

SOU
1978:41

Ref

STATLIG PERSONAL UTBILDNING

Utbildning för administration och ledning

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

Betänkande från utredningen om
den statliga personalutbildningens fortsatta
inriktning och organisation

SOU
1978:41

Ref

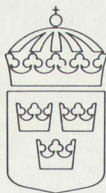
STATLIG PERSONAL UTBILDNING

Utbildning för administration och ledning

Betänkande från utredningen om
den statliga personalutbildningens fortsatta
inriktning och organisation

Utredningen angående

253
42



Statens offentliga utredningar

1978:41

Budgetdepartementet

Statlig personal- utbildning

Utbildning för administration
och ledning

Betänkande från utredningen om
den statliga personalutbildningens fortsatta
inriktning och organisation

Stockholm 1978

Omslag Jan Boman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-04122-7
ISSN 0375-250X
Gotab, Malmö 1978

Till Statsrådet och chefen för budgetdepartementet

Den 28 oktober 1974 tillkallades generaldirektören Bo Martinsson för att utreda frågan om den statliga personalutbildningens fortsatta inriktning och organisation m. m. Sedan Martinsson den 6 oktober 1976 erhållit begärt entledigande från uppdraget tillkallades den 11 oktober 1976 nuvarande utbildningschefen Lars Jeding som utredningsman.

I december 1976 avlämnade utredningen delbetänkandet Statlig personalutbildning – ett principförslag (SOU 1976:61). Därmed återstod enligt direktiven för utredningen att redovisa förslag om fortsatt inriktning av chefs- och ledarutbildningen, utbildningen inom arbetsmiljö- och förvaltningsdemokratiområdena och det fortsatta pedagogiska utvecklingsarbetet. Utredningen skulle vidare utreda behoven av en förvaltningsanpassad administrativ grundutbildning omfattande bl. a. de olika administrativa delområdena ekonomiadministration, personaladministration och administrativ rationalisering.

Under utredningsarbetets gång har förutsättningarna för utredningens arbete i väsentliga delar förändrats. Genom förändringarna på arbetsrättsens område har de frågor som utredningen haft att behandla blivit förhandlings- och till stor del avtalsbara. För statsförvaltningen har nyligen slutits centralt medbestämmandeavtal, som öppnar betydande möjligheter att i bl. a. lokala kollektivavtal reglera en rad frågor, bland dem utbildningsfrågorna. Utvecklingen mot mer markerade partsförhållanden i statsförvaltningen har vidare medfört att förslag förelagts riksdagen om inrättande av ett statens arbetsgivarverk. Arbetsmiljöfrågorna handhas av den särskilda partssammansatta nämnd, statens arbetsmiljönämnd (SAN), som inrättats med uppgift att bl. a. bistå myndigheterna med utbildningsinsatser inom området.

Utredningen har mot denna bakgrund efter överläggningar med budgetdepartementet valt att inte framlägga förslag inom områdena förvaltningsdemokrati och arbetsmiljö. Med hänsyn till att utbildningsfrågorna till stor del kan förväntas bli reglerade i kollektivavtal har utredningen vidare inte funnit det ändamålsenligt att lämna detaljerade förslag om innehåll eller omfattning av kurser och andra utbildningsinsatser och däremot svarende kostnadsberäkningar. Utredningen har strävat efter att göra betänkandet lättillgängligt. Bakomliggande utredningar och underlag har därför redovisats mycket kortfattat.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande. I betänkandet lämnas vissa förslag om administrativ grundutbildning, förslag om fortsatt inriktning av utbildning för ledande personal och förslag om det pedagogiska utvecklingsarbetet.

Som experter i utredningsarbetet har medverkat ombudsmännen Ingemar Andersson, Statsanställdas Förbund, Christer Asplund, TCO:s statstjänstemannasektion och Per Gothefors, Centralorganisationen SACO/SR. Som experter har vidare medverkat avdelningsdirektören Hans Jalling och departementssekreteraren Ulf Lagerström.

För visst utredningsarbete har utredningen anlitat avdelningsdirektören Anders Eriksson, fil. stud. Per Åke Andersson, pol. mag. Hans Holmqvist och ekon. lic. Christer Wallroth.

Sekreterare åt utredningen har varit kanslissekreteraren Bo Claeson och byrådirektören Lars Söderström.

Utredningens arbete är därmed slutfört.

Stockholm den 29 mars 1978

Lars Jeding

Ingemar Andersson

Christer Asplund

Per Gothefors

/Bo Claeson

/Lars Söderström

Innehåll

1	Sammanfattning av utredningens ställningstaganden och förslag . . .	7
1.1	Inledning	7
1.2	Administrativ utbildning	9
1.3	Ledningsutveckling	12
1.4	Pedagogisk utveckling	15
2	Administrativ utbildning	19
2.1	Allmänna utgångspunkter	19
2.2	Begreppet administrativ utbildning	19
	2.2.1 Administration	20
	2.2.2 Administrativa arbetsuppgifter	22
	2.2.3 Administrativ utbildning	22
	2.2.4 Förvaltningsanpassad administrativ utbildning	23
	2.2.5 Allmän och fackinriktad administrativ utbildning	24
2.3	Den nuvarande administrativa utbildningen	26
	2.3.1 Myndigheternas administrativa utbildning	26
	2.3.2 Central administrativ utbildning	27
	2.3.3 Utbildningsinstitut utanför statsförvaltningen	31
	2.3.4 Allmänna utbildningsväsendet	31
2.4	Sammanfattade kommentarer	36
	2.4.1 Fackinriktad administrativ utbildning	36
	2.4.2 Allmän administrativ utbildning	38
2.5	Motiv för en ökad satsning på administrativ utbildning	39
	2.5.1 Allmänt	39
	2.5.2 Handlingsberedskap och förändringsförmåga	39
	2.5.3 Personalrörlighet	41
2.6	Innehållsmässiga krav på den administrativa utbildningen	42
	2.6.1 Allmän administrativ utbildning	42
	2.6.2 Fackinriktad administrativ utbildning	43
2.7	Ansvarsfördelning och samverkansformer mellan fackmyndig- heterna och det centrala utbildningsorganet	45
	2.7.1 De administrativa fackmyndigheternas roll och ansvar	45
	2.7.2 Samverkansformer mellan fackmyndigheterna och det centrala utbildningsorganet	47
	2.7.3 Former för fackmyndigheternas bedömningar	48

2.8	Fackansvaret för den förvaltningsrättsliga utbildningen . . .	49
2.8.1	Allmänt	49
2.8.2	Fackansvarets innehåll	49
2.8.3	Fackansvarets organisatoriska planering	50
2.9	Den administrativa utbildningens fortsatta inriktning	51
2.9.1	Allmänt	51
2.9.2	Fackinriktad administrativ utbildning	54
2.9.3	Allmän administrativ utbildning	55
2.9.4	Kanslistutbildningen	56
3	<i>Ledningsutveckling</i>	63
3.1	Begreppen chef – ledare	63
3.1.1	Chefsbegreppet	63
3.1.2	Ledarbegreppet	64
3.1.3	Förändringen av chefsrollen	65
3.1.4	Chefsutbildning – ledningsutveckling	66
3.2	Den nuvarande utbildningen av chefer och arbetsledare i statsförvaltningen	68
3.2.1	PUN:s utbildning	68
3.2.2	Info-ES projektet	73
3.2.3	Chefsutbildning vid myndigheterna	73
3.4	Ledningsutveckling i näringslivet – några iakttagelser	76
3.5	Ledningsutveckling i förvaltningen – exempel på alternativa former	78
3.6	Skillnaderna mellan ledningsutveckling i statsförvaltningen och i näringslivet	80
3.7	Utredningens överväganden och förslag	82
3.7.1	Inledning	82
3.7.2	Fortsatt inriktning av ledningsutvecklingen i statsförvaltningen	84
4	<i>Pedagogisk utveckling</i>	87
4.1	Inledning	87
4.2	Alternativa pedagogiska metoder	89
4.3	Utbildningsplanering	93
4.4	Former för utveckling och utbildning	95
4.5	Val av utbildningsmetod	96
4.6	Ansvar för det pedagogiska utvecklingsarbetet	98
4.7	FOU-verksamhet inom statlig personalutbildning	99
Bilaga 1	<i>Personaladministrativ utbildning – underlag från statens personalnämnd (SPN)</i>	101
Bilaga 2	<i>Förvaltningsrättslig utbildning</i>	113

1 Sammanfattning av utredningens ställningstaganden och förslag

1.1 Inledning

I utredningens betänkande Statlig personalutbildning – ett principförslag (SOU 1976:61) redovisades några huvuddrag i den hittillsvarande personalutbildningen för statligt anställda. Vidare framlades förslag till mål för 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 framlades förslag om den centrala organisationen av statlig personalutbildning samt ansvarsfördelningen mellan vissa berörda organ.

De principer som redovisas i principbetänkandet har varit vägledande för utredningens fortsatta överväganden.

År 1955 fanns ca 215 000 anställda i statsförvaltningen (inkl. försvaret). Av dessa var ca 110 000 anställda vid affärsverken och ca 65 000 vid den allmänna civilförvaltningen. År 1975 hade antalet anställda vuxit till ca 380 000. Av dessa var ca 170 000 anställda vid affärsverken och ca 160 000 vid civilförvaltningen.

Försvaret (varmed här avses den verksamhet som bedrivs under försvarsdepartementet) sysselsätter drygt 49 000 personer. Räknat i antalet anställda har denna del av den offentliga sektorn expanderat med 5 % under 1970-talet.

Inom affärsverken arbetar f. n. ca 172 000 personer. Sammantagna har de affärsdrivande verken ungefär lika många anställda 1975 som 1971, vilket innebär att det är den del av den offentliga sektorn som har den lägsta expansionstakten.

Vid sidan av den egentliga statliga verksamheten finns det betydande personalgrupper inom övrig statligt lönereglerad verksamhet. Det gäller framför allt personal inom det obligatoriska skolväsendet och gymnasieskolan. Hit hänförs också de allmänna försäkringskassorna, som under 1970-talet hört till den mest expansiva delen av den offentliga sektorn. Antalet anställda inom försäkringskassorna har ökat med 35 % mellan 1971–75.

Förhållandena i statsförvaltningen var länge relativt stabila. Antalet anställda ökade men tillväxten var måttlig och skedde inom etablerade verksamhetsområden. Huvuduppgifterna inom den allmänna civilförvaltningen var av dömande och regeltolkande slag. Arbetsuppgifterna var därför i allmänhet väldefinierade.

Under efterkrigstiden har tillväxten av antalet statsanställda varit mera markerad. De viktigaste orsakerna till denna expansion har varit

- att nya verksamhetsområdet tillkommit
- att omfattningen av redan beslutad verksamhet har ökat genom ökad "efterfrågan" eller ambitionshöjning
- att verksamhet överförts från annan huvudman till staten och
- att behovet av personal ökat genom arbetstidsförkortningar.

Den offentliga sektorns expansion och en tilltagande resursknapphet ställer ökade effektivitetskrav. Dessa krav tar sig uttryck både i en s. k. strukturrationalisering av den statliga verksamheten och i ett myndighetsinternt rationaliseringsarbete.

Under senare tid har också en rad nya initiativ tagits för att åstadkomma förändringar i statsförvaltningens arbetssätt.

1975 tillsattes en särskild utredning för att utreda frågan om ökad decentralisering inom förvaltningen. Enligt utredningens direktiv är det "angeläget att möjligheterna till ytterligare decentralisering inom förvaltningen blir tillvaratagna. En sådan decentralisering är motiverad i de fall den innebär ökad effektivitet eller förbättrad service till allmänheten".

Ett annat område som är föremål för utredning gäller kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan. Enligt sina direktiv skall utredningen pröva om ändringar kan göras i sådana författningsbestämmelser som allmänheten uppfattar som omotiverade eller onödigt komplicerade. Man skall också se på möjligheterna att förbättra informationen om samhällsorganens verksamhet och hur man bäst kan bistå medborgarna vid deras kontakter med myndigheter.

Byråkratins problem har utan tvekan alltmer kommit att uppmärksammas. Olika vägar att komma tillrätta med problemen diskuteras också. Det är givet att utbildningsinsatser på flera olika sätt kan spela en viktig roll i det arbetet.

Inom de enskilda myndigheterna sker också en fortlöpande rationalisering och förändring.

Det administrativa rationaliseringsarbetet har framför allt varit inriktat på att utveckla administrativa system och processer, dvs. former för t. ex. myndigheternas långsiktsplanering, ekonomi- och personaladministration. Stora resurser har också satsats på utveckling av arbetsprocesserna inom myndigheterna. Därmed avses t. ex. införande av olika administrativa ADB-tillämpningar, förbättringar i utredningsmetoder och förenklingar i handlägningsrutiner.

Utbildning ses alltmer som en integrerad del i administrativa förändringsprocesser. Den får en allt större betydelse vid genomförandet av förändringar i organisation, administrativa processer och arbetsprocesser.

Lagstiftningen om medbestämmande i arbetslivet är det senaste viktiga steget i en pågående utveckling från ett system, baserat på auktoritet och klara befälslinjer. Genom lagstiftningen har för statsförvaltningens del det avtalsbara området vidgats till att omfatta i princip alla frågor utom dem som rör verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet.

Lagstiftningen får konsekvenser för den statliga personalutbildningen i flera viktiga avseenden.

För det statliga området har nyligen slutits ett centralt medbestäm-

mandeavtal. Avtalet öppnar betydande möjligheter att i bl. a. lokala kollektivavtal reglera olika utbildningsfrågor, t. ex. principer för urval till utbildning.

Införandet av nya former för medbestämmande kräver i sig stora utbildningsinsatser. Den direkta medbestämmandeutbildningen behandlas dock inte i detta betänkande.

Genom medbestämmanderätten kan beslut komma att fattas som påverkar arbetsorganisation, arbetsformer, val av metoder och tekniker etc. Förändringar som genomförs som en konsekvens av eller med hjälp av den vidgade förhandlingsrätten kan således skapa nya utbildningsbehov.

De förhållanden som beskrivits ovan påverkar på olika sätt kraven på den personal som arbetar inom statsförvaltningen.

I statsförvaltningen, som den såg ut tidigare med en förhållandevis stabil verksamhet med välreglerade och preciserade uppgifter, var chefer och handläggare ofta relativt väl förberedda för sina arbetsuppgifter genom en juridisk grundutbildning och följande tingsmeritering. Även för andra personalgrupper var utbildningskraven relativt väl tillgodosedda genom grundutbildningen. I övrigt lärde man sig genom arbetskamrater och överordnade. Behovet av ytterligare utbildningsinsatser var som en följd av stabiliteten och de väldefinierade kraven små.

Förskjutningen i verksamhetsinriktning från regeltolkande till samhällsplanerande uppgifter har t. ex. inneburit att den tidigare dominansen av jurister i handläggarebefattningar minskat. 1973 anställdes knappt 500 personer med jur. kand-examen. Samma år anställdes ca 1 300 personer med ekonomisk och samhällsvetenskaplig utbildning och ca 1 500 personer med teknisk utbildning på universitetsnivå. Utbildningsbakgrunden för dem som rekryteras idag till handläggande befattningar är således skiftande. Den förändrade rekryteringen har med viss eftersläpning fått motsvarande effekter när det gäller chefernas grundutbildning.

1.2 Administrativ utbildning

Med administrativ utbildning avser utredningen inte bara utbildning för personal som är sysselsatt med intern administration (ekonomiadministration, personaladministration etc.) utan också allmän utbildning som inte direkt avser sakinnehållet i verksamheten. Det kan gälla kunskaper om förvaltningens roll, förvaltningsteknik (handläggning av ärenden), metoder och tekniker (planerings- och utredningsmetodik), arbetsformer (projektarbete, sammanträdesteknik).

Som en utgångspunkt för sina överväganden har utredningen funnit det lämpligt att skilja på fackinriktad administrativ utbildning och allmän administrativ utbildning. Med fackinriktad administrativ utbildning menar utredningen utbildning som är direkt inriktad på myndigheternas renodlat administrativa funktioner, t. ex. ekonomiadministration, personaladministration och rationalisering. Allmän administrativ utbildning är inte direkt knuten till administrativa funktioner, arbetsuppgifter eller befattningar. Det finns administrativa moment i nästan all verksamhet i en myndighet. Oav-

sett vilka arbetsuppgifter man i övrigt har finns det en gemensam uppsättning kunskaper, färdigheter och attityder som är lika nödvändiga som de direkta fackkunskaperna.

Den administrativa utbildningen skiljer sig inte på något avgörande sätt från övrig personalutbildning. Det finns dock särskilda problem som bör uppmärksammas. Utredningen har också konstaterat att den administrativa utbildningen i viktiga avseenden är eftersatt jämfört med övrig utbildning och att en ökad satsning på administrativ utbildning därför är angelägen.

Den administrativa verksamheten genomgår stora förändringar till följd av reformer inom arbetslivet och ett omfattande utvecklingsarbete inom olika metod- och teknikområden.

Kraven på den personal som har administrativa uppgifter ökar därigenom. Dessa personalgrupper måste ges en fackinriktad administrativ utbildning. Administrativ utbildning krävs emellertid för flertalet anställda, eftersom administrativa inslag förekommer i nästan all verksamhet. En viss administrativ utbildning är därför nödvändig oberoende av vilka arbetsuppgifter man i övrigt har. Den allmänna administrativa utbildningen bör utgöra en gemensam grund eller referensram för all personal och syfta bl. a. till att för den enskilde anställde

- ge förutsättningar för att på ett bättre sätt utföra sina arbetsuppgifter
- göra arbetsuppgifterna mera meningsfulla genom att de sätts in i ett större sammanhang
- ge möjlighet att påverka den egna arbetssituationen
- underlätta samarbete genom ökad kunskap om och förståelse för andras arbetsuppgifter.

För att utveckla den administrativa utbildningen kan olika former av centralt stöd vara möjliga. Bland tänkbara åtgärder bör särskilt följande framhållas

- att ge underlag för myndigheternas bedömningar av utbildningskrav inom det administrativa området
- att sprida information om utbudet av administrativ utbildning
- att tillhandahålla "modeller" och material för myndighetsintern administrativ utbildning.

Enligt utredningens mening krävs en bättre information om vad administrativ utbildning är och vad den syftar till. Ett vidgat erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna kan belysa hur man praktiskt gått till väga och vad man har uppnått med administrativ utbildning i olika sammanhang.

Myndigheterna har svårt att överblicka utbudet av utbildning och utbildningsmaterial inom det administrativa området. Det bör därför vara en central uppgift att informera om utbudet såväl inom som utom statsförvaltningen samt att förmedla kontakter mellan myndigheterna och utbildningsproducenter.

En annan central uppgift bör vara att utveckla och sprida "modeller" och material för den interna administrativa utbildningen. Med modeller avses olika sätt att genomföra utbildningen (t. ex. kursverksamhet, tvåstegsutbildning, varvad utbildning och studiecirkel). Utveckling av material innebär dels att pedagogiskt utforma studiematerial eller stödmaterial för

olika utbildningsmodeller, dels en innehållsmässig utveckling av materialet.

I den mån det finns fackansvariga myndigheter bör dessa ge förslag till inriktning för utbildningen inom resp. fackområde. Inom ekonomiadministration, personaladministration och rationalisering har de centrala myndigheterna RRV, SPN och statskontoret huvudansvaret. Även inom andra administrativa områden finns det myndigheter med ett fackansvar.

Utredningen har funnit det angeläget att särskilt behandla det förvaltningsrättsliga området. Förutsättningarna för den förvaltningsrättsliga utbildningen är nämligen något annorlunda. Inget organ har ett samlat ansvar för innehållet i utbildningen inom detta område.

För bedömningen av frågan om fackansvaret för den förvaltningsrättsligt inriktade utbildningen har följande bakgrundsfaktorer betydelse.

Prövningen av de i ansvaret ingående frågorna kräver rättslig sakkunskap. Det finns vidare ett särskilt värde i att utbildningens avnämare på något sätt får ta del i ansvaret för utbildningens innehåll. Det är därför lämpligt att ansvaret för den förvaltningsrättsliga utbildningens inriktning och innehåll handhas av rättslig sakkunskap och av representanter för den statsförvaltning, som skall utnyttja utbildningsutbudet. Det är emellertid knappast vare sig tillräckligt eller särskilt praktiskt att i det enskilda fallet till ett visst utbildningsprojekt knyta dem som i t. ex. riksdag, departement eller offentlig utredning medverkat i viss lagstiftnings tillkomst. Till detta kommer att flertalet utbildningar inte kommer att avse en enstaka lagstiftningsprodukt utan i stället spänna över ett större fält. Därför bör ett särskilt organ inrättas med uppgift att ha ett fackansvar för utbildningen inom det rättsliga området på motsvarande sätt som de administrativa fackmyndigheterna inom sina verksamhetsområden. I fackansvaret ingår självfallet inte uppgifter som tolkning av avtal eller något slag av prövande eller dömande verksamhet.

Ett organ av detta slag måste, som framhållits ovan, omfatta en viss samlad expertis i juridiska frågor. Det bör vidare innehålla representanter för avnämarna, dvs. den statliga förvaltningen och dess personal.

Utredningen har i övrigt valt att inte ta ställning till det föreslagna organets närmare utformning och storlek. Dessa frågor bör avgöras i förhandlingar mellan parterna inom den statliga sektorn.

I samband med den fortsatta inriktningen av den administrativa utbildningen har utredningen behandlat frågan om den s. k. kanslistutbildningens fortsatta ställning.

Följande skäl har anförts för en omprövning av de formella kompetenskraven och den särskilda utbildningen för kanslisterna i den centrala statsförvaltningen

- en ökad tillgång till högre utbildad arbetskraft och tillkomsten av en mera varierad grundutbildning inom det allmänna undervisningsväsendet
- ett växande antal mellangradstjänster, framför allt assistenttjänster, vilka ofta tillsätts utan särskilda krav på teoretisk grundutbildning
- slopandet av motsvarande kompetenskrav inom landskanslistutbildningen.

Kanslisttjänsterna skiljer sig numera inte på något avgörande sätt från

andra mellangradstjänster utan formella kompetenskrav. Liknande krav finns knappast heller för andra tjänstekategorier inom statsförvaltningen, med undantag för mera specialiserade befattningar.

