som omotiverade eller onödigt komplicerade. För att nå resultat av verklig betydelse för de enskilda bör kommittén i enlighet med de tidigare direktiven göra det möjligt för enskilda och organisationer att framföra synpunkter och önskemål om förändringar. Denna del av utredningsarbetet kan enligt min bedömning få stor omfattning. Det är uppenbart att de företrädare för organisationer som knyts till kommittén bör kunna lämna viktiga bidrag i detta arbete.

En annan grupp av uppgifter gäller möjligheterna att förbättra informationen om samhällsorganens verksamhet och att bistå medborgarna på bästa sätt vid deras kontakter med myndigheter. Till detta område hör frågor om kon-

taktpersoner vid myndigheter, om kommunbibliotekens roll som förmedlare av information, om lokalkontorsverksamhet m. m. Med hänsyn till att många av dessa frågor har en nära anknytning till den kommunala verksamheten bör utredningen kunna dra särskild nytta av kommunförbundens sakkunskap och erfarenheter.

En grupp för sig bildar de frågor om myndigheternas språk och om utformningen av skrivelser och blanketter etc. som nämns i arbetsgruppens direktiv. Det är av stor vikt att kraftfulla insatser görs för att åstadkomma förbättringar på dessa områden.

Ett annat arbetsområde omfattar frågor av juridisk karaktär, t. ex. de som gäller förvaltningslagen (1971:290) och rättshjälpslagen (1972:429). Jag vill understryka betydelsen av att i detta utredningsarbete beakta synpunkter som gäller de enskildas rättssäkerhet inom förvaltningen. På detta område skall kommittén ha befogenhet att själv utarbeta förslag till partiella reformer. Det skall däremot inte vara en uppgift för kommittén att gå närmare in på lagstiftningsfrågor av större räckvidd. I det utskottsbetänkande som jag tidigare nämnde framhålls som särskilt angeläget att förvaltningslagen blir föremål för översyn. Kommittén bör ta upp denna fråga med förtur och i första hand redovisa en allmän bedömning av reformbehovet. Rättshjälpsystemet i dess helhet ses f. n. över av rättshjälpsutredningen (Ju 1975:07). Eftersom den utredningen har till huvuduppgift att effektivisera det nuvarande systemet på området, bör kommitténs undersökning i denna del främst inriktas på frågan om rättshjälpsreformen är tillräckligt känd för den breda allmänheten.

Kommittén bör under arbetets gång samråda med, förutom nämnden för samhällsinformation, statens personalutbildningsnämnd och rättshjälpsutredningen som nämns i arbetsgruppens direktiv, även besparingsutredningen (Fi 1975:01), decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01) och den kommitté med uppdrag att utreda frågan om minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna som jag i dag ämnar begära bemyndigande att få tillkalla.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommundepartementet

att tillkalla en kommitté med högst nio ledamöter med uppdrag att göra en översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

... of the ...  
 ... of the ...  
 ... of the ...

... of the ...  
 ... of the ...  
 ... of the ...

... of the ...  
 ... of the ...  
 ... of the ...

... of the ...  
 ... of the ...  
 ... of the ...

... of the ...  
 ... of the ...  
 ... of the ...

... of the ...  
 ... of the ...  
 ... of the ...

... of the ...  
 ... of the ...  
 ... of the ...

... of the ...  
 ... of the ...  
 ... of the ...

... of the ...  
 ... of the ...  
 ... of the ...

... of the ...  
 ... of the ...  
 ... of the ...

... of the ...  
 ... of the ...  
 ... of the ...

... of the ...  
 ... of the ...  
 ... of the ...

... of the ...  
 ... of the ...  
 ... of the ...

## Bilaga 2    Kontakter med allmänheten, skrivelser och remisser

### Kontakter med allmänheten

Som nämnts i kapitel 3 har det ingått som ett led i vårt utredningsarbete att ha kontakt med allmänheten. Detta har skett dels genom att vi besökt olika platser i landet och där haft "öppet hus" för allmänheten, dels genom att vi tagit emot brev och telefonsamtal från bl. a. enskilda personer.

Vi har haft öppet hus enligt följande.

