SOU
1976:61

STATLIG PERSONAL UTBILDNING

Ett principförslag

Betänkande från utredningen om den statliga personalutbildningens fortsatta inriktning och organisation

SOU
1976:61

STATLIG PERSONAL UTBILDNING

Ett principförslag

Betänkande från utredningen om den statliga personalutbildningens fortsatta inriktning och organisation

23/6

Statens offentliga utredningar
1976:61
Finansdepartementet

Statlig personalutbildning

Ett principförslag

Utredningen angående den statliga personalutbildningens fortsatta inriktning och organisation

Stockholm 1976

Omslag Jan Boman
ISBN 91-38-03152-3
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1976

Till Statsrådet och chefen för budgetdepartementet

Kungl. Maj:t bemyndigade den 13 september 1974 dåvarande statsrådet Bertil Löfberg att tillkalla en sakkunnig för att utreda frågan om den statliga personalutbildningens fortsatta inriktning och organisation m. m. Regeringen föreskrev genom beslut den 28 oktober 1976 att bemyndigandet skall gälla statsrådet Mundebo.

Den 28 oktober 1974 tillkallades generaldirektören Bo Martinsson som utredningsman.

Sedan Martinsson den 6 oktober 1976 erhållit begärt entledigande tillkallades den 11 oktober 1976 avdelningsdirektören Lars Jeding som utredningsman.

Att som experter biträda utredningsmannen tillkallades den 14 november 1974 ombudsmännen Ingemar Andersson, Statsanställdas Förbund, Christer Asplund, TCOs statstjänstemannasektion och Per Gothefors, Centralorganisationen SACO/SR.

Att som experter biträda utredningsmannen har den 9 juni 1975 också tillkallats avdelningsdirektören Anders Eriksson och den 26 augusti 1976 departementssekreteraren Ulf Lagerström.

Som sekreterare åt utredningsmannen har avdelningsdirektören Lars Jeding varit förordnad fr. o. m. den 28 oktober 1974 t. o. m. den 10 oktober 1976.

Sedan Jeding tillkallats som utredningsman förordnades den 11 oktober 1976 kanslisekreteraren Bo Claeson som sekreterare.

Som biträdande sekreterare åt utredningsmannen har varit förordnade kanslisekreteraren Bo Claeson fr. o. m. den 22 september 1975 t. o. m. den 10 oktober 1976 och fil. lic. Björn Lagerbäck fr. o. m. den 1 mars t. o. m. den 28 september 1976.

I utredningens arbete har också deltagit företrädare för skolöverstyrelsen och universitetskanslersämbetet.

Chefen för finansdepartementet har till utredningsmannen överlämnat följande handlingar att övervägas vid utredningens arbete.

- Skrivelse från statens personalnämnd den 20 september 1974 om ändring i cirkuläret (1966:381) till statsmyndigheterna om bestridande av kostnader för vissa personalvårdande åtgärder, m. m.,
- rapport från statskontoret dagtecknad den 4 september 1974 rörande personaladministrativ utbildning,

- promemoria (nr 107) från departementsutredningens decentraliseringsgrupp dagtecknad den 15 oktober 1968 angående ärenden om tjänstemans löneförmåner vid deltagande i studier, m. m.,
- betänkande (SOU 1975:43) från utredningen angående kvinnornas situation i den statligt reglerade offentliga förvaltningen vad avser förslagen om personalutbildning.

Utredningen har den 19 augusti 1975 avgivit yttrande över förslag till vidareutbildning av anställda i lägre lönegrader vid vissa myndigheter i Stockholm (det s. k. Garnisonsprojektet) som avgivits av utredningen angående kvinnornas situation i den statligt reglerade offentliga förvaltningen.

Utredningen har samarbetat med riksrevisionsverkets projektgrupp för förvaltningsrevisionell studie av statens personalutbildningsnämnd (PUN). Revisionsrapporten biläggs betänkandet.

PUN har i olika led medverkat i utredningens arbete. Bl. a. har PUN kartlagt den nuvarande chefs- och ledarutbildningen i statsförvaltningen.

I sitt arbete har utredningen vidare anlitat statskontoret, som utfört en studie av utbildning som medel i administrativt förändringsarbete. Statskontorets rapport biläggs betänkandet. För visst kartläggningsarbete har vidare anlitats statistiska centralbyrån och Statskonsult AB.

Utredningen har för sitt arbete företagit studieresor till USA, England och Canada.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande "Statlig personalutbildning – ett principförslag". I detta redovisas några huvuddrag i den hittillsvarande personalutbildningen för statligt anställda. Vidare framläggs förslag till mål och fortsatt inriktning av den statliga personalutbildningen, förslag till ökad samverkan mellan statlig personalutbildning och det allmänna utbildningsväsendet samt förslag om personalutbildningens fortsatta planering och finansiering. Slutligen framläggs förslag om den centrala organisationen av statlig personalutbildning samt ansvarsfördelningen mellan vissa berörda organ.

Utredningen fortsätter sitt arbete. Under 1977 beräknar utredningen att kunna framlägga principförslag om inriktning avseende chefs- och ledarutbildning, företagsdemokratiutbildning, arbetsmiljöutbildning m. fl. områden som utredningsuppdraget anger. Vidare kommer utredningen att framlägga förslag om fortsatt pedagogiskt utvecklingsarbete inom ramen för den statliga personalutbildningen. Utredningen kommer samtidigt att redovisa beräkningar av de kostnader som förslagen medför.

Stockholm den 23 november 1976

Lars Jeding

Ingemar Andersson *Christer Asplund* *Per Gothefors*

/Bo Claeson

Innehållsförteckning

Utredningens direktiv

Personalutbildning har under senare tid kommit att få en allt större betydelse i statsförvaltningen. Utbildningsvolymen har vuxit snabbt. Gjorda beräkningar pekar mot att det årliga antalet utbildningsdagar f. n. uppgår till omkring 1 500 000.

Huvuddelen av personalutbildningsverksamheten anordnas av de enskilda myndigheterna för den egna personalen.

Den statliga personalutbildningen var föremål för en översyn genom den år 1961 tillsatta personalutbildningsberedningen. Enligt direktiven skulle beredningen på grundval av en överblick i stora drag över den statliga personalutbildningens art, målsättning och omfattning principiellt överväga vilka möjligheter till en ändamålsenlig samordning av utbildning som kunde föreligga samt vilka åtgärder i övrigt som kunde vara ägnade att rationalisera och effektivisera utbildningen.

Beredningen utarbetade förslag till ett betydande antal kurser och lämnade därutöver förslag till ett centralt statligt personalutbildningsorgan för att genomföra de föreslagna kurserna (SOU 1966:57). I huvudsaklig överensstämmelse med personalutbildningsberedningens förslag inrättades sedermera statens personalutbildningsnämnd (PUN).

PUN är centralt organ för den statliga personalutbildningen. Enligt instruktionen (SFS 1967:454) är PUNs huvuduppgifter att planera och genomföra personalutbildning som är gemensam för flera myndigheter, att bistå statliga myndigheter vid utformningen av deras inomverksutbildning samt att främja samordningen av statlig personalutbildning och verka för att utbildningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Vidare åligger det PUN att informera myndigheterna om personalutbildning utanför statsförvaltningen, att följa utvecklingen på det vuxenpedagogiska området och inom det allmänna undervisnings- och utbildningsväsendet samt att verka för att statsförvaltningens behov i möjlig mån tillgodoses i allmänna undervisnings- och utbildningsanstalters verksamhet.

Den centralt bedrivna utbildningen har byggts ut efter hand. PUN genomför i dag utbildning inom flera områden där olika grupper statsanställda tidigare haft begränsade utbildningsmöjligheter. Förutom generell förvaltningsutbildning för bl. a. chefer, kanslister och nyanställd personal har utvecklats ett brett sortiment specialistkurser på bl. a. områdena löner och pensioner, personalledning och personalsamverkan, personaladministration, samhällsinformation och företagsnämndsverksamhet. Vid sidan av det centrala kursutbudet har skett en ökad satsning på konsultation och

förproducerat utbildningsmaterial i syfte att underlätta för myndigheterna att själva öka sina utbildningsinsatser. I anslutning härtill har utvecklats olika kurser på det pedagogiska området. Därutöver bedrivs central personalutbildning för statligt anställda bl. a. av statskontoret, riksrevisionsverket och statens personalnämnd (SPN).

Under senare tid har frågor rörande vidareutveckling av den statliga personalutbildningen tilldragit sig ett ökande intresse på många håll inom statsförvaltningen. Bl. a. har statskontoret inom ramen för en samlad översyn av den statliga personaladministrationen behandlat personalutbildningsfrågor i ett särskilt projekt. Riksrevisionsverket har kartlagt personalutbildningsfunktionen ur främst förvaltningsrevisionella aspekter (rapport 1972:1030). Dessutom genomförs en rad myndighetsinterna utredningar om personalutbildningsfrågor exempelvis mål och medel för utbildningsplanering, personalutveckling, uppföljning av utbildningsinsatser osv.

Inom det allmänna undervisningsområdet har samtidigt reformarbetet gått mycket snabbt. Det tidigare splittrade skolsystemet har ersatts av en helt sammanhållen obligatorisk skola, grundskolan, och en sammanhållen men differentierad frivillig skola, gymnasieskolan. Den högre utbildningen har expanderat mycket kraftigt, framför allt under senare delen av 1960-talet. Samtidigt genomfördes en geografisk spridning av utbildningen till orter utanför de traditionella universitetsorterna. Andelen av befolkningen i gymnasial och eftergymnasial utbildning är numera en av de största i världen. Också vuxenutbildningen har reformerats. Stödet till folkbildningen har avsevärt förstärkts vilket medverkat till en snabb utveckling och breddning av framför allt studiecirkelverksamheten. En organisation för statlig och kommunal vuxenutbildning har byggts upp.

Med hänsyn till de snabba förändringarna i samhället uppstår ett behov av återkommande, kompletterande utbildning. Man måste därvid också räkna med att den undervisning som förmedlas genom det allmänna skolväsendets försorg – även om den i allt högre utsträckning inriktas mot bestämda yrkesområden – kommer att behöva kompletteras med olika slag av personalutbildning.

En bedömning av den statliga personalutbildningens framtida inriktning påverkas vidare av bl. a. följande faktorer.

Såväl den offentliga som den enskilda sektorn har under de senaste åren präglats av betydande strukturella omvandlingar. För statsförvaltningen har detta bl. a. fått till följd att nya myndigheter tillskapas och att andra slagits samman. Omorganisationer med stora återverkningar för både central och lokal förvaltning har genomförts. För att möjliggöra en bättre överblick och samordning av olika statliga verksamhetsområden och nivåer har utvecklingsinsatserna inom såväl de personaladministrativa, ekonomiadministrativa som rationaliseringstekniska områdena intensifierats. Inom det ekonomiadministrativa området har t. ex. den förvaltningsrevisionella verksamheten byggts ut, samtidigt som nya budgeteringsmetoder och enhetliga system för ekonomisk redovisning utvecklats. Inom personalområdet har en utveckling skett dels när det gäller den personaladministrativa planeringen, dels i mer uppgiftsorienterat arbete, t. ex. av system för omplacering till följd av omlokaliseringen av statlig verksamhet från stockholmsregionen.

Samtidigt med förändringarna inom ekonomi-, personal- och rationalise-

ringsområdena sker en utveckling mot att de traditionella gränserna dem emellan blir allt mindre markerade. En ökad samordning mellan den personaladministrativa planeringen och den ekonomiska planeringen och budgeteringen, mellan bemannings- och rationaliseringsplaneringen eftersträvas t. ex. alltmer.

Förändringar inom statsförvaltningen både vad gäller mer övergripande strukturella omdaningar, som jag tidigare givit exempel på, och den vardagsrationalisering som fortlöpande bedrivs av myndigheterna själva kommer att fortsätta. En förutsättning för de pågående förändringarna är emellertid att åtgärder sätts in för att tillvarata och utveckla kunnande och yrkesskicklighet hos berörda personalgrupper och för att underlätta omställningar till nya arbetsuppgifter för de anställda.

Omplaceringsverksamheten med hela statsförvaltningen som bas utgör exempel på åtgärder som möjliggör en sådan utveckling. Omplaceringsverksamheten inom statsförvaltningen måste dock kompletteras med utvidgade insatser för att förbättra möjligheterna till utbildning av omskolningskaraktär. Denna frågeställning har också tidigare berörts bl. a. i en skrivelse från PUN med förslag om utredning av kanslistutbildning m. m. Även personalpolitiska skäl i övrigt talar för en rekryterings- och personalutbildningspolitik som skapar förutsättningar för förbättrade möjligheter till internrekrytering och genomströmning från biträdes-, assistent- och motsvarande karriärer till högre tjänster. Detta kan också aktivt bidra till att bl. a. förbättra kvinnornas arbetssituation och befordringsmöjligheter.

Vid sidan om strukturomvandlingen och den tekniska och administrativa utvecklingen finns det andra förhållanden som påverkar det administrativa arbetet och därmed arbetsbetingelserna inom förvaltningen. Jag vill här framför allt peka på de reformer som genomförts i syfte att öka de anställdas medinflytande och medbestämmande. Som exempel härpå vill jag särskilt framhålla ändringarna i 3 § av statstjänstemannalagen, delegationens för förvaltningsdemokrati försöksverksamhet, kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statliga myndigheters styrelser och det omfattande arbetet inom arbetsmiljöområdet representerat bl. a. av statens arbetsmiljönämnds verksamhet.

Även organisatoriskt har det personaladministrativa verksamhetsområdet förändrats under de senaste åren. När PUN inrättades år 1967 fanns inte någon central förvaltningsmyndighet för den personaladministrativa verksamheten inom statsförvaltningen. I och med SPNs tillkomst har flera av de centrala personaladministrativa uppgifterna, som tidigare varit organisatoriskt åtskilda, samlats inom en myndighet. Betydande fördelar har härigenom vunnits inte minst då det gällt att åstadkomma en ökad samordning inom hela det personaladministrativa fältet. SPN har bl. a. ett centralt ansvar för den personaladministrativa planeringen där utbildningsplanering utgör ett delområde. Med stöd av sin instruktion medverkar också SPN i personaladministrativ utbildningsverksamhet.

Även om flera viktiga initiativ tagits för att få personalutbildningen anpassad till de förändrade förutsättningar som jag här givit några exempel på, finner jag det motiverat att en förnyad prövning och samlad bedömning av den statliga personalutbildningens inriktning och organisation nu sker.

Med hänsyn härtill och mot bakgrund av vad jag tidigare anfört förordar jag

att en sakkunnig tillkallas för att i ett första led utreda och lämna principförslag om vidareutveckling av den statliga personalutbildningens inriktning och organisation.

Bakom utbyggnaden av den statliga och den kommunala sektorn ligger som en viktig målsättning att med kollektiva medel lösa för medborgarna angelägna problem. Allt fler människor engageras också i samhällets reformarbete. Personalutbildning för statsanställda är ett viktigt led då det gäller att praktiskt omsätta reformarbetet.

Som allmän utgångspunkt för den sakkunniges arbete bör gälla att myndigheterna – liksom tidigare – har huvudansvaret för att den egna personalen är ändamålsenligt utbildad. Den centrala personalutbildningens uppgift bör vara att på olika sätt underlätta för myndigheterna att fullgöra detta ansvar.

I den statliga personalutbildningen bör därför också framgent möjligheterna till utbildning genom det allmänna undervisningsväsendet och samhällets arbetsmarknadsutbildning särskilt beaktas. Personalutbildningen bör vidare ha sådan uppläggning att den förutom att utgöra en grundläggande utbildning och fortbildning även kan utnyttjas för vidareutbildning och omskolning. Ökade insatser för omskolning och vidareutbildning ligger – enligt min mening – väl i linje med de senaste årens strävanden att underlätta genomströmningen mellan olika karriärer.

När det gäller den statliga personalutbildningens inriktning bör den sakkunnige bl. a. utreda behoven av förvaltningsanpassad administrativ grundutbildning som innefattar de olika administrativa delområdena ekonomiadministration, personaladministration och administrativ rationalisering samt allmän förvaltningskunskap kompletterad med påbyggnads- och specialistkurser inom dessa områden.

Vidare bör den sakkunnige utreda och om möjligt lämna ett samlat förslag till inriktning av de utbildningsinsatser som behövs till följd av förändringarna inom arbetsmiljö- och förvaltningsdemokratiområdet. Den sakkunnige bör därvid inhämta synpunkter från både de partsammansatta organ som arbetar inom området och de anställdas organisationer.

Såväl den tekniskt administrativa utvecklingen som utvecklingen mot en högre grad av demokratisering av arbetslivet har successivt bidragit till nya samarbetsformer med ökat inslag av projektarbete, med längre gående delegering av beslutsfunktioner och med ökat medinflytande för de anställda i arbets- och beslutsprocesser. Detta medför förändrade och delvis nya krav på arbetsledande personal på alla nivåer. Den sakkunnige bör bl. a. därför lämna förslag till framtida inriktning och omfattning av ledarutbildningen inom statsförvaltningen.

Den sakkunnige bör på grundval av sina förslag till fortsatt inriktning av den statliga personalutbildningen även ge förslag till dels de förändringar i den nuvarande centrala utbildningsorganisationen som bedöms erforderliga, dels vilka generella åtgärder som bör vidtas för att förbättra myndigheternas utbildningsorganisation. Såväl vad gäller den centrala organisationen som myndigheternas utbildningsorganisation bör möjligheterna att skapa problemlösningar över myndighetsgränserna eftersträvas. Härvid bör den sakkunnige bl. a. pröva alternativa former för att samla viss produktion och distribution av central personalutbildning till en särskild organisation.

I samband med övervägandena kring central utbildningsorganisation bör den sakkunnige även uppmärksamma möjligheterna till en ökad samordning mellan personalutbildning och övrig personaladministrativ verksamhet. Härigenom bör bl. a. tillvaratas de samordningsmöjligheter som skapats genom tillkomsten av SPN.

När det gäller utbildningsfunktionen inom myndigheterna vill jag särskilt framhålla betydelsen av att utbildningen planeras och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Riksrevisionsverket har, i den tidigare nämnda kartläggningen, konstaterat att det inom många myndigheter saknas en särskild utbildningsansvarig. Den sakkunnige bör ägna uppmärksamhet åt detta förhållande.

Med tanke på den volym den statliga personalutbildningen redan har och den utvidgning som kan förväntas, är det angeläget – bl. a. från ekonomi- och effektivitetsaspekter – med en ökad satsning på alternativa former av förproducerad och massdistribuerad utbildning och ett ökat utnyttjande av tillämpad vuxenpedagogik och modern undervisningsteknologi. Utöver sådana insatser som främst rör effektivisering av kunskapsförmedling bör uppmärksammas den pågående utveckling som innebär att utbildningssituationen ofta med fördel utnyttjas för träning i problemlösning och förändringsprocesser. Denna aspekt har särskild betydelse för utveckling av organisations-, samarbets- och ledarskapsformer och ställer delvis andra pedagogiska krav. Mot bakgrund av vad jag här anfört bör den sakkunnige pröva frågan om ett allsidigt pedagogiskt utvecklingsarbete inom ramen för statlig personalutbildning. Härvid bör den sakkunnige utreda möjligheterna till en närmare samverkan med skolöverstyrelsens och universitetskanslersämbetets förvaltningsområden.

Frågan om finansieringen av central personalutbildning inom statsförvaltningen behandlades relativt utförligt i anslutning till personalutbildningsberedningens betänkande. Flera myndigheter förordade i samband med remissbehandlingen en ekonomisk ansvarsfördelning, där verksamheten finansieras genom avgifter. Departementschefen förordade dock vid denna tidpunkt en fortsatt finansiering genom gemensamma utbildningsanslag. Genom Kungl. Maj:ts senare ställningstaganden bl. a. till en förbättrad kostnadsredovisning har förhållandena i viss utsträckning förändrats. Jag anser därför att den sakkunnige bör pröva om denna utveckling motiverar ändringar av personalutbildningens finansiering.

Den sakkunnige bör mot bakgrund av sina förslag till inriktning och organisation även granska de bestämmelser som har betydelse för den statliga personalutbildningen.

Den sakkunnige bör vara oförhindrad att pröva även andra frågor som sammanhänger med de förhållanden jag berört.

Den sakkunnige bör redovisa de kostnadsmässiga konsekvenserna av sina förslag.

Den sakkunnige bör redovisa de kostnadsmässiga konsekvenserna av sina förslag.

Den sakkunnige bör under utredningsarbetets gång hålla nära kontakt med berörda myndigheter och de statsanställdas huvudorganisationer.

Etc.

1 Sammanfattning av utredningens ställningstaganden och förslag

Statsförvaltningen har vuxit kraftigt under senare år. Antalet anställda har ökat från ca. 220 000 år 1955 till ca. 330 000 år 1975. Denna tillväxt har framför allt skett genom tillkomst av nya verksamhetsområden. I samband med detta har en betydande förskjutning skett från regeltolkande till samhällsplanerande och samhällsreglerande uppgifter. Förskjutningen har också medfört att verksamhetsinriktningen blivit mer flexibel. Arbetsuppgifterna inom nya verksamhetsområden måste förändras i takt med samhällets utveckling. Ändringar av organisation och arbetsuppgifter blir som en följd av detta normala företeelser.

Kraven på effektivisering av verksamheten har ökat i takt med den offentliga verksamhetens expansion. Kraven förs fram i olika sammanhang från allmänheten och från statsmakterna genom utredningar, rationaliseringsundersökningar och förvaltningsrevisioner, som regelbundet genomförs. Statsmakterna ställer vidare i sina anvisningar för myndigheternas årliga förslag till anslagsframställningar, de s. k. petitaanvisningarna, krav på att myndigheterna i största möjliga utsträckning vidtar rationaliseringar och andra kostnadsbesparande åtgärder. Avveckling av rutiner och arbetsuppgifter och begränsningar av verksamheter, som av olika orsaker blivit överflödiga, skall ingå som ett naturligt led i myndigheternas rationaliseringsarbete. Myndigheterna skall, enligt petitaanvisningarna, sträva efter att förbättra sin produktivitet antingen genom organisatoriska reformer eller genom att begränsa behovet av personal genom att anlita tekniska hjälpmedel.

Förutom den omfattande rationaliseringsverksamhet som bedrivs av myndigheterna själva pågår en omfattande strukturrationalisering inom statsförvaltningen som en följd av olika politiska beslut.

Den nya lagstiftningen om medbestämmande i arbetslivet innebär att det kollektivavtalsbara området utökas till att omfatta alla frågor med undantag av dem som rör den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. De anställda får härigenom rätt att genom förhandlingar och kollektivavtal söka sig fram till de former och den omfattning för medbestämmande, som på varje särskilt område ter sig angeläget och lämpligt.

För att bl. a. trygga fortsatt anställning och främja nyanställning av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga har lagstadgats dels om ökat anställningsskydd, dels om vissa anställningsbefrämjande åtgärder. Lagarna gäller i princip alla arbetstagare i allmän och enskild tjänst. Lagen om anställningsskydd innehåller den grundläggande bestämmelsen att uppsäg-

ning från arbetsgivarens sida skall vara sakligt grundad. Vidare skall anställning gälla tills vidare, om inte annat har avtalats. Anställning på viss tid får göras endast om arbetsuppgifterna är av sådan beskaffenhet att detta är motiverat.

De förändringar utredningen här givit några exempel på ändrar delvis förutsättningarna för den statliga personalutbildningen.

Den statliga personalutbildningens hittillsvarande principiella inriktning och mål finns formulerade dels i personalutbildnningsberedningens (PUB) betänkande, Centralt statligt personalutbildningsorgan (SOU 1966:57), dels i 1967 års statsverksproposition (prop. 1967:1, bil. 14), i vilken angavs huvudlinjerna i verksamheten för det nya centrala personalutbildningsorganet, statens personalutbildningsnämnd (PUN).

Det allmänna målet för personalutbildningen var enligt beredningen att göra den anställde i första hand yrkesmässigt bättre skickad att fullgöra sina arbetsuppgifter och att gynnsamt påverka hans inställning till arbetet.

Tyngdpunkten ligger enligt beredningen i att bibringa deltagarna ökade insikter inom deras yrkesområden, öva deras omdöme eller träna särskilda färdigheter eller arbetsmetoder. Målet är i första hand att tillgodose det intresse staten har som arbetsgivare av att höja kvaliteten i verksamheten. Den kan också bidra till att öka lojaliteten mot det allmänna. Samtidigt, konstaterar beredningen, tillgodoser personalutbildningen i hög grad ett personalintresse. Sedd ur de anställdas synvinkel bidrar den till ökad trivsel i arbetet, främst genom att de anställda känner sig bättre behärska arbetet. En närmare inblick i de syften och större sammanhang verksamheten tjänar ger arbetet större mening än enbart som medel för den egna försörjningen. Ökad skicklighet i tjänsten, förvärvad genom utbildningen, förbättrar befordringsutsikterna och kan bilda en nyttig motvikt mot enbart tjänsteår som befordringsgrund.

Personalutbildningsberedningen framhöll vidare att den utbildning staten i egenskap av arbetsgivare bedriver, skulle inskränkas till områden där kraven på utbildning för en tjänst inte tillgodosetts inom det allmänna undervisningsväsendet.

Personalutbildningen har hittills inte fått ett innehåll som underlättar för anställda att gå från en lägre tjänst till en högre tjänst på handläggarnivå. Vidare har personalutbildningen endast i liten utsträckning använts för att genom omskolning medverka till att underlätta omplaceringar och anpassning till förändrade arbetsuppgifter.

Enligt utredningens mening kan den tidigare principiella uppfattningen om personalutbildningens roll inte längre ligga till grund för personalutbildningens ställning i förhållandet till övrig, av samhället bedriven utbildning.

Utredningen finner inte anledning att föreslå ändringar i de allmänna målen för den statliga personalutbildningen.

Personalutbildningen bör, som ett led i den personalutvecklande verksamheten, ha som främsta mål att förbättra effektiviteten i den statliga verksamheten.

Med effektivitet i statsförvaltningen menas bl. a. följande:

- att nå målen för verksamheten under god hushållning med resurserna,

- att tillgodose personalens behov av god arbetsmiljö, arbetstillfredsställelse och personlig utveckling,
- att trygga rättssäkerhets-, offentlighets- och servicekraven i verksamheten.

En grundläggande utgångspunkt bör vara att utbildningen är ett medel att stärka organisationens effektivitet. Det som enligt utredningens mening skall vara utslagsgivande i sammanhanget bör vara arten av de kunskaper eller färdigheter organisationen kan tillföras genom utbildningen. I vems regi viss utbildning bedrivs bör enligt utredningen inte tillmätas någon betydelse. Detta innebär en vidare syn på vad som kan inrymmas i begreppet personalutbildning.

Frågan om gränsdragningen mellan sådan utbildning som bör likställas med tjänst och sådan som bör förutsätta tjänstledighet, är komplex och vållar problem vid handläggningen. Det finns därför ett behov av att förenkla regelsystemet. Behovet av ett förenklat regelsystem har ökat och utredningen föreslår därför vissa förändringar. Utredningen har däremot inte berört frågan om löneavdrag i detta sammanhang.

Utgångspunkten för bedömning av frågan om utbildning får bedrivas i tjänsten eller inte bör enligt utredningens mening vara att myndigheterna skall kunna uppdra åt tjänsteman att i tjänsten delta i sådan utbildning som myndigheten bedömer vara påkallad av myndighetens verksamhet. Med uttrycket "påkallad av myndighetens verksamhet" menas att utbildningen bedöms vara behövlig för att myndigheten på ett tillfredsställande sätt skall kunna sköta sina uppgifter.

De ökade kraven på den statliga personalutbildningen gör det enligt utredningens mening nödvändigt att i all möjlig utsträckning effektivisera utbildningsverksamheten. En förbättrad planering är därvid av avgörande betydelse. Planeringen innefattar prioritering mellan olika utbildningsinsatser inom ramen för tillgängliga resurser. Kraven på en effektiv utbildningsverksamhet och därmed också en god planering gäller i samma grad myndigheterna som den centrala utbildningen. Frågan om planering av personalutbildning hänger mycket nära samman med finansieringsfrågorna.

Det ställningstagande som tidigare gjordes i fråga om den centrala personalutbildningens finansiering grundades bl. a. på att de centrala personalutbildningsuppgifterna var sammanhållna i en och samma organisation. Utgångspunkterna för fortsatta ställningstaganden förändras helt om ansvaret för produktion och distribution av central utbildning skiljs från övriga centrala uppgifter inom personalutbildningsområdet. Produktion och distribution av utbildning t. ex. central kursverksamhet kan därför inte jämföras med de centrala uppgifterna inom övriga administrativa fackområden som rationalisering, personaladministration och ekonomiadministration.

Enligt utredningen bör huvudprincipen för finansiering av den framtida statliga personalutbildningen vara att varje myndighet skall planera och budgetera de egna personalutbildningsbehoven. Detta bör gälla all utbildning oavsett produktions- och distributionsform.

Enligt utredningens mening bör en nära anknytning till myndigheternas

arbetsområde vara en avgörande utgångspunkt för den fortsatta utvecklingen på personalutbildningsområdet. Om den personalutbildning som genomförs eller planeras av anställningsmyndigheterna har förhållandevis stor omfattning bör detta också kunna stimulera myndigheterna och deras personal till ett mer aktivt engagemang på utbildningsområdet. Det blir då fråga om ett större inflytande för och behov av större medverkan från olika personalgruppers sida än om myndigheten till övervägande delen är hänvisad till externa utbildningsanordnare.

De uppgifter inom ramen för den statliga personalutbildningen som utredningen föreslår skall utföras centralt har utredningen indelat i följande fyra huvudområden:

- samordning av utbildningsinsatser
- utveckling av myndigheternas internutbildningsfunktion
- central produktion och distribution av personalutbildning
- användning av statliga kursgårdar och undervisningslokaler

Central statlig personalutbildning bedrivs i första hand av statens personalutbildningsnämnd (PUN), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens personalnämnd (SPN), och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON). Utbildningen bedrivs till övervägande del i form av centrala kurser huvudsakligen i internatform. Gränsdragningen mellan dessa myndigheters utbildningsverksamhet anses oklar av ett stort antal myndigheter.

Betydande effektivitetsvinster bör kunna göras genom att huvuddelen av produktion och distribution av den centrala personalutbildningen samlas till *en* huvudman. Ett ökat regionalt och lokalt genomförande av central personalutbildning bör enligt utredningen eftersträvas.

Samordningen av produktion och distribution av den centrala personalutbildningen innebär inte att de administrativa fackmyndigheterna kan frånsäga sig sitt fackansvar för utbildningen. Detta fackansvar kan inrymma alla eller en del av de åtgärder som vidtas från det att ett utbildningsbehov kartläggs till att erforderlig utbildning planeras, genomförs och följs upp.

Den fackansvariga myndigheten bör dock i huvudsak överlåta genomförandet av utbildning antingen till de myndigheter som står som mottagare av utbildningen eller till en gemensam organisation för produktion och distribution av utbildning.

Utbyggnaden av myndigheternas utbildningsfunktioner liksom en förbättrad planering och uppföljning blir ett led i uppbyggnaden av den statliga personaladministrationen. Det är uppenbart att den personaladministrativa planeringen måste inbegripa planering av utbildningsåtgärder likaväl som den inbegriper planering av rekrytering, omplacering, företagshälsovård m. m. Alla dessa verksamheter underordnas de personalpolitiska målen.

På SPN bör ankomma att initiera och samordna ett utvecklingsarbete i syfte att åstadkomma en upprustning av den statliga utbildningsadministrationen.

Denna uppgift bör i första hand ske med utgångspunkt från de skilda krav myndigheterna har. Uppgiften kan därför naturligen ingå i den konsultation SPN bedriver regionalt.

Produktion och distribution av central personalutbildning sammanförs till en för detta ändamål inrättad stiftelse, Statens institut för personalutbildning

(SIPU). Institutet bör byggas upp och resursmässigt anpassas i takt med myndigheternas efterfrågan på central kursverksamhet och övriga utbildningsinsatser.

För institutet bör i princip gälla att det inte meddelar sådan undervisning som står att få i det allmänna utbildningsväsendets regi. I de fall där överlappningar inte kan undvikas bör man självfallet undersöka möjligheterna att förlägga den aktuella delen av undervisningen till den allmänna utbildningsanstalt det är fråga om. SIPU bör därför regelbundet samla in och redovisa den utbildning utanför den statliga myndighetssektorn som bedöms vara av intresse för statlig personalutbildning. Utöver den utbildning som förmedlas genom det allmänna utbildningsväsendet bör SIPU också insamla information om den utbildning som ges av folkbildningsorganisationer och privata kursanordnare.

SIPUs utbildning bör i princip vara generell i den meningen att den enbart täcker behov som är gemensamma för flera myndigheter. Härvid bör understrykas vikten av att institutet såvitt möjligt inte genomför sådan utbildning som kan och som, med hänsyn till behovet av myndighetsanpassning, bör anordnas i form av inomverksutbildning.

Det förslag till central utbildningsorganisation som utredningen förordar innebär att statens personalutbildningsnämnd upphör som självständig myndighet. Vidare övergår huvuddelen av PUNs uppgifter till det föreslagna institutet. På motsvarande sätt överförs genomförandet av personalutbildning för länsstyrelsernas personal från LON till SIPU. Statskontorets och RRVs reguljära utbildning för de statsanställda överförs också till stiftelsen.

Enligt utredningens bedömning ingår det inte i utredningsuppdraget att i detalj ange SIPUs organisation. Detta arbete föreslås i stället ankomma på en särskild organisationskommitté, där representanter för de anställda vid de berörda myndigheterna bör ingå.

Huvuddelen av de samordnande uppgifter som hittills ingått i PUNs instruktionsenliga uppgifter överförs till SPN. Likaså flertalet administrativa uppgifter inom området utbildningskonsultation.

Inom utredningen har även diskuterats olika alternativ för att med utgångspunkt från den nya medbestämmandelagstiftningen söka åstadkomma en kontinuerlig, gemensam policy i personalutbildningsfrågor. Olika organisatoriska former härför har diskuterats, bl. a. inrättandet av en särskild partssammansatt nämnd. Utredningen föreslår att dessa frågor blir föremål för centrala förhandlingar.

2 Grundläggande principer för den statliga personalutbildningens fortsatta inriktning

2.1 Personalutbildning och personalutveckling

En myndighets personalutvecklande verksamhet bedrivs med utgångspunkt i en rad olika förhållanden. Man kan utgå t. ex. från arbetets art och innehåll eller från utbildningsbehovet hos olika personalgrupper. De krav som ställs på personalen påverkas också då en myndighets verksamhet förändras. När nya arbetsuppgifter tillkommer, t. ex. i samband med reformer, eller när myndigheternas administrativa rutiner eller organisation av andra skäl förändras är personalutvecklande insatser ofta nödvändiga. De insatser som görs för att utveckla de anställdas kunskaper och attityder påverkar ofta också myndigheternas arbetsrutiner och verksamhet. Behovet av utvecklande insatser är därför beroende av både de krav som ställs på personalen på grund av myndigheternas verksamhet och de anställdas krav på personlig och yrkesmässig utveckling.

Utbildning kan ses som en planerad form av påverkan i syfte att förändra kunskaper, färdighet och attityder. För myndigheten är det omedelbara intresseområdet sådan utbildning som riktar sig till den egna personalen, dvs. personalutbildning som ett led i en fortlöpande personalutveckling. Personalutbildningen kan avse såväl enskilda anställda som arbetslag eller grupper av anställda med likartade arbetsuppgifter. Den kan också avse en eller flera myndigheters samlade personalstyrka t. ex. vid organisatoriska förändringar eller i samband med ändrade riktlinjer för myndigheternas verksamhet.

Personalutbildningen är också ett viktigt medel för att öka den anställdes tillfredsställelse i arbetet, bl. a. genom att stärka den sociala och yrkesmässiga säkerheten inför nuvarande eller förändrade arbetsuppgifter. Samtidigt skapas förutsättningar för större anställningstrygghet och förbättrade möjligheter att få nya arbetsuppgifter. Utbildning har också en väsentlig uppgift i myndighetens rationaliseringsverksamhet. Den kan, som visas i den bilagda rapporten Utbildning och administrativ utveckling (Statskontoret 1975), bidra till att öka myndighetens beredskap inför olika slag av förändringar och förmåga att av egen kraft initiera förändringsprocesser. Dessutom kan den ersätta eller komplettera mer traditionella rationaliseringsåtgärder. Den kan också skapa förutsättningar för en breddad och fördjupad diskussion av aktuella utvecklingsproblem. Insatser på personalutbildningens område blir därmed ett viktigt medel i strävan efter att öka organisationens effektivitet.

Utredningen ansluter sig till den definition där personalutbildning ingår i

det överordnade begreppet personalutveckling. Med personalutveckling menas då åtgärder som syftar till att ge de anställda nödvändiga eller önskvärda kvalifikationer för nuvarande och framtida arbetsuppgifter samt göra det möjligt för dem att efter förutsättningar, intresseinriktning och ambitioner utveckla sina kunskaper och färdigheter. I begreppet personalutveckling innefattas – förutom utbildning – åtgärder som introduktion, arbetsutvidgning, cirkulationstjänstgöring m. m. Entydiga gränser mellan utbildning och övriga personalutvecklande verksamheter är ofta svåra att dra. Målen är desamma och skillnaden hänför sig därför närmast till metoderna.

Utredningen har av den anledningen inte ansett det meningsfullt att ange någon snävare definition av begreppet personalutbildning. Utgångspunkten bör vara att utbildningen ses som ett led i den personalutvecklande verksamheten och avser att stärka organisationens effektivitet och beredskap inför förändringar, samtidigt som den främjar de anställdas arbetstillfredsställelse och personliga utveckling.

En klar skillnad bör däremot göras mellan personalutbildning och enskilda studier. Enligt utredningens uppfattning bör därvid frågor om t. ex. huvudmannaskap för utbildningskurser, kursernas längd och lokala förläggning, eller vilken personlig nytta av studierna den anställde får, inte i sig tillmätas någon betydelse vid bedömning av om viss utbildning skall bedrivas som personalutbildning. Detta innebär att begreppet personalutbildning får en vidare innebörd än vad det för närvarande har.

2.2 Personalutbildningens hittillsvarande mål och inriktning

Den statliga personalutbildningens hittillsvarande principiella inriktning och mål finns formulerade dels i personalutbildningsberedningens (PUB) betänkande Centralt statligt personalutbildningsorgan (SOU 1966:57), dels i 1967 års statsverksproposition (prop. 1967:1, bil. 14), i vilken angavs huvudlinjerna i verksamheten för det nya centrala personalutbildningsorganet, statens personalutbildningsnämnd (PUN).

PUB konstaterade att utbildningsfrågorna också för statsförvaltningens del kommit att alltmer aktualiseras. Det föränderliga samhället ställer krav på utbildning för att hålla de anställdas kunskaper à jour med utvecklingen. Skol- och yrkeskunskaper kan snabbt bli otillräckliga. Vidare medför den snabba utvecklingen att tjänstemännen inom den allmänna sektorn ständigt ställs inför nya och vidgade arbetsuppgifter. Den tjänsteman som skaffat sina kunskaper på t. ex. det juridiska eller tekniska området genom studier ett par decennier tidigare, riskerar att komma att representera en föråldrad tankevärld. Enligt beredningens mening kommer man därför inte ifrån att det blivit allt viktigare för staten att tillse att de anställda följer med de snabba förändringarna i samhällsliv, teknik, lagstiftning och förvaltningspraxis hur mycket man än hänvisar till tjänstemännens eget personliga ansvar. Personalutbildningen bör därför vara en ständigt verksam förnyelsefaktor. Den blir för varje år alltmer nödvändig för att administrationens funktionsduglighet och effektivitet skall bibehållas.

Personalutbildningsberedningen framhöll vidare att det framstår som

självklart vid planeringen av statlig personalutbildning att det samhälleliga skol- och yrkesutbildningsväsendet i första hand bör utnyttjas i den mån möjligheter till ändamålsenlig utbildning där står till förfogande. Sådan personal borde rekryteras som från början har en för arbetsuppgifterna lämplig utbildning. Ur samhällets synpunkt, menade beredningen, kan det inte vara rationellt att samma undervisning anordnas vid vissa skolor och inom olika myndigheter.

En principiell utgångspunkt borde därför enligt beredningen vara att personalutbildningen skall ha en s. k. supplementär, dvs. påbyggande funktion. Personalutbildningen skall bygga på den grundutbildning de anställda fått. Dess innehåll betingas därmed av, som beredningen uttryckte det, i vilken omfattning tjänstens krav inte tillgodosetts inom ramen för den utbildning individen fått inom det allmänna utbildningsväsendet. Beredningen definierade statlig personalutbildning som sådan utbildning som staten i egenskap av arbetsgivare bedriver för sina anställda.

Beredningen framhöll att den angivna huvudprincipen för personalutbildningens förhållande till det allmänna utbildningsväsendet innefattar vissa gränsdragningsproblem. Sådana problem måste lösas mer på grundval av praktiska hänsyn än efter principiella utgångspunkter. Det går inte att undvika att partiella överensstämmelser i ämnesinnehållet uppstår. Beredningen underströk vikten av att personalutbildningen i möjlig mån planeras med tanke på samordning med den allmänna skol- och yrkesutbildningen.

Beredningen framhöll vidare att det principiella kravet på att personalutbildningen skall ha en supplementär inriktning, inte utesluter att den har en beaktansvärd uppgift i överbryggandet av tidigare utbildningsorättvisor. Personalutbildningen kan och bör ge en "ärlig chans till vidareutbildning som är ägnad att utjämna tidigare orättvisor för dessa statsanställda och låta deras begåvning bättre än hittills komma till sin rätt i det allmännas tjänst. Betraktad som ett led i vuxenutbildningen bör personalutbildningen inom den stora statliga sektorn utgöra ett verksamt element för främjande av den fina tanke, som ligger bakom det ofta missbrukade slagordet om rätt man på rätt plats".

Det allmänna målet för personalutbildningen var enligt beredningen att göra den anställde i första hand yrkesmässigt bättre skickad att fullgöra sina arbetsuppgifter och att gynnsamt påverka hans inställning till arbetet.

Tyngdpunkten ligger, enligt beredningens sätt att se, i att "bibringa deltagarna ökade insikter inom deras yrkesområden, öva deras omdöme eller träna särskilda färdigheter eller arbetsmetoder". Målet är i första hand att tillgodose det intresse staten har som arbetsgivare av att höja kvaliteten i verksamheten. Den kan också bidra till att öka lojaliteten mot det allmänna. Samtidigt, konstaterar beredningen, tillgodoser personalutbildningen i hög grad ett personalintresse. Sedd ur de anställdas synvinkel bidrar den till ökad trivsel i arbetet, främst genom att de anställda känner sig bättre behärska arbetet. En närmare inblick i de syften och större sammanhang verksamheten tjänar ger arbetet större mening än enbart som medel för den egna försörjningen. Ökad skicklighet i tjänsten, förvärvad genom utbildningen, förbättrar befordringsutsikterna och kan bilda en nyttig motvikt mot enbart tjänsteår som befordringsgrund.

I huvudsak delades beredningens uppfattning av departementschefen i statsverkspropositionen 1967, där riktlinjerna för det nya centrala personalutbildningsorganet drogs upp. På en punkt skilde sig departementschefens uppfattning från beredningens. Denna hade föreslagit att myndigheterna, främst av praktiska skäl, skulle bemyndigas att själva bevilja tjänstledighet med bibehållna löneförmåner för enskilda studier som bedömdes vara "synnerligen betydelsefulla från tjänstesynpunkt". Ett sådant medgivande borde gälla kurser med en omfattning av högst en vecka. Bakgrunden till beredningens förslag var, att man konstaterat att åtskilliga myndigheter aldrig inkom till Kungl. Maj:t med framställning om beviljande av tjänstledighet med bibehållna löneförmåner och att detta torde bero på att myndigheterna i alltför stor utsträckning beordrade utbildning i tjänsten. Remissopinionen var starkt delad i denna fråga. Åtskilliga instanser yttrade sig mycket kritiskt om beredningens resonemang. Berörda myndigheter vitsordade i vissa fall att utbildningskurser i stor utsträckning fick genomgås som uppdrag i tjänsten, men hävdade samtidigt att ett sådant förfaringssätt var nödvändigt för att personalutbildningen skulle kunna fungera effektivt och att det därmed var påkallat av myndighetens verksamhet.

Beredningens förslag biträddes i denna del inte av departementschefen.

2.3 Vissa offentligrättsliga regler m. m.

I det följande redovisas de offentligrättsliga regler m. m. som har särskild betydelse för personalutbildningen. Framställningen har, främst vad gäller regler om ledighet för studier, gjorts tämligen ingående. Anledningen härtill är att vissa av reglerna i denna del täcker både personalutbildning och enskilda studier.

2.3.1 *Utbildning i tjänsten*

Enligt avtalsverkets anvisningar m. m. för tillämpningen av AST, s. 180 förutsätts att tjänstledighet ej föreligger, när tjänsteman efter *åläggande* av myndighet deltar i utbildningskurs vid verket. Tjänstemannen anses under sådan utbildning utöva sin tjänst, i förekommande fall med partiell tjänstebefrielse.

Bestämmelser om partiell tjänstebefrielse finns i 21 § kungörelsen den 3 december 1965 (nr 915) om inrättande av vissa statligt reglerade tjänster m. m. I kungörelsen stadgas att myndigheten får befria tjänsteman helt eller delvis från andra tjänstegöromål under viss tid, om det är nödvändigt för att tjänsteman skall kunna handlägga visst ärende eller viss grupp av ärenden eller fullgöra annat särskilt åläggande i tjänsten.

I endast ett fall (beslut 1975-05-07 om deltagande i viss av domstolsverket anordnad kursverksamhet) har regeringen generellt föreskrivit att utbildning får ske i tjänsten. I övrigt ankommer det på varje enskild myndighet att bedöma när en tjänsteman skall eller får delta i utbildning i tjänsten.

Myndighet kan således enligt avtalsverkets mening ålägga personal att delta i utbildning. I så fall förutsätter avtalsverket att utbildningen sker i tjänsten.

I statskontorets rapport "Personaladministrativ utbildning – en rapport från statskontorets personaladministrativa översyn" (1974) anges, att skyldighet att genomgå personalutbildning föreligger för statstjänsteman i den mån detta kan anses ingå i hans tjänsteåligganden. Ren inomverksutbildning torde myndigheten kunna ålägga sina egna tjänstemän, åtminstone om utbildningen avser arbetsuppgifter för vilka tjänstemannen är anställd.

I vilken utsträckning därutöver skyldighet finns för tjänsteman att delta i utbildningen är för närvarande oklart.

I en promemoria av departementsutredningens decentraliseringsgrupp (PM 107 av den 15 oktober 1968 ang. ärenden om tjänstemans deltagande i studier m. m.) har frågan om skyldighet för tjänsteman att delta i utbildning ingående behandlats. Departementsutredningen drog slutsatsen att utbildning i framtiden skulle komma att ingå som en naturlig del av statstjänstemannens arbetsuppgifter. Om arbetsgivaren bedömer tjänstemannens deltagande i viss utbildning påkallat av myndighetens verksamhet, borde denne därför kunna uppdra åt tjänstemannen att delta, vilket då skulle ske i tjänsten.

Det är slutligen att notera att personalutbildningen, efter den senast genomförda reformen på arbetsrättens område, är förhandlingsbart område. Det gör frågan om det nuvarande rättsläget vad gäller skyldighet att genomgå utbildning mindre intressant. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnittet 2.6.

2.3.2 *Ledighet för utbildning*

Frågan om och för hur lång tid tjänstledighet för utbildning skall beviljas prövas av arbetsgivaren. Befogenheten att besluta om tjänstledighet är i vissa fall vid längre ledigheter förbehållen regeringen, men tillkommer annars den myndighet där tjänstemannen är anställd eller, där sådan finns, central förvaltningsmyndighet. Arbetsgivarens möjligheter att fritt pröva ansökan om ledighet begränsas i vissa fall av lagregler, t. ex. i lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen) och i lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (förtroendemannalagen).

2.3.2.1 Avlöningsavtalet (AST)

Enligt allmänna avlöningsavtalet (AST) 19 § sammanställningen A punkt 6 b skall tjänsteman, som är tjänstledig för studier, vidkännas B-avdrag sammanlagt högst 240 dagar under loppet av tio på varandra följande kalenderår, om arbetsgivaren finner studierna angelägna från tjänstesynpunkt. Inget avdrag skall tillämpas vid ledighet för studier som av arbetsgivaren bedöms som synnerligen betydelsefulla från tjänstesynpunkt eller för utbildningskurs vid verket. I övrigt tillämpas C-avdrag.

Regler för myndigheternas prövning av tjänstledighet med C-avdrag finns i cirkuläret (1970:388) om tjänstledighet med C-avdrag m. m. (omtryckt 1974:1018). Tidigare innehöll detta cirkulär noggranna regler för beviljande av tjänstledighet för utbildning. Vid tillkomsten av lagen om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning togs dessa regler bort. Cirkulärets regler får numera ses enbart som ett komplement till lagen.

Med studier i AST s mening avses också iakttagelser eller arbete som bedrivs i studiesyfte. Detta framgår av avtalsverkets anvisningar för tillämpning av AST s. 185.

Med arbetsgivaren avses, om inte regeringen föreskriver annat, statens avtalsverk eller myndighet som avtalsverket bestämmer. Vad gäller frågan om beviljande av tjänstledighet utan löneavdrag har regeringen i förordningen (1975:870) om utövande av arbetsgivarens befogenheter i vissa fall enligt statliga kollektivavtal, förbehållit sig prövningsrätten.

Tjänstemans *rätt till tjänstledighet* regleras inte i avtalet. Vad som sägs i AST gäller därför bara under förutsättning att tjänstledighet har beviljats.

2.3.2.2 Arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen)

Enligt lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen) har arbetstagare i statlig tjänst som vill utbilda sig, rätt till behövlig ledighet från sin anställning. Rätt till ledigheten tillkommer arbetstagare som vid ledighetens början har varit anställd hos arbetsgivaren de senaste sex månaderna eller sammanlagt minst tolv månader under de senaste två åren. Arbetstagare som vill delta i utbildning som till väsentlig del avser fackliga eller med facklig verksamhet sammanhängande frågor, har rätt till ledighet, även om han eller hon inte har uppnått nyssnämnda anställningstid.

Vid bestämmande av anställningstiden anses staten utgöra *en* arbetsgivare.

Någon begränsning av utbildningens art görs inte. Lagen gäller yrkesutbildning, facklig utbildning och mera allmän utbildning. Arbetstagaren avgör själv studiernas inriktning. Studierna skall dock utmärkas av en viss planmässighet. Renodlade självstudier t. ex. faller utanför lagen. Däremot omfattar den korrespondensstudier som ingår som ett led i en varvad utbildning, dvs. där undervisning kompletteras med självstudier i vissa avsnitt.

Arbetstagaren har rätt till ledighet under så lång tid som behövs för att uppnå det uppställda studiemålet. Någon tidsbegränsning finns inte. Det finns inte heller någon begränsning av det antal tillfällen en arbetstagare får vara studieledig under en viss tidsperiod.

Vad gäller ledighetens förläggning är utgångspunkten i lagen att arbetstagaren skall beredas ledighet i enlighet med sina önskemål. Eftersom arbetstagarnas önskemål ibland kan utgöra hinder för arbetsgivarens verksamhet, kräva vikarier osv., har arbetsgivaren rätt att uppskjuta ledigheten till senare tid än arbetstagaren begärt. Arbetsgivaren skall i så fall genast underrätta arbetstagaren om uppskovet och skälen för detta. Om kollektivavtal är slutet för arbetsplatsen, skall även den berörda fackliga organisationen underrättas.

Om svårighet skulle uppstå att samtidigt bereda flera sökande arbetstagare ledighet för utbildning, skall i första hand den som vill deltaga i facklig utbildning ha företräde till ledighet. Vidare skall företräde ges åt arbetstagare som inte har utbildning motsvarande nioårig grundskola. När det gäller flera arbetstagare med sådan kort utbildning, ges företräde åt den som har

obekväm arbetstid.

En arbetstagare får inte sägas upp eller avskedas av det skälet att han eller hon begär eller begagnar sig av sin rätt till ledighet för utbildning. Arbetstagaren har med andra ord normalt anställningsskydd även under tjänstledigheten.

En arbetstagare har rätt att återgå i arbete om han eller hon avbryter sina studier. Det är arbetstagaren som ensam bestämmer om han eller hon vill avbryta sin utbildning. Anledningen till att studierna avbryts påverkar alltså inte rätten att återgå i arbete.

Vill arbetstagaren återgå i arbete, skall han eller hon varsla arbetsgivaren om detta. Sådant varsel skall lämnas en månad före den dag arbetstagaren avser att återgå till arbetet, om studieledigheten varat minst ett år. Har studieledigheten varat mindre än ett år, är varseltiden två veckor. Inget hindrar dock att arbetstagaren får återgå till arbetet tidigare, om arbetsgivaren medger det. Vid ledighet som motsvarar högst en arbetsvecka, har arbetstagaren alltid rätt att återgå omedelbart.

De fackliga organisationerna har getts inflytande på tillämpningen av lagen. Inflytandet avser dels frågan om ledighetens förläggning, dels ett mer allmänt tolkningsföreträde för organisationerna.

Arbetsgivaren kan uppskjuta en begärd ledighet högst sex månader. Ledighet som sammanlagt motsvarar högst en arbetsvecka eller som avser facklig utbildning, får arbetsgivaren dock uppskjuta högst två veckor.

Vill arbetsgivaren uppskjuta en ledighet längre tid än sex månader respektive två veckor, fordras den fackliga organisationens samtycke. Vägrar organisationen att lämna sådant samtycke, blir arbetsgivaren skyldig att bereda arbetstagaren ledighet.

Har arbetstagaren inte fått börja sin ledighet inom två år efter det att ansökan om ledighet gjordes, har hon eller han rätt att påkalla domstols prövning av frågan om ledighetens förläggning. Avser ansökan ledighet om högst en arbetsvecka är väntetiden ett år.

Den lokala kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationen har därutöver tillerkänts ett mer allmänt tolkningsföreträde vid tvist med arbetsgivaren om lagens tillämpning. Detta innebär att det är arbetstagarorganisationens mening som gäller till dess tvisten prövats i domstol enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

I vissa fall kan kollektivavtalsslutande förbund överta den lokala organisationens tolkningsföreträde.

I kollektivavtal kan parterna komma överens om avvikelser från vissa av lagens regler. Sådana avtal skall träffas eller godkännas på förbundsnivå. Arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal, får tillämpa avtalet på alla anställda som på arbetsplatsen sysselsätts inom detta avtalsområde.

Reglerna om krav på viss anställningstid, överläggningar med facklig organisation, företräde för vissa ändamål med ledigheten samt förfarandet vid avbruten utbildning kan ersättas av kollektivavtalsbestämmelser. De grundläggande reglerna, t. ex. om rätt till ledighet, rätt att gå till domstol för att få ut ledigheten samt anställningsskydd under ledigheten skall däremot alltid gälla.

Arbetsgivaren får inte träffa avtal med den enskilde arbetstagaren som innebär att denne förlorar rätt till ledighet. Däremot kan avtal träffas om

förmånligare ledighetsregler. Det är också möjligt för arbetsgivaren och den anställde att i samband med en ledighetsansökan avtala om när ledigheten skall börja.

2.3.2.3 Facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (förtroendemannalagen)

Den som hos arbetsgivaren av lokal arbetstagarorganisation anmälts som facklig förtroendeman får därigenom rätt till ledighet för fullgörande av de fackliga uppdragen (6 § lagen 1974:358 om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen). Denna rätt avser även ledighet för deltagande i facklig utbildning. Ledighetens totala omfattning skall dock stå i rimlig proportion till förhållandena på arbetsplatsen. Härmed torde avses att den fackliga verksamheten bör anpassas till de behov som föreligger för arbetstagarnas del. Eftersom förtroendemannalagen syftar till att främst understödja det fackliga arbete som avser den egna arbetsplatsen, är det naturligt att inte lika långtgående anspråk på ledighet kan ställas för fackliga uppgifter utanför arbetsplatsen.

Ledighet för utbildning med stöd av förtroendemannalagen avser företrädesvis regionala eller centrala kurser. Den omständigheten att förtroendemannen lämnar arbetsplatsen för att delta i en regionalt eller centralt anordnad facklig kurs, innebär dock inte att deltagande i kursen betraktas som ett uppdrag som ej avser den egna arbetsplatsen. Avgörande är i stället kursens inriktning och innehåll. Om kursen avser att utbilda förtroendemannen för den fackliga verksamheten på den egna arbetsplatsen, bör krav på ledighet i regel tillgodoses utan löneavdrag. Om kursen har en mera allmän facklig inriktning kan den knappast hänföras till den nyssnämnda kategorin, och lika långtgående anspråk på ledighet kan därför inte tillgodoses. Frågan om löneavdrag vid deltagande i sådan utbildning får prövas i vanlig ordning enligt bestämmelserna i avlöningsavtalet.

Ett undantag beträffande ledighetens förläggning har gjorts i de fall då rena säkerhetshänsyn eller därmed jämförliga intressen kräver det. I sådana fall kan arbetsgivaren vägra ledighet.

Det är endast den som hos arbetsgivaren anmälts som facklig förtroendeman, som kan få ledigt enligt denna lag. Annan arbetstagare som vill delta i facklig utbildning, får försöka göra det med stöd av reglerna i studieledighetslagen.

2.3.2.4 Skyddsombuds rätt till ledighet för utbildning (arbetarskyddslagen)

Enligt 40 a § arbetarskyddslagen (1949:1) skall arbetsgivare och arbetstagare gemensamt svara för att skyddsombud får erforderlig utbildning. Lagen innehåller emellertid inga särskilda regler om skyddsombuds rätt till ledighet för utbildning. I paragrafen anges endast att skyddsombudet skall beredas erforderlig ledighet med bibehållna anställningsförmåner för att fullgöra sina uppgifter.

I propositionen 1973:130 angående ändringar i arbetarskyddslagstiftningen och andra åtgärder för bättre arbetsmiljö tog departementschefen särskilt upp

frågan om skyddsombudens utbildning. Arbetsmiljöutredningen hade i sitt delbetänkande (SOU 1972:86) "Bättre arbetsmiljö" föreslagit att kostnaderna för utbildningen av skyddsombuden borde falla på arbetsgivarna och att deltagare i skyddsombudsutbildningen inte skulle vidkännas löneavdrag. I propositionen anslöt sig departementschefen till denna uppfattning med tillägget att han förutsatte att deltagare i sådan utbildning skulle beredas erforderlig ledighet för ändamålet.