I princip bör eftersträvas att alltför strikta kompetenskrav och överdrivet formbunden anställnings- och befordringspraxis mjukas upp. Myndigheterna bör så långt möjligt själva avgöra vilka krav som bör ställas på innehavare av olika tjänster. Att som är fallet med kanslisttjänsterna kräva genomgången kanslistutbildning är uttryck för ett föråldrat synsätt. Kompetens för den typen av tjänster bör kunna förvärfvas på olika sätt. Formell utbildning är inte den enda faktorn av betydelse vid bedömning av en persons lämplighet för en viss tjänst.

Utredningen menar därför att det är principiellt olämpligt att upprätthålla det formella kompetenskravet för kanslisttjänsterna. Om kompetenskravet avskaffas bör kanslistutbildningen i sin nuvarande form upphöra.

Den möjlighet till allmänt meriterande utbildning som kanslistutbildningen innebär för personal i lägre tjänster kan därigenom synas försvinna. Den tillgodoser dock i dag en mycket begränsad del av de stora utbildningsbehov som föreligger. Det väsentliga måste vara att finna nya utbildningsformer som på ett mera ändamålsenligt sätt tillgodoser dessa behov.

Myndigheten måste med utgångspunkt från de krav som ställs i varje särskilt fall utforma lämpliga utbildningsinsatser och kombinera dessa med andra åtgärder. Denna utbildning kan i det avseendet inte behandlas på annat sätt än övrig personalutbildning. I första hand bör myndigheterna själva genomföra utbildningen, eventuellt med hjälp av centralt producerat utbildningsmaterial och rådgivning. I ett inledningsskede kan det finnas skäl att det centrala utbildningsorganet aktivt som konsult engagerar sig i försöksverksamhet med myndighetsintern utbildning. Därigenom vinnas erfarenheter som kan spridas och stimulera en ökad utbildning. Även om behovet av central utbildning inom området därmed successivt kommer att minska kommer sannolikt viss central utbildning även i framtiden att behövas. Därvid öppnar sig emellertid intressanta möjligheter att på ett helt annat sätt än hittills använda det allmänna utbildningsväsendet. Genom att tillträdet till högre studier har vidgats kan nya grupper med viss yrkeserfarenhet genomgå högre utbildning. Därigenom kan man i dag tillgodosä behov av personalutbildning som tidigare måste klaras av genom kanslistutbildning och liknande typer av utbildning.

1.3 Ledningsutveckling

Den chefsroll som fortfarande dominerar inom statsförvaltningen har hämtat sina grunddrag från den militära organisationen. Varje anställd har en chef och chefskapet bygger på formell auktoritet, dvs. chefens auktoritet härleds ur just det förhållandet att han är chef.

Ett sådant chefskap accepteras allt mindre i dagens samhälle. Chefsrollen beror av samhällets utveckling mot ökat inflytande för de anställda på förhållanden i arbetslivet. Chefen blir inte allenarådande när det gäller de traditionella uppgifterna att leda och fördela arbetet. Den främsta uppgiften

blir i allt högre grad att initiera och stimulera medarbetarna, tillvarata och samordna kunskaper, idéer och intressen inom en arbetsgrupp.

Äldre tiders enkla och klara organisation med tydliga "befälslinjer" har i dag modifierats starkt. En anställd kan ingå i många olika grupperingar – i den ordinarie arbetsgruppen, i en projektgrupp, i samrådsgrupper och i tillfälliga arbetsgrupper. Han eller hon kan då ha flera chefer med skilda uppgifter och ansvarsområden. I andra sammanhang har man överlåtit ledningsfunktionen på arbetsgruppen, som inbördes får lösa frågor om arbetets fördelning och uppläggning.

Chefsutbildningen bör, som all personalutbildning, syfta till att förbättra effektiviteten. Den myndighet som satsar resurser på chefsutbildning, underlättar sin anpassning till nya förhållanden och förbättrar härigenom sina möjligheter att vara effektiv. Välutbildade chefer ökar möjligheterna för myndigheten att anpassa verksamheten till statsmakternas intentioner och till samhällsutvecklingens krav. Välutbildade chefer har lättare att arbeta tillsammans med personalen på de nya villkor som kraven på personlig utveckling, arbetstillfredsställelse och medinflytande innebär. Välutbildade chefer kan också bättre tillgodose kraven på rättssäkerhet.

Chefsgruppen är svår att närmare definiera. Gruppen har avgränsats på olika sätt:

1. Till chefsgruppen räknas endast de som ingår i den högsta ledningen, dvs. de som har ansvar för verksamheten och som arbetar med frågor om verksamhetens inriktning och övergripande planering. I denna grupp ingår generaldirektörer, överdirektörer, avdelningschefer och byråchefer (motsv.).
2. Till chefsgruppen räknas alla i arbetsledande ställning, dvs. de som har ansvar för underordnad personal. Här går det inte att göra någon avgränsning som anknyter till formell tjänsteställning.
3. Till chefsgruppen räknas alla som deltar i ledningsfunktioner. Med en sådan avgränsning ingår t. ex. samtliga ledamöter i partssammansatta organ med ansvar för ledningsfunktioner i chefsgruppen.

Mot bakgrund av bl. a. en betoning av grupper i stället för individer för ledning framstår begreppet ledningsutveckling som en bättre utgångspunkt för fortsatt inriktning än begreppet chefsutbildning.

Ledning avser bl. a. målsättning, planering, organisation, bemanning och personalledning.

Ledningsutveckling inkluderar alla personalgruppers utveckling för att utöva ledning. Den är inte bunden till någon förutbestämd lösningsmetodik och är samtidigt system- och personberoende.

Ledningsutveckling är således ett övergripande begrepp som betecknar de olika åtgärder och metoder som kan tillämpas för att utveckla ledningen inom myndigheterna.

Nuvarande insatser på chefsutbildningens och ledningsutvecklingens områden i statsförvaltningen är enligt utredningens mening klart otillräckliga. Utbildning förekommer i huvudsak bara vid vissa större myndigheter. Även om framsteg gjorts är utbildningen fortfarande av ringa omfattning. Medelstora och små myndigheter är framför allt hänvisade till extern utbildning och har hittills inte på den vägen kunnat tillgodose sina utbildningsbehov

i önskvärd utsträckning. Centrala kurser har haft en marginell betydelse.

Utredningen bedömer följande utgångspunkter som särskilt viktiga för den fortsatta inriktningen av ledningsutvecklingen i statsförvaltningen.

- De som ingår i ledningsfunktioner har ett huvudansvar för effektiviteten i den statliga verksamheten. Ett sådant ansvar medför krav på utvecklingsstöd.
- En person som utses att inneha en ledande befattning behöver kunskaper inom andra områden än sitt fackområde. Baskunskaper inom olika administrativa liksom mer beteendeariktade områden är nödvändiga. Särskilt behovet av kunskap och kompetens för personalledning måste beaktas när man utser någon till en arbetsledande befattning.
- Lagstiftningen om medbestämmande förstärker kravet på utveckling av en ny chefsroll. De som i dag ingår i ledningsfunktioner måste få tillfälle att sätta sig in i den nya lagstiftningen och dess konsekvenser. De måste vidare stödjas för att kunna ompröva sitt eget sätt att arbeta.
- Strukturförändringar, t. ex. sammanslagningar av myndigheter, nya verksamhetsområden och ändringar av verksamhetsinriktningen kräver ofta förändringar av roller, kompetens och kunskap. Utan utveckling av den ledande personalen får förändringarna begränsad genomslagskraft.

De som ingår i ledningsfunktioner i statsförvaltningen har vanligtvis någon fackmässig bas. Befordran till chefsposition innebär emellertid inte enbart att han eller hon har tagit ytterligare ett steg i yrkeskarriären och därmed blivit "den främste bland sina likar". Med utnämning till ledande befattning följer också krav på kunskaper inom andra områden än vederbörandes fackområde. Han eller hon måste behärska det system där befattningen ingår som en del, dvs. olika funktioner för bl. a. planering, organisation och bemanningsplanering (systemkunnande). Detta systemkunnande omfattar en mängd olika områden. Den gemensamma grunden för alla med ledande befattningar är kunskaper inom beteendevetenskapliga områden som personalledning och personalsamverkan. Härtill kommer kunskaper inom de administrativa områdena, t. ex. personaladministration, ekonomiadministration, administrativ rationalisering samt förvaltnings- och arbetsrätt.

Fackkunnandet och systemkunnandet är självfallet inte helt åtskilda områden. Kravet på systemkunnande måste alltid vara mer eller mindre beroende av organisation och verksamhetsområde. Goda fackkunskaper är också en förutsättning för att den som innehar en ledande befattning skall kunna ta initiativ till och driva förändringar.

Den fortsatta ledningsutvecklingen i statsförvaltningen bör enligt utredningens mening ges följande inriktning.

Ansvar för ledningsutveckling bör i princip åligga varje myndighet. Skälen härför är flera. Det stämmer väl överens med den svenska förvaltningens uppbyggnad. Alla myndigheter är unika i den meningen att de har olika verksamhetsområden. Ledningsutvecklingen bör utformas så att den stöder utvecklingen av den verksamhet som varje myndighet bedriver. Varje myndighet måste därför välja en utformning som stämmer med förhållandena vid myndigheten.

Samtidigt är det dock nödvändigt att statsmakterna stimulerar och stöder ett sådant ansvarstagande.

Varje myndighet bör utarbeta en utvecklingsplan för sin verksamhet. Av planen bör framgå önskvärda insatser för ledningsutveckling, övrig personalutveckling och organisatorisk och administrativ utveckling. Det är givet att arbetet med en sådan plan måste bedrivas kontinuerligt och i samverkan mellan parterna vid myndigheten.

Myndigheterna bör beakta behovet av utbildning i personalledning. Det bör ankomma på myndigheterna att ta ställning till i vilka former detta skall ske. Särskilt viktigt är det att planera insatser för dem som utses till en befattning med personalledningsansvar. Enligt tillgänglig statistik utnämns varje år uppemot 5 000 personer till sådana befattningar.

Myndigheterna måste enligt utredningens mening ges tillgång till kvalificerad rådgivning och annan service. Det gäller här dels att förmedla kontakter med olika utbildningsinstitut, högskoleinstitutioner o. d., dels att framställa utbildningsmaterial som myndigheterna kan använda för utbildning i egen regi, att utbilda handledare och att arrangera temakonferenser eller seminarier där gemensamma ledningsutvecklingsfrågor kan behandlas.

Utbildning för ledning inom administrativa och beteendevetenskapliga områden måste av praktiska skäl ofta bygga på centralt framställt material. Möjligheterna att anpassa sådant material är begränsat. Man bör därför bygga på utbildningen med tillämpningsseminarier. Sådana seminarier bör arrangeras för dem som deltagit i utbildningen inom en myndighet. För mindre myndigheter kan sådana seminarier arrangeras i samarbete med andra med likartade förhållanden. En viktig uppgift för det centrala utbildningsorganet är att stödja sådan samverkan och att bistå med rådgivning när det gäller upplägning.

För den grupp ledande personal som har ansvaret för övergripande planering och styrning av myndigheternas verksamhet fordras enligt utredningens mening väsentligt utökade centrala utbildningsinsatser. Målgruppens storlek är svår att närmare precisera. Utredningen har därför valt att i sitt förslag till utvecklingsprogram för denna grupp ange alternativa ambitionsnivåer och mot dessa svarande kostnadsuppskattningar.

Utredningen har övervägt olika former för styrning och prioritering av ledningsutvecklingen i statsförvaltningen med särskild inriktning på utvecklingen av ledande personal på högre nivåer, dvs. för dem som har ansvaret för övergripande planering och styrning av myndigheternas verksamhet och därmed för statsförvaltningens funktion, bl. a. inrättandet av en arbetsgrupp. Utredningen anser det naturligt att personalens organisationer bereds möjlighet till inflytande i dessa frågor. Former för detta inflytande bör lösas genom förhandlingar mellan parterna.

1.4 Pedagogisk utveckling

Tidigare strävanden att finna en optimal utbildningsmetod har ersatts av en ökad förståelse för behovet av alternativa metoder som tar hänsyn till de krav som ställs på utbildningen. Till dessa bör också räknas de värderingar som råder i samhället och inom myndigheten. Med pedagogisk utveckling avser utredningen i det följande den process som innebär att man *utvecklar*

och anpassar modeller för förändring genom utbildning till olika krav och rådande värderingar.

En följd av detta synsätt är att pedagogisk utveckling betraktas som en ständigt pågående process. En annan väsentlig följd är att utvecklingsarbetet måste bedrivas i nära kontakt med den organisation det avser. Föreställningen att man kan åstadkomma bestående effektivitetsvinster genom en tillfällig satsning på generell utveckling av metoder för personalutbildning är enligt utredningens mening felaktig. Först när en organisations medlemmar känner att de är med och skapar en förändringsprocess torde det föreligga utsikter att en verklig förändring kan komma till stånd.

Huvudansvaret för utveckling och genomförande av en myndighets personalutbildning vilar enligt utredningens mening på myndigheten själv. Det bör därför finnas en person eller en grupp av personer som inom varje myndighet svarar för personalutbildningen.

Centralt inom statsförvaltningen bör emellertid också finnas en sådan kompetens att det blir naturligt för myndigheterna att vända sig dit för råd och stöd för eget utvecklingsarbete. Området bör vara en av det centrala utbildningsorganets huvuduppgifter.

Särskilt för mindre myndigheter, där den som har ansvaret för personalutbildningen också har andra uppgifter, är det nödvändigt att kunna få konsult hjälp, bl. a. för att ta ställning till om myndigheten själv bör genomföra viss utbildning eller om den bör arrangeras externt. Det är därför viktigt att ett centralt organ kan lämna aktuell information om kursutbud m. m. såväl inom det allmänna utbildningsväsendet och statlig förvaltning som inom andra organisationer.

Erfarenheten visar att myndigheterna även frågar efter konsult hjälp vid planering och genomförande av utbildning inom myndigheten. Det bör ankomma på det centrala utbildningsorganet att på anfordran genom konsultinsatser t. ex. hjälpa till med att anpassa en utbildning till den enskilda myndighetens förutsättningar.

Även om rådgivningsfunktionen kan bli omfattande är det väsentligt att den inte undantränger stödet av myndigheternas utvecklingsarbete. Också de personer som arbetar med personalutveckling vid myndigheterna måste erbjudas tillfälle till egen utveckling och utbyte av erfarenheter. Det centrala utbildningsorganet bör därför ordna seminarier, symposier och kurser i syfte att stimulera det lokala utvecklingsarbetet och att sprida kunskap om nya rön inom det pedagogiska området.

Utveckling av utbildning inom nya områden kräver betydande personella och ekonomiska resurser. Det är i allmänhet inte rimligt att en enskild myndighet skall bära kostnaderna för detta utvecklingsarbete, i synnerhet som det bör innehålla ett visst "risktagande" – ett aktivt utvecklingsarbete måste innebära att man prövar nya metodiska grepp och därmed innefattar även rätten att någon gång göra misstag. Det centrala utbildningsorganet bör därför ha ett särskilt ansvar för utveckling av utbildning inom nya områden.

En viktig uppgift både för de enskilda myndigheterna och för det centrala utbildningsorganet är att effektivisera den statliga personalutbildningen, t. ex. med avseende på planering, organisation och arbetsformer. Detta förutsätter bl. a. att det bedrivs ett kvalificerat forsknings- och utvecklingsarbete

inom personalutbildningsområdet. Ett sådant FoU-arbete bör inte endast inriktas på att utveckla och pröva nya metoder för undervisning och resultatvärdering utan även – och inte minst – söka utveckla metoder för analys av de mycket sammansatta målen för verksamheten.

Strävan att åstadkomma en mer ambitiös långsiktig planering inom statsförvaltningen tillsammans med ett ökat krav på samband mellan FoU och långsiktig planering har lett till en utbyggnad av det sektoriella FoU-arbetet i Sverige under 1960- och 1970-talen. I början av denna utveckling var det naturligt att inrätta fristående enheter för FoU. Idag finns emellertid en tendens att knyta den sektoriella forskningen till statliga myndigheter. Forskningsrådsutredningen har också i ett nyligen avgivet betänkande (SOU 1977:52) framhållit att det bör vara naturligt att i första hand eftersträva en sådan anknytning. Därigenom främjas en koppling till planeringen och därmed utnyttjandet av FoU-resultat, liksom förståelsen för FoU som hjälpmedel. Enligt forskningsrådsutredningens uppfattning kan behovet av en praktiskt förankrad FoU inte tillgodoses utan de berörda myndigheternas medverkan.

Betydande resurser anslås till FoU-arbete inom det allmänna skolväsendet och högskolan av skolöverstyrelsen och universitets- och högskoleämbetet. Det centrala personalutbildningsorganet bör nära samverka med dessa myndigheters FoU-arbete, i synnerhet vad gäller utvecklingsarbetet inom den kommunala vuxenutbildningen och den nya högskolan, som erbjuder ett brett utbud av utbildning för nya kategorier av studerande.

Det är emellertid samtidigt uppenbart att statlig personalutbildning också möter helt andra problem än de som förekommer inom det allmänna utbildningsväsendet. Varje ny reform måste passas in i ett komplicerat nätverk av organisationer och regelsystem. En väsentlig uppgift för statlig personalutbildning är att göra detta möjligt. Det är därför nödvändigt att det centrala utbildningsorganet får möjlighet att initiera för personalutbildningen intressant forskning och utveckling.

Utredningen föreslår därför att ett särskilt anslag ställs till det centrala utbildningsorganets förfogande för FoU-arbete. FoU-arbetet förutsätts ske i direkt anknytning till myndigheternas utbildningsverksamhet, eventuellt med hjälp av externa forskare och experter.

2 Administrativ utbildning

2.1 Allmänna utgångspunkter

De viktigaste utgångspunkterna för utredningens överväganden om den administrativa utbildningen kan sammanfattas på följande sätt.

- Varje myndighet ansvarar själv för att de anställda är väl utbildade för sina arbetsuppgifter. Den enskilda myndigheten måste därför fortlöpande planera för att tillgodose kraven på en ändamålsenlig personalutbildning. I princip bör myndigheterna själva planera och budgetera all utbildning. Endast därigenom kan de få underlag för prioritering av utbildningsinsatserna.

- Utbildningen bör så långt möjligt decentraliseras. Därigenom ökar möjligheterna till anpassning av innehållet till lokala förutsättningar. En nära anknytning mellan utbildning och det dagliga arbetet ökar i allmänhet utbildningens effektivitet. Om myndigheterna själva utformar och genomför utbildningen har personalen större möjligheter till medverkan och inflytande.

- De anställda har också genom sina fackliga organisationer inflytande över personalutbildningen. Lagstiftningen på medbestämmandeområdet har delvis skapat nya förutsättningar för personalutbildningen. Lagstiftningen ger möjlighet att genom avtal reglera personalutbildningen i olika avseenden.

- Kraven på personalutbildningen varierar mellan myndigheterna. De förändras också ständigt till följd av utvecklingen inom myndigheternas verksamhetsområden, strukturella förändringar inom statsförvaltningen och en fortlöpande effektivisering. Utredningen har därför valt att inte mera detaljerat ange den administrativa utbildningens innehåll och omfattning. Utredningen har i första hand sett som sin uppgift att analysera hur en fortlöpande anpassning och förändring av utbildningen skall kunna ske.

- De administrativa fackmyndigheterna (statskontoret, RRV, SPN m. fl.) har ett centralt ansvar för utvecklingen inom olika administrativa områden. De stödjer på olika sätt myndigheterna i deras administrativa utveckling. I denna verksamhet ingår utbildning som en viktig del. Fackmyndigheterna har således ett särskilt ansvar för att bedöma kraven på utbildning inom sina respektive verksamhetsområden.

2.2 Begreppet administrativ utbildning

Utredningen skall enligt sina direktiv utreda behoven av en förvaltningsanpassad administrativ utbildning som innefattar områdena ekonomiadmini-

nistration, personaladministration, administrativ rationalisering och allmän förvaltningskunskap.

Ovanstående beskrivning av den administrativa utbildningen kan också uppfattas som en definition av begreppet administrativ utbildning. En sådan definition är emellertid mycket allmän. De olika områdena är i sig svåra att definiera entydigt och att avgränsa från varandra. Att den administrativa utbildningen skall innefatta dessa områden behöver inte heller utesluta att även andra områden bör ingå.

Det finns därför anledning att något utförligare diskutera innebörden i begreppet administrativ utbildning.

2.2.1 *Administration*

En första utgångspunkt kan vara att försöka definiera vad som menas med administration. Varje teoretisk diskussion om administration brukar inledas med att detta begrepp kan ges en varierande innebörd och inrymma en mängd olika uppgifter. Detta gäller särskilt då det används inom den offentliga förvaltningen.

Inom företagsekonomi och organisationsteori brukar man skilja på administration och produktion. Administration är då i stort sett detsamma som styrning av produktionen. En sådan distinktion kan emellertid många gånger vara svår att tillämpa inom statsförvaltningen. I princip kan man hävda att de uppgifter de statliga myndigheterna utför är deras egentliga produktion. I dagligt tal uppfattas emellertid knappast olika former av myndighetsutövning (tillståndsgivning, besvärspövning, skatteuppbörd etc.) som produktion. Vidare är många myndigheters huvuduppgifter att planera, samordna eller kontrollera underställda myndigheters verksamhet eller verksamheten inom olika samhällssektorer. I ett vidare perspektiv kan sådana myndigheters hela verksamhet betraktas som administration.

Statsvetenskapligt menar man i allmänhet att administration tillämpat på den offentliga förvaltningen innebär att föra ut de beslut som de politiska instanserna fattat, eller annorlunda uttryckt, att förbereda och förverkliga politiska mål. Administration blir då synonymt med förvaltning, offentlig förvaltning eller statsförvaltning.

Inom juridiken brukar man också skilja mellan administration eller förvaltning å den ena sidan och jurisdiktion å den andra. Administration är då en sammanfattande benämning på ett lands förvaltande ämbetsverk och myndigheter till skillnad från de dömande organen.