1. Den 31 maj 1977 i Göteborg. Besöket genomfördes i samarbete med Göteborgs kommun, informationsavdelningen.
2. Den 6-7 oktober 1977 i Falun. Besöket genomfördes i samarbete med Falu kommun.
3. Den 3-4 november 1977 i Robertsfors. Besöket genomfördes i samarbete med Robertsfors kommun.
4. Den 24 november 1977 i Eskilstuna. Besöket genomfördes i samarbete med informationsavdelningen vid Volvo BM AB och fackliga representanter vid företaget.
5. Den 10 maj 1978 i Västerås. Besöket genomfördes i samarbete med de största politiska partiernas lokalavdelningar och ägde rum i en förort.

Vid dessa tillfällen har närmare 200 personer sammanlagt tagit kontakt med oss. Åtskilliga av dem har tagit upp mer än en fråga.

Fram t. o. m. februari 1979 har vi fått närmare 500 brev och telefonsamtal från allmänheten.

De ämnesområden som allmänheten oftast har tagit upp med oss är i ordning följande:

Skatter och uppbörd, byggnads- och fastighetsfrågor, försäkringskassefrågor, kommunikationsfrågor, bostadsfrågor, rättväsendet, sjuk- och hälsovård samt utbildning och studiestöd.

De faktorer i kontakterna med myndigheterna som var anledning till att allmänheten hörde av sig till oss var följande:

Bemötande och kontakter	35 %
Information	9 %
Krångliga regler	34 %
Språk	22 %

---

100 %

## Överlämnade skrivelser m. m.

Följande skrivelser m. m. har överlämnats till oss av regeringen för att ingå i vårt utredningsarbete.

1. Skrivelse den 25 november 1976 av riksdagens revisorer jämte dess granskningspromemoria Samhällsinformation (nr 1/1976).
2. Skrivelse den 12 februari 1976 av riksdagens revisorer angående effekterna av förvaltningslagens införande.
3. Skrivelse den 23 december 1976 av skolöverstyrelsen rörande 9 § förvaltningslagen.
4. Skrivelse den 14 december 1977 av riksdagen (1977/78:91) med överlämnande av socialförsäkringsutskottets betänkande (1977/78:16) med anledning av motion om förenklat förfarande vid handläggning av bidragsansökningar.

## Avgivna skrivelser

I skrivelser till olika myndigheter har vi tagit upp frågor som ligger inom vårt arbetsområde. Nedan följer en sammanställning över dessa skrivelser och vilka frågor de behandlar.

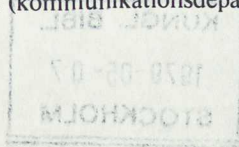
1. Skrivelse den 24 augusti 1977 till 7 invandrarbyråer med begäran om uppgifter om särskilda problem för invandrare vid kontakter med myndigheter.
2. Skrivelse den 12 september 1977 till invandrarrådet med begäran om uppgifter om särskilda problem för invandrare vid kontakter med myndigheter.
3. Skrivelse den 14 oktober 1977 till bostadsdepartementet angående ansökningar om lån och bidrag till energibesparande åtgärder.
4. Skrivelse den 9 november 1977 till 15 myndigheter med begäran om uppgifter om förekomsten av "hotspråk" i blanketter m. m.
5. Skrivelse den 9 december 1977 till namnlagsutredningen, justitiedepartementet, om enklare stavändringar och avgift för dessa.
6. Skrivelse den 23 december 1977 till bostadsstyrelsen om bostadslån av olika slag och ansökningsförfarandet i dessa.
7. Skrivelse den 23 december 1977 till bostadsdepartementet om förenklat byggnadslovsförfarande.
8. Skrivelse den 8 februari 1978 till bostadsstyrelsen om ansökningsförfarandet rörande bostadsbidrag.
9. Skrivelse den 8 februari 1978 till nämnden för alkoholfrågor, socialstyrelsen, angående lagen om handel med drycker.
10. Skrivelse den 7 april 1978 till 1976 års fastighetstaxeringskommitté, budgetdepartementet, om 197 § i taxeringslagen m. m.
11. Skrivelse den 11 april 1978 till 22 myndigheter med begäran om uppgifter om verksamhet i syfte att förenkla för allmänheten.
12. Skrivelse den 27 april 1978 till delegationen för social forskning, socialdepartementet, om behovet av kartläggnings- och utvecklingsarbete på samhällsarbetsområdet.