2.4 Utveckling inom utbildningspolitiken och vuxenpedagogiken

I kap. 1 redovisas några utvecklingstendenser inom statsförvaltningen som enligt utredningens mening påverkar den statliga personalutbildningens fortsatta inriktning och organisation.

Utvecklingen på utbildningspolitikens och pedagogikens områden inverkar också på personalutbildningens fortsatta inriktning.

Den allmänna vuxenutbildningen har under senare tid kommit att allt starkare inriktas mot s. k. överbryggande utbildning. Begreppet definieras som utbildning av kompenserande karaktär på grundskole- och gymnasieskolenivå för

- människor med låg formell grundutbildning,
- ungdomar som lämnat grundskolan med svaga betyg och inte gått vidare till utbildning inom gymnasieskolan eller som avbrutit gymnasiestudier,
- människor som eljest befinner sig i en utsatt social position, t. ex. på grund av psykiskt eller fysiskt handikapp.

Enligt statsmakternas ställningstaganden till vuxenutbildningens uppgifter, formulerade bl. a. i propositionen 1975:23 om vidgad vuxenutbildning samt studiestöd åt vuxna m. m., får den överbryggande utbildningen under överskådlig tid anses vara den allmänna vuxenutbildningens huvudsakliga uppgift.

Utbildning i återkommande etapper blir i framtiden vanlig. Den återkommande utbildningen kommer att ställa krav på ökad samordning av det allmänna undervisningsväsendet och den företagsinterna utbildningen. Utredningen vill här påpeka det förhållandet att en ökad andel biträden och kontorister kan antas genomgå utbildning över grundskolestadiet i återkommande etapper. Allt färre anställda kommer därför att ha avslutat grundutbildningen vid anställningen i statsförvaltningen. Utredningen behandlar i kap. 4 frågan om samverkan mellan det allmänna utbildningsväsendet och den statliga personalutbildningen.

Av särskild vikt i personalutbildningssammanhang är utvecklingen av pedagogiska metoder. Det undervisningsteknologiska synsätt som präglat utformningen av de pedagogiska metoderna under efterkrigstiden, har delvis kommit att ifrågasättas. Av intresse är den nya pedagogiska inriktning som går under benämningen organisk utbildning. Med detta begrepp menas att de pedagogiska problemen, frågor som kunskapsöverföring, kunskapsinhämtande och frigörande av skapande krafter hos individen, bör ses i ett vidare

sammanhang med direkt anknytning till den yttre miljö individen har att verka i. Således betonas utbildningens roll som instrument för problemlösning och förändring och för att individens erfarenheter och kunnande skall tillvaratas. För personalutbildningen innebär detta bl. a. en strävan efter närmande mellan utbildning och arbete; utbildningen kan inte ses som skild från övrig verksamhet på arbetsplatsen.

2.5 Principer för fortsatt inriktning

Som tidigare framhållits angav personalutbildningsberedningen som principiell utgångspunkt, att personalutbildningen måste anses ha en supplementär, dvs. påbyggande ställning i förhållandet till av samhället bedriven utbildning. Med detta menades att den utbildning staten i egenskap av arbetsgivare skulle bedriva skulle inskränkas till områden där kraven på utbildning för en tjänst inte tillgodosetts inom det allmänna utbildningsväsendet.

Enligt utredningens uppfattning kan denna principiella uppfattning inte längre ligga till grund för personalutbildningens ställning i förhållandet till övrig, av samhället bedriven utbildning. Personalutbildningen bör i stället ses som en del av den enhet, som vuxenutbildningen över huvud taget utgör. I kap. 4, personalutbildning och det allmänna utbildningsväsendet, utvecklas detta närmare. Utredningens ställningstaganden ligger till grund för förslagen avseende bl. a. utformningen av personalutbildningens offentligrättsliga ställning.

Utredningen finner dock inte anledning att föreslå ändringar i de allmänna målen för den statliga personalutbildningen som de redovisades i personalutbildningsberedningens betänkande.

Personalutbildningen bör som ett led i den personalutvecklande verksamheten ha som främsta mål att förbättra effektiviteten i den statliga verksamheten. Med effektivitet i statsförvaltningen avses här

- att nå målen för verksamheten under god hushållning med resurserna,
- att tillgodose personalens behov av god arbetsmiljö, arbetstillfredsställelse och personlig utveckling,
- att trygga rättssäkerhets-, offentlighets-, och servicekraven i verksamheten.

Det framgår – bl. a. av riksrevisionsverkets studie av personalutbildningen i statsförvaltningen och genom de undersökningar utredningen företagit – att målen endast till viss del kunnat realiseras. Personalutbildningen har till stor del kommit att inriktas på redan välutbildade tjänstemän. Vissa grupper – särskilt deltidsarbetande och kvinnor – har fått en ytterst ringa del av utbudet. Vidare har verksamheten koncentrerats på kursverksamhet för skilda kategorier anställda och med innehållsmässig begränsning till färdighetsämnen av typen registrering för registratorer, personaladministrativa rutiner för personaladministratörer etc. Inslagen av grundläggande utbildning eller vidareutbildning med bredare grund har – med vissa undantag – varit marginella.

Utbildningen har i allmänhet inte fått ett innehåll som underlättar för de

anställda att gå från en lägre tjänst till en högre tjänst på handläggarnivå. Vidare har personalutbildningen i liten utsträckning kunnat användas i det angelägna syftet att genom omskolning medverka till att underlätta omplaceringar och anpassning till förändrade arbetsuppgifter.

Personalutbildningen i statsförvaltningen har, som tidigare nämnts, hittills till stor del varit inriktad mot fortbildningsverksamhet. Det är utredningens uppfattning att utbildningen i större utsträckning skall omfatta andra moment än de som vanligen inräknas i fortbildning. De anställda måste bl. a. beredas möjlighet att ta del av utbildning i allmänna ämnen. Sådan bredare utbildning – t. ex. kurser i svenska eller samhällskunskap – är ofta en förutsättning för att man skall kunna tillgodogöra sig utbildning inom yrkesinriktade ämnen.

Tidigare har framhållits att begreppet personalutbildning bl. a. på grund av den samverkan med det allmänna utbildningsväsendet som utvecklingen på utbildningspolitikens område föranleder, måste ges ett vidare innehåll. Personalutbildning kan inte längre anses vara enbart sådan utbildning som arbetsgivaren anordnar för de anställda. Andra faktorer, som att kompetensen för anordnande av viss kurs inte nödvändigt finns inom förvaltningen och att staten av ekonomiska skäl bör sträva efter att använda redan uppbyggda utbildningsorganisationer, talar också för en sådan syn.

Den allmänna vuxenutbildningen har under senare år allt starkare inriktats mot överbryggande utbildning. Enligt utredningens mening bör den statliga personalutbildningen också få en sådan inriktning. I kap. 5 redovisas något om de statsanställdas utbildningsbakgrund. Av de ca 330 000 anställda i statsförvaltningen saknar ca 83 000 grundutbildning över grundskolenivå. Av dessa har ca 60 000 enbart folkskola eller motsvarande. Utredningen finner det vara en angelägen uppgift för personalutbildningen att bidra till att de korttidsutbildades situation förbättras.

Därutöver ställs krav på specifika insatser för olika personalgrupper. I ett senare betänkande kommer utredningen att närmare behandla dessa frågor.

Det synes framgå av både de undersökningar utredningen företagit och tidigare undersökningar på området, att det regelsystem som i dag gäller för personalutbildningen är mindre lämpat för en väl fungerande personalutbildning. Vidare återfinns på skilda håll – som exempel kan här nämnas bestämmelserna i det s. k. trivselcirkuläret (1966:381) – en uppfattning om utbildning som personalvårdande inslag i förvaltningen, som är svårförenlig med en tidsenlig syn på utbildningens roll.

Den av personalutbildningsberedningen givna definitionen på statlig personalutbildning, nämligen sådan utbildning som staten i egenskap av arbetsgivare bedriver för sina anställda, är av flera skäl otillräcklig. Utredningen har tidigare påpekat att utvecklingen inom det utbildningspolitiska området ställer krav på samordning av all vuxenutbildning. Den grundläggande utgångspunkten utredningen inledningsvis angivit, dvs. att personalutbildningen är ett medel att stärka organisationens effektivitet, innebär en vidare syn på vad som kan inrymmas i begreppet personalutbildning. Det som enligt utredningens mening skall vara utslagsgivande i sammanhanget är de kunskaper eller färdigheter organisationen kan tillföras genom utbildningen.

2.6 Förslag till ändringar av vissa offentligrättsliga regler m. m.

Den fortlöpande reformeringen av arbetsrätten medför förändringar av grundläggande slag också för den statliga personalutbildningen. Med reformeringen har det avtalsbara området successivt utvidgats. Med tillkomsten av medbestämmandelagen och lagen om offentlig anställning kommer det avtalsbara området således att omfatta också frågor om personalutbildning i allmänhet (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 148 ff). Avtal kan därför komma att slutas inom åtskilliga av de områden utredningen behandlar, bl. a. deltagande i utbildning i tjänsten eller under tjänstledighet, villkor för tillträde till utbildning, meritvärderingsfrågor och tjänstemäns medverkan som lärare.

Några av dessa områden, främst gränsdragningen mellan sådan utbildning som bör likställas med tjänst och sådan som bör förutsätta tjänstledighet, är komplexa och vållar problem vid handläggningen. Det finns redan därför ett behov av att förenkla regelsystemet. Som tidigare framhållits medför också utvecklingen både inom statsförvaltningen och samhället i övrigt allt starkare krav på en effektiv statlig personalutbildning. Behovet av ett förenklat regelsystem har därför ytterligare ökat och utredningen föreslår därför vissa förändringar. Utredningen har däremot inte behandlat frågan om löneavdrag i detta sammanhang.

När en statstjänsteman skall delta i studier står två huvudalternativ till buds. Studierna kan bedrivas i tjänsten eller under tjänstledighet.

Vad som anförts i avsnitt 2.3 visar att en statstjänsteman kan genomgå utbildning under lönemässigt sett fyra olika förutsättningar. Tjänstemannen kan sålunda genomgå utbildningen i tjänsten eller under tjänstledighet, varvid utgår antingen oavkortad lön, lön med B-avdrag eller C-avdrag (=helt avdrag). Det är klart att det med så många valmöjligheter måste vara svårt att uppnå en enhetlig handläggning. Det är också känt att praxis har varierat på ett sätt som inte kan sägas vara tillfredsställande vare sig för förvaltningen eller för de anställda. Detta bekräftas också av den undersökning utredningen gjort på området (se bil. 2).

2.6.1 *Utbildning i tjänsten och under tjänstledighet*

Såvitt utredningen kunnat finna, har statsmakterna i endast ett fall generellt föreskrivit att utbildning får ske i tjänsten (regeringsbeslut 1975-05-07 om deltagande i viss av domstolsverket anordnad kursverksamhet). Dessutom finns bestämmelsen i statens avtalsverks anvisningar för tillämpning av AST (s. 180), att det förutsätts att tjänstledighet inte föreligger när tjänsteman efter åläggande av myndighet deltar i utbildningskurs vid verket. I övrigt ankommer på varje enskild myndighet att avgöra om utbildningen får ske i tjänsten, eller skall vara förenad med tjänstledighet. Generella anvisningar för bedömning av frågan saknas emellertid.

Det kan här finnas anledning att beröra den skillnad som kan göras mellan begreppen fortbildning och vidareutbildning, när det gäller att bedöma utbildningens betydelse för verksamheten. Fortbildning avser utbildning för att göra det möjligt för tjänstemannen att hålla sig à jour med utvecklingen i arbetet eller inom myndighetens verksamhetsområde. Vidareutbildning

syftar däremot till att ge tjänstemannen kompetens för andra, ofta mer kvalificerade arbetsuppgifter. I kapitel 4 där dessa begrepp behandlas visas att det blir allt svårare att särskilja dem. Utredningen vill här framhålla att den omständigheten att vidareutbildning syftar till att ge tjänstemannen högre kompetens och därmed kvalificera honom eller henne för andra eller utvidgade arbetsuppgifter, inte i sig bör utesluta att sådan utbildning bedrivs i tjänsten. Sådan utbildning kan nämligen många gånger vara av den arten att myndigheten bedömer tjänstemannens deltagande vara påkallat av myndighetens verksamhet. Som exempel kan nämnas en situation med brist på personal med sådana kunskaper som vidareutbildningen avser att förmedla. Att tillvarata personalens erfarenheter är i hög grad ett myndighetsintresse.

Som framgår av bilaga 2 varierar myndigheternas praxis starkt vid gränsdragningen mellan sådan utbildning som bedrivs i tjänsten och sådan som bedrivs under tjänstledighet. Tidigare undersökningar har uppvisat en liknande bild. Personalutbildningsberedningen konstaterade således (SOU 1966:57 s. 58) att vissa myndigheter uppenbarligen i stor utsträckning uppdrog åt befattningshavare att genomgå utomverkskurser i tjänsten i stället för att inkomma till Kungl. Maj:t med anhållan om beviljande av lön utan avdrag för tjänstledighet. Departementsutredningen påvisade (PM 107 1968-10-15, s. 20) samma förhållande.

Utgångspunkten för bedömning av frågan bör enligt utredningens mening vara att myndigheterna skall kunna uppdra åt tjänsteman att i tjänsten delta i sådan utbildning som myndigheten bedömer vara påkallad av myndighetens verksamhet. Med uttrycket "påkallad av myndighetens verksamhet" avses generellt att utbildningen bedöms vara behövlig för att myndigheten på ett tillfredsställande sätt skall kunna sköta sina uppgifter.

Det föreslagna kriteriet ger utrymme för en ganska vid tolkning. Det kan därför finnas anledning att närmare ange förutsättningarna för att viss utbildning skall anses påkallad av myndighetens verksamhet. Någon av följande situationer bör enligt utredningens uppfattning föreligga för att utbildningen skall genomgås i tjänsten

- utbildningen är nödvändig för att tjänstemannen skall kunna utföra arbetsuppgifterna,
- utbildningen är visserligen inte helt nödvändig, men det kan antas att utbildningen medför att tjänstemannen kan utföra sina arbetsuppgifter effektivare eller säkrare,
- utbildningen avser ny lagstiftning, nya bestämmelser, ny teknik el. dyl. som direkt berör arbetsuppgifterna,
- utbildningen avser ny lagstiftning, nya bestämmelser el. dyl. som rör förutsättningar för myndighetens verksamhet,
- utbildningen avser arbetsuppgifter för vilka det råder brist på arbetskraft inom statsförvaltningen och för vilka den anställde kan antas komma i fråga.

Utgångspunkten för myndighetens prövning av om tjänsteman skall delta i utbildning i tjänsten eller inte bör, i enlighet med vad utredningen tidigare anfört, vara arten av de kunskaper eller färdigheter utbildningen avses ge och myndighetens behov av dessa kunskaper i sin verksamhet. Den nytta

utbildningen ger tjänstemannen personligen – bättre befordringsutsikter eller dylikt – bör enligt utredningens mening inte negativt påverka myndigheternas bedömning. Tjänstemannen bör själv kunna ta initiativ till viss utbildning och ändå få delta i den i tjänsten. Inte heller bör här inverka sådana faktorer som huvudmannaskapet för studierna, studiernas karaktär av fortbildning eller vidareutbildning, studiernas lokala förläggning, studiernas längd etc.

Om myndigheten således bedömer att studierna är påkallade av myndighetens verksamhet bör myndigheten medge utbildning i tjänsten.

Med hänsyn till omständigheter som t. ex. utbildningens längd bör myndigheten överväga partiell tjänstebefrielse. Därmed ges möjlighet att genom s. k. göromålsförordnande låta annan, helt eller delvis, utföra tjänstemannens uppgifter.

Utbildning eller studier som inte kan anses påkallade av myndighetens verksamhet bör bedrivas under tjänstledighet. Som tidigare nämnts regleras frågan om löneavdrag under tjänstledighet – men icke frågan om tjänstledigheten i sig – i 19 § AST. Reglerna i 19 § skiljer sig endast på tämligen oväsentliga punkter från tidigare gällande bestämmelser i 1948 års avlöningsreglemente (Saar). I flera avseenden måste reglernas utformning numera sägas vara mindre lämplig. Redan ramen för bestämmelserna påvisar klart detta; det kan inte vara lämpligt att beteckna studier som befinns vara synnerligen betydelsefulla från tjänstesynpunkt som "enskild angelägenhet". Allmänt kan också sägas att det förefaller tveksamt att studier som av arbetsgivaren bedöms vara så nyttiga för myndighetens verksamhet att tjänstemannen får behålla full lön skall bedrivas under tjänstledighet. Den omständigheten att myndigheten – i de fall generellt tillstånd inte är meddelat – i varje enskilt sådant fall har att hänskjuta frågan om oavkortad lön för studier till regeringen är ytterligare en faktor som försvårar en smidig handläggning.

Som tidigare har framhållits är det påfallande hur starkt praxis varierar i bedömningen av tjänstledighets- och förmånsfrågorna. Många myndigheter, bland affärsverken t. ex. statens järnvägar, låter sina tjänstemän i tjänsten delta även i sådan utbildning som äger rum utanför det egna verket, vare sig den sker i statlig eller privat regi. Hos andra myndigheter däremot kräver man vid allt deltagande i utomverksutbildning att tjänstemännen skall ha tjänstledighet.

Det torde finnas flera anledningar till nuvarande oenhetliga praxis. En av huvudanledningarna kan vara att man med ett kvardröjande äldre synsätt betraktar utbildning – ofta ansedd som synonym med kursverksamhet – som en företeelse väsentligen skild från det vanliga arbetet. Ett sådant betraktelsesätt får stöd i det förhållandet att studier i ASTs mening – även sådana som anses "synnerligen betydelsefulla från tjänstesynpunkt" – i avtalet betecknas som "enskild angelägenhet". Bestämmelserna i AST har ibland tolkats oriktigt. Bestämmelserna är avsedda att tillämpas *om* tjänstledighet beviljats. De har onekligen i många fall tolkats som att tjänstledighet *skall* beviljas. Den tolkningen stöds i sin tur av utformningen av föreskriften i avtalsverkets tillämpningsanvisningar, s. 180. Där förutsätts att "tjänstledighet inte föreligger bl. a. när tjänsteman efter åläggande av myndigheten deltar i utbildningskurs vid verket" (anvisningarna till 19 § AST s. 180). I många fall synes

det som om myndigheterna vid tolkningen av anvisningen har slutit sig till att utbildningskurs utom verket därför skall förenas med tjänstledighet, vilket emellertid inte varit avsikten med föreskriften. Denna är ett exempel på fall, där tjänstledighet inte bör komma i fråga, vilket framgår av orden "bl. a.".

Som tidigare påpekats ankommer det på regeringen att besluta i frågor om oavkortad lön för studier under tjänstledighet.

Departementsutredningen lät inventera 1967 års konseljbeslut om oavkortad lön. Alltefter ändamålet med tjänstledigheten hänfördes ärendena till någon av följande fem grupper.

1. Särskilda arbeten	t. ex. utarbetande av uppsats eller avhandling, uppsättning av matrikel, insamling av arkivmaterial, forskning vid utomstående institution.
2. Utbildningskurser	
3. Möten	kongresser, konferenser, seminarier, stämmor, symposier m. fl. former för överläggning.
4. Universitetsstudier	studier vid svenskt universitet.
5. Andra studier	alla former av studiebesök hos utomstående institutioner inom eller utom landet, deltagande i studiedagar, utställningsbesök, studier vid utländskt lärosäte eller institution, m. m.

De av departementsutredningen undersökta 1967 års konseljärenden om oavkortad lön fördelade sig på nämnda fem grupper enligt följande.

Grupp	Antal ärenden		Summa
	Bifallna	Avslagna	
1. Särskilda arbeten	13	5	18
2. Utbildningskurser	153	15	158
3. Möten	193	10	203
4. Universitetsstudier	13	17	30
5. Andra studier	75	25	100
Totalt	447	72	519

En motsvarande uppdelning av 1974 års konseljärenden om oavkortad lön ger en tabell med detta utseende.

Grupp	Antal ärenden		Summa
	Bifallna	Avslagna	
1. Särskilda arbeten	4	1	5
2. Utbildningskurser	113	17	130
3. Möten	115	10	125
4. Universitetsstudier	2	5	7
5. Andra studier	29	8	37
Totalt	263	41	304

Av hela antalet ärenden för 1974 var omkring 20 av generell art, medan övriga gällde enskild statstjänstemans eller enskilda statstjänstemäns löneförmåner.

Av tabellerna framgår att antalet ärenden sjunkit från 519 år 1967 till 304 år 1974, dvs. med knappt 40 %. Ärenden som rör utbildningskurser har under samma tid sjunkit från 158 till 130, dvs. med ca 12 %. Ärenden rörande utbildningskurser uppvisar den ojämförligt lägsta minskningen.

Enligt utredningens mening är nuvarande regler för förmåner vid tjänstledighet för studier inte lämpliga när det gäller personalutbildning. Reglerna har övertagits från det gamla avlöningsreglementet, där deras syfte varit att reglera myndigheternas bedömning av från myndigheternas verksamhet fristående kursers värde för tjänsten.

De tidigare föreslagna riktlinjerna skulle medföra att utbildning i betydligt ökad omfattning genomgås i tjänsten.

Personalutbildning kommer emellertid enligt utredningens mening att i vissa fall behöva genomgås under tjänstledighet också i framtiden. Som i ett tidigare sammanhang framhållits, bör personalutbildningen också tjäna syftet att bidra till en ökad rekrytering från lägre till högre tjänster. En sådan inriktning av personalutbildningen skulle underlättas av att reella möjligheter skapas för att statligt anställda inom ramen för personalutbildningen skall kunna genomgå kurser inom främst det allmänna utbildningsväsendet. Sådana kurser kan vara både yrkesinriktade och av mer allmänt slag. Kurser av det senare slaget – t. ex. en kurs som avser att ge deltagaren förutsättningar att delta i myndighetsintern utbildning – kan knappast, utom i de fall som utredningen tidigare gett exempel på, anses vara påkallade av myndighetens verksamhet. Sådan utbildning bör därför deltagarna inte genomgå i tjänsten utan med tjänstledighet.

En tillfredsställande reglering av personalutbildning i förening med tjänstledighet bör enligt utredningen åstadkommas genom att de nuvarande bestämmelserna i AST efter förhandlingar ändras till att bättre motsvara personalutbildningens behov. Detta bör ske genom helt nytt avtal för personalutbildning. Som tidigare nämnts, förorsakar de nuvarande reglerna betydande problem för myndigheterna i deras bedömning. Svårigheterna med gränsdragningen mellan vad som skall betecknas som studier som är

"angelägna från tjänstesynpunkt", "synnerligen betydelsefulla från tjänstesynpunkt" och sådana studier som bör jämställas med tjänstgöring skapar en otillfredsställande variation i praxis. Därtill kommer att regeringen hittills förbehållit sig beslutanderätten i fråga huruvida studier är synnerligen betydelsefulla ur tjänstesynpunkt. Detta sammanhänger med de större kostnaderna för staten vid tjänstledighet med oavkortad lön jämfört med tjänstledighet med B-avdrag. Det är då att notera, att om myndigheten av kanske ovidkommande skäl väljer att låta tjänstemannen delta i studierna i tjänsten, går myndigheten inte bara förbi hela avvägningsproblematiken i avlöningsavtalet utan övertar också beslutanderätten från regeringen.

Med anledning av vad tidigare anförts bör beslutanderätten om förmåner vid tjänstledighet ligga hos de enskilda myndigheterna.

Som tidigare framhållits, har utredningen inte ansett det ingå i uppdraget att behandla eventuella löneavdrags storlek. Det påpekandet bör emellertid göras, att om personalutbildningen skall kunna bidra till att minska utbildningsklyftorna inom statsförvaltningen, får eventuella löneavdrag inte ställa hinder i vägen.

Även om utredningen inte funnit anledning att föreslå en ändring av nuvarande regler i AST i denna fråga, finns det anledning att något gå in på de konsekvenser för de nuvarande förmånsreglerna i 19 § AST, som de nu föreslagna riktlinjerna föranleder.

Erfarenheten visar att det är mycket svårt att dra gränsen mellan studier som är "synnerligen betydelsefulla från tjänstesynpunkt", men som ändå inte får bedrivas i tjänsten och sådana som är så viktiga att de får bedrivas i tjänsten. Utredningen anser att om studierna – med den nya formuleringen – bedöms vara "påkallade av myndighetens verksamhet" skall de därmed bedrivas i tjänsten. Benämningen "synnerligen betydelsefulla från tjänstesynpunkt" bör tas bort. Studier som inte bedöms vara "påkallade av myndighetens verksamhet" skall kunna bedrivas endast under tjänstledighet.

2.7 Trivselcirkuläret

I cirkuläret[1] stadgas bl. a. följande.

"Myndighet som anvisats medel till expenser äger att av dessa i nedan angiven utsträckning i personalvårdande syfte bestrida kostnad för exempelvis

enklare förtäring vid sammankomst, som anordnas av myndigheten för personalinformation, kursavslutning, medaljutdelning eller liknande ändamål,

avgift för deltagande i konferens, informationsdag, studiebesök eller motsvarande samt

avgift för deltagande i studiecirkel, korrespondenskurs eller andra fritidsstudier.

Sådan kostnad får bestridas av expensmedel endast om ändamålet är angeläget från myndighetens synpunkt."

[1] K. Cirk. (1966:381) till statsmyndigheterna om bestridande av kostnader för vissa personalvårdande åtgärder m. m.

Vidare stadgas att för studiekostnad "utgår hel ersättning endast om studierna äro till väsentlig nytta för myndigheten eller annat skäl föreligger".

Statens personalnämnd har i skrivelse till Kungl. Maj:t av den 20 september 1974 hemställt om ändring av cirkuläret.

Personalnämnden framhåller bl. a. att cirkuläret i sin nuvarande utformning grundar sig på att utbildning är att betrakta som personalvård och att utbildningsaktiviteter därför får finansieras genom expensanslaget. Den syn på personalutbildningsfrågorna, som statsmakterna och de fackliga organisationerna gett uttryck för i andra sammanhang har gjort den grund cirkuläret vilar på otidsenlig. Personalnämnden anför vidare att personalutbildningen också tillhör de områden som kan regleras genom avtal. Därutöver behandlas angränsande frågor i ett flertal utredningar om vuxenutbildning.

Personalnämnden föreslår att statsmakterna bör ge uttryck för sin syn på personalutbildningens administration och finansiering i avvaktan på att resultaten av utredningarnas förslag kan genomföras. Därvid bör, enligt personalnämndens mening, markeras att utbildning är en del av det administrativa begreppet personalutveckling och är att betrakta som åtgärder ägnade att bidra dels till organisationens effektivitet och förändringsberedskap, dels till de anställdas tillfredsställelse i arbetet och personliga utveckling.

Med hänvisning till det anförda föreslår personalnämnden bl. a. att cirkuläret ändras till att omfatta enbart trivselbefrämjande åtgärder. Cirkuläret bör enligt personalnämndens förslag i denna del därför få följande utformning.

> "Myndighet som anvisats medel till expenser äger att av dessa i nedan angiven utsträckning bestrida kostnad för åtgärder som främjar de anställdas trivsel och samhörighet under arbetstid och i fritidsverksamhet."

Genom regeringsbeslut av den 23 januari 1975 har personalnämndens hemställan överlämnats till utredningen för att vara tillgänglig vid fullgörandet av uppdraget.

Följande utgångspunkter bör enligt utredningens mening ligga till grund för bedömning av frågan om ändring av cirkuläret.

Det synsätt beträffande personalutbildningens uppgifter som personalnämndens skrivelse ger uttryck för ligger väl i linje med de ställningstaganden utredningen tidigare redovisat.

I cirkuläret anges som exempel på kostnader som får betalas med expensmedel bl. a. avgifter för deltagande i konferens, informationsdag, studiebesök eller motsvarande, studiecirkel, korrespondensstudier eller andra fritidsstudier. Detta gäller dock enbart under förutsättning att ändamålet är angeläget från myndighetens synpunkt. Hel ersättning får utgå om studierna är till väsentlig nytta för myndigheten eller annat skäl föreligger.

Utredningen har i det föregående hävdat, att en klarare skillnad bör göras mellan enskilda studier och personalutbildning. Cirkuläret bör därför ändras så att kriterierna "angeläget från myndighetens synpunkt" och "till väsentlig nytta för myndigheten" utgår.

Utredningen vill däremot inte förorda, att staten som arbetsgivare försämrar de anställdas villkor genom att ur cirkuläret separera de delar som rör studier. Av cirkuläret bör däremot framgå, att ändamålet i denna del skall vara att *främja de anställdas personliga utveckling*. Förslag till ny lydelse av cirkuläret ges i bil. 1.

2.8 Tjänstemäns medverkan som lärare i statlig personalutbildning

En fråga av stor betydelse i personalutbildningen är de anställdas medverkan som lärare. Internutbildning anordnas i regel med den egna myndighetens tjänstemän som föreläsare, lärare eller instruktörer. Det förekommer också att tjänsteman vid annan myndighet eller ej statsanställd person anlitas.

Den kompetens som utbildningen avser att förmedla är ofta av det slaget att den bara står att finna hos förvaltningens tjänstemän.

Att tillgodose tillgången på lärarkrafter inom förvaltningen blir därmed en väsentlig uppgift.

Frågan om lärarmedverkan har tidigare utretts. I betänkandet (Ds Fi 1972:1) "Arvodes- och tjänstgöringsförhållanden för tjänstemän som medverkar vid statlig personalutbildning" framlades vissa synpunkter på frågan om statstjänstemäns skyldighet att i tjänsten medverka som lärare. Utredningen konstaterade först att vissa tjänstemän hade undervisningsskyldighet inskriven i instruktion e. d. För övriga tjänstemän ville utredningen klargöra förhållandena genom en analys av bestämmelserna om tjänstgöringsskyldigheten i 10 § statstjänstemannalagen.

Med tillkomsten av medbestämmandelagen och lagen om offentlig anställning, som gör området avtalbart, blir en sådan analys mindre intressant. Utredningen avstår därför från att behandla frågan om skyldighet att medverka som lärare. Däremot finns anledning att belysa frågan om lärarmedverkan bör medges av myndigheten under tjänstledighet eller ske i tjänsten. Också frågan om särskild arvodering för medverkan som lärare bör belysas. Anledningarna härtill är främst följande.

I utredningens enkätundersökning ingick tre frågor om lärarmedverkan (bil. 2 frågorna 7–9). Frågorna gäller arvodering av tjänstemän som medverkar som lärare vid den egna myndigheten, om sådan medverkan får ske i tjänsten eller under tjänstledighet och om arvodering av tjänsteman från annan myndighet.

Av enkätsvaren framgår att 21 av de 36 tillfrågade myndigheterna tillämpar särskilda normer för arvodering av egna tjänstemän. Ersättningsbeloppens storlek och normerna varierar starkt. Som exempel kan nämnas att domstolsverket arvoderar tjänsteman för medverkan i kurser med rättsligt innehåll och med enbart juristpersonal som deltagare med 150 kr. per timme, och i kurser av annat slag med 100 kr. Trafiksäkerhetsverket arvoderar med hänsyn tagen till tjänstemannens lönegrad. Tjänsteman i lönegrad F 18 och däröver får således 37 kr. per timme, medan tjänsteman i löneläge under F 8 får 21 kr. per timme (bil. 2 fråga 7). Några sakliga grunder för de stora skillnaderna i arvoderingsnormer har utredningen inte funnit.

Av enkätundersökningen framkom vidare, att 12 av de 36 tillfrågade

myndigheterna har särskilda normer för arvodering av tjänsteman som inte är anställd vid myndigheten eller underordnad myndighet. Normerna får ses som riktlinjer för myndighetens utbildningshandläggare, som dessa har att tillämpa när avtal om arvode skall slutas med en tjänsteman. Också vad gäller dessa normer finns stora skillnader mellan myndigheterna. Vissa myndigheter tillämpar samma normer som vid arvodering av egna tjänstemän. Andra betalar betydligt högre ersättning än till egna tjänstemän. Som exempel kan nämnas kriminalvårdsstyrelsen, som betalar 90 kr. per lektionstimme till externa lärare, medan egen personal ersätts med 40 kr. Statskontoret, som inte betalar den egna personalen för lärarmedverkan, eftersom den anses ingå i arbetsuppgifterna, betalar i regel 140 kr. per timme till externa lärare.

I utredningens enkätundersökning ställdes vidare frågan om lärarmedverkan i av den egna myndigheten bedriven utbildning får ske i tjänsten eller under tjänstledighet.

Av 33 svarande myndigheter uppgav 31 att sådan medverkan får ske i tjänsten. Riksskatteverket uppgav att medverkan skall ske under tjänstledighet. Försvarets materielverk uppgav att medverkan som regel sker på arbetstid, men förutsätter att ordinarie arbetsuppgifter ändå sköts och att eventuellt förberedelsearbete sker på fritid.

Vad gäller lärarmedverkan i utbildning vid annan myndighet än den egna, synes sådan medverkan i allmänhet ske under tjänstledighet. Denna fråga ingick emellertid inte i utredningens enkätundersökning.

Om man bortser från sådana fall där lärarmedverkan i personalutbildning ingår som uttryckligt åliggande i tjänsten, kan sammanfattningsvis konstateras

att myndigheternas bedömning av om lärarmedverkan skall ske i tjänsten eller under tjänstledighet är oenhetlig. Generellt kan sägas att medverkan i av egen myndighet anordnad utbildning vanligen sker i tjänsten, medan medverkan i utbildning hos annan myndighet sker under tjänstledighet,

att arvoderingen för den extrainsats medverkan anses utgöra varierar på ett sätt som inte kan anses vara sakligt motiverad, dels mellan olika myndigheter, dels beroende på om det är den egna myndigheten eller annan myndighet som ordnar utbildningen, dels beroende på tjänsteställning m. m.

Inledningsvis har anförts att det är ett väsentligt intresse för personalutbildningen att tillgången på lärarkrafter inom statsförvaltningen främjas. Det framgår emellertid av den undersökning utredningen genomfört, att de nuvarande bedömningsgrunderna då statsanställda medverkar som lärare är ett hinder härför. Utredningen föreslår därför följande.

Statsförvaltningen bör i detta avseende betraktas som *en* arbetsgivare. Med denna utgångspunkt framstår det som naturligt att lärarmedverkan bör ske i tjänsten och inte vara förenad med tjänstledighet, oavsett om tjänstemannen medverkar som lärare vid sin egen eller vid annan myndighet.

Lärarmedverkan skall enligt utredningens mening omfatta inte bara den direkta lärar- eller handledarfunktionen, utan också det förberedelsearbete som kan behövas. Detta skall alltså utföras i tjänsten och inte på fritid eller under tjänstledighet.

Utredningen vill i detta sammanhang påpeka att de förslag om personalutbildningens finansiering som redovisas i kap. 3., innebär att myndighe-

ternas totala utbildningskostnader skall tas upp i anslagsframställningarna. Däri skall ingå beräknade kostnader för tjänstemäns medverkan som lärare.

Det är angeläget att förutsättningar skapas för att tillgången på kompetent lärarpersonal inom statsförvaltningen främjas. Det gäller här främst frågan om att tillgodose tillgången på sakkunniga krafter oavsett om dessa står att få inom den egna myndigheten eller hos annan myndighet. Det gäller därutöver att tillse att arvoderingsnormerna inte medför att lärarkrafterna fördelas ojämnt, och att eventuella föreställningar om ämnets vikt inte medför att utbildning för t. ex. personal i biträdes- och assistentkarriärerna bedrivs under sämre förutsättningar. Inom detta område bör därför enligt utredningens mening slutas avtal.

2.9 Meritvärderingsfrågor

I den av utredningen utförda undersökningen framkom att de tillfrågade myndigheterna tillmäter ett stort antal utbildningar särskilt meritvärde vid tjänstetillsättningar (bil. 2. fråga 6).

Som tidigare påvisats framhöll redan personalutbildningsberedningen att ökad skicklighet i tjänsten, förvärvad genom utbildning, förbättrar befordringsutsikterna och bildar en nyttig motvikt mot antalet tjänsteår som befordringsgrund. I propositionen 1967:1 (bilaga 14 s. 31 ff) anslöt sig departementschefen till beredningens uppfattning och tillade att ökad skicklighet, förvärvad genom utbildning, medför att föråldrade kompetenskrav och överdrivet formbunden anställnings- och befordringspraxis mjukas upp.

Utbildning av statsanställda har ofta betraktats som en form av personalvård. På senare tid har statsmakterna givit uttryck åt en förändrad syn på dessa frågor. Personalutbildning ingår redan nu i begreppet personalutveckling och är att betrakta som åtgärder ägnade att bidra till dels organisationens effektivitet och förändringsberedskap, dels de anställdas arbetstillfredsställelse och personliga utveckling. Därför bör utbildning oavsett inriktning och omfattning vara allmänt meriterande, t. ex. i samband med konkurrens med andra om viss tjänst. Självfallet är utbildningen därvid endast en av flera faktorer.

3 Den statliga personalutbildningens finansiering och organisation

3.1 Personalutbildningens styrning och finansieringsfrågor

Varje myndighet har – både formellt och reellt – ett primärt ansvar för att de anställda är väl utbildade för sina arbetsuppgifter. En viss central styrning förekommer genom regler, förordningar, avtal och genom anslagstilldelning som påverkar utrymmet för utbildningsinsatser.

Myndigheternas verksamhet inom utbildningsområdet regleras endast i begränsad omfattning utöver de regler och avtal som tidigare redovisats. Inte heller i budgetsammanhang förekommer vanligen någon direkt styrning av myndigheternas handlande. Tilldelningen av medel sker således normalt inte genom anslag för utbildningsändamål utan genom driftkostnadsanslag, som ger myndigheterna möjligheter att inom anslagsramen själva anpassa insatsernas storlek för inomverksutbildning. Det finns vissa undantag från denna uppläggning. Exempel härpå utgör det system som tillämpas inom försvaret med ett för flera myndigheter gemensamt utbildningsanslag (anslaget "vidareutbildning av viss civil personal").

En faktor som i viss mån påverkar planläggningen av inomverksutbildning är förekomsten av centralt anordnad utbildning. Deltagande i denna utbildning sker i allmänhet utan kostnader för myndigheterna och de anställda. Det kan medföra att myndigheternas val av utbildning delvis styrs av det utbud som för tillfället finns och inte av det faktiska behovet.

Att så sker framgår genom av utredningen genomförda undersökningar. Även i riksrevisionsverkets undersökning av personalutbildningsfunktionen i statsförvaltningen redovisas uppgifter som understryker detta förhållande.

De ökade kraven på den statliga personalutbildningen gör det enligt utredningens mening nödvändigt att i all möjlig utsträckning effektivisera utbildningsverksamheten. En förbättrad planering är därvid av avgörande betydelse. Planeringen innefattar prioritering mellan olika utbildningsinsatser inom ramen för tillgängliga resurser. Kraven på en effektiv utbildningsverksamhet och därmed också en god planering gäller i samma grad myndigheterna som den centrala utbildningen. Frågan om planering av personalutbildning hänger mycket nära samman med finansieringsfrågorna.

Frågan om personalutbildningens finansiering blev senast föremål för överväganden i samband med behandlingen av personalutbildningsberedningens betänkande (SOU 1966:57). Följande utdrag, först ur SJs yttrande

över förslagen och därefter ur departementschefens uttalande i prop. 1967:1, bil. 14, ger en sammanfattande bild av diskussionen.

SJ

Statens järnvägar förordar en klarare ekonomisk ansvarsfördelning, varigenom kostnaderna för utbildningen skulle bestridas av respektive verk. Det kursanordnande organet skulle konkurrera på lika villkor med övriga utbildningsorgan och även få en prisnormerande funktion i förhållande till ickestatliga utbildningsorgan. En fortlöpande effektivering av verksamheten skulle då tvingas fram. För statens järnvägar framstår det som klart att verket skall bära de reella personalutbildningskostnaderna – oavsett om utbildningen sker i egen eller någon annans regi – och att dessa kostnader inte skall bestridas genom anslag till någon annan myndighet. Särskilt bör övervägas att ge ett ev. statligt utbildningsorgan ett självständigt ekonomiskt ansvar för att med utbildningsverksamhetens inkomster bestrida egna utgifter. Verksamheten kan då successivt byggas upp med hänsyn till statsförvaltningens faktiska utbildningsbehov. Åtminstone affärsverken bör varje gång de tar det centrala utbildningsorganets tjänster i anspråk åläggas att betala härför. Ett sådant ekonomiskt ansvar verkar självreglerande på organisationen och personalbehovet. Ledningen tvingas fortlöpande ta hänsyn till intäktssidan, som i sin tur beror på den kvantitativa och kvalitativa prestation som kan åstadkommas, vilket måste vara synnerligen värdefullt för en verksamhet som åtminstone teoretiskt kan tänkas bli hur omfattande som helst.

Departementschefen

Statens järnvägar och statens vattenfallsverk har föreslagit att kostnaderna för utbildningsverksamheten skall bestridas genom avgifter från de myndigheter som sänder deltagare till kurserna. Utbildningsorganet skulle konkurrera på lika villkor med övriga utbildningsorgan, varigenom en effektivisering av verksamheten skulle framtvingas. Konkurrens med övriga kursarrangörer på utbildningsområdet skulle tjäna som incitament till kontroll- och rationaliseringsåtgärder.

Olika resonemang kan givetvis föras även på utbildningsområdet när det gäller kostnader och intäkter. Det är enligt min mening tveksamt om de båda verkens resonemang äger relevans här. Det föreslagna utbildningsorganet avses få en i vissa hänseenden samordnande funktion och skall bl. a. kunna ta initiativ till åtgärder som är önskvärda för statsförvaltningen i dess helhet. I denna funktion får organet på utbildningssidan en ställning motsvarande t. ex. statskontorets i rationaliseringsfrågor. Denna myndighetsfunktion i avseende på gemensamma personalutbildningsfrågor ger organet en särställning, som kan vara svår att förena med avgiftsbelagd verksamhet. Mot verkens angivna ståndpunkt talar även starka praktiska skäl.

När det gäller frågan om olika alternativ för personalutbildningens finansiering kan den nackdelen konstateras med anslagsfinansieringen att myndigheternas utbildningsbeslut riskerar att styras mot för myndigheten kostnadsfri utbildning även om behovet av utbildning skulle vara större inom andra områden. Det gäller särskilt då utbildningen ingår i anslag som också inrymmer andra verksamheter. Den form av anslagsfinansiering som hittills varit dominerande har sannolikt inverkat hämmande på utvecklingen av inomverksutbildningen. Det är rimligt att anta att många myndigheter föredrar att kostnadsfritt utnyttja externa utbildningsresurser framför att ta i anspråk egna medel för att internt anordna motsvarande utbildning – medel som kan utnyttjas för andra angelägna ändamål.

En ofta förekommande synpunkt i diskussionen om finansieringen av personalutbildning har varit att en övergång till avgiftsfinansiering skulle kunna medföra att myndigheterna av ekonomiska skäl lågprioriterade personalutbildningen. Enligt utredningens bedömning motverkas detta av främst följande förhållanden. Avgiftsfinansiering fordrar att myndigheterna planerar sin utbildning på ett mer systematiskt sätt än som sker f. n. Planeringen måste leda till att utbildningen målinriktas utifrån de faktiska behoven i stället för att mer slumpmässigt styras, t. ex. av de olika utbildningsproducenternas marknadsföring av för tillfället aktuella kurser. Avgiftsfinansieringen innebär också att utbildningen och dess kostnader måste tas upp i myndigheternas verksamhetsplanering och budget och där relateras till verksamheten i dess helhet och de förutsättningar som gäller för denna.

En sådan förbättrad planering av personalutbildningen bör enligt utredningens mening på ett positivt sätt bidra till den fortsatta utvecklingen av den statliga personalutbildningen. Personalutbildningens utomordentligt viktiga roll i arbetet att ständigt göra statsverksamheten alltmer effektiv och motsvara medborgarnas krav på service förutsätter också en förbättrad planering av utbildningsinsatserna. Ett tidigare synsätt där personalutbildning ofta betraktades som ett slags belöning, har också ersatts av en medvetenhet om att personalutbildning är ett av de viktigaste instrumenten för att öka statsförvaltningens effektivitet och service.

Tidigare ställningstaganden i fråga om den centrala utbildningens finansiering grundades bl. a. på att de centrala personalutbildningsuppgifterna var sammanhållna i en och samma organisation. Utgångspunkterna för fortsatta ställningstaganden förändras helt om ansvaret för produktion och distribution av central utbildning skiljs från övriga centrala uppgifter inom personalutbildningsområdet. Produktion och distribution av utbildning, t. ex. central kursverksamhet, kan då inte jämföras med de centrala uppgifterna inom övriga administrativa fackområden som rationalisering, personaladministration och ekonomiadministration.

Reformerna inom det arbetsrättsliga området innebär att frågor som hänger samman med statlig personalutbildning blir förhandlingsbara. De anställdas krav på den statliga personalutbildningen är mycket omfattande.

Ett konsekvent införande av avgiftsfinansiering kommer enligt utredningens mening att underlätta framtida prioriteringsdiskussioner och förhandlingsarbete. Val mellan olika utbildningssatsningar inom ramen för tillgängliga resurser bör således kunna underlättas genom att kostnaderna redovisas.

Avgiftsfinansieringens krav på ökad systematik och effektivitet sammanfaller med de krav på förbättringar av utbildningsverksamheten som utredningen tidigare framhållit vikten av. Sådana förbättringar skapar också de administrativa förutsättningar som behövs för att tillämpa ett avgiftssystem inom personalutbildningen.

Det kan över huvud taget konstateras att den pågående administrativa utvecklingen går i en riktning som för med sig ett ökat reellt kostnadsansvar för de enskilda myndigheterna. Upplåtelsen av arbetslokaler är ett område där en förändring skett från en situation där myndigheterna kostnadsfritt kunnat utnyttja vissa nyttigheter till en situation där man själv måste finansiera

nyttigheterna. Varje myndighet måste numera begära medel i sin budgetframställning för uppkomna lokalkostnader, vilket förväntas leda till en reell kostnadsprövning hos myndigheterna.

En övergång till finansiering av personalutbildningen genom avgifter ligger f. ö. helt i linje med programbudgeteringens principer.

Sammantagna syns enligt utredningens uppfattning skälen för en avgiftsfinansiering f. n. väga tyngre än skälen mot.

Enligt utredningen bör huvudprincipen för finansiering av den framtida statliga personalutbildningen vara att varje myndighet skall planera och budgetera de egna personalutbildningsbehoven. Huvudprincipen bör gälla all utbildning oavsett produktions- och distributionsform.

Utredningen föreslår att regeringens petitaanvisningar ändras i enlighet härmed.

Utredningen anser det inte ligga inom ramen för uppdraget att närmare föreslå regler och principer för taxesättning för centralt bedriven personalutbildning. Denna uppgift bör ankomma på den huvudman som i fortsättningen ges i uppgift att centralt producera och distribuera utbildning.

3.2 Nuvarande organisatoriska förhållanden i central statlig personalutbildning

Central statlig personalutbildning bedrivs i första hand av statens personalutbildningsnämnd (PUN), länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) – för länsstyrelsernas personal – statskontoret, riksrevisionsverket (RRV) och statens personalnämnd (SPN).

Statens personalutbildningsnämnd har som central myndighet för den statliga personalutbildningen till främsta uppgift att planera och genomföra utbildning som är gemensam för flera myndigheter. Länsstyrelsernas organisationsnämnd har bl. a. motsvarande uppgifter för landsstaten.

Statskontoret och riksrevisionsverket skall, förutom att ansvara för att den egna personalen är väl utbildad, även medverka till att statsförvaltningens övriga personal får tillräcklig utbildning för att fullgöra sina uppgifter inom dessa två myndigheters sakområden. Som exempel kan nämnas RRVs fackansvar för utbildning av ekonomiadministrativ personal och statskontorets utbildning inom området administrativ rationalisering och organisation. RRV skall dessutom inom ramen för sin revisionsverksamhet övervaka att den statliga personalutbildningen bedrivs effektivt. Statskontorets rationaliseringsuppgifter innebär att verket vid behov kan ta initiativ till rationaliseringsundersökningar på personalutbildningsområdet och att verket här – liksom beträffande andra statliga verksamheter – har att verka för att möjligheterna till rationalisering tas tillvara.

SPN bedriver eller medverkar i utbildning som omfattar företagshälsovård, personaladministrativ planering, personaladministrativ information, chefskurs i administration, introduktionskurs för handläggare, företagsnämndskurser, personalledning i samverkan, INFO-ES-kurser,[1] kurser i rehabiliteringsfrågor m. m.

Därutöver bedrivs central personalutbildning för statligt anställda även av

[1] INFO-ES = de administrativa servicemyndigheternas informationskampanj om effektivitet i statsförvaltningen (bil. 4).

lantmäteriverket, industriverket, vårdutbildningsnämnden, luftfartsverket, riksskatteverket, socialstyrelsen, tullverket m. fl.

3.2.1 *Statens personalutbildningsnämnd (PUN)*

När PUN inrättades i juli 1967 fanns två utgångspunkter för verksamheten. Den ena var instruktionen för PUN (SFS 1967:454). Den andra var den personalutbildning i form av central kursverksamhet för statsanställda som vuxit fram i personalutbildningsberedningens försöksverksamhet.

I PUNs instruktion ingår en rad uppgifter som t. ex. att undersöka behovet av personalutbildning inom nämndens verksamhetsområde och pröva hur detta lämpligen kan tillgodoses, att inom sitt verksamhetsområde planera och genomföra personalutbildning som är gemensam för flera myndigheter, att bistå statliga myndigheter vid utformningen av deras inomverksutbildning, att följa utvecklingen på det vuxenpedagogiska området och inom sådan personaladministrativ verksamhet som nära hänger samman med statlig personalutbildning samt att följa utvecklingen inom det allmänna undervisnings- och utbildningsväsendet och verka för att statsförvaltningens behov i möjlig mån tillgodoses i allmänna undervisnings- och utbildningsanstalters verksamhet.

Det allmänna syftet med PUNs verksamhet är således att säkerställa att statsförvaltningens behov av personalutbildning tillgodoses i den utsträckning som erfordras för en effektiv administration och ett tillfredsställande förhållande mellan förvaltningen och allmänheten. PUN har i detta avseende ett huvudansvar för samordning och genomförande av utbildning inom hela det administrativa fältet, även inom områden där det primära utvecklingsansvaret åligger någon av de administrativa fackmyndigheterna.

För att fullgöra sina uppgifter bedriver PUN tre typer av verksamhet: central utbildning, utveckling och produktion av läromedel samt konsultation och pedagogisk utveckling för att stödja myndigheternas personalutbildning.

Tyngdpunkten i PUNs verksamhet är den centrala kursverksamheten, som omfattar generell förvaltningsutbildning för kontorspersonal och handläggare, funktionsinriktad utbildning och utbildning på speciella områden. Verksamheten omfattade för budgetåret 1975/76 totalt nära 17 000 deltagardagar fördelade på internatkurser ca 12 400 och dagkurser ca 4 600. Samtidigt uppgick det totala antalet utbildningsdagar inom statsförvaltningen till ca 1,5 milj. vilket innebär att PUNs andel av det totala utbudet utgjorde ca 1 %.

I en förvaltningsrevisionell studie har riksrevisionsverket granskat PUNs verksamhet och organisation. Studien som redovisas i bilaga 3 har utgjort ett av underlagen för ställningstagandena angående de centrala organisationsfrågorna.

3.2.2 *Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON)*

LONs utbildningsverksamhet avser endast länsstyrelsernas personal. Den gäller personaladministration, personalledning/samverkan, planering och andra styrmedel samt ärendehandläggning. Som medel för att uppfylla dessa

delmål har LONs verksamhet indelats i rationalisering, samordning och utbildning. Utbildningsprogrammet omfattar kursverksamhet och konsultation.

LON har under åren kunnat konstatera ett allt större behov hos länsstyrelserna att planera personalutbildning och personalutveckling. Av denna anledning anordnas diskussionsseminarier i personaladministrativa frågor och utbildningsfrågor och kurser inom samma ämnesområden. I personaladministrativa projekt biträder LON med konsultmedverkan.

Den fortsatta utvecklingen av LONs personalutbildning inriktas framför allt mot

- att omforma nuvarande långa allmänna gemensamma kurser och speciella kurser för mellangradstjänstemän till ett antal korta kurser som erbjuds länsstyrelsernas personal oavsett om de tillhör mellangradskarriären eller ej,
- att förlägga fler kurser till andra platser än Stockholm, vilket bl. a. innebär att personal i de olika regionerna kan utnyttjas som kursledare och lärare och att deltagarnas resekostnader begränsas,
- att använda förproducerat material i större utsträckning samt
- att öka de konsultativa insatserna.

Totalt omfattade kursverksamheten under 1974/75 9 800 deltagardagar fördelade på 19 kurser och 515 deltagare.

3.2.3 *Statskontoret*

Statskontoret är enligt instruktionen central förvaltningsmyndighet för rationaliseringsverksamheten inom statsförvaltningen. Därvid ankommer det bl. a. på statskontoret att anordna och medverka vid utbildning av personal för rationaliseringsverksamhet. Någon närmare angivelse av inriktningen av utbildningsverksamheten har inte meddelats.I stort är det verkets egna bedömningar om utbildningsbehov i förvaltningen som ligger till grund för val av utbildningsinnehåll, kursformer m. m.

Sedan 1964 har statskontoret bedrivit extern kursverksamhet. Mer än 12 000 statstjänstemän har genomgått någon av statskontorets kurser.

Totalt omfattade den externa utbildningen under budgetåret 1974/75 6 171 deltagardagar fördelade på 30 kurser och 855 deltagare.

Kurserna är avgiftsfria för statsförvaltningens personal. Ett stort antal tjänstemän söker till kurserna. Något mer än hälften av de sökande kan beredas plats.

Statskontoret bedriver dels centrala kurser inom rationaliseringsområdet, dels projektanknuten utbildning och riktad utbildning. Kursutbudet omfattar dels allmän utbildning (kurser i administrativ rationalisering, systemutvecklingsseminarier), dels teknikinriktad utbildning (ADB-kurser, nätplaneringskurser).

Inriktningen av kursverksamheten har under de senaste åren inneburit att anpassningen till olika myndigheter ökat. Detta gäller också den specialistinriktade utbildningen av seminariekaraktär. Antalet orienterande ADB-kurser har exempelvis skurits ned till 20 % av det totala utbudet deltagar-

dagar från att tidigare ha omfattat 25 %.

I övrigt kan beträffande statskontorets centrala kursverksamhet följande allmänna utvecklingstendenser noteras:

- Förändringar av kursernas nivå. Kraven på erfarenheter av administrativt arbete ökar, medan kraven på formella förkunskaper är konstanta eller minskar.
- Ökade krav på anpassning till deltagarna av utbildningen och påbyggnadsutbildning av seminariekraktär.
- Ökat inslag av avtalsfrågor till följd av arbetstagarinflytandets utvidgade roll i rationaliseringsarbetet.
- Ökat inslag av beteendevetenskap i utbildningen, bl. a. genom olika former av samarbetsövningar och ökad andel grupparbete.
- Ökad andel assistenter och biträden som söker och genomgår utbildning (med undantag av orienterande ADB-kurser).
- Minskat antal myndigheter som använder statskontorets kurser. Minskningen gäller framför allt beträffande mindre och medelstora myndigheter (drygt 40 % av det totala antalet deltagare kommer från tio myndigheter).
- Mer flexibelt kursutbud och mindre användning av förproducerat material.
- Ökade genomsnittliga kostnader per deltagare och dag.

Vid sidan av den centrala kursverksamheten bedrivs även en omfattande utbildning i direkt anslutning till statskontorets projekt. Den projektanknutna utbildningen omfattade budgetåret 1975/76 nära 15 000 deltagardagar. Till största delen hade denna karaktären av orientering och färdighetsträning.

Några generella erfarenheter av utbildningens roll i rationaliseringsprojekt har kunnat göras. Den viktigaste erfarenheten hittills är att utbildning ofta enbart ses som ett medel för att underlätta det tekniska genomförandet av ett administrativt utvecklingsprojekt. En vanlig följd av detta synsätt är att planering och genomförande av utbildning i administrativ utveckling sker v.d ett sent stadium i projektarbetet.

Ytterligare extern utbildning bedrivs inom ramen för INFO-ES-projektet, metodutvecklingsarbeten av typ långsiktsplanering, kalkylering, ADB-säkerhet etc. och statskontorets utredarutbildning varigenom statsförvaltningen tillförs rationaliseringsutbildad personal.

3.2.4 *Riksrevisionsverket (RRV)*

Riksrevisionsverket är enligt sin instruktion central förvaltningsmyndighet för kontroll av statens inkomster och utgifter samt av förvaltningen av statsförmögenheten. Verket handhar också riksbokföringen och utarbetar statistik över statens finanser.

RRV skall övervaka att den verksamhet som faller under dess granskning är anordnad på ett ändamålsenligt, planmässigt och från allmänt ekonomiska synpunkter tillfredsställande sätt. Härvid skall verket särskilt bedöma lönsamheten av verksamheten och pröva om denna drivs i effektiva former. Verket skall vidare granska taxor och avgifter inom statlig verksamhet samt

formerna för den statliga upphandlingen.

RRV skall tillse att statens redovisningssystem fungerar ändamålsenligt och att erforderliga förbättringar vidtas. I detta syfte skall verket bl. a. utveckla redovisningssystem och meddela föreskrifter om sättet för räkenskapers bokföring och verifiering.

Det åligger vidare RRV att anordna och medverka vid utbildning av personal för redovisnings- och revisionsverksamhet samt därmed sammanhängande uppgifter inom statsförvaltningen. RRVs enhet för utbildning och information svarar för dessa uppgifter. I likhet med vad som gäller för statskontoret är det verkets egna bedömningar som i stort bestämmer valet av utbildningsinnehåll, kursformer m. m. Den externa utbildningen har riktats mot personal vid redovisningsenheter och redovisningspersonal vid myndigheter med redovisningscentral samt till viss chefspersonal och administratörer. I denna utbildning har omkring 600 personer deltagit under sammanlagt omkring 1 500 kursdagar.

Vidare anordnar RRV seminarier om verksamhetsplanering i statsförvaltningen. Tonvikten har lagts på redovisning av erfarenheter från tillämpningen av verksamhetsplaneringen vid statens personalnämnd och riksskatteverket. Fyra seminarier med deltagande av drygt 80 chefer från 20 myndigheter har hållits.

I RRVs redovisningsutbildning, som bl. a. innefattar central utbildning i det statliga redovisningssystemet har sammanlagt 370 personer deltagit under 580 persondagar.

Utbildning för interna redovisningsenheter omfattar bl. a. kurser i statlig redovisning, redovisningsrevision, bokslutsgranskning och ADB-revision. I denna typ av utbildning har 258 personer deltagit under sammanlagt 622 persondagar.