I vanligt språk har administration associationer inte så mycket till ledningsfunktioner inom en organisation eller till verkställighetsfunktionen i det politiska systemet. Snarare menar man att administration är en "icke-produktiv" verksamhet. Med en positiv syn blir administration en nödvändig överbyggnad till produktionen. Är man negativt inställd blir administration istället liktydigt med onödigt krångel som belastar och tar tid från den egentliga verksamheten.

Det är inte nödvändigt att här ge en helt entydig definition av begreppet administration. Innebörden blir beroende av i vilket sammanhang det används. Ser man på en enskild myndighet kan man åtminstone i princip skilja på sakinnehållet i verksamheten, dvs. myndighetens instruktionsenliga

verksamhet, och administrationen av denna verksamhet (internadministration). I ett större system, t. ex. en samhällssektor inom vilket myndigheten har planerande eller samordnande uppgifter, kan å andra sidan hela verksamheten betraktas som administration (samhällsadministration eller förvaltning). När man därför talar om administration inom statsförvaltningen sker det mot bakgrund av bl. a. följande förhållanden

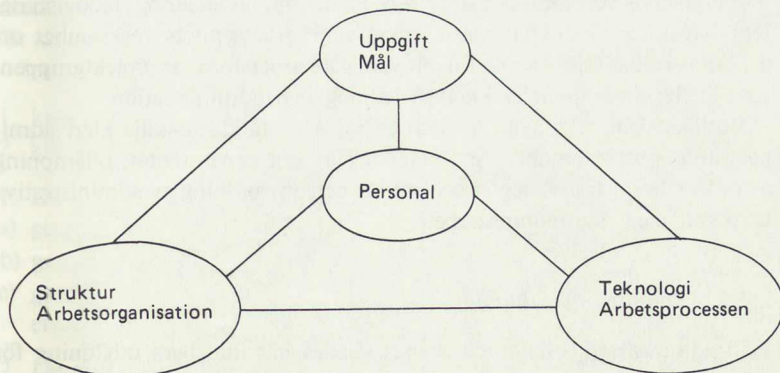
- det finns vissa allmänna principer för styrning och samordning av organisationer i vid mening
- det finns dessutom en rad förhållanden som är specifika för statsförvaltningen
- man kan se administration ur ett myndighetsperspektiv eller ur ett samhällsperspektiv
- många myndigheters instruktionsenliga verksamhet kan beskrivas som administration
- alla myndigheter har en intern administration
- det finns administrativa inslag i nästan all verksamhet inom myndigheterna oavsett sakinhåll.

Utredningen har därför valt att ge begreppet administration en mycket vid innebörd. Med administration avses i det följande inte enbart de system och processer som styr en verksamhet, utan också de allmänna betingelser i form av metoder och rutiner som gäller för den egentliga (instruktionsenliga) verksamheten, dvs. "produktionen". Likaså innefattas olika stödfunktioner till denna verksamhet t. ex. kontorservice.

Sammanfattningsvis kan administration sägas bestå av

- organisationsutformning, t. ex. arbetsfördelning, beslutsbefogenheter
- administrativa system och processer, t. ex. för planering, budgetering, ekonomiadministration, personaladministration
- arbetsprocesser, t. ex. handlägningsrutiner, utredningsmetoder
- kontorservice.

Följande figur kan illustrera sambanden mellan de moment som ingår i begreppet administration.



Organisationen (ett företag, en myndighet) har vissa uppgifter som skall utföras av dess personal med hjälp av en viss teknologi och inom ramen för en viss struktur.

Det sätt på vilket en verksamhet är organiserad (ansvars-, arbets- och beslutsfördelning) är en del av den *struktur* inom vilken verksamheten bedrivs. En annan del är mer eller mindre formaliserade system eller processer för planering och samordning av verksamheten. Däri ingår ekonomiadministration och personaladministration.

Med *teknologi* eller arbetsprocesser avses här de metoder och tekniker som används (t. ex. för utredning, handläggning) och eventuella tekniska hjälpmedel (t. ex. datateknik) för att fullgöra myndighetens egentliga uppgifter. I teknologin ingår också stödfunktioner som vaktmästeri, utskrift, duplicering etc.

2.2.2 *Administrativa arbetsuppgifter*

Administration i denna mening förekommer inom alla delar och på alla nivåer inom en myndighet. Den är således inte liktydig med chefs- eller ledningsuppgifterna. Den kan inte heller avgränsas till verksamheten inom en administrativ avdelning eller byrå.

För det första kan man konstatera att chefstjänstemän av olika slag vid sidan om sina direkt personalledande uppgifter också i betydande utsträckning har andra administrativa funktioner. Personal med administrativa uppgifter finns vidare givetvis på myndigheternas administrativa enheter. Hur renodlade och specialiserade de administrativa befattningarna är varierar dock avsevärt. Med tilltagande storlek och komplexitet ökar antalet specialist- eller stabsbefattningar med administrativ inriktning.

Alla delar av myndigheten deltar emellertid på ett eller annat sätt i den administrativa verksamheten. Omfattningen av linjeavdelningarnas medverkan i t. ex. den ekonomiadministrativa och personaladministrativa verksamheten liksom i rationaliseringsverksamheten varierar dock från myndighet till myndighet. Sannolikt kan man förutse en ökad medverkan genom att decentralisering och ett bredare deltagande i planeringen och styrningen av verksamheten betonas alltmera.

Vad som hittills berörts är huvudsakligen den administration som gäller myndighetens verksamhet i stort, dvs. planering, budgetering, redovisning, rekrytering etc. Självklart måste också varje arbetsenhets verksamhet organiseras och administreras. En allt vanligare arbetsform är projektgruppen, som ställer sina speciella krav på ledning och administration.

Slutligen kan man även för den enskilde anställde urskilja klart administrativa arbetsmoment, t. ex. planering av det egna arbetet, tillämpning av olika administrativa regler och rutiner och användning av administrativa tekniker, t. ex. i utredningsarbete.

2.2.3 *Administrativ utbildning*

Med administrativ utbildning menas således här inte bara utbildning för personal som är sysselsatt med intern administration (ekonomiadministration, personaladministration etc.) utan också all allmän utbildning som inte

direkt avser sakinnehållet i verksamheten. Det kan gälla kunskaper om förvaltningens roll, förvaltningsteknik (handläggning av ärenden), metoder och tekniker planerings- och utredningsmetodik), arbetsformer (projektarbete, sammanträdesteknik).

Administrativ utbildning kan med detta synsätt ges en vidare innebörd än vad som framgår av utredningens direktiv. Huvuddelen torde dock kunna inrymmas i de administrativa områden som angivits i direktiven.

En slutsats av begreppsdiskussionen är att innehållet i den administrativa utbildningen kan beskrivas på olika sätt beroende på vilken begreppsapparat man använder och vilka samband man väljer att betona. Det är varken möjligt eller nödvändigt att i alla sammanhang använda en enhetlig terminologi. Diskussionen visar också att det många gånger inte finns något behov av och inte heller går att avgränsa administrativ utbildning från övrig utbildning. Man kan därmed också ifrågasätta om det är lämpligt att över huvud taget använda uttrycket administrativ utbildning. Utredningen menar att det trots allt är det. Avsikten är då snarast att betona vissa aspekter på och syften med personalutbildningen.

2.2.4 Förvaltningsanpassad administrativ utbildning

I utredningens direktiv används uttrycket "förvaltningsanpassad" administrativ utbildning. Man har därmed betonat vikten av att utbildningen anpassas till statsförvaltningens förutsättningar och krav.

Den administrativa utbildningen består av olika moment som kan vara mer eller mindre generella eller specifika. Man kan dela in utbildningen i delar som är

1. gemensamma för all administrativ verksamhet,
2. gemensamma för offentlig verksamhet,
3. gemensamma för statsförvaltningen,
4. gemensamma för vissa delar/sektorer av statsförvaltningen,
5. speciella för vissa myndigheter,
6. speciella för vissa organisatoriska enheter inom en myndighet,
7. speciella för vissa befattningar.

En stor del av den administrativa utbildningen är mer eller mindre generell, dvs. inrymmas under 1-4 på skalan ovan. Vissa delar är dock speciella för den enskilda myndigheten.

Inom myndigheten finns det

1. krav som är gemensamma för olika personalkategorier,
 2. krav som är speciella för enstaka befattningar.
1. De gemensamma kraven kan vara
 - a) gemensamma för all personal inom myndigheten,
 - b) gemensamma för all personal inom en organisatorisk enhet,
 - c) gemensamma för personal på samma "nivå" inom olika organisatoriska enheter.
 2. De speciella krav, som är knutna till enstaka befattningar inom myndigheten, kan vara

- a) unika för en viss befattning på en viss myndighet,
- b) unika för en viss befattning som finns även på andra myndigheter.

2.2.5 Allmän och fackinriktad administrativ utbildning

Administrativ utbildning kan således ses som en samlingsbeteckning på en mängd utbildningsinsatser med olika innehåll och syfte. I utredningens direktiv skiljer man mellan administrativ grundutbildning och påbyggnads- och specialistutbildning inom olika administrativa områden. I många sammanhang används den traditionella indelningen i grundutbildning, fortbildning och vidareutbildning. Som utredningen påpekat i sitt tidigare betänkande blir denna indelning emellertid allt mindre ändamålsenlig genom förändringar i arbetslivet och det allmänna utbildningsväsendet. Beroende på skillnader i grundutbildning kan vad som för en person är fortbildning för en annan vara vidareutbildning. I ett system med återkommande utbildning är grundutbildning inte heller något entydigt begrepp.

Som en utgångspunkt för sina överväganden har utredningen funnit det lämpligt att skilja på fackinriktad administrativ utbildning och allmän administrativ utbildning. Med fackinriktad administrativ utbildning menar utredningen utbildning som är direkt inriktad på myndigheternas renodlat administrativa funktioner, t. ex. ekonomiadministration, personaladministration och rationalisering. Allmän administrativ utbildning är inte direkt knuten till administrativa funktioner, arbetsuppgifter eller befattningar. Som tidigare konstaterats finns det administrativa moment i nästan all verksamhet i en myndighet. Oavsett vilka arbetsuppgifter man i övrigt har finns det en gemensam uppsättning kunskaper, färdigheter och attityder som är lika nödvändiga som de direkta fackkunskaperna.

Både den fackinriktade och den allmänna administrativa utbildningen innehåller såväl delar som är generella för statsförvaltningen som delar som är specifika för enskilda myndigheter. En viktig skillnad mellan fackinriktad och allmän administrativ utbildning är dock att den förra riktar sig till vissa målgrupper medan den senare vänder sig till flertalet anställda.

Fackinriktad administrativ utbildning

Den fackinriktade administrativa utbildningen är på många sätt lättare att beskriva än den allmänna administrativa utbildningen. De mera renodlade administrativa funktionerna inom myndigheten, t. ex. ekonomiadministration, personaladministration och rationalisering, är i stor utsträckning specialistfunktioner med ett någorlunda klart definierat innehåll. I det avseendet kan de i princip jämföras med "linjefunktionerna". I båda fallen finns det relativt väl avgränsade yrkesgrupper som bidrar till att kompetensen inom respektive fackområde fortlöpande utvecklas. Denna "professionalisering" av den administrativa verksamheten blir allt mera påtaglig. Som en konsekvens av detta blir det relevant att tala om yrkesgrupper som planerare, personaladministratörer, organisations- och rationaliseringsexperten.

Av betydelse för den fackinriktade administrativa utbildningen är också centralt fastställda krav på den administrativa verksamheten. Myndigheternas planering och styrning regleras t. ex. genom lagar, förordningar, an-

visningar och i allt större utsträckning genom avtal. Det är därför i princip möjligt att ange vissa minimikrav på den administrativa verksamheten.

Den fackinriktade administrativa utbildningen påverkas även av att den administrativa verksamheten successivt förfinas genom ett omfattande utvecklingsarbete avseende såväl terminologi och systematik som arbetsformer, system, metoder och tekniker. Ett sådant utvecklingsarbete förekommer både inom universitet och högskolor och inom de administrativa fackmyndigheterna. Till en viss del förekommer det också i form av utvecklingsprojekt vid de enskilda myndigheterna.

Det är naturligt att utredningens överväganden angående den fackinriktade administrativa utbildningen utgår från den ansvarsfördelning som gäller för den administrativa utvecklingen i statsförvaltningen. Särskilt bör framhållas det ansvar som statskontoret, RRV och SPN har för utvecklingen inom rationaliseringsområdet, det ekonomiadministrativa området respektive det personaladministrativa området. Även inom andra administrativa områden finns myndigheter med särskilt fackansvar. De administrativa fackmyndigheternas bedömningar är därför av stor betydelse för den administrativa utbildningens inriktning.

Allmän administrativ utbildning

Den allmänna administrativa utbildningen avser att tillgodose vissa minimikrav som är gemensamma för olika personalkategorier i stort sett oberoende av befattning och fackuppgift. Utbildningen måste därför omfatta flertalet anställda, eftersom de på ett eller annat sätt berörs av den administrativa verksamheten i vid bemärkelse.

Av skäl som redan framgått är den allmänna administrativa utbildningen svårare att beskriva än den fackinriktade. Det är naturligt att man vid analys av utbildningskrav i första hand utgår från specifika arbetsuppgifter och befattningar. Man har också försökt att utveckla metoder för sådana kravanalyser. De utbildningskrav som inte direkt kan hänföras till en viss arbetsuppgift eller befattning uppmärksammas däremot ofta inte tillräckligt. Det finns inte former för att inventera sådana behov. Det är heller knappast möjligt att göra det på samma sätt som för den fackinriktade administrativa utbildningen. Den gemensamma kunskapsbasen kan endast delvis härledas ur de allmänna (statiska) kraven på den administrativa verksamheten. Den är till stor del beroende av vad den enskilda myndigheten vill uppnå. Utformningen av den allmänna administrativa utbildningen måste därför utgå ifrån t. ex.

- hur man värderar specialistkunskap kontra generell kunskap
- vilken typ av arbetsfördelning man eftersträvar
- vilken grad av ”utbytbart” mellan olika befattningshavare man eftersträvar
- önskvärda arbets- och samarbetsformer
- vilka samband som finns mellan olika arbetsuppgifter och funktioner (behov av kontakter och samarbete).

2.3 Den nuvarande administrativa utbildningen

2.3.1 *Myndigheternas administrativa utbildning*

Den administrativa utbildningen bedrivs liksom övrig personalutbildning till övervägande del i form av inomverksutbildning. Exakta uppgifter om den administrativa utbildningens omfattning föreligger inte. Detta sammanhänger inte bara med att det över huvud taget saknas statistik över den interna utbildningen. När det gäller den administrativa utbildningen saknas också en enhetlig terminologi. Administrativ utbildning ses inte alltid som ett särskilt utbildningsområde. I stort sett samma utbildningsinnehåll kan förekomma inom en rad utbildningar med olika beteckningar. Inslag av administrativ utbildning förekommer ofta i utbildning som primärt är inriktad på andra, t. ex. tekniska, fackområden.

Den administrativa utbildning som bedrivs av myndigheterna själva är av mycket varierande omfattning. Omfattningen av den interna utbildningen, liksom av den totala utbildningen, är starkt beroende av myndighetens storlek och av dess egna prioriteringar.

Allmän administrativ utbildning

Allmän administrativ utbildning bedrivs framför allt genom sådan introduktionsutbildning som riktar sig till all personal inom myndigheten. Den allmänna introduktionsutbildningen bedrivs emellertid sällan lika målmedvetet och med samma standard som kategoriinriktad introduktionsutbildning eller övrig utbildning.

Den allmänna administrativa utbildningen har dock ökat något under senare år. Det har framför allt hängt samman med strävandena till genomströmning och jämställdhet. Många myndigheter har dock haft svårt att få till stånd önskvärda utbildningsinsatser. Anledningarna har varit att man saknat inte bara ekonomiska resurser utan också erfarenheter av utbildning av denna karaktär.

Fackinriktad administrativ utbildning

Myndigheterna bedriver själva endast i liten omfattning grundläggande fackutbildning inom administrativa områden. Den största delen av den grundläggande fackutbildningen avser olika tekniska områden.

Det är endast ett fåtal myndigheter som av tradition satsat på en omfattande administrativ grundutbildning. Utbildningen har då ofta varit kompetensgrundande och kopplad till fasta karriärvägar.

Administrativ grundutbildning av större omfattning förekommer framför allt inom affärsverken.

Som exempel kan nämnas postverket som bedriver en administrativ grundutbildning för sin handläggande personal. Den s. k. administrativa kursen är uppdelad på en allmän och en funktionsinriktad del. Alla genomgår den allmänna delen. Därefter delas deltagarna upp för fördjupad utbildning med inriktning på tjänstgöring inom olika funktionsområden. De som rekryterats till linjeförvaltningen utbildas då antingen för personal- eller or-

ganisationsområdet. Deltagare som rekryterats till centralförvaltningen erhåller en till arbetsområdet anpassad utbildning.

Ett annat exempel är tullverkets utbildning för kammarskrivarpersonal. Kammarskrivarutbildningen är närmast att jämföras med aspirantutbildning eller liknande kompetensgrundande befattningsutbildning. Arbetsuppgifterna för kammarskrivare är dels allmänt administrativa, dels granskning av tulldeklarerationer. Personal ur kammarskrivarkarriären utgör också en rekryteringsbas för chefsbefattningar.

I övrigt är den fackinriktade administrativa utbildning som myndigheterna genomför själva i första hand av inskolningskaraktär eller befattningsspecifik. Det är ofta fråga om kunskaps- och färdighetsträning inom avgränsade områden. Syftet är att ge personalen förutsättningar att utföra det löpande administrativa arbetet. Därutöver förekommer engångsutbildning i samband med förändrad lagstiftning, nya administrativa system etc. På senare tid har dock intresset ökat för utbildningsinsatser med syfte att utveckla olika administrativa funktioner inom myndigheterna.

2.3.2 Central administrativ utbildning

Som nämnts utgör den centrala utbildningen endast en mindre del av den totala statliga personalutbildningen. Den centrala utbildning som bedrivs av bl. a. PUN, statskontoret, RRV och SPN är emellertid till stor del inriktad på allmän och fackinriktad administrativ utbildning. De centrala utbildningsorganen medverkar och stöder också i ökad utsträckning den myndighetsinterna administrativa utbildningen. Det sker t. ex. genom att man tillsammans med myndigheterna anpassar de centrala kurserna till resp. myndighets speciella behov eller genom att man utvecklar utbildningsmaterial och utbildar handledare. Genom sin utbildnings- och konsultationsverksamhet får de administrativa fackmyndigheterna kunskap om utbildningskraven och om den myndighetsinterna utbildningen inom det administrativa området.

Efterfrågan på central utbildning – i form av kursanmälningar – har varit långt större än utbudet. Den kan emellertid delvis vara en följd av att den centrala utbildningen varit avgiftsfri. Det kan inte uteslutas att man i första hand försökt utnyttja den avgiftsfria utbildningen, även om det funnits alternativ som bättre svarat mot de aktuella kraven.

Den centrala utbildningen torde dock ha en större betydelse än vad dess andel av den totala utbildningsvolymen antyder. Den centrala utbildningen kan nämligen i många fall fungera som en form av tvåstegsutbildning. De centrala kurserna kan i oförändrat eller anpassat skick användas i den interna utbildningen. Det är inte ovanligt att personal genomgår central utbildning för att därefter på den egna myndigheten ansvara för intern utbildning inom området.

Allmän administrativ utbildning

Vid sidan av den interna utbildningen har allmän administrativ utbildning framför allt förekommit i PUN:s kursutbud.

Ursprungligen omfattade denna utbildning huvudsakligen introduktions-

utbildning och fortbildning av allmänt administrativt slag. Huvuddelen av verksamheten bedrevs som internatkurser. Skilda kurser förekom för kontorspersonal och handläggare. Utbildningen riktade sig främst till enskilda tjänstemän och i mindre utsträckning till myndigheter. De flesta kurser hade fler sökande än tillgängliga platser.

Myndigheterna har sällan systematiskt planerat utnyttjandet av den centrala kursverksamheten. Kännedomen om kurserna har ofta varit dålig. De enskilda myndigheterna har haft små möjligheter att påverka kursinnehållet. Urval av deltagare har inte alltid skett med utgångspunkt i en sammanhållen utbildningsplanering utan genom initiativ från den enskilde tjänstemannen. En närmare analys av deltagarnas utbildningsbehov har ofta saknats. Utbildningen har inte tillräckligt följts upp med andra åtgärder på myndigheterna.

Så småningom påbörjades också inom PUN 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 ville utveckla sin internutbildning. Även gruppstudiematerial började produceras.

Det har således framstått som allt mer nödvändigt att utveckla utbildningsmaterial, program och utbildningsmodeller för att möta de växande kraven på personalutbildning. Större resurser avsätts idag för att på detta sätt stimulera myndigheternas egen utbildning. Vissa utbildnings- och informationsinsatser vänder sig direkt till de tjänstemän som ansvarar för eller medverkar i utbildningsarbetet vid myndigheterna. Inom PUN utarbetas läromedel och modeller avsedda att utnyttjas i myndigheternas egen utbildningsverksamhet. PUN erbjuder också handledarutbildning och rådgivning till myndigheter som vill anordna egen utbildning.

PUN:s verksamhet omfattar f. n. sju utbildningsområden. *Allmän förvaltningsutbildning* motsvarar till stora delar vad utredningen kallar allmän administrativ utbildning. Verksamheten inom området skall ge orientering och grundläggande kunskaper inom sådana ämnesområden som är allmän-giltiga för statsförvaltningen.

Utbildningen avser främst statens och förvaltningens arbete och handläggningen av ärenden, och utgår från de lagar, författningar, avtal och övriga dokument som reglerar förvaltningsarbetet. Huvuddelen av utbildningen riktar sig till stora målgrupper. Avsikten är att myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt själva genomför utbildning i vissa fall med stöd av planer och material från PUN. Några insatser vänder sig till mer speciella grupper av tjänstemän som dock i regel finns spridda över flertalet statsmyndigheter. För dessa grupper erbjuder PUN central utbildning.

