

KURT HOLMGREN:

Kampen mot byråkrati och krångel

Byråkratiskt krångel är något som allmänheten tycker sig möta överallt i förvaltningen. Regeringen Fälldin har därför satt till ett antal utredningar för att undersöka vad som förekommer av det slaget och för att föreslå motåtgärder. Förre regeringsrådet Kurt Holmgren, som skrivit denna artikel, understryker att utredningarna inte kommer att få någon lätt uppgift. Han påpekar något som inte alla tänkt på, nämligen att svårigheterna att få ärenden avgjorda ofta nog kan sammanhånga med det moderna sättet att låta lekmannastyrelser få den beslutanderätt, som tidigare tillkom en tjänsteman, vilken givetvis arbetade fortare än en nämnd. Han skriver också att resultaten av de nu tillsatta antikrångelkommittéerna i hög grad beror på vad deras ordförande och sekreterare duger till.

Under valrörelsen förekom från den borgerliga sidan mycket klank på byråkratin. Med detta menades då inte den offentliga förvaltningen som sådan utan mera en felaktig attityd från tjänstemännens sida, ett stelt och inhumant sätt att handlägga olika sorters angelägenheter, en onödig formalism etc. Erfarenheten visar, att en sådan kritik alltid får stark genklang hos allmänheten. Belysande för ämnets aktualitet är, att man också från fd regeringspartiets sida börjat ta upp liknande synpunkter – ej minst "Aftonbladet" innehåller titt som tätt anfall på "byråkratin". I början av augusti 1976 tillsatte dåvarande kommunministern en arbetsgrupp under ordförandeskap av statssekreteraren i departementet, som skulle förbättra kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen. Direktiven var mycket utförliga och – för att använda ett modeuttryck – luddiga; de omfattade praktiskt taget allt mellan himmel och jord.

Efter regeringsskiftet har saken tagits upp på annan och lite mera specificerad bas. En ny kommitté har tillsatts, och inom dess ram skall inte mindre än fyra arbetsgrupper verka i byråkratibekämpande syfte.

Den första arbetsgruppen skall helt allmänt pröva om ändringar kan göras i sådana författningsbestämmelser, som allmänheten uppfattar som omotiverade eller onödigt komplicerade. Med all rätt sägs, att denna del av utredningsarbetet kan få stor omfattning. En andra grupp skall syssla med uppgiften att förbättra informationen om samhällsorganens verksamhet och bistå medborgarna i deras kontakter med myndigheter. Här nämns konkret ett intressant upp-

slag, enligt vilket kommunbiblioteken skulle kunna få en roll som förmedlare av information. En tredje grupp skall syssla med myndigheternas språk och utformning av skrivelser och blanketter. Det rör sig då om ett reformönskemål, som drivits sedan decennierna, men nog kan det tänkas, att man kan komma ytterligare några steg på vägen mot ett lättbegripligare skrivsätt. Ett exempel bland många på lagstiftares och byråkraters ovillighet att förnya sin terminologi och närma sig genomsnittsborgarens språkbruk är det envisa fasthållandet vid ordet besvär såsom beteckning för klagomål över tex en myndighets beslut – "besvär" betyder ju för den vanlige svensken något helt annat än klagoskrift.

Den fjärde arbetsgruppen skall syssla med frågor av juridisk karaktär, tex sådana som gäller 1971 års lag om förvaltningsproceduren, den sk förvaltningslagen, samt rätts-hjälplagen av 1972. Ifråga om förvaltningslagen kan det synas egendomligt, att man redan nu skall söka förenkla den lagen, som redan vid sin tillkomst var en starkt för-enklad upplaga av tidigare utredningsförslag. Som ett exempel på aktuella problem kan man måhända säga, att det borde finnas möjligheter att något inskränka området för obligatorisk motivering av en del beslut – den bestämmelsen kan vålla åtskilligt krångel särskilt för juridiskt otränade tjänstemän och lär fö tillämpas ganska ojämnt.

Utöver den nu nämnda kommittén med dess fyra arbetsgrupper har, också i kom-mundepartementet, tillsatts en annan kom-mitté, vars direktiv går ut på minskad stats-kontroll över kommunerna och landstingen.

Meningen med översynen sägs vara att mönstra ut sådana detaljföreskrifter, som med kommunernas och landstingens nume-ra bättre arbetsorgan inte längre är nödvän-diga. Det antyds allmänt, att statlig tillsyn över kommunerna i samma utsträckning som hittills blivit obehövlig, och därför skall kommittén kartlägga och behandla, ev av-skaffa, olika former av statlig tillsyn och kon-troll. Särskilt skall man tänka på beslut, som hittills krävt fastställelseprövning av rege-ring eller statlig myndighet. Det är troligt, att man kan komma en bit på vägen i det här avseendet, men å andra sidan får man inte glömma, att ju mer man reducerar statlig till-syn och kontroll, ju större blir risken att till-lämpningen på känsliga punkter blir helt oli-ka i olika delar av landet, och sådant väcker lätt förargelse och irritation – med ty åtföl-jande krav på nya instruktioner och regler.

Ännu en utredning hör hemma i budget-departementet och gäller bättre metoder för planering och hushållning i statsförvaltning-en. Här är det alltså ej så mycket en antiby-råkratisk tendens som i de förra fallen utan snarare önskemål om en effektivisering av statsverksamheten. Kommittén bör, heter det, diskutera olika tillvägagångssätt för att undvika alltför omfattande bindningar i statsbudgeten och därmed vidga den framtida politiska handlingsfriheten. Ett besläktat problem sägs vara de tillkommande anslags-behov i anslutning till tidigare beslut, som ofta anmäls i myndigheternas anslagsframställ-ningar och kan innebära obehagliga över-raskningar för departementen. – Det redan sagda utgör stora saker, men dessutom skall kommittén överväga förbättringar i syfte att

motverka krångliga och omständliga handlingsrutiner i förvaltningen, därjämte vilka metoder som lämpligen bör användas för att avläsa förändringar i kostnader, efterfrågan och behov. Här nämns idén att avgiftsbelägga tjänster – för att få ett bättre mått på allmänhetens behov av den ifrågavarande verksamheten. Det bör tjäna som uppmuntran för nationalekonomen professor Dahmén, som länge drivit kravet på avgiftsbeläggning av en del tjänster men hittills sett sin tanke mötas med mycken kyla.