3.2.5 *Statens personalnämnd (SPN)*

Statens personalnämnd är enligt sin instruktion central förvaltningsmyndighet för den personaladministrativa verksamheten inom statsförvaltningen och efter särskilt beslut av regeringen inom statsunderstödd verksamhet.

Tyngdpunkten i SPNs utbildningsverksamhet ligger på rehabiliteringsfrågor och anställningsfrämjande åtgärder. SPN anordnar eller medverkar i kurser som vänder sig till bl. a. personaladministratörer och enhetschefer, ledamöter i anpassningsgrupper, fackliga representanter, medlemmar i projektgrupper, nyutnämnda högre chefer och nyanställda handläggare.

Vidare har SPN medverkat i kurser i arbetarskyddslagstiftning, förebyggande arbetsmiljöåtgärder m. m., kurser i personaladministrativa tekniker, allmän utbildning i personaladministration och introduktionskurser för handläggare.

3.2.6 *Övrig central personalutbildning*

Extern utbildning i den betydelse som här avses bedrivs även av ett 20-tal enskilda myndigheter inom områden som har nära anknytning till myndigheternas uppgifter. Här lämnas endast några exempel.

Statens lantmäteriverk bedriver utbildning för bl. a. tjänstemän vid

skogsstyrelsen, skogsvårdsstyrelsen och länsstyrelsen samt vid kommunala fastighetsbildningsmyndigheter. Utbildningen avser anläggningslagen, lagen om förvaltning av samfälligheter, ledningsrättslagen samt praktiska värderingsfrågor vid plangenomförande. Dessutom bedriver verket kurser i administrativa rutiner och allmän personaladministration. Under budgetåret 1974/75 har 160 anställda vid andra statliga myndigheter och 233 anställda vid kommunala fastighetsbildningsmyndigheter deltagit i av verket anordnad utbildning. Utbildningsverksamheten planeras bli utökad med bl. a. kurser i fastighetsregistrering för fastighetsregistreringsmyndigheternas personal.

Trafikavdelningen vid luftfartsverkets centralförvaltning arrangerar i samarbete med flygtrafikledarskolan i Sturup kurser för bl. a. militär trafikledningspersonal, personal från rikspolisstyrelsen och televerket samt för kommunalt anställd personal för tjänstgöring inom flygtrafikledningstjänsten vid flygplatser. Vid luftfartsverkets brand- och räddningsskola utbildas dessutom räddningsledare och vapenfri-tjänstepliktiga brandmän för kommunala flygplatsers räkning. Vidare planeras en grundläggande utbildning för räddningsledare vid flygplatsbrandkår.

Den gemensamma utbildningen av vård- och tillsynspersonal vid anstalter inom kriminalvården, ungdomsskolevården och nykterhetsvården handhas av en särskild nämnd, vårdutbildningsnämnden (VUN). I nämnden ingår representanter för kriminalvårdsstyrelsen, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, statens personalutbildningsnämnd samt vederbörande personalorganisationer. VUN saknar eget kansli och egen personal. Den administrativa och pedagogiska ledningen utövas av kriminalvårdsstyrelsens personalutbildningsenhet. Riktlinjer för utbildningen fastställdes av 1966 års riksdag (prop. 1966:2 bil. 2 s. 5).

Totalt har fr. o. m. 1966 t. o. m. vårterminen 1975 utbildningen omfattat 2 246 deltagare, varav 1 680 från kriminalvårdens anstalter, 325 från ungdomsvårdsskolorna samt 241 från vårdanstalter för alkoholmissbrukare.

Riksarkivets utbildningsverksamhet handhas sedan 1974 av en särskild utbildnings- och publiceringssektion. Sektionen handlägger dels ärenden om riksarkivets utbildningsverksamhet för myndigheternas arkivvårdande personal, dels ärenden om fortbildningsverksamhet i arkivfrågor för personal inom och utom det statliga arkivväsendet. Verksamheten har hitills varit begränsad. Bl. a. har 20 deltagare från omlokaliserade verk utbildats i arkivvård och flyttningsfrågor under våren 1975. Riksarkivet förutser en betydande och snar ökning av utbildningen inom arkivstaten.

Industriverket bedriver ingen utbildning speciellt avsedd för statligt anställda. SIFU-enheten vid verket (f. d. statens institut för företagsutveckling), som ger utbildning för bl. a. personal i små och medelstora företag, tar emellertid i stor utsträckning emot deltagare från stat, kommun och landsting. Av de sammanlagt 17 516 deltagare som deltog i verkets 283 kurser under budgetåret 1974/75 kom ca hälften från offentlig förvaltning.

3.2.7 *Sammanfattande kommentarer*

För bl. a. statskontoret och RRV ingår utbildning som en naturlig del av den totala verksamheten. Utbildningen grundas på en uppfattning att alla förändringar som berör innehållet i förvaltningsverksamhet måste stödjas av omfattande information och utbildning för att få full genomslagskraft.

Vad som här kallas fackansvar inrymmer i många fall alla åtgärder som måste vidtas från det att ett visst utbildningsbehov kartläggs till det att erforderliga utbildningsåtgärder planeras, genomförs och följs upp. Ibland överlåter den fackansvariga myndigheten vissa led i denna process antingen på de myndigheter som står som mottagare av utbildningen eller på något organ, t. ex. PUN, med särskild sakkunskap inom personalutbildningsområdet.

Att en så stor del som möjligt av personalutbildningen genomförs av eller under ledning av de enskilda anställningsmyndigheterna är från flera synpunkter en fördel. Härigenom motverkas den tendens till utbudsstyrning som lätt uppstår när utbildningen läggs upp i central regi. Den centralt anordnade utbildningen har också alltid större eller mindre brister när det gäller anpassningen av innehållet till de lokala förutsättningarna. En utbildning som kan hämta exempel direkt från deltagarnas arbetssituation torde regelmässigt ge det bästa resultatet.

Enligt utredningens mening bör en nära anknytning till myndigheternas arbetsområde vara en avgörande utgångspunkt för den fortsatta utvecklingen på personalutbildningsområdet. Om den personalutbildning som genomförs eller planeras av anställningsmyndigheterna har förhållandevis stor omfattning bör detta också kunna stimulera myndigheterna och deras personal till ett mer aktivt engagemang på utbildningsområdet. Det blir då fråga om ett större inflytande för och behov av större medverkan från den egna personalen än om myndigheten till övervägande delen är hänvisad till externa utbildningsanordnare.

Beträffande PUN finns anledning att göra en jämförelse med de övriga centrala utbildningsorgan som byggts upp inom olika sektorer (försvaret, polis- och tullväsendet, kommunikationsverken m. fl.). På dessa områden har inrättats särskilda utbildningsanstalter med undervisningslokaler, lärarresurser och andra erforderliga resurser (ex. statens polisskola och militärhögskolan). Dessa anstalters ansvar är som regel begränsat till att efter givna riktlinjer producera och distribuera viss utbildning.

Jämfört med PUN finns den skillnaden att medan exempelvis polisskolan och militärhögskolan i väsentlig grad genomför grundläggande fackutbildning, ligger tyngdpunkten i PUNs verksamhet på olika komplement till sådan fackutbildning. Det gäller främst fortbildning.

En annan skillnad är att PUN förutom sina produktions- och distributionsuppgifter har funktioner som närmast kan jämföras med riksrevisionsverkets och statskontorets övergripande förvaltningsansvar. Förutom att planera och genomföra personalutbildning som är gemensam för flera myndigheter åligger det således PUN att bistå myndigheterna vid utformningen av deras inomverksutbildning, att främja samordningen av statlig personalutbildning etc.

Ytterligare en skillnad ligger i att PUN på ett par begränsade områden också

kommit att bära ett ansvar som motsvarar de administrativa myndigheternas fackansvar. Det gäller utbildning i förvaltningsrättsliga och vissa beteendevetenskapliga ämnen.

Frågan om den centralt anordnade utbildningens framtida utformning diskuteras med utgångspunkt bl. a. i det tidigare redovisade behovet av en totalt sett utökad utbildningsvolym. Diskussionen omfattar bl. a.

- ansvars- och arbetsfördelning mellan centrala organ och enskilda myndigheter,
- ansvars- och arbetsfördelning mellan centrala organ med personalutbildningsuppgifter,
- produktion och distribution av utbildning samt
- finansiering.

3.3 Utgångspunkter för utredningens ställningstaganden till central organisation för statlig personalutbildning

Utredningen har tidigare framhållit den utomordentligt viktiga roll som personalutbildningen spelar i arbetet att göra statsverksamheten alltmer effektiv och motsvara medborgarnas krav på service.

De anställdas krav på den statliga personalutbildningen ökar också ständigt och kommer att få en allt större tyngd i och med att flertalet hithörande frågor blir förhandlings- eller avtalsbara.

De ökade kraven gör det nödvändigt att i all möjlig utsträckning effektivisera utbildningsverksamheten. En förbättrad planering är därvid av avgörande betydelse. Planeringen innefattar bl. a. prioritering mellan olika utbildningsinsatser inom ramen för tillgängliga resurser. Kraven på en effektiv utbildningsverksamhet och därmed också en god planering gäller i samma grad de enskilda myndigheternas egen utbildning som den centrala utbildningen.

De uppgifter inom ramen för den statliga personalutbildningen som utredningen föreslår skall utföras centralt har utredningen indelat i följande fyra huvudområden

- samordning av utbildningsinsatser,
- utveckling av myndigheternas internutbildningsfunktion,
- central produktion och distribution av personalutbildning,
- användning av statliga kursgårdar och undervisningslokaler.

3.3.1 *Samordning av utbildningsinsatser*

Inom den centralt anordnade utbildningen finns ett behov av samordning. PUNs tillkomst och utveckling har i sig varit ett konkret uttryck för detta. PUNs verksamhet har i viss utsträckning inneburit en förbättrad sammanhållning av statens utbildningsresurser.

Enligt utredningens bedömning kommer behovet av samordning ytterligare att förstärkas. Bl. a. kommer integreringstendenserna inom förvaltningen att behöva följas upp på personalutbildningens område. Detta

förutsätter att en förbättrad samordning av tillgängliga resurser kommer till stånd.

Den nuvarande centralt anordnade utbildningsverksamheten motsvarar enligt utredningens mening inte de framtida kraven på framför allt följande punkter.

- De organisatoriska förutsättningarna för en ökad samordning är otillräckliga.
- Den nuvarande utbildningen saknar nästan helt inslag av breddande och överbryggande karaktär.
- Utvecklingen av nya produktions- och distributionsmetoder (t. ex. produktion av kurspaket) befinner sig endast i ett inledande skede.
- Planeringen av utbildningsinsatser är otillräcklig.
- Möjligheterna att centralt understödja en utveckling av myndigheternas personalutbildningsfunktion är begränsade och har organisatoriska brister.

En nödvändig förutsättning för att kunna åstadkomma en nödvändig övergripande samordning av statsförvaltningens personalutbildning är att det inom myndigheterna finns en väl fungerande utbildningsplanering. Allt större uppmärksamhet bör därför ägnas åt att utveckla planeringen av den statliga personalutbildningen.

Som framgått av tidigare avsnitt har någon regelmässig, samlad bedömning av utbildningsbehov, utbildningsinriktning och faktiskt genomförd utbildning hittills inte gjorts. Bristen på överblick har bl. a. medfört att utbildningssatsningarna kommit att bli ojämnt fördelade mellan myndigheter, olika personalkategorier och skilda ämnesområden genom att utbildningsinsatserna inte effektivt kunnat styras in på områden där de reella utbildningsbehoven är mest framträdande.

En viktig central uppgift bör därför vara att årligen göra sammanställningar av de utbildningsbehov som finns inom statsförvaltningen. Dessa sammanställningar bör göras med utgångspunkt i de enskilda myndigheternas inventeringar av de anställdas behov av personalutbildning, bl. a. den utbildning som t. ex. förändringar i verksamheten ger upphov till. Sammanställningarna bör utformas så att det skall vara möjligt att utläsa utbildningsbehoven totalt sett och hur de varierar myndigheterna emellan. Personalutbildningsbehovens variation mellan olika grupper och personalkategorier är också av stort intresse i detta sammanhang, liksom regionala variationer.

Återkommande sammanställningar av myndigheternas utbildningsplaner och redovisningar av det faktiska utbildningsbehovet är enligt utredningens mening nödvändiga både för att man skall kunna bedriva en mer aktiv planering och få ett godtagbart underlag för riktade satsningar. Sådana kan vara av vitt skilda slag och rikta sig till olika grupper. De kan gälla t. ex. korttidsutbildade, anställda med olika slag av arbetshandikapp, praktikanter, nyanställda, kvinnor, arbetsledare och chefspersonal samt anställda vid myndigheter där administrativa eller verksamhetsmässiga förändringar planeras.

På motsvarande sätt bör de kurser och den utbildning i övrigt som finns och kan användas för personalutbildningsändamål sammanställas.

De återkommande sammanställningarna av personalutbildningsbehoven

tillsammans med redovisningarna av myndigheternas planerade utbildningsverksamhet och övrig utbildning som kan användas i personalutbildning bör enligt utredningens mening utgöra en viktig grund för den centrala samordningen av den statliga personalutbildningen i dess helhet.

Bedömningar av utbildningsvolym och satsningar på att utveckla speciella utbildningar bör i viss utsträckning kunna göras med denna information som grund. Ett exempel härpå är att ett markerat utbildningsbehov inom en myndighet kan tillgodoses t. ex. genom utbildning inom det allmänna utbildningsväsendet eller andra kursanordnare. Ett omfattande utvecklingsarbete av utbildningsprogram kan också underlättas genom att man tar tillvara erfarenheter från hur andra myndigheter går tillväga för att tillgodose likartade utbildningsbehov.

Den utbildning som arrangeras av de administrativa servicemyndigheterna, främst PUN, statskontoret och riksrevisionsverket är redan i dag lätt att överblicka, främst genom de kursprogram dessa myndigheter ger ut. För övrig utbildning är möjligheterna till överblick i hög grad varierande. PUN gjorde under några år olika försök till sammanställning av myndigheternas personalutbildning, främst då utbudet av reguljära kurser avsedda för internutbildning. Denna verksamhet har, som tidigare framgått, numera upphört. Återkommande sammanställningar av befintliga utbildningskurser bidrar i hög grad till att åstadkomma en överblick av personalutbildningssituationen i hela statsförvaltningen. Enligt utredningen bör möjligheterna prövas att med hjälp av ADB sammanställa och redovisa personalutbildningsverksamheten. Statskontorets erfarenheter bl. a. av det s. k. ISIS[1]-systemet bör t. ex. vara av nytta i ett sådant arbete.

Vidare bör utbildning inom den kommunala och statliga vuxenutbildningen sammanställas och redovisas. Denna information bör bl. a. delas upp efter skilda ämnesområden.

På motsvarande sätt bör information om kortare kurser inom universitetet och högskolor sammanställas. Det gäller kanske i första hand kurser inom områdena förvaltningsadministration och förvaltningsrätt. Som utredningen framhåller i kap. 4 bör emellertid även utbildning inom andra områden kunna bli av stort intresse för statlig personalutbildning.

Även kurser vid arbetsmarknadsutbildnings- (AMU) centra bör kontinuerligt insamlas och ställas samman. På motsvarande sätt bör det ingå som en viktig uppgift i statlig personalutbildning att centralt samla in och redovisa utbildning utanför den statliga myndighetssektorn som bedöms vara av intresse för statligt anställda. Det kan t. ex. vara kurser och studiecirklar som anordnas av folkbildningsorganisationerna. Vidare bör utbildning som anordnas av privata kursanordnare insamlas, bedömas och redovisas.

Ett viktigt syfte med denna informationsinsamling är att ge såväl dem som inom myndigheterna svarar för personalutbildningsfrågorna som samtliga anställda möjlighet att på ett enkelt och överblickbart sätt få tillgång till en i flera avseenden allsidig personalutbildningsinformation.

En samordning av personalutbildningen, främst då planeringen, bör således inriktas mot att ge underlag för översiktliga bedömningar av hur skilda utbildningsbehov skall kunna tillgodoses på mest effektiva sätt; totalt, regionvis, yrkeskategorivis etc. Härigenom kan en avsevärt större handlingsberedskap uppnås för att med hjälp av personalutbildning möta krav på

[1] ISIS = Integrated Scientific Information System, ett terminalbaserat informationssystem.

ändrad kunskaps- och erfarenhetsstruktur hos personalen. Samtidigt ökar självfallet möjligheterna att med stöd av personalutbildning lösa övertalighets- och omplaceringsproblem. Planeringen av utbildning bör därför vara nära kopplad till den övriga administrativa planeringen, främst då PA-planeringen.

3.3.2 *Utveckling av myndigheternas utbildningsfunktion*

Möjligheterna att överblicka och centralt utarbeta underlag för bedömningar i personalutbildningsfrågor hänger som nämnts direkt samman med myndigheternas egen utbildningsplanering. Myndigheternas förutsättningar att bedriva en effektiv planering av sin utbildning är dock synnerligen varierande. Betydande brister har konstaterats på många håll i statsförvaltningen. RRVs tidigare omnämnda undersökning understryker detta mycket starkt. I undersökningen pekar man bl. a. på den bristande samordningen med verksamhetsplaneringen inom myndigheterna. Vidare redovisar RRV att det vid många myndigheter inte ens finns en utbildningsansvarig. Utredningen anser detta vara anmärkningsvärt. Utredningen anser det vara ett minimikrav att myndigheterna har en utbildningsansvarig tjänsteman.

En allt viktigare central personalutbildningsuppgift är enligt utredningens mening att ge myndigheterna råd och riktlinjer för den interna utbildningen. Dessa insatser har kanske sin främsta betydelse när det gäller att bygga upp och utveckla myndigheternas interna organisation för planering och genomförande av utbildning.

Ett vidgat utbyte av erfarenheter mellan myndigheterna synes vara en nödvändig förutsättning för att en ökad utbildningssatsning skall kunna genomföras på ett effektivt sätt inom ekonomiskt försvarbara ramar. Det är enligt utredningens mening en viktig central uppgift att aktivt verka för ett sådant vidgat erfarenhetsutbyte myndigheterna emellan.

Upprustningen av myndigheternas personalutbildningsfunktion måste samordnas med övrigt personaladministrativt utvecklingsarbete och med den pågående utvecklingen mot ett ökat medinflytande och medbestämmande för de anställda. Utvecklingen och reformarbetet inom arbetsrättens område understryker starkt vikten av ett gemensamt ansvarstagande för personalutbildningen.

I arbetet med att stödja myndigheternas uppbyggnad av personalutbildningsfunktionen är också metod- och metodutvecklingsfrågorna av stort intresse.

Det gäller dels metoder för inventering av utbildningsbehov, utbildningsplanering samt genomförande och uppföljning. Dels gäller det att anpassa och utveckla alternativa pedagogiska metoder och att biträda myndigheter, främst dem med begränsade egna utbildningsresurser, i att använda förproducerat material. I utredningens nästa betänkande kommer bl. a. metodutvecklingsfrågor och frågor som rör vuxenpedagogik att närmare behandlas.

3.3.3 *Central produktion och distribution av personalutbildning inom statsförvaltningen*

Som tidigare framgått uppvisar den nuvarande centrala produktionen och distributionen av personalutbildning en mycket splittrad bild. Av RRVs undersökning framgår att mindre än 10 % av personalutbildningen arrangeras av de myndigheter som har ett ansvar för att genomföra central utbildning. Med nuvarande utbildning och resurser får endast en liten del av dem som önskar genomgå centralt arrangerad utbildning också möjlighet att delta. PUN och statskontoret har t. ex. i de redovisningar av den externa utbildningsverksamheten som tillställts utredningen angivit att betydligt mindre än hälften av de sökande till dessa myndigheters kurser kunnat beredas plats.

Detta förhållande anser utredningen självfallet vara otillfredsställande. Inte minst kan det på sikt komma att innebära ett resurskrävande dubbelarbete genom att anställningsmyndigheterna var för sig tvingas utveckla utbildning i ämnen som i huvudsak är gemensamma för en stor del av statsförvaltningen.

Nära en sjättedel av samtliga myndigheter arrangerar över huvud taget inte någon utbildning och har därmed varit hänvisade enbart till det centrala utbildningsutbudet.

Central statlig personalutbildning bedrivs i första hand av PUN, statskontoret, RRV, SPN och LON. Utbildningen bedrivs till övervägande del i form av centrala kurser huvudsakligen i internatform. Gränsdragningen mellan dessa myndigheters utbildningsverksamhet anses oklar av ett stort antal myndigheter.

Betydande effektivitetsvinster bör kunna göras genom att huvuddelen av produktion och distribution av den centrala personalutbildningen samlas till *en* huvudman. Ett ökat regionalt och lokalt genomförande av central personalutbildning bör enligt utredningen eftersträvas.

Den tidigare redovisade uppfattningen om behovet av en samordning av centralt bedriven utbildning som är gemensam för flera myndigheter stöds av de positiva erfarenheter som vunnits i de administrativa fackmyndigheternas gemensamma utbildningssatsning INFO-ES. Vidare har t. ex. statskontoret, i det förslag till ny organisation för verket som överlämnats till regeringen, framhållit att den reguljära externa kursverksamheten med fördel kan överföras till den organisation som har till huvudsaklig uppgift att centralt producera och distribuera statlig personalutbildning.

Samordningen av produktion och distribution av den centrala personalutbildningen innebär inte att de administrativa fackmyndigheterna kan frånsäga sig sitt fackansvar för utbildningen. Detta fackansvar kan inrymma alla eller en del av de åtgärder som vidtas från det att ett utbildningsbehov kartläggs till att erforderlig utbildning planeras, genomförs och följs upp.

Den fackansvariga myndigheten bör dock i huvudsak överlåta genomförandet av utbildning antingen till de myndigheter som står som mottagare av utbildningen eller till en gemensam organisation för produktion och distribution av utbildning.

Projektanknuten utbildning måste naturligtvis alltid initieras och styras av respektive fackmyndighet. Detsamma gäller i de fall utbildning används som

ett instrument i administrativt förändringsarbete. I bilaga 4 ges en rad olika exempel på innebörden av projektanknuten utbildning och hur utbildning använts som ett medel i administrativt förändringsarbete.

Samordningen av produktion och distribution av personalutbildning innebär inte någon förändring av huvudprincipen att de enskilda myndigheterna har ansvaret för att de anställda är ändamålsenligt utbildade.

3.3.4 *Statliga undervisningslokaler och kursgårdar*

Den ökning av personalutbildningen som förväntas, kan visa sig svårgenomförbar och mycket kostnadskrävande med hittills använda former för utbildning där kursverksamhet av skilda slag, ofta i internatform, varit helt dominerande. Internatkostnader på omkring 200 kronor per dygn och deltagare är inte ovanliga. Internatkostnadernas snabba ökning understryker vikten av att de statliga kursinternaten utnyttjas maximalt.

Ett stort antal andra former tillämpas redan i dag. Betydande erfarenheter finns av programmerad undervisning, kurspaket, korrespondensundervisning, datorstödd utbildning, intern television med eller utan förproducerade utbildningsprogram m. m. Utvecklingen på det vuxenpedagogiska området, tillämpningar i samband med statlig personalutbildning samt förslag till fortsatt utvecklingsarbete inom detta område kommer att redovisas i ett senare betänkande.

Eftersom behoven av utbildning varierar måste alternativa former för produktion och distribution av personalutbildning utnyttjas i större utsträckning än för närvarande. En ökad satsning på olika former av förproducerad utbildning torde vara nödvändig om efterfrågan på utbildning skall kunna tillgodoses.

Detta förhållande innebär självfallet inte att den internatbaserade kursverksamheten kan slopas. Även denna del av verksamheten kommer att behöva utvidgas.

Staten äger ett betydande antal kursgårdar. Förutom statens kursgård Sjudarhöjden i Sigtuna finns ytterligare minst 25 kursgårdar som ägs av staten och som huvudsakligen används för myndigheternas personalutbildning. Därutöver har, främst under de senaste åren, skett en kraftig utbyggnad av undervisningslokaler hos myndigheterna. Utredningen genomförde under sommaren 1976 en enkätundersökning hos vissa myndigheter om tillgång på och användning av statliga kursgårdar och undervisningslokaler. Av undersökningen framgår att det saknas en mer allmän kännedom om de kursgårdar staten äger. I många fall utnyttjas de också i liten utsträckning. I de fall myndigheterna inte utnyttjar sina kursgårdar för egen kurs- eller konferensverksamhet hyrs de endast i undantagsfall ut till andra statliga myndigheter. Utredningen anser detta förhållande vara otillfredsställande.

De förväntade lokalbehoven kan inte täckas genom statsförvaltningens egna kurslokaler och internat. Att ge myndigheterna anvisningar och råd om lämpliga kurslokaler och internat anser utredningen vara en viktig central uppgift. Häri bör också ingå att direkt förmedla utbildningslokaler. Syftet härmed är dels att underlätta det för flertalet myndigheter så tidskrävande sökandet efter lämpliga undervisningslokaler, dels att bättre utnyttja de befintliga undervisningslokalerna och internaten. Vidare bör möjligheterna

tas tillvara att centralt för statsförvaltningen träffa avtal om hyra av konferenslokaler och internat som drivs i annan regi.

Utredningen föreslår att en fortsatt utredning kommer till stånd om de av staten ägda kursgårdarnas framtida förvaltning och användning. I detta arbete bör bl. a. kursgårdarnas kostnader, nyttjandegrad och debiteringsnormer ytterligare belysas. Vidare bör frågan prövas om att sammanföra de statliga kursgårdarna under en gemensam förvaltning.

3.4 Alternativa principförslag till central organisation för personalutbildningen

Tidigare har framhållits behovet av en förbättrad samordning av det centrala utbudet av personalutbildning. Likaså har frågan om ansvars- och arbetsfördelning mellan central produktion och distribution av personalutbildning och de administrativa myndigheternas fackansvar för utbildning inom sina egna områden behandlats.

Utredningen har övervägt följande organisatoriska lösningar.

Alt. 1. Ansvaret för den övergripande samordningen av utbildningsinsatser och att stödja utvecklingen av myndigheternas utbildningsfunktion tillförs SPN. Den centrala produktionen och distributionen av personalutbildning som hittills åvilat bl. a. PUN, statskontoret, RRV, SPN och LON samt därmed sammanhängande pedagogiskt arbete överförs till en ny organisation, statens institut för personalutbildning (SIPU).

Alt. 2. Den nuvarande myndigheten med ett centralt ansvar för den statliga personalutbildningen, PUN, förstärks och får ansvaret för samtliga de uppgifter som redovisats under föregående avsnitt. Den reguljära kursverksamheten som f. n. genomförs av statskontoret, RRV, SPN och LON övergår därmed också till PUN.

Alt. 3. PUNs nuvarande uppgifter samt de ytterligare områden som redovisats överförs till SPN. På motsvarande sätt som i alt. 2 överförs de övriga myndigheternas centrala utbildningsuppgifter därmed också till SPN.

Personalutbildningen ingår som en väsentlig del i den personaladministrativa verksamheten. I och med tillkomsten av SPN har det centrala ansvaret för utveckling av bl. a. den personaladministrativa planeringen samlats till en huvudman. De centrala utbildningsadministrativa uppgifterna utgör därför en naturlig del av SPNs ansvarsområde.

Produktion och distribution av utbildning utgör till stor del ett komplement till samtliga centrala servicemyndigheters verksamhet.

Utredningen anser det vara värdefullt att en för myndigheterna gemensam utbildningsverksamhet har en grundläggande utgångspunkt i de administrativa huvudområden inom vilka de centrala servicemyndigheterna verkar. Enligt utredningens bedömning finns det emellertid f. n. inte någon organisation som självständigt utgör en naturlig bas för ett samlat genomförande av central statlig personalutbildning.

Genomförandet av personalutbildning bör enligt utredningens uppfattning inte ingå som en uppgift för *en* av de administrativa servicemyndigheterna

utan i första hand betraktas som en för statsförvaltningen gemensam funktion. Inrättandet av ett för statsmyndigheterna gemensamt personalutbildningsinstitut torde redan på kort sikt medföra en förbättrad effektivitet i den centrala utbildningsverksamheten. Samtidigt kan institutet utgöra en effektiv bas för ett nära samarbete i utbildningsfrågor mellan de administrativa myndigheterna och förenkla valet av extern utbildningsanordnare för flertalet verk och myndigheter.

Tidigare har framhållits att planering och uppföljning av personalutbildningen inte fungerar tillfredsställande på alla håll inom statsförvaltningen. Enligt utredningens bedömning behövs förbättringar på alla nivåer inom den statliga sektorn. De enskilda myndigheternas planering och uppföljning behöver förbättras så att man med utgångspunkt från samhällets, verksamhetens och personalpolitikens krav kan bedöma sina utbildningsbehov, har förutsättningar att tillgodose dessa och förfogar över de instrument som erfordras för att utvärdera utbildningsresultaten.

Det finns vidare ett behov av att samordna utbildningsplaneringen för hela statsförvaltningen. Planeringen bör vara inriktad mot att ge underlag för översiktliga bedömningar av utbildningsbehov, totalt, regionvis, yrkeskategorivis etc. Härigenom bör bl. a. kunna uppnås en bättre beredskap när det gäller att tillgodose behovet av omskolning.

Hos många myndigheter måste enligt utredningens mening personalutbildningsfunktionen också rustas upp för att det skall bli möjligt att tillgodose kraven på en förbättrad planering och en mer aktiv utbildningsverksamhet. Kraven på likvärdiga förutsättningar till personlig utveckling i arbetet för de statsanställda tillgodoses också bl. a. genom en sådan upprustning.

Utbyggnaden av myndigheternas utbildningsfunktioner liksom en förbättrad planering och uppföljning blir ett led i uppbyggnaden av den statliga personaladministrationen. Det är uppenbart att den personaladministrativa planeringen måste inbegripa planering av utbildningsåtgärder likaväl som den inbegriper planering av rekrytering, omplacering, företagshälsovård m. m. Alla dessa verksamheter underordnas de personalpolitiska målen.

Utredningen förordar bl. a. av angivna skäl alternativ 1 som principiell lösning av de centrala organisationsfrågorna.

På SPN bör ankomma att samordna och stödja ett utvecklingsarbete i syfte att åstadkomma en upprustning av den statliga utbildningsadministrationen. Denna uppgift bör i första hand fullgöras med utgångspunkt från de skilda krav myndigheterna har. Uppgiften kan därför naturligen ingå i den konsultation SPN bedriver regionalt.

I SPNs uppgifter bör också ingå att inom ramen för de förutsättningar som gäller för den statliga verksamhets- och PA-planeringen utveckla metoder för myndigheternas planering och uppföljning av personalutbildning. På motsvarande sätt bör en för statssektorn samordnad utbildningsplanering byggas upp och i första hand inriktas mot att sammanställa statsmyndigheternas behov av personalutbildning sådan den redovisats i myndigheternas utbildningsplaner. Arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiskt motiverade utbildningsbehov bör särskilt uppmärksammas.

Produktion och distribution av central personalutbildning sammanförs till SIPU. Institutet bör byggas upp och resursmässigt anpassas i takt med myndigheternas efterfrågan på central kursverksamhet och övriga utbild-

ningsinsatser.

För institutet bör i princip gälla att det inte meddelar sådan undervisning som står att få i det allmänna utbildningsväsendets regi. I de fall där överlappningar inte kan undvikas bör man självfallet undersöka möjligheterna att förlägga den aktuella delen av undervisningen till den allmänna utbildningsanstalt det är fråga om. SIPU bör därför regelbundet samla in och redovisa den utbildning utanför den statliga myndighetssektorn som bedöms vara av intresse för statlig personalutbildning. Utöver den utbildning som förmedlas genom det allmänna utbildningsväsendet bör SIPU, enligt vad utredningen framhållit i tidigare avsnitt också insamla information om den utbildning som ges av folkbildningsorganisationer och privata kursanordnare.

SIPUs utbildning bör i princip vara generell i den meningen att den enbart täcker behov som är gemensamma för flera myndigheter. Härvid bör understrykas vikten av att institutet såvitt möjligt inte genomför sådan utbildning som kan och som, med hänsyn till behovet av myndighetsanpassning, bör anordnas i form av inomverksutbildning.

SIPUs utbildning bör byggas upp enligt blockutbildningsprincipen. Innehållet skall vara indelat i komponenter (block) som kan kombineras efter individuella behov. Utbildningen bör ge allmänna kunskaper om statsförvaltningens organisation och uppgifter samt om den administrativa verksamhetens roll och funktionssätt. En av tyngdpunkterna bör ligga på planerings- och budgetprocessen där kopplingen mellan de olika administrativa funktionerna tydligt framträder. Allmän förvaltningsrätt bör också ingå.

Den grundläggande utbildningen bör kompletteras med kurser inom de olika administrativa delområdena ekonomiadministration, personaladministration och administrativ rationalisering.

Därutöver bör SIPU anordna ett antal kurser specialgjorda för vissa arbetsuppgifter eller målgrupper. Det kan t. ex. var fråga om specialkurser för den personal hos myndigheterna som utnyttjas som projektledare, för arbetsledande personal, för anställda med personalutbildande uppgifter, för ledamöter i partsammansatta organ m. fl. SIPU har även en viktig uppgift i att genomföra sådan yrkesutbildning, som inte erbjuds inom det allmänna utbildningsväsendet. Utredningen avser att närmare behandla utbildningens utformning i ett kommande betänkande.

Förutom att anordna internatutbildning bör SIPU producera kurspaket o. d. Denna produktion bör ses som en integrerad del av den förvaltningsutbildning som institutet genomför. Genomgången av kurspaketen bör normalt ske internt inom myndigheterna. En strävan bör vara att så stor del av utbildningen som möjligt genomförs i denna form. Man bör bl. a. ta tillvara de möjligheter som finns att varva internatutbildning med de helt eller delvis självinstruerande kurserna som kurspaketen avser. En sådan uppläggning medför – jämfört med att enbart genomföra utbildningen i internatform – lägre kostnader och ökade möjligheter till verksanpassning.

Erfarenheter från statskontorets projekt statlig regional administration (REGAD) bör därutöver vara av stort värde i ett fortsatt arbete att förlägga SIPUs utbildning i anslutning till de enskilda myndigheterna.

SIPU bör även få i uppgift att svara för utbildningen av myndigheternas utbildningsadministratörer och kursledare. Viss rådgivning till myndighe-

terna i pedagogiska och utbildningstekniska frågor bör också kunna ingå i dess uppgifter.

Tillkomsten av statens institut för personalutbildning blir ett led i effektiviseringen av den centralt bedrivna personalutbildningen. Efter hand som institutet byggs ut förutsätts en överföring av den reguljära utbildning som i dag genomförs i regi av de fackansvariga myndigheterna statskontoret, RRV, SPN och LON. På längre sikt bör dessa myndigheter inte självständigt genomföra annan utbildning än sådan som är klart produkt- eller projektanknuten och som inte är av för statssektorn generell natur.

SIPU måste tillgodose stora krav för att infria de förväntningar som finns. Utbildningsbehoven är stora, berör många olika grupper och de förändras ständigt.

En grundläggande förutsättning är därför att SIPU har en organisation och arbetsformer som främjar kontakter med olika intressegrupper och avnämare. Ett led i detta är att fackmyndigheterna och avnämarmyndigheter är representerade i SIPUs styrelse. Ett annat är att anställda vid fackmyndigheterna under kortare tid tjänstgör vid institutet.

Kontakterna med avnämarmyndigheterna bör byggas ut på flera andra sätt. Följande former kan enligt utredningen övervägas.

Till SIPU knyts olika projektgrupper i utbildningsfrågor. De bör ha en bred representation från myndigheterna med representanter från verksledning, fackliga organisationer, utbildningsansvariga och olika personalkategorier. Dessa grupper bör enligt utredningens mening ge impulser till utvecklingen av SIPUs verksamhet.

SIPU bör regelbundet arrangera kortare konferenser för verksledningar.

Kontakterna med utbildningsansvariga i myndigheterna bör byggas upp systematiskt. Detta sker delvis genom den utbildning SIPU bedriver. Därutöver bör SIPU arrangera regelbundna kontaktkonferenser med de utbildningsansvariga hos anställningsmyndigheterna.

Att produktionen och distributionen koncentreras till SIPU innebär självfallet inte att fackmyndigheterna får frånsäga sig sitt ansvar för utbildningen inom sina sakområden. Samordningen är tvärt om avsedd att i hög grad bygga på en aktiv medverkan från fackmyndigheternas sida. På dessa ankommer att ange utbildningsbehoven inom sina respektive områden, att dra upp riktlinjer för innehållet och att vid behov medverka i genomförandet. Organisatoriska förutsättningar för detta skapas bl. a. genom representation för RRV, statskontoret och SPN i SIPUs styrelse. Som ett viktigt led i ett fortsatt arbete bör som nämnts en planerad cirkulationstjänstgöring prövas där anställda vid de administrativa servicemyndigheterna under en tid av 6 månader – 2 år ges tillfälle att arbeta med personalutbildning inom SIPU. Anställda vid SIPU bör ges motsvarande möjlighet till tjänstgöring vid t. ex. de administrativa fackmyndigheterna.

Den utbildning som genomförs i institutets regi bör som tidigare framhållits vara avgiftsbelagd. För att säkerställa utvecklingen av nya personalutbildningsinsatser och av vuxenpedagogiskt utvecklingsarbete bör SIPU tilldelas ett årligt grundanslag.

I SIPUs uppgifter bör som tidigare framgått bl. a. ingå att svara för pedagogisk anpassning av sådant faktamaterial som utvecklas av de administrativa fackmyndigheterna och att tillgodose statsmyndigheternas krav på

utbildning som är gemensam för flera myndigheter. SIPU bör också kunna ges uppdrag att genomföra generell utbildning till berörda myndigheter då reformer skall genomföras. SIPU skall också kunna tillgodose enskilda myndigheters speciella utbildningsbehov. Detta gäller främst de myndigheter som saknar egna pedagogiska resurser.

Utredningen har också övervägt vilken verksamhetsform som är lämpligast för SIPU. Med verksamhetsform avses i detta sammanhang verksamhetens *yttre* form, dvs. de regler som definierar SIPUs ställning rättsligt och ekonomiskt, samt formerna för insyn i och kontroll av verksamheten. De verksamhetsformer som ingått i utredningens bedömningar har varit myndighet, stiftelse och aktiebolag. Bedömningarna har skett med utgångspunkt i rättsliga skillnader, förvaltningsrättsliga kontroller och krav på flexibilitet, de ekonomiadministrativa funktionerna samt de anställdas ställning (medinflytande samt ekonomiska och sociala förmåner).

En viktig distinktion behöver göras som bakgrund till utredningens ställningstagande om verksamhetsformen. Det gäller skillnaden mellan myndighetsutövning och övrig förvaltningsverksamhet. Betydelsen av denna distinktion sammanhänger med att de regler som gäller för verksamhetsformerna ibland är beroende av om verksamheten är av myndighetsutövningskaraktär eller ej.

Myndighetsutövning brukar definieras som en verksamhet som innebär befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller dylikt. För myndighetsutövning gäller att verksamheten måste ske med stöd av lag eller förordning eller på annat sätt direkt utgå från ett beslut av regering och riksdag. Myndighetsutövningen utmärks således av att det är fråga om ensidiga beslut från statens sida och ej avtal.

Uppdragsmyndigheterna skiljer sig i ett väsentligt avseende från de egentliga ämbetsverken: de har i likhet med affärsverken möjlighet att använda löpande inkomster för att bestrida driftsutgifter. Uppdragsmyndigheterna har dock inte samma frihet i övrigt som affärsverken. Uppdragsmyndigheten kan ses som ett mellanting mellan centralt ämbetsverk och affärsverk.

Stiftelseformen används i stor utsträckning inom statlig verksamhet. Detta gäller inte minst utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

Någon lagstiftning som anger hur en statlig stiftelse skall vara utformad existerar inte. Dessa förhållanden regleras i stället i den stadga som regeringen fastställer för stiftelsen. Dessutom är de anslag som stiftelsen får vanligen förbundna med villkor av olika slag.

De statliga stiftelserna skiljer sig från privata stiftelser bl. a. i det avseendet att någon förmögenhetsdisposition vanligen inte görs då stiftelsen bildas. Förmögenhetsdispositionen ersätts i stället med anslag över statsbudgeten.

Styrningen av en statlig stiftelse sker främst genom antagande av stadgar och tillsättning av en styrelse. I de fall då stiftelsens verksamhet helt eller delvis finansieras genom statliga anslag kan riksdagen föreskriva särskilda villkor för anslagets användning. Till skillnad från vad som gäller för verksamhet som bedrivs i myndighetsform saknar regeringen dock möjlighet att utfärda kompletterande anvisningar. Detta är en följd av att stiftelsen inte

formellt är underställd regeringen. I en statlig stiftelses stadgar kan dock intas bestämmelser om att vissa av stiftelsens beslut skall underställas statlig myndighet. Vidare kan bestämmelser om besvärsrätt till statlig myndighet införas. Stiftelsen blir i dessa avseenden indirekt underställd regeringen.

De uppgifter som föreslås ingå i SIPUs verksamhet är inte av sådan karaktär att myndighetsformen bedömts vara mest lämplig. Med hänsyn till bl. a. att verksamheten inte skall vara vinstgivande har inte heller aktiebolagsformen bedömts vara lämplig.

Genom att ge statens institut för personalutbildning formen av en stiftelse tillgodoses enligt utredningens mening flertalet av de krav som kan ställas på den verksamhet utredningen tidigare angivit huvudlinjerna i. Principen om avgiftsfinansiering är väl förenlig med stiftelseformen. Genom stiftelseformen kan kraven på flexibilitet i verksamheten till följd av myndigheternas efterfrågan på institutets tjänster också tillgodoses. Samtidigt medger stiftelseformen att regeringen och de administrativa servicemyndigheterna får vissa möjligheter att styra verksamhetens inriktning.

Mot denna bakgrund förordar utredningen att SIPU inrättas i form av en stiftelse.

Det förslag till central utbildningsorganisation som utredningen förordar innebär att statens personalutbildningsnämnd upphör som självständig myndighet. Vidare övergår huvuddelen av PUNs nuvarande uppgifter till det föreslagna institutet. På motsvarande sätt överförs genomförandet av personalutbildning för länsstyrelsernas personal från LON till SIPU. Statskontorets och RRVs reguljära utbildning för de statsanställda överförs också till stiftelsen i enlighet med vad utredningen tidigare framhållit. Huvuddelen av de samordnande uppgifter som hittills ingått i PUNs instruktionsenliga uppgifter överförs till SPN, liksom flertalet administrativa uppgifter inom området utbildningskonsultation. I bilaga 1 redovisas förslag till stadgar för statens institut för personalutbildning samt förslag till instruktionsändringar för statskontoret, RRV, SPN och LON.

Enligt utredningens bedömning ingår det inte i utredningsuppdraget att i detalj behandla stiftelsens organisation. Detta arbete föreslås i stället ankomma på en särskild organisationskommitté, där representanter för de anställda vid de närmast berörda myndigheterna bör ingå.

Inom utredningen har även diskuterats olika alternativ för att med utgångspunkt från den nya medbestämmandelagstiftningen söka åstadkomma en kontinuerlig, gemensam policy i personalutbildningsfrågor. Olika organisatoriska former härför har diskuterats, bl. a. inrättandet av en särskild partssammansatt nämnd. Utredningen föreslår att dessa frågor blir föremål för centrala förhandlingar.

En rad problem av i huvudsak praktisk art kan förutses under det första verksamhetsåret vid ett genomförande av utredningens förslag från och med den 1 juli 1977. Problemen hänger bl. a. samman med hur SIPU skall klara finansiering och likviditet då flertalet myndigheter vid denna tidpunkt saknar möjlighet att erlägga avgifter för deltagande i institutets utbildning. SIPUs verksamhet bör enligt utredningens mening under det första året i huvudsak finansieras genom anslag som tilldelats PUN. Utredningen har dock valt att ej förorda någon teknisk lösning för detta.

4 Personalutbildning och det allmänna utbildningsväsendet

4.1 Utgångspunkter och riktlinjer för samverkan

Det allmänna utbildningsväsendet har hittills inte i nämnvärd utsträckning kommit till användning i den statliga personalutbildningen. Anledningen härtill är, som redovisats i kap. 2, delvis av formell natur. Rent praktiska frågor, som brist på tillgängligt kursutbud, olämplig utformning av läroplaner och utbildningslinjer, bristfälliga förutsättningar för inventering av utbildningsbehov och planering har också lagt hinder i vägen.

Därutöver har personalutbildningens nuvarande inriktning med dess tyngdpunkt i inskolning och kategoribunden utbildning haft stor betydelse i sammanhanget. Denna inriktning grundar sig på en äldre syn på arbete och utbildning som huvudsakligen åtskilda verksamheter. Som en följd härav har vad som ansetts vara grundutbildning och i betydande utsträckning också vidareutbildning ofta ansetts falla utanför ramen för personalutbildningen. De formella hinder av offentligrättslig art som finns för en närmare samverkan torde kunna ses närmast som en konkret yttring av detta synsätt.

Det finns anledning att här beröra några få av de praktiska hindren för en närmare samverkan.

Den kommunala vuxenutbildningen infördes 1967, men har först under senare år fått en sådan utbyggnad att den kan anses intressant i personalutbildningssammanhang. Kurserna har dock varit mindre väl anpassade till vuxnas behov vad avser lärostoff och av olämpligt omfång och utformning för vidareutbildning. Inom detta område pågår för närvarande ett omfattande reformarbete.

Den eftergymnasiala utbildningen fick under 60-talet en närmast explosionsartad expansion. Denna omständighet innebar en svår ansträngning av universitetens och högskolornas resurser. Anströmningen till den eftergymnasiala utbildningen har under senare år avtagit betydligt.

Reformarbetet inom den eftergymnasiala utbildningen har medfört ändringar på en rad områden av särskilt intresse. Högskolan har, genom nya antagningsregler, öppnats för nya kategorier studerande. Det finns ett samband mellan detta och den starka betoningen av högskolans uppgifter för fortbildning eller vidareutbildning, som kommit till uttryck i satsningen på s. k. enstaka kurser och etapputbildningar. Genom bl. a. de nya linjenämndernas sammansättning skapas förbättrade möjligheter att tillgodose arbetslivets krav på anpassning av lärostoff och kursutformning.

Ett betydande praktiskt hinder för närmare samverkan utgörs av bristande administrativa förutsättningar för inventering av utbildningsbehov m. m.

I kap. 3 utvecklas dessa frågor närmare. I kapitlet ges även förslag till åtgärder.

Av särskild betydelse vid bedömningen av en framtida samverkan är gränsdragningen mellan företagsintern utbildning och sådan utbildning som är samhällets uppgift.

Företagen har enligt gängse uppfattning att svara för mer företagsinriktad och specialiserad yrkesutbildning samt inskolning och fortbildning av de anställda. De statliga myndigheternas ansvar skiljer sig härvidlag inte från företagens.

Det allmänna undervisningsväsendet har främst ansvar för grundläggande utbildning för vidare studier eller för yrkesarbete inom vida områden.

Gränserna mellan de olika ansvarsområdena har självfallet alltid varit flytande. Samhällsutvecklingen har vidare medfört att gränserna blivit allt svårare att fastställa. De omfattande strukturella förändringarna inom arbetslivet ställer allt starkare krav på insatser för kompletterande utbildning. Samtidigt har det allmänna utbildningsväsendet grundligt reformerats.

Folkskolan avlöstes 1972 slutgiltigt av den sammanhållna grundskolan. Genom gynmasieskolereformen kan nu alla erbjudas utbildning inom ett brett fält av yrken eller för vidare studier av mer eller mindre yrkesinriktad karaktär. Den nya högskolan avses börja sin verksamhet den 1 juli 1977.

Dessa förändringar inom arbetslivet och det allmänna utbildningsväsendet medför att den traditionella uppdelningen på grundutbildning, fortbildning och vidareutbildning, som i sin tur är grundläggande för den gängse uppfattningen om ansvarsfördelningen, blir allt mindre ändamålsenlig. Beroende på skillnader i grundutbildningen kan vad som för en person är fortbildning för en annan vara vidareutbildning. Att skilja grundutbildning från fortbildning och vidareutbildning förutsätter en statisk syn på utbildning, som knappast är förenlig med utvecklingen. Utbildningsväsendet står nu inför en så djupgående reformering att ett sådant betraktelsesätt kommer att bli föråldrat.

Denna reformering innebär att ett system med grundutbildning under ungdomsåren, eventuellt kompletterad med vidareutbildning senare under livet ersätts av ett system med återkommande utbildning. Den återkommande utbildningens princip har, efter långvarigt utredningsarbete inom alla delar av utbildningsväsendet och med starkt stöd av de fackliga organisationerna, fastlagts av statsmakterna.

Återkommande utbildning är ett sammanfattande begrepp för en syn på utbildning som ett normalt återkommande inslag under större delen av individens yrkesverksamma liv. Med den sammanhållna grundskolan som bas för yrkesutbildning eller vidare studier, som kan genomföras i etapper och kontinuerligt anpassas till utvecklingen i samhället och arbetslivet, förbättras förutsättningarna för att ta tillvara individens utvecklingsmöjligheter. Växlingen mellan praktiskt arbete och studier kommer att verka berikande och medverka till att yrkesarbete och studier inte längre ses som klart åtskilda.

Ett system med återkommande utbildning medför att ungdomsutbildningen och vuxenutbildningen ses som en enhet. Ökade krav ställs därmed

på samverkan. Detta får konsekvenser inom alla delar av utbildningsväsendet.

Den nya högskoleorganisationen byggs upp med denna helhetssyn på utbildningen som grund. Vid planeringen av högskoleutbildningen skall därför åtgärder som är ägnade att stärka den återkommande utbildningens ställning prioriteras. En viktig följd härav är den planerade ökningen av kortare utbildningar i form av enstaka kurser för att tillgodose behovet av fortbildning och vidareutbildning.

Den kommunala vuxenutbildningen är – vid sidan av folkbildningen den utbildningsform som främst stått till buds för dem som önskat bedriva utbildning enligt återkommande modell. Genom bindningen till grundskolans och gymnasieskolans läroplaner har de faktiska förutsättningarna för återkommande utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen varit mindre goda. Det pågående reformarbetet inom den kommunala vuxenutbildningen har inriktats mot ett byggbart etapputbildningssystem med i princip endast en behörighetsgivande kurs i varje ämne.

Även för gymnasieskolan kan förutses en systematisk anpassning till återkommande utbildning.

Återkommande utbildning ingår också som ett viktigt moment i det fortsatta reformarbetet inom arbetsmarknadsutbildningen.

Att personalutbildningen ses som en del av all utbildning i samhället ger inte anledning till någon omprövning av arbetsgivarens ansvar för den mer myndighetsspecifika utbildningen. Vid fråga om mer allmänt inriktad utbildning, vare sig det gäller grundutbildning, fortbildning eller vidareutbildning, kommer ansvarsfrågan i ett annorlunda läge.

Systemet med återkommande utbildning innebär att samhällets ansvar för att individen får en för arbetslivet lämplig utbildning inte upphör i och med inträdet på arbetsmarknaden.

Utredningen har framhållit att det är viktigt att ge personalutbildningen en sådan inriktning att den kan användas som ett medel i strävandena efter en ökad genomströmning från lägre till högre karriärer. Detta kommer att ställa krav på utbildning av mer allmänt yrkesförberedande och breddande karaktär som traditionellt oftast inte ansetts tillhöra personalutbildningen.

Det kan inte framstå som rimligt att myndigheterna själva genomför sådan utbildning, som är att betrakta som allmänt breddande och som utgör grund för mer kvalificerad yrkesutbildning eller som kvalificerar för vidare studier. Inte heller kan det vara en uppgift för en myndighet att genomföra yrkesinriktad utbildning som inte är specifik för myndighetens verksamhet. Utbildning av detta slag bör bedrivas bl. a. genom anlitande av det allmänna utbildningsväsendet. Det kan emellertid inte vara rimligt att generellt koppla bort sådan utbildning från personalutbildningen. Allmänt kompetenshöjande utbildning är ofta en förutsättning för att den anställde skall kunna tillgodogöra sig den myndighetsspecifika utbildningen. Delar av den utbildning som erbjuds de anställda inom myndigheterna kan dessutom vara sådana – det kan t. ex. gälla fackinriktade moment av administrativ eller teknisk karaktär – att de av praktiska skäl med fördel skulle kunna bedrivas inom det allmänna utbildningsväsendet. Även i sådana fall skulle utbildningen bedrivas inom ramen för personalutbildningen.

Det bör enligt utredningens mening vara en strävan att förlägga utbild-

ningen i anslutning till arbetet. Därigenom kan inhämtade kunskaper och färdigheter direkt tillämpas på problem man möter i arbetet. Riskerna minskar också för att nya metoder för problemlösning eller förändrade attityder som inhämtats i utbildningen snabbt faller bort.

Vid ett första påseende kan detta tala emot att det allmänna utbildningsväsendet skulle tas i anspråk i personalutbildningssammanhang. Att så inte behöver vara fallet framgår vid en närmare analys av förutsättningarna och de praktiska formerna för en sådan samverkan.

Personalutbildning bör inte anses synonymt med "kurs". Inhämtande av kunskaper och färdigheter ingår bara som ett led av flera.

Vid bedömningen av frågan hur den kunskapsförmedlande verksamheten lämpligen bör bedrivas, måste självfallet utgångspunkten vara frågan om arten av de kunskaper som skall förmedlas. Är dessa inte av myndighets- eller befattningsspecifikt slag bör, i enlighet med de riktlinjer utredningen föreslår, samhällets utbildningsresurser kunna anlitas. Kunskaper som inhämtas i det allmänna utbildningsväsendet kan i förekommande fall kompletteras med sådan utbildning som finns hos myndigheterna.

Den myndighetsspecifika utbildningen bör fortfarande bedrivas inom myndigheterna. Den övriga utbildningen bör dock bl. a. av pedagogiska skäl i större utsträckning än nu bedrivas utanför. Att anställda vid en myndighet bereds tillfälle att genomgå kortare kurser tillsammans med utomstående kan ge nyttiga impulser och stimulans i arbetet.

Det är givet att denna samverkan med det allmänna utbildningsväsendet innebär en förstärkning av myndigheternas personalutbildningsfunktion. Den innebär också att de anställdas ställning i arbetet stärks. Samtidigt är det klart, att ett utnyttjande av samhällets utbildningsresurser i den statliga personalutbildningen kan innebära att de statsanställda därigenom får en relativt gynnsammare ställning än anställda inom övriga samhällssektorer. Staten som arbetsgivare bör enligt utredningens mening kunna genomföra reformer som sedan blir vägledande för andra delar av arbetsmarknaden. Vissa kommuner och företag använder sig för övrigt redan i betydande utsträckning av den kommunala vuxenutbildningen i personalutbildningen. Att kommunerna här kunnat etablera ett närmare samarbete än staten beror bl. a. på att kommunerna har en annan rättslig reglering av frågan.

Som tidigare nämnts har de praktiska förutsättningarna för en närmare samverkan hittills i stor utsträckning saknats. Vissa mycket begränsade möjligheter har funnits genom de bestämmelser om tjänstledighet för studier som återfinns i 19 § AST. Avsikten med dessa bestämmelser har emellertid inte varit att reglera en organisatorisk samverkan mellan personalutbildningen och det allmänna utbildningsväsendet. De har ursprungligen avsett att reglera förmånsfrågorna vid bedömningen av fristående utbildningars värde för myndigheternas verksamhet.

I det föregående har behandlats frågan om en närmare samverkan med utgångspunkt främst i den nya situation inom utbildningsväsendet som genomförandet av återkommande utbildning på längre sikt innebär.

Det finns därutöver en rent praktisk orsak till att använda det allmänna utbildningsväsendet i personalutbildningen. De undersökningar som gjorts om den statliga personalutbildningens nuvarande omfattning och den ökning som kan förväntas, leder till att frågan om utnyttjande av alternativa och/

eller kompletterande utbildningsresurser blir aktuell. Att inom statsförvaltningen bygga upp direkta motsvarigheter till utbildning eller kurser inom det allmänna utbildningsväsendet kan oftast inte vara försvarligt vare sig ur ekonomisk eller pedagogisk synpunkt.

En samverkan mellan personalutbildningen och det allmänna utbildningsväsendet innebär inte att längre utbildning av grundutbildningskaraktär skall bedrivas inom ramen för personalutbildningen.

En tidsbegränsning för omfattningen av kurser inom det allmänna utbildningsväsendet skulle enligt utredningéns mening verka alltför inskränkande och är dessutom svår att fastställa. Någon sådan bör därför inte anges. Som *riktpunkt* bör enligt utredningen övervägas en utbildningstid motsvarande en månads heltidsstudier. I övrigt bör det enligt utredningens mening anses ingå i myndigheternas ansvar att man håller sig inom rimliga ramar.

Vilka offentliga utbildningsanordnare som bör utnyttjas, avgörs av i vilken mån de motsvarar vissa krav, t. ex. att studierna skall bedrivas efter fastlagda planer och att möjligheter till intyg (ev. betyg) över genomgångna kurser finns.

Sådan utbildning som tillvaratar utbildningsväsendets resurser och erfarenheter för att tillgodose behov av mer verksamhetsspecifik karaktär är att betrakta som internutbildning med anlitande av extern producent. Utnyttjande av det allmänna utbildningsväsendet på uppdragsbasis behandlas närmare i avsnitt 4.3.

Arbetsmarknadsutbildningen och personalutbildningen

I det föregående har behandlats frågan om samverkan med det allmänna utbildningsväsendet i personalutbildning inom grundutbildning, fortbildning och vidareutbildning. En utvecklad personalutbildning bör därutöver ges en sådan inriktning att den i större utsträckning än nu kan användas för omskolning. Den särställning inom vuxenutbildningen som utmärker arbetsmarknadsutbildningen gör det naturligt att behandla grunderna för ett utnyttjande av samhällets utbildningsresurser inom detta område särskilt.

I de nya riktlinjer som angivits i propositionen 1975:45 (om riktlinjer för arbetsmarknadsutbildningen), betonas det värde återkommande utbildning har också för arbetsmarknadsutbildningen. Varvning av studier och arbete kan skapa en bättre anpassning mellan utbildningssystemet och arbetsmarknadens behov.

Arbetsmarknadsutbildningen kan utnyttjas på två sätt.

För det första genom att arbetsmarknadsutbildningen utnyttjas i sin reguljära funktion vid omskolning av personal som måste omplaceras på grund av rationaliseringar o. d.

För det andra genom att mot betalning utnyttja den överkapacitet som AMU-centra av beredskapsskäl har. Särskilt fastställda taxor finns för en rad utbildningar.

De statliga myndigheternas möjligheter att använda sig av arbetsmarknadsutbildning som kompletterande resurs för att lösa problem i samband med t. ex. omplacering, är av skilda skäl begränsade. De resurser som ställts till myndigheternas förfogande främst genom inrättandet av statens perso-

nalnämnd, har haft stor betydelse för det personaladministrativa området bl. a. vad gäller frågan att förbättra möjligheterna att genom omplaceringar inom förvaltningen lösa problem med personalövertalighet.