Fackinriktad administrativ utbildning

Statens personalutbildningsnämnd (PUN)

Vid sidan av introduktionsutbildningen för nyanställd kontorspersonal och handläggande personal påbörjades tidigt kurser som riktade sig till personal med speciella funktioner, t. ex. utbildning i arbetsledning för kontorspersonal, registratorsutbildning och utbildning för chefssekreterare. Omkring

år 1970 började kurser av delvis annan karaktär utvecklas. Merparten av de nya kurserna genomfördes i samarbete med andra myndigheter som har fackansvaret för kurserna. Det gäller genomgående för myndigheter med ansvar för särskilda funktioner inom statsförvaltningen. Initiativet till kurserna togs i vissa fall av fackmyndigheten, i andra fall av PUN. Statsmakterna har också gett PUN i uppdrag att ordna viss utbildning.

Så småningom utvecklades också kurser som ett led i en två- eller tre-stegsutbildning. Det tidigare enhetliga mönstret i kursutbudet bröts. Medan de tidigare kurserna främst vände sig till den enskilde tjänstemannen utvecklades nu kurser som vände sig till myndigheter som ville utveckla olika administrativa funktioner. Ett tidigt exempel på detta är kursen i personaladministration som startade 1972.

Idag bedriver PUN fackinriktad administrativ utbildning framför allt inom områdena information/kommunikation och personaladministration.

PUN bedriver sedan 1972 utbildning i informationsplanering för nyanställda informationstjänstemän. PUN genomför också utbildning i planering och beställning av trycksaker. För att underlätta samarbetet med massmedierna genomför PUN seminarier under rubriken "Myndigheten och massmedierna" som riktar sig till tjänstemän som företräder myndigheten i kontakter med press, radio och TV.

Den personaladministrativa verksamheten i statsförvaltningen regleras i lagar och i allt större utsträckning också i avtal. PUN:s verksamhet inom området byggs upp och genomförs i samarbete med de centrala myndigheter som har fackansvar för skilda delar av det personaladministrativa fältet.

Under flera år har PUN i nära samarbete med statens personalnämnd erbjudit en allmän kurs i personaladministrativa frågor. Samtidigt har kurser och studiematerial utvecklats för olika delområden, såsom lönebestämmelser, pensionsbestämmelser och matrikelföring. PA-frågorna ges också relativt stort utrymme som inslag i utbildningsinsatser inom andra utbildningsområden vid PUN, t. ex. i introduktionskurser och i ledningsutveckling.

Viss ekonomiadministrativ utbildning bedrivs också inom ramen för utbildningsområdet allmän förvaltningsutbildning. Det gäller en kurs för studiehandedare i system S, som bedrivs i samarbete med RRV.

Riksrevisionsverket (RRV)

RRV anordnar och medverkar vid utbildning av personal för redovisnings- och revisionsverksamhet samt därmed sammanhängande uppgifter inom statsförvaltningen. RRV söker vidare genom information och utbildning förbättra ekonomiadministrationen i statsförvaltningen. Det är i stort sett verkets egna bedömningar som bestämmer valet av utbildningsinnehåll, kursformer etc.

RRV:s externa utbildning koncentreras för närvarande till följande målgrupper inom statsförvaltningen

- redovisningsutbildning riktad till studiehandedare i system S och till personal vid redovisningscentralerna
- revisionsutbildning riktad till de interna revisionsenheterna i statsförvaltningen - revisionskontor och motsvarande

- seminarier i ekonomiadministration och verksamhetsplanering riktad till särskilt inbjudna myndigheter.

Statskontoret

Statskontoret anordnar och medverkar vid utbildning av personal för rationaliseringsverksamhet. I stort är det verkets egna bedömningar av utbildningsbehov i förvaltningen som ligger till grund för val av utbildningsinnehåll, kursformer m. m.

En stor del av statskontorets utbildningsverksamhet har bestått av centrala kurser till vilka myndigheterna sänder personal som behöver grundläggande utbildning eller påbyggnadsutbildning inom rationaliseringsområdet. Från 1 juli 1978 överförs den centrala kursverksamheten till PUN. Statskontoret producerar också myndighetsanpassade kurser för myndigheter med stort utbildningsbehov inom rationalisering och automatisk databehandling. En allt viktigare del av statskontorets utbildning är den som bedrivs i samband med statskontorets projekt.

Statens personalnämnd (SPN)

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

Större delen av den utbildning SPN själv anordnar genomförs av SPN:s regionala organisation. SPN medverkar också på olika sätt i PUN:s utbildning inom personaladministrativa ämnen.

Den centrala utbildningen inom det personaladministrativa området har främst omfattat projektinriktad utbildning samt kurser avseende löne- och pensionsbestämmelser, personalledning, utbildning för utbildare m. m. Vidare har personaladministrativa inslag funnits i förvaltningskurser på olika nivåer och i administrativa chefskurser. Seminarieverksamhet har också förekommit i begränsad omfattning. En ny grundutbildning håller på att prövas av PUN och SPN.

Den regionala verksamheten har hittills omfattat dels koncentrerade insatser rörande utbildning för rehabilitering, anpassningsgrupper och övriga personalsociala frågor, dels seminarieverksamhet om arbetsrätt, personaladministrativa metoder, utvecklingsfrågor, personalledning m. m. Vidare har en hel del utbildningsinsatser skett som stöd för myndighetsinterna projekt.

Övriga fackmyndigheter

Även andra myndigheter anordnar eller medverkar i olika typer av central administrativ utbildning.

LON svarar för en del av utbildningen inom länsstyrelseorganisationen. Även andra myndigheter anordnar eller medverkar i egenskap av fackansvariga inom olika verksamhetsområden för utbildning inom länsstyrelseorganisationen. Som exempel kan nämnas utbildning i skatteadministration, där både riksskatteverket och riksförsäkringsverket deltar.

Riksarkivet bedriver utbildning inom en administrativ specialistfunktion, nämligen arkivvården. Utbildningen riktar sig dels till myndigheternas arkivvårdande personal, dels till personal inom och utom det statliga arkivväsendet.

Arbetskyddsstyrelsen och statens arbetsmiljönämnd har ett särskilt ansvar för utbildningen inom arbetsmiljöområdet. Vid sidan av SPN har avtalsverket och statens personalpensionsverk särskilda fackkunskaper inom delar av det personaladministrativa fältet. Nämnden för samhällsinformation har ett övergripande ansvar för utvecklingen av myndigheternas informationsverksamhet. Inom försvarssektorn förekommer administrativ utbildning t. ex. inom försvarets förvaltningsskola, försvarets materielverk och försvarets rationaliseringsinstitut.

Den externa administrativa utbildning som utredningen här givit exempel på är i huvudsak av två typer, nämligen

utbildning som riktas till underställda myndigheter eller myndigheter som i övrigt arbetar inom samma verksamhetsområde och

utbildning som riktar sig till hela statsförvaltningen, men som avser relativt begränsade och specialiserade administrativa funktioner.

2.3.3 *Utbildningsinstitut utanför statsförvaltningen*

Den övervägande delen av den administrativa utbildningen har skett internt inom myndigheterna eller genom central statlig personalutbildning. Privata utbildningsinstitut har anlitats i relativt liten utsträckning. Skälen till detta kan vara många. Eftersom den externa utbildning som bedrivs av statliga myndigheter varit avgiftsfri är det naturligt att myndigheterna i första hand försökt utnyttja det utbudet. Det är också framför allt de större myndigheterna med större utbildningsresurser som anlitat privata utbildningsinstitut. Ett annat skäl kan vara att den administrativa utbildning som erbjudits på den privata marknaden inte varit tillräckligt anpassad till statsförvaltningens behov. I takt med att personalutbildningen inom statsförvaltningen ökat vänder sig dock de privata utbildningsinstituten också alltmer till den offentliga förvaltningen. Det gäller t. ex. ledarutbildning, samarbetsträning, ADB-teknik, projektarbete och specialistutbildning inom vissa metod- och teknikområden. Utbildningsinstituten lägger idag också större tyngd vid utbildningskonsultation och myndighetsanpassad utbildning. Myndigheterna utnyttjar också i viss utsträckning privata utbildningskonsulter vid inomverksutbildningen.

Ett problem för myndigheterna har emellertid hittills varit att bevaka och bedöma det växande utbildningsutbudet inom den privata utbildningsverksamheten.

2.3.4 *Allmänna utbildningsväsendet*

Administrativ utbildning bedrivs också inom det allmänna utbildningsväsendet. Detta har betydelse för den statliga personalutbildningen på flera sätt. För det första rekryterar statsförvaltningen personal som genomgått utbildning inom det allmänna utbildningsväsendet. Den utbildning som personalen därigenom förvärvat före inträde i tjänsten påverkar givetvis

behoven av ytterligare utbildning inom ramen för personalutbildningen. För det andra bör det allmänna utbildningsväsendet också ses som en resurs som kan utnyttjas av den statliga personalutbildningen. Utredningen har i sitt tidigare betänkande behandlat relationerna mellan personalutbildningen och det allmänna utbildningsväsendet. Bl. a. diskuterades frågan om gränsdragning mellan sådan utbildning som bör ankomma på arbetsgivaren och sådan utbildning som bör vara det allmänna utbildningsväsendets uppgift. Efter uppdrag av regeringen har skolöverstyrelsen den 7 september 1977 gett förslag till enhetliga regler för samtliga kurser inom den kommunala vuxenutbildningen. I samband med förslaget har SÖ behandlat bl. a. gränsdragningen mot företagsintern utbildning. Förslaget ligger väl i linje med de ståndpunkter utredningen redovisade i sitt förra betänkande.

I det följande ges en kort beskrivning av och vissa synpunkter på den administrativa utbildningen inom det allmänna utbildningsväsendet. Sammanfattningsvis kan man konstatera ett ökande utbud och en bättre anpassning till statsförvaltningens behov.

Gymnasieskolan

Gymnasieskolan erbjuder idag vissa linjer med en administrativ inriktning. I den mån statsförvaltningen rekryterar personal direkt från gymnasieskolan är också innehållet i gymnasieutbildningen av betydelse för personalutbildningens inriktning. Gymnasieutbildning bedrivs emellertid också inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen. Den är därför möjlig att utnyttja även för redan anställda. Den statliga personalutbildningen kan således i princip även utnyttja administrativ utbildning inom gymnasieskolans läroplan.

Administrativ utbildning inom gymnasieskolan förekommer framför allt inom tre linjer, nämligen den tvååriga distributions- och kontorslinjen, den tvååriga ekonomiska linjen och den treåriga ekonomiska linjen.

Den tvååriga distributions- och kontorslinjen har en gren för distribution och en gren för kontor. Kontorsgrenen har i sin tur en siffervariant och en skrivvariant. De administrativa ämnen som ingår i linjen är företags ekonomi, maskinskrivning, kontorskunskap, maskinräkning och maskinbokföring, kontorspraktik och arbetslivsorientering.

I den tvååriga ekonomiska linjen ligger tyngdpunkten på ämnet företags ekonomi, som även innefattar statlig och kommunal organisation och ekonomi. Vidare innehåller linjen utbildning i maskinskrivning och kontorskunskap samt stenografi.

Den treåriga ekonomiska linjen har fyra grenar: en ekonomisk språklig, en kameral, en distributiv och en administrativ. De administrativa eller ekonomiska ämnen som ingår är allmän företagsekonomi, redovisning, distribution, förvaltning, rättskunskap, maskinskrivning, stenografi, praktisk sekreterarkunskap och kontorsteknik.

Ämnet förvaltning ingår i den administrativa linjen och innehåller följande huvudmoment:

Den statliga och kommunala förvaltningsorganisationen. Centralisering och decentralisering.

Förvaltningens verksamhetsformer. Ärendenas gång.

- Offentlighet och sekretess. Rättssäkerhet. Besvär. Förvaltningskontroll.
- Socialpolitikens organisation och verksamhetsformer, främst gällande arbetsmarknad, bostäder, socialförsäkring samt hälso- och sjukvård.
- Statens och kommunernas redovisningssystem. Den kommunala budgetens och de kommunala räkenskaperens uppgifter och utformning. Kommunal finansiering.

Kommunal vuxenutbildning

Kommunal vuxenutbildning bedrivs dels enligt läroplanerna för grundskolans högstadium och gymnasieskolan, dels som s. k. särskild yrkesinriktad utbildning enligt läroplaner utan motsvarighet i gymnasieskolan. I en försöksverksamhet som pågått sedan 1975 har yrkesinriktad utbildning också bedrivits enligt planer motsvarande gymnasieskolans tvååriga yrkesinriktade linjer (med undantag för ekonomisk, social och teknisk linje) och vissa specialkurser.

Planerna för de särskilda yrkesinriktade kurserna är av två slag, generella och interimistiska (tidsbegränsade). Planerna fastställs av skolöverstyrelsen i samråd med bl. a. arbetsmarknadens parter. Genom kurser enligt interimistiska planer kan vissa hänsyn tas till lokala eller regionala utbildningsbehov.

Utbildning med administrativ inriktning finns främst inom den tvååriga distributions- och kontorslinjen. Därutöver finns ett antal kurser enligt generella eller interimistiska planer. Som exempel kan nämnas specialkurs i budgetering (30–40 timmar), grundkurs i personaladministration (60–70 timmar) och påbyggnadskurs i personaladministration (60 timmar), personal- och arbetsledning (140 timmar), kontorskurs med förvaltningskunskap (90–100 timmar).

Högskolan

Liksom för gymnasieskolan gäller att högskolans utbud av administrativ utbildning är intressant både därför att statsförvaltningen rekryterar personal direkt från högskolan och därför att delar av utbudet inom högskolan kan användas för personalutbildningen.

Inom den nya högskolan finns det ett antal allmänna utbildningslinjer med administrativ, ekonomisk eller social inriktning. Som exempel kan nämnas ADB-linjen, beteendevetenskapliga linjen, ekonomilinjén, förvaltningslinjen, juristlinjen, linjen för offentlig förvaltning, psykologlinjen, redovisnings- och revisionslinjen, samhällsplanerarlinjen, samhällsvetarlinjen, sekreterarlinjen, sociala linjen och systemvetenskapliga linjen. En del av dessa linjer har en markerad specialinriktning medan andra ger en mera allmän administrativ kompetens.

Av särskilt intresse är linjen för offentlig förvaltning, som är direkt inriktad på statsförvaltningen. Vid Lunds universitet omfattar linjen *studiekurser* i statskunskap, offentlig statistik, samhällsekonomi, förvaltningsrätt, förvaltningsekonomi, offentlig förvaltning och administrativ teknik.

Förvaltningsrätten omfattar en genomgång av de regler och rättsliga prin-

ciper som är grunden för den handläggande personalens beslut i den offentliga förvaltningen.

Förvaltningsekonomi omfattar tillämpningar av den ekonomiska teorin på förvaltningsekonomiska problem, t. ex. programbudgetering och samhälls-ekonomiska kostnads/nyttokalkyler.

Offentlig förvaltning innebär ett fördjupat studium av relationerna mellan politik och förvaltning – politikernas styrning och kontroll av förvaltningen och förvaltningens möjligheter att påverka politikerna, beslutsfattandet inom förvaltningen, samhällsplaneringen samt förhållandet mellan den offentliga förvaltningen och allmänheten. Kursen avslutas med ett större självständigt arbete som skall ge praktisk träning i att använda allmänt förekommande metoder och tekniker vid samhällsvetenskaplig utredningsverksamhet.

Tillämpningskursen i administrativ teknik skall ge möjlighet att tillämpa de kunskaper och färdigheter som inhämtats under de tidigare studierna. Träning sker i berednings-, föredragnings- och sammanträdesteknik. De studerande får kunskap om och träning i ADB-teknikens användningsområden.

Vid sidan av de allmänna utbildningslinjerna förekommer också lokala utbildningslinjer. Som exempel på linjer av intresse kan nämnas arbetsrätts- och arbetsmiljölinjen, företags- och förvaltningsjuridiska linjen, informationslinjen, linjen för administrativt systemarbete, utbildningsplanerarlinjen, datortekniklinjen.

Slutligen finns det enstaka kurser av olika slag, som inrättas av högskolorna och universiteten själva.

Exempel på kurser med administrativ inriktning är administrativ teknik, administrativ utredningsmetodik, administrativ utveckling, arbetsmarknadsteknik med personaladministration, arbetsmiljölära, arkivkunskap, datateknik, framtidsstudier och långsiktig planering, informationsteknik, operationsanalys, samhällsekonomisk planering, samhällsplanering, sociologi med arbetslivsinriktning, utbildnings- och undervisningsplanering och vuxenpedagogik.

I sammanhanget kan också nämnas den pågående försöksverksamheten med yrkesteknisk högskoleutbildning. Den riktar sig i första hand till kategorier som hittills endast i undantagsfall sökt sig till högre utbildning. Som behörighetskrav gäller dels yrkesteknisk utbildning på för vederbörande högskolelinje relevant linje i gymnasieskolan eller motsvarande yrkesutbildning, dels yrkeserfarenhet inom det aktuella området. Utbildningslinjerna inom den hittillsvarande försöksverksamheten är koncentrerad till sektorn för utbildning för tekniska yrken. Avsikten är emellertid att försöksverksamheten successivt skall utvidgas till att omfatta även andra sektorer. Som ett första steg har fr. o. m. budgetåret 1977/78 inom sektorn för administrativa, ekonomiska och sociala yrken startats en utbildning med inriktning mot handel och distribution.

Av särskilt intresse för den statliga personalutbildningen är utbudet av kortare enstaka kurser. Utredningen har gjort en sammanställning av sådana kurser med administrativ inriktning vid samtliga universitet och högskolor. Sammanställningen tillsammans med insamlade studieplaner har av utredningen överlämnats till PUN.

Den första terminens studier av ett ämne (A-nivån) ägnas åt en allmän översikt av begrepp, teorier etc. Den andra terminen (B-nivån) avser en

fördjupning i en mer begränsad del. Tredje terminen (C-nivån) sker en ytterligare fördjupning. En stor del av de kurser som utredningen bedömer vara av intresse för den statliga personalutbildningen ligger på A- och B-nivån. Normalt krävs för att få studera på B- eller C-nivå att man genomgått studier på föregående nivå(er). Om man inhämtat de nödvändiga förkunskaperna på annat sätt torde dock, för flertalet av de kurser som här kommer ifråga, också detta kunna godkännas.

Flertalet kurser på universitet och högskolor omfattar 20-poäng, vilket motsvarar en termins heltidsstudier (varje poäng motsvarar ungefär en veckas heltidsstudier). Antalet 10-poängskurser är också relativt stort. Dessa är ofta förkortade 20-poängskurser på A-nivå och är i allmänhet av orienterande karaktär. Fristående kurser av mindre omfattning än 10 poäng är ännu inte särskilt vanliga. Endast ett fåtal institutioner har hittills mer konsekvent satsat på 5-poängskurser.

10- och 20-poängskurserna består i allmänhet av ett antal delkurser av varierande omfattning. Ofta är det endast någon eller några av dessa delkurser som kan bedömas särskilt lämpliga att utnyttja i personalutbildningen. Det vore därför värdefullt om dessa delkurser också kunde användas som fristående utbildningsavsnitt. I många fall borde detta i princip vara möjligt. En förutsättning är givetvis att delkursen ifråga inte i alltför hög grad utgår från kunskaper (t. ex. teorier och begrepp) som skulle ha inhämtats i en tidigare delkurs.

Två vägar är tänkbara för att utnyttja sådana delkurser i den statliga personalutbildningen. Ett alternativ är att personal från statliga myndigheter bereds tillfälle att följa den normala undervisningen inom de aktuella delkurserna. Här föreligger emellertid såväl formella som praktiska svårigheter. Ett formellt problem är det rådande anmälnings- och antagningsförfarandet. För att delta i undervisningen måste man vara anmäld och registrerad vid institutionen ifråga. Anmälan måste i allmänhet göras ca tre månader före terminens början. Ett deltagande kräver därför att myndigheterna planerar detta relativt lång tid i förväg. Normalt avser anmälan en hel kurs och kan således inte begränsas till en enskild delkurs. I princip bör dock antagningsnämnden kunna ge dispens både vad gäller anmälningstid och omfattningen av studierna. Detta bör vara möjligt särskilt som man, då viss delkurs genomgås som personalutbildning, inte behöver tillämpa de examinationsregler som annars gäller vid universitetsstudier. Den största svårigheten med att på detta sätt utnyttja den reguljära universitets- och högskoleutbildningen för statlig personalutbildning torde vara att planeringsarbetet för institutionerna blir något besvärligare. För institutionerna kan det således innebära praktiska problem med ett varierande antal deltagare på olika delkurser. Det borde dock vara möjligt för institutionerna att ha åtminstone några extra deltagare i någon delkurs. Om efterfrågan på kurser omfattande endast ett fåtal poäng blir tillräckligt stor kommer sannolikt institutionerna att också erbjuda sådana som fristående kurser.

Ett annat alternativ är s. k. uppdragsutbildning, vilket innebär att vederbörande institution eller grupp av institutioner sluter avtal om att mot ersättning genomföra viss utbildning. Uppdragsgivande myndighet står i detta fall för hela kostnaden. Uppdragsutbildningen kan i och för sig innehålla samma kurser och delkurser som ingår i den reguljära universi-

tetsutbildningen. Det finns också möjlighet att "skräddarsy" eller komprimera en utbildning i enlighet med beställarens önskemål. Uppdragsutbildningen omfattas givetvis inte av de anmälnings-, antagnings- och examinationsregler som gäller den reguljära universitetsutbildningen. Däremot måste uppdragsutbildningen planeras in i institutionernas verksamhet. Möjligheterna till och formerna för uppdragsutbildning blir därför beroende av de enskilda institutionernas kapacitet och de regler som gäller vid olika universitet och högskolor.

2.4 Sammanfattande kommentarer

2.4.1 *Fackinriktad administrativ utbildning*

Den nuvarande personalutbildningen inom det administrativa området kan synas något splittrad. Insatserna har med nödvändighet varit av varierande omfattning och delvis av olika karaktär inom olika administrativa områden. De administrativa fackmyndigheterna har från sina respektive utgångspunkter gjort olika bedömningar av hur utbildningen inom respektive verksamhetsområde skall utformas. Samtidigt krävs emellertid en viss samordning av utbildningsinsatserna inom olika administrativa områden. Gränserna mellan dessa blir allt svårare att dra. Olika administrativa system är ofta beroende av varandra och måste därför utvecklas parallellt.