13. Skrivelse den 27 april 1978 till kommundepartementet om översyn av förvaltningslagen.
14. Skrivelse den 27 april 1978 till regeringen om förslag om en samhälls-guide.
15. Skrivelse den 15 juni 1978 till riksförsäkringsverket om förenklingar inom tandvårdsförsäkringen.
16. Skrivelse den 15 juni 1978 till utredningen för översyn av den allmänna tandvårdsförsäkringen, socialdepartementet, om förenklingar inom tandvårdsförsäkringen.
17. Skrivelse den 4 september 1978 till domstolsverket om allmänhetens kännedom om rättshjälpsystemet.
18. Skrivelse den 26 september 1978 till 24 myndigheter med information om vårt arbete med "hotspråket".
19. Skrivelse den 29 september 1978 till 73 myndigheter och andra samhällsorgan med begäran om uppgifter om svenskutbildning m. m. för de anställda.
20. Skrivelse den 5 oktober 1978 till kommittén för översyn av förvaltningslagen, justitiedepartementet, om bestämmelse om tolk i förvaltningslagen.
21. Skrivelse den 20 oktober 1978 till studiestödsutredningen, utbildningsdepartementet, med synpunkter i anslutning till regeringens tilläggsdirektiv till studiestödsutredningen.
22. Skrivelse den 6 april 1979 till regeringen om en svensk ordbok för envar.

## Remisser

Vi har avgivit remissyttranden i följande ärenden:

1. Studiestödsutredningens betänkande (SOU 1977:31) Studiestöd. Alternativa utvecklingslinjer (utbildningsdepartementet, dnr 2815/77).
2. Skrivelse den 2 maj 1977 av rikspolisstyrelsen angående tillämpningsföreskrifter till och ändringar i lagen (1938:121) om hittegods (justitiedepartementet, dnr 1242/77).
3. Språksektionens framtid – ett förslag. Förslag från statens invandrarverk rörande dess språksektions framtida arbetsuppgifter och organisation (arbetsmarknadsdepartementet, dnr IM 2686/77).
4. Samhällsinformationens principiella problem. En diskussionspromemoria från nämnden för samhällsinformation (budgetdepartementet, dnr 4819/77).
5. Renhållningskommitténs betänkande (SOU 1978:24) Ny renhållningslagstiftning (jordbruksdepartementet, dnr 610/78).
6. Skolöverstyrelsens förslag till förändring av grundskolans läroplan (utbildningsdepartementet).
7. Förslag om införande av bestämmelser rörande centralantennanläggningars teletekniska utförande (kommunikationsdepartementet, dnr II 1349/78).



8. Vägtrafikskatteutredningens betänkande (Ds B 1978:5) Översyn av vägtrafikbeskattningen, Del 1, Kilometerskatt (budgetdepartementet, dnr 3671/78).
9. Datalagstiftningskommitténs betänkande (SOU 1978:54) Personregister – Datorer – Integritet (justitiedepartementet, dnr 1697/78).
10. Decentraliseringsutredningens betänkande (SOU 1978:52) Lägg besluten närmare människorna! (kommundepartementet, dnr R 1191/78).
11. Bostadsdepartementets promemoria (Ds Bo 1978:3) Förenklad byggnadslovsprövning (bostadsdepartementet, dnr R 2370/78).



# Statens offentliga utredningar 1979

## Kronologisk förteckning

---

1. Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. S.
2. Naturmedel för injektion. S.
3. Regional laboratorieverksamhet. Jo.
4. Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. Ju.
5. Konsumentinflytande genom insyn? H.
6. Polisen. Ju.
7. Tandvården i början av 80-talet. S.
8. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder – bakgrund och problemanalys. E.
9. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden – introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. E.
10. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. E.
11. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. E.
12. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. Kn.
13. Konkurs och rätten att idka näring. Ju.
14. Naturvård och täktverksamhet. Jo.
15. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. Jo.
16. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. A.
17. Kulturhistorisk bebyggelse – värd att värda. U.
18. Museijärnvägar. U.
19. Jaktvårdsområden. Jo.
20. Anhöriga. S.
21. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. S.
22. Barn och döden. S.
23. Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. B.
24. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. A.
25. Nya namnregler. Ju.
26. Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. S.
27. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. A.
28. Barnolycksfall. S.
29. Lotterier och spel. H.
30. Lotterier och spel. Bilagor. H.
31. Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Kn.