Andra insatser än inskolning har varit relativt underordnade i omplaceringsverksamheten. Delvis beror det på den hittillsvarande inriktningen av den statliga personalutbildningen med dess tonvikt på inskolnings- och fortbildningsverksamhet. Att samhällets arbetsmarknadsutbildning knappast alls kommit till användning – även om ansatser och försök i den riktningen gjorts – har flera orsaker. Som de viktigaste av dessa framstår följande.

Utnyttjandet av arbetsmarknadsutbildningen diskuterades bl. a. vid planeringen för omlokaliseringen av statlig verksamhet. Den, som man då ansåg, bristande överensstämmelsen mellan utbildningsbehoven och det tillgängliga utbudet, bl. a. på eftergymnasial, kvalificerad administrativ och teknisk utbildning, medförde att frågan om att använda arbetsmarknadsutbildningen bedömdes som mindre intressant.

Såvida det inte rör sig om utbildning inom s. k. bristyrkesområden är förutsättningen för att en utbildning skall kunna bedrivas som arbetsmarknadsutbildning att den sökande är arbetslös eller bedöms löpa risk att bli arbetslös. Vad det s. k. riskbegreppet innebär är till stor del en tolkningsfråga. Utvecklingen har gått i riktning mot en allt vidare tolkning av begreppet. I propositionen (1975:45) om riktlinjer för arbetsmarknadsutbildningen påpekas att stor hänsyn bör tas bl. a. till näringslivets strukturomvandling. Frågan skall därför bedömas i ett vidare, flerårigt perspektiv.

De statliga tjänsternas karaktär av utkomstgaranti för innehavarna och möjligheterna till omplacering inom statsförvaltningen torde ha haft viss betydelse för att arbetsmarknadsutbildningen hittills knappast kommit till användning för statsförvaltningens del.

Andra, bidragande orsaker har varit att såväl lämpliga former för central bedömning av personalavgången som samlad överblick av omskolningsbehoven saknats.

Utbudet och utformningen av kurserna vid AMU-centra har utvecklats så att de praktiska förutsättningarna att använda AMU-resurserna i personalutbildning förbättrats. Två faktorer är härvidlag av särskilt intresse.

Arbetsmarknadsutbildningen var från början inriktad mot utbildning för olika tillverkningsyrken. Även om sådan utbildning alltjämt är den centrala i verksamheten börjar tyngdpunkten förskjutas i riktning mot tjänste- och servicesektorerna. Ett år 1971 påbörjat planeringsarbete för påbyggnadsutbildning för arbetskraft med längre utbildning, särskilt humanister och samhällsvetare, har resulterat i att ett 30-tal utbildningar konstruerats. Fr. o. m. 1974 har planeringsarbetet vidgats till att gälla såväl nyexamenerade som friställda inom tjänstesektorn. Inom kontorsområdet har gjorts en läroplansöversyn för såväl grundläggande som specialiserade utbildningar. Ungefär en tredjedel av utbildningsvolymen vid AMU-centra är inriktad mot tjänstemannayrken.

Möjligheter kan skapas för att man skall kunna använda den reguljära arbetsmarknadsutbildningen för att lösa problem i samband med omplacering enligt den allmänna förutsättningen att den anställde löper risk att bli utan arbete. Försök i den riktningen har gjorts av statens personalnämnd. De

problem som uppkommit vid dessa försök har berott mindre på den rent formella frågan om tolkningen av riskbegreppet än de svårigheter av främst administrativ art som redovisats i det föregående. Åtgärder som innebär att riskbegreppet ges en annan, vidare tolkning är därför inte nödvändiga.

Under förutsättning att man kan få ökad kännedom om förväntad personalövertalighet och en förbättrad planering för omskolning och rekrytering kan arbetsmarknadsutbildningen i väsentligt högre grad än idag användas som medel i det personaladministrativa arbetet och i personalutbildningen. Alternativa former för detta diskuteras i avsnitt 4.3.

4.2 Den kompetensgivande vuxenutbildningen

I det följande ges en kortfattad framställning av den kompetensgivande vuxenutbildningens inriktning och utveckling. Exempel ges på kurser av särskilt intresse i personalutbildningssammanhang.

4.2.1 *Den kommunala vuxenutbildningen*

Genom 1967 års vuxenutbildningsreform fick den kommunala vuxenutbildningen sin nuvarande utformning. Reformen var närmast ett resultat av gymnasieutredningens förslag till ändringar i de dåvarande kvällsgymnasiernas organisation och studieprogram som motiverades av införandet av det nya gymnasiet och fackskolan. En viktig punkt i förslaget var att ungdomsskolans materiella och personella resurser skulle utnyttjas för utbildning av vuxna. Kostnaderna för skolledare och lärare skulle helt betalas av staten.

Denna reform medförde kraftigt utökade möjligheter till utbildning för vuxna. Efter kommunsammanslagningarna 1973/74 anordnas kommunal vuxenutbildning i nästan alla kommuner. Grundskolekurser har anordnats i 243, gymnasieskolekurser i 197 och särskild yrkesinriktad utbildning i 269 kommuner. Omfattningen av det existerande utbudet varierar emellertid mycket starkt. Antal utbildningstimmar per 1 000 invånare var 1973/74 i hela landet 222. Därav avsåg 64 timmar grundskolekurser, 79 gymnasieskolekurser och 79 särskild yrkesinriktad utbildning. Fördelningen mellan länen, mellan tätort och glesbygd och också inom kommungrupper med jämförbart befolkningstal är ojämn.

Fram till år 1970 ökade antalet deltagare starkt. Utvecklingen stagnerade under år 1971 och förbyttes sedan i en tillbakagång, särskilt markerad i fråga om grundskolekurserna. Från och med 1975 har en mindre återhämtning skett.

Kommunal vuxenutbildning anordnas i form av grundskolekurser, gymnasieskolekurser i allmänna ämnen och kurser inom den särskilda yrkesinriktade utbildningen.

Under höstterminen 1974 uppgick antalet nyinskrivna deltagare till 12 600 i grundskolekurser, 19 100 i gymnasieskolekurser och 37 500 i särskild yrkesinriktad utbildning.

Den kommunala vuxenutbildningen är kompetensgivande. Efter genomgången kurs ges betyg eller intyg.

Utbildningen är avgiftsfri. Deltagarna får däremot i vissa fall själv betala läromedlen.

Kommunal vuxenutbildning följer 1969 års läroplan för grundskolan och 1970 års läroplan för gymnasieskolan. För den yrkesinriktade utbildningen har skolöverstyrelsen på försök sedan läsåret 1975/76 fastställt läroplaner som motsvarar gymnasieskolans tvååriga linjer. Skolöverstyrelsen fastställer också läroplaner för yrkesinriktad utbildning på förslag av kommunerna eller arbetsmarknadens parter.

Timplanerna skiljer sig väsentligt från ungdomsskolans. Antalet undervisningstimmar uppgår i allmänhet till 20–50 % av ungdomsskolans.

Huvudförutsättningen för den kommunala vuxenutbildningen är att redan tillgängliga resurser i ungdomsskolan, främst materiella, skall utnyttjas. Den extrainsats som fordrades gäller lön till timlärare. Denna kostnad bestrids helt av staten.

Grundvillkoret för att statsbidrag skall utgå är att det finns underlag i kommunen att starta kursen. I de allra flesta fall innebär detta att antalet stadigvarande deltagare skall uppgå till lägst 12. Det har visat sig att för att en kurs skall kunna fullföljas behövs 15–16 anmälda deltagare eftersom man alltid måste räkna med ett visst bortfall.

Särbestämmelser finns för bl. a. kommuner inom det allmänna stödområdet och utbildning för handikappade.

Ny kurs i samma ämne får anordnas om antalet deltagare uppgår till minst 36.

Kommunal vuxenutbildning anordnas huvudsakligen på kvällstid. Antalet dagkurser har emellertid ökat under senare år. Detta gäller främst grundskolekurser och är särskilt vanligt i storstadsregionerna. Ungefär hälften av deltagarna på grundskolenivån studerar på dagtid. På gymnasienivån är andelen ca 40 % och inom särskild yrkesinriktad utbildning drygt 20 %.

Den kommunala vuxenutbildningen vänder sig i princip till alla vuxna som önskar bedriva kompetensgivande utbildning för yrkesverksamhet eller vidare studier. Vissa grupper kan särskiljas

- vuxna med kort formell utbildning, som är ovana vid studier,
- ungdomar som lämnat grundskolan med svaga betyg och inte gått vidare till gymnasieskolan, eller avbrutit gymnasieskolutbildningen,
- personer som önskar komplettera sin utbildning för att vinna behörighet för vidare studier,
- yrkesverksamma personer som önskar fortbildning eller vidareutbildning.

För att man skulle kunna komma tillrätta med den regionala obalansen föreslog Kommittén för studiestöd åt vuxna (SVUX) i sitt slutbetänkande (SOU 1975:59) att ett visst minsta antal grundskolekurser och yrkesinriktade kurser skulle få anordnas i samtliga kommuner och ett visst minsta antal gymnasieskolekurser inom varje gymnasieregion. Eftersom ett sådant utbud inte förekommer annat än i de stora kommunerna föreslogs att kurserna skulle få anordnas med ett lägsta deltagarantal av 5, såvitt de inte redan anordnats i kommunen/gymnasieregionen.

Departementschefen har i 1976 års budgetproposition inte ansett sig beredd att ta ställning till detta förslag. Emellertid påtalade han vikten av att det snabbt skapas bättre möjligheter till behörighetskomplettering för vidare

högskolestudier och att det vidtas åtgärder för att komma tillrätta med den regionala obalansen. Undantag från reglerna om minsta antalet deltagare kommer därför att medges i större utsträckning än hittills, för att behörighetskompletterande kurser skall kunna anordnas.

Pågående reformverksamhet

I det följande ges några exempel på pågående projekt för reformering av den kommunala vuxenutbildningen som kan bedömas bli av särskild betydelse för frågan om samverkan med den statliga personalutbildningen.

Behovet av fortbildning och vidareutbildning har hittills till stor del tillgodosetts genom särskilda yrkesinriktade kurser utan motsvarighet inom gymnasieskolan. De särskilda yrkesinriktade kurserna utformas i första hand enligt s. k. interimistiska (icke-ordinarie) läroplaner som, efter förslag från t. ex. enskilda kommuner och efter behandling i länsskolnämnderna, fastställs särskilt av skolöverstyrelsen. Vid införandet av gymnasieskolan år 1971 uttalade riksdagen att gymnasieskolans läroplaner för ämneskurser och yrkesskolekurser skulle tillämpas på motsvarande kurser inom kommunal vuxenutbildning. År 1974 föreslog skolöverstyrelsen att gymnasieskolans yrkesinriktade linjer och vissa specialkurser skulle överföras till kurser inom kommunal vuxenutbildning motsvarande 2-åriga gymnasieskolelinjer. Systemet tilllämpas på försök sedan läsåret 1975/76.

Kurserna ger i första hand grundutbildning men även moment av påbyggnadskaraktär ingår. De skall vara klart arbetsmarknadsinriktade eller krävas för behörighet till fortsatta studier.

De yrkestekniska ämnena har uppdelats i kurser med tämligen begränsat timtal. De innehåller både teoretiska och praktiska moment. I flertalet fall kan teoretiska moment studeras separat.

Vid överförandet av de yrkesinriktade gymnasieskolekurserna till kommunal vuxenutbildning har en nedskärning av utbudet genomförts av de särskilda yrkesinriktade kurserna. Nedskärningen är främst en rationaliseringsåtgärd. Åtskilliga utbildningar eller moment har i stort kunnat ersättas av nya gymnasieskolekurser. Samtidigt företas en översyn av det övriga utbudet av särskilda yrkesinriktade kurser. Läroplanerna för särskild yrkesinriktad utbildning med motsvarighet i någon av gymnasieskolans linjer eller specialkurser upphävdes den 1 juli 1976. För att kurser utan motsvarighet i gymnasieskolans läroplan skall godkännas efter den 1 juli 1976 fordras att de dels är kompetensgivande, dels är att betrakta som komplement till den grundläggande utbildning som ges i gymnasieskolekurserna. Med denna översyn av den särskilda yrkesinriktade utbildningen inom den kommunala vuxenutbildningen kommer kursernas yrkesinriktning att förstärkas. Dessutom markeras gränserna mot den kursverksamhet som bedrivs inom bildningsförbunden och den utbildning som är företagens interna uppgift.

Kurser enligt interimistiska läroplaner för den särskilda yrkesinriktade utbildningen är ett värdefullt komplement till grundutbildningen inom gymnasieskolekurserna. Genom sådana läroplaner kan snabbt uppkomna eller regionalt eller lokalt angelägna utbildningsbehov tillfredsställas.

Den särskilda yrkesinriktade utbildningen behandlas just nu inom ett särskilt projekt vid skolöverstyrelsen. Där kartläggs utbildningsbehovet inom

olika yrkessektorer och i samråd med arbetsmarknadens parter utarbetas läroplaner som skall motsvara behoven inom de olika yrkessektorerna. Projektet bedrivs i samarbete med SIFU-enheten vid statens industriverk (f. d. statens institut för företagsutveckling). Samarbetet mellan SIFU och skolöverstyrelsen i denna del är ett resultat av den försöksverksamhet som bedrivits i syfte att överföra SIFUs kursverksamhet till bl. a. kommunal vuxenutbildning.

I anslutning till förslagen om allmän och särskild behörighet för högre studier framhöll kompetenskommittén (SOU 1974:71 s. 100 f) att kompletteringsstudier måste kunna bedrivas utan organisatoriska hinder. Bl. a. därför borde kursinnehållet i de olika ämnena i den kommunala vuxenutbildningen ges större enhetlighet jämfört med den stora variation som finns inom gymnasieskolan. Regeringen har därför givit skolöverstyrelsen i uppdrag att utarbeta förslag till studiegång med en så långt som möjligt gemensam studieplan och i princip endast *en* behörighetsgivande kurs i varje ämne. Enbart i ämnet företagsekonomi finns för närvarande ca 50 olika kurser.

Projektet beräknas pågå i tre år och har i inledningsskedet främst inriktats på att anpassa kursutbudet inom den kommunala vuxentutbildningen till ett etapputbildningssystem. Detta gäller kurser i ämnen motsvarande dem på grundskolans högstadium och de 2-åriga, 3-åriga och 4-åriga linjerna i gymnasieskolan.

En betydelsefull konsekvens av att ha endast en behörighetsgivande kurs i varje ämne är att möjligheterna att anordna kurser i orter med svagt rekryteringsunderlag kan förväntas öka.

En annan betydelsefull konsekvens är att den kommunala vuxenutbildningen småningom kan frigöra sig från det nuvarande linjesystemet i gymnasieskolan. I ett system med en kurs i varje ämne, byggt på etappsystemet, kommer riskerna för de studerande att välja fel linje nästan helt att försvinna. Reformarbetet får härigenom stor betydelse i arbetet med att bättre anpassa den kommunala vuxenutbildningen till ett system med återkommande utbildning.

Kommittén för studiestöd åt vuxna (SVUX) konstaterade att vuxnas behov och förutsättningar självklart borde ligga till grund vid arbetet med utbildningens omfattning och utformning. Eftersom den viktigaste uppgiften för kommunal vuxenutbildning under överskådlig tid är att meddela s. k. överbryggande utbildning borde det vara särskilt angeläget att ge innehållet i utbildningen en sådan form att den underlättar arbetet för dem som är ovana vid studier. Att utbildningen – förutom den särskilda yrkesinriktade delen – skall bedrivas enligt grundskolans och gymnasieskolans läroplaner, bör inte innebära att den innehållsmässigt eller i fråga om pedagosika metoder är identisk med ungdomsskolans.

Kursutbud

Fr. o. m. läsåret 1972/73 bedrivs undervisningen i tillämpliga delar enligt 1969 års läroplan för grundskolan och tvåårig ekonomisk, social och teknisk linje samt tre- och fyraåriga linjer enligt 1970 års läroplan för gymnasieskolan.

Vidare bedrivs yrkestekniska kurser på försök sedan läsåret 1975/76

motsvarande gymnasieskolans beklädnadstekniska, bygg- och anläggningstekniska, distributions- och kontorstekniska, konsumtions-, livsmedelstekniska, processtekniska, trätekniska och verkstadstekniska linjer samt för vissa ämnen på vårdlinjen.

Därutöver har fastställts planer som motsvarar vissa av gymnasieskolans specialkurser.

Antalet särskilda yrkesinriktade kurser är tämligen begränsat. Utbudet beräknas emellertid öka efter hand på grund av att nya interimistiska läroplaner fastställs. Därutöver beräknas fler specialkurser överföras från gymnasieskolan till kommunal vuxenutbildning.

Ur utbudet för distributions- och kontorsområdet kan som exempel följande kurser anges.

(Generella planer)	Kurslängd (14–20 timmar = 1 vecka)
– Påbyggnadskurs i redovisning	(90–100 t)
– Svensk stenografi, grundkurs	(60– 70 t)
– Svensk stenografi, grundkurs 2	(60– 70 t)
– Svensk stenografi, specialkurs	(30– 40 t)
– Kurs i personaladministration	(60– 70 t)
– Specialkurs i budgetering	(30– 40 t)
(Interimistiska planer)	
– Kurs i företagsplanering	(80 t)
– Grundkurs i företagsekonomi	(70 t)

Av kurserna i distributions- och kontorslinje kan som exempel följande anges.

Företagsekonomi	
Kurs III redovisning	(70–88 t)
Kurs IV administration	(31–38 t)
Kontorskunskap	
Kurs IV kontorsrationalisering	(48–56 t)

Den särskilda yrkesinriktade utbildningen är i allmänhet anpassad till regionala eller lokala behov. De angivna kurserna är därför inte utan vidare lämpade för statlig förvaltning.

4.2.2 *Statens skolor för vuxna*

Statens skolor för vuxna i Härnösand och Norrköping har deltagare från hela landet. Skolorna erbjuder utbildning på grundskole- och gymnasieskolenivå och utgör ett komplement till den kommunala vuxenutbildningen genom att erbjuda utbildningsmöjligheter för dem som på grund av exempelvis reglerna rörande minsta antalet deltagare inte kan erbjudas utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen. Studierna, som är helt avgiftsfria, bedrivs som självstudier med koncentrerade undervisningsperioder, varvad undervisning eller distansundervisning. Antal ämnen som kan studeras genom

distansundervisning håller på att utökas inom ett utvecklingsarbete vid skolan i Härnösand. Vid skolan i Norrköping förekommer även korrespondensstudier.

4.2.3 *Högskolan*

Den nya högskoleorganisationen inrättas den 1 juli 1977. I samband härmed införs en rad organisatoriska förändringar, som kan förväntas öka möjligheterna att utnyttja högskolornas verksamhet i personalutbildningen. Erfarenheterna av försöksverksamheten med distansundervisning är av intresse i detta sammanhang.

Enligt förslaget till högskolelag från den centrala organisationskommittén (H 75) skall representationen i högskolans styrande organ vidgas. I linjenämnderna skall t. ex. ingå företrädare för yrkeslivet. Det kan antas att den närmare anknytningen till allmänna intressen och yrkeslivet i hög grad underlättar att utbildningen bättre anpassas till yrkeslivets krav.

I propositionen (1975:09) om reformering av högskoleutbildningen anförs att åtgärder ägnade att främja ett system med återkommande utbildning skall prioriteras i planeringsarbetet.

I propositionen framhålls vidare, att en viktig uppgift för högskolan är att tillgodose behov av fortbildning och vidareutbildning av yrkesverksamma personer. Sådana behov kräver ofta andra utbildningsformer än de fullständiga yrkesinriktade linjerna. Behovet av yrkesinriktad fortbildning och vidareutbildning skall därför tillgodoses främst genom ett brett utbud av s. k. enstaka kurser inom högskolan. Kurserna skall utvecklas med särskild hänsyn tagen till arbetslivets behov. Den närmare utformningen av systemet med enstaka kurser blir till stor del beroende av den centrala organisationskommitténs ställningstaganden.

Också vid fakulteter där utbildningen i huvudsak varit inriktad mot fullständig examen, skall kortare utbildningar kunna erbjudas. Som exempel på utvecklingen inom ett för den statliga personalutbildningen intressant område – det juridiska – kan anges följande planerade kortare kurser

- juridisk logik och argumentationsanalys,
- arbetsrätt,
- miljörätt inklusive planlagstiftning,
- organisationsjuridik.

Ett liknande planeringsarbete pågår för att utveckla fortbildningen och vidareutbildningen vid socialhögskolorna.

Linjen för offentlig förvaltning är redan nu av intresse för den statliga personalutbildningen. Vid Lunds universitet pågår t. ex. ett försöksarbete för att utveckla linjekonstruktionen till att bättre motsvara behoven av fortbildning och vidareutbildning. Detta arbete kan utgöra bas för vidareutveckling av till förvaltningen anpassade kurser.

Reguljärt utbud av kortare, yrkesinriktade kurser

Vid sidan av traditionellt yrkesinriktade utbildningar inom specialhögskolorna har sedan början av 1970-talet ett ökat antal direkt yrkesinriktade kurser

erbjudits också inom filosofisk fakultet. Ursprungligen var kurserna avsedda att ingå i examen – ofta som sista studiekurs – och omfattade därför en eller två terminers studier eller 20 respektive 40 veckor. Under senare år har också kortare yrkesinriktade kurser utformats.

De tvärvetenskapliga kurser som inrättats efter beslut av Kungl. Maj:t den 5 april 1974 inom filosofisk fakultet, kan bli av intresse för den statliga personalutbildningen. Kurserna har hittills i allmänhet räknats i terminer, men kommer i framtiden troligen att bättre anpassas till yrkeslivets krav på kortare utbildningar.

Sedan år 1973 har normalstudieplaner fastställts för kurser omfattande del av studietermin. Kurser om 10 och 5 veckor – motsvarande 1/2 och 1/4 termins studier – dominerar, men exempel finns också på kurser som inte anknyter direkt till terminsbegreppet, t. ex. 7 veckor.

Vissa delkurser av studiekurserna inom filosofiska fakulteten kan med vissa förändringar väl lämpa sig för personalutbildning inom det ekonomiskt-administrativa området. I det följande ges exempel på sådana kurser från olika ämnesområden.

Vid specialhögskolorna, framför allt vid tekniska fakulteter, föreligger redan i dag ett rikt utbud av också mycket korta kurser. I en undersökning av pågående fortbildning och vidareutbildning vid de tekniska högskolorna redovisar samrådsgruppen för denna utbildning ett stort antal kurser omfattande 2 veckor eller mindre (UKÄ-rapport 1976:2a). Dessa kurser avser inte endast tekniska ämnesområden utan även t. ex. ekonomi, datateknik, ergonomi och företagsledning. Även inom medicinsk fakultet förekommer korta kurser; dessa är emellertid med få undantag starkt specialiserade och därför av mindre intresse för personalutbildningen. Pågående utveckling av kurser t. ex. inom det arbetsvetenskapliga området kan dock sannolikt på längre sikt vara av stort intresse för fortbildning och vidareutbildning.

Vid utvecklingen av yrkesinriktade kurser har anpassning till arbetslivet eftersträvats. Även om kurserna av praktiska skäl vanligen knutits till en högskoleinstitution, har utformningen av kurserna bedrivits i samverkan med externa referensgrupper och lärare ofta hämtats utifrån.

Som exempel på uppläggningen av en yrkesinriktad kurs inom den ekonomiskt-administrativa sektorn kan nämnas grundkurs A 5 i företagsekonomi: Administrativ utredningsmetodik. Den består av kurserna

(1) organisationsteoretiska föreställningsramar med inriktning på styrning och kontroll (5 veckor)
- modern organisationsteori
- former för centraliserad resp. decentraliserad styrning och kontroll av administrativa system
- delsystem inom organisationer
- potentiella och reella målkonflikter
- val av beskrivningsnivå
- målanalys i olika situationer
- medel för styrning och kontroll

(2) debattseminarium (2 veckor)
- aktuella administrativa och organisatoriska avvägningsfrågor. Delta-

garna övar i att lyssna på inlägg från olika personalkategorier och intressenter

(3) administrativa mätmetoder och beskrivningssystem m. m. (3 veckor)
- begrepp och metoder för kontroll av empiriska undersökningars tillförlitlighet och representativitet
- konstruktion av intervjuformulär
- metoder för observation och bedömning av administrativt arbete

(4) projektarbete (10 veckor)
- kursdeltagarna genomför i grupp ett mer omfattande utredningsarbete i nära anslutning till ett verkligt utredningsuppdrag.

Arbetslivets krav på utbildning med inslag av olika universitetsämnen har medfört att antalet tvärvetenskapliga kurser inom högskolan ökar.

Under senare år har efterfrågan på korta orienteringskurser vuxit. Beroende på att önskemålen varierar från ort till ort erbjuds ofta kurser av olika längd inom samma ämnesområde, som t. ex.

- nationalekonomi (samhällsekonomi)	5 veckor (Stockholm)
- nationalekonomi (samhällsekonomi)	10 veckor (Lund)
- nationalekonomi (grundkurs)	15 veckor (Stockholm)
- nationalekonomi (förvaltningsekonomi)	18 veckor (Umeå)

Kortare kurser förekommer även inom mera specialiserade områden, t. ex. administrativ databehandling med närliggande områden. Exempel härpå är

- adm. databehandling	5 veckor (Umeå)
- informationsteknik	5 veckor (Umeå)
- ekonomistyrning	7 veckor (Linköping)
- adm. databehandling	15 veckor (Umeå)

Gemensamt för dessa kurser är att de utvecklats i nära samarbete med utbildningens avnämare. Även om kurserna för närvarande inte svarar mot den statliga personalutbildningens behov, är det av intresse att konstatera att även universitetens filosofiska fakulteter ordnat kortare kurser avsedda för särskilda ändamål.

Samma ämnesområden täcks ibland inom flera utbildningslinjer. En svårighet har hittills varit att få överblick över de möjligheter som står till buds. Som exempel kan anföras utbildning i modern förvaltningsteknik, som enbart inom filosofisk fakultet ingår i följande längre utbildningar

- Administrativ teknik	(A 1 och A 2)	3 veckor
- Företagsekonomi	(B 3)	5 veckor
- Nationalekonomi	(A 5)	5 veckor
- Pedagogik	(A 6)	4 veckor
- Psykologutbildning		5 veckor
- Samhällskunskap	(AB 3)	3 veckor
- Statskunskap	(B 4)	4 veckor

Härtill kommer kurser inom den sociala linjen och vid teknisk fakultet.

Kurser om 2–5 veckor i sammanträdes- och föredragningsteknik anordnas

t. ex. vid institutionerna allmän lingvistik, företagsekonomi, informationsbehandling, pedagogik, svenska och vetenskapsteori.

Även inom mycket specialiserade ämnesområden finns delkurser av intresse för statlig personalutbildning. Förutom en mångfald kurser inom ADB-området och olika statistik- och beskrivningsproblem finns t. ex. kurser om avfallsbehandling och strålskyddsproblem som lämpar sig för utbildning av vissa skyddsombud och skyddstekniker, samt utbildning i energifrågor.

Uppdragsutbildning m. m.

Uppdragsutbildning har hittills – med vissa undantag – endast i ringa omfattning förekommit vid filosofisk fakultet. Däremot finns sedan länge sådan utbildning inom specialhögskolorna. För närmare belysning av planerad fortbildning och vidareutbildning inom områden som omfattar också t. ex. administrativ teknik och ekonomi hänvisas till UKÄ-rapporten 1976:2 a s. 85 ff.

För personer med grundläggande utbildning inom det samhällsvetenskapliga området kan även kurser inom forskarutbildningen komma i fråga. Som exempel på kurser och seminarier under budgetåret 1975/76 av intresse för ledarutbildning och ledarutveckling kan nämnas

- jämförande analys av personalpolitik
- arbetspsykologisk metodkurs
- makroteori med tonvikt på sysselsättningspolitik
- socialpolitik och samhällsstruktur
- analys av organisationsproblem inom social förvaltning.

Den personalutbildning som bedrivs vid högskolor och universitet kan vara av intresse i uppdragsutbildningssammanhang.

Personalutbildningen inom högskolan bedrivs centralt i kurser som ordnas av universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) eller lokalt vid läroanstalterna. Medan den centrala utbildningen nästan undantagslöst bedrivs i internatform, förekommer vid läroanstalterna både internatundervisning och undervisning någon dag per vecka under längre tid i anslutning till arbetet.

Den tillgång på expertis inom skilda områden som högskolan har, möjliggör en kursutveckling som står i samklang både med forskningens framsteg och den allmänna samhällsutvecklingen. Det förefaller därför rimligt att anta att den utbildning som utvecklas för att tillgodose högskolans interna behov också kan vara av intresse för statsförvaltningen i allmänhet.

4.2.4 *Arbetsmarknadsutbildningen*

Arbetsmarknadsutbildningen är en av samhället prioriterad vuxenutbildningsform. Den bedrivs främst av sysselsättningspolitiska skäl och för att tillförsäkra samhället tillgång till utbildad arbetskraft. Arbetsmarknadsutbildningen är normalt inte knuten till någon bestämd utbildningsform eller utbildningsanordnare. Huvudparten av arbetsmarknadsutbildningen bedrivs genom kurser som anordnas av skolöverstyrelsen. Dessa svarar för ca 60 %

av den sammanlagda utbildningen. Kurserna ges vid arbetsmarknadsutbildnings- (AMU) centra, f. n. 58 st, och vid två riksyrkesskolor, och därutöver på ett hundratal orter med AMU-filialer eller med utbud av enstaka kurser.

Förutom dessa kurser ges utbildning inom det allmänna utbildningsväsendet, som svarar för ca 20 %, vidare genom företagsutbildning och genom andra utbildningsanordnare, t. ex. bildningsförbunden.

Som exempel på kortare påbyggnadskurser inom området administrativ teknik kan nämnas

	Kurslängd
– administrativt arbete (introduktionskurs)	1 vecka
– planering av administrativt arbete	2
– administrativt utvecklingsarbete	1
– problemlösning inom det administrativa området	2
– personaladministrationens grunder	1
– rekrytering och intervjuteknik	2
– personalplanering	1
– tekniker och metoder i utredningsarbetet	2
– arbetsledning	1
– arbetsrätt	1
– arbetsmiljö	4
– introduktion till ADB	1
– utveckling av ADB-system	2
– projektadministration	2

Det bör understrykas att de angivna kurserna nu bara anordnas vid de största AMU-centra. Andelen utbildade inom det administrativa området är mycket låg och utgjorde 1974/75 mindre än 1 % av antalet färdigutbildade.

4.3 Former för samverkan

En samverkan mellan det allmänna utbildningsväsendet och den statliga personalutbildningen kan enligt utredningen ske på huvudsakligen två olika sätt. För det första kan anställda beredas tillfälle att delta i reguljärt anordnad kurs. För det andra kan det allmänna utbildningsväsendets resurser också i vissa fall användas så att utbildning på uppdrag av beställaren anordnas särskilt, uppdragsutbildning.

Förutsättningarna att delta i personalutbildning måste förbättras för anställda som av olika praktiska skäl, t. ex. barnomsorg, är förhindrade eller har svårigheter att delta i internatkurser. Genom att de anställda ges möjligheter till korta dagkurser, minskar barnomsorgsproblemen. Vid utnyttjande av kurser som är uppdelade på t. ex. en dag eller del av dag per vecka kan vikarieproblemen också minskas.

I regeringens proposition om kvinnor i statlig tjänst (prop. 1975/76:173) har dessa frågor särskilt behandlats. Där anges bl. a. att regeringens tidigare ställningstaganden om varvad utbildning och utbildning i direkt anslutning till de egna arbetsuppgifterna och den egna arbetsplatsen medger att

personalutbildningen i allt större utsträckning blir en naturlig del av det vanliga arbetet. En sådan decentralisering av utbildningen är särskilt värdefull för anställda som av olika skäl, bl. a. omsorgen om barn, har svårigheter att delta i utbildning som är förlagd till annan ort.

För att underlätta för anställda som av praktiska skäl har svårt att delta i internatutbildning, har anslagits medel för försöksverksamhet med barntillsyn på personalutbildningsnämndens kursgård Sjudarhöjden. Vidare har anslagits medel för ersättning av särskilda kostnader för tillsyn av barn i samband med statlig internatutbildning. Reglerna för denna ersättning överensstämmer i stort med de regler som tillämpats t. ex. av Landsorganisationen och vissa TCO-förbund i samband med centrala fackliga kurser.

För att personalutbildningen skall ges en bättre spridning krävs att utbildningen förläggs – både vad avser tid och rum – i anslutning till arbetet. Också ekonomiska skäl talar för att alternativ till internatutbildning bör eftersträvas.

Dag- och kvällsundervisning

Det resonemang som förts i det föregående om möjligheterna att anlita allmänna utbildningsresurser ugår från att undervisningen sker under arbetstid. Även om utvecklingen inom den kommunala vuxenutbildningen – som i detta fall är särskilt betydelsefull – går i riktning mot ökad andel undervisning på dagtid, överväger undervisning på kvällstid.

Möjligheterna att ordna undervisning på dagtid är beroende av framför allt två omständigheter.

Den kommunala vuxenutbildningen är – med ett par undantag – hänvisad till ungdomsskolans lokaler och utrustning. I de fall där särskilt kvalificerad utrustning behövs i undervisningen är man därför huvudsakligen hänvisad till att utnyttja sådan utrustning efter vanlig skoltid, dvs. på kvällarna. I de fall man inte är beroende av tillgången på särskild utrustning blir möjligheterna att anordna undervisning på dagtid beroende av kravet på lägsta antalet deltagare (12, i vissa fall 8). Det är därför viktigt att planeringen av utbildningen samordnas. En väl fungerande samordning förutsätter att kontakter tas i ett tidigt skede med den kommunala vuxenutbildningen.

Även om det av skäl som berörts i det föregående är angeläget att personalutbildningen i största möjliga utsträckning sker på dagtid, kan det naturligtvis inträffa fall, då en kurs inte kan erbjudas annat än under kvällstid eller då av andra skäl, t. ex. oregelbunden tjänstgöring, kvällsundervisning är lämplig.

Utbildning genom anpassade läroplaner, uppdrag eller inköp av ledig utbildningskapacitet

Statens industriverk har i en utredning (SIND 1975:6) behandlat frågan hur man skall kunna tillgodose främst de mindre och medelstora företagens behov av fortbildning och vidareutbildning genom samverkan bl. a. med den kommunala vuxenutbildningen. Utredningens utgångspunkter angavs i en promemoria utarbetad inom industridepartementet (PM 1974-09-20 ang. utredning av vissa frågor beträffande kursverksamheten m. m. vid statens

industriverk). I promemorian anfördes att den breda fortbildningsverksamhet som bedrivs av statens institut för företagsutveckling (SIFU) successivt bör begränsas. SIFU-verksamheten bör i ökad utsträckning inriktas på att utveckla nya kursprogram och system för den företagsanpassade fortbildningen och att utarbeta kurs- och instruktionsmaterial. En stor del av utbildningen skulle kunna vara organisatoriskt och administrativt fristående från SIFU-verksamheten, och organiseras inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen, studieförbunden eller direkt i företagen.

Försöksverksamhet har bedrivits i Växjöregionen, där ett 40-tal kurser som SIFU förut anordnat med ca 600 deltagare genomförts av den kommunala vuxenutbildningen i samverkan med statens industriverk. Samarbetet har omfattat bl. a. följande.

Uppsökande verksamhet. Genom bl. a. företagarföreningarnas och de fackliga organisationernas försorg har information insamlats om utbildningsbehoven.

Läroplansarbete. Efter inventering av utbildningsbehov har utbildningsmålen preciserats. Arbetet, som bedrivits i samverkan med arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter, har resulterat i förslag till nya läroplaner, som underställts skolöverstyrelsen. Samarbetet har vidare omfattat utveckling av kursmaterial, rekrytering av lärare från industrier och rekrytering av deltagare.

Utredningens slutsatser av de resultat försöksverksamheten givit är bl. a. att de mindre och medelstora företagen genom samverkan mellan statens industriverk och den kommunala vuxenutbildningen kan ges ökade möjligheter att delta i av samhället bekostad yrkesteknisk utbildning på tider och platser som passar dem och att kursmaterialet kan anpassas till deras behov.

Utredningen bereds för närvarande i industridepartementet.

Vissa kommuner har ett gott samarbete med den kommunala vuxenutbildningen inom den yrkestekniska personalutbildningen. Genom samverkan med kommunförbundet, kommunaltjänstemannaförbundet och Hermods har konstruerats bl. a. kontorskurser i kommunal förvaltning (grundkurs och påbyggnadskurs), skolförvaltning, socialförvaltning och kurs i automatisk databehandling. Inom andra utbildningar som nu utarbetas t. ex. det s. k. FIA-projektet (Förvaltning I Arbete), har samverkan med kommunal vuxenutbildning diskuterats.

Som exempel på hur samarbetet mellan kommunerna och den kommunala vuxenutbildningen praktiskt utformas kan nämnas ett par kurser vid Malmö kommunförvaltning.

I kommunens personalutbildningsprogram ingår.

Kurs i automatisk databehandling (ADB) för personal inom administrativa, tekniska eller sociala arbetsområden som mer ingående kommer i kontakt med databehandlingsfrågor. Kursen omfattar 45 timmar och ges under en för- eller eftermiddag per vecka.

Kontorsutbildning (s. k. grund-KUB) för kanslister och kontorister. Kursen, som inte kräver förkunskaper utöver genomgången folkskola, utgör grund för övrig fortbildning och vidareutbildning. Den omfattar 100 timmar och ges under en för- eller eftermiddag per vecka, med undantag för de tre första gångerna, som omfattar hel dag.

År 1975 uppgick ADB-utbildningen till ca 1 800 timmar och kontorsutbildningen till ca 8 000 timmar, vilket tillsammans motsvarar ca 15 % av Malmö kommuns totala personalutbildningsvolym.

Den yrkestekniska fortbildning och vidareutbildning som erbjuds inom den kommunala vuxenutbildningen är en betydande resurs som bör utnyttjas. De refererade exemplen visar hur den kan användas i personalutbildningen.

Det är viktigt att samordna denna verksamhet. Utredningen föreslår att initiativ tas till utveckling av yrkesinriktade kurser inom för statsförvaltningen angelägna områden. De centrala uppgifterna i en sådan verksamhet behandlas närmare i kap. 3.

Uppdragsutbildning

Med uppdragsutbildning menas utbildning efter särskilt uppdrag från avnämaren, som har att ange innehållet i utbildningen, deltagare, förläggning etc. Utbildningen finansieras av uppdragsgivaren.

Högskolorna och arbetsmarknadsutbildningen är särskilt intressanta för den statliga personalutbildningen när det gäller verksamhets- eller befattningsspecifik utbildning, främst inom det tekniskt-administrativa området.

Av universitetsstadgan framgår att med uppdrag inte bara avses forskning och utredningsarbete, utan också utbildning. Reglerna har emellertid utarbetats med förutsättningen att främst avse forskning och utredningsarbete.

Reformarbetet på högskolans område har bl. a. syftat till en ökad arbetslivsanknytning. Intresset för att utveckla uppdragsutbildningen har i samband härmed ökat. Vid läroanstalternas kontakter med företrädare för bl. a. näringslivet har ofta framkommit önskemål och kurser med mycket specifikt kursinnehåll avpassat till en speciell grupp av deltagare.

Möjligheterna att avgiftsbelägga specialinriktad och företagsanpassad utbildning har behandlats av 1968 års utbildningsutredning (U 68). I utredningens direktiv anfördes i denna fråga bl. a. följande.

"De snabba förändringarna i samhället medför att behovet av fortbildning och vidareutbildning blir allt större. Den i många fall starka specialiseringen som måste prägla den eftergymnasiala utbildningen medverkar härtill. Från både statligt och enskilt håll har tagits åtskilliga initiativ för att nämnda behov skall tillgodoses. Det är dock uppenbart att det på längre sikt kommer att krävas väsentligt större insatser. Enligt min mening bör arbetsgivaren i princip svara för den utbildning som erfordras under anställningstiden. Det kan emellertid vara lämpligt – och i vissa fall nödvändigt – att de resurser som finns inom utbildningsväsendet används. De sakkunniga bör ta upp dessa frågor och överväga, i vad mån det är möjligt att tillgodose fortbildnings- och vidareutbildningsbehov genom att utbildningsväsendet ställer exempelvis lärare och lokaler till förfogande för sådan verksamhet mot viss ersättning från berörda arbetsgivare".

U 68 framhöll att det var sannolikt att det finns angelägna fortbildningsbehov av mycket speciellt slag, som bäst tillgodoses genom att resurser inom högskoleutbildningen utnyttjas. Sålunda borde ett företag mot betalning kunna utnyttja resurser inom högskolan för en utbildning som svarar mot

speciella behov inom företaget. Det blir då beställarens sak att i stort bestämma innehållet och att utse deltagarna. Enligt utredningens förslag till riktlinjer bör i första hand mer specialinriktad utbildning tillhandahållas mot ersättning. Dock borde det diskuteras om inte även grundutbildning skall kunna erbjudas i uppdragsform, under förutsättning att det sker utanför de av statsmakterna beslutade totalramarna för utbildningsplatser i högskoleutbildningen.

I högskolepropositionen (1975:09) framhölls i samband med frågan om avgränsning mellan utbildningar för vilka det allmänna utbildningsväsendet bör svara och sådan utbildning som bör ankomma på arbetsgivaren att anordna, att klara gränser mellan ansvarsområdena inte är möjliga att dra. Det är närmast en praktisk fråga att tillse att en lämplig samordning av resurserna åstadkoms. Således framhölls att det är angeläget att samordning och samverkan mellan högskolor och verk eller företag som anordnar internutbildning på högskolenivå, kommer till stånd i fall där gemensam planering och gemensamt utnyttjande av resurser erbjuder fördelar för utbildningen.

En viktig uppgift för högskolan angavs vara att ge utbildning som är ägnad att stärka den enskildes ställning i arbetslivet. Detta ställer krav på såväl mer grundläggande yrkesutbildning som resurser för fortbildning och vidareutbildning. Att kunna tjäna de yrkesverksammas intresse för påbyggande utbildning är en huvuduppgift för den nya högskolan. Ett viktigt instrument för att uppnå detta är ett vidgat utbud av enstaka kurser.

Utöver det vidgade utbudet av enstaka kurser borde man enligt propositionen uppmärksamma möjligheten och värdet av att de statliga läroanstalternas resurser och erfarenheter tas i anspråk för att tillgodose särskilda behov av kortare kurser för t. ex. personal inom förvaltning och näringsliv. Sådan uppdragsutbildning kan anordnas inom ramen för av regeringen meddelade bestämmelser.

Högskolornas uppdragsverksamhet har utretts av universitetskanslersämbetet (UKÄ). I rapporten 1975:09 "Universitetens och högskolornas uppdragsverksamhet" lämnades förslag till riktlinjer för verksamheten. UKÄ föreslog vissa smärre justeringar av den gällande regleringen. De viktigaste punkterna i förslagen var följande.

Uppdragsutbildning bör anordnas enbart för sluten grupp av deltagare, och avtal om utbildning bör slutas med ansvarig huvudman.

UKÄs utredning framhöll, att utbildningen i normala fall kan antas komma att gälla kortare moment med ett så speciellt utbildningsinnehåll att det inte sammanfaller med studiekurser vid läroanstalterna. Orsaken till att en utbildning kan anses vara lämplig att ges efter särskilt uppdrag, kan emellertid också vara att beställaren har önskemål om att utbildningen skall ges under speciella villkor, t. ex. på en arbetsplats eller som internatkurs.

Studerande inom uppdragsutbildning skall inte skrivas in vid läroanstalterna. Intyg över genomgången utbildning bör utfärdas i särskild ordning. Studierna förutsätts inte vara poänggivande, vilket inte bör hindra någon från att delta i examination om det rör sig om uppdragskurs som i stort sett överensstämmer med reguljär kurs.

Ersättning för uppdragsutbildning bör grundas på samma regler som för närvarande gäller för uppdragsverksamheten i övrigt. Ersättningen skall

täcka alla kostnader för verksamheten.

UKÄs utredning bereds för närvarande i utbildningsdepartementet.

Efter uppdrag av regeringen har UKÄ utrett frågan om fortbildning och vidareutbildning vid teknisk faktultet. (UKÄ-rapport 1976:2 a Fortbildning och vidareutbildning vid de tekniska högskolorna). Utredningen, som bedrivit försöksverksamhet omfattande också uppdragsutbildning vid främst tekniska högskolan i Linköping, har genomfört ett antal konferenser med företrädare för bl. a. statliga myndigheter. Vid dessa har framkommit inte endast ett uttalat behov av fortbildning och vidareutbildning i tekniska ämnen. Stor efterfrågan har redovisats också vad gäller ekonomiskt inriktade kurser för påbyggnad till bl. a. tidigare ingenjörsutbildning, likaså för juridisk påbyggnadsutbildning samt kurser i planeringsteknik och metoder för projektadministration. Vidare har framkommit en växande efterfrågan på utbildning inom områdena miljövård och arbetsvetenskap.

Arbetsmarknadsutbildningen

Samverkan mellan arbetsmarknadsutbildningen och den statliga personalutbildningen kan ske på följande sätt. Dels kan arbetsmarknadsutbildningen användas för att lösa problem vid omplacering av anställda, dels kan ledig utbildningskapacitet vid AMU-centra mot ersättning användas i reguljär personalutbildning.

Tidigare har redovisats hur utvecklingen inom arbetsmarknadsutbildningen medfört väsentligt förbättrade förutsättningar för att använda arbetsmarknadsutbildningen som komplement till den vanliga personalutbildningen.

För att arbetsmarknadsutbildningen skall kunna motsvara statsförvaltningens behov bör insatser göras på det organisatoriska planet. I kap. 3 redovisas utredningens förslag till centrala uppgifter inom personalutbildningens område.

Kostnaderna för utbildningen måste enligt utredningens uppfattning i det fall det rör sig om reguljär arbetsmarknadsutbildning bestridas på vanligt sätt. Däremot föreligger inget hinder för att en anställd som genom omskolning i AMS' regi bereds möjlighet att få anställning på en annan statlig myndighet, under tiden bibehåller sin anställning och därigenom deltar i utbildningen med lön och inte med arbetsmarknadsutbildningsbidrag. Lönekostnaden skulle i fall som dessa t. ex. kunna bestridas över det s. k. särskilda löneanslaget. Att anställningen bibehålls är angeläget inte minst av personalpolitiska skäl. Erfarenheterna visar att det finns ett betydande motstånd mot att uppge en anställning även om garantier ges för ny anställning i statsförvaltningen.

Genom beslut av Kungl. Maj:t den 27 maj 1970 har skolöverstyrelsen bemyndigats att erbjuda ledig utbildningskapacitet vid AMU-centra mot betalning för användning i den interna företagsutbildningen. Detta gäller både platser i reguljärt bedrivna kurser och mer renodlad uppdragsverksamhet. Taxan fastställs av skolöverstyrelsen.

Beslutet får ses mot bakgrund av strävandena att kunna utnyttja den överkapacitet som AMU-centra av beredskapsskäl måste ha.

5 Den nuvarande personalutbildningen

I underlagen för utredningens ställningstaganden till den statliga personalutbildningens fortsatta inriktning och organisation har ingått statistiska studier av de statsanställda och deras utbildningsbakgrund samt vissa undersökningar om den nuvarande personalutbildningen.

I det följande redovisas kortfattat dessa underlag.

5.1 De statligt anställda – vissa statistiska uppgifter

Antalet anställda i statsförvaltningen (med försvaret) var år 1975 ca 330 000. Av dessa var ca 155 000 anställda i den allmänna civilförvaltningen. Motsvarande siffra för civilförvaltningen var år 1965 ca 120 000 och år 1955 ca 65 000. Ökningen under den senaste 20-årsperioden uppgår således till ca 90 000 anställda eller 137 %.

Tabell 1 Antal statstjänstemän fördelade efter verksamhetsområden 1955, 1965 och 1975

Verksamhetsområde	År 1955	1965	1975
Försvaret	39 760	42 509	47 545
Allmänna civilförvaltningen	65 503	120 147	154 991
Affärsverken	111 255	116 096	127 707
Summa	216 518	278 752	330 243

Åldersfördelningen av tjänstemännen i statsförvaltningen år 1975 framgår av nedanstående tabell. Med undantag för den civila personalen ingår inte försvaret.

Tabell 2 Antal statstjänstemän fördelade efter ålder år 1975

Ålder	–29	30–49	50–	Summa
Antal	74 854	133 970	101 041	309 825
Procent	24 %	43 %	33 %	100 %

De anställdas fördelning efter lönegrad och kön framgår av nedanstående tabell. I materialet har fyra huvudkategorier särskiljts. Dessa är

- personal i biträdes-, assistent- och motsvarande karriärer (T-planelön, F1–F5)
- handläggande personal i lägre löneskikt (F6–F12)
- handläggande personal i högre löneskikt (F13–F18)
- chefspersonal (F19–F31)

Tabell 3 Tjänstemän vid allmänna civilförvaltningen år 1975 fördelade efter lönegrad och kön. I tabellen saknas 1.692 personer, anställda enligt s. k. SKA- och SKB-planer.
Allmänna civilförvaltningen

Lön	T-plan F1–F5	F6–F12	F13–F18	F19–F31	Summa
Antal	82 733	34 826	11 026	8 720	137 285
Därav					
män	37 %	78 %	83 %	94 %	
Därav					
kvinnor	63 %	22 %	17 %	6 %	
Ej löneplanplacerade					16 014
Summa					153 299

Av tabellen framgår att kvinnorna dominerar starkt i lägre löneskikt. Den manliga dominansen i de högre är ännu kraftigare.

Tabell 4 Tjänstemän vid affärsverken år 1975 fördelade efter lönegrad och kön
Affärsverken

Lön	T-plan F1–F5	F6–F12	F13–F18	F19–F31	Summa
Antal	90 492	13 800	3 275	1 129	108 696
Därav					
män	62 %	91 %	97 %	100 (99,8) %	
Därav					
kvinnor	38 %	9 %	3 %	0 (0,2) %	
Ej löneplanplacerade					19 011
Summa					127 707

I affärsverken är männen starkt överrepresenterade i alla löneskikt. Kvinnorna återfinns i stor utsträckning i de lägsta löneskikten.

Av statsförvaltningens ca 310 000 anställda (undantaget försvarets militära och civilmilitära personal) arbetade år 1975 ca 65 000 deltid (21 %). Av dessa var ca 21 000 män (32 %) och 44 120 kvinnor (68 %).

I allmänna civilförvaltningen uppgick antalet deltidsarbetande till 35 497 (19 %). Av dessa var 31 % män och 69 % kvinnor.

Tabell 5 Tjänstemän vid allmänna civilförvaltningen och försvarets civila personal fördelade efter kön och tjänstgöringens omfattning
Civilförvaltningen

Ålder	–29	30–49	50–	Summa
Antal heltids-arbetande	35 017	66 269	45 335	146 621
Antal deltids-arbetande	9 567	17 424	8 506	35 497
Därav män	34 %	29 %	31 %	
Därav kvinnor	66 %	71 %	69 %	
Summa				182 118

Tabell 6 Tjänstemän vid affärsverken år 1975 fördelade efter kön och tjänstgöringens omfattning
Affärsverken

Ålder	–29	30–49	50–	Summa
Antal heltids-arbetande	18 672	38 206	40 976	97 854
Antal deltids-arbetande	11 598	12 031	6 224	29 853
Därav män	67 %	11 %	21 %	
Därav kvinnor	33 %	89 %	79 %	
Summa				127 707

Av de närmare 30 000 deltidsanställda inom affärsverken svarar postverket för den ojämförligt största delen (ca 80 %). Den anmärkningsvärt stora andelen deltidsarbetande män i ålderskategorin – 29 år (67 %) förklaras av postverkets stora antal timanställda brevbärarbiträden (extraarbetande skolungdomar och studenter).

Fördelning efter utbildning, ålder och kön år 1975 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 7 Tjänstemän vid allmänna civilförvaltningen och affärsverken fördelade efter utbildning, ålder och kön år 1975

Utbildning	Ålder –29			30–49			50–			Summa	%
	Samtl.	% m	% kv	Samtl.	% m	% kv	Samtl.	% m	% kv		
Förgymnasial kort. än 9 år	5 411	66	34	22 867	64	36	31 576	79	21	59 854	21
Förgymnasial 9–10 år el. motsv.	12 236	56	44	6 965	31	69	4 165	55	45	23 366	8
Gymnasial	35 739	44	56	55 419	54	46	33 193	53	47	124 351	44
Eftergymnasial	9 423	57	43	30 496	73	27	15 483	80	20	55 402	20
Övriga										19 725	7
Summa	62 809			115 747			84 417			282 698	100

Ungefär 29 % av tjänstemännen har förgymnasial utbildning (folkskola, enhetsskola, grundskola eller motsvarande), ca 44 % har gymnasial utbildning och ca 20 % har eftergymnasial utbildning (universitet, högskola eller motsvarande).

5.2 Undersökningar

Den statliga personalutbildningen har analyserats från olika utgångspunkter av skilda organ och utredningar. Betänkandet "Centralt statligt personalutbildningsorgan" (SOU 1966:57) från den s. k. personalutbildningsberedningen resulterade bl. a. i att statens personalutbildningsnämnd (PUN) sedermera inrättades. Vidare har statskontoret i en samlad översyn av den statliga personaladministrationen behandlat personalutbildningsfrågor i ett särskilt projekt. Bl. a. har frågor om behov och inriktning för i första hand chefsutbildning och utbildning för personaltjänstfunktioner samt former för ledarutveckling inom statsförvaltningen studerats närmare (Statskontorets PA-serie; skrifterna nr 14 och 20). Frågan om arvodes- och tjänstgöringsförhållanden för tjänstemän som medverkar vid statlig personalutbildning har vidare setts över av en särskild utredning, Utredningen om medverkan vid statlig personalutbildning (Ds Fi 1972:1).

Riksrevisionsverket (RRV) har kartlagt personalutbildningen från främst förvaltningsrevisionella utgångspunkter (Rapport 1972:1030).

Huvudmomentet i RRVs undersökning är två enkäter. Den ena utsändes till 142 myndigheter. Den egentliga undersökningen omfattade 138 av dessa myndigheter med 205 000 anställda, eller 2/3 av den statliga sektorns då ca 300 000 anställda. Bland medverkande myndigheter återfinns så gott som samtliga centrala och ett godtyckligt urval regionala eller lokala myndigheter.

Den andra enkäten utsändes till 2 400 anställda – slumpmässigt utvalda – vid de 138 myndigheterna. Av de tillfrågade svarade 1 958 personer eller 83 %.

Visst material från RRVs undersökning har vidare specialbearbetats av Utredningen angående kvinnornas situation inom den statligt löneregleradde offentliga förvaltningen (SOU 1975:43).

Utredningen har inte gjort ytterligare omfattande kartläggningar utöver dem som ingår i ovan nämnda undersökningar. I stället har studier av mer fördjupad karaktär genomförts inom en rad av de sakområden som enligt direktiven ingår i den sakkunniges uppgifter.

Inom de områden som behandlas i detta betänkande har sålunda utförts en undersökning av vissa rättsliga förhållanden (kap. 2 och bil. 2) och en kartläggning av vissa särskilt utvalda myndigheters personalutbildning. Kartläggningen har i första hand inriktats mot utbildningens organisation, planering och uppföljning, genomförande och utvärdering. I denna undersökning har ingått en specialbearbetning av material från RRVs studie.

Undersökningen har avsett följande myndigheter: datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), lantbruksstyrelsen, luftfartsverket, patentverket, postverket, riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket (RSV), televerket och tullverket.

Sammanfattande synpunkter

Beräkningar pekar mot att det årliga antalet utbildningsdagar för närvarande överstiger 1,5 miljoner. Utbildningskostnaden per statsanställd kan grovt uppskattas till 2 500 kr per år, vilket för budgetåret 1975/76 motsvarade en total kostnad för statlig personalutbildning på ca 900 miljoner kr.

De väsentligaste målen för personalutbildningen är enligt de gjorda undersökningarna att försäkra staten om tillgång till kunnig arbetskraft och att bidra till de anställdas arbetstillfredsställelse och personliga utveckling. I endast begränsad omfattning har myndigheterna dokumenterat sin syn på personalutbildningens mål. Ett vanligt sätt för myndigheterna att ge spridning åt utbildningsmålen eller sin syn på personalutbildningens syfte är att redovisa utbildningsfrågorna för företagsnämnd eller annat partsammansatt organ.

Några generella och formella direktiv för innehåll och utformning av den statliga personalutbildningen finns inte i dag. En viss styrning förekommer genom att statsmakterna i regleringsbrev kan bevilja medel för olika utbildningsändamål. Denna form av styrning har närmast karaktär av sanktion av den utbildning som en viss myndighet genomför. Eftersom tilldelningen av medel normalt inte sker via speciella utbildningsanslag utan via driftkostnadsanslag, ges myndigheterna stora möjligheter att inom anslagsramarna själva anpassa utbildningens inriktning och omfattning.

Huvuddelen av den statliga personalutbildningen – ca 80 % – bedrivs som inomverksutbildning genom olika former av kurser, konferenser och lektioner med deltagaraktivitet. Mindre vanliga är föreläsningar utan deltagaraktivitet och studiecirklar.

Resterande ca 20 % produceras av andra statliga och icke statliga arrangörer. Central statlig personalutbildning riktad till hela statsförvaltningen bedrivs huvudsakligen av statens personalutbildningsnämnd, statskontoret, riksrevisionsverket och statens personalnämnd (kap. 3). Därutöver bedriver en rad myndigheter utbildning inom sitt fackområde för personal från andra myndigheter.

Personalutbildning har också i begränsad omfattning förekommit för statstjänstemän genom att de bereds tillfälle att delta i kurser inom det allmänna utbildningsväsendets ram eller kurser anordnade av privata institutioner. Även studier vid utländsk institution har förekommit.

Grundläggande fackutbildning anordnas i första hand av större verk och myndigheter, såsom de affärsdrivande verken, socialstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen och rikspolisstyrelsen. Syftet är att säkerställa behovet av specialutbildad arbetskraft när detta behov inte kan tillgodoses av det allmänna utbildningsväsendet.

Omfånget av personalutbildning varierar avsevärt mellan olika myndigheter. Vid vissa myndigheter får de anställda i genomsnitt mindre än en utbildningsdag om året, vid andra mer än tio. I viss mån har detta självfallet sin förklaring i att det faktiska utbildningsbehovet varierar. Skillnaderna har emellertid också andra förklaringar.