Utredningen konstaterade i sitt tidigare betänkande att personalutbildningen i statsförvaltningen hittills till stor del varit inriktad på fortbildning. Den grundläggande utbildningen har i huvudsak ansetts som en uppgift för det allmänna utbildningsväsendet. Personalutbildningen skulle inskränkas till sådana områden där kraven på utbildning för en tjänst inte tillgodosetts inom det allmänna utbildningsväsendet. I betänkandet hävdades att en sådan ansvarsfördelning inte längre är möjlig. Personalutbildning bör istället ses som en del av vuxenutbildningen över huvud taget. Det går därför inte att hävda att grundutbildningen enbart skulle vara en uppgift för det allmänna utbildningsväsendet. I princip bör alla typer av administrativ utbildning kunna bedrivas inom ramen för den statliga personalutbildningen. Det avgörande är om utbildningen ifråga är påkallad av myndighetens verksamhet.

Det är dock fortfarande angeläget att det allmänna utbildningsväsendet så långt möjligt tillgodoser behoven av grundläggande administrativ utbildning. Detta innebär emellertid inte någon inskränkning i den statliga personalutbildningens ansvar.

När det gäller den längre grundläggande utbildningen kan man konstatera vissa gränsdragningsproblem avseende vad som skall hänföras till personalutbildning. Möjligheterna att utnyttja det allmänna utbildningsväsendet i personalutbildning ökar dock genom systemet med återkommande utbildning, som bl. a. innebär ett större utbud av kortare enstaka kurser och möjligheter till studier i etapper.

Beträffande grundutbildningen kan konstateras att utbudet inom det allmänna utbildningsväsendet av utbildning för administrativa yrken ökar och den anpassas också till statsförvaltningens behov. Man kan förutse att en

stor del av den personal som i framtiden rekryteras till administrativa befattningar har en grundläggande yrkesutbildning med administrativ inriktning.

För vissa befattningskategorier saknas dock möjligheter till grundläggande yrkesutbildning inom det allmänna utbildningsväsendet. Det är inte heller sannolikt att det allmänna utbildningsväsendet någonsin kan tillgodose kraven på grundutbildning för vissa små och speciella befattningskategorier. Sådan utbildning måste därför även framledes tillgodoses av myndigheterna själva.

I andra fall ger det allmänna utbildningsväsendet inte en fullständig grundläggande yrkesutbildning. Kompletteringar måste genomföras som personalutbildning.

Vissa befattningar kräver en kombination av administrativa och andra fackkunskaper. Om man till dessa rekryterar personal med t. ex. en teknisk eller naturvetenskaplig grundutbildning måste den kompletteras med en administrativ utbildning.

Ovanstående resonemang gäller i princip endast vid extern rekrytering av personal som nyligen genomgått grundutbildning inom det allmänna utbildningsväsendet. Utgångspunkten har således varit vilken utbildning statsförvaltningens personal har före inträdet i tjänsten. De förändringar som kan förutses får genomslagskraft först på lång sikt i takt med nyrekryteringen av personal.

En huvuduppgift för den statliga personalutbildningen måste därför vara hur man skall tillgodose kraven på utbildning för den redan anställda personalen, som uppvisar en mycket heterogen utbildningsgrad och yrkeserfarenhet.

Den kompetens som förvärfvas i den grundläggande utbildningen måste givetvis på olika sätt vidmakthållas och utvecklas. Till stor del sker det kontinuerligt i arbetet. När detta inte är tillräckligt måste särskilda åtgärder, t. ex. utbildning, sättas in. Utbildning för att upprätthålla de kunskaper och färdigheter som är nödvändiga för arbetsuppgifterna brukar ju traditionellt benämnas fortbildning. Innehållet i fortbildningen för redan anställda kan emellertid i många fall motsvara vad som för nyrekryterade ingår i grundutbildningen.

Behov av utbildning uppkommer ständigt till följd av utvecklingen av den administrativa verksamheten. Kravet på en viss befattning eller innehåll i en arbetsuppgift är således inte statiskt.

Behov av utbildning uppstår också genom att man får nya arbetsuppgifter, t. ex. genom att personal från assistent- och biträdeskarriären får handläggande uppgifter eller genom att en handläggare får arbetsledande uppgifter. Utbildning för nya och mer kvalificerade arbetsuppgifter brukar kallas vidareutbildning. Även här gäller dock att vad som för en person är vidareutbildning kan vara grundutbildning eller fortbildning för en annan.

Allmänt gäller att utbildningen både är en konsekvens av olika förändringar och ett medel att förändra verksamheten, bättre utnyttja personalen och därmed höja effektiviteten.

2.4.2 *Allmän administrativ utbildning*

Allmän administrativ utbildning har förekommit framförallt i av myndigheterna genomförd introduktionsutbildning och i av PUN bedrivna introduktions- och förvaltningskurser. Den interna introduktionsutbildningen har emellertid ofta varit begränsad och endast tillgodosett en del av behoven av allmän administrativ utbildning. Den centrala kursverksamheten har varit helt otillräcklig med hänsyn till de stora målgrupperna. En målmedveten satsning på allmän administrativ utbildning kräver utbildningsformer som kan tillgodose de stora behoven med rimliga resurser. Utbildningen måste till övervägande del genomföras av myndigheterna själva. Ätminstone de mindre myndigheterna måste då ges stöd och service av olika slag.

Vad som framför allt skiljer allmän administrativ utbildning från övrig utbildning är just att den är allmän, dvs. att den i princip riktar sig till all personal. Det är naturligt att den fackinriktade utbildningen riktar sig till vissa målgrupper, t. ex. personalen i en viss organisationsenhet, funktion, eller befattning. Ofta har emellertid också den allmänna administrativa utbildningen vänt sig till speciella målgrupper. Det har ofta inte ansetts möjligt att bedriva gemensam utbildning för t. ex. kontorspersonal, handläggare och chefspersonal. Även om man inte kan bortse från de skilda förutsättningar som föreligger mellan de olika kategorierna har man ofta överdrivit skillnaderna. Skillnaderna inom kategorierna kan många gånger också vara större än mellan dem. Utbildningen bör bl. a. syfta till att minska de klyftor som finns mellan olika personalkategorier. En gemensam utbildning ger också i allmänhet en starkare förändringseffekt.

Gränserna mellan ovannämnda kategorier har blivit allt mindre självklara. Antalet s. k. mellangradstjänster, dvs. tjänster som kan sägas ligga mellan kontors- och handläggarkarriären har ökat. De fasta karriärvägarna försvinner alltmera och ersätts med en mer varierande tjänstestruktur. Arbetsfördelningen mellan de olika kategorierna är inte längre lika given. Försök med arbetsutvidgning, rotationstjänstgöring och nya arbetsformer ger exempel på nya principer för arbetsfördelningen.

Utbildningen av chefspersonal ger också exempel på hur en traditionell kategoriindelning styr utbildningens inriktning. I betänkanedets kapitel 3 belyses hur chefsrollen och ledningsfunktionerna förändras på ett sätt som gör det allt svårare att särskilja chefsutbildningen från övrig utbildning. Ledningsfunktioner förekommer i många olika sammanhang och berör flera personalkategorier än de som vanligen omfattats av chefsutbildning.

Den kategoriindelning som präglat en stor del av den centrala och även den interna utbildningen har varit möjlig bl. a. därför att anknytningen mellan utbildningen och arbetet många gånger varit dålig. Erfarenheterna visar att om utbildningen skall ha några effekter måste man beakta den miljö som individen arbetar i.

Det förekommer t. ex. en mängd samband mellan olika medarbetares arbetsuppgifter både inom och utanför arbetsgruppen. Olika utbildningsinsatser måste därför komplettera varandra och likaså måste utbildning kombineras med andra åtgärder. En analys av hur verksamheten i sin helhet skall kunna förbättras kan t. ex. visa att en annan arbetsfördelning mellan olika personalkategorier skulle vara lämplig.

Man kan således konstatera att gränserna mellan kontors- och handläggarkarriärerna i någon mån har blivit mindre markanta. Det finns anledning att anta att det är en utveckling som kommer att förstärkas ytterligare. Den ligger också i linje med personalpolitiska strävanden. Detta påverkar personalutbildningen på två sätt. Dels måste man inom utbildningen ta konsekvenserna av denna utveckling. Dels bör den vara ett av medlen att förändra arbetsfördelningen mellan och synen på olika personalkategorier.

En allmän administrativ utbildning bör därför så långt det är möjligt vara gemensam för all personal oberoende av arbetsuppgifter och befattningar.

2.5 Motiv för en ökad satsning på administrativ utbildning

2.5.1 Allmänt

Administrativ utbildning är nödvändig för att tillgodose vissa grundläggande krav på verksamheten, nämligen att den skall bedrivas effektivt och i enlighet med gällande regelsystem.

Med effektivitet avses att myndigheten når målen för sin verksamhet

- under god hushållning med resurserna
- med beaktande av service-, offentlighets- och rättssäkerhetskraven
- och med beaktande av personalens behov av arbetstillfredsställelse, god arbetsmiljö, anställningstrygghet och möjligheter till medbestämmande och personlig utveckling.

Den administrativa utbildningen bör syfta till att allmänt höja den administrativa kompetensen inom myndigheterna. Det finns idag stora skillnader i "administrativ utvecklingsnivå" mellan olika myndigheter.

Det är därvid angeläget att den administrativa utbildningen särskilt syftar till

- att öka myndigheternas och de anställdas handlingsberedskap och förändringsförmåga
- att ge förutsättningar för en ökad personalrörlighet.

2.5.2 Handlingsberedskap och förändringsförmåga

Kravet på administrativ utbildning hänger samman med administrativa förändringar och förändringar i verksamhetsinriktningen. En förändrad verksamhetsinriktning medför i allmänhet också administrativa förändringar. Bland annat som ett led i effektiviseringsarbetet sker också ständigt administrativa förändringar även vid en oförändrad verksamhetsinriktning. Behov av administrativ utbildning är en konsekvens av dessa förändringar. Men administrativ utbildning kan också vara ett av medlen att åstadkomma förändringarna.

Man kan tala om utbildning både som ett medel för anpassning och för förändring.

I princip ger alla förändringar (t. ex. i verksamhetsinriktning, arbetsor-

ganisation, arbetsformer och arbetsmetoder) upphov till nya krav på utbildning. Utbildningen ses som en konsekvens av genomförda förändringar, och den syftar till att anpassa personalens kunskaper, färdigheter och attityder till förändrade krav.

Utbildning ger i sig upphov till förändringar. Den syftar då inte bara till att underlätta beslutade förändringar. I stället är personalens engagemang och medverkan viktiga förutsättningar för förändrings- och utvecklingsarbetet.

Kritiken gör gällande att utbildning i alltför hög grad ses som ett medel för anpassning och att man inte tillräckligt beaktar dess roll som medel för förändringar. Även om det finns fog för den kritiken kan man konstatera att den förändringsinriktade rollen alltmer uppmärksammas och också påverkar utbildningsverksamheten. Detta behandlades närmare i bilaga 4 till utredningens tidigare betänkande.

Det går dock aldrig att se utbildning som renodlat anpassnings- eller förändringsinriktad. Däremot kan tyngdpunkten variera i olika utbildningssituationer. Utbildningens funktion måste ses i samband med andra åtgärder. Förändringar sker i allmänhet genom växelverkan mellan olika åtgärder.

Ofta betraktas den snävt inriktade befattningsutbildningen som en ganska utpräglad anpassningsutbildning. Utbildningen ses i huvudsak som en konsekvens av de krav som ställs på befattningen ifråga.

Avgörande är emellertid vilken typ av krav man ställer. Preciserade kunskaps- och färdighetskrav kan ställas när man har väldefinierade och stabila arbetsuppgifter. Detta är emellertid alltmera sällan fallet. Förutsättningarna för verksamheten förändras ständigt. Om man genom utbildning skall anpassa personalens kunskaper och färdigheter till dessa förändringar måste kraven ständigt omprövas.

I en sådan föränderlig situation är det inte möjligt och lämpligt att ställa lika preciserade krav som i en stabil situation. De kunskaps- och färdighetsinriktade kraven måste kompletteras så att utbildningen också ger handlingsberedskap och förutsättningar för förändringar.

För den enskilde befattningshavaren finns det två aspekter på detta problem. Dels bör utbildningen ge befattningshavaren förutsättningar att själv uppfatta nya krav på verksamheten och avgöra vilken kompetens som behövs tillföras. Dels bör utbildningen utgå från att befattningshavaren har ett självständigt ansvar för att förbättra och ompröva den egna verksamheten. Varje anställd har ett ansvar för sin egen effektivitet. Ett sådant ansvar bidrar också till den enskildes arbetstillfredsställelse och personliga utveckling.

Slutsatserna av ovanstående resonemang blir följande. Den kunskaps- och färdighetsinriktade befattningsutbildningen bör inte avgränsas alltför snävt. Den fackinriktade utbildningen bör ge en tämligen bred kunskapsbas inom respektive fackområde. Detta gäller såväl inom administrativa som andra fackområden.

Utbildningen måste också ge kunskaper, färdigheter och attityder som inte är direkt hänförliga till det fackområde befattningshavaren arbetar inom. Ett syfte bör vara att skapa beredskap och ge förutsättningar för förändringar. Dessa krav kan inte konkretiseras på samma sätt som de rena fackkunskaperna. De kan endast beskrivas i allmänna termer, t. ex. förmåga att

- ifrågasätta och ompröva
- analysera problem och föreslå lösningar
- se och förstå samband mellan olika företeelser
- sätta in sin egen verksamhet i ett större sammanhang
- analysera konsekvenserna av olika åtgärder
- samarbeta i olika former på ett konstruktivt sätt
- själv bidra med och argumentera för förslag.

Även om denna typ av krav avviker från de mera renodlade kunskaps- och färdighetskraven är de nödvändiga utgångspunkter för utbildningsinsatser. De bör i princip beaktas i all personalutbildning, eftersom de är allmängiltiga. I den allmänna administrativa utbildning som utredningen tidigare försökt definiera, bör de ges särskilt stor vikt.

2.5.3 Personalrörlighet

Diskussionen om förändringsförmåga utgick från att en given arbetsuppgift ständigt förändras. Om man fortfarande utgår från den enskilde befattningshavaren uppstår förändringar också genom att denne helt byter arbetsuppgifter. Detta *behöver* i och för sig inte innebära några förändringar i verksamhetsinriktning och effektivitet för myndigheten totalt sett. Däremot *får* det sannolikt *ofta* sådana effekter, vare sig de är planerade eller ej.

Förenklat kan man skilja mellan horisontell och vertikal personalrörlighet. Med horisontell rörlighet avses då att man får en ny befattning eller arbetsuppgift på samma "nivå", medan vertikal rörlighet i detta sammanhang innebär att man får en ny och mer "kvalificerad" befattning eller arbetsuppgift. Den horisontella rörligheten blir alltmer viktig genom strukturförändringar inom statsförvaltningen. För vissa verksamhetsområden kan dessa komma att innebära en minskad resurstilldelning. Utrymmet för nyrekrytering blir därigenom mindre, medan ökad vikt måste läggas vid internrekrytering och omplaceringar inom statsförvaltningen.

Även andra skäl talar för att personalrörligheten inom och mellan myndigheterna får en allt större betydelse. Ur myndigheternas synpunkt kan den ses som ett sätt att bättre utnyttja personalens kompetens och därigenom främja myndighetens effektivitet. Genom att internrekryteringen bidrar till den personliga och yrkesmässiga utvecklingen är den också av stort intresse för personalen.

En ökad rörlighet kräver en intensifierad utbildning. Det är därför angeläget att personalutbildningen underlättar rörlighet både inom de enskilda myndigheterna och inom statsförvaltningen som helhet. En allmän administrativ utbildning bör kunna bidra till en sådan utveckling. Eventuella omställningssvårigheter bör avsevärt kunna lindras genom en gemensam utbildning med bred inriktning. Den bör också öka den enskilde individens intresse för nya arbetsuppgifter och förmåga att tillgodogöra sig den utbildning som är direkt inriktad på de nya arbetsuppgifterna.

2.6 Innehållsmässiga krav på den administrativa utbildningen

Som framgår av de allmänna utgångspunkterna har utredningen inte funnit det lämpligt att i detalj ange den administrativa utbildningens innehåll och omfattning. Utredningen har i första hand sett som sin uppgift att diskutera hur en fortlöpande anpassning och förändring av utbildningen skall kunna ske. Den allmänna beskrivning som ges i det följande bör därför endast ses som ett underlag för den fortsatta innehållsmässiga utvecklingen.

2.6.1 *Allmän administrativ utbildning*

En allmän administrativ utbildning måste innehålla en mängd olika inslag. Det finns flera sätt att strukturera innehållet. Utbildningens huvudsakliga inriktning torde dock framgå av följande rubriker.

Den offentliga förvaltningens organisation, uppgifter och arbetsformer

- regler som gäller varje statstjänsteman i egenskap av anställd
- regler som gäller sättet att arbeta inom statsförvaltningen (t. ex. generella system och rutiner).

Myndighetens organisation, uppgifter och arbetsformer

- särskilda regler som gäller alla anställda i myndigheten
- särskilda regler som gäller sättet att arbeta i myndigheten (t. ex. myndighetsspecifika system och rutiner).

Generella metoder och tekniker.

Myndighetsspecifika metoder och tekniker.

Planering och förenkling av det egna arbetet.

Träning i problemlösning

- analys av problem
- val av alternativ
- analys av konsekvenser/effekter
- utformning av förslag

Träning i kommunikation

- muntlig framställning
- skriftlig framställning
- argumentation och argumentationsanalys
- intervjuteknik
- sammanträdesteknik/mötesteknik.

Träning i samarbete

- roller och processer
- olika arbetsformer
- principer för arbetsfördelning
- konfliktlösning.

Exempel på ämnesområden som kan förekomma i en allmän administrativ utbildning kan också hämtas från PUN:s utbildningsverksamhet. För att

ge orientering och grundläggande kunskaper inom ämnesområden som är allmängiltiga för statsförvaltningen bedriver PUN i dag s. k. allmän förvaltningsutbildning.

För nyanställd kontorspersonal har man exempelvis introduktionskurser med följande innehåll

- statsförvaltningens organisation och arbetssätt,
- statstjänstemännens skyldigheter och rättigheter,
- språkbehandling inom statsförvaltningen,
- samarbete på arbetsplatsen.

För personal med kvalificerade arbetsuppgifter inom kontors- och expeditionsvaktskarriärerna har man en förvaltningskurs som behandlar riksdag, regering, central och regional statsförvaltning, kommuner, landsting; lagstiftningsarbetet, budgetarbetet, handläggning av ärenden; offentlighet, sekretess och tystnadsplikt; statstjänstemännens ställning och ansvar; skriftspråket i förvaltningen, offentligt tryck; rationellt kontorsarbete; samarbete och samråd på arbetsplatsen.

För att öka myndigheternas möjligheter att själva anordna utbildning erbjuder PUN också studiematerial inom området allmän förvaltningsutbildning. Detta studiematerial behandlar t. ex. offentlig förvaltning, handläggning, myndighetens kontakt med allmänheten, att vara statsanställd, ekonomin i statsförvaltningen, att arbeta tillsammans, att arbeta enklare, att skriva svenska.

De ämnesområden som idag ingår i PUN:s allmänna förvaltningsutbildning torde vara sådana som erfarenhetsmässigt efterfrågas av myndigheterna. Såvitt utredningen kan bedöma torde de även i framtiden vara viktiga inslag i en allmän administrativ utbildning. En utveckling av den allmänna administrativa utbildningen kan därför i stor utsträckning utgå från dessa ämnesområden. Vissa ämnesområden torde emellertid mera kontinuerligt behöva ingå, medan andra kan vara särskilt angelägna under en begränsad tidsperiod. Innehållet i utbildningen måste givetvis kontinuerligt anpassas och utvecklas. Utgångspunkt för detta arbete måste vara myndigheternas krav. Dessa har ju det primära ansvaret för att personalen har en ändamålsenlig utbildning.

2.6.2 Fackinriktad administrativ utbildning

I den allmänna administrativa utbildningen ingår vissa gemensamma grundläggande kunskaper inom olika administrativa fackområden. För dem som arbetar med olika administrativa funktioner krävs dessutom grundläggande fackutbildning kompletterad med påbyggnads- eller specialistutbildning.

I den mån det finns fackansvariga myndigheter bör dessa ge förslag till inriktning för utbildningen inom resp. fackområde. Inom ekonomiadministration, personaladministration och rationalisering har de centrala myndigheterna RRV, SPN och statskontoret huvudansvaret. Detta hindrar emellertid inte att det inom t. ex. det personaladministrativa området, med den vida innebörd detta begrepp har fått, även finns andra organ som har ett fackansvar. Det gäller t. ex. PUN inom personalutbildningen, SPV inom pensionsområdet, SAV vad gäller löne- och anställningsvillkor, arbetarskyddsstyrelsen och arbetsmiljönämnden inom arbetsmiljöområdet. Även

inom andra administrativa områden finns det myndigheter med fackansvar. Som exempel kan nämnas nämnden för samhällsinformation (NSI), som svarar för utveckling och samordning av den statliga informationsverksamheten och riksarkivet som övervakar den statliga arkivvården. Inom många områden saknas emellertid sådana organ. Verksamheten regleras i sådana fall huvudsakligen genom lagar och förordningar, avtal eller centralt utfärdade normer och anvisningar. Vissa delar av den administrativa verksamheten slutligen är helt oreglerade. Ansvaret vilar då helt på den enskilda myndigheten.

Utredningen har när det gäller den fackinriktade administrativa utbildningen i första hand behandlat ekonomiadministration, personaladministration och rationalisering. Anledningen till detta är dels att dessa områden är centrala i den administrativa verksamheten, dels att det finns fackansvariga myndigheter. Utbildningen inom dessa tre områden har diskuterats med representanter för statskontoret, RRV och SPN.