Krafttag behövs

Allmänt kan man om dessa utredningar säga, att det är tillfredsställande att man tar krafttag för att komma till rätta med krångel-Sverige. I vilken mån utredningarna får någon effekt kommer här som eljest mest att hänga på vad ledning och sekreterare i de olika kommittéerna visar sig duga till. Det är också en anledning påpeka, att vad vi vanliga medborgare uppfattar som byråkrati och krångel mycket ofta – för att inte säga i allmänhet – är effekten av olika regleringsbeslut, som regering och riksdag, kanske i skön enighet mellan partierna, har fattat. De byråkratiseringseffekter, som man senare konstaterar, kan ofta inte avlägnas utan att man reducerar eller avskaffar den reglering, som man förut infört.

Slutsatsen blir då att man skall tänka sig för, innan man beslutar nya regleringar av näringar och yrken, nya kontrollföreskrifter med avseende på människors liv och verksamhet. Det skall villigt medges, att det inte alltid är lätt att stå emot kraven på reglering-

ar och kontroller. Massmedia, intressentföreningar och diverse politiska påtryckningsgrupper engagerar sig som bekant emellanåt häftigt för krav på "staten" i detta hänseende, som det kan vara svårt för ett statsråd, ett verk eller en länsstyrelse att stå emot utan att verka kallsinnig eller likgiltig gentemot folkliga önskemål.

Man får inte heller glömma att en del med rätta populära drag i de sista årens administrativa reformarbete snarast varit ägnade att försvåra än att underlätta ett snabbt och smidigt förvaltningsarbete. Jag syftar här särskilt på strävanden att överföra beslutanderätten från enstaka ämbetsmän till nämnder eller kollegier med representanter för olika intresseinriktningar, folkrörelser, politiska partier etc. Här är erfarenheten, att det tar tid att kalla till sammanträden, att det inte är lätt att få ihop ledamöterna till en timme, som passar dem alla och sedan att få dem eniga. Allt detta kräver mycket mera tid än förut, då ämbetsmannen själv på egen hand raskt kunde bestämma sig och fatta beslut. Det är för en ofta gjord iakttagelse att införandet av lekmannelement i styrelser, nämnder och liknande institutioner gjort det svårare att sörja för likformig behandling av likartade ärenden, något som alltid är väsentligt och i all synnerhet gäller känsliga rättsärenden som körkortsindragningar, omhändertagande enligt sociallagar etc.

Riksdagens revisorer

I sammanhanget kan det vara anledning fästa uppmärksamheten på en annan sorts arbete för en bättre förvaltning, som på kort

sikt kan få stort praktiskt värde. Det är den genomgång, som riksdagens revisorer – statsrevisorerna – sedan något tid gör av balanserna hos olika statsorgan, alltså den eftersläpning med avgörandet av olika sorters ärenden, som dessvärre förekommer på många håll. Den eftersläpningen kan vara nästan lika oläglig för medborgarna som de brister som de tillsatta utredningarna skall syssla med.

Statsrevisorerna har gått igenom läget hos en rad olika ämbetsverk och myndigheter. De olika promemoriorna visar dessvärre, att eftersläpningen på många håll är allvarlig och på vissa håll nästan skandalös. Det aktuella fallet är statens invandrarverk, vars långa handläggningstider man kunnat läsa om i tidningarna, men även patentverket och kammarkollegium tycks ha det bekymmersamt.

Revisorerna har också konstaterat, att domstolarna på sina håll uppvisar balanser som är föga meriterande. På senare år har det huvudsakligen varit skattedomstolarna som varit föremål för kritik. Det föreligger en betydande kontrast mellan å ena sidan skattemyndigheternas älskvärda påpekanden till deklaranterna att man minsann kan klaga till länsskatterätten över skattebeslut, som man anser felaktiga, ev gå vidare till kammarrätten, å andra sidan den långa tid

som det tar att få besked. Hos kammarrätterna har det kunnat dröja bortåt tre år innan man får sitt utslag i ett skattemål. Hos länsskatterätterna – alltså den första klagoinstansen – tycks väntetiden nu vara ett år och visar tendens att stiga. En sådan eftersläpning borde inte få förekomma inom en statsförvaltning, som gör anspråk på att anses modern och effektiv.

En norsk statsminister, Johan Sverdrup, myntade för 100 år sedan den för sin tid välfunna satsen att statens uppgift blott var att sörja för "de store nødvendigheter i samfundet". Härmed menade han sådant som regering, polis, försvar, domstolar, en del skolor, en nödtorftig fattigvård – knappast mer. I 1970-talets Europa är statens uppgifter som bekant tiofalt större – enbart slagordet "välfärdsstaten" markerar en väldig utvidgning av det äldre statsändamålet. I det läget är det dubbelt viktigt att regering och myndigheter vakar över att statsapparaten fungerar rationellt och någorlunda gnisselfritt. Tillsättandet av antikrånglutredningarna liksom statsrevisorernas granskning av eftersläpningarna vittnar lyckligtvis om att man på maktägande håll inser vikten av det sagda. Man har endast att önska utredningsmän och revisorer all framgång i deras arbete.