Vissa myndigheter har särskilda utbildningsenheter, medan andra saknar sådana. Många myndigheter saknar t. o. m. särskild utbildningsansvarig tjänsteman. Myndigheter som har utbildningsenheter har – enligt RRVs

undersökning – bättre kunskap om utbildningsbehovet, oftast bättre planering och uppföljning av utbildningen, mer kvalificerade former för utvärdering och hög utbildningsvolym per anställd. Dessa myndigheter har därmed bättre förutsättningar för att bedriva en effektiv personalutbildning.

Myndigheter utan särskild utbildningsadministration har ofta sämre planering, uppföljning och utvärdering av utbildningen.

Det har också klart kunnat konstateras att en välutvecklad organisation av personalutbildningen också återspeglas i personalens uppfattning om utbildningen. Anställda från myndigheter med välorganiserad personalutbildning anser i större utsträckning än andra anställda att personalutbildningen förändrat deras arbetssituation så att de kunnat få nya arbetsuppgifter, att arbetet kunnat rationaliseras och att utbildningen bidragit till befordran m. m.

5.3 Utbildningens roll i myndigheten

I det följande redovisas den nuvarande lokala personalutbildningen med utgångspunkt från en allmän översikt hämtad främst från riksrevisionsverkets (RRVs) undersökning. I vissa delar har RRVs undersökning kompletterats av den studie av vissa utvalda myndigheter som utredningen företagit. Den centrala statliga personalutbildningen behandlas i kapitel 3.

Enligt RRVs undersökning fick en statsanställd 1971/72 i genomsnitt 4,2 utbildningsdagar per år. Omfattningen varierar avsevärt.

Deltagandet varierar avsevärt mellan individer och mellan kategorier. 30 % av de tillfrågade uppgav sig aldrig ha fått någon utbildning under sin tid i statlig tjänst.

Följande kategorier statsanställda har – relativt sett – fått avsevärt mer utbildning än övriga

- män,
- heltidsarbetande,
- i åldern 26–40 år,
- med gymnasial eller eftergymnasial utbildning,
- med några få års anställningstid,
- med tjänsteställning som chef eller handläggare.

RRVs undersökning visar att utbildningskostnaderna ökat mellan budgetåren 1970/71 och 1971/72 för närmare hälften av myndigheterna. Mer än hälften väntade att behovet av personalutbildning kommer att öka. Man hänvisade bl. a. till den personalpolitiska utvecklingen, omlokaliseringsverksamheten och förändringar i myndigheternas verksamhetsområden.

I RRVs undersökning har den senast genomgångna utbildningen av 11 % av de anställda karakteriserats såsom introduktionsutbildning för nyanställd personal, av 55 % såsom fortbildning och vidareutbildning inom myndighetens nuvarande verksamhetsområde och av 13 % såsom fortbildning och vidareutbildning inför väntade förändringar inom myndigheten. 9 % har uppgivit annan inriktning av den senaste utbildningen. (Svarsbortfallet var 13 %.)

58 % av de anställda deltog i utbildning på tjänstetid med bibehållen lön.

Full ersättning av kursavgifter har erhållits av 6 %, medan 3 % av de anställda fått stöd i annan form. (Svarsbortfallet utgjorde här hela 37 %.)

De samband som i RRVs undersökning konstaterats mellan senaste deltagande i personalutbildning och vissa bakgrundsfaktorer kan redovisas i punktform enligt följande.

Ålder

- Personal i åldrarna 26–40 år har företrädesvis deltagit i utbildning för relativt kort tid sedan.
- Personal över 46 år har sin mesta utbildning förlagd 10 år tillbaka eller mer.

Kön

- Männen dominerar deltagandet överlag. Vidare framgår att de flesta av de 30 % som uppgivit att de inte fått någon utbildning i statlig tjänst är kvinnor. Förklaringen härtill är att kvinnorna i mycket stor utsträckning tillhör den allmänna kontorspersonalen och dessutom i stor utsträckning arbetar på deltid. De har även i genomsnitt lägre skolunderbyggnad.

Grundutbildning

- Personal med förgymnasial utbildning har i större utsträckning deltagit i utbildning för mellan 5 och 10 år sedan.
- Personal med gymnasial eller eftergymnasial utbildning har å andra sidan i stor utsträckning deltagit i utbildning för kort tid sedan.

Hel- eller deltidsarbetande

- Heltidsarbetande har i hög grad deltagit i utbildning för mindre än 3 år sedan.
- Deltidsarbetande har i mindre utsträckning deltagit i utbildning för mindre än 3 år sedan.

Tjänsteår inom myndigheten

- Personal med anställningstid mindre än 2 år har i större utsträckning deltagit i utbildning för mindre än 1 år sedan.
- Personal med lång anställningstid har företrädesvis deltagit i utbildning för mer än 3 år sedan.

Tjänsteställning

- Chefspersonal och handläggare med uppgifter som är specifika för myndigheten är de kategorier som företrädesvis deltagit i utbildning för kort tid sedan.
- Allmänna handläggare har främst deltagit för mellan 1 och 5 år sedan.
- Övrig personal med uppgifter som är specifika för myndigheten samt

allmän kontorspersonal deltog senast i utbildning för relativt lång tid sedan.

Av dem som genomgick utbildning år 1972 deltog 56 % i endast en kurs, 37 % i 2–3 kurser och 7 % i mer än 4 kurser. Den vanligast förekommande omfattningen var 2–5 dagar per år, medan den genomsnittliga omfattningen uppgick till 6–10 dagar per år.

De samband som RRVs undersökning konstaterat mellan deltagande i utbildning under 1972 och vissa bakgrundsfaktorer kan redovisas i punktform enligt följande.

Ålder

- Personal över 51 år har i mindre utsträckning deltagit i utbildning.

Kön

- Männen har i större utsträckning deltagit i utbildning än kvinnorna. 27 % av männen hade deltagit i utbildning under minst 6 dagar mot blott 18 % av kvinnorna.
- Männen har oftare än kvinnorna deltagit i flera kurser.
- Männen har i hög utsträckning deltagit i utbildning kortare än 1 dag (här avses närmast konferenser) och i längre utbildning, upp till en månad.
- Kvinnorna har företrädesvis haft utbildning omfattande 2–5 dagar.

Grundutbildning

- Personal med gymnasial och eftergymnasial grundutbildning har i relativt stor utsträckning deltagit i utbildning.
- Personal med avbruten folk- eller enhetsskola har i några fall haft mer omfattande utbildning än de som fullbordat denna skolgång.

Hel- eller deltidsarbetande

- Många deltidsarbetande har inte alls deltagit i utbildning.

Tjänsteår inom myndigheten

- Den personal som varit anställd mindre än 5 år deltog under 1972 i relativt stor utsträckning (70 %).
- Personal som varit anställd i 6 år eller mer har deltagit i mindre omfattning eller ej deltagit alls (67 % deltog inte alls under 1972).

Tjänsteställning

- Chefspersonal har i större utsträckning än övriga deltagit i flera olika kurser.

Sammanfattningsvis kan beträffande utbildningsvolymen i RRVs undersökning urskiljas vissa grupper som i stor utsträckning deltagit i utbildning:

män, akademiskt utbildad personal, chefspersonal, heltidsarbetande, personal i åldrarna mellan 20 och 40 år samt de som varit anställda i mindre än 5 år. Synnerligen lågt deltagande kan konstateras för: kvinnor, deltidsarbetande, personal äldre än 51 år och personal som varit anställd mer än 6 år inom myndigheten.

5.3.1 *Utbildningsorganisation*

Utformningen av administrationen av personalutbildningen varierar mellan olika myndigheter. Flera former kan förekomma inom samma myndighet. De i RRVs undersökning rapporterade formerna är

- särskild utbildningsenhet	28 %
- särskild utbildningsansvarig tjänsteman	41 %
- enhetschef eller motsvarande	24 %
- särskild utbildningsnämnd eller -utskott	18 %
- företagsnämnd	14 %
- personalorganisationerna	4 %
- ingen särskild handläggning	20 %

RRVs undersökning redovisar ett klart samband mellan förekomsten av särskild utbildningsenhet och andra faktorer. Myndigheter med utbildningsenhet har oftare bättre planering och uppföljning av utbildningen och mer kvalificerade former för utvärdering av resultaten. De har en relativt bättre uppfattning av utbildningsbehoven och större utbildningsvolym per anställd. Personalen vid dessa myndigheter har en allmänt positivare uppfattning av utbildningens resultat.

På motsvarande sätt uppvisar myndigheter utan särskild utbildningsadministration ofta sämre planering, uppföljning och utvärdering. Anställda vid myndigheter utan särskild utbildningsadministration angav oftare att arbetet lade hinder i vägen för utbildning.

Ett mellanläge intar myndigheter med särskild utbildningsansvarig tjänsteman eller utbildningsnämnd.

Undersökningen påpekar särskilt att jämförelserna givetvis inte får leda till slutsatsen att alla myndigheter bör ha särskild utbildningsenhet. Förekomsten av sådan enhet beror ofta på att myndigheten bedriver utbildning för andra än den egna personalen. Påvisade fördelar med utbildningsenhet är inget direkt resultat av utbildningsenheten som sådan. De är snarare ett resultat av att oftast behovsinventering, planering, uppföljning och utvärdering fungerar bäst hos myndigheter med intresse och resurser för detta, bl. a. i form av personalutbildningsenhet.

Med undantag för DAFA, som har särskild utbildningsansvarig tjänsteman, handläggs utbildningen vid de av utredningen särskilt undersökta myndigheterna av utbildningsenheter.

Vid tullverket ingår enheten i personal- och driftbyrån och i postverket handhas utbildningsfrågorna av personalavdelningen.

Också i DAFA, luftfartsverket, patentverket och televerket har utbildningsfrågorna organisatorisk anknytning till övriga personalfrågor. I televerket handhas alla personalfrågor utom löneavtal av den sektion som

handhar utbildningsfrågorna.

I tullverket handhas såväl rekryterings- som utbildningsfrågorna av samma sektion.

I såväl RRV som RSV handhas informations- och utbildningsfrågor av samma enhet.

Sambanden mellan informations- och utbildningsfrågorna för RSV är mer markerade än för RRV. Vad gäller RSV motiverar sambandet mellan utbildningen och den interna informationen till lokal och regional nivå den starka kopplingen mellan utbildnings- och informationsfrågorna.

Inom lantbruksstyrelsen sorterar rådgivnings- och utbildningsfrågorna under samma enhet. Rådgivning på lantbruksnämnderna har ofta formen av förproducerat utbildnings- eller informationsmaterial. Rådgivningen måste stödjas genom utbildning av lantbruksnämndernas personal.

I de flesta fall finns vid sidan om utbildningsenheterna partsammansatta organ – företagsnämnd, utbildningsnämnd eller utskott. Partsammansatta organ med beslutsbefogenhet finns vid två av de undersökta myndigheterna, tullverket och patentverket.

Inom RRV finns kontaktmän utsedda inom de olika avdelningarna. Kontaktmännen har som uppgift att dels stödja avdelningscheferna i utbildningsplaneringen, dels svara för kontakten med den centrala utbildningsenheten beträffande bl. a. distribution av information och dokument. Kontaktmännen har kommit att fungera olika.

Luftfartsverket har en kontaktmannaorganisation som svarar för kontakter inom de olika avdelningarna och de lokala organen å ena sidan och den centrala utbildningsenheten å den andra sidan. Kontaktmännen medverkar vid planeringen och administrationen av utbildningen.

För avgränsade uppdrag inom utbildningsområdet tillsätts ofta projektorganisationer. En sådan arbetsform har tillämpats av televerket vid verkets omfattande översyn av utbildningen.

Projektformen används ofta även för mindre uppgifter. Det har bl. a. gällt för ett par utvecklingsprojekt inom RRV.

Arbetsgrupper har vid de studerade myndigheterna framställt t. ex. kursbeskrivningar och arbetat på uppdrag åt företagsnämnd eller liknande.

Vid RSV har arbetsgrupper ofta tillsatts för att utarbeta kursbeskrivning för utbildning av personal på regional och lokal nivå. Lantbruksstyrelsen brukar också tillsätta arbetsgrupper för att utarbeta kursbeskrivningar av olika slag. Det förekommer också att arbetsgrupper tillsätts för att framställa kursdokumentation, där man samlar medarbetare från olika fackenheter, central utbildningsenhet och eventuellt personal från regional och lokal organisation.

Utbildningskommittén inom luftfartsverket har låtit en arbetsgrupp utarbeta förslag till verkets chefsutbildning. Det förekommer också att företagsnämnden tillsätter arbetsgrupper för att utarbeta förslag till personalpolitik, i vilket också riktlinjer för utbildningen kan ingå.

5.3.2 *Personalutbildningens kostnader*

RRV lät i sin undersökning myndigheterna redogöra för totalkostnaderna för personalutbildningen under budgetåret 1971/72. Totalkostnaderna fördelades på följande kostnadsslag

a) kursavgifter
b) resor
c) traktamenten
d) undervisningsmaterial
e) lärararvoden
f) omkostnader för administration
g) löner för administration
h) produktionsbortfall (lönekostnad) för lärare
i) produktionsbortfall (lönekostnad) för deltagare
j) övrigt

I de fall uppgifter för produktionsbortfall inte fanns tillgängliga skulle dessa schablonberäknas som "lönekostnad per dag enligt en för myndigheten genomsnittlig löneklass – inklusive lönekostnadspålägg – multiplicerad med antalet frånvarodagar p. g. a. utbildning".

Den största kostnadsposten i undersökningen, ca hälften av de totala kostnaderna, utgörs av produktionsbortfallet. Administrationslönekostnaderna utgör ca 13 % av de totala kostnaderna. Övriga poster är tämligen jämnt fördelade. Kursavgifter utgör enbart ca 2 % av de totala kostnaderna.

Utbildningskostnaderna hade, vid jämförelse mellan budgetåren 1970/71 och 1971/72, sjunkit för 5 % av de tillfrågade myndigheterna, varit oförändrade för 35 % och ökat för 41 %.

Ungefär hälften av de 126 myndigheter som svarat ansåg att de fick tillräckliga medel för den utbildning som önskas. Nästan lika många, 41 %, ansåg att medlen var otillräckliga.

Med en försiktig uppskattning av ökningen av antalet utbildningsdagar torde kostnaden för produktionsbortfallet år 1975 uppgå till ca 414 milj. kr. Beräkningen bygger på 5 utbildningsdagar à 230 kr.

Även om skattningen av produktionsbortfallet grundas på den faktiska lönekostnaden per arbetsdag och anställd torde siffran 414 milj. kr. vara för låg. Skattningen avser nämligen *genomsnittlig* lönekostnad, medan undersökningen klart visar att flertalet deltagare tillhör högre löneskikt.

Att med nuvarande system för redovisning ange personalutbildningens nuvarande totala kostnader är vanskligt. En grov uppskattning tyder emellertid på att kostnaderna totalt inom statsförvaltningen nu uppgår till nära en miljard.

Debitering av extern utbildning

Enligt RRV s undersökning arrangerades personalutbildning för annan statlig personal av 51 myndigheter. Vid endast 14 av dessa debiterades utbildningen. Skäl för debiteringen syntes till största delen vara att myndigheterna fått i uppdrag att skräddarsy utbildning för den beställande myndigheten.

28 myndigheter arrangerade utbildning för icke-statlig personal. Vid 15 av dessa förekom debitering.

Principerna för debitering varierade. Vissa myndigheter tog betalt för självkostnaden, andra åter bara för vissa merkostnader. Som motiv för att inte ta betalt angavs t. ex. att myndigheterna själva har intresse av att sprida vissa kunskaper, eller att man enligt instruktionen för myndigheten är skyldig att bedriva viss utbildning.

5.3.3 *Utbildningsplanering*

RRVs undersökning visade att 36 av 138 tillfrågade myndigheter – 26 % – uppgav sig helt sakna planering. Flera av de övriga 102 myndigheterna hade dessutom rubricerat andra arrangörsmyndigheters kursprogram, t. ex. PUNs och statskontorets program, som egen planering, varför antalet myndigheter som saknade egen utbildningsplanering i verkligheten är större.

En tredjedel av de tillfrågade myndigheterna angav att de hade planer i form av normer och riktlinjer för utbildningen. Den typ av planering ställer inga särskilda krav på formalisering och bör sannolikt i flera fall inte betraktas som planering i egentlig mening.

Det enligt RRVs undersökning vanligaste sättet att planera utbildningen var att ange normer för introduktionsutbildning, fortbildning eller vidareutbildning. En tredjedel av myndigheterna angav sådan planering.

30 % av myndigheterna uppgav sig ha tidsplaner för utbildning i myndigheternas egen regi med angivande av kurstid, innehåll, anmälningstid, kostnader etc. 15 % hade samma typ av planering med undantag för kostnadsberäkning. Endast 8 % av myndigheterna hade individuella utbildningsprogram med angivande av kurser, tider och kostnader. Individuella planer utan kostnadsberäkningar användes vid ytterligare 7 % av de tillfrågade myndigheterna.

18 % av myndigheterna hade tidsplaner för utbildning som ej sker i egen regi, med angivande av kurslängd, innehåll, anmälningstid, antalet deltagare och kostnadsberäkning.

9 % av myndigheterna angav planer av annat slag, t. ex. kurskataloger, andra dokumenterade planer m. m.

Tumregler såsom persondagar per anställd och år användes av 19 % av myndigheterna.

Planering och utbildningens omfattning

Av gruppen myndigheter i RRVs undersökning med särskilt få utbildningsdagar per anställd och år – en dag eller mindre – saknade de flesta utbildningsplaner. Myndigheter med 4–5 utbildningsdagar per anställd hade däremot i allmänhet någon form av planering.

Dokumentation av utbildningsmål

I RRVs undersökning angav 11 % av de tillfrågade myndigheterna att deras syn på personalutbildningens mål fanns dokumenterad i fastställda mål eller riktlinjer, medan 42 % saknade dokumenterade mål. 26 % hade delvis

dokumenterade mål, t. ex. för vissa delar av bedriven utbildning.

Ett enligt undersökningen tämligen vanligt sätt för myndigheterna att sprida sin syn på personalutbildningen var att redovisa frågorna för företagsnämnd, eller annat partsammansatt organ. I övrigt manifesterades den genom t. ex. "praxis", "regelbunden anmälan till PUN-kurser för viss kategori", "beslut i konkreta ärenden", eller "skriftlig personalpolitik".

De myndigheter som har dokumenterade mål för utbildningen ansåg detta fördelaktigt. Dokumentationen förstärker de anställdas intresse för personalutbildning och utgör rättesnöre för utbildningsansvariga tjänstemän. Myndigheter som saknade dokumentation var ofta tveksamma till dess nytta. Flera myndigheter var i färd med att formulera utbildningsmål i samband med att mål för den totala personalpolitiken utarbetades.

De myndigheter som hade dokumenterade utbildningsmål betonade att detta minskade behovet av nyrekrytering och förbättrade personalens möjligheter att fullgöra nya arbetsuppgifter.

Fem av de av utredningen särskilt undersökta myndigheterna har dokumenterat riktlinjerna för utbildningen. RRV har riktlinjerna dokumenterade i en några år gammal rapport, som ligger till grund för verkets utbildning. Därutöver fastställs riktlinjerna varje år.

Riktlinjerna för luftfartsverkets utbildning ingår som del av det personalpolitiska programmet. I detta behandlas de översiktliga frågorna. Konkreta riktlinjer för personalutbildningen anges i verkets arbetsordning.

På RSV har utarbetats en skriftserie som behandlar olika delar av verkets personalpolitik. I skriftserien behandlas såväl allmänna utbildningsfrågor som riktlinjer för t. ex. introduktion av nyanställda.

På lantbruksstyrelsen och DAFA arbetar man med att formulera riktlinjerna för utbildningen. På lantbruksstyrelsen sker det inom ramen för en översyn av personalpolitiken. På DAFA ingår det i arbetet med de övergripande målen för verksamheten.

I det följande skall ges exempel på dokumentationens innehåll vid ett par av de undersökta myndigheterna.

I luftfartsverkets arbetsordning regleras bl. a. följande områden

- mål
- olika slag av utbildning
- utbildningsansvar
- arbetsfördelning mellan central utbildningsenhet, avdelningschef, flygplatsdirektör och kontaktman
- planering
- uppföljning
- genomförande.

RSVs dokumentation omfattar bl. a. följande områden

- mål
- utbildnings- och informationssektionens ställning
- inventering av utbildningsbehov
- olika slag av utbildning
- fastställande av utbildningsinnehåll
- information om utbildningsplaner

- anmälan och uttagning till utbildning
- utvärdering
- betyg, intyg
- val av utbildningsmetod
- lärare
- ledighet för studier
- ekonomisk ersättning för frivilliga studier
- personalorganisationernas roll.

I televerkets omfattande dokumentation anges som tidigare nämnts såväl övergripande mål som riktlinjer för genomförande av utbildning. Av de senare kan nämnas

- val mellan extern och intern utbildning
- internat eller annan form
- grunder för uttagning och lärarurval
- utbildningsmetoder och pedagogiska hjälpmedel
- normer för kurslängder
- normer för gruppstorlekar
- utvärdering.

Uppföljning

Med uppföljning avses här kontroll av om de uppgjorda planerna varit möjliga att genomföra.

Enligt RRVs undersökning saknade 41 % av myndigheterna helt uppföljning av utbildningens omfattning och kostnader. Någon form av uppföljning fanns vid 57 % av myndigheterna.

De rapporterade formerna fördelade sig enligt följande

- genomförda kurser mot plan	28 %
- kostnader mot plan eller budget	26 %
- antal deltagardagar mot plan eller budget	18 %
- antal deltagardagar eller kostnader utan särskild plan eller budget	5 %
- andra former	15 %

8 % av myndigheterna har inte närmare preciserat formerna.

Myndigheterna angav som skäl till bristande uppföljning att utbildningens omfattning inte motiverade sådan eller att resurser härför saknades.

5.3.4 *Genomförande av utbildning*

Den avgjort största delen av myndigheternas utbildning genomförs i egen regi och med i huvudsak egna resurser.

Detta är naturligt med tanke på att den kompetens som erfordras för genomförande av utbildningen ofta endast finns i den egna organisationen. För t. ex. den utbildning patentverket bedriver i immaterialrätt kan kompetens endast i liten utsträckning hämtas utanför verket. Förutsättningar för

utbildning för trafikledare finns endast inom luftfartsverket. RRVs utbildning kräver också kompetens som i stort sett endast finns inom verket.

Det finns härutöver andra skäl som talar för att utbildning i egen regi motsvarar en så stor andel av utbildningen. RRV anger t. ex. att det är väsentligt att utbildningen kan anpassas till den verksamhet som bedrivs inom verket, och att man kan välja praktikfall som är aktuella för den egna verksamheten.

Det är därutöver av stor betydelse för myndigheterna att få utbildningen förlagd på tider som passar. Tullverket avser t. ex. att utöka sin administrativa utbildning inom de personal- och ekonomiadministrativa områdena. Eftersom det har visat sig svårt att få önskvärt antal kursplatser på den utbildning som erbjuds av andra myndigheter, anordnar verket självt sådan utbildning.

Gemensam utbildning

Utbildning som genomförs gemensamt av flera myndigheter har visat sig förekomma ytterst sällan. I utredningens undersökning har endast ett fall påträffats, riksskatteverkets och statistiska centralbyråns gemensamma utbildning i administrativ rationalisering.

Utbildning på beställning av annan myndighet

Också denna utbildningsform förekommer sällan. I utredningens undersökning har noterats endast ett fall. Det gällde utbildning som televerket utfört för SJs och vattenfallsverkets räkning.

Annan myndighet eller organisation anlitas för genomförande

Denna form har framförallt använts av tullverket. Tullverket fastställer således kursplan, men anlitar annan organisation för genomförandet. Följande kurser kan nämnas som exempel:

- kustbevakningskurs på sjöbefälsskolan i Göteborg och Berga örlogsskolor
- grundutbildning av bärgningsdykare vid marinens anläggningar i Karlskrona och Skredsvik
- tankfartygsoperativ kurs för kustbevakningspersonal genom sjöbefälsskolan i Malmö
- miljöskyddsspel genom Berga örlogsskolor.

RSV har också vid något tillfälle utnyttjat DAFA för viss utbildning.

Extern utbildning

Extern utbildning från utbildningsinstitut inom statsförvaltningen utnyttjas inom samtliga av utredningen studerade myndigheter. Vanligast förekommande är den utbildning som ges av PUN och statskontoret. Några myndigheter, t. ex. televerket och luftfartsverket, utnyttjar också den utbildning som ges av SIFU.

Vad gäller utbildning som ges av utbildningsinstitut utanför statsförvaltningen utnyttjas t. ex. ALI-RATI, PA-rådet, TBV, Brevskolan, Facitskolan och Statskonsult AB.

Behov av extern utbildning framkommer oftast genom personalens önskemål och sällan genom initiativ från myndigheten.

Skillnader i de organisatoriska formerna mellan administrativ utbildning och fackutbildning

För att kunna bedöma eventuella skillnader i organisationen mellan administrativ utbildning och fackutbildning kan utbildningen indelas i tre områden:

- generell teknikutbildning såväl inom administrativa områden som inom fackområden
- till myndighetens verksamhet anpassad teknikutbildning
- utbildning i myndighetens egna system och rutiner.

De två sistnämnda områdena innebär att utbildningen anpassas till myndigheten i fråga och helt eller delvis måste utföras i myndighetens egen regi. Generell teknikutbildning kan oftast sökas i det utbud som ges av externa utbildningsinstitut. För de flesta myndigheter består fackutbildning av utbildning i egna system och rutiner eller i myndighetsanpassad teknikutbildning. Generell teknikutbildning utnyttjas i ett fåtal fall. Luftfartsverket och televerket anlitar t. ex. SIFU. Också andra utbildningsinstitut utnyttjas för fackutbildning. Patentverket anlitar bl. a. juristförbundets utbildning. DAFA använder sig av utbildning från IBM, Statskonsult AB och statskontoret.

Anpassad teknikutbildning inom det administrativa området finns vid postverket såväl i verkets administrativa kurs som i arbetsledar- och chefsutbildning av olika slag. Tullverket har också för arbetsledande personal en relativt betydande anpassad teknikutbildning som bedrivs i egen regi. Samtliga myndigheter har sådan anpassad administrativ teknikutbildning.

Utbildning i egna system och rutiner förekommer också hos de flesta myndigheter och ges då i egen regi. Det är inom detta område också vanligt att information i skriftlig eller muntlig form utnyttjas vid sidan av utbildningen.

Utredningens undersökning har visat på en kommande ökning av den anpassade administrativa utbildningen och utbildning i egna system och rutiner. Skälet till detta är utvecklingen inom de administrativa områdena, främst personaladministration och ekonomiadministration, och att myndigheterna i större utsträckning än tidigare finner det angeläget att bedriva den administrativa utbildningen i egen regi. Flera myndigheter avser också att genomföra utbildning i egen regi i stället för att anlita PUN. Detta gäller bl. a. lantbruksstyrelsen, luftfartsverket, patentverket och tullverket.

Patentverket avser att satsa på den administrativa utbildningen och att i större utsträckning genomföra den i egen regi och göra utbildningen mer verksanpassad. Man avser att framställa en förvaltningskurs för kontorspersonal med utgångspunkt i PUNs kurspaket, vilket skall anpassas till förhållandena inom patentverket. Verket avser också att i egen regi

genomföra arbetsledarutbildning och utbildning i berednings- och föredragningsteknik.

Inom luftfartsverket är den administrativa utbildningen under utveckling. Avsikten är att bedriva den i egen regi. Planer på en utvecklad chefsutbildning kommer troligen också att leda till en ökad andel utbildning i egen regi.

RSV genomför redan en mycket stor del av den administrativa utbildningen i egen regi. För verkets egen personal försöker man anordna kurser i egen regi om tillräckligt intresse finns.

5.3.5 *Utvärdering*

I RRVs undersökning uppgav 40 % av myndigheterna att de bedrev någon form av utvärdering.

Den mest använda formen i RRVs undersökning var muntlig utvärdering (45 %). Denna form, liksom bedömning av effekt i arbetet, som 33 % av myndigheterna sagt sig använda, kan emellertid ta sig mycket skiftande uttryck. Här kan återfinnas såväl systematiska utvecklingssamtal, som mer tillfälliga diskussioner om utbildningens värde.

RRVs undersökning visar att det finns ett klart samband mellan utvärderingsform såsom slutprov och diagnostiska prov och personalens uppfattning av om utbildningen ökat befordringsmöjligheterna. Detta kan hänga samman med att utbildningen vid myndigheter med sådana utvärderingsformer är obligatorisk eller på annat sätt befordringsinriktad.

Samtliga av utredningen särskilt undersökta myndigheter använder utvärdering. Alla myndigheter använder både skriftliga och muntliga former, ofta kombinerade.

En generell iakttagelse är att man är tveksam till värdet av skriftliga former. DAFA anser t. ex. att de svarande ofta verkar vara alltför positiva och sällan ger någon konstruktiv kritik. Inom samtliga myndigheter sker därför en utveckling i riktning mot icke-formaliserad utvärdering. Oftast består sådan utvärdering av gruppdiskussioner som leds av lärare eller kursledare. Intervjuer av deltagarna förekommer också. Sådana anses ge mycket god information, men är ofta tidskrävande och används därför vanligen bara vid särskilda tillfällen.

RRVs undersökning visar att utvärdering – i den mån den förekommer – vanligtvis skedde vid avslutningen av en kurs. Det gällde för 37 % av samtliga myndigheter. Vid 22 % av myndigheterna förekom utvärdering i samband med vissa kurser. 12 % av myndigheterna utförde utvärdering "på förekommen anledning" och 4 % "med jämna mellanrum".

Utvärderingens användning

Utvärderingen uppgavs av myndigheterna i RRVs undersökning ha följande syfte

– att påverka innehållet i kurserna	69 myndigheter
– att komma fram till ytterligare åtgärder för att uppnå utbildningsmålen	40 –"–

– att påverka val av kurser i annan regi	39 myndigheter
– att påverka personalens arbetsuppgifter	24 –"–
– att påverka beslut om resurser för utbildning	22 –"–
– att påverka beslut om befordran av deltagarna	17 –"–

Utveckling av metoder och former för utvärdering förekom vid bara 27 % av de av RRV tillfrågade myndigheterna, i huvudsak samma som redan tillämpar utvärdering.

De myndigheter som angivit pågående eller planerad utveckling har med något undantag angivit innehållet. Det har skett i lösa former som "på önskemål", "särskild utredning pågår", "olika former av utvärdering" etc. men också mer konkret, som t. ex. "individuella utvecklingsplaner kombinerade med årlig enkät och utvecklingssamtal", "utvärderingsformer med avseende på arbetssituationen en tid efter kursen", "attitydtest" och "utvärdering genom PUN".

De myndigheter som inte utvärderar resultaten avser i allmänhet inte heller att införa värdering. Vid de myndigheter, där utvärdering förekommer arbetar man med att utveckla den.

Bilaga 1 Förslag till vissa instruktionsändringar m. m.

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

utfärdad den 1977.

Regeringen föreskriver att 3 § instruktionen (1965:703) för statskontoret skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §
Det åligger statskontoret särskilt att	
taga initiativ till rationaliseringsåtgärder inom statsförvaltningen och svara för erforderlig samordning av rationaliseringsverksamheten,	*1.* taga initiativ till rationaliseringsåtgärder inom statsförvaltningen och svara för erforderlig samordning av rationaliseringsverksamheten,
planlägga och i samverkan med vederbörande verk utföra eller medverka vid rationaliseringsundersökningar inom statliga förvaltningsgrenar,	*2.* planlägga och i samverkan med vederbörande verk utföra eller medverka vid rationaliseringsundersökningar inom statliga förvaltningsgrenar,
anordna och medverka vid utbildning av personal för rationaliseringsverksamheten,	*3. som ett led i rationaliseringsverksamheten bedriva utbildning och information, allt i den mån sådan uppgift ej ankommer på annan myndighet eller på statens institut för personalutbildning,*
	4. inom sitt verksamhetsområde biträda statens institut för personalutbildning,
även i övrigt, såsom genom upplysningar och rådgivning, verka för förenklingar och kostnadsbesparingar inom statsförvaltningen,	*5.* även i övrigt, såsom genom upplysningar och rådgivning, verka för förenklingar och kostnadsbesparingar inom statsförvaltningen,
svara för samordning i fråga om anskaffning och utnyttjande av datamaskiner inom statsförvaltningen,	*6.* svara för samordning i fråga om anskaffning och utnyttjande av datamaskiner inom statsförvaltningen,
förvalta statens datamaskinfond.	*7.* förvalta statens datamaskinfond.

2 Förslag till Förordning om ändring i instruktionen (1973:444) för riksrevisionsverket;

utfärdad den 1977.

Regeringen föreskriver att 5 § instruktionen (1973:444) för riksrevisionsverket skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 §
Det åligger verket särskilt att	
anordna och medverka vid utbildning av personal för redovisnings- och revisionsverksamhet samt därmed sammanhängande uppgifter inom statsförvaltningen	*som ett led i sin redovisnings- och revisionsverksamhet bedriva utbildning och information, allt i den mån sådan uppgift ej ankommer på annan myndighet eller på statens institut för personalutbildning,*
	2. inom sitt verksamhetsområde biträda statens institut för personalutbildning.

3 Förslag till Förordning om ändring i instruktionen (1971:469) för statens personalnämnd;

utfärdad den 1977.

Regeringen föreskriver att 4 § instruktionen (1971:469) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §[1]
Det åligger nämnden särskilt att	
1. svara för utveckling och samordning av personaladministrativ planering inbegripet personalhälsovård och personalsocial verksamhet,	1. svara för utveckling och samordning av personaladministrativ planering inbegripet *personalutbildning,* personalhälsovård och personalsocial verksamhet,
2. följa den personaladministrativa verksamheten inom statsförvaltningen och inhämta de uppgifter som fordras för nämndens verksamhet,	
3. verka för att personaladministrativa frågor inom statsförvaltningen handlägges på ett ändamålsenligt och planmässigt sätt och att därvid beakta förhållandena inom arbetslivet i övrigt,	
	4. verka för samordning mellan personalutbildningen och sådan utbildning som bedrivs av det allmänna utbildningsväsendet,
	5. som ett led i den personaladministrativa verksamheten bedriva ut-

[1] Senaste lydelse 1975:804

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	bildning och information, allt i den mån sådan uppgift ej ankommer på annan myndighet eller på statens institut för personalutbildning,
	6. inom sitt verksamhetsområde biträda statens institut för personalutbildning,
4. inom sitt verksamhetsområde biträda myndigheter och enskilda anställda med rådgivning,	*7.* inom sitt verksamhetsområde biträda myndigheter och enskilda anställda med rådgivning,
5. yttra sig i frågor om sjukpension för anställd med statlig personalpensionsrätt,	*8.* yttra sig i frågor om sjukpension för anställd med statlig personalpensionsrätt,
6. inom sitt verksamhetsområde följa utvecklingen av anställningsförhållanden för anställda med nedsatt arbetsförmåga och yttra sig i ärenden om dessa anställda,	*9.* inom sitt verksamhetsområde följa utvecklingen av anställningsförhållanden för anställda med nedsatt arbetsförmåga och yttra sig i ärenden om dessa anställda,
7. främja arbetarskyddsverksamheten inom statsförvaltningen,	*10.* främja arbetarskyddsverksamheten inom statsförvaltningen,
8. biträda med medicinsk och skyddsteknisk vägledning vid utformningen av statsförvaltningens arbetsplatser.	*11.* biträda med medicinsk och skyddsteknisk vägledning vid utformningen av statsförvaltningens arbetsplatser.

4 Förslag till Förordning om ändring i instruktionen (1971:459) för länsstyrelsernas organisationsnämnd;

utfärdad den 1977.

Regeringen föreskriver att 2 § instruktionen (1971:459) för länsstyrelsernas organisationsnämnd skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 §[1]
Nämnden skall, i den mån det ej ankommer på annan myndighet,	
1. bistå länsstyrelserna i frågor som rör arbetsformer, personal- och ekonomiadministration och internplanering,	
2. fastställa formulär till blanketter för länsstyrelserna, länsskatterätterna, fastighetstaxeringsrätterna och länsrätterna samt meddela anvisningar för användningen av blanketterna,	
3. *planlägga och anordna utbildning och konferenser för länsstyrelsernas personal,*	3. *planlägga utbildning för länsstyrelsernas personal samt biträda statens institut för personalutbildning vid genomförande av sådan utbildning,*
4. verka för samordning mellan länsstyrelserna samt mellan dessa och andra myndigheter	

[1] Senaste lydelse 1975:1326.

5 Förslag till Stadgar för Stiftelsen statens institut för personalutbildning

§ 1 Statens institut för personalutbildning är en stiftelse som har till ändamål att i enlighet med riksdagens beslut med anledning av proposition 1976/77:000 anordna och genomföra personalutbildning, företrädesvis inom statsförvaltningen, samt svara för därmed sammanhängande pedagogiskt utvecklingsarbete.

§ 2 Stiftelsens verksamhet står under tillsyn av det statsråd, som enligt fastställd ärendefördelning har att föredraga ärenden rörande arbets- och anställningsvillkor i allmän tjänst.

§ 3 Stiftelsen skall inom sitt verksamhetsområde samarbete med myndigheter, organisationer och institutioner.

§ 4 Stiftelsen förvaltas av en styrelse som förordnas av regeringen på viss tid. Styrelsen består av ordförande, vice ordförande och x andra ledamöter samt minst x suppleanter.

§ 5 Styrelsen har sitt säte i Stockholm.

§ 6 Av styrelsen avgörs viktigare frågor rörande stiftelsens verksamhet, organisation och ekonomiska förvaltning.

§ 7 Styrelsen sammanträder på kallelse av ordföranden eller när minst x ledamöter begär det. Styrelsen är beslutsför när förutom ordföranden eller vice ordföranden minst x ledamöter är närvarande. Som styrelsens beslut gäller den mening, varom de flesta förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder.

§ 8 Vid styrelsens sammanträden förs protokoll. Av detta skall framgå vilka som varit närvarande, styrelsens beslut och de skiljaktiga meningar som uttalats. Protokollet justeras av ordföranden och ytterligare en ledamot av styrelsen.

§ 9 Styrelsen äger anställa institutets chef och övrig personal i mån av behov och tillgång på medel.

§ 10 Arvode till styrelsens ledamöter utgår enligt regeringens bestämmande.

§ 11 Ärende som inte skall avgöras av styrelsen, avgörs av institutets chef.

§ 12 Styrelsen skall årligen till regeringen redovisa stiftelsens behov av de medel som erfordras utöver de inkomster som tillförs stiftelsen i form av avgifter, m. m.

§ **13** Stiftelsens räkenskapsår löper från 1 juli till 30 juni.

§ **14** Styrelsen skall varje år före utgången av september till det statsråd som enligt fastställd ärendefördelning har att föredraga ärenden rörande arbets- och anställningsvillkor i allmän tjänst överlämna en berättelse över det gångna räkenskapsåret.

§ **15** Styrelsens och chefens för institutet förvaltning samt stiftelsens räkenskaper skall årligen granskas genom riksrevisionsverket.

§ **16** Om ändring av dessa stadgar förordnar regeringen.

§ **17** Stiftelsen är undantagen från tillsyn enligt lagen (1924:116) om tillsyn över stiftelser.

6 Förslag till Cirkulär om bestridande av kostnader för vissa trivselbefrämjande åtgärder m. m.

utfärdat den 1977.[1]

Myndighet som anvisats medel till expenser får av dessa i nedan angiven utsträckning för åtgärder som befrämjar de anställdas personliga utveckling, trivsel och samhörighet under arbetstid och i fritidsverksamhet bestrida kostnad för exempelvis

1. avgift för deltagande i informationsdag, studiebesök eller motsvarande,
2. avgift för deltagande i studiecirkel, korrespondenskurs eller andra fritidsstudier,
3. enklare förtäring vid sammankomst, som anordnas av myndigheten för personalinformation, kursavslutning, medaljutdelning eller liknande ändamål.

Beträffande utbildning över vars resultat betyg meddelas bör ersättning för studiekostnad utgå endast om den anställde erhåller godkänt betyg. I studiekostnad får inräknas utgift för obligatorisk studielitteratur. Innan anställd påbörjar studier, skall han på begäran få upplysning från myndigheten om storleken av den ersättning som han kan påräkna. Myndigheten får bestämma, att den anställde skall förete betyg över studierna och kvitto på betalning.

För att bestrida kostnad i trivselbefrämjande syfte får ej utan särskilt medgivande av regeringen av expensmedel användas större sammanlagt belopp för budgetår än som motsvarar 20 kronor för var och en av de arbetstagare som beräknas genomsnittligt vara anställda under budgetåret. Från beloppet skall avdragas medel som anvisats särskilt för ifrågavarande ändamål. Har sådana särskilda medel anvisats för enbart utbildningsändamål, skall dock avdragas högst ett sammanlagt belopp för budgetår som

[1] Jfr prop. 1976/77:000
osv.

motsvarar tio kronor för varje arbetstagare. Särskilt anvisade medel skall i första hand tagas i anspråk.

För myndighet med programbudget äger bestämmelserna i cirkuläret motsvarande tillämpning.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av detta cirkulär meddelar statens personalnämnd.

Detta cirkulär träder i kraft den 1977, då cirkuläret (1966:381) till statsmyndigheterna om bestridande av kostnader för vissa trivselbefrämjande åtgärder m. m. skall upphöra att gälla.

På regeringens vägnar

Bilaga 2 Vissa rättsliga aspekter på statlig personalutbildning – Sammanställning av enkätsvar

Enkätundersökningen omfattade följande 36 centrala statliga myndigheter

Riksåklagaren
Rikspolisstyrelsen
Kriminalvårdsstyrelsen
Domstolsverket
Försvarets civilförvaltning
Försvarets materielverk
Civilförsvarsstyrelsen
Socialstyrelsen
Riksförsäkringsverket
Postverket
Televerket
Statens järnvägar
Statens vägverk
Statens trafiksäkerhetsverk
Sjöfartsverket
Luftfartsverket
Statskontoret
Generaltullstyrelsen
Riksrevisionsverket
Riksskatteverket
Statens personalpensionsverk
Statens personalnämnd
Statens personalutbildningsnämnd
Universitetskanslersämbetet
Skolöverstyrelsen
Lantbruksstyrelsen
Skogsstyrelsen
Statens naturvårdsverk
Konsumentverket
Arbetsmarknadsstyrelsen
Arbetarskyddsstyrelsen
Statens invandrarverk
Bostadsstyrelsen

Statens lantmäteriverk
Domänverket
Länsstyrelsernas organisationsnämnd

Fråga 1

Låter myndigheten sin personal deltaga i inomverksutbildning i tjänsten eller under tjänstledighet?

Svar

35 myndigheter låter sin personal deltaga i inomverksutbildning i tjänsten. Generaltullstyrelsen låter tullverkets personal i tjänsten deltaga i för personalen obligatorisk inomverksutbildning, medan deltagande i icke obligatorisk inomverksutbildning får ske under tjänstledighet utan löneavdrag.

Fråga 2

Låter myndigheten sin personal deltaga i externt anordnad utbildning i tjänsten eller under tjänstledighet?

Svar

16 myndigheter låter sin personal deltaga i externt anordnad utbildning i tjänsten, dock i regel under förbehåll att anmälan till utbildningen skett genom den anställdes myndighet. Det får därvid förutsättas att sådan anmälan sammankopplas med en prövning av om deltagandet i utbildningen ligger i arbetsgivarens intresse.

12 myndigheter uppger att de i princip använder följande bedömningsgrunder. Deltagande får ske i tjänsten om utbildningen åläggs personalen eller är av betydelse för tjänsten. Annars får deltagande ske under tjänstledighet. Därvid sker inget löneavdrag vid deltagande i av statens personalutbildningsnämnd anordnad kurs. I övriga fall erhålls löneavdrag i enlighet med bestämmelserna i AST.

Generaltullstyrelsen och statens personalpensionsverk låter alltid de anställda deltaga i externt anordnad utbildning under tjänstledighet utan löneavdrag.

Fem myndigheter låter sin personal antingen deltaga i tjänsten eller under tjänstledighet med löneavdrag. Grunderna för vilket alternativ som i det enskilda fallet skall tillämpas, växlar. Försvarets civilförvaltning uppger att extern utbildning till vilken personer anmälts genom verkets försorg sker i tjänsten samt att annan utbildning som inte är angelägen från tjänstesynpunkt sker under tjänstledighet med löneavdrag. Statens järnvägar uppger att när arbetsgivaren anser att ett utbildningsbehov föreligger får deltagande ske i tjänsten medan i övriga fall deltagande får ske under tjänstledighet med löneavdrag. Civilförsvarsstyrelsen låter deltagande i fortbildning ske i tjänsten, medan deltagande i vidareutbildning får ske under tjänstledighet med löneavdrag.

Kriminalvårdsstyrelsen tillämpar regler, som inte återfinns hos någon

annan myndighet. Kriminalvårdsstyrelsen låter sin personal deltaga i externt anordnad utbildning enbart under tjänstledighet. I vissa fall (se Kungl. Maj:ts brev 1966-09-30 och 1964-06-04) får deltagandet ske utan löneavdrag. I övriga fall sker deltagandet med löneavdrag i enlighet med ASTs bestämmelser.

Fråga 3

Debiterar myndigheten andra statliga myndigheter för kursplatser, som dessa erhållit vid av myndigheten anordnad utbildning?

Svar

Av de 24 myndigheter som kommer i fråga svarar 18, att de inte debiterar andra statliga myndigheter för kursplatser som dessa erhållit. Sex myndigheter (naturvårdsverket, domänverket, statens personalnämnd, luftfartsverket, televerket och universitetskanslersämbetet) debiterar däremot ibland andra myndigheter ett självkostnadspris för kursplatser.

Fråga 4

Har myndigheten inom sitt verksamhetsområde någon form av utbildning, som är obligatorisk för de anställda i den meningen att en anställd, som inte med godkända betyg genomgått utbildningen, ej kan erhålla eller kvarstanna i sin tjänst/anställning?

Svar

23 myndigheter har besvarat frågan nekande. 13 myndigheter uppger att de har sådan obligatorisk utbildning, nämligen:

Luftfartsverket

1. grundutbildning av trafikledare
2. grundutbildning av trafikledarassistenter
3. handledarutbildning för trafikledare och trafikledarassistenter
4. räddningsledarutbildning I och II
5 nivåutbildningar för stationstjänstpersonal

Kriminalvårdsstyrelsen

1. grundutbildning för vårdare
2. tillsynsmansutbildning

Generaltullstyrelsen

Bevakningskurs för nyanställd personal

Statens personalutbildningsnämnd

Kanslistkursen

Riksåklagaren

Åklagaraspirantutbildningen

Riksförsäkringsverket

Obligatorisk internutbildning hos de allmänna försäkringskassorna

Riksskatteverket

Kronoassistentutbildningen

Arbetsmarknadsstyrelsen

Utbildningen av arbetsförmedlare

Rikspolisstyrelsen

1. grundutbildningen av polismän (kurs 0001 i styrelsens utbildningskatalog)
2. polischefsutbildningen (kurs 0007)

Poststyrelsen

I princip all fackutbildning (grund- och vidareutbildning)

Trafiksäkerhetsverket

1. nyutbildning av trafikassistenter (körkortsprövare)
2. nyutbildning av bilinspektörer
3. utbildning för inspektion av trafikskola
4. utbildning av handledare

Statens järnvägar

Ett flertal utbildningar, t. ex. lokförarutbildning, konduktörsutbildning och olika reparatörsutbildningar

Statens vägverk

Kurs för sprängarbas

Fråga 5

Finns det några *formella* tillträdeskrav uppställda för någon av de utbildningar, som myndigheten anordnar?

Svar

24 myndigheter har besvarat frågan nekande. 12 myndigheter har besvarat frågan jakande.

Arbetarskyddsstyrelsen

För tillträde till fortbildning och vidareutbildning för specialister krävs i allmänhet innehav av tjänst som ifrågavarande specialist.

Domänverket

Grundlägggande maskinförarutbildning krävs för tillträde till utbildningen av förare i högmekaniserade avverkningssystem.

Naturvårdsverket

Till hälsovårdsinspektörsutbildningen antas i princip endast den som genomgått fullständig tre- eller fyraårig gymnasieutbildning. Vidare krävs slutbetyg i fysik och kemi från naturvetenskaplig eller teknisk linje i gymnasieskolan, eller i studentexamen på reallinje, eller i ingenjörsexamen vid tekniskt gymnasium. Dessutom krävs slutbetyg i biologi från naturvetenskaplig linje i gymnasieskolan, eller i studentexamen på linje med fullständig kurs. Slutligen krävs minst fem månaders sammanhängande yrkesverksamhet på heltid. Körkort erfordras normalt.

Postverket

Till flertalet utbildningar gäller formella tillträdeskrav. För tillträde till kontorskurs krävs exempelvis postiljonskurs och för postkassörskurs krävs slutbetyg från grundskolan eller motsvarande.

Rikspolisstyrelsen

Flertalet utbildningar har formella tillträdeskrav. För tillträde till grundutbildningen av polismän krävs t. ex. att sökanden är nyanställd extra polisman. För tillträde till assistentkurs utbildningsåret 1975/76 krävs att sökanden är polisman som anställts efter den 1 juli 1976 och som genomgått den nya grundutbildningen. Till inspektörskurs I kan antas endast den som är polis- eller kriminalinspektör och som genomgått assistentkurs eller högre poliskurs. För tillträde till kommissariekurs krävs att sökanden är polis- eller kriminalkommissarie som genomgått inspektörskurserna. Endast nyanställd extra polissekreterare kan få tillträde till polischefsutbildning.

Riksskatteverket

Till kronofogdeutbildningen antas endast kronofogdesekreterare i befordringsgång. För tillträde till grundkursen i företagsbeskattning krävs bokföringskunskaper enligt av riksskatteverket fastställda normer.

Riksåklagaren

Till åklagaraspirantutbildningen antas endast notariemeriterad juris kandidat.

Statens personalutbildningsnämnd

Till kanslistkursen antas endast statsjänsteman som är förordnad som kanslist och genomgått uttagningsprov med visst minimiresultat. Även andra statstjänstemän kan dock ifrågakomma efter meritvärdering och uttagningsprov.

Generaltullstyrelsen

Godkänt skriftligt avslutningsprov i korrespondenskurs för bevakningspersonal krävs för tillträde till bevakningskurs för nyanställd bevakningspersonal. Viss yrkeserfarenhet och godkänd skriftlig inträdesprövning erfordras för deltagande i tullmästar-, kusttullmästar- och gränstullmästarkurs. En sådan kurs utgör sedan tillträdeskrav för fortbildningskurs för samma personal, för bevakningsledarkurs och för handläggarkurs för bevakningspersonal. Vid bevakningsledarkursen tillkommer krav på godkänd skriftlig inträdesprövning och psykologisk lämplighetsundersökning. Vid handläggarkursen krävs skriftligt prov i svenska språket och psykologisk lämplighetsundersökning. Samma krav finns för tillträde till kurs i bevakningstjänst m. m. för kammarskrivarutbildade tjänstemän. Godkänt skriftligt prov i bokföring krävs för deltagande i kurs i tulldeklarationskontroll. Tillträde till assistentkurs för kontorspersonal förutsätter godkänd skriftlig inträdesprövning.

Kriminalvårdsstyrelsen

Till vårdarutbildningen antas den som uppfyller krav på fysiskt och psykiskt god kondition, allmän lämplighet och "acceptabel" skolunderbyggnad.

Luftfartsverket

För tillträde till trafikledarutbildningen krävs genomgången gymnasieskola med speciella krav på betyg i engelska, matematik och svenska. Vissa medicinska krav finns också. Till utbildningen till trafikledarassistent kan antas den som genomgått grundskola med särskild kurs i engelska och matematik.

Universitetskanslersämbetet

En förutsättning för deltagande i den av ämbetet anordnade pedagogiskadministrativa kursen för studierektorer m. fl. är genomgången pedagogisk kurs, anordnad av ämbetet.

Fråga 6

I denna fråga knyts intresset till meritvärdet av viss utbildning, som myndigheten anordnar eller som anordnas av annan myndighet men där deltagare från egen myndighets verksamhetsområde finns.

Fråga 6 a

Ange här sådan utbildning, som är ett formellt krav för *tillträde* till viss tjänst eller viss grupp av tjänster vid myndigheten.

Svar

21 myndigheter har inga tjänster, som inte kan erhållas utan genomgången statlig personalutbildning. Nio myndigheter pekar på den av statens personalutbildningsnämnd anordnade kanslistutbildningen. Sex myndigheter har andra tjänster än (förste) kanslisttjänster, som kräver särskild statlig personalutbildning för anställning på tjänsten.

Luftfartsverket

För tjänst som brandförman krävs genomgången brandförmansutbildning, som anordnas av statens brandnämnd. För anställning som trafikledare och trafikledarassistent krävs den av flygtrafikledarskolan i Sturup anordnade utbildningen för dessa personalkategorier.

Kriminalvårdsstyrelsen

För anställning som vårdare eller tillsynsman krävs genomgången grundkurs I och II anordnad av vårdutbildningsnämnden och kriminalvårdsstyrelsen. För anställning som tillsynsman eller övertillsynsman krävs därutöver den av kriminalvårdsstyrelsen anordnade tillsynsmansutbildningen.

Generaltullstyrelsen

För extra ordinarie tjänst som tull-, kust- eller gränsuppsyningsman krävs godkända betyg i kurs för nyanställd bevakningspersonal. För tullmästartjänst i allmänhet krävs godkända betyg i tullmästarkurs. För speciella tullmästartjänster krävs därutöver godkända betyg i bevakningsledarkurs. För tjänst som tull- och gränstullassistent krävs godkända betyg i tullassistentkursen, medan för anställning som kusttullassistent krävs godkända betyg i kustbevakningskursen. För assistenttjänst i högre lönegrad än F 2 krävs godkända betyg i kurs i tullkameraltjänst. Anställning på kammarskrivartjänst i tullkontoristkarriären kräver godkända betyg i tullkontoristkursen. För anställning som kammarskrivare eller på högre tjänst inom kammarskrivarekarriären krävs godkända betyg i kammarskrivarkursen. Samtliga dessa utbildningar svarar generaltullstyrelsen för.

Riksåklagaren

För åklagartjänst krävs åklagaraspirantutbildningen, anordnad av riksåklagaren.

Riksskatteverket

För tjänst som kronofogde krävs genomgången kronofogdeutbildning. För vissa kronoassistenttjänster krävs genomgången kronoassistentutbildning. Båda utbildningarna anordnas av riksskatteverket.

Statens järnvägar (SJ)

SJ uppger att formella behörighetskrav finns uppställda för de flesta av SJs tjänster. I flera fall avser dessa krav på genomgången inomverksutbildning. För tjänst som lokförare och svetsare krävs således sådan utbildning som SJ ger för respektive kategori.

Fråga 6 b

Ange här sådan utbildning, som inte är ett formellt men i stället i praktiken ett reellt krav för viss tjänst/viss grupp av tjänster.

Svar

30 myndigheter svarar att de inte har några utbildningskrav av ovanstående slag. Sex myndigheter har det.

Generaltullstyrelsen

För tjänst som maskinist på tullkryssare av typ Tv 101 och vissa oljeskyddsfartyg krävs i praktiken den av tullverket anordnade utbildningen av maskinbefäl på tullkryssare av typ Tv 101.

Luftfartsverket

SAR-utbildning (Search- and Rescue-utbildning) krävs för vissa tjänster som flygtrafikledare m. m. Utbildningen anordnas av flygtrafikledarskolan i Sturup.

Socialstyrelsen

Vårdutbildningsnämndens vårdarutbildning krävs i praktiken för tjänst som ungdomsledare, skötare eller vårdare vid ungdomsvårdsskolor m. m.

Riksskatteverket

För vissa tjänster vid riksskatteverket krävs kronofogde- eller kronoassistentutbildning. För vissa handläggartjänster vid länsstyrelserna krävs kanslistutbildning och för andra krävs taxeringskurser för jurister eller ekonomer.

Skolöverstyrelsen

Av riksrevisionsverket anordnad revisionsutbildning krävs i praktiken för tjänst som revisor eller biträdande revisor vid revisionskontoret. Vissa tjänster på redovisningscentralen kräver den av riksrevisionsverket anordnade utbildningen i system S. Kanslistutbildningen krävs i praktiken även för tjänst som kanslist i befordringsgång.

Arbetsmarknadsstyrelsen

Nästan undantagslöst är den första befordringstjänsten för handläggande personal vid arbetsförmedlingarna förbehållen tjänsteman med aspirantutbildning för arbetsförmedlare.

Fråga 6 c

Ange här sådan utbildning, som utan att vara ett krav för viss tjänst/viss grupp av tjänster tillmäts särskilt meritvärde för denna/dessa.

Svar

24 myndigheter har ingen sådan praxis. De övriga 12 myndigheterna har mer eller mindre fasta normer för sådan meritvärdering.

Statskontoret

Den av statskontoret anordnade utredarutbildningen tillmäts särskilt meritvärde för tjänst som utredare.

Skogsstyrelsen

För tjänst som skogsvägmästare är vägmästarkurs av särskilt värde.

Kriminalvårdsstyrelsen

De av den egna myndigheten anordnade specialistkurserna tillmäts generellt ett särskilt meritvärde för respektive tjänstekategorier.

Statens personalnämnd

Samma svar som kriminalvårdsstyrelsen.

Televerket

Samma svar som kriminalvårdsstyrelsen.

Domstolsverket

Kurs för protokollförare i brottmål tillmäts särskilt meritvärde för tjänst som protokollförare i befordringsgång. Kursen anordnas av verket.

Sjöfartsverket

Statens personalutbildningsnämnds registratorskurs har särskilt meritvärde för tjänst som registrator.

Riksrevisionsverket

Verkets aspirantutbildning tillmäts särskilt meritvärde för handläggartjänster vid verket.

Trafiksäkerhetsverket

För tjänst som trafikassistent är de av skolöverstyrelsen anordnade utbildningarna för trafiklärare och utbildningsledare av särskilt värde.

Generaltullstyrelsen

Tullverkets kurs i tullkriminaltjänst är av särskilt meritvärde för tjänst vid tullkriminalsektion.

Luftfartsverket

Viss specialistutbildning (SAR-utbildning m. m.) tillmäts särskilt meritvärde för tjänster som trafikledare och vaktföreståndare.

Skolöverstyrelsen

Statskontorets ADB-utbildning och utbildning i rationaliseringsteknik (AR) tillmäts särskilt meritvärde för tjänster vid funktioner som sysslar med ADB-system, respektive tjänster vid utredningssektionen och planeringsenheten.

Fråga 7

Har myndigheten särskilda normer för arvodering av vid myndigheten eller underordnad myndighet anställd tjänsteman, som medverkar som lärare i av myndigheten anordnad utbildning? (Denna fråga gäller ej ordinär lärarpersonal).