Att det finns samband mellan olika administrativa områden är i och för sig en självklarhet. Indelningen i administrativa områden är en teoretisk konstruktion man gör för att kunna hantera en komplicerad verklighet. Givetvis bör dessa samband beaktas både i den administrativa utbildningen och i den praktiska verksamheten. Detta förhållande påverkar dock inte i och för sig de grundläggande utbildningskraven inom respektive område. Huruvida sambanden beaktas eller ej beror i första hand på hur man lägger upp utbildningen. I en problemorienterad utbildning som bygger på praktikfall eller anknyter till myndighetens verkliga situation kommer de administrativa områdenas funktioner och samband in på ett naturligt sätt.

De bedömningar som gjorts har därför utgått från en indelning i ekonomiadministration, personaladministration och rationalisering. Oavsett hur man beskriver den administrativa verksamheten uppkommer gränsdragningsproblem och samband som måste belysas. Utredningen har därför inte kunnat finna någon lämpligare indelningsgrund.

Utredningen har med representanterna för fackmyndigheterna diskuterat

- vilket utbildningsansvar de olika fackmyndigheterna anser sig ha
- vilken kunskap om utbildningsbehoven inom sina respektive områden fackmyndigheterna har
- vilka minimikrav som kan ställas på den administrativa utbildningen.

De bedömningar som gjorts skiljer sig ifråga om omfattning och detaljeringsgrad mellan olika administrativa områden. Utbildningsansvaret är inte formulerat på samma sätt för de olika fackmyndigheterna. De tolkar också sitt utbildningsansvar på olika sätt. På vissa områden anser de sig f. n. sakna underlag för bedömningar. Bedömningarna behöver därför enligt utredningens mening kompletteras i olika avseenden. De bör också ges en enhetligare struktur för att underlätta jämförelser och prioriteringar. Som ett exempel på hur fackmyndigheterna kan ge riktlinjer för den administrativa utbildningen redovisas i bilaga 1 det underlagsmaterial som utarbetats för den personaladministrativa utbildningen.

Utredningen har också funnit det angeläget att särskilt behandla det förvaltningsrättsliga området. Förutsättningarna för den förvaltningsrättsliga utbildningen är nämligen något annorlunda. Inget organ har ett samlat ansvar

för innehållet i utbildningen inom detta område. Fackansvaret för den förvaltningsrättsliga utbildningen behandlas i avsnitt 2.8. Utredningen menar att ansvaret för den fortlöpande bevakningen av den förvaltningsrättsliga utbildningen måste klargöras. I bilaga 2 diskuteras mer ingående de förvaltningsrättsliga inslagen i den administrativa utbildningen.

2.7 Ansvarsfördelning och samverkansformer mellan fackmyndigheterna och det centrala utbildningsorganet

Utredningen har i föregående avsnitt berört det ansvar som bör åvila de administrativa fackmyndigheterna vad gäller utbildningen inom deras verksamhetsområden. Fackmyndigheterna bör enligt utredningens mening fortlöpande medverka i utvecklingen av den administrativa utbildningen. Det är därför angeläget att fastställa vad deras ansvar konkret innebär och hur fackmyndigheterna och det centrala utbildningsorganet skall samverka. Det bör dock inledningsvis understrykas att de bedömningar som fackmyndigheterna gör inom ramen för sitt fackansvar endast är en av flera utgångspunkter för den administrativa utbildningens inriktning. Andra viktiga utgångspunkter är de krav som framförs från avnämarmyndigheterna, de ramar som kan komma att anges i centrala och lokala avtal samt statsmakternas bedömningar och beslut.

2.7.1 De administrativa fackmyndigheternas roll och ansvar

I utredningens tidigare betänkande konstateras att de administrativa fackmyndigheterna idag har ett s. k. fackansvar för utbildningen inom sina respektive verksamhetsområden. Detta fackansvar kan enligt betänkandet inrymma alla åtgärder som måste vidtagas från det att ett 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 med särskild sakkunskap inom personalutbildningsområdet t. ex. PUN.

I enlighet med utredningens tidigare förslag skall den generella utbildning som f. n. bedrivs av de administrativa fackmyndigheterna samordnas. Att produktion och distribution koncentreras till ett organ skall emellertid inte innebära att fackmyndigheterna får fränsäga sig sitt ansvar för utbildningen inom sina sakområden. Samordningen är tvärtom avsedd att bygga på medverkan från fackmyndigheterna. Dessa skall ange utbildningsbehov inom sina respektive områden, dra upp riktlinjer för innehållet och vid behov medverka vid genomförandet.

Fackmyndigheternas utbildningsansvar har hittills i princip omfattat

- bedömning av kraven på utbildning
- innehållet i utbildningen
- den pedagogiska utformningen

- prioritering inom respektive utbildningsområde mellan olika typer av utbildningsinsatser och målgrupper
- genomförande av generell utbildning.

När genomförandeansvaret för den generella utbildningen överförs till ett centralt utbildningsorgan kan inte fackmyndigheterna längre självständigt *ansvara för den pedagogiska utformningen* av denna utbildning. Detta måste också vara en uppgift för utbildningsanordnaren.

Däremot *kvarstår fackmyndigheternas ansvar för bedömning av kraven på utbildning* inom verksamhetsområdet *och för upprättande av riktlinjer för utbildningens inriktning med avseende på syften, innehåll och målgrupper*. Detta innebär dock inte att fackmyndigheterna självständigt vare sig kan fastställa kraven eller besluta om utbildningens inriktning. Dessa frågor kommer också att påverkas av avtal. Vidare kommer inriktningen att bli beroende av avnämarmyndigheternas efterfrågan på tjänster från det centrala utbildningsorganet. Fackmyndigheternas inflytande på utbildningen baserar sig dels på att det kan anses ingå i myndighetsansvaret, dels på att de har en särskild överblick och sakkunskap inom respektive område. Fackmyndighetens överblick och sakkunskap grundar sig både på kontakter med avnämarmyndigheterna, dvs. på att fackmyndigheterna kanaliserar krav från myndigheterna, och på fackmyndigheternas allmänna bevakning och metodutveckling inom verksamhetsområdet.

Fackmyndigheternas *ansvar för prioritering mellan olika typer av utbildningsinsatser och målgrupper förändras* också. En sammanhållen produktion och distribution av generell utbildning innebär att de utbildningsinsatser, som hittills bedrivits av fackmyndigheterna i stort sett oberoende av varandra, i framtiden måste vägas mot varandra och mot annan utbildning inom ramen för det centrala utbildningsorganets verksamhet. Även här kommer avtal att få stor betydelse. Fackmyndigheternas viktigaste uppgift på utbildningsområdet blir således i framtiden att *ge förslag till omfattning och inriktning – inklusive prioriteringar – av utbildningen inom sina respektive verksamhetsområden*.

Prioriteringen mellan insatser inom olika utbildningsområden måste ske genom successiva sammanvägningar av olika intressenters krav. Det centrala utbildningsorganets verksamhet kommer att styras av en rad faktorer, som t. ex.

- statsmakternas ställningstaganden
- centrala och lokala avtal
- tilldelade resurser hos myndigheterna
- tilldelade resurser hos det centrala utbildningsorganet
- myndigheternas efterfrågan på avgiftsbelagda tjänster hos det centrala utbildningsorganet
- de administrativa fackmyndigheternas bedömningar
- krav på samplanering mellan olika utbildningsinsatser, t. ex. därför att vissa utbildningsinsatser för att få önskvärda effekter måste samordnas tids- och innehållsmässigt.

Med de begränsningar som angivits ovan i fackansvarets räckvidd vad avser den generella utbildningen kan detta när genomförandet inte längre åvilar

fackmyndigheterna sägas bestå av

- ett "tekniskt" ansvar för att bevaka kraven på och utbudet av utbildning inom området och för att medverka till att utbildningens innehåll motsvarar de krav som kan ställas utifrån fackmyndigheternas kompetens inom sakområdet
- ett "policy"-ansvar som innebär att fackmyndigheterna drar upp riktlinjer för utbildningen inom verksamhetsområdet, t. ex. genom att föreslå prioriteringar mellan olika utbildningsinsatser inom området.

2.7.2 Samverkansformer mellan fackmyndigheterna och det centrala utbildningsorganet

Också formerna för fackmyndigheternas samverkan med det centrala utbildningsorganet måste preciseras. En sådan samverkan bör avse såväl planeringen av utbildningsorganets verksamhet som utveckling och genomförande av utbildning.

Eftersom kraven på utbildning uppkommer från olika håll och beslut om utbildningsinsatser fattas på olika sätt måste samverkansformerna också variera. Med de utgångspunkter som utredningen angivit bör de viktigaste formerna för samverkan vara följande.

- Fackmyndigheten skall påverka den långsiktiga planeringen av utbildningsorganets verksamhet genom översiktliga bedömningar av utbildningen inom verksamhetsområdet. Dessa bedömningar bör avse kravet på utbildning (syften, innehåll, målgrupper) totalt inom området och förslag till prioriteringar. Dessa bedömningar överlämnas av fackmyndigheterna samtidigt till utbildningsorganet, som använder dem som underlag i sin planering
- Utbildningsorganet skall därefter göra prioriteringar mellan olika utbildningsområden. Sedan utbildningsorganet fastställt ramarna för insatser inom respektive utbildningsområde bestäms den närmare inriktningen tillsammans med berörda fackmyndigheter.
- En fackmyndighet kan vid sidan av de regelmässiga översiktliga bedömningarna ställa krav på att en viss utbildning bör genomföras, t. ex. för att stödja andra åtgärder från fackmyndigheten, såsom införande av nya administrativa system. Sådana tillfälliga insatser är en viktig del av den administrativa utbildningen. Utbildningsorganet skall då sådana krav ställs från fackmyndigheterna bedöma vilka möjligheter man har att genomföra utbildningen ifråga, i vilka former den i så fall bör ske, samt träffa överenskommelse med fackmyndigheten om villkoren för en insats.
- I andra fall kan statsmakterna ge utbildningsorganet direktiv att initiera, stödja eller genomföra viss utbildning. Sådana krav kan exempelvis uppkomma som en följd av politiska reformer eller centrala avtal. De kan antingen rikta sig direkt mot utbildningsorganet eller mot berörda fackmyndigheter. Dessa har i så fall att ytterligare precisera kraven och att förmedla dem till utbildningsorganet.

Utredningen föreslår att samarbetet mellan fackmyndigheterna och det centrala utbildningsorganet organiseras på följande sätt:

- För *planeringen* av utbildningen inom sådana områden där det finns fackansvariga myndigheter bör utbildningsorganet inrätta en särskild beredningsgrupp, där fackmyndigheterna är representerade. I beredningsgruppen bör gemensamma frågor avseende planeringen av utbildningen inom olika fackområden behandlas.
- *Beslut* om utbildningens inriktning fattas av utbildningsorganets ledning. I denna bör bl. a. de viktigaste administrativa fackmyndigheterna vara representerade.
- Oberoende av hur utbildningskraven uppkommit måste utbildningsorganet vid *utformningen* av utbildningen ha löpande kontakter med berörda fackmyndigheter. Detta kan ske genom att fackmyndigheterna är representerade i ansvariga projektgrupper eller genom att utbildningsmaterial, kursplaner etc., remitteras till fackmyndigheterna.
- Om utbildningsorganet vid *genomförandet* av utbildningsinsatser önskar lärarmedverkan från fackmyndighet bör formerna för denna regleras genom överenskommelse.

2.7.3 *Former för fackmyndigheternas bedömningar*

I utredningen har diskuterats vilket underlag fackmyndigheterna har eller bör ha för sina bedömningar av kraven på utbildning inom sina verksamhetsområden.

Utgångspunkten för sådana bedömningar måste vara de krav som avnämarmyndigheterna ställer. Ett problem är emellertid att dessa inte alltid kan precisera kraven tillräckligt för att de skall kunna resultera i konkreta utbildningsinsatser. Fackmyndigheterna måste i sådana fall hjälpa myndigheterna att formulera sina krav eller behov.

Det finns mot den bakgrunden två viktiga förutsättningar för fackmyndigheternas bedömningar. Den ena är att de måste bygga på de kontakter med och den kännedom om avnämarmyndigheterna som fackmyndigheterna har. Den andra är att myndigheterna själva planerar sin utbildning.

Beträffande den generella utbildningen har framförts att den på sikt bör utgå från att myndigheterna har

- en planering för personalutveckling
- en bemanningsplanering
- en översiktlig kompetensutvecklingsplan för myndigheten.

Myndigheternas planering bör med hjälp av rutiner inom ett personaladministrativt informationssystem även kunna användas för en översiktlig central planering.

Den projektinriktade utbildningen är direkt knuten till dels planerat och pågående utvecklingsarbete hos myndigheterna, dels även planerade större organisationsförändringar. Planering för projektinriktad utbildning måste därför ske gemensamt mellan berörda myndigheter och fackmyndigheten.

Fackmyndigheterna bör själva avgöra i vilka former bevakning och bedömning av utbildningen inom respektive verksamhetsområde skall ske. Bedömning av krav på utbildning bör vara en naturlig del av fackmyndigheternas verksamhet. Hur den bör ske beror av hur verksamheten i stort

är organiserad. Av särskild betydelse är kontaktkanalerna med avnämarmyndigheterna.

Statskontorets kontaktorganisation är sektorinriktad, vilket innebär att utredningsavdelningarna är inriktade på olika samhällssektorer (departementsområden). Särskilda kontaktmän har ansvar för bevakningen av och kontakterna med myndigheterna inom en viss sektor.

RRV har också en sektorinriktad organisation vad gäller förvaltningsrevisionen. RRV har vidare utfärdat särskilda riktlinjer för organisation för utbildning i redovisningsfrågor. Enligt dessa skall en studiehandledarfunktion finnas inom varje redovisningsgrupp. Anmälan om utbildningsbehov på grund av ändrade personaldispositioner o. d. görs i förekommande fall av myndigheten till chefen för redovisningscentralen, om inte annat särskilt överenskommit. Då utbildningsbehov eljest visar sig föreligga, bör sådant initiativ även kunna tagas av chefen för redovisningscentral eller av studiehandledaren. Chefen för redovisningscentral svarar för erforderliga kontakter med studiehandledaren, om inte annat särskilt överenskommit.

SPN:s myndighetskontakter bygger i stället i hög grad på den regionala organisationen. SPN:s regionkontor är viktiga instrument för att fånga upp utbildningskrav från myndigheterna.

Enligt utredningens mening borde en ökad regional kontaktverksamhet från fackmyndigheternas sida säkerställas.

2.8 Fackansvaret för den förvaltningsrättsliga utbildningen

2.8.1 Allmänt

Ett särskilt problem vid anordnande av statlig personalutbildning med förvaltningsrättsligt innehåll är ansvaret för utbildningens fackinnehåll. Inte sällan erfordras nämligen i samband med utbildning i rättsliga frågor ställningstaganden i tolkningsfrågor. Själva uppläggningsen av en utbildning kan ibland leda till konsekvenser för framtida tillämpning av rättsliga regler hos myndigheterna. Detta gäller alla typer av utbildningsproduktion, således även läromedelsproduktion. Det finns alltså starka skäl som talar för att frågan om vem som skall ha det fackmässiga ansvaret för den förvaltningsrättsligt inriktade utbildningen för statstjänstemän regleras särskilt.

2.8.2 Fackansvarets innehåll

Med fackansvar för en utbildning med rättsligt innehåll avses här ansvar för dels att utbildningen får en sådan inriktning och uppläggning att den på ett riktigt sätt återspeglar det rättsliga materialet, som utbildningen syftar till att förmedla information om, dels att utbildningsinnehållet, innefattande även läromedelsinnehåll, på ett riktigt sätt återger den rättsliga materialet. När det gäller det första ledet avser ansvaret således bl. a. att tillse att utbildningen inte genom ett felaktigt urval av det rättsliga materialet ger en missvisande bild av rättsläget och lagstiftningens syften, att utbildningen ger en tillräcklig täckning av det rättsliga materialet samt att lämpliga utbildningsresurser (i form av t. ex. lärare och läromedel) utnyttjas. Det senare

ledet i ansvaret avser främst att svara för att utbildningsinnehållets rättsliga materia blivit korrekt återgiven, att svara för erforderliga tolkningar och kommentarer till rättsligt material samt att i den mån sådana tolkningar eller kommentarer kräver anlitande av särskild sakkunskap svara för val av sådan sakkunskap.

Fackansvaret för rättslig utbildning omfattar också bedömningar om vilken utbildning med rättsligt innehåll som behövs. Inte sällan torde nämligen viss fackkunskap på det rättsliga området behövas för att man skall kunna avgöra om t. ex. ny lagstiftning fordrar utbildning. Denna fråga är så övergripande att den lämpligen bör avgöras av den instans som har det totala utbildningsansvaret, bl. a. med hänsyn till att frågan även inrymmer resursansvar och avvägningar beträffande resursanvändningen. Möjligen skulle man kunna överväga ett system där den utbildningsansvariga instansen inhämtar yttrande från den fackansvariga innan beslut i fråga om ny utbildningsinsats fattas.

2.8.3 *Fackansvarets organisatoriska placering*

För bedömningen av frågan vem som bör ha fackansvaret för den förvaltningsrättsligt inriktade utbildningen har följande bakgrundsfaktorer betydelse.

Prövningen av de i ansvaret ingående frågorna kräver rättslig sakkunskap. Det finns vidare ett särskilt värde i att utbildningens avnämare på något sätt får ta del i ansvaret för utbildningens innehåll. Det är därför lämpligt att ansvaret för den förvaltningsrättsliga utbildningens inriktning och innehåll handhas av rättslig sakkunskap och av representanter för den statsförvaltning, som skall utnyttja utbildningsutbudet. Det är emellertid knappast vare sig tillräckligt eller särskilt praktiskt att i det enskilda fallet till ett visst utbildningsprojekt knyta dem som i t. ex. riksdag, departement eller offentlig utredning medverkat i viss lagstiftnings tillkomst. Till detta kommer att flertalet utbildningar inte kommer att avse en enstaka lagstiftningsprodukt utan i stället spänna över ett större fält. Därför bör ett särskilt organ inrättas med uppgift att ha ett fackansvar för utbildningen inom det rättsliga området på motsvarande sätt som de administrativa fackmyndigheterna inom sina verksamhetsområden. I fackansvaret ingår självfallet inte uppgifter som tolkning av avtal eller något slag av prövande eller dömande verksamhet.

Ett organ av detta slag måste, som framhållits ovan, omfatta en viss samlad expertis i juridiska frågor. Det bör vidare innehålla representanter för avnämarna, dvs. den statliga förvaltningen och dess personal. I organet bör justitiekanslern ingå. Därjämte bör en differentierad sakkunskap i förvaltningsrättsliga frågor kunna erhållas genom förvaltningsrättsligt kunniga representanter från myndigheterna inom statsförvaltningen. Exempel på myndigheter som borde kunna bidra med sådan expertis är regeringsrätten, arbetsdomstolen, kammarrätterna, länsstyrelserna och centrala ämbetsverk med stor lokal och/eller regional förvaltning. Det kan också övervägas att tillföra organet sådan expertis som finns bland lärarna vid högskolorna. Även i samhällslivet i övrigt torde lämplig expertis kunna återfinnas. Bland annat med hänsyn härtill synes det mindre lämpligt att i förväg närmare ange

hur organet bör vara sammansatt. Det bör i stället ankomma på regeringen att utse de personer som vid sidan av justitiekanslern skall ingå. Härigenom vinnas dessutom att personlig fallenhet och intresse för personalutbildningsfrågor kan styra valet. Utgångspunkten bör emellertid vara att den statliga förvaltningens främsta expertis i förvaltningsrättsliga frågor bör vara företrädd.

Organets kansligöromål bör kunna utföras inom det centrala personalutbildningsorganet.

Utredningen har i övrigt valt att inte ta ställning till det föreslagna organets närmare utformning och storlek. Dessa frågor bör avgöras i förhandlingar mellan parterna inom den statliga sektorn.

Det föreslagna organet bör svara för fackaspekterna på statlig personalutbildning med rättsligt innehåll, inklusive läromedelsproduktion. Dess kompetensområde bör omfatta i första hand förvaltningsrättsligt inriktad utbildning. I detta begrepp inryms även tjänstemannarättslig utbildning. Även i annan utbildning förekommer emellertid rättsliga inslag av sådan art och omfattning att behovet av att lägga det fackmässiga utbildningsansvaret på den statliga förvaltningens främsta juridiska expertis ter sig lika starkt som när det gäller den förvaltningsrättsliga utbildningen. I organets fackansvar bör således även kunna inrymmas ansvaret för sådana rättsliga inslag i övrig personalutbildning.

2.9 Den administrativa utbildningens fortsatta inriktning

2.9.1 Allmänt

Ökade effektivitetskrav och en delvis ny syn på effektivitet (se sid. 39) gör en ökad satsning på administrativ utbildning angelägen. Samtidigt kan konstateras avsevärda skillnader i "administrativ utvecklingsnivå" mellan olika myndigheter. Den administrativa verksamheten genomgår stora förändringar till följd av reformer inom arbetslivet och ett omfattande utvecklingsarbete inom olika metod- och teknikområden.

Därför ökar kraven på den personal som har administrativa uppgifter. Dessa personalgrupper måste ges en fackinriktad administrativ utbildning. Administrativ utbildning krävs emellertid för flertalet anställda, eftersom administrativa inslag förekommer i nästan all verksamhet. En viss administrativ utbildning är därför nödvändig oberoende av vilka arbetsuppgifter man i övrigt har. Den allmänna administrativa utbildningen bör utgöra en gemensam grund eller referensram för all personal och syfta bl. a. till att för den enskilde anställde

- ge förutsättningar för att på ett bättre sätt utföra sina arbetsuppgifter
- göra arbetsuppgifterna mera meningsfulla genom att de sätts in i ett större sammanhang
- ge möjlighet att påverka den egna arbetssituationen
- underlätta samarbete genom ökad kunskap om och förståelse för andras arbetsuppgifter.