# Statens offentliga utredningar 1979

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. [4]  
Polisen. [6]  
Konkurs och rätten att idka näring. [13]  
Nya namnregler. [25]

### Socialdepartementet

Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. [1]  
Naturmedel för injektion. [2]  
Tandvården i början av 80-talet. [7]  
Utredningen rörande vissa frågor beträffande sjukvård i livets slutskede. 1. Anhöriga. [20] 2. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. [21] 3. Barn och döden. [22]  
Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. [26]  
Barnolycksfall. [28]

### Ekonomidepartementet

Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder – bakgrund och problemanalys. [8]  
2. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden – en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. [9] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. [10] 4. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. [11]

### Budgetdepartementet

Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. [23]

### Utbildningsdepartementet

Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda. [17]  
Museijärnvägar. [18]

### Jordbruksdepartementet

Regional laboratorieverksamhet. [3]  
Naturvårdskommittén. 1. Naturvård och täktverksamhet. [14] 2. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. [15]  
Jaktvårdsområden. [19]

### Handelsdepartementet

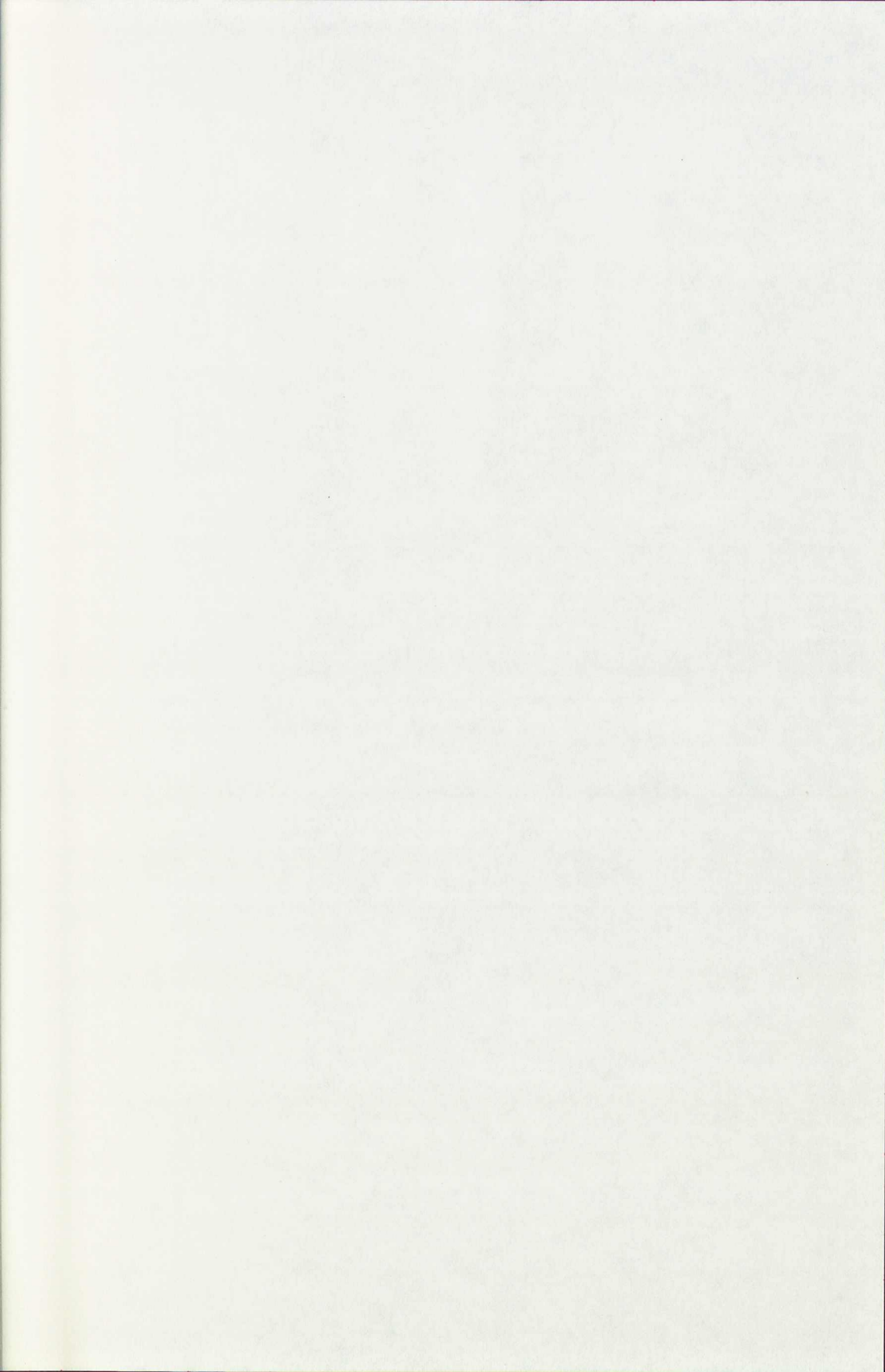
Konsumentinflytande genom insyn? [5]  
Lotteriutredningen. 1. Lotterier och spel. [29] 2. Lotterier och spel. Bilagor. [30]