Svar

15 myndigheter har inte särskilda normer för arvodering. 21 myndigheter har det.

Statens invandrarverk

Tjänstemännen i invandrarverket arvoderas med 35 kr. per lektionstimme om de anlitas som lärare.

Universitetskanslersämbetet

Tjänsteman vid ämbetet arvoderas ej. Tjänsteman vid underställd (självständig) myndighet arvoderas efter särskild överenskommelse i varje enskilt fall.

Civilförsvarsstyrelsen

Särskild ersättning utgår inte, när personal från styrelsen medverkar.

Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON)

För LON-tjänsteman som medverkar i av LON anordnad utbildning, utgår inget arvode. För annan tjänsteman är arvodet 110 kr. per lektionstimme.

Statskontoret

Normalt utgår ingen ersättning.

Kriminalvårdsstyrelsen

Arvodet är 90 kr per lektionstimme för "externlärare" och 40 kr per lektionstimme för kriminalvårdsverkets egen personal (grundtaxor).

Luftfartsverket

Handledare för trafikledaraspiranter får handledartillägg enligt AST 29 § 4 mom. punkt 5 (f. n. 12 kr. 90 öre per dag).

I övrigt utgår arvodet för föreläsnings- eller övningstimme enligt följande tabell.

	Lärare i lgr. F 1 och högre kr.	Övriga lärare
För föreläsningstimme under icke tjänstgöringstid	44:90	32:50
För föreläsningstimme under tjänstgöringstid	29:40	18:60
För övningstimme under icke tjänstgöringstid	32:50	24:80
För övningstimme under tjänstgöringstid	15:50	15:50

En föreläsnings- eller övningstimme omfattar 45 minuter.

Vissa kompletteringsregler finns.

Generaltullstyrelsen

Personal som är lärare vid fortbildningskurs för kammarskrivarutbildad personal erhåller timarvode med 56 kr. Vid övriga kurser är timarvodet 43 kr. 50 öre.

Trafiksäkerhetsverket

Ersättning för medverkan som tillfällig lärare utgår till verkets personal med de belopp som framgår av följande tabell.

	Tjänsteman med lön enligt		
	lgr F 18–	F 8–17	Övriga lgr
För undervisningstimme	37:–	28:50	21:-
För övningstimme	25:-	21:–	16:50

Kursledare får kursledararvode med högst 27 kr per närvarodag. Vissa kompletterande regler finns.

Televerket

Televerket har ett mycket differentierat arvoderingssystem, som det inte är möjligt att redovisa här.

Domstolsverket

Vid kurser med uteslutande jurister som elever och vid vilka kursens karaktär huvudsakligen är rättslig är arvodet för medverkan som tillfällig lärare 150 kr. per timme (grupparbete dock 75 kr.) för personal med tjänst inom domstolsväsendet. Vid övriga kurser är motsvarande arvoden 100 kr. respektive 50 kr.

Skogsstyrelsen

Arvodet utgår enligt följande tabell:

	Timarvode		Dagarvode	
	Lektion	Övning	Lektion	Övning
Central utbildning inkl. aspirantutbildning	60:-	40:-	300:-	200:-
Regional utbildning	50:-	30:-	250:-	150:-

Timarvode tillämpas då undervisningen omfattar högst 4 timmar per dag.

Till kursledare kan utgå särskilt arvode med 200 kr. per kurs och 25 kr. per kursdag.

Riksåklagaren

Följande arvoden utgår.

Kursledararvodet är 200 kr. per dag. Till föreståndare för åklagaraspirantkurserna utgår arvode med 3 000 kr. per kurs.

Undervisningsarvodena är till åklagare 137 kr. per undervisningstimme vid alla kurser. Annan tjänsteman inom åklagarväsendet får 100 kr. per undervisningstimme. Tjänsteman vid riksåklagarens kansli får inget arvode alls.

Statens vägverk

Lärarersättningen utgår med 33 kr. 55 öre per undervisningstimme till tjänsteman i lönegraderna F 19–F 31 och med 24 kr. 55 öre till övriga tjänstemän. Kursledare får därutöver kursledararvode med 29 kr. 70 öre per närvarodag.

Försvarets materielverk

Arvodet utgår enligt grunder som är generella för försvarets myndigheter. Det skulle föra för långt att redovisa dem här.

Poststyrelsen

Även här skulle en redovisning ta för stor plats.

Rikspolisstyrelsen

Arvodets storlek växlar dels med hänsyn till lärarens formella kompetens, dels med hänsyn till typ av utbildning (i regel elevkategori). Högsta timarvode är 214 kr. och lägsta timarvode 40 kr. (skrivvakter dock 25 kr.).

Statens järnvägar

Statens järnvägar har ett undervisningsarvode per timme om 43 kr. 50 öre.

Lantbruksstyrelsen

Lantbruksstyrelsens normer framgår av följande tabell.

	Föreläsningstimme	Demonstrationsundervisningstimme	Övningstimme
A Befattningshavare vid lantbruksnämnder	110:–	–	83:–
B Andra föreläsare			
1 Docentkompetent	214:–	153:–	83:–
2 Universitetslektor eller veterinär	153:–	153:–	83:–
3 Övriga	130:–	–	83:–
C Befattningshavare vid lantbruksstyrelsen eller lantbrukshögskolans konsulentavdelning får inget arvode.			

Statens lantmäteriverk

har uppgivit sig ha särskilda normer men ej närmare preciserat dem.

Riksskatteverket

För statligt eller kommunalt anställda är arvodet 100 kr. per lektionstimme utom vid kurser då centralt producerade läromedel används. Vid dessa är arvodet 80 kr. om undervisningen sker utom arbetstid och eljest 35 kr.

Fråga 8

Får sådan lärarmedverkan ske i tjänsten eller under tjänstledighet?

Svar

31 myndigheter har svarat att medverkan får ske i tjänsten.

Riksskatteverket har svarat att medverkan sker under tjänstledighet, medan Försvarets materielverk svarat att medverkan som regel sker på arbetstid, men att det förutsätts att ordinarie arbetsuppgifter ändå sköts och att eventuellt förberedelsearbete görs på fritid. Tre myndigheter har inte besvarat frågan.

Fråga 9

Har myndigheten särskilda normer för arvodering av statstjänsteman, som ej är anställd vid myndigheten eller underordnad myndighet och som medverkar som lärare i av myndigheten anordnad utbildning?

Svar

24 myndigheter har svarat nej på frågan. 12 myndigheter har däremot uppgivit sig ha särskilda arvoderingsnormer.

Lantbruksstyrelsen

Samma normer som ovan under fråga 7.

Rikspolisstyrelsen

Samma normer som ovan under fråga 7.

Länsstyrelsens organisationsnämnd

Arvodet är 110 kr. per lektion.

Statskontoret

Arvodet är som regel 140 kr. per lektionstimme.

Kriminalvårdsstyrelsen

Samma normer som ovan under fråga 7.

Skogsstyrelsen

Enligt tjänsteförteckningsavtal för undervisningsområdet (TFU).

Riksåklagaren

I regel samma arvode som för åklagare under fråga 7 ovan.

Statens personalutbildningsnämnd

Arvodet är för de flesta kurserna 100 kr. per undervisningstimme. För vissa kurser tillämpas arvoden om 125 kr. och 150 kr. Kursledararvode utgår normalt med 120 kr. per kursdag.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen tillämpar arvoden mellan 100 kr. och 214 kr. beroende på undervisarens formella kompetens.

Arbetarskyddsstyrelsen

har uppgivit sig ha särskilda normer men har ej närmare preciserat dessa.

Generaltullstyrelsen

Samma svar som ovan under fråga 7.

Poststyrelsen

Särskilda arvoderingsnormer finns endast för språklärare i vissa kurser.

Bilaga 3 Statens personalutbildningsnämnd (PUN) – Revisionsrapport[1]

1 Projektets syfte och genomförande

Riksrevisionsverket (RRV) har genomfört ett förvaltningsrevisionellt projekt vid statens personalutbildningsnämnd (PUN). Under förstudien till detta projekt tog projektgruppen kontakt med sekretariatet till utredningen angående den statliga personalutbildningens fortsatta inriktning och organisation. Under projektarbetets gång har vissa underhandskontakter tagits med utredningen.

I detta projekt har RRV huvudsakligen sökt bedöma PUNs verksamhetsinriktning och planering mot bakgrund av statsmakternas intentioner. Däremot har RRV inte tagit ställning till angelägenhetsgraden i enskilda utbildningsbehov. RRV har ej heller sökt bedöma kvaliteten eller rationaliteten i enskilda kurser eller andra utbildningsprodukter.

Projektarbetet har bedrivits genom intervjuer med befattningshavare inom PUN, medlemmar i PUNs styrelse, representanter för andra utbildningsorganisationer och avnämarmyndigheter. Projektgruppen har även företagit en genomgång av utredningar, riksdagstryck, propositioner, instruktioner, anslagsframställningar, interna utredningar och andra dokument som reglerar eller bestämmer PUNs verksamhet.

2 Utgångspunkter för PUNs verksamhet

2.1 *Bakgrunden till PUNs tillkomst*

År 1961 tillsattes en utredning med uppgift att utreda personalutbildningen inom statsförvaltningen. Enligt sina direktiv (statsrådsprotokollet den 5 maj 1961) skulle utredningen som antog namnet personalutbildningsberedningen (PUB) skaffa sig en god överblick i stora drag över den statliga personalutbildningens art, målsättning och omfattning, över utbildningens organisation, över lärarfrågor, utbildningsmetoder, elevurval osv.

Direktiven gav utredningen fria händer att göra relativt omfattande studier. Det belyses av att departementschefen inte ålade beredningen de personalpolitiska frågorna "med hänsyn till den stora omfattningen av det uppdrag som enligt det föregående kommer att vila på beredningen".

PUB lade fram två betänkanden, ett delbetänkande "förvaltningspraktik för administrativ amanuenspersonal" (SOU 1965:75) och ett slutbetänkande "Centralt statligt personalutbildningsorgan" (SOU 1966:57), som innehöll

[1] I bilagan redovisas inte rapportens sammanfattning och kap. 7 Sammanfattande synpunkter och förslag till åtgärder.

förslaget att skapa den organisation som ett år senare blev PUN. Statlig personalutbildning definierade PUB såsom "den utbildning som staten i egenskap av arbetsgivare bedriver för sina anställda".

Förutom förslaget om förvaltningspraktik för amanuenser redovisade utredningen inte någon mer inträngande studie inom utredningsområdet. Utredningen argumenterar i slutbetänkandet för förslaget om ett centralt utbildningsorgan, men konkretiserar inte de allmänna uppgifter som utbildningsorganet föreslås få.

När PUBs slutbetänkande lades fram hade endast en del av de frågor som tagits upp i direktiven behandlats och redovisats. I missivskrivelsen till departementschefen kommer detta till uttryck i förslaget att statens personalutbildningsnämnd skulle överta vissa uppgifter, som enligt direktiven pålagts eller eljest skulle fullgjorts av PUB.

Förutsättningar för PUN skapades emellertid av PUB. Redan samma år som utredningen tillsattes påbörjades i utredningens regi försök med central kursverksamhet inom det administrativa området. Försöken utvidgades för varje år. Redan 1963 begärde utredningen att en särskild kursgård för den statliga personalutbildningen skulle byggas.

2.2 *Statsmakternas direktiv och intentioner*

Statsmakternas direktiv och intentioner återfinns dels i instruktionen för PUN (SFS 1967:454), dels i den proposition som behandlade PUBs förslag (Prop 1967:1:14).

Enligt 2 § instruktionen är PUN centralt organ för statlig personalutbildning i den mån sådan utbildning ej ankommer på annan myndighet. Exempel på myndigheter som instruktionsenligt har sådant ansvar är statskontoret och riksrevisionsverket.

I 3 § instruktionen uttrycks PUNs överordnade ansvar för statsförvaltningens samlade personalutbildningsåtgärder i uppgifterna

– att undersöka behovet av personalutbildning inom nämndens verksamhetsområde och pröva hur detta lämpligast kan tillgodoses

– att främja samordningen av statlig personalutbildning och verka för att utbildningen bedrives på ett ändamålsenligt sätt.

Vidare preciseras PUNs uppgifter i 3 § instruktionen till

– att inom sitt verksamhetsområde planera och genomföra personalutbildning som är gemensam för flera myndigheter

– att bistå statliga myndigheter vid utformningen av deras inomverksutbildning

– att verka för att statsförvaltningens behov i möjlig mån tillgodoses i allmänna undervisnings- och utbildningsanstalters verksamhet

– att upplysa myndigheterna om möjligheter för statsanställda att genomgå personalutbildning som bedrives av icke statligt organ.

När PUN bildades fanns redan viss inomverksutbildning i några av de centrala ämbetsverken. Affärsverken hade dessutom sedan länge en väl utbyggd inomverksutbildning. PUNs uppgift är således att främja en utbyggnad av inomverksutbildningen inom statsförvaltningen. Utbildningsresurserna i det allmänna undervisnings- och utbildningsväsendet bör

utnyttjas för den statliga personalutbildningen. Statlig personalutbildning skall också kunna tillgodoses genom kommunala och privata organisationer. PUN har i detta sammanhang en informationsuppgift.

Därutöver har PUN uppgifterna

- att följa utvecklingen på det vuxenpedagogiska området och inom sådan personaladministrativ verksamhet som nära hänger samman med statlig personalutbildning
- att följa utvecklingen inom det allmänna undervisnings- och utbildningsväsendet.

Uppgifterna knyter väl an till formuleringar i andra myndigheters instruktioner. De ger myndigheter ett bevakningsansvar inom sitt fackområde.

Departementschefen behandlade PUBs förslag i prop. 1976:1 bil. 14. På nästan alla punkter tillstyrkte departementschefen PUBs förslag. I propositionen betonade departementschefen emellertid vissa delar av förslaget mer än vad utredningen gjort. Han uttalade inledningsvis (s. 31–32):

Personalutbildning är som beredningen framhåller oumbärlig för en statsförvaltning i utveckling. Staten måste på detta område kunna väl tåla en jämförelse med progressiva enskilda företag. I statens moderna personalpolitiska profil bör därför enligt min mening personalutbildningen bli ett av de mest karaktäristiska dragen.

Beträffande prioriteringen av det föreslagna utbildningsorganets uppgifter sade departementschefen bl. a. (s. 32):

Statskontorets uppfattning att de aktiverande och samordnande funktionerna bör tillmätas *större* betydelse än som förutsätts i förslaget synes mig inte sakna fog.

Han tillade vidare: Det pedagogiska utvecklingsarbetet är, som statskontoret understryker, en angelägen uppgift för centralorganet. Organiserat samarbete mellan det centrala utbildningsorganet och övriga organ som har ansvar för viss specialutbildning (t. ex. statskontoret, riksrevisionsverket) bör ske.

Denna punkt utvecklas ytterligare på annan plats i propositionen (s. 34).

Det föreslagna utbildningsorganet avses få en i vissa hänseenden samordnande funktion och skall bl. a. kunna ta initiativ till åtgärder som är önskvärda för statsförvaltningen i dess helhet. I denna funktion får organet på utbildningssidan en ställning motsvarande t. ex. statskontorets i rationaliseringsfrågor.

Denna deklaration fick redan i propositionen en konsekvens. Det gällde frågan om det nya utbildningsorganet skulle anordna avgiftsbelagda eller avgiftsfria kurser. Två affärsverk, SJ och Vattenfall, hade i sina remissvar föreslagit avgiftsbelagda kurser. Departementschefen avvisade förslaget med hänvisning till det centrala organets samordningsroll med tillägget (s. 34):

Denna myndighetsfunktion i avseende på gemensamma personalutbildningsfrågor ger organet en särställning, som kan vara svår att förena med avgiftsbelagd verksamhet.

Departementschefen betonade således samordningsrollen för det kommande PUN. Det bekräftas också vid jämförelsen mellan PUBs förslag till uppgifter och den instruktion som sedan fastställdes för PUN. Instruktionen bär tydliga spår av påverkan från statskontorets instruktion.

På en punkt gick emellertid departementschefen mot PUB. De av PUB föreslagna 23 anställda skars ned till 13.

2.3 *Sammanfattning och kommentar*

PUN började sin verksamhet med en rad omfattande uppgifter, för vilka det saknades tidigare erfarenhet. Det gällde med ett undantag – den centrala kursverksamhet som bedrivits i försöksform av PUB. Den försöksvisa centrala utbildningen var en del av arbetet i den utredning som låg till grund för skapandet av PUN.

Det innebar att PUN med från början små resurser skulle klara av stora samordningsuppgifter samtidigt med att den centrala kursverksamheten förutsattes öka i omfattning. Hur detta problem skulle lösas överläts åt PUN.

3 Efterfrågebestämmande faktorer

Behovet av insatser från PUN bestäms av ett flertal faktorer. Några av dessa faktorer är antalet statstjänstemän, dessas fördelning på ålders- och utbildningskategorier, typ av myndigheter, personalens omsättningshastighet, verksamhetens dynamik, myndigheternas förmåga att var och en för sig eller genom samarbete lösa utbildningsproblemen.

Även om dessa faktorer, varken var för sig eller tillsammans, annat än antyder behovet av centrala insatser anser RRV att de är oundgängliga indata i PUNs strategiska planering.

Det totala antalet statstjänstemän uppgick 1974-10-01 till ca 325 000.[1] Av dessa tjänstgjorde ca 250 000[1] i affärsverk, försvaret och vissa andra organisationer som samtliga i de flesta fall har eller borde förutsättas ha tillräckliga egna resurser för planering och genomförande av personalutbildning. Antalet tjänstemän vid myndigheter med mindre än 300 anställda utgjordes av ca 15 000 vid drygt 100 myndigheter.

Av de här nämnda siffrorna ger det totala antalet statstjänstemän en uppfattning om den statliga personalutbildningens omfattning. Frånräknas ovan nämnda 250 000 tjänstemän återstår 75 000 vilkas utbildningsbehov PUN i första hand skall tillgodose. Ca 15 000 tjänstemän vid mindre myndigheter, vilka som regel inte torde kunna anordna en mer omfattande internutbildning, bör kunna betraktas som den grupp tjänstemän för vilka PUN särskilt bör tillhandahålla utbildning (i egen regi eller genom samordningsinsatser).

Efterfrågebestämmande faktorer för PUN är också den utbildning som bedrivs av andra organisationer med omfattande utbildningsuppgifter. En grupp utbildningsproducenter utgörs av myndigheter som bedriver utbildning för större kategorier av statstjänstemän: länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) för tjänstemän vid de 24 länsstyrelserna, vårdutbildningsnämnden för vårdpersonal anställda inom kriminalvårdsverket och socialstyrelsen, riksskatteverket (RSV) för tjänstemän inom den regionala och lokala skatteförvaltningen, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) för personal inom det postgymnasiala utbildningsväsendet m. m.

Riksrevisionsverket och statskontoret bedriver utbildning för hela statsförvaltningen inom ämnena ekonomiadministration och rationalisering. Ytterligare en grupp utgörs av de stora affärsverken och försvaret som sedan länge har en väl utbyggd och omfattande internutbildning. Även inom den

[1] Uppgifterna hämtade från Statstjänstmän 1973 Sveriges officiella statistik.

kommunala och privata sektorn bedrivs utbildning som kan tillgodose utbildningsbehov inom statsförvaltningen.

I RRVs rapport "Personalutbildningsfunktionen inom statsförvaltningen" (1973-06-08, Dnr 1972:1030) redovisas en mängd fakta om såväl myndigheters som anställdas synpunkter på den statliga personalutbildningen. Bl. a sägs angående behovet och metoder för att tillgodose dessa behov följande:

"Det tycks således betraktas som naturligt och rationellt med ett centralt – men måhända bättre samordnat – kursutbud inom de stora gemensamma kunskapsområdena. En vanlig uppfattning tycks emellertid också vara att en stor del av det ökade utbildningsbehovet måste tillgodoses genom utbildning i myndigheternas egen regi. En förutsättning tycks dock i flera fall vara konsultinsatser vid kursuppläggning, utbildningsbehovsinventering, planering, pedagogisk assistens m. m. från de centrala myndigheter som är verksamma inom utbildningsområdet".

Vidare anges att närmare 80 % av utbildningen äger rum i egen regi. Resten fördelas lika mellan andra statliga och icke statliga utbildningsarrangörer. Angående kostnaderna för utbildning sägs att rese- och traktamentskostnaderna är 6 gånger så stora som kursavgifterna. Vidare redovisas att 25 % av de tillfrågade myndigheterna saknade varje form av planering av personalutbildningen samt att endast 15 % hade en individuell utbildningsplanering för de anställda.

Frånsett en enkät angående myndigheternas behov av konsultationsinsatser som genomfördes 1970 har PUN inte på ett mer systematiskt sätt kartlagt behovet av insatser. Resultatet av denna enkät (Konsultationsrapport 1970-08-25) visade på ett starkt behov av såväl omedelbara som mera långsiktiga konsultationsinsatser.

Ett annat mått på behov av insatser från PUN är relationen sökande/antagna till PUNs kurser. Dessa relationstal visar genomgående på att efterfrågan klart överstiger utbudet. Under 1974/75 var således den genomsnittliga proportionen sökande/antagna 3/1 och för vissa kurser var antalet sökande 8 gånger så stort som de antagna.

4 PUNs utveckling

Detta kapitel innehåller en beskrivning och karaktäristik av PUNs verksamhet sedan starten 1967. För att få en jämförelse med dagens situation har verksamheten 1974/75 presenterats mycket kortfattat i en bilaga (bilaga 1).

4.1 *Finansiering och resursutveckling*

För PUNs verksamhet anvisas på sjunde huvudtiteln två anslag. Förslagsanslaget till statens personalutbildningsnämnd (1976/77 VII, B 21) finansierar personalens löner, inkl. löner för personalen på kursgården Sjudarhöjden, expenser samt lokalkostnader (inkl. hyra för Sjudarhöjden). Reservationsanslaget till Viss utbildningsverksamhet (1976/77 VII, E 12) finansierar kurs- och utbildningsverksamhet såsom produktion av kurspaket, lärararvoden, resor och traktamenten för deltagare i PUNs kurser samt driftkostnaderna för Sjudarhöjden.

En översiktstabell över resursutvecklingen

Budgetår	Antal tjänster exkl. Sjudarhöjden	Antal tjänster på Sjudarhöjden	Förslags-anslaget	Reservations-anslaget
1967/68	13 varav 9 h	–	590 000	1 390 000
1970/71	25 varav 15 h	17 varav 1 h	2 840 000	1 341 000
1974/75	35 varav 25 h	17 varav 1 h	4 879 000	2 972 000

Anmärkningar:
1. h – handläggare.
2. 1974/75 var antalet tjänster 52. Antalet anställda var då 63.
3. Utgifterna på förslagsanslaget 1974/75 var 5 591 316 kr., dvs. drygt 800 000 kr högre än anslaget.
4. På reservationsanslaget är utgifterna redovisade. Den del som anvisas vårdutbildningsnämnden är borträknad.

4.2 *Kursverksamheten*

4.2.1 Allmänt

Kursproduktionen utgör den dominerande verksamheten inom PUN.

Dagens kursverksamhet karaktäriseras av vissa grundläggande principer som fastlades redan i den försöksverksamhet som bedrevs inom ramen för PUB.

Centralt organiserad kursverksamhet

Det blev från början centralt organiserade kurser. Under lång tid var det enda undantaget introduktionskurserna för kontorspersonal. De har sedan 1964 genomförts av arvoderade kursorganisatörer i residensstäderna.

De centrala kurserna har genomgående planerats och genomförts med PUNs egna resurser. Utnyttjande av andra kursproducenter för att genomföra utbildningsprogrammet har förekommit i ringa omfattning. Lärare på kurserna har dock till största delen rekryterats utifrån, särskilt från andra myndigheter.

Under senare år har centrala kurser utnyttjats för att utbilda handledare i syfte att lägga grunden för en tvåstegsutbildning.

Utbildning i internatform

Huvudparten av PUNs kurser har förlagts till internat. Kanslistutbildningen skedde emellertid som dagundervisning fram till år 1970, och introduktionsutbildningen för kontorspersonal sker alltjämt som dagundervisning. PUN har sedan 1970 disponerat ett eget internat, Sjudarhöjden som utnyttjats för maximalt 3 kurser om 22 deltagare vardera samtidigt under vanliga arbetsveckor. Antalet internatplatser är 88. PUN har från det att kursgården började tas i bruk haft ett kursutbud som överstigit Sjudarhöjdens kapacitet.

Avgiftsfria kurser

Redan i försöksverksamheten arbetade man med avgiftsfria kurser. Som tidigare nämnts, fastställdes denna ordning av statsmakterna vid PUNs bildande. Fr. o. m. PUNs bildande bestreds även kursdeltagarnas resor och traktamenten av PUN. PUN stod således för alla kostnader i samband med kurserna – utom lönekostnaderna för den personal som utbildas. Detta gällde t. o. m. 1976-07-01 då statsmakterna efter framställningar från PUN beslöt att anställningsmyndigheterna skall finansiera kursdeltagarnas resekostnader och traktamentskostnader i samband med resor till och från av PUN anordnade kurser.

Enskilda sökande och selektiv utbildning

Redan i försöksverksamheten riktades utbildningen främst till enskilda tjänstemän och i mindre utsträckning till myndigheter. De flesta av kurserna har genomgående haft fler sökanden än antalet tillgängliga platser. Ett arbetsutskott, som utses inom styrelsen med utbildningschefen som ordförande, ansvarar enligt instruktionen för uttagningen av deltagare bland de sökande.

Enligt instruktionen får arbetsutskottet ej delegera till utbildningschefen beslut om uttagning till kompetensgivande utbildning. Detta har fått till följd att uttagning till kanslistkursen regelmässigt behandlats i arbetsutskottet. I de flesta övriga fall har deltagaruttagningen delegerats till utbildningschefen eller enhetschef efter att arbetsutskottet fastställt vissa urvalskriterier.

4.2.2 Kursprogrammet t. o. m. 1970

Under tiden t. o. m. 1970 byggde PUN upp ett kursprogram som tog upp introduktionsutbildning och fortbildning av mer generellt administrativt slag och några kompetensgivande kurser. Nästan hela kursprogrammet hade sina rötter i försöksverksamheten under PUB och förslag som antyddes i den proposition som låg till grund för PUNs bildande.

Kompetensgivande utbildning

Från PUBs försöksverksamhet övertog PUN kanslistutbildningen och utbildningen av maskinister för statens fasta anläggningar. Även en påbyggnadskurs för maskinister skapades.

De båda maskinistkurserna har efter hand avvecklats. Budgetåret 1968/69 gavs den sista maskinistkursen. PUN hemställde till Kungl. Maj:t att denna utbildning skulle omprövas och genomföras av annan huvudman. 1972 begärde PUN att även kanslistkursen skulle omprövas. Utbildningen av kanslister har därefter begränsats till 1–2 kurser per år. Den kompetensgivande yrkesutbildningen som under denna tid tog relativt stor del av PUNs resurser i anspråk har således minskat i omfattning.

Introduktionsutbildning

Ett karaktäristiskt drag i PUNs kursutbud har sedan länge varit satsningen på introduktionsutbildning för nyanställd kontorspersonal och handläggande personal. Introduktionsutbildning för amanuenser, senare kallad introduktionsutbildning för handläggande personal, startade 1965 i PUBs regi.

Utbildningen för kontorspersonal påbörjades redan 1961 som ett av PUBs första initiativ i försöksverksamheten. Dessa kurser fick redan under denna tid stor omfattning genom systemet med regionala kursorganisatörer.

1968/69 hade PUN 13 olika kurstyper och ca 2 00 elever. Därav gick ca 1 200 elever på en kurstyp, introduktionskursen för nyanställd kontorspersonal. Resursförbrukningen för denna kurs är dock mindre per kurs än genomsnittet.

Fort- och vidareutbildning

Redan under försöksverksamheten påbörjades kurser som riktade sig till personal med speciella funktioner. Det gällde kurser i arbetsledning för kontorspersonal, registratorsutbildning och en efter PUNs bildande startad kurs för chefssekreterare, som dock lades ned 1973. Efter några år gjordes kurserna om så att de blev påbyggnadskurser på den samtidigt införda förvaltningskursen för kontorspersonal. En liknande påbyggnadskurs skapades för handläggare: 1970 tillkom en kurs i beredning- och föredragningsteknik för handläggare. Exempel på kurser för handläggare med speciella funktioner var förhandlingsrättskurserna efter 1966 års reform och förvaltningskurserna för ingenjörer. Som en form av fortbildning kan man betrakta kursen för köksföreståndare vid vissa statliga storhushåll som påbörjades 1973.

Vid sidan av påbyggnadsutbildningen har sedan 1968 funnits en orienteringskurs av yrkesutbildningskaraktär för ekonomipersonal vid statliga storhushåll.

Chefsutbildning

1964 ordnades i försöksverksamheten en första fortbildningskurs för chefer i statsförvaltningen. Från 1967 riktades denna utbildning även till chefer inom den rättsskipande delen av statsförvaltningen samt till chefer inom universitetsområdet. Efter hemställan av PUN tog UKÄ 1972 över genomförandet av chefskurserna inom sitt område. Ansvaret för chefsutbildningen inom rättsskipningsområdet övertogs av DON och RÅ.

Sedan dess har PUN anordnat en allmän chefskurs för chefer inom statsförvaltningen. Satsningen har dock begränsats under senare år till 2–3 kurser per år.

4.2.3 Nya typer av kurser efter 1970

Åren kring 1970 började kurser av delvis annan karaktär utvecklas.

Kurser i samarbete med andra myndigheter

Merparten av de nya kurserna har genomförts i samarbete med andra myndigheter som har fackansvaret för kurserna. Det gäller genomgående myndigheter med ansvar för särskilda funktioner inom statsförvaltningen. Initiativet till kurserna togs i vissa fall av fackmyndigheten, i andra fall av PUN.

Ett exempel är *kurserna i löne- och pensionsbestämmelser* som genomförs i samarbete med statens avtalsverk och statens personalpensionsverk.

Kurser på uppdrag av statsmakterna

Statsmakterna har också givit PUN i uppdrag att ordna viss utbildning. Följande exempel kan anges. I samband med omlokaliseringen har finansdepartementet uppdragit åt PUN att ordna utbildning för personal vid de omlokaliserade myndigheterna. Det har bl. a. gällt *kursen i OPAI-systemet.* Utbildningen genomförs tillsammans med SPN, som ansvarar för OPAI-systemet. På regeringens uppdrag och med NSI som fackansvarig anordnar PUN sedan 1973 *kurser för informationssekreterare* m. m.

Vidare har PUN fått i uppdrag att genomföra *utbildning för personalföreträdare i statliga myndigheters styrelser.* PUN är vidare utbildningskonsult åt myndigheterna i den försöksverksamhet med förvaltningsdemokrati som bedrives av DEFF (delegationen för förvaltningsdemokrati).

Utbildning av handledare för särskild kursverksamhet

Kurser som led i en två- eller trestegsutbildning har utvecklats. Till en början har detta skett när det gäller utbildning av företagsnämndsledamöter och skyddsombud. Vidare kan nämnas, att PUN med RRV som fackansvarig utbildat *handledare i det statliga redovisningssystemet, system S.* Handledarna skall fungera som utbildare i system S på sina respektive myndigheter. Exempel på senare genomförd handledarutbildning utgör handledarkursen i beredningS- och föredragningsteknik.

Andra typer av kurser

Tillsammans med SPN utvecklade PUN 1972 en *kurs i personaladministration,* som vänder sig till myndigheter som vill utveckla sin personaladministrativa funktion. Denna kurs har brutit ett tidigare enhetligt mönster i kursutbudet, att vända sig främst till den statsanställde och i mindre utsträckning till myndigheten. PA-kursen är helt myndighetsorienterad med 4–5 anställda från varje deltagande myndighet.

Under 1972/73 startade kursen *personalledning och personalsamverkan* (PLS-kursen). Den innehöll gruppdynamiska inslag och innebar att den s. k. programlösa kursen för första gången tillämpades av PUN. PUNs styrelse beslöt dock i mars 1975 att avbryta försöksverksamheten med PLS-kurser i väntas på en utvärdering av de personliga effekterna på kursdeltagarna. I maj 1976 beslöt PUNs styrelse på grundval av denna utvärdering att ej återuppta försöksverksamheten.

Under 1972 startades ett utvecklingsarbete som resulterade i *INFO-ES-kampanjen,* dvs. informations- och utbildningsinsatser för effektivitet i statsförvaltningen, ett samarbetsprojekt mellan RRV, statskontoret, SPN och PUN. PUN har deltagit i förberedelsearbetet och i den konferensverksamhet som pågick 1974/75 och 1975/76. PUN tog inom ramen för INFO-ES-kampanjen upp utbildningsfrågorna på myndigheterna. Dessutom ansvarade PUN för kursarrangemangen under kampanjen.

4.2.4 En jämförelse mellan de två perioderna

Efter 1970 har nya former av kursverksamhet prövats. Flertalet av de nya kurserna har utvecklats i samarbete med andra myndigheter och i vissa fall på initiativ av statsmakterna. Å ena sidan har således kursverksamheten blivit mer diversifierad å andra sidan har kursproduktionen hos PUN fått en ökad karaktär av stödfunktion åt andra myndigheter. Inom ramen för INFO-ES-kampanjen har samarbetet med centrala myndigheter ökat. I detta projekt har PUNs övergripande ansvar för den statliga personalutbildningen betonats.

Flertalet av de kurser som skapades t. o. m. 1970 finns dock kvar. Enligt RRVs beräkningar på grundval av den av PUN reviderade budgeten 1975/76 upptar de äldre kurserna nära 45 % av den handläggande personalens arbetstid för kursverksamhet. Vid en jämförelse mellan antalet äldre (skapade t. o. m. 1970) och yngre kurser (från 1970) blir andelen för de äldre kurserna högre.

4.3 *Insatser utöver kursverksamheten*

Det var inte bara kursverksamheten som delvis förändrades omkring 1970. Vid denna tidpunkt påbörjades även produktion av *kurspaket,* dvs. förproducerat kursmaterial för elever och handledare, som direkt kan användas av myndigheterna i deras internutbildning. Samtidigt påbörjades en *allmän konsultationsverksamhet* gentemot myndigheter som var intresserade av att utveckla sin internutbildning. Även *gruppstudiematerial* började produceras.

4.3.1 Produktion av kurspaket

De första paketen gällde introduktionskursen för kontorspersonal (IK), utbildningen av företagsnämndsledamöter och förvaltningskursen för kontorspersonal (Kp). Distributionen började 1971/72. Några ytterligare kurspaket har producerats.

IK- och Kp-kurserna har således under flera år genomförts dels i PUNs regi, dels som myndighetsinterna kurser där PUNs kurspaket används. Antalet deltagare på PUNs kurser och deltagare på kurser där PUNs kurspaket använts 1975/76 redovisas i nedanstående tabell.

	IK	Kp
Deltagare i PUNs egna kurser	1 058	176
Deltagare som använt PUNs kurspaket	359	1 535

4.3.2 Allmän konsultation

Produktion av kurspaket kan ses som ett stöd till inomverksutbildningen. En mer direkt form av stöd påbörjades 1970. Det gällde allmän konsultation åt myndigheter som var intresserade av att utveckla sin internutbildning.

Satsningen har länge varit av försökskaraktär och är fortfarande av begränsad omfattning. Budgetåret 1975/76 var den allmänna konsultationen budgeterad till 310 persondagar för handläggande personal. För utbildning i övrigt var budgeterat 2 844 persondagar för handläggare. För den egna kursproduktionen var budgeterat ca 2 650 persondagar.

4.3.3 Studiematerial

Studiematerial i matrikelföring m. m. har producerats (i 5 500 ex.), likaså ett studiehäfte i lönebestämmelser (i en 1 a upplaga på 5 000 ex., en 2 a i 7 000 ex.) och i upphandling (3 000 ex.).

4.4 *Utbildningsverksamhetens omfattning*

För att belysa PUNs utveckling måste omfattningen av PUNs totala insatser diskuteras. Omfattningen av kursverksamheten är enklast att beskriva.

Redan i försöksverksamheten 1965/66 var antalet elevdagar drygt 21 000 (då är vårdutbildningen som ingick i PUBs försöksverksamhet borträknad). Antalet deltagare var 1 800. Under PUNs första år, budgetåren 1967/68 och 1968/69, utbildades vardera 1 900 resp. 2 000 deltagare.

1974/75 var antalet elevdagar 18 000 och antalet deltagare 3 400 (i antalet elevdagar ingår inte inläsningsdagar på myndigheten). Antalet elevdagar har således sjunkit något från försöksverksamheten men ökat från PUNs första år. Antalet deltagare har emellertid ökat till nära det dubbla. Antalet korta kurser har således ökat.

Övriga utbildningsinsatser uppvisar olika tendenser. Den allmänna konsultationen har sedan försöksverksamheten kom igång 1970 inte uppvisat någon ökning alls. Den har hela tiden varit av begränsad omfattning. Detsamma gäller i stor sett det studiematerial som producerats.

Produktionen av kurspaket har däremot, med vissa variationer över tiden, genomgått en större ökning. Det illustreras av de två IK- och Kp-kurserna. 111 av 2 110 deltagare i dessa kurser 1971/72 använde kurspaket. 1 894 av 3 040 använde 1975/76 kurspaket. Det innebär en relativ ökning från 5 % till 62 %. PUNs egna kurser har således ett minskat deltagarantal. Den totala ökningen är således till stor del hänförbar till kurspaketproduktionen.

4.5 *Övriga bakgrundsfakta till PUNs utveckling*

4.5.1 Ingen förvaltningspraktik för amanuenser

PUN lade ett delbetänkande "Förvaltningspraktik för administrativ amanuenspersonal" (SOU 1965:75) för att få till stånd en utbildning i arbetssituationen av i grunden samma slag som tingsmeriteringen för nyutbildade jurister. Departementschefen tog inte ställning till detta förslag när propositionen lades 1967 (prop. 1967:14).

Det nybildade PUN tog emellertid upp förslaget igen i sin anslagsframställning för 1968/69. Finansdepartementet beräknade emellertid inte några medel åt PUN för att organisera en förvaltningspraktik. Därefter har PUN inte tagit upp frågan igen.

4.5.2 Informationsspridning om utbildningsmöjligheter

Budgetåren 1968/69–1970/71 utgav PUN en skrift kallad "Statlig personalutbildning". Skriften innehöll en förteckning över alla kurser som bedrevs inom den statliga förvaltningen med karaktär av personalutbildning. Det var det första initiativ som PUN genomförde vid sidan av den egna kursverksamheten. Skriften var "avsedd att dels ligga till grund för nämndens samordnande uppgifter, dels utgöra ett hjälpmedel vid myndigheternas planering av den interna utbildningen".

Skriften gavs ut i tre år för att därefter läggas ned. Informationen om kurserna visade sig var mindre lämplig som underlag för val mellan olika kursalternativ.

4.5.3 PUN begär ändrad organisation

I november 1973 begärde PUN i en skrivelse en ändring av instruktionen. Ändringsförslaget berör organisationen. 1971 började PUN försöksvis arbeta med en ny organisation.

Av utredningssektionen och den kursadministrativa sektionen skapades tre utbildningsenheter och en administrativ enhet. Enhet 1 ansvarar för utbildning till kontorspersonal och mellangradstjänstemän, enhet 2 för utbildning till handläggande personal samt enhet 3 för gemensam utbildning till alla grupper.

Utbildningsförsöken med nya kursformer samt utbildningen med anknytning till personalinflytandet inom myndigheterna placerades inom enhet 3.

De tre enheterna skulle samtidigt svara för utvecklingsarbetet inom respektive områden samt konsultationsverksamhet. En administrativ enhet skapades under vilken också kursgården sorterade.

Finansdepartementet gav i ett besked PUN tillåtelse att arbete enligt den nya organisationen. De gamla instruktionen gäller således fortfarande.

5 Analys av PUNs verksamhetsinriktning

5.1 *Krav på strategisk planering*

En förutsättning för att PUN skall klara de i instruktionen angivna uppgifterna är enligt RRV en ändamålsenlig strategisk planering

Strategisk planering definieras i litteraturen på flera olika sätt. En strikt definition är inte nödvändig, men för att en administrativ process skall kallas strategisk planering bör den åtminstone

- syfta till grundläggande beslut om organisationens vilje- eller målinriktning
- fastlägga strategier för att nå dessa mål
- arbeta med ett tämligen långt tidsperspektiv
- innefatta en analys av miljön, dess struktur och utvecklingstendenser.

Omsätts dessa allmänna formuleringar på PUNs verksamhet bör följande krav kunna ställas på dess strategiska planering.

- En systematisk och välstrukturerad informationsinsamtling av olika målgruppers behov av utbildning.
- Kunskap om det utbildningsutbud som finns inom statsförvaltning.
- Kunskap om potentiella utbildningsresurser som kan användas i statsförvaltningens personalutbildning.
- På grundval av väl dokumenterad kunskap om behov, faktiska och potentiella utbildningsresurser skall mål fastställas samt strategier för uppnående av dessa mål utarbetas.

PUNs strategiska planering skall i det följande belysas genom en karaktäristik av anslagsframställningarna och vissa internt upprättade planeringsdokumet. Vidare skall i detta avsnitt med utgångspunkt från några av PUNs kurser även belysas nödvändigheten av att insatta åtgärder grundas på väl genomförda behovsanalyser, bestämning av kvantitativa och kvalitativa mål samt medvetna val av medel för att tillgodose behov.

5.2 *En karaktäristik av PUNs strategiska planering*

5.2.1 Behovsanalys

I PUNs anslagsframställningar och planeringsdokument redovisas inga beskrivningar av det samlade utbildningsbehovet inom statsförvaltningen. PUN har i dessa dokument inte heller försökt att avgränsa och strukturera olika målgrupper med utgångspunkt från exempelvis en gruppering av myndigheter (stora/små, typer av verksamhet), personalkategori, ålderssammansättning, grundutbildning, variabler som bör vara bestämmande för olika utbildningsbehov.

I ett internt dokument från 1970 (Mål och inriktning av PUNs verksamhet 1970-04-07) anges:

"PUN har hittills inte gjort några bredare undersökningar av utbildningsbehovet för större personalkategorier, utan har begränsat denna verksamhet till att gälla kvantitativa och kvalitativa behovsundersökningar föranledda av relativt specificerade utbildningsanspråk".

RRVs genomgång visar på att detta påstående från 1970 alltjämt är giltigt.

Ett dokument som i varje fall delvis belyst behoven av personalutbildning inom statsförvaltningen är RRVs rapport "Personalutbildningsfunktionen inom statsförvaltningen" (1973-01-08). Denna rapport som antyder en mängd problem var delvis ställd till PUN men har enligt vad som kunnat konstaterats i detta projekt inte initierat några åtgärder inom PUN.

5.2.2 Behovstäckning

I begreppet behovstäckning innefattas dels en bestämning av vilka behov som skall tillgodoses (kvantitativa och kvalitativa mål), dels utarbetande av strategier för hur dessa behov skall tillgodoses.

Genomgången av PUNs planeringsdokument visar att PUN inte på annat sätt än genom sina förslag till kursplanering och kurspaket har givit uttryck för vilka behov som bör tillgodoses. Dessa förslag har som regel motiverats var för sig utan någon prioritering mellan redan tillgodosedda eller nya behov. Även om PUN via kurspaketproduktion och vissa smärre konsultationsinsatser verkat för en utbyggd internutbildning utgår PUNs planering i huvudsak från att den betraktar den egna organisationen som den enda produktionsresursen. PUN har varken i sina anslagsframställningar eller i andra dokument redovisat alternativa strategier som t. ex. utnyttjande av andra statliga, kommunala och privata utbildningsorganisationer eller exploatering av de potentiella resurser som utgörs av universitet, högskolor och den kommunala vuxenutbildningsorganisationen. Nödvändigheten av denna typ av stategiska överväganden kan illustreras med att PUNs utbildningsutbud utgör högst 2 % av den samlade utbildningsproduktionen inom statsförvaltningen. Mot denna bakgrund torde det framstå som angelägnare att koncentrera resursinsatserna på de i instruktionen angivna samordnings- och mäklaruppgifterna än på den egna produktionen. En förutsättning för en sådan strategiförändring är att de nuvarande utbildningsresurserna (faktiska och potentiella) kartläggs.

5.2.3 Vissa exemplifieringar

I syfte att ytterligare konkretisera behovet av en strategisk planering diskuteras i detta avsnitt problemet med utgångspunkt från vissa av PUNs kurser.

Flera av PUNs kurser vänder sig till mycket stora målgrupper samtidigt som PUNs utbildningskapacitet medger ett begränsat utbildningsutbud. Exempel på sådana kurser är introduktionsutbildningen och allmänna chefskursen.

För introduktionskursen för handläggande personal (IH-kursen) gäller att PUN under de senaste tre åren har utbildat nära 150 nyanställda handläggare per år. Antalet sökande har varit ca 450 per år. Enligt en beräkning av PUN är målgruppens storlek ca 1 300 nyanställda handläggare per år. Enligt RRVs bedömningar grundade på statstjänstemannastatistik är målgruppen troligen 2 000 nyanställda, ev. något större. Således får högst 1 av 13 nyanställda (7,5 %) introduktionsutbildning genom PUN.

Produktionen av kurspaket kan ändra denna bild något. I de stora IK- och

Kp-kurserna för kontorspersonal når PUN genom satsningen på kurspaketproduktion ut i större utsträckning, men skillnaden mellan utbud och behov är alltjämt stort när det gäller Kp-kurserna.

PUNs utbildningsproduktion kan inte utgöra gränsen för PUNs planering och verksamhet. För att tillgodose utbildningsbehovet inom statsförvaltningen måste andra medel väljas. Detta har också förutsatts i PUNs instruktion. I följande exempel belyses med utgångspunkt i fyra av PUNs kurser några sådana alternativ.

Utnyttjande av myndigheternas egna utbildningsresurser

Viss utbildning karaktäriseras av att en stor del av kunskapsinnehållet är generellt för statsförvaltningen samtidigt som behov finns av viss myndighetsanpassning. Denna typ av utbildning vänder sig ofta till mycket stora grupper och kan som regel bedömas ha ett så stort värde att utbildningen bör delges en majoritet av målgruppen.

Ett exempel på detta typ av utbildning är introduktionsutbildning av handläggare. Förutsatt att PUN genom centrala kurser skall tillgodose samtliga nyanställdas introduktionsutbildning krävs en utbyggnad av kapaciteten för IH-kurser med 10–15 ggr. Bortsett från att en sådan kapacitetsutbyggnad är orealistisk omöjliggörs även en önskvärd myndighetsanpassning av utbildningen. Den i detta fall lämpligaste strategin torde vara att kombinera studiematerialproduktion med konsultativa insatser i syfte att stimulera myndigheterna att, var för sig eller i grupp,[1] själva ansvara för introduktionsutbildningen, Fr. o. m. 1976/77 har PUN upphört med IH-kursen. Resurserna har sedan närmaste föregående budgetår avsatts för utveckling av ett studiematerial för inomverksutbildning.

Ökat utnyttjande av myndigheters specialkunskaper

Olika myndigheters spcialkunskaper bör utnyttjas i personalutbildningen. Det finns inom många områden behov av fortbildning, där vissa myndigheter besitter kunskaper som behövs inom andra delar av statsförvaltningen. PUN bör överväga att inom dessa områden begränsa sina centrala kursinsatser och genom konsultations- och samordningsinsatser verka för att myndigheter med specialkunskaper tillgodoser detta utbildningsbehov.

Problemställningen kan illustreras med de upphandlingsseminarier som PUN började arrangera budgetåret 1974/75. De tillgodoser behov av fortbildning hos de handläggare som på olika myndigheter inkl. affärsverk handhar upphandlingsfrågor. Behovet av upphandlingsutbildning är främst koncentrerat till vissa större myndigheter och affärsverk, såsom t. ex. televerket och byggnadsstyrelsen. Dessutom finns myndigheter där endast en eller två personer arbetar med upphandlingsfrågor.

Vissa av de stora upphandlingsmyndigheterna har en väl utbyggd intern upphandlingsutbildning. En lämplig strategi vore att PUN genom konsulta-

[1] Här kan olika alternativ för gruppering av myndigheter tänkas t. ex. geografisk närhet, närbesläktad verksamhet.

tions- och samordningsinsatser verkade för att någon av dessa myndigheter ansvarade för upphandlingsutbildningen inom statsförvaltningen.

Förmedling av externa kursgivares utbildningsutbud

Vissa personalgrupper inom statsförvaltningen har ett utbildningsbehov som är gemensamt med anställda inom såväl den kommunala som privata sektorn. I dessa fall bör PUN verka för att utbildningsbehovet i första hand tillgodoses genom eventuella externa kursproducenter. Detta gäller särskilt fall där den statliga personalgruppen svarar för en mindre del av det totala utbildningsbehovet.

Som exempel kan nämnas att PUN sedan flera år anordnat fortbildningskurser för köksföreståndare vid statliga institutioner (regementen, interneringsanstalter, ungdomsvårdskolor m. m.). Samma personalkategori inom landstingens förvaltningar erbjuds genom Landstingsförbundets förmedling fortbildningskurser anordnade av Sveriges Ekonomiföreståndares förening (ingår i SALF).

PUN har sedan budgetåret 1976/77 tillsvidare upphört med denna utbildning och påbörjat en undersökning av andra möjligheter att tillgodose

Utnyttjande av det offentliga utbildningsväsendet

Det offentliga utbildningsväsendet bör i vissa fall kunna utnyttjas för direkta personalutbildningsinsatser inom statsförvaltningen. Som ett exempel kan nämnas PUNs kurser för ekonomipersonal vid statliga institutioner. Kursen har tillkommit för att ge teoretisk grundkunskap om arbete i storhushåll som komplement till tidgare praktisk erfarenhet.

Utöver gymnasiets yrkesinriktade utbildning för ekonomipersonal bedrivs utbildning för storhushållspersonal av AMU-centra på olika håll i landet och inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen. Ett utnyttjande av t. ex. den kommunala vuxenutbildningen för statlig personalutbildning kräver dock att vissa administrativa hinder undanröjs.

PUN avser att under budgetåret 1976/77 undersöka möjligheterna att få till stånd en utbildning av ekonomipersonalen inom det allmänna utbildningsväsendet.

I egenskap av landets största arbetsgivare har statsförvaltningen ett starkt intresse av att dess speciella kunskapskrav i möjlig utsträckning beaktas i det allmänna utbildningsväsendet. Som statens centrala personalutbildningsorgan har PUN här en given samordnings- och mäklarroll, något som även uttrycks i instruktionen. Detta kan exemplifieras med utbildningen av samhällsvetare – ekonomer inom universiteten. Vid flera universitet har enskilda institutioner i samarbete sökt anpassa denna utbildning till statstjänstemannakarriären genom att inrätta en särskild förvaltningslinje. Från insitutionernas sida har vissa kontakter tagits med PUN som dock inte aktivt sökt påverka denna utbildning. Utan att här ta ställning till värdet av denna speciella förvaltningslinje anser RRV att denna typ av anpassningsåtgärder bör initieras från statsförvaltningen och då som regel genom PUN.

5.3 *Några orsaker till PUNs utveckling*

I ovanstående avsnitt har anförts att PUN, bl. a. beroende på brister i den strategiska planeringen, alltför ensidigt satsat resurser på kursproduktion. I detta avsnitt skall vissa av de bakomliggande orsakerna till den beskrivna utvecklingen söka klarläggas.

Personalorganisationerna har i stor utsträckning format PUN. Redan i slutet av 1950-talet var tjänstemannaorganisationerna engagerade i frågan om att skapa ökade utbildningsmöjligheter för de statsanställda. De krav som framfördes gällde särskilt kompetensgivande utbildning såsom kanslistutbildningen (som påbörjades 1960), ett resultat av personalorganisationernas krav på bättre befordringsmöjligheter. Detta krav förenades med statsförvaltningens intresse p. g. a. akademikerbristen fram till mitten av 60-talet. Det innebar samtidigt att personalorganisationernas krav i stor utsträckning blev styrande även för den försöksverksamhet som kom i gång 1961 i PUBs regi. Det bidrog troligtvis till den individorientering istället för myndighetsorientering som fortfarande präglar PUNs kursutbud.

Personalorganisationerna fick vid PUNs bildande en stark representation i PUNs styrelse. Det kan ha bidragit till att befästa PUNs kursproducentroll. Vid intervjuer med såväl tjänstemän vid PUN som styrelsemedlemmar har framkommit att styrelsens intresse över åren koncentrerats till kursproduktionen och enskilda kurser.

Utvecklings- och samordningsuppgiften innebär främst arbete av planerings- och utredningskaraktär. Kursadministratörer och pedagogiskt skolade utbildare krävs emellertid för att klara de kursproducerande uppgifterna. PUN har genomgående rekryterat personal av den senare typen. Denna personalprofil har påverkat verksamhetsinriktningen.

Den ursprungliga organisationen, som formellt fortfarande gäller var inte anpassad för en verksamhet helt dominerad av kursproduktion. Utredningssektionen kom successivt att minska i betydelse. Utredningsuppgifterna blev efter hand allt närmare knutna till enskilda kurser. Den nya organisationen, som i praktiken fungerat sedan 1972, är anpassad till PUN som kurs- och utbildningsproducerande organisation och inte anpassad för att förverkliga PUNs instruktionsenliga uppgifter.

För att det inom en producerande organisation skall genereras behov av att angripa de övergripande uppgifterna krävs det normalt att organisationen måste dominera "marknaden", dvs. den personalutbildning för statsanställda som faktiskt bedrivs. PUN har emellertid hela tiden stått för en mycket liten del av den totala personalutbildningen. Vidare har efterfrågan på utbildning såsom PUN erfarit den i form av ett stort antal sökande koncentrerat intresset kring frågan om *hur* de producerande resurserna skall utvecklas. Överefterfrågan på utbildningsplatser i samverkan med de enligt angivna omdömen bra kurserna har dessutom bidragit till att de som fått möjlighet att delta i PUNs kurser genomgående varit nöjda med PUNs verksamhet. PUN har således regelmässigt fått positiva avnämarreaktioner, något som upplevts som en bekräftelse på att den inslagna vägen varit riktig.

Finansieringen av PUN har sannolikt påverkat PUNs utveckling. Det klargjordes i propositionen om PUN att kursverksamheten inte skulle

avgiftsfinansieras. Det skäl som framfördes mot en avgiftsfinansiering härrörde ur en jämförelse med statskontoret och dess roll som övergripande samordningsorgan. I praktiken har detta beslut påverkat PUN på ett sätt som antagligen inte var förutsett. PUN har koncentrerat sig på kurs- och utbildningsproduktion, men samtidigt inte direkt kunnat anpassa sitt utbildningsutbud till den efterfrågan som finns redovisad bl. a. i form av sökande till kurserna.

Enligt RRVs bedömning har detta hämmat expansionen av utbildningsproduktionen vid PUN. I jämförelse med kursproducenter som har avgiftsbelagd utbildning innebär det att PUN verkat i en skyddad miljö utan de direkta krav på en anpassning av utbildningsutbudet till avnämarnas behov som en avgiftsfinansiering leder till. Om myndigheterna givits medel till utbildning hade den stora efterfrågan på utbildning tvingat PUN att ta ställning till en mycket stor utbyggnad eller löst problemen genom att utnyttja andra utbildningsresurser.

PUNs styrelse har vid olika tillfällen deklarerat att PUN skall inrikta sig på den administrativa utbildningen. Denna begränsning av PUNs ansvarsområde har sannolikt förstärkt PUNs roll som utbildningsproducent. Rollen som central myndighet för hela den statliga personalutbildningen motsvarande t. ex. statskontorets uppgift inom rationaliseringsområdet, hade sannolikt krävt att PUN i ökad utsträckning inriktat verksamheten på samordnande och utvecklingsbefrämjande åtgärder.

Åren kring 1970 fattades beslut på statsmaktsnivå som fick stor betydelse för PUNs inriktning. 1969 fick statskontoret regeringens uppdrag att göra en total översyn av den statliga personaladministrationen (PA-översynen). 1970 tillsattes en utredning inom finansdepartementet för att utreda de personaladministrativa frågorna – även utbildningsfrågorna – inom statsförvaltningen. Detta resulterade i tillkomsten av statens personalnämnd (SPN) 1971 och förberedde tillsättandet av den offentliga utredningen om den statliga personalutbildningens inriktning (som tillkom 1974).

På några få år tillkom således en myndighet och två utredningar inom områden som låg PUN mycket nära och som delvis berörde PUNs verksamhet. Det förändrade några förutsättningar för PUNs verksamhet och skapade en viss osäkerhet om den framtida inriktningen. Inom PUN har denna osäkerhet medfört att PUN tvekat genomföra större förändringar av den inslagna verksamhetsinriktningen i väntan på förslag från de utredningar som direkt och indirekt berört PUNs verksamhetsområde.

5.4 *Förändringar inom PUN från 1970*

Från ca 1970 framträder PUN med en något förändrad syn på sin verksamhet. Konsekvenserna av detta har delvis beskrivits i kapitlet om PUNs utveckling (kap. 4). Denna förändring speglas i två utredningar inom PUN från denna tid. Det gäller dels en utredning om konsultationsverksamhet för att befrämja myndighetsintern personalutbildning, dels en utredning om nya former för central utbildning; produktion och distribution av förproducerade läromedel (kurspaket).

Utredningen om utbildningskonsultation resulterade i att en viss konsultation kom till stånd med början 1971. 1972 tillsattes en arbetsgrupp för att

samordna konsultationsverksamheten. Konsultationsverksamheten har dock aldrig fått någon större omfattning.

Utredningen om produktion och distribution av kurspaket fick större konsekvenser. Kurspaketproduktion och -distribution påbörjades 1971 och har sedan steg för steg utvecklats. Satsningen har möjliggjort en ökning av PUNs utbildningskapacitet.

De förändringar som inleddes 1970 innebar dock inte att PUN lämnade sin roll som huvudsakligen kurs- och utbildningsproducent. I vissa avseenden förstärktes denna roll. Under det senaste året har dock PUN vidtagit åtgärder i syfte att inrikta verksamheten mot de samordnande och förmedlande uppgifterna. IH-kurserna har lagts ned och utredningsresurser har satsats på att åstadkomma en samlad lösning på introduktionsutbildningsproblematiken. De två yrkesutbildande kurserna för personal inom de statliga storköken har lagts ned resp. begränsats och PUN söker nu överföra denna utbildning till det allmänna undervisningsväsendet.

6 Synpunkter på verksamheten vid PUN

I detta avsnitt redovisas vissa synpunkter på hur PUN fungerat i rollen som kurs- och utbildningsproducent. En bedömning av den pedagogiska kvalitén och resultatet av den utbildning som har bedrivits med utgångspunkt från den enskilde deltagaren har inte behandlats.