Den administrativa utbildningen har ofta fått stå tillbaka för den verk-

samhettsspecifika utbildningen. Detta framgår klart av den kartläggning utredningen gjort av personalutbildningen vid vissa myndigheter och som redovisats i utredningens förra betänkande. Det har inte funnits lika utvecklade former för att bedöma kraven på administrativ utbildning som det funnits för utbildning inom myndigheternas verksamhetsområden. Den administrativa utbildningen har därför inte kunnat planeras lika systematiskt som övrig utbildning. Det har därför saknats underlag för en högre prioritering av den administrativa utbildningen, vilket fått till följd att den haft förhållandevis liten omfattning jämfört med övrig utbildning.

Den enskilda myndigheten måste i framtiden ange kraven på den administrativa utbildningen. Både principiella och praktiska skäl kan anföras för detta. Myndigheterna själva har ansvaret för att personalen har en ändamålsenlig utbildning. Många krav är specifika för enskilda myndigheter och de varierar mellan olika myndigheter. Utbildningen måste därför anpassas till de behov och förutsättningar som råder på den enskilda myndigheten. För att utbildningen skall få önskvärda effekter bör en nära anknytning till det dagliga arbetet och arbetsgruppen eftersträvas.

Det är angeläget att myndigheternas utbildningsplanering utvecklas och även omfattar den administrativa utbildningen. Först därigenom kan en realistisk bedömning och prioritering av denna komma till stånd.

Man kan dock redan idag konstatera att den administrativa utbildningen är otillräcklig med hänsyn till de krav som föreligger. Efterfrågan på den centralt bedrivna administrativa utbildningen har långt överskridit utbudet. Flertalet myndigheter har inte heller själva kunnat bedriva administrativ utbildning i tillräcklig omfattning.

Av både ekonomiska och pedagogiska skäl måste ett ökat intresse ägnas åt frågan i vilka former utbildningen skall bedrivas. En allmän administrativ utbildning omfattande i princip alla anställda kan givetvis inte bedrivas i form av central kursverksamhet. Utbildningen måste ske i former som bättre tillgodoser de volymmässiga kraven. Myndighetsanpassning och anknytning mellan utbildning och arbete kräver också nya utbildningsformer. Å andra sidan bör den mera generella utbildningen ta tillvara de resurser och den kompetens som finns i det allmänna utbildningsväsendet. Det centrala utbildningsorganet bör endast genomföra sådan utbildning som inte tillgodoses bättre på annat sätt.

Många myndigheter kan idag inte uppfylla sitt utbildningsansvar. Framför allt bland de mindre myndigheterna saknas både organisation, planeringssystem och kompetens för utbildningsverksamheten. Det är en viktig uppgift för det centrala utbildningsorganet att genom stödåtgärder förbättra myndigheternas möjligheter att uppfylla sitt utbildningsansvar. Principerna för de centrala insatserna har utredningen behandlat i sitt förra betänkande.

Den administrativa utbildningen skiljer sig inte på något avgörande sätt från övrig personalutbildning. Som tidigare framgått finns det dock särskilda problem som bör uppmärksammas. Utredningen har också konstaterat att den administrativa utbildningen i viktiga avseenden är eftersatt jämfört med övrig utbildning och att en ökad satsning på administrativ utbildning därför är angelägen. Det finns därför anledning att diskutera om några speciella insatser kan göras centralt för att främja just den administrativa utbildningen. Flera förhållanden talar för att förutsättningarna för ett centralt stöd till

den administrativa utbildningen är goda.

Vad som framför allt karakteriserar den administrativa utbildningen och ger den en viss särställning är att

- administrativ utbildning krävs på alla myndigheter, även om kraven varierar
- den administrativa utbildningen är aldrig helt specifik för en enskild myndighet. Det finns alltid delar av allmän karaktär som är gemensamma för statsförvaltningen
- myndigheterna ställs inför likartade problem när det gäller att tillgodose behoven av administrativ utbildning. De bör därför ha mycket att lära av varandra t. ex. när det gäller att fastställa sina krav och anpassa utbildningen till de myndighets specifika förhållandena
- myndigheterna har svårt att överblicka det administrativa området och utbildningsutbudet inom detta. Det är lättare att göra på fackområden, som är knutna till den instruktionsenliga verksamheten och där man har särskild kompetens. Utvecklingen på olika administrativa områden och inom den administrativa utbildningen bevakas av de administrativa fackmyndigheterna, som där har ett fackansvar och en särskild kompetens.

Mot den bakgrunden bör olika former av centralt stöd vara möjligt. Bland tänkbara åtgärder bör särskilt följande framhållas

- att ge underlag för myndigheternas bedömningar av utbildningskrav inom det administrativa området
- att sprida information om utbudet av administrativ utbildning
- att tillhandahålla "modeller" och material för myndighetsintern administrativ utbildning.

Bakgrunden till den första punkten är vad utredningen tidigare konstaterat, nämligen att utbildningskraven ofta är svåra att ange därför att de inte alltid är knutna till någon speciell befattning eller arbetsuppgift. Det är emellertid svårt att konkret ange hur man skall öka myndigheternas förutsättningar att göra sådana bedömningar. Eftersom det i stor utsträckning är fråga om att skapa en större förståelse för och en annan attityd till en mera allmän administrativ utbildning måste det ske på olika vägar. Det krävs en bättre information om vad administrativ utbildning är och vad den syftar till. Ett vidgat erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna kan belysa hur man praktiskt gått till väga och vad man har uppnått med administrativ utbildning i olika sammanhang.

Myndigheterna har svårt att överblicka utbudet av utbildning och utbildningsmaterial inom det administrativa området. Det bör därför vara en central uppgift att informera om utbudet såväl inom som utom statsförvaltningen och att förmedla kontakter mellan myndigheterna och utbildningsproducenter.

En annan central uppgift bör vara att utveckla och sprida "modeller" och material för den interna administrativa utbildningen. Med modeller avses olika sätt att genomföra utbildningen (t. ex. kursverksamhet, tvåstegsutbildning, varvad utbildning och studiecirkel). Utveckling av material innebär dels att pedagogiskt utforma studiematerial eller stödmaterial för olika utbildningsmodeller, dels att innehållsmässigt utveckla materialet.

2.9.2 Fackinriktad administrativ utbildning

När det gäller den fackinriktade administrativa utbildningen föreslår utredningen följande.

De bedömningar som gjorts av representanter från fackmyndigheterna bör vidareutvecklas i samverkan mellan utbildningsorganet och fackmyndigheterna. Fackmyndigheterna bör som framgått av tidigare avsnitt i framtiden regelbundet göra sådana bedömningar som underlag för utbildningsorganets planering. I fackmyndigheternas uppgift bör ligga inte bara att bedöma utbildningskraven inom respektive fackområde utan också att i samverkan med utbildningsorganet bevaka utbildningsutbudet inom fackområdet.

Fackmyndigheternas bedömningar bör tillsammans med myndigheternas krav vara underlag för utbildningsorganets insatser inom de olika administrativa fackområdena. En huvuduppgift för utbildningsorganet bör vara att bedöma hur utbildningskraven lämpligen tillgodoses.

Utbildningsorganet bör fortlöpande informera myndigheterna om de möjligheter som finns till fackinriktad administrativ utbildning inom hela vuxenutbildningsområdet. Utbildningsorganet bör vidare föreslå "modeller" för utbildning i ekonomiadministration, personaladministration och rationalisering och för annan fackinriktad administrativ utbildning som bedöms angelägen. "Modellerna" bör innehålla allmänna, befattningsspecifika och tillämpade delar, förslag till utbildningsanordnare för olika avsnitt och en översiktlig beskrivning av ämnesinnehåll. Möjligheter till olika inriktningar och fördjupningar bör anges.

Så långt möjligt bör de *allmänna* delarna som i huvudsak avser ren förmedling av kunskaper till relativt stora målgrupper tillgodoses av andra utbildningsanordnare eller av myndigheterna själva, eventuellt med hjälp av centralt producerat utbildningsmaterial. Utbildningsorganet bör självt främst genomföra sådan utbildning som inte kan tillgodoses på annat sätt eller som av särskilda skäl bör genomföras centralt. Det torde gälla delar av den *befattningsinriktade* administrativa utbildningen. Genom att den i många fall är specifik för statsförvaltningen torde den inte kunna genomföras inom det allmänna utbildningsväsendet. Den är också svår att genomföra myndighetsinternt i de fall utbildningen endast omfattar en eller ett fåtal personer på varje myndighet. *Tillämpningsdelarna* i den fackinriktade administrativa utbildningen förutsätter en nära anknytning till arbetssituationen, och de bör därför så långt möjligt bedrivs myndighetsinternt. Utbildningsorganets roll bör därvid främst inriktas mot konsultation och rådgivning. För myndigheter som saknar möjlighet att själva genomföra tillämpningsdelarna bör utbildningsorganet kunna anordna utbildning gemensamt för flera myndigheter. Den direkta myndighetsanknytningen kan då ersättas av praktikfall, rollspel etc.

Sammanfattningsvis menar utredningen att det centrala utbildningsorganet endast bör svara för genomförandet av sådan fackinriktad administrativ utbildning, som inte lämpligen kan genomföras antingen av myndigheterna själva, av det allmänna utbildningsväsendet eller av andra utbildningsanordnare. Utbildningsorganet torde därför i huvudsak självt behöva genomföra viss befattningsutbildning, påbyggnadsutbildning inom oli-

ka administrativa specialområden och kortare seminarier av specialistkaraktär. I övrigt bör utbildningsorganet tillhandahålla utbildningsmaterial och bedriva konsultation och rådgivning.

2.9.3 Allmän administrativ utbildning

Innehållet i den allmänna administrativa utbildningen är vidare än i den fackinriktade administrativa utbildningen. De administrativa fackmyndigheternas bedömningar är därför otillräckliga som underlag. För vissa av de ämnesområden som bör ingå i en allmän administrativ utbildning saknas fackansvarig myndighet. Det gäller t. ex. som tidigare berörts stora delar av det förvaltningsrättsliga området.

Vad som framför allt måste vara styrande för den allmänna administrativa utbildningen är de krav som framkommer i utbildningsorganets kontakter med myndigheterna. Den allmänna administrativa utbildningen måste därför utformas successivt.

De centrala insatserna när det gäller allmän administrativ utbildning kan inte begränsas till information om olika vägar att tillgodose kraven. Det gäller också att skapa likvärdiga möjligheter för alla anställda att delta i utbildningen. Eftersom den i princip riktar sig till alla anställda kan den få stor omfattning. Valet av utbildningsformer måste därför ägnas särskild uppmärksamhet.

Utbildningsorganet bör när det gäller den allmänna administrativa utbildningen inrikta sig på att

- utveckla utbildningsmaterial
- utbilda utbildare/handledare/studiecirkelledare
- sprida information genom seminarier, konferenser etc. för utbildningsansvariga
- förmedla erfarenheter mellan myndigheter
- genomföra kompletterande centrala kurser och seminarier.

Utvecklingen av utbildningsmaterial är viktig av flera skäl. Genom att allmän administrativ utbildning är ett så omfattande begrepp är det svårt att få någon överblick över vad den kan innehålla och vilket utbud som finns. Att utveckla ett utbildningsmaterial där olika delområden presenteras på likartat sätt i en gemensam form skulle ge utbildningen större genomslagskraft.

Detta innebär dock inte att ett sådant utbildningsmaterial kan täcka all allmän administrativ utbildning. Det bör omfatta de områden som anses mest angelägna men samtidigt tillåta successiva breddningar och fördjupningar. Som allmänna krav på utbildningsmaterial av denna typ kan anges att

- en betydande flexibilitet bör eftersträvas. De i materialet ingående delarna bör kunna kombineras på olika sätt
- materialet så långt det är möjligt bör kunna användas i olika utbildningsformer
- det bör ge en översiktlig beskrivning av olika ämnesområden och förslag till studieuppläggning

- det också bör framgå hur man kan gå vidare om man vill fördjupa sig på något område. Det kan innebära hänvisningar till olika utbildningsmöjligheter, till litteratur etc.

Särskilt i inledningsskedet är det viktigt att skapa effektiva kanaler för återföring av erfarenheter av och synpunkter på materialet från myndigheterna till utbildningsorganet. Detta är en förutsättning för att utbildningsorganet skall kunna utveckla materialet.

Utvecklingen av utbildningsmaterial innebär i princip

- innehållsmässig utveckling till följd av nya synsätt, metoder och tekniker etc. Vid den innehållsmässiga utvecklingen bör det centrala utbildningsorganet stödja sig på de krav som kommer från de myndigheter som använder materialet och på de administrativa fackmyndigheternas bedömningar
- pedagogisk utveckling, varmed bl. a. avses olika sätt att använda sig av utbildningsmaterialet. Ansvaret för detta ligger till stor del på det centrala utbildningsorganet. Självfallet måste också detta ske i nära kontakt med myndigheterna/avnämarna. Det centrala utbildningsorganet bör stimulera försöksverksamhet på myndigheterna och systematiskt ta till vara och sprida erfarenheterna av denna. Utredningens syn på det fortsatta pedagogiska utvecklingsarbetet behandlas i kapitel 4.

Den typ av utbildningsmaterial som ligger närmast till hands är studiehäften. Förproducerat utbildningsmaterial av olika slag har inom personalutbildningen i allmänhet fungerat som komplement till kurser i föreläsningssform. Dess användbarhet har därför varit begränsad till kursverksamhet av traditionell typ.

Utbildning i t. ex. studiecirklar och självstudier ställer andra krav på utbildningsmaterialet. Sådana utbildningsformer är hittills relativt oprövade inom personalutbildningen. Långvarig erfarenhet finns däremot inom andra delar av vuxenutbildningen, framför allt inom folkbildningsförbunden. Utredningen har dock konstaterat en ökning av andra utbildningsformer än den traditionella kursverksamheten såväl inom statlig som övrig offentlig förvaltning. Utvecklingsarbetet inom t. ex. PUN, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), landstingsförbundet och kommunförbundet bygger i stort sett på ett gemensamt synsätt. Det innebär, åtminstone när det gäller utbildning för stora målgrupper, att man allt mindre satsar på traditionella kurser och i stället utvecklar "utbildningspaket" med varierande användningsområden.

2.9.4 *Kanslistutbildning*

Bakgrund

Den s. k. kanslistutbildningen tillkom som ett resultat av kompetensutredningens betänkande (SOU 1957:23). Utredningen föreslog att kanslistjänster skulle inrättas i den centrala statsförvaltningen och att kanslisterna skulle genomgå en särskild utbildning. Denna utbildning skulle vara ett obligatoriskt kompetenskrav för befordran till ordinarie kanslisttjänst. Den

första kanslistutbildningen anordnades försöksvis 1960. PUN har numera ansvaret för utbildningen.

Bakgrunden till inrättandet av kanslistjänster var i huvudsak följande.

Man ville avlasta viss högre utbildad personal enklare rutinuppgifter.

Framför allt pekade man på följande två personalgrupper.

Amanuenser och liknande (t. ex. byråsekreterare, aktuarier) som oftast hade en juridisk utbildning.

Högskoleutbildade tekniker (framför allt ingenjörer vid vägförvaltningarna).

Amanuensernas arbetsuppgifter ansågs på sina håll inte tillräckligt kvalificerade. Alltför rutinbetonade uppgifter hade lagts på amanuenserna. Antalet amanuenser hade därigenom blivit så stort att befordringsmöjligheterna ansågs otillräckliga.

Den högre ingenjörspersonalen togs i stor utsträckning i anspråk för administrativa göromål. Eftersom det var brist på civilingenjörer inom vägväsendet var det angeläget att utnyttja den befintliga personalen för de direkt tekniska uppgifterna.

Utredningen menade att problemet hade en allmän räckvidd och att en översyn av arbetsfördelningen kunde motiveras utifrån allmänna effektivitetskrav. Därvid hänvisades bl. a. till allmänna verksstadgan, där det framhålls att "(det) skall eftersträvas, att ärende icke handlägges av mera kvalificerad personal än dess beskaffenhet kräver".

Samtidigt ville man öppna en befordringsmöjlighet för särskilt duktiga befattningshavare inom biträdes- och expeditivsgrupperna.

Medan det fanns goda befordringschanser för den akademiskt utbildade personalen fanns det så gott som oöverstigliga hinder mot vidare befordran för personal som saknade sådan utbildning. Därigenom skapades stundom hos tjänstemän i de lägre lönegraderna en känsla av att ha hamnat i en återvändsgränd. Mellangradstjänsterna ansågs i någon mån kunna mjuka upp stelheten i det statliga tjänstesystemet, som varit till skada för arbetstillfredsställelsen och den personliga utvecklingen. Det ansågs särskilt angeläget att på ett bättre sätt utnyttja begåvning och duglighet hos anställda som i ungdomen saknat studiemöjligheter.

Kanslistjänster var i och för sig ingen ny företeelse. Redan på 1600-talet fanns vid de centrala verken ett stort antal kanslistjänster och motsvarande, t. ex. skrivare, kammarskrivare och kopister, som i stor utsträckning användes för renskrivning, kollationering o. d. Under senare hälften av 1800-talet avskaffades i allmänhet dessa tjänster inom de centrala ämbetsverken och ersattes av icke-ordinarie tjänster för t. ex. amanuenser, och särskilda medel ställdes till förfogande för renskrivning. Till en del verkställdes emellertid renskrivning av inträdessökande tjänstemän, s. k. auskultanter, som kunde "vara förpliktade att såsom pensum renskriva ett visst antal ark". Det förekom så sent som i början på 1900-talet att amanuenser och annan akademiskt utbildad personal sysselsattes med renskrift. Först då började verken "erhålla bemyndiganden att anställa kvinnliga skrivbiträden".

Inom länsstyrelserna bibehölls dock skrivarna, som kallades landskanslister eller landskontorister beroende på vilken avdelning av länsstyrelsen

de tillhörde. Efter hand har enklare arbetsuppgifter flyttats över till kontorister och kansliskrivare medan skrivarna fått mera kvalificerade uppgifter. När den gemensamma beteckningen landskanslist infördes 1952 hade också gruppens arbetsuppgifter och ställning inom länsstyrelsen preciserats. Landskanslisterna utgör i dag en för administrativa arbetsuppgifter specialutbildad mellangrupp tjänstemän som har både arbetsledande funktioner och i betydande utsträckning föredragningskyldighet och beslutanderätt.

När kompetensutredningen föreslog att kanslisttjänster åter skulle införas i den centrala statsförvaltningen gjorde man det mot bakgrunden av länsstyrelsernas erfarenheter av landskanslistpersonal.

I enlighet med kompetensutredningens förslag började kanslisttjänster inrättas inom den centrala statsförvaltningen i slutet av 1950-talet. Nuvarande bestämmelser finns i Kbr den 15 juni 1965 angående reglerad befordringsgång för kanslister i administrativ tjänst och KK (1971:1029) om behörighet som förste kanslist vid statlig myndighet.

Kbr 1965-06-15 till riksrevisionsverket med bestämmelser om reglerad befordringsgång för kanslister i administrativ tjänst

1. Dessa bestämmelser skola tillämpas på icke-ordinarie kanslister i administrativ tjänst vid myndighet, där Kungl. Maj:t medgivit inrättande av tjänst som kanslist. För icke-ordinarie kanslist inom utrikesförvaltningen och vid överståthållarämbetet gälla dock särskilda bestämmelser.

4. Till *aspirant* på tjänst som kanslist må endast den *förordnas*, som kan antagas äga erforderliga studieförutsättningar för kanslistutbildning och förklarar sig villig att genomgå sådan utbildning. Myndighet äger vid tvekan om vederbörandes studieförutsättningar påkalla personalutbildningsnämndens bedömande härav. *Innan* aspirant antages till *extra ordinarie* tjänsteman skall myndigheten ha *prövat* honom *lämplig* att fullgöra sådana göromål, som ankomma på kanslist.

6. Myndighet, som *antagit* kanslist utan kanslistutbildning, skall verka för att denne blir i tillfälle att deltaga i kanslistkurs, som kan ifrågakomma för hans del. Utbildningen bör om möjligt påbörjas, *innan kanslist* erhåller extra ordinarie anställning. Gör tjänstemannen ej anmälan om sådant deltagande eller förklarar han sig ej vilja genomgå eller fullfölja kanslistutbildning, skall han frånträda kanslisttjänsten. Vad nu sagts skall även gälla, om tjänstemannen utan att erhålla godkända betyg deltagit i kanslistkurs eller efter särskild prövning av personalutbildningsnämnden förklarats icke kunna erhålla inträde vid sådan kurs på grund av bristande studieförutsättningar.

KK (1971:1029) om behörighet till tjänst som förste kanslist vid statlig myndighet

Till innehavare av tjänst som *förste kanslist* vid statlig myndighet får förordnas *endast den som med godkända betyg genomgått* utbildningskurs för kanslister i administrativ tjänst.

Tidigare fanns motsvarande kompetenskrav också för landskanslisterna. Detta slopades emellertid den 1 juli 1971.

Den 9 maj 1969 uppdrog Kungl. Maj:t åt PUN att göra "en översyn av gällande bestämmelser i Kbr den 15 juni 1965 angående reglerad befordringsgång för kanslister i administrativ tjänst och att lägga fram av översynen föranledda förslag till nya bestämmelser i ämnet".

Uppdraget hängde delvis samman med att vissa tidigare författningsreglerade föreskrifter ersatts av bestämmelser i kollektivavtal.

PUN fann emellertid svårigheter att begränsa översynen till bestämmelserna i Kbr den 15 juni 1965. I skrivelse till finansdepartementet den 27-1-1972 förordar PUN en övergripande kartläggning av mellangradstjänsterna inom statsförvaltningen i förening med en undersökning av utbildningsbehoven och vägarna för att tillgodose dessa.

En sådan utredning borde enligt PUN framför allt behandla följande

- Möjligheterna att upphäva det formella kompetenskravet för kanslisterna inom den centrala statsförvaltningen.
- Hur skall urvalet till kanslisttjänster och andra mellangradstjänster ske om man upphäver det formella kompetenskravet, då dels högre utbildad arbetskraft utifrån, dels inom statsförvaltningen redan anställda med allt bättre grundutbildning kan förväntas söka sig till sådana tjänster?
- Vilka krav bör ställas på tjänsternas innehavare?
- I vilken mån bör särskild utbildning förekomma?
- Hur skall utbildningsbehoven för samtliga tjänster inom hela komplexet tillgodoses?
- I vilken utsträckning kan utbildningsbehoven tillgodoses inom det allmänna utbildningsväsendet och/eller inom den statliga personalutbildningen?
- Om grundutbildning inom ramen för personalutbildningen anses befogad; hur skall man få till stånd sådan för alla mellangradstjänster?