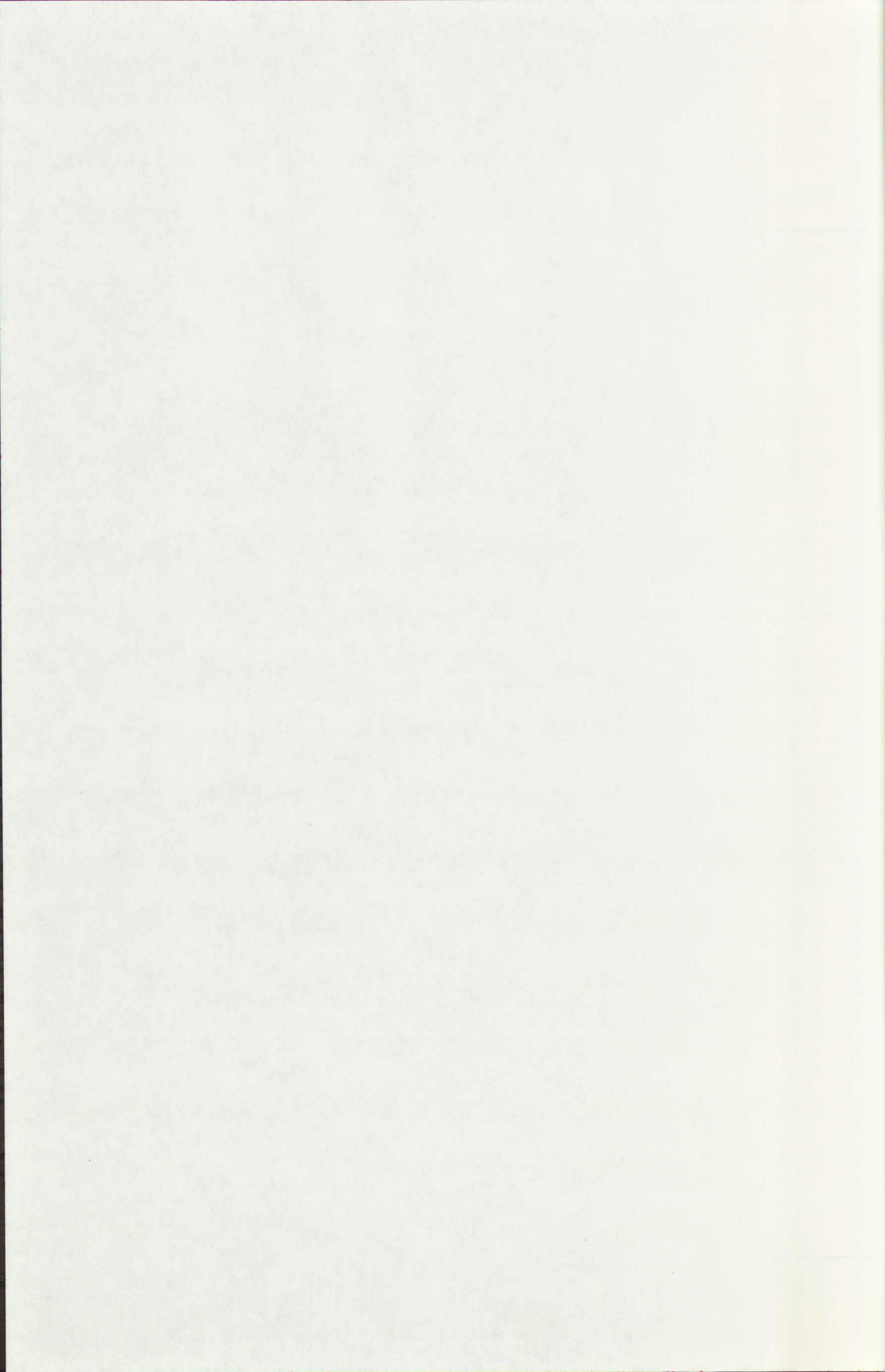
### Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. [16] 2. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. [24] 3. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. [27]

### Kommundepartementet

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. [12]  
Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. [31]









**LiberFörlag**  
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04888-4  
ISSN 0375-250X