6.1 *Val av utbildningsform*

Den centrala kursverksamheten har med få undantag bestått av kurser i internatform. Statens kursgård Sjudarhöjden har främst utnyttjats för denna kursverksamhet, men Sjudarhöjdens kapacitet understiger sedan flera år PUNs behov. PUN har därför utnyttjat andra kursgårdar och under ett år haft ett långtidskontrakt med Skokloster.

Vissa typer av kurser har behov av en avskärmad och avspänd interna'-miljö. Detta torde främst gälla kurser med gruppdynamiska inslag. De flesta kurser PUN anordnat har emellertid varit av kunskapsinhämtande slag.

Ett ofta använt argument för internatformen är att den möjliggör s. k. intensivutbildning. Även bortsett från att intensivutbildningens värde kan ifrågasättas bör detta ev. värde ställas mot de höga internatkostnaderna och andra olägenheter som är förknippade med denna utbildningsform. I PUNs anslagsframställning för 1977/78 redovisas (i bil.8 b) att för de planerade internatkurserna 1977/78 uppgår internatkostnaden till ca 50 % av den totala direkta kostnaden för dessa kurser. Därvid har PUN räknat med en internatkostnad om 200 kr. per deltagardag.

Med hänsyn till dessa höga kostnader torde det inte vara realistiskt att en fortsatt ökning av personalutbildningen inom staten främst kan ske i form av internatkurser. En önskad utbildningsexpansion bör å andra sidan inte heller hämmas av bristen på internatkapacitet eller höga internatkostnader.

Under en längre period har internatutbildningen betraktats som en förmån för personalen. Internatkurser kan dock vara förenade med personliga olägenheter, som troligen inverkar på vissa gruppers möjligheter att genomgå

sådan utbildning. Ett hinder av den senare typen är ensamstående föräldrars möjligheter att ordna barnpassning under en internatkurs. Personalorganisationerna har krävt att barntillsyn ordnas i anslutning till internaten. Ett genomförande av detta krav kommer att höja dagkostnaden påtagligt. Redan 1974/75 var dygnskostnaden per deltagare 189 kr. på Sjudarhöjden och 156 kr. i genomsnitt på andra internat.

Ytterligare en synpunkt som bör beaktas i detta sammanhang är att internatutbildningsformen konserverar synen på utbildning som något åtskilt från arbetet med inslag av belöning och avkoppling. Däremot torde den eftersträvade integrationen arbete – utbildning befrämjas av att utbildning bedrivs under för deltagarna normala arbetstider och i övrigt oförändrade yttre villkor.

En utgångspunkt för diskussionen om alternativa kurs- coh utbildningsformer är statsförvaltningens lokalisering. Trots utflyttning av vissa statliga myndigheter är huvuddelen fortfarande lokaliserad till Stockholmsområdet. Det medför att en majoritet av kursdeltagarna normalt kommer från Stockholmsområdet. Förutsatt att de cetrala kurserna förläggs till kurs- och konferenslokaler i centrala Stockholm torde internatformen för dessa kursdeltagare framstå som mindre motiverad. Samtidigt torde utlokaliseringen ha skapat förutsättningar för att i ökad utsträckning tillämpa en regional kursverksamhet. Ett system med regionala kursorganisatörer i de 24 residensstäderna har också sedan länge tillämpats av PUN för introduktionskursen för kontorspersonal.

Även andra utbildningsformer som i varierande utsträckning tillämpas av PUN bör vidareutvecklas i syfte att minska andelen internatkurser. Som exempel kan nämnas två- och trestegsutbildning, studiecirklar, systematisk varvning, utbildning/arbete, under längre tidsperioder.

6.2 *Sjudarhöjdens kapacitet och användning*

Statens kursgård Sjudarhöjden är organisatoriskt inplacerad under den kursadministrativa sektionen administrativa enhet vid PUN. Sjudarhöjdens kapacitet bestäms av hotellbyggnadens storlek som totalt inrymmer 88 enkelrum.

PUN beräknar totalt 22 elever per kurs, plus kursledare och lärare. Detta innebär att för närvarande kan, med hänsyn till hotelldelens kapacitet, samtidigt hållas endast tre fulla kurser, vilka då ianspråktar ca 75 rum. Vid "maximalt" utnyttjande står således 13 rum tomma. Som framgår av riksförsäkringsverkets RK-rapport "Driftkostnader för Sjudarhöjden" (Dnr RK 111:11) var medelantalet övernattningar för Sjudarhöjden under budgetåret 1974/75 ca 60 per dygn. Denna låga beläggningssiffra i förhållande till det tillgängliga antalet hotellrum förklaras från PUN bl. a. med att utvecklingen har gått mot allt fler kurser med kortare kurstid än fem dagar samt den något ojämna säsongmässiga beläggningen. Det är framförallt månaderna mars–juni samt augusti som har låg utnyttjandegrad på hotellrummen. I genomsnitt har dessa månader endast 47 övernattningar per dygn.

Denna låga beläggning är den huvudsakliga förklaringen till den höga dygnskostnaden per deltagare. Således beräknas i ovan nämnda RK-rapport att kostnaden per deltagardag 1975/76 uppgick till 226 kr. Motsvarande

kostnad vid andra av PUN utnyttjade internat beräknas till ca 180 kr.

För närvarande pågår en utbyggnad av bl. a. hotelldelen till 100 platser. Detta kommer enligt PUNs beräkningar att leda till en sänkning av kostnaden per deltagardag till ca 200 kr. Oberoende av denna utbyggnad måste PUN lösa problemet med det låga kapacitetsutnyttjandet. Om PUN, med nuvarande kapacitet, höjer medelantalet övernattningar från ca 60 per dygn till ca 70 per dygn innebär detta besparingar på enl. preliminära beräkningar 250 000 kr. per år.

Under budgetåret 1974/75 förlade PUN totalt 37 kurser till andra internat än Sjudarhöjden. Kurserna vid dessa internat pågick huvudsakligen i fem eller fyra dagar. Omfattningen var totalt 2 881 deltagardagar vilket motsvarade ca 20 % av det totala antalet deltagardagar för PUNs kurser under budgetåret.

PUN bör fortsättningsvis vid sin årliga planering för kursgården Sjudarhöjdens beläggning i första hand prioritera 5–10–15 etc. – dagarskurser. De kortare kurserna bör förläggas till andra internat. Det är vid denna planering viktigt att PUN, i den mån man inte själv kan utnyttja kursgården för längre kurser, beaktar det totala behovet och utbudet av internatkapacitet inom statsförvaltningen så att man inte enbart tillgodoser den egna kursverksamhetens krav.

6.3 *PUNs verksamhetsredovisning*

Vid en genomgång av PUNs anslagsframställningar har bl. a. följande iakttagelser gjorts. PUN har i ringa omfattning sökt beskriva verksamhetens resultat och/eller effekter i relation till uppfattade problem. Vidare har PUNs verksamhetsbeskrivningar utformats olika år från år vilket försvårat jämförelser över tiden. RRV anser det vara naturligt att en viss utveckling och därmed förändring sker av verksamhetsredovisningen. Därvid bör dock kravet på kontinuietet tillgodoses genom att tidigare års redovisningar omtransformeras till det nya beskrivningssättet. PUN har överhuvud taget inte i sina anslagsframställningar sökt beskriva eller än mindre analyserat olika verksamheters och därmed förknippade kostnaders utveckling över tiden. En anledning till att PUNs kostnadsredovisning kompliceras är att PUNs verksamhet finansieras med två anslag (B 20 och E 12). Några motiv för denna dubbelfinansiering torde idag ej finnas. PUN bör med syftet att förenkla och förbättra budgeterings- och uppföljningsarbetet verka för att anslaget E 12 avvecklas.

Bilaga 4 Utbildning och administrativ utveckling

1 Inledning

1.1 *Rapportens syfte*

Statskontoret har efter hemställan från utredningen av den statliga personalutbildningen åtagit sig att dels lämna uppgifter om statskontorets utbildningsverksamhet dels redovisa hur utbildning kan användas som ett instrument i administrativt utvecklingsarbete.

I en rapport som överlämnades till utredningen i september 1975 har statskontorets externa utbildningsverksamhet redovisats.

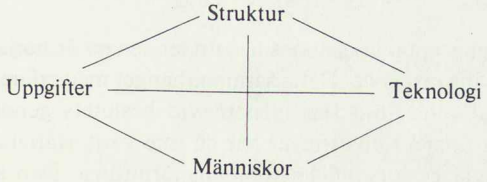
Syftet med föreliggande rapport är således att redovisa hur utbildning kan användas som ett instrument i administrativt utvecklingsarbete. Rapporten utmynnar därför inte i bestämda rekommendationer beträffande utbildningens användning i administrativt utvecklingsarbete eller förslag till organisatoriska former och resurser för detta slag av verksamhet.

Varken utbildning eller administrativ utveckling är enkelt definierade begrepp. Båda begreppen är effektivitetssyftande men personalutbildning inrymmer flera former och inriktningar som lämpligare låter sig beskrivas från andra utgångspunkter än administrativ utveckling. Det är därför motiverat att redan inledningsvis försöka ange hur begreppen används här.

1.2 *Vad menas med administrativ utveckling?*

Rubrikens fråga innehåller två delfrågor. Vad skall utvecklas och hur skall detta ske? På den första delfrågan kan svaret ges genom att använda de vanliga orden för att beskriva administration. Administrativ utveckling är då åtgärder i syfte att förbättra planering, organisation, ledning, samordning och kontroll. Eftersom en stor del av produktionen i förvaltningen består av kontorsarbete med hjälp av kontorstekniska hjälpmedel betraktas också utveckling av administrativa produktionsmetoder som en form av administrativ utveckling.

Ett annat sätt att besvara frågan är att utgå från en modell av en organisation:



Organisationen har vissa mål eller *uppgifter* som den skall utföra. Den gör detta genom att *Människor* arbetar på ett visst sätt och med vissa hjälpmedel dvs. med en viss *teknologi*. Arbetet utförs inom ramen för vissa tämligen stabila förhållanden ifråga om arbetsfördelning, normer och administrativa rutiner, dvs. en viss *struktur*.

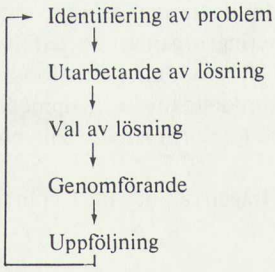
Genom administrativ utveckling förändras någon eller några av de organisationsvariabler som figuren anger i syfte att uppnå förbättringar. I begreppet administrativ utveckling innefattas således

- förändringar i organisationsstrukturen, t. ex. upprättande av nya organisatoriska enheter, införande av nya arbetsuppgifter eller ändring av arbetsfördelning,
- förändringar i kunskap och synsätt,
- förändringar i arbetsprocesser, t. ex. ändring av regler för beslutsfattande och informationsbearbetning,
- förändringar i administrativa system och rutiner, t. ex. avseende personal- och ekonomiadministration,
- förändringar i resurssammansättning, t. ex. val mellan personal och olika tekniska hjälpmedel,
- förändringar av målformuleringar, t. ex. utformning av mätbara mål och delmål samt metoder för mätning av måluppfyllelse.

Frågan om hur administrativ utveckling sker eller bör ske är omöjlig att ge allmänt accepterade svar på. En hel del förändringar sker mer eller mindre omärkligt genom att individer och grupper successivt anpassar sig till nya omständigheter. En administrativ rutin som tillämpas på ett visst sätt vid en tidpunkt kan t. ex. tillämpas på annat sätt vid en senare tidpunkt utan att någon planmässig förändring vidtagits.

I detta sammanhang skall därför den avgränsningen göras att administrativ utveckling avser planerade förändringar.

En planerad förändring innehåller alltid moment av medvetna ställningstaganden. I allmänna ordalag kan därför administrativ utveckling beskrivas som en besluts- eller problemlösningsprocess med följande välkända steg:



En mycket påtaglig uppmärksamhet har under senare år börjat ägnas åt förändringsprocessens utseende. Detta sammanhänger med erfarenheten att intentioner i beslut inte alltid slår igenom vid beslutets genomförande. Flaskhalsen för att uppnå förbättringar har då inte varit svårigheten att få fram förslag som vid beslutstillfället förefallit förnuftiga. Den kritik som

riktats mot traditionellt sätt att bedriva administrativ utveckling har framför allt gällt bristande hänsyn till sociala och psykologiska problem vid förändringar.

Problem av detta slag aktualiseras påtagligt först i samband med genomförandet av en förändring. Mot denna bakgrund har beteendevetenskapliga idéer kommit att starkt påverka den senaste tidens utveckling av modeller och synsätt vid genomförande av administrativa förändringar och utbildning som medel i förändringsarbete har fått ökad aktualitet och betydelse.

1.3 *Utbildning som medel i administrativt utvecklingsarbete*

Administrationen inom en myndighet omfattar olika funktioner, t. ex. olika chefsfunktioner, kontorsservice, personaladministration, ekonomiadministration, administrativ rationalisering och planering. De personer som verkar inom dessa funktioner har en mer eller mindre omfattande yrkesutbildning inom respektive fackområden.

Den grundläggande yrkesutbildningen ombesörjs nu i ökad utsträckning av det reguljära utbildningsväsendet. Inom statsförvaltningen finns härutöver såväl grundläggande yrkesutbildning som fort- och vidareutbildning inom olika administrativa fackområden. Den yrkesutbildning det här är fråga om syftar primärt till att bygga upp den kompetens som erfordras för att personalen löpande skall kunna fullgöra olika administrativa uppgifter. Förbättrade kunskaper hos den administrativa personalen förväntas självfallet leda till en effektivare verksamhet. Yrkesutbildningen kan därmed ses som ett självständigt och verksamt medel för att nå ökad effektivitet.

En ur administrativ utvecklingssynpunkt viktig del av den statliga personalutbildningen utgör den utbildning som är avsedd för specialister inom olika funktioner som ekonomiadministration, personaladministration och rationalisering. Statskontoret som har centralt ansvar för rationaliseringsutbildningen i förvaltningen har i huvudsak inriktat sin utbildningsverksamhet på grundutbildning och påbyggnadsutbildning inom det egna fackområdet. Därmed har statskontoret bidragit till att förse statsförvaltningen med specialister på ADB, AR- och KR-området.

Utbildning som medel i administrativt utvecklingsarbete måste emellertid ges en vidare innebörd. Administrativt utvecklingsarbete berör inte enbart de administrativa funktionerna i en myndighet. Organisationsförändringar, införande av nya system för personal- och ekonomiadministration, tillämpning av ADB-teknik m. m. berör i hög grad också linjefunktionerna. I princip är det därför nödvändigt att utgå från att all personal som berörs av administrativa förändringar också utgör potentiella målgrupper för utbildning i samband med administrativ utveckling.

Utbildning som medel i administrativt utvecklingsarbete får härmed också andra funktioner att fylla än att skapa yrkes- och specialistkunnande. Det blir då fråga om hur utbildning kan användas i samband med probleminventering, problemanalys och utformning av lösningar och förslag, hur utbildningen kan användas för att initiera och stimulera till administrativt utvecklingsarbete samt hur utbildningen används för att åstadkomma motivation och kunnande för att nya lösningar skall fungera effektivt.

I denna rapport redovisas hur utbildning kan användas i dessa olika

avseenden. Utbildning som är av yrkesförberedande och direkt yrkesinriktat slag vad gäller specialistbefattningar inom det administrativa området inklusive administrativ rationalisering behandlas således inte såvida inte denna utbildning är direkt föranledd av en bestämd utvecklingsåtgärd.

1.4 *Utredningsarbetets uppläggning*

Underlaget för denna rapport har erhållits genom litteraturstudier, studier av administrativa utvecklingsprojekt samt intervjuer med specialister på utbildning och administrativ utveckling. Litteraturstudierna har omfattat böcker och tidskriftsartiklar inom områdena pedagogik, organisationsutveckling samt administrativ rationalisering. En pedagogisk konsult har anlitats för att redovisa utvecklingstendenser inom det pedagogiska området.

En genomgång har gjorts av projekt som statskontoret genomfört i syfte att få fram exempel på hur utbildning har använts. Härutöver har exempel erhållits som resultat av ovannämnda intervjuer. I ett fall har därutöver konsult anlitats för framtagning av exempel.

Intervjuserien med specialister på utbildning och administrativ utveckling har syftat till att ge underlag för analys av utbildningens roll i förändringsarbete. Följande frågeområden har därvid belysts

- exempel på utbildning som medel i administrativt utvecklingsarbete,
- problem vid användning av utbildning,
- utvecklingstendenser av betydelse för användning av utbildning,
- utbildningens roll i framtiden vid administrativt utvecklingsarbete.

Sammanlagt har ett tjugotal personer intervjuats inklusive företrädare för de centrala personalorganisationerna på den statliga sidan.

1.5 *Rapportens disposition*

Rapporten har i det följande delats upp i fyra kapitel. I kapitel 2 diskuteras några utvecklingstendenser i fråga om sättet att bedriva administrativt utvecklingsarbete och pedagogik. Därefter redovisas ett antal exempel på utbildning i samband med administrativt utvecklingsarbete. I kapitel 4 beskrivs och diskuteras olika sätt att använda utbildning med hänsyn till hur utbildningen fogas in i utvecklingsarbetet. Slutligen diskuteras ett antal konsekvenser av pågående utveckling beträffande utbildningens roll i administrativt utvecklingsarbete.

2 Några utvecklingstendenser i administrativt utvecklingsarbete och pedagogik

2.1 *Administrativt utvecklingsarbete*

Att förändra administrativa förhållanden innebär att man måste bilda sig en uppfattning om det tillstånd man vill uppnå efter förändringen. Man måste alltså på ett teoretiskt plan skaffa sig en bild av det önskvärda. Men i och med detta har ingen verklig förändring skett. Först i och med att förhållandet i

verkligheten har antagit ett nytt utseende är förändringsprocessen genomförd. Dessa två processer motsvarar de i utredningssammanhang vanliga begreppen utredningsprocess respektive genomförande.

Det är ganska vanligt i AU-sammanhang att ett omfattande arbete läggs ned på utredningsprocessen. Detta är i och för sig inte anmärkningsvärt med tanke på att administrativa förändringar av någon omfattning sällan kan göras ogjorda. Det gäller därför att på det teoretiska planet vara så väl förberedd som möjligt.

Ofta görs utredningsarbetet av en tillkallad expert eller projektgrupp som efter problemanalysen lägger fram förslag till lösning. I samband med att förslagen övervägs informeras de berörda och dessa förutsätts sedan ändra sitt beteende i enlighet med det beslut som träffas.

Denna beskrivning av den traditionella modellen för administrativa förändringar är självfallet mycket förenklad men gäller i sina huvuddrag för de flesta typer av administrativa förändringar i förvaltningen.

Det karakteristiska för detta sätt att bedriva AU är att utredningsprocessen och genomförandeprocessen hålls åtskiljda – först utredning sedan genomförande. Utredningsarbetet domineras ofta såväl ifråga om urval av de väsentliga problemställningarna som ifråga om analys och framtagning av lösningar av experter. Experternas ansvar för utredningen sträcker sig fram till den tidpunkt när förslag lämnas till uppdragsgivaren. Denne har makt att besluta om genomförandet.

I allmänhet är emellertid uppdragsgivaren inte identisk med de människor som berörs dvs. som praktiskt skall genomföra en beslutad förändring. Ett effektivt genomförande förutsätter därför att uppdragsgivaren antingen utnyttjar sin maktställning genom att utdela sanktioner om inte beslutet genomförs eller positivt motiverar de berörda till ett effektivt genomförande. Möjligheten att utnyttja maktställningen för att åstadkomma ett effektivt genomförande blir mindre ju större krav detta ställer på insikt och engagemang hos de människor som skall svara för det praktiska handlandet.

De senaste årens forskning och debatt om rationalisering och administrativ utveckling har i stor utsträckning varit inriktad på att utveckla former för att bedriva AU.

Det finns en allt större enighet om behovet att ersätta det expertdominerande tillvägagångssättet med former som medger inflytande för de som berörs av förändringarna. Två utvecklingslinjer kan här urskiljas.

Den ena har sitt ursprung i forskning om administrativa utvecklingsproblem och har under de senaste åren starkt influerats av beteendevetenskapliga studier. Företrädarna för denna utvecklingslinje har ofta sin förankring i professionella utredningsorganisationer och vid universiteten.

Den andra utvecklingslinjen har sitt ursprung i den allmänna utvecklingen mot demokratisering av arbetslivet och har sin förankring framför allt i de fackliga organisationerna.

Skillnaden mellan dessa båda utvecklingslinjer har främst tagit sig uttryck i olika prioriteringar när det gäller formerna för de anställdas medverkan i administrativt utvecklingsarbete.

Medan företrädarna för den förstnämnda utvecklingslinjen framför allt inriktat sig på att studera villkoren för effektiva förändringsprocesser har de fackliga organisationerna framför allt strävat efter att skaffa formella

möjligheter till insyn och inflytande över beslut i administrativa utvecklingsfrågor. Den formella grunden för detta inflytande utgörs av lagar och avtal som ingåtts mellan parterna på arbetsmarknaden. Valet av mål och medel i det administrativa utvecklingsarbetet, som tidigare i stor utsträckning självständigt avgjorts av arbetsgivare och experter, blir härigenom en fråga som de anställda garanteras formella inflytandemöjligheter över genom sina fackliga företrädare.

Medverkan i AU-arbetet av de berörda grundar sig i den professionella diskussionen på uppfattningen att effektiva förändringar förutsätter engagemang och insikt om förändringens innebörd. Detta engagemang och denna insikt kan uppnås om de berörda ges rimliga möjligheter att påverka olika faser i ett förändringsförlopp. Det räcker således inte med att information om beslut ges inför dess genomförande. Istället måste insikt och engagemang byggas upp redan i samband med problemidentifiering och problemanalys och genom aktiv medverkan i problemlösningsarbetet.

Detta resonemang har också medfört att expertens roll i AU-arbetet satts ifråga. Istället för att vara den som tillhandahåller såväl frågor som svar bör experten tillhandahålla hjälpmedel i utredningsarbetet. En viktig uppgift är att hjälpa till att sätta igång och vidmakthålla en inlärningsprocess som leder till att de berörda i ökad utsträckning själva kan analysera problemen och formulera lösningarna. Det långsiktiga syftet härmed är att öka organisationens anpassnings- och utvecklingsförmåga. Det kan ses som ett egenvärde att olika nivåer i en organisation förmår att kritiskt värdera och ompröva de administrativa förhållandena.

Alltmer betonas vikten av att bedriva AU-arbete ur ett helhetsperspektiv. Detta helhetsperspektiv avser dels nödvändigheten att ta hänsyn till att olika organisationsvariabler är nära förbundna med varandra dels nödvändigheten av att lägga upp förändringsarbetet så att genomförandet av de lösningar som utvecklas underlättas redan från början.

Med det förra avses det förhållandet att ingrepp t. ex. i organisationsstrukturen inte kan göras utan att detta får effekter på det administrativa och sociala systemet. Vidare ligger i detta ofta också en kritik av att man i AU-arbete oftast inriktar sig på tekniska och strukturella problem och även i de fall när problemen är av social natur söker lösningar i strukturella och administrativa åtgärder.

Den senare aspekten på helheten avser att framhålla nödvändigheten i att försöka åstadkomma integration mellan utredningsprocess och genomförande eller om man så vill den process där de nya lösningarna formuleras i teorin och den process som leder till att lösningarna omsätts i praktisk handling. Integrationen åstadkommes genom att de berörda har en psykologisk och kunskapsmässig beredskap för förändringen. Den skarpa övergången från ett tillstånd till ett annat som kännetecknar traditionellt AU-arbete förändras därmed till en successiv övergång.

2.2 *Pedagogiska utvecklingstendenser*

I Sverige utvecklades den s. k. undervisningsteknologin snabbt under 1960-talet. Inte minst gällde detta inom personalutbildningen. Intresset inriktades på förfinade metoder att formulera undervisningsmål, att klassificera under-

visningsmetoder mest lämpade att nå mål på olika nivåer, att utveckla mätmetoder för olika slags mål osv.

För praktiskt bruk har en uppsättning rekommendationer utvecklats som tillsammans sammanfattar det undervisningsteknologiska synsättet på utbildning.

- Före undervisning bör man så noggrant som möjligt ha bestämt vad eleverna ska ha lärt sig efter undervisningen. Detta görs genom att undervisningsmål formuleras i form av eftersträvade elevbeteenden.
- Undervisningsstoffet bör analyseras för att informationsbitar och arbetsuppgifter ska kunna placeras in i lämplig ordning och onödigt stoff skalas bort.
- Undervisningen bör genomföras med så mycket elevaktivitet som möjligt och eleverna bör så snabbt som möjligt få veta hur de löser uppgifterna.
- Olika undervisningshjälpmedel bör utnyttjas i lagom variation. Både AV-hjälpmedel som stöd för lärarens undervisning och olika slag av självinstruerande läromedel för individuell inlärning.
- Efter undervisningen bör elevernas kunskapsinhämtning kontrolleras i enlighet med de uppsatta målen.

Det undervisningsteknologiska synsättet liknar den "gamla skolans" katederundervisning så tillvida att utgångspunkten är att kunskaper och färdigheter finns på ena sidan katedern. Det pedagogiska problemet är att finna effektiva metoder för att förmedla kunskaper och färdigheter till andra sidan katedern. Undervisningsteknologin har framför allt inriktats på att effektivisera kunskapsförmedlingen i kurser av olika slag.

Under de senaste åren har undervisningsteknologin börjat ifrågasättas framför allt på tre väsentliga punkter:

1. Undervisningsteknologins metoder för att formulera mål, att analysera undervisningsstoffet, och att mäta inlärningsresultaten, förutsätter att någon i förväg kan bestämma vad som är rätt och vad som är fel. Men verkligheten ser inte alltid ut på det sättet!

2. Undervisningsteknologin utgår från den syn på mänsklig inlärning, där förstärkning av elevens reaktioner ges en avgörande betydelse för lärandet. Alltfler pedagoger börjar nu istället tillmäta elevens inre motivation större betydelse. Istället för att leda elevens inlärning med belöningar, tror man att elevens inneboende nyfikenhet och upptäckarlust ger grunden för ett mer meningsfullt lärande.

3. Kraven på medbestämmande i utbildning har rests i alltfler sammanhang. Deltagare i olika utbildningar kräver inflytande och medansvar i den undervisning de tar del av. För att svara upp mot de kraven –och stimulera och uppmuntra dem – blir undervisningsteknologins arbetsmetoder ofta hindrande.

Parallellt med utvecklingen av undervisningsteknologin har en annan pedagogisk utveckling ägt rum, med andra utgångspunkter och en annan inriktning: Gruppdynamisk träning.

I gruppdynamisk träning utgår man från deltagarnas egna beteenden och roller. Att utgå från sig själv och varandra blir samtidigt både mål och innehåll i träningen. Man studerar sitt samspel med de andra deltagarna, sina känslor och inbördes relationer, kommunikationen (eller bristen på kommunikation),

osv. Genom de erfarenheter och upplevelser som deltagarna då får, kan de lära sig sådant som

- hur man upplevs av andra,
- ökad medvetenhet och insikt om sitt eget beteende och sina egna känslor, hämningar osv.,
- hur en grupp fungerar.

I gruppdynamisk träning blir kunskapsförmedling något underordnat. Läraren/handledaren blir mera en som ger stöd, en som hjälper gruppen att analysera och tolka det som händer.

Gruppdynamisk träning har förekommit i Sverige sedan 1950-talet, men det är först de senaste 5–10 åren som den fått någon större spridning. Framför allt har gruppdynamisk träning blivit vanlig i samband med chefsutveckling och arbetsledarutbildning.

Det finns i dag många olika former av gruppdynamisk träning. Det finns rena s. k. sensitivitetsträningskurser: en kursvecka som helt inriktas på att hjälpa den enskilde deltagaren att bättre förstå sig själv och sitt sätt att vara. Man arbetar helt ostrukturerat, helt inriktat på det som händer här-och-nu, men låter reaktioner och spänningar växa fram, som man sedan analyserar och bearbetar.

Men det finns också en hel skala av annan gruppdynamisk träning med mer eller mindre strukturerat och förutbestämt innehåll, t. ex. övningar som inriktas på avgränsade delar av mänskligt samspel (att lyssna aktivt, att ge och ta i samarbete, kreativ problemlösning, att lösa konflikter, osv.). Ofta möter man idag också inslag av gruppdynamiska övningar i utbildningar med helt annan huvudinriktning.

Gruppdynamisk träning (i första hand sensitivitetsträning) är en kontroversiell metod. Bland dem som deltagit finns många som är starkt positiva, men också de som är mycket negativa. Och ofta är de här ställningstagandena förbundna med starka känsloargument. Några har också varnat för att sensitivitetsträning kan innebära risker för psykiska skador. Denna kritik har lett till att Socialstyrelsen under 1975 genomfört en undersökning av omfattningen av de påstådda riskerna. Man konstaterade i sin rapport "att efterfrågade aktiviteter totalt sett spelar en mycket underordnad roll som utlösande orsak till psykisk sjukdom".

Erfarenheterna av gruppdynamisk träning i olika former har lett till att man börjat utgå från delvis samma idégrund också i utbildningar som i första hand ska behandla sakfrågor och ämneskunskap. T. ex. har man tagit fasta på att känslor, attityder och värderingar påverkar vårt sätt att ta emot andras kunskap; att all inlärning samtidigt innehåller både förståndsmässiga och känslomässiga aspekter – båda aspekterna finns med, och har betydelse i varje lärsituation. Man poängterar också att varje deltagare har bidrag att ge till andras inlärande, att motivationen för inlärandet ökar om deltagaren själv tar ansvar för vilka frågor som behandlas i utbildningen. Ny information blir meningsfull först när deltagaren kan sätta den i relation till sitt tidigare vetande.

Om effektiv kunskapsförmedling kan ses som nyckelord i den syn på utbildning som representeras av undervisningsteknologin, kan problemlös-

ning ses som nyckelord i det här alternativa synsättet på utbildning, som ofta brukar kallas organisk utbildningssyn.

Detta ska inte tolkas så att problemlösning aldrig förekommer i undervisningsteknologin, eller att organisk utbildning aldrig innefattar kunskapsöverföring. Men olika utgångspunkter och grundsyn leder till olika betoning av vad som är viktigt. Förenklat kan man sammanfatta de olika ståndpunkterna så här:

Folk lär sig bäst genom att man talar om för dem, hur det förhåller sig.	Folk lär sig bäst när de själva får upptäcka hur saker och ting förhåller sig. En konsekvens av det är att varje lärsituation bör utgå från de frågor och problem som eleverna har.
Det pedagogiska huvudproblemet består i att få folk att ta emot lärostoffet.	
Som utbildare/lärare måste jag i förväg analysera vad eleven ska lära sig, och hur det bäst kan ske. Och jag måste lägga ner möda på att presentera mitt material tillräckligt tydligt.	Det pedagogiska huvudproblemet består i att skapa lärsituationer, som svarar mot deltagarformulerade frågor/problem, och som är tillräckligt rika på möjligheter till erfarenheter och upplevelser.

Det finns en tydlig tendens att allt fler utbildare allt oftare ger uttryck för den ståndpunkt som sammanfattas i högra spalten.

I organisk utbildningssyn betonar man att lärandet bör ses som förändring. Förändring av arbetet, förändring av den människa som utför arbetet, eller förändring av arbetsförhållanden och arbetsmiljö. Eller samtidig och kompletterande förändring i dessa avseenden.

För att detta ska bli möjligt, också i praktiken, krävs att lärandet i utbildning och lärandet i vardagsarbetet knyts ihop. De problem som behandlas i utbildningen ska utgå från deltagarnas arbetssituation, och de idéer och lösningar som tas fram under utbildning ska konfronteras med, och prövas i deltagarnas hemma-arbetsmiljö.

En nödvändig konsekvens av detta blir att gränsen mellan utbildning, andra utvecklingsåtgärder och annat arbete suddas ut alltmera. Utbildning blir, med det här synsättet, allt mindre detsamma som "kurs". Det blir allt svårare att mäta och redovisa kunskapsinhämtande i prov och antal kursdagar.

Det här är en av grundtankarna i organisationsutveckling, ett begrepp som blivit alltmera uppmärksammat de senaste åren. Det finns många uppfattningar om vad organisationsutveckling egentligen är, men alla har det gemensamt att man vill öka organisationens (företagets, myndighetens) möjligheter att fungera som inlärningsmiljö.

En definition av organisationsutveckling som betonar just det pedagogiska elementet, är den här: Med organisationsutveckling vill man åstadkomma en sådan samverkan mellan individer och grupper i en organisation, att förmågan till självförnyelse och självkontroll ökar, att man lär sig att organisera sig på olika sätt alltefter situationens krav, och att man kontinuerligt utvecklar valmöjligheter som svarar mot ändrade betingelser i en föränderlig miljö.

Det finns en parallellitet när det gäller utvecklingen på det pedagogiska

området och utvecklingen ifråga om sättet att bedriva administrativt utvecklingsarbete. I det senare fallet betonas alltmer vikten av kunskapsuppbyggnad och personalmedverkan i problemlösningsarbete. Inför förestående administrativa förändringar framhålls nödvändigheten av att förbereda förändring och utveckling genom att påverka attityder och motivation hos berörda intressenter. Den ökade tonvikt som läggs vid beteendevetenskapliga metoder och synsätt är ett uttryck för detta. Tesen om "det föränderliga samhället" används ofta som huvudargument för organisationsutveckling och tillämpningar av organisk syn i personalutbildningen.

Utbildningen ska vara en del och ett medel i det större förändringsperspektivet. De utbildningsmetoder man använder ska vara sådana att de ger bieffekter i form av högre förändringsberedskap, en större förmåga och vilja att utveckla sig i takt med förändrade krav. Men i och med att det blivit allt vanligare att knyta ihop utbildning och förändring blir det berättigat att ställa frågor som: "Är alla förändringar positiva?", "Positiva för vem? ", "I vems intresse ställs krav om nya förändringar?", "Är det utbildningens uppgift att bidra till att fortlöpande anpassa människor till de nya, yttre krav som hela tiden ställs?"

Frågor av detta slag har på senare tid fört in politiska och ideologiska frågeställningar i den pedagogiska debatten. Till den debatten har brasilianaren Paulo Freire lämnat uppmärksammade bidrag genom sin s. k. frigörande pedagogik. Freire menar att utbildningen kan ge verksamma bidrag i kampen för att frigöra människors skapande och reflekterande förmåga, initiativkraft och handlingsförmåga.

3 Exempel på utbildning i administrativt utvecklingsarbete

3.1 *Utbildning i personaladministration*

Sedan 1973 bedriver statens personalutbildningsnämnd (PUN) och statens personalnämnd (SPN) gemensamt en kurs i personaladministration. Kursen är ett försök att genom utbildning initiera och stödja personaladministrativt utvecklingsarbete på myndigheterna – en uppgift som PUN och SPN i övrigt fullgör genom att bl. a. bistå myndigheterna med konsultinsatser.

Kursen skiljer sig från centralt anordnade kurser i allmänhet genom den starka vikt som läggs vid att kursen skall ingå som ett led i planerad utvecklingsverksamhet på myndigheterna.

Kursens syfte är

att förse myndigheterna med underlag för att utveckla sin personaladministration

att belysa olika synsätt på personaladministration

att pröva möjligheterna till likformig handläggning av personaladministrativa frågor

att pröva olika samarbetsformer för att åstadkomma en personaladministrativ utveckling

Utbildningen avser också att utgöra ett led i en fortsatt kontaktverksamhet mellan PUN/SPN och deltagande myndigheter.

Kursen vänder sig till myndigheter som har eller avser att påbörja

personaladministrativt utvecklingsarbete. Sammanlagt deltar 4–5 myndigheter per kurs. Deltagarna från en myndighet skall representera den personaladministrativa funktionen, personalorganisationerna och linjeorganisationen. Kravet på sammansättning av deltagargrupperna gör att varje myndighet kan sända 4–6 representanter per kurs. Motiven för denna deltagarsammansättning i utbildningen är kopplingen till utvecklingsarbetet och nödvändigheten av att flera intressenter deltar i detta. Vidare ökar möjligheterna att bygga utbildningen på deltagarnas erfarenheter och kunskapsbehov som aktualiserats genom pågående eller planerad medverkan i utvecklingsarbetet.

Utbildningen omfattar i sin nuvarande utformning fem faser:

1. Förberedelsearbete inför internatperiod 1
2. Internatperiod 1,5 dagar
3. Arbete på den egna myndigheten inför internatperiod 2
4. Internatperiod 2,5 dagar
5. Uppföljningsdagar

Utbildningen påbörjas på den egna myndigheten i form av förberedelsearbete inför den första internatperioden. Förberedelsearbetet, som genomförs enskilt och i grupp, omfattar dels en nulägesbeskrivning av hur personaladministrativa frågor handläggs, dels en beskrivning av områden som är angelägna att förändra. Den första internatperioden är uppbyggd kring ämnesblocken personaladministrativ planering, planeringssamtal och personalpolitik. Dessutom planeras internatperiod 2 och hemarbete på den egna myndigheten under mellanperioden. Den andra internatperioden, som genomförs ca 1 månad efter den första, är till största delen deltagarstyrd. Uppläggning och innehåll bestäms på grundval av de önskemål om vilka problemområden deltagarna vill ha belysta. Avsikten är att innehållet i internatperioden så långt som möjligt ska arbetas fram av deltagarna själva. Härigenom skapas förutsättning för att utbildningen ska fungera som ett konkret stöd till myndigheternas utvecklingsarbete.

Hittills har ca 130 personer från ett 30-tal myndigheter deltagit i utbildningen.

3.2 *INFO-ES*

Bakgrund

Ett för statsförvaltningen nytt sätt att bedriva information och utbildning i administrativa frågor representeras av RRVs, SPNs, PUNs och statskontorets gemensamma projekt "information och utbildning för effektivitet i statsförvaltningen" (INFO-ES).

Projektet initierades ursprungligen av RRV. Verket gjorde den bedömningen att införandet och vidareutvecklingen av programbudgetering och av SEA-systemet i statsförvaltningen skulle underlättas genom en intensiv informations-och utbildningsinsats. Denna insats skulle primärt vända sig till verksledningar och andra chefer i den civila statsförvaltningen.

RRV fann skäl tala för en gemensam satsning av RRV, statskontoret, SPN och PUN. Dels föreligger det ett nära samband mellan dessa myndigheters

fackområden dels bedriver samtliga utbildning som på olika sätt är effektivitetssyftande.

Projektet planerades för en fyraårsperiod. De två första åren avsåg förberedelser och de två senare – fr. o. m. 1974/75 – genomförande.

Förberedelser

Förberedelsearbetet har letts och samordnats av en styrgrupp sammansatt av representanter för de fyra myndigheterna. Den högsta ledningen för projektet utövas av verkscheferna. Gemensamma arbetsgrupper har tagit fram underlag och utarbetat förslag till mål, innehåll och uppläggning av utbildnings- och informationsinsatser under genomförandefasen.

En viss förskjutning i fråga om målen för projektet ägde rum under förberedelsearbetets gång. Ursprungligen var det dominerande syftet att höja kunskapsnivån i fråga om administrativa system och metoder med särskild tonvikt på SEA-systemet. Detta syfte tonades ned till förmån för syftet att stimulera intresse för administrativa utvecklingsfrågor och få till stånd en mer probleminriktad diskussion mellan företrädare för de s. k. ES-myndigheterna och chefer i förvaltningen. Denna målförskjutning kom också att påverka uppläggningen av de planerade utbildningsinsatserna. Således valdes konferensformen för att ge relativt stort utrymme åt erfarenhetsutbyte och diskussioner.

Genomförande

Syftet med INFO-ES projektet kan sammanfattas i följande punkter. Verksamheten skall

- stimulera intresset för administrativ utveckling i statsförvaltningen
- initiera förändringsprocesser på myndigheterna
- öka kunskapen om olika medel för effektivisering samt
- öka kunskaper om ES-myndigheternas möjligheter att medverka i effektiviseringsarbetet.

I detta syfte genomförs två typer av konferenser. Därtill sprids publikationer av olika slag bl. a. ett informationsblad i tidningsform till samtliga anställda i den civila statsförvaltningen.

Den första typen av konferens avser verkschefer. Sammanlagt genomförs ett tiotal verkschefskonferenser om vardera 1,5 dag under ledning av ES-myndigheternas chefer. Innehållet i dessa konferenser är endast delvis förplanerat. Stort utrymme ges för deltagarna att ta upp angelägna frågeställningar till diskussion.

Den andra typen av konferenser (ES-konferens) vänder sig till chefspersonal under verkschef i den civila statsförvaltningen samt till vice ordföranden i myndigheternas centrala företagsnämnder. Inbjudan för deltagande i konferens går till myndigheterna som har möjlighet att sända fyra personer. Deltagare från en myndighet närvarar vid samma konferens som genomförs i nära anslutning till den verkschefskonferens vid vilken myndighetens chef deltagit.

Sammanlagt genomförs ett 20-tal ES-konferenser, vilket innebär att ca 100

myndigheter och mellan 400–500 personer deltar.

ES-konferenserna leds av en representant från var och en av de fyra ES-myndigheterna. Konferenserna har givits en problemorienterad uppläggning med stort utrymme för erfarenhetsutbyte och diskussioner. Under ca 1 dag har också deltagarna möjlighet att fördjupa sig i vart och ett av de fackområden som de fyra ES-myndigheterna företräder.

Som underlag för konferenserna har ES-myndigheterna dels framställt gemensamt material. I detta ingår dels praktikfall dels en skrift – Effektiv statsförvaltning – i vilken de fyra myndigheterna var för sig och inom sina respektive arbetsområden beskriver metoder och tekniker i effektivisteringsarbetet. Härutöver har myndigheterna var för sig framställt korta skrifter som utgör kompletterande informationsmaterial vid konferenserna men som dessutom sprids i andra former.

INFO-ES-projektet är, i förhållande till övriga utbildnings- och informationsinsatser som genomförts för denna målgrupp i administrativa utvecklingsfrågor, en stor satsning. Chefstjänstemän är t. ex. mycket sparsamt representerade i statskontorets externa kursverksamhet.

Även i uppläggning skiljer sig projektet från traditionell kursverksamhet bl. a. därigenom att flera personer från samma myndighet deltar vid ett tillfälle och att detta äger rum i anslutning till att även chefen för myndigheten deltagit i en föregående konferens.

3.3 *Utbildning och vardagsrationalisering inom försvaret*

Sedan några år har försvarets rationliseringsinstitut (FRI) aktivt verkat för att initiera och stödja vardagsrationalisering (VR) inom försvarsmyndigheterna. I detta syfte har en samarbetsgrupp för VR bildats. Myndigheterna företräds av en kontaktman som kan vara organisationsföredragande, administrativ chef etc. och FRI tillhandahåller sekretariat.

Med vardagsrationalisering avser FRI löpande rationalisering som bedrivs inom en avgränsad organisationsenhet eller funktion under chefens ledning och med egna resurser. Målet med verksamheten är att "stimulera och uppmuntra människor i olika befattningar till att aktivt delta i utformning och utveckling av sin egen och gruppens arbetssituation. Detta uppnås genom att var och en sätter sig in i förutsättningar för sitt eget och gruppens arbete samt föreslår förbättringar. Förslagen genomförs i samverkan med målsättningen att uppnå ökad effektivitet, bättre arbetsmiljö och ökad arbetstillfredsställelse samt härigenom även uppnå kostnadsminskningar". (PM 1975-06-03, Samarbetsgruppen för VR inom försvaret).

Samarbetsgruppens och FRIs uppgift är att stimulera och stödja myndigheternas VR-aktiviteter genom erfarenhetsutbyte, information, utbildning och rådgivning. Över 200 personer har genomgått FRIs 3-dagarskurs i vardagsrationalisering.

Denna kurs syftar till att väcka intresse för VR-frågor och lära ut olika metoder av intresse i detta sammanhang. I kursen försöker man åstadkomma en direkt koppling till deltagarmyndigheternas egna förhållanden. Ett led i detta är att deltagarna före kursen ska utföra ett förberedelsearbete som bl. a. omfattar följande frågeställningar.

- Vilka förändringar är aktuella under de närmaste åren och hur kommer dessa förändringar att påverka myndigheternas och din egen arbetssituation?
- Vilka krav på anpassningsåtgärder kommer dessa förändringar att medföra?
- Vilka åtgärder behöver vidtas för att få VR-idén introducerad, spridd och accepterad på myndigheten?
- Hur bör Er myndighet lämpligen organisera och bedriva VR?
- Analysera hur VR-arbetet idag bedrivs på den egna myndigheten!
- Utforma ett enkelt utkast ill handlingsprogram för den egna myndighetens VR för det närmaste året!

I första hand vänder sig kursen till en grupp deltagare från en myndighet. Avsikten med detta är att åstadkomma en bättre förankring och spridning av kunskapsstoffet samt underlätta förberedelsearbetet och erfarenhetsutbytet under kursens gång.

Kursens uppläggning bygger i stor utsträckning på praktikfall, grupparbete och diskussioner. Förberedelsearbetet utgör härvid ett av underlagen till kursens olika programpunkter.

Följande programpunkter ger en uppfattning om kursens innehåll

- att arbeta i grupp
- chefernas, medarbetarnas och FRIs ansvar, roller och befogenheter i VR-sammanhang
- arbetssätt och systematik vid VR
- att arbeta med förändringar
- kartläggning och analys av arbetsbelastning och arbetsfördelning
- att starta och bedriva VR på den egna myndigheten
- att arbeta med VR i projektform
- myndighetsvis VR-planering, utkast till handlingsprogram.

Med hjälp av denna utbildning vill FRI föra ut ett sätt att arbeta med rationalisering som innebär att den enskilda organisatoriska enheten, dvs. chef och medarbetare, på egen hand ska identifiera problem, utforma lösningar och genomföra dessa. Vid sådana rationaliseringsinsatser skall man självfallet utnyttja tillgängliga experter men dessa får inte ensamma styra förändringsarbetet.

3.4 *Utbildning vid invandrarverket*

Bakgrund

Inom invandrarverket utvecklades 1970–73 ett ADB-system för utlänningsärende (SU). Systemet som togs i drift maj 1973 har till syfte att

- producera beslutsunderlag i tillstånds-, medborgarskaps- och avlägsnandeärenden
- ge underlag för kort- och långsiktig verksamhetsplanering
- utföra statistiska beskrivningar.

Införandet av SU innebar att framtagning av beslutsunderlag i hög grad mekaniserades. Ett manuellt kortregister har lagrats i en databas, till vilken är ansluten 24 st bildskärmsterminaler. Beslutsunderlag för ärendehandläggning samt planeringsunderlag och statistik skrivs ut maskinellt. Organisatoriskt innebär detta att en ny enhet – registerenheten – skapats. Enheten är organiserad på fyra grupper som utgör samma slag av arbetsuppgifter men för olika medborgarskap. Registergrupperna levererar beslutsunderlag i olika ärenden och betjänar på det sättet ett antal handläggare.

Organisatoriskt skiljer sig lösningen från det preliminära systemförslagets funktionella indelning av registerenheten. Förslaget upptog en organisation i fyra sektioner

- en sektion för förbehandling av indata m. m.
- en registrerings- och frågesektion
- en sektion för efterbehandling av utdata
- en sektion för aktmaterialet m. m.

Delvis som en följd av utbildningen konkretiserades tankar om självstyrande grupper i nuvarande organisation.

Utbildningsplanering

I den förstudie om utbildningsfrågor som gjordes i samband med att det preliminära systemförslaget lagts framgick att

- ca 100 personers arbetsuppgifter skulle förändras eller försvinna – dessa personer bedömdes ha behov av grundkunskaper om systemet och systemförändringens innebörd
- ca 55–60 personer behövdes för att sköta det nya systemet – dessa behövde kunskaper om arbete vid bildskärmsterminal och manuella kringrutiner
- ca 25 handläggare utnyttjade beslutsunderlag som systemet producerade – dessa behövde kunskap om hur systemet kunde och skulle utnyttjas.

Två personaladministrativa problem kom sedermera att påverka genomförandet av planerad utbildning. Den föreslagna specialiseringen av registerenhetens organisation övergick ca ett år före planerad systemstart i diskussioner om arbetsrotation och arbetsvidgning.

Det andra problemet gällde rekryteringen till registerenheten. Utlysning och tillsättning av tjänster på registerenheten kunde ske först sedan förhandlingar om tjänsternas inplacering avslutats. Utbildningen inför genomförandet av systemet måste härigenom planeras in under en kort tidsperiod mellan tillsättning och systemstart.

Utbildning – kurser

Tre utbildningsinsatser av kurstyp anknöt direkt till den förstudie som gjorts. En fjärde utbildning – arbetsmöten – behandlas separat i nästa avsnitt.

Den första kursen, kallad DATA I, gav en orientering om ADB och system SU. Kursen varade i två dagar och genomfördes drygt 1 år före systemstarten för 112 personer. Följande ämnen ingick

- bakgrund till förändringen
- nuvarande arbetsrutiner
- vad är ADB?
- bildskärm och magnetbandsinkodare
- det nya inforamtionssystemet
- organisation och arbetsuppgifter
- registerenheten
- framtiden.

Som lärare engagerades medlemmar i systemgruppen. Under kursen påbörjades diskussioner om arbetsrotation och nya former för inflytande. Systemgruppen fick då klart för sig att den arbetsorganisation som skulle väljas för registerenheten inte kunde bygga på långtgående specialisering av arbetsuppgifter och traditionella ledningsformer.

I en enkät som genomfördes en tid efter kursen uttryckte personalen överlag en positiv inställning till arbetsvidgning, arbetsrotation och delvis självstyrande grupper.

Åtta månader före stystemstarten genomfördes en omläggningsutbildning omfattande två dagar och ca 60 deltagare. Ämnen som ingick var

- systemöversikt
- olika slag av ärenden/tillstånd
- omföring av registerkort till terminalunderlag (övning)
- bildskärmskunskap (demonstration/övning)
- omläggningsrutiner
- handledd träning i inmatning av terminalunderlag.

Arbetet med registeromläggning fungerade som en utbildningsperiod under vilken den personal som senare skulle arbeta på registerenheten fick tillfälle att arbeta med terminalerna och i viss mån pröva system med arbetsrotation.

När registerenheten var bemannad ca en månad före systemstart genomfördes en befattningsutbildning av personalen. Programmet omfattade fem dagar och innehöll

- invandrarverkets organisation
- registerenhetens uppgifter
- systemöversikt
- förbehandling av ärenden
- registrering via bildskärm
- efterbehandling och arbete i dossierarkiv
- samarbetsträning och självstyrande grupper.

Utbildningen genomfördes i två omgångar, 3 + 2 dagar, med fyra grupper. Planeringen var sådan att så gott som varje dag mellan det datum då rekryteringen till enheten var klar och driftstart täcktes av utbildning.

Utbildning – arbetsmöten

Den hittills beskrivna utbildningen är en driekt följd av tekniska och organisatoriska förändringar. Den genomfördes i traditionell kursform.

Eftersom befattningsutbildningen skedde med de verkliga arbetsgrupperna på registerenheten ägnades samarbetsfrågor visst utrymme i denna utbildning.

Ett inslag i utredningsarbetet som hade utbildningskaraktär var de så kallade arbetsmötena. Tre till åtta månader före systemstart hölls fyra sådana möten vars syfte var att förbereda och bygga upp den nya registerenhetens organisation. Huvuddelen av tiden ägnades åt grupparbeten som var förberedda av utredningsgruppen.

Frågor som behandlades på arbetsmötena var

- arbetsfördelning och rotation
- svårighetsgrad på arbetsuppgifter
- utbildningsbehov
- lokalplanering
- former för självstyre.

Efter arbetsmötena fastställdes en instruktion för registerenhetens arbetsformer.

Arbetsmötena kan ses som ett försök att sammankoppla utbildning och problemlösning. Uppläggningen av mötena innebar att personalen själv i grupparbeten fick utforma sina framtida arbeten. I det preliminära systemförslaget sågs utbildning enbart som ett medel för att underlätta det tekniska genomförandet.

3.5 *Utbildning i anslutning till RAFA-utredningen*

Bakgrund

RAFA-utredningen (rationalisering av den allmänna försäkringens administration) syftar till att rationalisera den stora mängden rutinbetonade arbetsuppgifter som förekommer inom den allmänna försäkringen. Detta innebär att tidigare manuellt registrerade data överförs till centrala dataregister.

De enheter inom försäkringsväsendet som behöver använda centralt registrerade data förses med terminaler. RAFA-systemet omfattar tre delsystem: sjukförsäkring, pension och bidrag.

Systemgenomförandet sker etappvis och bygger på att de nya rutinerna testas genom försöksverksamhet innan de införs på samtliga kassor i landet. Omläggningen till det nya pensionssystemet påbörjade i januari 1973 och barnbidragen började utbetalas via försäkringskassan från 1974. Sjukförsäkringsreformen trädde i kraft vid samma tidpunkt. Hösten 1972 installerades den centrala dataanläggningen vid RFVs tekniska byrå i Sundsvall.

Utbildningsplanering

Försäkringskassans personal berörs traditionsenligt av omfattande utbildning. Det reguljära kursprogrammet innehåller utbildning för alla personalkategorier vid kassorna. Den centrala utbildningsfunktionen inom RFV kompletteras med motsvarande funktioner inom försäkringskassornas administrativa avdelningar. Den omfattande utbildningsverksamheten har

medfört att utbildningsorganisationen är väl etablerad och att det åtminstone på centralkontoren finns teknisk utrustning och lokaler för utbildningsändamål.

Utbildning planeras således dels centralt inom RFV, dels vid de enskilda försäkringskassorna. Planeringen samordnas vid konferenser varje halvår. Inom varje kassa finns ett utbildningsråd där utbildningsprogrammet presenteras innan det fastställs av kassans ledning. Rådet består av representanter för personalorganisationerna samt för utbildnings- och personalfunktionen inom kassan.

RAFA-projektets utbildningsenhet bildades sedan systemförslaget godkänts. Till enheten knöts personal från RFVs utbildningsenhet. RAFAs utbildningsenhet har bestått av tre personer, varav en sysslat med informationsfrågor. Därutöver har personal från olika enheter inom RFV och RAFA anlitats för kortvariga arbetsuppgifter ca ett arbetsår per budgetår.

RFVs utbildningsenhet utarbetar det reguljära kursprogrammet för hela försäkringsväsendet. Kassornas utbildningsledare administrerar kurserna enligt de centrala planerna.

RAFAs utbildningsenhet har arbetat med att planera och utforma sådan utbildning som direkt föranletts av projektet. Sedan en kurs har planerats, kursmaterial utarbetats och centrala kurser har planerats, kursmaterial utarbetats och centrala kurser genomförts med kassornas utbildnings- och arbetsledarepersonal övertar RFVs utbildningsenhet ansvaret för den vidare administrationen.

Några egentliga analyser av utbildningsbehovet inför systemgenomförandet har aldrig gjorts. Det har ansetts naturligt att en så grenomgripande förändring i arbetsrutinerna som RAFA-systemet innebär fordrar omfattande utbildning av berörd personal.

Utbildningen inom RAFA har genomgående varit upplagd så att information i form av broschyrer först har gått ut till all personal. Därefter har utbildning i kursform vidtagits. Inledningsvis fordrades orienterande ADB-information för chefstjänstemän på kassorna. I anslutning till att systemet genomförts har motsvarande information getts lokalt för den berörda personalen. Denna orientering har beskrivit systemet i tekniska termer men hela tiden kopplat till fackproblemen. Orienteringskurserna för chefer har genomförts ett tiotal gånger på olika platser i landet.

Utbildningens genomförande

RAFA-utbildingen är genomgående upplagd enligt en s. k. trestegsmodell. Det är en modell som tillämpas även för annan utbildning som ges till kassapersonalen. En av anledningarna till att denna modell följs är att den utbildning som systemen krävt har karaktären av massutbildning. Under perioden mars 1973 till juli 1974 utbildades 7 200 personer.

Steg 1 innebär att utbildningen anordnas centralt för chefer, arbetsledare och utbildningsrepresentanter från centralkontoren. Denna personal ansvarar för att de nyheter som utbildningen förmedlar genomförs i produktionen samt därmed också för att övrig berörd personal på kassorna får del av utbildningen.

Steg 2 innebär utbildning av föreståndarna på lokalkontoren – ombesörjd

av de som utbildats i steg 1. Avsikten är att lokalkontorsföreståndarna i sin tur skall kunna tjänstgöra som lärare på sina arbetsplatser.

Steg 3 innebär utbildning av den personal som är direkt berörd i sitt arbete av de nyheter som kursen behandlar. T. ex. registerpersonal på central- och lokalkontor.

Utbildningen är i stort sett lika utformad oavsett steg i modellen och målgrupp. I praktiken har steg 2 och 3 sammankopplats eftersom kassorna i de flesta fall föredragit att utnyttja centralkontoret i länet.

Det material som användes under kurserna utarbetades av RAFAs utbildningsgrupp och personalen i tillämpningsgrupperna. Materialet innehöll en allmän systemöversikt följd av de nya avsnitt i de handböcker som reglerar arbetet på kassorna. I vissa fall fanns också kompletterande förklaringar till de nya anvisningarna. Därutöver bestod materialet av arbetsböcker med övningsexempel.

I de fall övningarna skulle lösas vid terminalen hade databaserna utökats med speciella utbildningsposter. Med hjälp av identifikationsbegrepp och kontroller kom övningstransaktionerna ej att störa den normala produktionen.

Utbildningsmodellen som beskrivits har två väsentliga fördelar. Alla personalkategorier får ingående lära känna de nyheter som utbildningen tar upp. Vidare sparas tid genom att arbetsledarna på de lokala kassorna fungerar som lärare för sina underställda. Av praktiska skäl har denna senare fördel ej kunnat utnyttjas fullt ut. En förutsättning för att nå dessa effekter är också att det centrala utbildningsansvaret endast omfattar steg 1. Sedan detta genomförts ansvarar kassornas utbildningsledare för att de fortsatta stegen planeras och genomförs i så god tid att de är klara då t. ex. en ny försäkringsbestämmelse eller handläggningsrutin träder i kraft. Denna lösning innebär att skiftande lokala förhållanden kan vägas in i detaljplaneringen av utbildningsstegen.

Uppföljning av utbildning har skett med hjälp av standardformulär som gett en bild av deltagarnas attityder till och uppfattning om en just avslutad kurs. Varje enskilt delområde inom respektive etapp har bedömts med hänsyn till innehåll, arbetsform och material.

Man har ej försökt mäta vilken inverkan kurserna haft på deltagarnas förmåga att lösa kommande arbetsuppgifter med hjälp av de nyförvärvade kunskaperna. Fellistor från systemet har dock använts som utvärderingsinstrument.

3.6 *Försöksverksamhet vid lokal skattemyndighet*

Bakgrund

I slutet av 1972 fick riksskatteverket (RSV) av regeringen i uppdrag att i samarbete med statskontoret utföra organisationsundersökningar hos lokala skattemyndigheter (LSM) med syfte att bl a. utarbeta förslag om organisationsmodell(er) för dessa.

Förslag till generella organisationsmodeller lämnades i en rapport på våren 1974. På hösten samma år fick RSV i uppdrag att i samarbete med statskontoret bedriva försöksverksamhet på grundval av föreslagna organi-

sationsmodeller. En arbetsgrupp inom RSV har fungerat som försöksledning och försöksverksamhet har bedrivits vid tre LSM.

Försöksverksamhetens genomförande

En huvuduppgift under försöksverksamheten har varit att utifrån givna förutsättningar beträffande myndigheternas personalstyrka och lokaler anpassa de generella organisationsmodellerna till försöksmyndigheterna. Ett viktigt syfte har därvid bl. a. varit att utforma arbetsorganisationen så att personalen erhåller ökad variation i arbetsuppgifter och större bredd på sina kunskaper. Försöksverksamheten kan indelas i en utvecklingsfas och en tillämpningsfas. Utvecklingsfasen har lagts upp så att problemlösning och kunskapsuppbyggnad integrerats. Genom bred personalmedverkan har man dels försökt bygga upp kunskap inom LSM att så långt möjligt själva ansvara för och ta om hand utformningen av konkreta lösningar, dels skapa en beredskap ifråga om kunskaper, attityder och förväntningar inför tillämpningen av nya organisationsmönster.

I det konkreta arbetet med försöksverksamheten har följande steg genomgåtts:

1. Inför försöksverksamheten kartlades försöksmyndigheternas interna organisation, personalsituation m. m. varvid alla anställda på myndigheterna intervjuades om upplevda problem, brister och fördelar med befintlig organisation.
2. Ett seminarium med arbetsgruppen, fögderichefer och biträdande fögderichefer på försöksmyndigheterna genomfördes under 1 1/2 dag, varvid olika frågor i samband med försöksverksamheten behandlades.
3. För varje LSM genomfördes därefter ett organisationsseminarium under två dagar med fögderiledning och personalrepresentanter. Deltagarna genomförde under seminariet en analys av den egna myndighetens arbetsuppgifter och samband mellan dessa. Arbetsgruppen hjälpte därvid till genom att tillhandahålla metoder för denna analys. Vid seminariet grupperades även arbetsuppgifterna så att en ny arbetsorganisation skapades utifrån de förutsättningar som givits i nämnda rapport.
4. Bemanningsfrågor och lokalfördelning löstes därefter i samråd mellan fögderiledning och personalrepresentanter. Bemanningsfrågorna löstes informellt. Någon utlysning av tjänster förekom således inte. I möjligaste mån togs hänsyn till personliga önskemål om arbetsuppgifter.
5. Efter det att den nya organisationen började tillämpas i slutet av 1974 genomfördes ett veckolångt seminarium med deltagare från samtliga myndigheter. Deltagarna representerade olika personalkategorier. Syftet med seminariet var att öka förståelsen för bl. a. samarbets- och ledarfrågor. Vidare introducerades system för produktionsplanering och internbudgetering. I syftet ingick att deltagarna från respektive LSM genom intern seminarieverksamhet skulle föra utvecklingsarbetet vidare.

3.7 *Organisationsutveckling vid STORDATA*

Bakgrund

STORDATA[1] är en av landets största dataservicebyråer och har som huvudsaklig uppgift att bistå en större industrikoncern med kompetens inom hela dataområdet. Företagets verksamhet är uppdelad på två områden, dataproduktion och systemutveckling. Cirka 300 personer är sysselsatta med dataproduktion, medan systemutvecklingssidan sysselsätter cirka 100 personer.

För att utvärdera ett stort system benämnt TOTIS, som utvecklats av systemutvecklingssektorn (S) vid STORDATA anlitades en extern konsult. Dokumentationen av systemet vara dock så bristfällig, att en sådan utvärdering visade sig vara omöjlig. Samtidigt som detta uppdrag formulerades tillsattes en ny chef för systemutvecklingssektorn. Denne konstaterade nästan omedelbart att det existerade ett flertal problem inom S och att den bristfälliga dokumentationen bara var *ett* symptom på dessa problem.

Det ursprungliga uppdraget omformulerades till att gälla en mer generell analys av sektorns sätt att fungera samt medverkan i olika slags förbättringsåtgärder. Tyngdpunkten i uppdraget skulle läggas vid analyser av sektorns interna och externa relationer.

Datainsamling och diagnos

Vid en inledande diskussion preciserade klienten[2] sin problembild ytterligare. Vid detta tillfälle beslöts att personalen skulle informeras på ett stormöte av konsulten och klienten tillsammans. Vidare enades konsulten och klienten om vilka personer som kunde vara lämpliga att intervjua.

Allteftersom informationsinsamlingen fortgick konstaterade konsulten att flera av problemen eller symptomen som identifierats inte kunde anses vara isolerade till S enbart, utan var likartade inom andra sektorer eller antogs gälla för STORDATA som helhet. En annan iakttagelse var att även om vissa symptom kunde iakttas inom S så kunde orsakerna till dessa ligga utanför sektorns gränser.

I den diagnos som gjordes efter bearbetning av informationsmaterialet pekade konsulten på problem inom en rad områden. Diagnosen skulle sedan användas som underlag för ett seminarium med företrädare för olika delar av STORDATA.

Utifrån diagnosen beskrev konsulten därefter ett antal områden som kunde vara tänkbara att i ett längre tidsperspektiv vidareutveckla. De föreslagna områdena var bl. a. följande

- förbättring av möjligheterna att i verksamheten bättre avspegla marknadens krav, önskemål, behov etc,
- förändring av organisationsstrukturen så att onödiga avgränsningskonflikter undvikes och att strukturen är anpassad till omgivningen,
- för S gäller att den nya organisationen utvecklas till ett effektivt redskap för utvecklingsarbete med de krav som kan ställas på ett framgångsrikt systemarbete,
- personalutvecklingen bör systematiseras och inriktas mot kompetens, utbildning, karriärsystem, rekrytering etc.

[1] Namnet är fingerat för att garantera företaget anonymitet.

[2] Termen "klient" används i texten för att beteckna dels chefen för S, dels STORDATA som helhet.

Seminariet

Syftet med seminariet var att personer från systemutvecklingssektorn och andra delar av STORDATA skulle ta fram olika åtgärder för att komma till rätta med de problem som angivits i diagnosen. Inför seminariet betonades att man inte skulle vara förhindrad att ifrågasätta diagnosen och de problemanalyser som genomförts.

I seminariet deltog 25 personer, bl. a. fackligt valda personalrepresentanter från S.

Seminariet startade med att chefen för S gav en bakgrundsteckning samt gav sin personliga syn på STORDATAs och S' problem.

Därefter gav konsulten ytterligare material till seminariedeltagarna. Först gavs en resumé över det tillvägagångssätt som tillämpats i arbetet hittills. Sedan presenterades en teoretisk arbetsmodell för organisationsutveckling. Därefter presenterades den problembild som konsulten funnit uppdelad i ett antal problemdimensioner.

Dessa dimensioner sammanfördes sedan i fyra problemområden, som vart och ett blev föremål för ett grupparbete:

– *Grupparbete 1.*
Relationen mellan S och dess omgivning inkl. STORDATA och dess omgivning

– *Grupparbete 2.*
S' organisationsstruktur inkl. STORDATAs struktur

– *Grupparbete 3.*
Planering och styrning

– *Grupparbete 4.*
Personal och personalutveckling

Resultaten från dessa grupparbeten behandlades sedan i ett avslutande grupparbete som syftade till att generera förslag till lösningar eller åtgärder och att prioritera mellan dessa.

Chefen för S avslutade seminariet genom att presentera en lista över åtgärder, som han ansåg skulle kunna genomföras inom ett år och som han kunde ta ansvar för. VD hade dessförinnan markerat sin positiva inställning till seminariet. Listan hade följande utseende:

- Ny formell organisation för S.
- Planeringssystemen inom S ses över.
- Frågan om underhållsprogrammering löses i samarbete med sektorn för dataproduktion.
- En kompetensutredning startar.

Dessa åtgärder för S kompletterades sedan med åtgärder som avsåg hela STORDATA:

- Utredning om STORDATAs omgivningsrelationer med tonvikt på marknadsfunktionen.

- Utveckling av ett fungerande ekonomiskt styrsystem.
- Definition och analys av STORDATAs utvecklingsansvar för koncernens administrativa utveckling.
- Kompletterande organisationsutvecklingsaktiviteter dels i samband med organisationsförändringar, dels för att skapa en "öppen dialog" och ett ökat förtroende, dels för att vidareutveckla ledningsmönstret.

Utvärdering

Ett halvår efter seminariet kan konstateras att den föreslagna organisationsförändringen genomförts och den nya organisationen verkar fungera bra. Motivation och engagemang för att vidareutveckla denna nya organisation finns. Ett nytt planeringssystem har introducerats och har utvecklats av flera medarbetare tillsammans. Ett ökat samarbete har kommit till stånd med sektorn för dataproduktion och uppkomna konflikter löses på ett mer omgående sätt. Slutligen har en kompetensutredning slutfört sitt arbete i vilket medarbetare inom sektorn har medverkat.

För STORDATAs del totalt sett har utredningen om omgivningsrelationerna avslutat sitt arbete och en remissomgång har påbörjats. Ett nytt ekonomisystem är under utveckling och diskussioner med koncernledningen om STORDATAs ansvar för den administrativa utvecklingen har startat.

Organisationsutvecklingsprocessen inom STORDATA fortsätter och beräknas fortsätta under en längre tidsperiod. Under denna period kommer ytterligare ett antal utbildningsmoment av seminariekaraktär att genomföras. Dessa kommer att inriktas på specifika problem och mer beröra grupprocesser och interpersonella relationer.

Mer konkret har den nämnda kompetensutredningen utmynnat i förbättringsförslag både avseende den tekniska kompetensen och den interpersonella kompetensen. Dessutom finns det också förbättringsförslag avseende andra delar av verksamheten. De förslag som har framkommit och som man nu arbetar vidare med är bl. a. följande:

- Utveckling av system för individplanering innefattande planeringssamtal, utbildningsplan, "job-rotation" m. m.
- Översyn av rutiner för introduktion av nyanställd personal.
- Ledarutveckling.
- Utveckling av anpassade budgeterings- och planeringssystem med avseende på den nya organisationen.

Detta förbättringsprogram skall vara genomfört under ett och ett halvt år, dvs. vid årskiftet 1976/77.

Den process som pågått inom STORDATA har till stor del karaktären av utbildning eller inlärning.

STORDATA och S fick en samlad bild av verksamheten ur flera olika aspekter, vilket ledde till en ökad förståelse för problemens karaktär och orsaker. Detta medförde också att det var lättare att kommunicera kring problemen och finna lösningar.

Seminariet kan ses som det mest betydelsefulla steget i denna process, eftersom det var första gången som så många personer samtidigt samverkade i en problemlösningsaktivitet av detta slag.

Den modell för seminariet som tillämpades kan schematiskt beskrivas i nedan följande steg:

Steg 1 Förberedelser inför seminariet genom inläsning av diagnos och översiktliga utvecklingsbehov.

Steg 2 Initiering av seminariet av de seminarieansvariga, dvs. klienten (chefen för systemutvecklingssektorn) och konsulten.

Steg 3 Genomförande av grupparbete 1–4 uppdelat på faserna problemprioritering samt åtgärdsgenerering och åtgärdsprioritering.

Steg 4 Kommentarer från konsulten samt en diskussion kring seminariet inför den avslutande gruppuppgiften.

Steg 5 Genomförande av grupparbete 5 som innebar att grupperna fick göra en totalbedömning av vilka problem och lösningar som man borde satsa på.

Steg 6 Diskussion i plenum för att man skulle kunna åstadkomma en samordning och planering av aktiviteterna.

Steg 7 Ledningen tog ett direkt ansvar för att vissa aktiviteter kommer att genomföras och att uppföljning kommer att göras.

3.8 *Organisationsutveckling i en norsk kommun*

Bakgrund

Initiativet till projektet togs av kommunens ledning. Den direkta anledningen till initiativet var ett behov att komma till rätta med problem i samband med en kommunsammanslagning som tidigare ägt rum. Kommunsammanslagningen hade bl. a. inneburit att en ny organisationsplan antagits och att vissa funktioner centraliserats.

Projektet kan indelas tidismässigt i tre faser. Startfasen varade i ca 1 1/2 år och följdes av en fas som innebar en utvidgning av projektet till nya avdelningar och grupper och slutligen en avslutningsfas efter vilken projektet formellt upphörde. Projektet varade i ca 3 1/2 år.

Startfas

Upptakten till projektet var en konferens med ett 50-tal personer från kommunen vid vilken representanter för en konsultfirma redogjorde för sin syn på utveckling av organisationer.

Konsultfirman genomförde därefter en intervjuserie med chefer i kommunen. Intervjuerna bildade underlag för en 3-dagarskonferens med högre tjänstemän. Även politiker deltog i konferensens avslutande skede. Konferensen lades upp så att olika åsikter om problem i verksamheten och lämpliga åtgärder för att lösa dessa konfronterades mot varandra. Konferensens uppläggning innebar ur inlärningssynpunkt främst att deltagarna fick ökad kunskap om vilka problem i verksamheten som man på olika håll i organisationen såg som väsentliga och att man fick möjlighet att klara ut vad

som låg bakom meningsskiljaktigheterna. Konferensen innebar också att överenskommelse kunde träffas om hur projektet skulle drivas i fortsättningen.

En ledningsgrupp tillsattes med uppgift att planlägga och leda projektet. Gruppens första uppgift var att utforma projektets mål. Dessa formulerades i tämligen allmänna termer. Man skulle eftersträva större flexibilitet och förändringsförmåga i de olika organisationsenheterna för att dessa snabbare skulle kunna anpassa sig till nya krav från omgivningen. Sådana samarbetsformer skulle eftersträvas som skapande bättre trivsel i organisationen. Detta förutsatte att arbetsuppgifter och arbetssituation utvecklades så att naturliga mänskliga behov av utveckling och lärande i jobbet bättre tillgodosågs.

Med dessa utgångspunkter fann man det angeläget att så många som möjligt deltog i utvecklingsarbetet.

Samtliga anställda i kommunen inbjöds till studiecirkelverksamhet. Omkring 100 tjänstemän anmälde sig. Ett tiotal studiegrupper med blandad sammansättning bildades, dvs. personer från olika nivåer och avdelningar sammanfördes i en grupp. Dessa grupper träffades var för sig ett tiotal gånger och dessutom gemensamt några gånger.

Studiegruppernas möten behandlade dels frågeställningar hämtade ur utdelad litteratur om organisations- och samarbetsproblem dels kartlade grupperna samarbetsproblem i förvaltningen. Varje grupp analyserade också sitt eget sätt att fungera på vid varje möte med syfte att bättre lära sig förstå det sociala samspelet i gruppen.

De gemensamma mötena användes dels för informationsutbyte mellan grupperna och dels mellan grupperna och de engagerade konsulterna. Vid dessa möten hölls också föreläsningar i organisationsteori.

Studiegruppsverksamheten genomfördes på fritiden under en 4-månaders period och skapade förutsättningar för konkreta utvecklingsförsök på enskilda avdelningar.

Utvidning av projektet

Denna fas i projektet innebar försök att tillämpa de utvecklingsidéer som behandlats i studieverksamheten. Vid kommunens tekniska avdelning prövades nya arbetsformer i samband med ett vägbygge.

En projektgrupp bildades med utgångspunkt i de erfarenheter och kunnande som behövdes för vägbygget. Projektgruppen kom därigenom att innehålla representanter för alla berörda organisationsenheter och nivåer.

Samtidigt som gruppen löste sina uppgifter genomgick den ett utbildningsprogram i samarbetsträning. De nya arbetsformerna har efter detta första försök börjat tillämpas mer allmänt inom den tekniska sektorn.

Även inom kommunens ekonomiavdelning startade ett utvecklingsarbete. Detta drevs av en grupp personer som valts av de anställda. Arbetet inriktades till en början på att finna interna organisatoriska lösningar som gav möjlighet för de anställda att lära sig nya arbetsuppgifter. Så småningom kom man även att decentralisera den ekonomiska planeringen och kontrollen så att de olika avdelningarna i kommunen mer aktivt deltog i budgetbehandlingen.

I samband med att detta utvecklingsarbete kom igång restes krav på mer

information från övriga delar av kommunen. Ett avtal ingicks med de fackliga organisationerna som gav dessa ett större inflytande över målsättning och genomförande.

Vidare genomfördes arbetsseminarier med tjänstemän i centrala positioner i kommunen, fackliga förtroendemän och politiker. Vid dessa seminarier behandlades bl. a. modern organisationsteori. Vidare fick deltagarna pröva att tillämpa alternativa arbetsformer på vanliga kommunala uppgifter.

Efter dessa arbetsseminarier påbörjades utvecklingsarbete vid flera avdelningar i kommunen. Inom skolsektorn inleddes ett utvecklingsarbete med ett seminarium vilket gav impulser till förändring av det ekonomiska planeringssystemet inom skolsektorn. Inom kommunens parkförvaltning påbörjades ett utvecklingsarbete som syftade till att öka självständigheten hos arbetslagen inom förvaltingen. En förutsättning för detta var emellertid att de berörda utvidgade sitt kunnande till de nya problemställningar och uppgifter som skulle följa av större självständighet.

Som ett led i utvecklingsarbetet genomfördes därför ett utbildningsprogram för samtliga berörda i vilket man behandlade olika fackområden i parkförvaltningens arbete.

Avslutningsfas

Projektet drevs med hjälp av en ganska stor insats från konsultfirman. Ledningsgruppen spelade också en central roll i projektet.

Inom flera enheter i kommunen hade utvecklingsprojekt startat. Konsultfirman föreslog att projektet formellt skulle upphöra och att ansvaret för vidareutvecklingen skulle föras ut till de olika avdelningarna. Lokala samarbetsorgan, som avtalats om mellan kommun och de fackliga organisationerna, skulle fungera som ledningsgrupper för det fortsatta utvecklingsarbetet.

4 Olika sätt att använda utbildning

4.1 *Inledning*

I detta kapitel diskuteras olika sätt att använda utbildning i administrativt utvecklingsarbete. De exempel som redovisats i kapitel 3 har valts med hänsyn till att de tillsammans representerar många olika varianter på utbildning. Exemplen skiljer sig åt i en rad olika avseenden, t. ex. ifråga om utbildningssyfte, utbildningens innehåll, målgrupper, pedagogisk uppläggning och utbildningens roll i förändringsarbetet som helhet.

I det följande har valts att diskutera utbildningens användning med hänsyn till dess roll i förändringsarbetet som helhet. Med denna utgångspunkt kan man dela upp sättet att använda utbildning i tre huvudkategorier.

För det första kan utbildningen användas som ett medel att initiera och stödja administrativt utvecklingsarbete. För det andra kan utbildningen användas inom ramen för utvecklingsprojekt som ett hjälpmedel för utredningsarbete och genomförande av förändringar. För det tredje kan utbildning eller kunskapsuppbyggnad ges en avgörande roll i uppläggning och genomförande av förändringar. Man kan tala om ett pedagogiskt angreppssätt i förändringsarbetet.

4.2 *Utbildning för att initiera och stödja förändring*

Personalutbildning sker vanligtvis i form av kurser anordnade av myndigheternas interna utbildningsfunktioner eller av statliga och privata utbildningsorgan. Dessa kurser vänder sig i allmänhet till särskilda kategorier av befattningshavare eller personer med vissa förkunskaper.På det administrativa området är kurserna vanligtvis inriktade på att förmedla faktakunskaper samt metod- och teknikkunnande. Som medel för att åstadkomma förändringar i effektiviserande riktning har denna traditionella utbildningsform en indirekt och underordnad roll och har på denna grund kritiserats på flera sätt. Bl. a. påtalas svårigheterna att på detta sätt nå ut till en tillräckligt bred krets av medarbetare för att de idéer, metoder och tekniker som utbildningen behandlat skall slå igenom i kursdeltagarens hemmamiljö. Ett annat problem med samma effekt är att kursdeltagaren i praktiken ensam får ta ansvaret för att omsätta nya kunskaper i sitt arbete. De medarbetare, över-, sido- och underordnande, som utgör intressenter i utbildningen involveras inte i utbildningsprocessen. Kritik riktas ofta också mot bristen på situations- och problemanpassning av kurserna.

I den organiska utbildningssynen som tidigare refererats betonas utbildningens samband med förändring av organisation, administration och arbetsmetoder.

En praktisk pedagogisk konsekvens av detta är att deltagarnas behov av information som fordras för att åstadkomma en förändring tillförs i den takt som deltagarna kräver och att ansvaret för att ta fram denna information inte uteslutande åvilar lärare/experter utan i samma mån ligger på deltagaren och dennes medarbetare. En annan konsekvens är att förändringsidéer som föds under en utbildning förankras i deltagarens hemmamiljö, dvs. hos dem som berörs av en förändring.

Några av de exempel som redovisas i kapitel 3 kan ses som försök att tillämpa dessa idéer. Syftet att stimulera och understödja initiativ till administrativt utvecklingsarbete är framträdande i INFO-ES-verksamheten, utbildningen i personaladministration samt FRIs VR-utbildning. Dessa utbildningsinsatser vänder sig till myndigheterna som har att utse en grupp deltagare. Avsikten därmed är att åstadkomma en bredare förankring av de förändringsidéer som utbildningen kan ge impulser till. I utbildningens uppläggning ingår också som ett viktigt inslag att deltagarna genom egna förberedelser skall svara för en del av utbildningsinnehållet. Erfarenheter och problem i den egna verksamheten utgör en del av det material som behandlas under utbildningens gång. I olika grad har man också försökt att göra utbildningen handlingsinriktad i den meningen att planer eller program för att tillämpa och vidareutveckla förhållandena på den egna myndigheten diskuteras eller arbetas fram under utbildningen.

Det finns flera andra exempel på att centrala utbildningsanordnare tagit fasta på detta synsätt i syfte att genom utbildning initiera och stödja administrativt utvecklingsarbete.

Landstingsförbundet utvecklade för några år sedan ett utbildningspaket, kallat Resurs, som används i syfte att starta utvecklingsprocesser på bred bas på arbetsplatserna. Utbildningspaketet är utformat så att det kan genomföras på flera olika sätt i internatform, i seminarieform och som studiecirkel.

Liknande satsningar görs inom den privata sektorn. Ali-Rati säljer t. ex. ett utbildningspaket kallat AR genom chefer, som syftar till att göra chefer och medarbetare inom administration och kontor förändringsberedda och själva i stånd att medverka i AR-arbetet inom företaget.

4.3 *Projektanknuten utbildning*

Med projektanknuten utbildning avses sådan utbildning som planeras inom ramen för ett bestämt utredningsuppdrag eller projekt. Utbildningen kan planeras innan projektet startat, under projektets gång eller i samband med genomförandet av förändringar. Samma förhållande gäller genomförandet av utbildningen som kan infalla vid projektets start, under pågående projektarbete eller i samband med förändringarnas genomförande.

Målgrupper för utbildningen kan vara de personer som ingår i projektorganisationen, ledningsgrupp, arbetsgrupper, referensgrupper och/eller direkt berörd personal och användare av ett nytt system eller nya rutiner.

Den övervägande delen av den utbildning som ges i anslutning till projekt är inriktad på att förmedla sådana kunskaper som erfordras för att få ett nytt system att fungera. Det är m. a. o. fråga om utbildning av berörd personal eller användare. I de flesta stora projekt används även utbildning och information som ett hjälpmedel att förankra förändringsidéer hos den personal som kommer att beröras av förändringarna. I samband med systemutveckling för ADB är det då oftast fråga om orienterande utbildning i systemarbete och datorernas användningsmöjligheter och funktionssätt.

Utbildning kan också sättas in i början och under pågående utredningsarbete. Utbildningen kan då genomföras i syfte att skapa en gemensam referensram inom projektorganisationen beträffande utredningsuppdragets karaktär, tillvägagångssätt i utredningsarbetet samt förmedla kunskaper om de metoder och tekniker som skall användas i projektarbetet.

Projektgruppsutbildning

Projektarbete ställer särskilda krav på arbetets organisation och uppläggning genom att de problem som skall lösas är nya. En av de grundläggande idéerna med att organisera ett arbete i projekt är att denna arbetsform ger möjlighet att lösa de kompetensproblem som uppgiften ställer genom rekryteringen till projektorganisationen. Stora administrativa utvecklingsprojekt består i allmänhet både av experter inom olika metod- och teknikområden och personer rekryterade från linjeorganisationen. Motivet för denna sammansättning är att dels förankra projektet i linjeorganisationen, dels få sakkunskap från det område utredningen gäller representerad i utredningsarbetet.

Samtidigt som en sammansättning av projektorganisationen byggd på denna princip är arbetsformens styrka, så kan personernas olika kunskaps- och erfarenhetsbakgrund, t. ex. erfarenhet av utredningsarbete och kunskap om olika metoder och tekniker i rationaliseringsarbete, medföra problem att få arbetet att fungera effektivt. Ett sätt att försöka förebygga problem av detta slag, är att enskilda individer deltar i kurser på rationaliseringsområdet som erbjuds av olika kursarrangörer. En stor del av deltagarna i statskontorets centrala kurser utgörs t. ex. av personer som ska ingå i ett administrativt

utvecklingsprojekt.

Under senare år har intresset när det gäller utbildning av personer i projekt allt mer kommit att riktas mot projektgrupperna som helhet. En orsak till detta är erfarenheten att ojämn kunskapsnivå och olika synsätt på bl. a. utredningsmetodiska frågor samt bristande erfarenhet av grupparbete försvårar ett effektivt projektarbete. Det räcker då inte att medlemmarna i ett projekt individuellt genom utbildning ökar sina kunskaper, utan utbildning måste riktas till grupper för att åstadkomma en gemensam kunskapsbas och förståelse för de olika synsätt och metoder som kan förekomma i arbetet.

Av de exempel som redovisas i kapitel 3 kan utbildningen i personaladministration sägas bygga på idén att samla den grupp till utbildning, som ska medverka i utredningsarbetet. Statskontoret har också i projekt tillsammans med myndigheter medverkat till att projektgruppsutbildning genomförts. I samband med starten av en organisationsöversyn av riksbanken genomfördes ett seminarium för ca 20 personer som skulle delta i projektarbetet. Seminariet behandlade utredningsmetodiska frågor och grupparbetsteknik under en dag. De följande två dagarna ägnades åt planering av utredningsgruppernas arbete.

I projektet ADB-assisterad platsförmedling, som statskontoret genomför i samarbete med Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), har systemutredarna utbildats och rekryterats inom AMS.

Flera skäl har funnits för detta. Bl. a. har det bedömts som angeläget att bygga upp kompetens inom AMS för att man efter genomförd utredning själv ska kunna svara för vidareutveckling och drift av systemet. Den rekryterade personalen har under en halvårsperiod fått grundläggande utbildning i administrativ rationalisering och ADB. Delar av denna utbildning har anpassats till de problem, som projektet har att lösa, genom att deltagarna fått möjlighet att tillämpa inlärda tekniker och metoder på dessa problem. Medlemmarna i statskontorets och AMSs gemensamma projektgrupp har medverkat som lärare i utbildningen.

Användarutbildning

Inledningsvis konstaterades att projektanknuten utbildning i samband med genomförande av förändringar är relativt vanlig. Det är fråga om utbildning som syftar till att förmedla kunskaper och färdigheter som svarar mot det förändrade arbetsinnehåll som förändringen medför. Ofta genomförs också informations- och utbildningsinsatser av orienterande slag under pågående utredning. Utbildningen inom RAFA-projektet samt invandrarverket, som redovisats i kapitel 3, utgör exempel på detta sätt att använda utbildning. Tyngdpunkten i användarutbildning förläggs i allmänhet i direkt anslutning till förändringens genomförande. En förklaring till detta kan vara att utredningsarbetet, som det traditionellt bedrivs, är inriktat på att få fram lösningar. Problem i samband med det praktiska genomförandet aktualiseras först sedan klartecken givits att förändringen får vidtas. Det kan också förefalla onödigt att genomföra utbildnings- och informationsinsatser innan beslut om en förändring är fattat. Det är självfallet också förenat med problem att informera och utbilda innan förändringens innebörd och konsekvenser för personalen är klarlagd.

Det är framför allt introduktionen av ADB som aktualiserat behovet av användarutbildning. Detta torde sammanhänga med de höga krav på noggrannhet som ställs i arbetet med de manuella arbetsrutiner som omger datorn. Själva övergången till ADB-drift sker i allmänhet också under en kort tidsperiod, som i vissa avseenden inte tillåter långvariga anpassningsprocesser inom den organisation som tar datorn i bruk.

Förutsättningarna för att planera och genomföra utbildning för användare av olika kategorier är självfallet mycket olika beroende på en rad faktorer. Viktiga sådana faktorer är antalet människor som berörs och deras geografiska placering, förändringens betydelse för arbetsförhållandena, den tid som står till förfogande för planering och genomförande av utbildning, den betydelse som tillmäts personalens kunskaper för att åstadkomma en framgångsrik förändring samt utredarnas inställning till och ansvar för utbildningsfrågorna.

Det förhållande att de projekt som studerats skiljer sig åt i dessa avseenden omöjliggör generella slutsatser beträffande sättet att utbilda användarna i samband med en systemförändring. Några iakttagelser kan emellertid göras.

I allmänhet är den projektanknutna användarutbildningen uppbyggd på följande sätt

- orientering om bakgrund, motiv och innehåll i förändringen,
- orientering om vald teknik, t. ex. datorns uppbyggnad och funktionssätt,
- instruktion om nya rutiner, blanketter och tekniska hjälpmedel, t. ex. terminaler.

De orienterande inslagen genomförs antingen under pågående utredningsarbete eller som en del i ett samlat utbildningsprogram inför starten av systemet. Utbildningen av användare uppfattas i många fall av utredarna som ett sätt att vinna förståelse för de egna förslagen och idéerna. Sällan inriktas utbildningen på att skapa förutsättningar för de berörda användarna att kritiskt granska de lösningar som presenteras. De förhållandevis korta utbildningstider det är fråga om försvårar också en sådan inriktning av utbildningen.

Utbildningsinsatserna som vanligtvis omfattar någon eller några dagar domineras av instruktionsbetonade inslag. Den behovsanalys som föregått utbildningsprogrammet görs ofta utifrån de specifika krav som systemförändringen medför. Utbildningsbehov av mer allmän och långsiktig karaktär täcks således inte av användarutbildningen. I samband med genomförande av användarutbildning har det också i olika fall konstaterats bristande kunskaper inom fackområdet och behov av ökad kunskap om organisationens uppgifter och förhållande till omgivande miljö.

Ofta framhålls också att en förstärkt utbildning – både orienterande och instruktionsinriktad – skulle ha minskat problemen i samband med systemstart. Erfarenheter från några av de fall som studerats talar emellertid för att planerad arbetsträning kan utgöra ett effektivt alternativ till konventionell utbildning.

Det förhållandet att användarutbildningen oftast betraktas som ett medel att underlätta det tekniska genomförandet av ett system medför att

utbildningsplaneringen aktualiseras först i samband med planeringen av genomförandet i övrigt. Vanligtvis är det också de tekniska genomförandeproblemen som utgör förutsättningen för planering av utbildning. Det torde vara mycket ovanligt i systemutvecklingssammanhang att personalplaneringen påverkar genomförandeplaneringen.

En annan viktig restriktion som gäller för utbildning är den tid den berörda personalen kan eller tillåts sätta av för utbildning. Utbildningen gör intrång på det ordinarie arbetet och vid lång och i tiden sammanhållen utbildning uppkommer problem med ersättare.

4.4 *Pedagogiska angreppssätt i administrativt utvecklingsarbete*

Som tidigare påpekats kan man utskilja en tydlig tendens i debatten om sättet att bedriva administrativt förändringsarbete som innebär att vikten av personalmedverkan och kunskapsuppbyggnad under utredningsarbetets gång betonas alltmer. Ett av skälen för personalmedverkan i utredningsarbetet är att personalens kunskaper och erfarenheter kan ge värdefulla bidrag till problemlösningsarbetet samtidigt som deltagandet i utredningsarbetet medför en succesiv kunskapsuppbyggnad som underlättar genomförandet av förändringar. Ur demokratisk synpunkt kan hävdas att kunskapsuppbyggnad hos personalen under utredningsarbetets gång är en förutsättning för deras möjligheter att påverka lösningarna i enlighet med egna intressen.

Personalmedverkan och kunskapsuppbyggnad är således två begrepp som är nära kopplade till varandra. Frågan hur personalmedverkan och kunskapsuppbyggnad skall komma in i förändringsprocessen blir av central betydelse.

Flera försök har gjorts att på ett teoretiskt plan beskriva hur ett förändringsarbete kan läggas upp med utgångspunkt i en pedagogiskt orienterad strategi. Dessa modeller återfinns främst i litteraturen om s. k. organisationsutveckling.

Ett väsentligt inslag i dessa modeller är betoningen av att det är organisationen själv, dvs. de som har att praktiskt genomföra och fungera på ett nytt sätt, som bör svara för problemdiagnos och problemlösning. Expertens roll förändras från att vara den som ansvarat för dessa processer till att understödja och hjälpa organisationen att själv lösa sina problem. Aktivt deltagande i problemlösningsprocessen är samtidigt ett sätt att bygga upp kunskaper som i sin tur underlättar tillämpningen av de lösningar som utformas. Utbildning av traditionellt slag kan planeras in som ett led i förändringsarbetet med utgångspunkten för denna utbildning utgörs av de aktuella kunskapsbehov som deltagare definierar.

Kännetecknande för pedagogiskt orienterade angreppssätt är således att inlärningstillfällen byggs in under hela förändringsprocessen dels genom aktivt deltagande i problemlösningsarbetet dels genom särskilda utbildningsåtgärder.

Uppläggningen av förändringsarbetet i några av de exempel som redovisas i kapitel 3 bygger mer eller mindre på detta synsätt.

I hög grad gäller detta organisationsutvecklingsprojektet i den norska kommunen. I detta projekt formulerades ett antal allmänna riktlinjer eller mål för arbetet som följdes av en fas där utvecklingsidéer som behandlats i

studieverksamheten prövades. Genomgående försökte man i projektet koppla ihop utbildning/lärande med diagnos av problem och problemlösning. Konsulterna i projektet verkade främst genom utbildningsinsatser och hjälp med analyser medan organisationens medlemmar själva svarade för den traditionella expertrollen att identifiera problem och utforma lösningar.

Ett pedagogiskt synsätt var också styrande för uppläggningen av problemdiagnosfasen i exemplet om Stordata. Genom det seminarium som anordnades, engagerades ett stort antal människor i problemdiagnosen vilket åstadkom en breddning av kunskaperna om företagets problem och möjliga lösningsalternativ. Uppläggningen av försöksverksamheten vid de lokala skattemyndigheterna kan ses som ett försök att genom bred personalmedverkan bygga upp kunskap inom LSM att själva ansvara för utformning av organisationen inom de ramar som givits genom regeringens beslut om försöksverksamhet.

Utformningen av systemet med delvis självstyrande grupper vid invandrarverkets registerenhet byggde också på ett pedagogiskt angreppssätt. Ett antal inlärningstillfällen planerades in vid vilka den berörda personalen aktivt fick möjlighet att delta i organisationens utformning. Därtill genomfördes befattningsprioriterad utbildning i mer traditionella former.

Valet av förändringsstrategi i en konkret situation styrs självfallet av en rad olika faktorer t. ex. det sätt varpå förändringsbehov aktualiserats, problemens art, tidigare erfarenhet och synsätt hos dem som väljer strategi och anger ramar och villkor för förändringsarbetet. Valet av förändringsstrategi kan i sig vara ett uttryck för sättet att se på utbildningens roll och anger oavsett detta möjligheterna att använda utbildning som medel för förändring. I en utpräglad expertorienterad strategi är det naturligt att kompetensproblem hos berörd personal blir aktuella att åtgärda först sedan förändringsförslag föreligger färdiga. I en pedagogiskt orienterad strategi aktualiseras kompetensproblem av olika slag redan i samband med formuleringen av problemen.

5 Utbildningens roll i administrativt utvecklingsarbete

5.1 *Inledning*

De utvecklingstendenser inom administrativt utvecklingsarbete och pedagogik som tidigare diskuterats kommer självfallet att påverka sättet att använda utbildning. De exempel som refererats visar också att utbildning i samband med administrativ utveckling kan ha många olika syften, fogas in i förändringssammanhang på många sätt, utformas olika ur pedagogisk synpunkt och riktas till olika grupper.

Som tidigare nämnts är det utbildning i direkt anslutning till genomförande av förändringar, det som här har kallats användarutbildning, som är det vanligaste sättet att använda utbildning. Det är emellertid först under senare år som behovet av detta slag av utbildning på allvar uppmärksammats. Inom statskontoret byggdes resurser upp för konsultation i utbildningsfrågor i första hand för egna projekt omkring 1971. Ungefär samtidigt påbörjades också en studie kallad implementation genom utbildning och information.

Av de personer som intervjuats är det många som påpekat att det fortfarande är vanligt att utbildningsproblem vid administrativa systemförändringar inte uppmärksammas tillräckligt. Flera av de intervjuade personerna har också pekat på att ett ökat personalinflytande och ett bredare deltagande i olika skeden av en förändringsprocess leder till att frågan om utbildning blir en allt viktigare faktor att beakta vid planering av förändringar. En större variationsrikedom ifråga om sättet att använda utbildning kan också väntas till följd av den ökade vikt som tillmäts kunskapsuppbyggnad och utbildning. Man kan också räkna med att rationaliseringsexperter och utredare i ökad utsträckning måste tillägna sig pedagogiskt kunnande som en konsekvens av utredningsmetodikens anpassning till nya förutsättningar beträffande personalens roll.

5.2 *Utbildning – en viktigare faktor vid planering av förändringar*

Att utbildningsfrågor kommer att tillmätas ökad betydelse i samband med planering av förändringar beror inte enbart på att personalen genom sina fackliga organisationer skaffar sig ökat inflytande över utbildning och rationalisering.

De utbildningsanalyser som görs inför en kommande systemförändring är sällan särskilt djupgående. Den standardmodell för uppläggning av projektanknuten användarutbildning som beskrivs i kapitel 4 ger knappast utrymme för användarna att kritiskt granska och värdera föreslagna förändringar. Det har också konstaterats i olika fall att brister i personalens basutbildning, dvs. sådan utbildning som den reguljära personalutbildningen ombesörjer, inte har uppmärksammats tillräckligt i samband med systemförändringar p. g. a. de snäva utbildningsanalyser som gjorts.

Brister av detta slag blir påtagliga i samband med genomförandet av en förändring och försvårar självfallet detta.

Det kan också hävdas att systemförändringar som ställer krav på nya beteenden hos människorna i organisationen förutsätter att effektiva inlärningsmöjligheter skapas. Ju komplexare förändringen är desto längre tid fordras i allmänhet för att nya beteenden skall kunna läras in. Därmed blir det också viktigt ur effektivitetssynpunkt att bygga in inlärningstillfällen under hela förändringsprocessen och inte enbart inför förändringens genomförande. Härigenom kan den tidsperiod förkortas som fordras för att förändringen skall få full effekt. Ett sätt att göra detta är att så långt möjligt skapa tillfällen för den berörda personalen att medverka i problemdiagnos och problemanalys.

Med detta synsätt blir det väsentligt att redan innan ett utredningsarbete påbörjas överväga hur alternativa tillvägagångssätt i utredningsarbetet, förändringsstrategier, påverkar möjligheterna att använda utbildning som hjälpmedel.

Det förhållandet att de fackliga organisationerna får ökade möjligheter att utöva inflytande på rationaliseringsverksamheten kommer sannolikt att medföra att konsekvenser för personalen av förändringar uppmärksammas tidigare och blir föremål för ingående analys. Man kan också anta att det inte enbart blir fråga om att uppmärksamma utbildningsbehov som följer på beslut om förändring, dvs. användarutbildning, utan också utbildningsin-

satser i syfte att möjliggöra för personalen att aktivt delta i och påverka förändringsarbetet.

I det rationaliseringsavtal som ingåtts på den kommunala sektorn uppmärksammas särskilt behovet av utbildning av fackliga företrädare på rationaliseringsområdet. I avtalet förordas också utredningsformer som medger att berörd personal ges möjlighet att aktivt påverka sin egen arbetssituation.

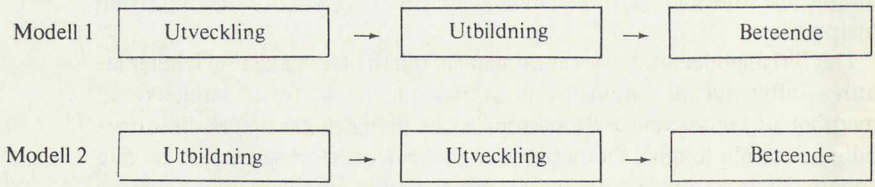
Från de fackliga organisationerna framhålls i samband med reformeringen av arbetsrätten att demokratiseringen av arbetslivet kommer att medföra ett mycket stort behov av utbildning. Någon principiell syn på de fackliga organisationernas roll i utredningssammanhang har ännu ej utvecklats. Företrädare för organisationerna har däremot gett exempel på hur företag och myndigheter har valt olika sätt att arbeta med förändringar. I något fall har de fackliga organisationerna aktivt gått in i problemlösningsarbetet, medan i andra fall personalorganisationerna enbart bedömt de förslag och beslut som tagits.

En företrädare för LO har indelat inlärningen inför de nya avtalsbara områdena i tre faser. Först en kartläggning av behov och problem som kan lösas med de nya lagarna/avtalen. Därpå ett skede då man försöker hitta olika sätt att behandla problemen, ideologiskt och tekniskt. Slutligen en diskussion om vilken lösning som skall genomföras på arbetsplatsen. I anslutning till frågan om ansvar för utbildningsinnehåll och utformning framhålls från LO-håll: "En dialog måste utgå från lika förutsättningar för båda parter. Den kan äga rum först när arbetarna kan komplettera sina praktiska erfarenhet med teoretiska kunskaper och därmed bli likställda. Att tro att några andra än deras egna organisationer skulle svara för detta är att uttrycka önskningar".

I Norge finns exempel på att de fackliga organisationerna genom förhandlingar påverkat utbildning i samband med rationalisering. Det har här varit fråga om en ADB-utbildning som i stort innehåller de moment som motsvarar utbildningen i de systemutvecklingsprojekt som beskrivs i kapitel 3. En viktig skillnad är dock att den anslagna tiden för orientering om ADB-teknik skurits ned till förmån för grupparbeten och diskussioner kring hur ADB påverkar arbetssituationen och vilka handlingsalternativ det presenterade systemförslaget ger.

5.3 *Ökad variation i sättet att använda utbildning*

Två principiellt olika tillvägagångssätt att använda utbildning i administrativt utvecklingsarbete representeras av följande modeller.



Enligt den första modellen utförs utvecklingsarbetet av specialister eller projektgrupp. De som berörs av utvecklingsarbetet utbildas i enlighet med de förändringar som beslutas och förväntas därefter bete sig på det nya sätt som förändringen syftar till. I den andra modellen startar utvecklingsarbetet genom utbildning av dem som berörs. Dessa utför därefter själva utvecklingsarbetet och tillägnar sig därigenom det nya beteende som förändringarna kräver.

I de exempel som tidigare redovisats finns båda dessa modeller representerade. Den projektanknutna användarutbildningen, t. ex. utbildning i anslutning till RAFA-utredningen, bygger vanligtvis på modell 1 medan det som här har kallats pedagogiska angreppssätt i utredningsarbetet bygger på modell 2.

I praktiken torde det vara ganska sällsynt att modell 2 tillämpas renodlat. Som fallet är i de exempel på pedagogiska angreppssätt som redovisats i det föregående är det fråga om en kombination av de två modellerna. Vissa delar i ett förändringsprojekt kan bygga på modell 1, andra på modell 2 och den övergripande strategin antingen på den ena eller andra modellen.

Utbildning kan t. ex. användas som ett kartläggningsinstrument. Efter en inledande materialinsamling med hjälp av intervjuer kan berörd personal i seminarieform få tillfälle att diskutera de organisatoriska problem som framkommit. Denna återföring av utredningsinformation till personalen kan kombineras med utbildning om olika administrativa tekniker. Därefter kan möjlighet ges personalen att i ett senare utredningsskede i seminarieform diskutera olika lösningar på problemen.

Erfarenheter från organisationer som arbetar med utbildning liknande ovanstående beskrivning visar att övergången från seminarium/utbildning till konkret förändringsarbete är svår. Genom en sådan utredningsstrategi kan initiativet till förändringsarbete föras över till berörd personal. Det är därför viktigt att utredningsarbetet förankras tidigt hos personalen om denna utredningsstrategi skall bli framgångsrik. Likaså är det viktigt att personalen ges resurser att genomföra de förslag som arbetas fram vid t. ex. seminarier.

Det är framför allt försöken att aktivt använda utbildning som hjälpmedel att initiera förändringar och skapa möjligheter till ett bredare deltagande i problemlösningsprocessen som under de senare åren blivit vanligare. Samtidigt har i den pedagogiska debatten en starkare koppling gjorts mellan förändring/utveckling av arbetsförhållanden och utbildning. I praktiken har detta inneburit att utbildningens innehåll och uppläggning i allt högre utsträckning anpassas till deltagarnas existerande arbetssituation med mer varierande former för utbildning som följd. Det blir härigenom allt mindre relevant att betrakta utbildning som synonymt med kurs. Ett bredare deltagande i utredningsarbetet kan i sig innebära att berörd personal utvecklas/utbildas.

Det är rimligt att mot denna bakgrund anta att en ökad uppmärksamhet på utbildningsfrågor vid planering av administrativa utvecklingsinsatser också leder till ett mer varierat sätt att använda utbildning. Omsorgsfulla överväganden beträffande val av förändringsstrategi i kombination med ökat personalinflytande kan förväntas medföra att den dominans som modell 1 har, ifråga om sättet att använda utbildning, blir mindre framträdande i

framtiden. En viktig utgångspunkt vid planering av förändringar blir därmed att försöka skapa inlärningstillfällen under hela förändringsprocessen dels för att underlätta genomförande dels för att möjliggöra aktivt deltagande av berörd personal och övriga intressenter i förändringsarbetet.

5.4 *Förändring av experternas kompetens*

Traditionellt är specialistens/expertens uppgift i administrativt utvecklingsarbete att identifiera problem och utforma lösningsförslag. Som tidigare diskuterats så innebär utveckling ifråga om sättet att bedriva administrativt utvecklingsarbete att experternas uppgifter förändras. Dessa kommer i allt högre grad att tillsammans med berörda intressenter identifiera problem, välja procedurer för förändringsprocessens olika faser och utforma lösningar. En viktig uppgift för experten blir att tillhandahålla metoder och hjälpmedel för utvecklingsarbetet. I pedagogiskt orienterande förändringsstrategier blir det väsentligt för experten att svara för kunskapsöverföring och skapa tillfällen för de berörda intressenterna och lära sig problemområdet och metoder för analys och lösningsutformning. Det blir således väsentligare för experterna att reflektera över hur kunskapsuppbyggnad och utbildning skall fogas in i förändringsarbetet för att detta skall fungera effektivt under de nya förutsättningar som framkommer.

En konsekvens av detta är att experter och specialister på administrativt utvecklingsarbete behöver skaffa sig ökat pedagogiskt kunnande.

Det är också sannolikt att utbildnigsexperterna i allt större utsträckning kommer att få en rådgivande roll vid samarbets- och grupputvecklingsfrågor.

Litteraturförteckning

Böcker

Bergström, Lage: Lära, förändra, frigöra. Kristianstad (Hermods) 1975.

Bergström, Lage: Om undervisningsteknologi. Lidingö (Modern Utbildning AB) 1971.

Bergström, Lage: Olika synsätt på utbildning. Trondheim (Modern Utbildning AB) 1973.

Bruner, Jerome S: På väg mot en undervisningsteori. Lund (Gleerups Tema) 1971.

Edström, K. J. m. fl.: Arbetsutformning och arbetsorganisation. Stockholm (Natur & Kultur) 1973.

Effektiv statsförvaltning – statskontoret, RRV, SPN, PUN. Stockholm (Liber Förlag) 1975.

Freire, Paulo: Pedagogik för förtryckta. Stockholm (Gummessons Kursiv) 1972.

Freire, Paulo: Utbildning för befrielse. Stockholm (Gummessons Kursiv) 1975.

Fromm, Erich: Flykten från friheten. Stockholm (Natur & Kultur), 2 uppl., 1973.

Gestrelius, Kurt: Utbildningsplanering. Lund (Läromedelsförlagen) 1970.

Gunnerblad, Göran & Holmqvist, Hans & Possne, Kurt: Organisk utbildning. Uddevalla (PA-rådet) 1974.

Jerkedal, Åke: Evaluering av utbildning. Stockholm (SAFs förlagssektion) 1970.

Jerkedal, Åke: Utbildning och/eller lärande. Uddevalla (PA-rådet) 1973.

Johansson, Kent & Ohlson, Svän: Organisationsutveckling genom utbildning. Stock-

holm (Esselte Studium) 1973.

Levin, L. & Lind, A. & Löfstedt, J.-I. & Sundin, M. (red.): Kunskap, insikt, frigörelse. Stockholm (Wahlström & Widstrand) 1974.

Mumford, E. & Ward, T. B.: Datamaskiner och personalrelationer. Stockholm (Norstedts) 1970.

Nygaard, K. & Bergo, O. T.: Planlegging, styring og databehandling. Oslo (Tiden norsk forlag i samarbeid med Arbeidernes opplysningsforband) 1973.

Rohlin, L. (ed.): Organisationsutveckling. Organisationsteori för förändring. Lund (Gleerups) 1974.

Strandler, Lennart & Kindahl, Lars & Israelsson, Sune & Hagberg, Ann-Christine: Den nya rationaliseringen. Stockholm (Rationaliseringsrådet SAF – SIF – SALF – CF) 1974.

Targama, Axel: AR som förändringsprocess. Stockholm (Sveriges Mekanförbund) 1974.

Wettermark, Lena: Projektarbete – ledning och administration. Stockholm (Statskontorets AR-serie nr 7) 1975.

Winai, Peter & Wisén, Jan: Planering för myndigheter. Stockholm (Statskontorets AR-serie nr 6) 1975.

Widlund, Inge: Organisationsutveckling i statsförvaltningen. Stockholm (Statskontorets AR-serie nr 3) 1975.

Stenciler, rapporter, tidskrifter

Hedberg, Bo: Systemutformning som en förändringsprocess. Stockholm (Statskontoret, stencil) 1972.

Arbetsmiljö och serviceeffekter av ADB-system. Stockholm (Statskontoret, arbetsrapport, stencil) 1975.

Medbestämmande i statsförvaltningen – en översikt. Stockholm (Delegationen för förvaltningsdemokrati. Rapport nr 6) 1975.

Personalutbildningsfunktionen i statsförvaltningen. Stockholm (RRV) 1973.

Organisasjonsutvikling i en norsk kommuneadministrasjon. Oslo (Norsk produktivitetsinstitutt, stencil) 1974.

PM angående orsakssamband mellan vissa aktiviteter och psykisk sjukdom. Stockholm (Socialstyrelsen, stencil SN3) 1975-09-09.

Statens offentliga utredningar 1976

Kronologisk förteckning

1. Arbetsmiljölag. A.
2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölag. A.
3. Rapport i psykosociala frågor. A.
4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. A.
5. Säkerhetspolitik och totalförsvar. Fö.
6. Deltidsanställdas villkor. Ju.
7. Deltidsarbete 1974. Ju.
8. Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. K.
9. Sexuella övergrepp. Ju.
10. Skolans ekonomi. U.
11. Bostadsbeskattning II. Fi.
12. Företagens uppgiftslämnande. Fi.
13. Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. Fi.
14. Kårobligatorium? U.
15. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. Fö.
16. Folkhögskolan. U.
17. Skador i arbetet. A.
18. Lokala trafikföreskrifter m. m. K.
19. Den militära underrättelsetjänsten. Fö.
20. Kultur åt alla. U.
21. Trafikbuller. Del 3. Buller från fritidsbåtar. K.
22. Sveriges export 1975–1980. Bilaga 2 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
23. Produktansvar I. Ersättning för läkemedelsskada. Ju.
24. Internationellt patentsamarbete II. H.
25. Internationellt patentsamarbete II. Bilagor. H.
26. Bostadsverket. Samordning-decentralisering. B.
27. Den internationella bakgrunden. Bilaga 1 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
28. Vattenkraft och miljö 3. B.
29. Verkstadsindustrins arbetsmarknad. I.
30. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del I. I.
31. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del II. I.
32. Spent nuclear fuel and radioactive waste. I.
33. Musiken-människan-samhället. U.
34. Arbetstidsförkortning – när? hur? A.
35. Dryckesförpackningar och miljö. Jo.
36. Anonymitet och tvångsmedel. Ju.
37. Smugglingsbrott och tulltillägg. Fi.
38. Yrkesinriktad rehabilitering. A.
39. Hemvist. Fi.
40. Kommunal utveckling. Fi.
41. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Bilagor. I.
42. Långtidsutredningens modellsystem. Bilaga 8 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
43. Länskort i kollektivtrafiken. K.
44. Sjöfart och flagg. K.
45. Kommunernas ekonomi 1960–1972. Fi.
46. Skolhälsovården. U.
47. Färre brottmål. Ju.
48. Reklam och integritet. Ju.
49. Offentligt utredningsväsende. Fi.
50. Statligt personskadeskydd. S.
51. Modeller för samhällsekonomisk perspektivplanering. Bilaga 7 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
52. Utbildning för konstvård och konservering vid konsthögskolans institut för materialkunskap. U.
53. Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol. S.
54. Om fondkommissionsrörelse m. m. Fi.
55. Kommunal energiplanering. I.
56. Fastighetsdata. Ju.
57. Fastighetsdata. Bilagor. Ju.
58. ADB och samordning. Fi.
59. Petroindustrin i Sverige – petrokemisk industri. I.
60. Hyresrätt 1. Ju.
61. Statlig personalutbildning. Fi.

Statens offentliga utredningar 1976

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor 1. Deltidsanställdas villkor. [6] 2. Deltidsarbete 1974. [7]
Sexuella övergrepp. [9]
Produktansvar I. Ersättning för läkemedelsskada. [23]
Anonymitet och tvångsmedel. [36]
Färre brottmål. [47]
Reklam och integritet. [48]
Fastighetsdatakommittén. 1. Fastighetsdata. [56] 2. Fastighetsdata. Bilagor. [57]
Hyresrätt 1. [60]

Försvarsdepartementet

Säkerhetspolitik och totalförsvar. [5]
Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. [15]
Den militära underrättelsetjänsten. [19]

Socialdepartementet

Statligt personskadeskydd. [50]
Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol. [53]

Kommunikationsdepartementet

Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. [8]
Lokala trafikföreskrifter. [18]
Trafikbuller. Del 3. Buller från fritidsbåtar. [21]
Länskort i kollektivtrafiken. [43]
Sjöfart och flagg. [44]

Finansdepartementet

Bostadsbeskattning II. [11]
Företagens uppgiftslämnande. [12]
Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. [13]
1975 års långtidsutredning. 1. Sveriges export 1975–1980. Bilaga 2 till 1975 års långtidsutredning. [22] 2. Den internationella bakgrunden. Bilaga 1 till 1975 års långtidsutredning. [27] 3. Långtidsutredningens modellsystem. Bilaga 8 till 1975 års långtidsutredning. [42] 4. Modeller för samhällsekonomisk perspektivplanering. Bilaga 7 till 1975 års långtidsutredning. [51]
Smugglingsbrott och tulltillägg. [37]
Hemvist. [39]
Kommunal utveckling. [40]
Kommunernas ekonomi 1969–1972. [45]
Offentligt utredningsväsende. [49]
Om fondkommissionsrörelse m. m. [54]
ADB och samordning. [58]
Statlig personalutbildning. [61]

Utbildningsdepartementet

Skolans ekonomi. [10]
Kårobligatorium? [14]
Folkhögskolan. [16]
Kultur åt alla. [20]
Musiken-människan-samhället. [33]
Skolhälsovården. [46]
Utbildning för konstvård och konservering vid konsthögskolans institut för materialkunskap. [52]

Jordbruksdepartementet

Dryckesförpackningar och miljö. [35]

Handelsdepartementet

Patentpolicykommittén. 1. Internationellt patentsamarbete II. [24] 2. Internationellt patentsamarbete II. Bilagor. [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmiljöutredningen. 1. Arbetsmiljölag. [1] 2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölag. [2] 3. Rapport i psykosociala frågor. [3] 4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. [4]
Skador i arbetet. [17]
Arbetstidsförkortning – när? hur? [34]
Yrkesinriktad rehabilitering. [38]

Bostadsdepartementet

Bostadsverket. Samordning-decentralisering. [26]
Vattenkraft och miljö 3. [28]

Industridepartementet

Verkstadsindustrins arbetsmarknad. [29]
Aka-utredningen. 1. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del I. [30] 2. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del II. [31] 3. Spent nuclear fuel and radioactive waste. [32] 4. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Bilagor. [41]
Kommunal energiplanering. [55]
Petroindustrin i Sverige – petrokemisk industri. [59]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

Nordisk utredningsserie (NU) 1976

Kronologisk förteckning

1. Nordiske naturgasudredninger
2. Maktstrukturer och styrelseformer inom teatern
3. Adult Education
4. Nordisk samarbeide om energisparing i byggesektoren
5. Norden och fackpressen
6. ILO og kvinner i arbeidslivet
7. Aikuiskasvatur Pohjoismaissa
8. Cooperation Agreements between the Nordic Countries
9. Medborgarskap för barn och jämlikhet vid naturalisation
10. Nordisk konvention om gränskommunalt samarbete
11. Sjøfartsmedisinsk forskning
12. Seminarium för jorunalistlärare
13. Nabospråksforståelse i Skandinavia
14. Offentliga utredningar i Norden – katalog 1975
15. FoU om engelskundervisning
16. FoU om specialundervisning
17. Flygförbindelser mellan de norra delarna av Norge, Sverige och Finland
18. Specialundervisningens elever
19. Bilmekanikerutbildningen i Norden
20. Glesbygden och kulturutbudet
21. NORDKOLT. Arbetsrapport för etapp II
22. Utkast til nordiske kontraktsbestemmelser for bygge- og anleggsarbeider
23. Produktsäkerhet. Rapport 1
24. Produktsäkerhet. Rapport 2
25. Nordisk miljörätt. En översikt
26. Nordisk råvare- og ressursutredning
27. Det politiske demokrati i søkelyset. Konferens

ISBN 91-38-03152-
ISSN 0375-250X