Därvid borde följande frågor övervägas

- huvudmannaskap
- innehåll
- gemensamma delar/differentierade specialkurser
- möjligheter för dem som på annat sätt fått erforderlig utbildning att endast genomgå delar av grundkursen

PUN:s skrivelse har sedermera överlämnats till utredningen om den statliga personalutbildningen.

PUN anför en rad skäl för en omprövning av de formella kompetenskraven och den särskilda utbildningen för kanslisterna i den centrala statsförvaltningen, bl. a.

- en ökad tillgång till högre utbildad arbetskraft och tillkomsten av en mera varierad grundutbildning inom det allmänna undervisningsväsendet
- ett växande antal mellangradstjänster, framför allt assistenttjänster, vilka ofta tillsätts utan särskilda krav på teoretisk grundutbildning
- sloandet av motsvarande kompetenskrav inom landskanslistutbildningen.

Utredningens överväganden

De utvecklingstendenser som PUN beskriver har under de senaste åren förstärkts samtidigt som ytterligare skäl för en omprövning tillkommit.

Det kan för det första principiellt ifrågasättas om det är rimligt att upp-

rätthålla ett formellt kompetenskrav just för kanslistjänsterna. Dessa skiljer sig numera inte på något avgörande sätt från andra mellangradstjänster utan formella kompetenskrav. Liknande krav finns knappast heller för andra tjänstekategorier inom statsförvaltningen, med undantag för mera specialiserade befattningar.

I princip bör eftersträvas att alltför strikta kompetenskrav och överdrivet formbunden anställnings- och befodringspraxis mjukas upp. Myndigheterna bör så långt möjligt själva avgöra vilka krav som bör ställas på innehavare av olika tjänster. Att som är fallet med kanslistjänsterna kräva genomgången kanslistutbildning är uttryck för ett föråldrat synsätt. Kompetens för den typen av tjänster bör kunna förvärfvas på olika sätt. Formell utbildning är inte den enda faktorn av betydelse vid bedömning av en persons lämplighet för en viss tjänst.

Utredningen menar därför att det är principiellt olämpligt att upprätthålla det formella kompetenskravet för kanslistjänsterna.

Kanslistutbildningen har emellertid även andra funktioner än att tillgodose kompetenskraven för kanslistjänster. Antalet sökande till kanslistkurserna är i allmänhet mycket stort. För att utröna orsakerna till det stora intresset gjorde PUN 1974 en enkätundersökning som omfattade samtliga sökande till 1974 års kurs. Undersökningen visar att hälften av dem inte haft önskemål om framtida kanslistjänst som avgörande skäl för att genomgå utbildningen. Många ville genomgå utbildningen för att bättre klara av sina nuvarande arbetsuppgifter eller för att allmänt meritera sig för mera kvalificerade arbetsuppgifter. Det stora intresset för kanslistutbildningen bör därför ses som ett uttryck för ett allmänt behov av ytterligare utbildning för personal i lägre tjänster.

Ett avskaffande av det formella kompetenskravet för kanslistjänst är därför i och för sig inte ett tillräckligt skäl att avskaffa kanslistutbildningen, eftersom den kan tillgodose även andra utbildningsbehov. Den nuvarande kanslistutbildningens uppläggning och inriktning präglas emellertid i hög grad av dess huvudsakliga syfte att vara kompetensgrundande. För att utbildningen skall ge avsedd kompetens fordras således att man genomgår godkända skriftliga prov i sex ämnen. Innehållet i utbildningen är också präglad av det grundläggande syftet att ge kunskaper av betydelse för administrativa kanslistuppgifter.

Om kompetenskravet bortfaller försvinner automatiskt kravet på godkända skriftliga prov. I princip är det dock möjligt att behålla kanslistutbildningen som sådan. Mot bakgrund av den utveckling som beskrivits ovan finns det dock inte längre motiv för en utbildning som enbart eller i första hand riktar sig till kanslist. Om kompetenskravet avskaffas bör därför kanslistutbildningen i sin nuvarande form upphöra.

Den möjlighet till allmänt meriterande utbildning som kanslistutbildningen innebär för personal i lägre tjänster kan därigenom synas försvinna. Den tillgodoser dock idag en mycket begränsad del av de stora utbildningsbehov som föreligger. Det väsentliga måste vara att finna nya utbildningsformer som på ett mera ändamålsenligt sätt tillgodoser dessa behov.

Bakom tillkomsten av kanslistutbildningen låg ett synsätt som förenklat kan uttryckas på följande sätt. Man utgick från kanslistjänsten och analyserade vilka krav som borde ställas på innehavaren av en sådan tjänst.

På samma sätt kan man givetvis vidga ramen och analysera vilka krav som bör ställas även på andra mellangradstjänster. Sådana analyser är emellertid sällan fruktbara. Kraven blir lätt antingen alltför strikta och därmed mer än nödvändigt styrande eller också alltför allmänna och därmed föga vägledande. Med ett sådant synsätt riskerar man också att alltför mycket se behov av utbildning som någonting som uppkommer endast i samband med tjänstetillsättningar. Utbildning och lärande bör i stället utgå från den anställda och ses som en ständig process. Endast med en sådan utgångspunkt kan man göra en rimlig analys av utbildningen för personal i lägre tjänster.

Man bör sträva efter att inte längre dela in personalen i strikt avgränsade karriärer där avancemang inom den egna karriären sker genom en kontinuerlig utveckling medan det krävs massiva utbildningsinsatser för att bryta in i en högre karriär. Lika litet som det är lämpligt att i utbildnings-sammanhang skilja handläggare från övrig personal är det lämpligt att betrakta mellangradstjänster som en egen karriär mellan kontors- och handläggarkarriären.

När utredningen här använder begreppet personal i lägre tjänster innebär det inte att dessa betraktas som en särskild karriär som bör behandlas för sig. Med lägre tjänster avses den del av personalen som har lägst lön och ett inte sällan stort behov av utbildning. I lägre tjänster innefattas här i princip också de s. k. mellangradstjänsterna.

Det är med den utgångspunkten alltför begränsat att analysera kraven på utbildning för att avancera t. ex. till en mellangradstjänst. Man kan i princip ange tre typer av krav som utbildningen för personal i lägre tjänster skall tillgodose

- utbildning för nuvarande arbetsuppgifter och tjänst
- utbildning som ger förutsättningar för vidgade arbetsuppgifter inom ramen för nuvarande tjänst
- utbildning som ger förutsättningar för nya och mer kvalificerade arbetsuppgifter och en högre tjänst (genomströmningsutbildning).

Även om genomströmningsutbildningen är viktig utgör den endast en del av utbildningen för personal i lägre tjänster. Att enbart se dessa tjänster som något man skall avancera bort ifrån leder lätt till en nedvärdering av arbetsuppgifterna. Det kan givetvis hävdas att dessa tjänster har nedvärderats av arbetsgivaren genom den lönesättning som råder. Det måste dock anses legitimt att i stället för att avancera till annan tjänst arbeta för att den tjänst man har värderas på ett annat sätt och kanske ges ett vidgat innehåll.

Ökade utbildningsmöjligheter för personal i lägre tjänster är således viktiga inte bara för att ge förutsättningar för nya och mer kvalificerade arbetsuppgifter. Utbildning kan också underlätta en viss omfördelning av arbetsuppgifter och bidra till en omvärdering av de traditionellt lågavlönade arbetsuppgifterna. Som den aktuella debatten om jämställdhet mellan män och kvinnor visar är den arbetsfördelning som idag råder mellan t. ex. handläggare och biträdespersonal inte alltid rationell. Vad som är utmärkande är i stället många gånger ren slentrian eller traditionella rolluppfattningar som inte sakligt kan motiveras.

Genom att utgå från att utbildningen för personal i lägre tjänster kan ha flera olika syften avdramatiseras också utbildningen. För korttidsutbil-

dade är det ofta en fördel om de kan pröva sig fram och successivt bredda sin utbildning i stället för att i ett slag försöka förändra sin situation genom en omfattande kvalificerad utbildning.

En avgörande förutsättning för att utbildning för personal i lägre tjänster skall ha önskade effekter är att utbildningen föregås och följs upp av andra åtgärder på myndigheterna. Utbildningen måste ske i samspel med åtgärder som syftar till förändringar i arbetsfördelningen, arbetsutvidgning, rotations-tjänstgöring och över huvud taget ger reella möjligheter till utveckling.

Mot ovanstående bakgrund måste kraven på utbildning för personal i lägre tjänster tillgodoses på många olika sätt. Ökade möjligheter måste skapas till utbildning för dessa grupper. Myndigheten måste med utgångspunkt från de krav som ställs i varje särskilt fall utforma lämpliga utbildningsinsatser och kombinera dessa med andra åtgärder. Denna utbildning kan i det avseendet inte behandlas på annat sätt än övrig personalutbildning. I första hand bör myndigheterna själva genomföra utbildningen, eventuellt med hjälp av centralt producerat utbildningsmaterial och rådgivning. I ett inledningsskede kan det finnas skäl att det centrala utbildningsorganet aktivt som konsult engagerar sig i försöksverksamhet med myndighetsintern utbildning. Därigenom vinnes erfarenheter som kan spridas och stimulera en ökad utbildning. Även om behovet av central utbildning inom området därmed successivt kommer att minska kommer sannolikt viss central utbildning även i framtiden att behövas. Därvid öppnar sig emellertid intressanta möjligheter att på ett helt annat sätt än hittills använda det allmänna utbildningsväsendet. Genom det vidgade tillträdet till högre studier kan nya grupper med viss yrkeserfarenhet genomgå högre utbildning. Därigenom kan man i dag tillgodose behov av personalutbildning som tidigare måste klaras av genom kanslistutbildning och liknande typer av utbildning.

3 Ledningsutveckling

3.1 Begreppen chef – ledare

3.1.1 *Chefsbegreppet*

Chef är ett mångtydigt begrepp. Därför kan inte heller chefsutbildningsområdet klart avgränsas.

Chefsbegreppet har i huvudsak diskuterats från följande två utgångspunkter. För det första har man utgått från det klassiska, byråkratiska organisationsmönstret med ett antal hierarkiska nivåer. Varje medarbetare är där underställd en chef på närmast högre nivå i organisationen. Chef blir var och en som leder underställd personal. Cheferna utgör en mycket stor personalgrupp från gruppledare (arbetsledare) till företags- eller verkschef. Gruppen är heterogen i en mängd avseenden. Det gemensamma är uppgiften att leda och fördela arbete. I regel har man dragit en mer eller mindre klar gräns mellan chefer på lägre nivåer som inte haft andra chefer under sig – framför allt förmän och arbetsledare – och de högre nivåernas chefer.

För det andra har man utgått från chefens arbetsuppgifter. Chef är den som planerar, samordnar och leder personal och kontrollerar personalens arbetsinsatser. Exempel på sådana chefsuppgifter är att utreda och besluta i verksamhets-, organisations-, ekonomi- och personalfrågor och att informera eller att inhämta information. Avgränsningsproblemet gäller här skillnaden mellan "linjechefen" och organisationens specialister på de olika delfunktionerna i en chefsroll. I den angivna uppgiftsorienterade chefsdefinitionen förutsätts att chefen skall ha alla de nämnda uppgifterna.

I organisationsteorin sammansmälter numera dessa båda chefsdefinitioner. Chefen som överordnad och högste ansvarige för en arbetsenhet är visserligen alltjämt en realitet både i teoretiska modeller och i praktiskt fungerande organisationer. Men samtidigt utvecklas allt snabbare specialistbefattningar och hela specialistenheter som koncentrerar sig på enskilda uppgifter och funktioner i den traditionella chefsrollen. Inom statsförvaltningen har detta varit särskilt tydligt i anslutning till de senaste årens satsning på generella administrativa system för t. ex. verksamhetsplanering och budgetering, personaladministration, rationalisering och organisationsutveckling.

Den chefsroll som fortfarande dominerar inom statsförvaltningen har hämtat sina grunddrag från den militära organisationen. Var man har en chef och chefskapet bygger på formell auktoritet, dvs. chefens auktoritet härleds ur just det förhållandet att han är chef.

Ett sådant chefskap accepteras allt mindre i dagens samhälle. Chefsrollen beror av samhällets utveckling mot ökat inflytande för de anställda på förhållanden i arbetslivet. Chefen blir inte allenarådande när det gäller de traditionella uppgifterna att leda och fördela arbetet. Den främsta uppgiften blir i allt högre grad att initiera och stimulera medarbetarna, tillvarata och samordna kunskaper, idéer och intressen inom en arbetsgrupp.

Äldre tiders enkla och klara organisation med tydliga "befälslinjer" har i dag modifierats starkt. En anställd kan ingå i många olika grupperingar – i den ordinarie arbetsgruppen, i en projektgrupp, i samrådsgrupper och i tillfälliga arbetsgrupper. Han eller hon kan då ha flera chefer med skilda uppgifter och ansvarsområden. I andra sammanhang har man överlåtit ledningsfunktionen på arbetsgruppen, som inbördes får lösa frågor om arbetets fördelning och uppläggning.

Risken för begreppsförvirring bör här påpekas. Det formella arbetsgivaransvaret i förvaltningsrättslig mening åligger en myndighets*chef*, även om det i föreskrivna fall kan delegeras. *Ledningsfunktionen*, dvs. hur mål för verksamheten fastställs, planer upprättas eller kontroll etc. sker, kan däremot utformas på olika sätt, t. ex. som en projektorganisation eller en funktionell ledning inom ett specialområde.

Dagens arbetsliv förutsätter kunskap av många olika slag. Chefen vet inte längre bäst och är beroende av specialistkunskap som han eller hon inte själv kan ha. Inom arbetslivet finns det i dag en lång rad specialister för t. ex. personaladministration, datasystem och produktionsstyrning. En chef måste nära samarbeta med dessa specialister för att kunna uppfylla sitt chefsansvar. Specialistfunktionerna blir alltmer framträdande som stöd för "linjen" när det gäller chefernas administrativa verksamhet inom sina ansvarsområden. Linjecheferna har det löpande ansvaret, men även specialisterna – med ansvar för olika funktioner inom ledningssystemet – påverkar den totala verksamheten. Dessa nya specialister utgör ett slags "funktionella chefer". De får ett allt större ansvarsområde och de påverkar organisationen på alla nivåer.

Detta synsätt lägger tonvikten vid chefers roll som administratör och vid de socialpsykologiska funktionerna eller, enklare uttryckt, uppgiften som samordnare. En sådan syn på chefsrollen blir allt vanligare. Det hindrar emellertid inte att chefen alltjämnt – inte minst i förvaltningen – både formellt och faktiskt är besluts- och resultatansvarig för sin arbetsenhets verksamhet.

3.1.2 *Ledarbegreppet*

Inom socialpsykologin definieras en grups ledare som den som vid ett visst tillfälle eller under en viss period utövar större inflytande på gruppen än övriga gruppmedlemmar. Ledare i denna informella mening har alltid funnits. Vem som i en viss situation är (eller blir) ledare beror i huvudsak på vilka krav på ledarskap situationen ställer. Ledarskapet är inte enbart en fråga om personliga karaktärsdrag eller egenskaper utan som något som beror på den situation som gruppen befinner sig i.

Den s. k. funktionella synen på ledarskap kompletterar situationssynen. Enligt denna kan samtliga medlemmar i en arbetsgrupp ha olika ledande

funktioner. Exempel på sådana är att formulera mål, att göra sammanfattningar, att uppmuntra andra att yttra sig, att ta ansvar för det arbete som utförs och att stimulera utnyttjandet av kunskapen hos gruppens medlemmar. En väsentlig förutsättning för att flera medlemmar i en grupp skall kunna utföra ledarfunktioner är ett väl utvecklat samarbete.

Den funktionella synen innebär vidare att man anser att individer kan utvecklas och att de har resurser som till stora delar inte är tagna i anspråk. Dessa resurser kan utnyttjas endast om man i arbetslagen finner det naturligt att ta tillvara lagmedlemmarnas särskilda kompetens eller förmåga.

Med chef menas däremot – till skillnad mot ledare – en person som utsetts att inneha en chefsbefattning. En chefsbefattning är en del i ett ledningssystem. Chefen har ansvar för enheten eller organisationen och för att fattade beslut genomförs. Han eller hon har också ansvar för att organisationen utvecklas och att nya initiativ tas enligt riktlinjerna för verksamheten.

Myndigheten är ansvarig för en chefs handläggning av arbetsrättsliga frågor. En chefsbefattning inrymmer därför ofta också ett representativt ansvar i de fall då chefen är myndighetens representant gentemot de anställda.

En chefsbefattning ställer härutöver krav på kompetens för personalledning, samarbete i projekt- och beslutsgrupper, organisationsförändring och utveckling och tillvaratagande av mänskliga resurser.

Vidare ställs krav på chefs kunskaper inom sitt fack dvs. enhetens eller organisationens verksamhetsområde. Chefen måste kontinuerligt förnya sina kunskaper om nya rön, metoder och erfarenheter inom fackområdet.

Det är inte självklart att chefen alltid utövar mest inflytande. Chefen är inte alltid ledare i den ovan nämnda betydelsen. Chefen påverkas eller leds också av sina medarbetare. Syftet med chefsbefattningar är dock att chefen skall utöva ledarskap. Som grund för sitt ledarskap har chefen därför vissa mer eller mindre klart avgränsade befogenheter och motsvarande ansvar.

3.1.3 Förändringen av chefsrollen

Kraven på den som innehar en chefsbefattning har efter hand ökat som följd av att också kraven på myndigheterna har ökat. Tidigare var kraven mer ensidigt produktionsinriktade, medan man i dag också kräver trygg sysselsättning, god arbetsmiljö etc. De som i dag har ledande befattningar måste på ett annat sätt än tidigare vara medvetna om samhällsförhållanden och konsekvenser för samhället av den verksamhet de bedriver.

Många statliga myndigheter har fortfarande en stel organisation och arbetar efter utpräglat hierarkiska mönster. Detta innebär också att förändringen av chefsrollen i statsförvaltningen kan bli mer dramatisk än i näringslivet. I många företag har man redan sedan en följd av år större frihet att pröva sig fram till förändrade chefsroller. Man har där en omfattande erfarenhet av t. ex. projektarbete och tillfälliga arbetsgrupper. I många statliga myndigheter är sådana erfarenheter ännu begränsade. För statsförvaltningens del kommer de förändringar som här berörts att medföra en uppbyggnad av etablerade hierarkiska linjer. Många chefer är skeptiska och kommer

att behöva ett starkt stöd bl. a. i form av utbildning för att kunna reda ut sin egen situation och för att kunna förändra sig själva.

3.1.4 *Chefsutbildning – ledningsutveckling*

Chefsutbildningen bör, som all personalutbildning, syfta till att förbättra effektiviteten¹. Den myndighet som satsar resurser på chefsutbildning, underlättar sin anpassning till nya förhållanden och förbättrar härigenom sina möjligheter att vara effektiv. Välutbildade chefer ökar möjligheterna för myndigheten att anpassa verksamheten till statsmakternas intentioner och till samhällsutvecklingens krav. Välutbildade chefer har lättare att arbeta tillsammans med personalen på de nya villkor som kraven på utveckling, arbetstillfredsställelse och medinflytande innebär. Välutbildade chefer kan också bättre tillgodose kraven på rättssäkerhet.

Chefsgruppen i statsförvaltningen har ett särskilt ansvar för verksamhetens effektivitet. Eftersom det sker en ständig förändring av den kunskap och kompetens som ett sådant ansvar kräver måste staten som arbetsgivare ha ett starkt intresse av att ge chefsgruppen ett nödvändigt stöd genom att satsa på chefsutbildning.

Att förbättra effektiviteten är en fortlöpande process. Det är en fråga om att ständigt ompröva verksamhetens inriktning och omfattning, att successivt förändra synsätt och att ständigt förbättra metoder och tekniker.

Erfarenheter av denna typ av kontinuerligt effektiviseringsarbete visar att hänsyn måste tas till de många olika beroendeförhållanden som finns inom myndighetens verksamhet.

Exempel på sådana beroendeförhållanden är

- att ett gruppinriktat ledarskap förutsätter samverkande kompetens hos chef och arbetsgruppens medlemmar
- att introduktion av nya administrativa system påverkar – och är för sin framgång beroende av – arbetsorganisation, ledarskap och utbildning
- att s. k. självstyrande grupper behöver annorlunda informationssystem än gängse organisationer
- att teoretiskt effektiva system blir praktiskt ineffektiva därför att de inte förstås eller accepteras.

Med ökade insikter om sådana beroendeförhållandens betydelse har ett tvärvetenskapligt synsätt vunnit insteg där hänsyn tas till både tekniska, administrativa och beteendevetenskapliga sidor av förändringsarbetet.

Administrativ utveckling (AU) och *organisationsutveckling* (OU) har därmed fått allt större betydelse för organisationsförändringar av både teknisk-administrativ och socialpsykologisk natur.

I viss mån har AU och OU tillfört nya metoder för utveckling, men väsentligen har de byggt på beprövade metoder. Således ses t. ex. utredningsarbete, rationaliseringsstudier, utbildningsverksamhet och organisationsplanering inom AU och OU som kompletterande metoder för förändring.

Beroendet mellan olika människor och mellan människa och system har visat sig ha mycket stor betydelse vid organisationsförändringar. Begränsningarna i arbetssätt som bygger på en enda metod, t. ex. utbildning eller

¹ För definition av effektivitetsbegreppet se s. 39.

rationaliseringsutredning, respektive en enda målgrupp, t. ex. chefer, är också uppenbara.

Mot bakgrund av bl. a. en betoning av grupper i stället för individer för ledning framstår begreppet ledningsutveckling som en bättre utgångspunkt för ett fortsatt resonemang än begreppet chefsutbildning.

Ledning avser bl. a. målsättning, planering, organisation, bemanning och personalledning.

Ledningsutveckling inkluderar alla personalgruppers utveckling för att utöva ledning. Den är inte bunden till någon förutbestämd lösningsmetodik och är samtidigt system- och personberoende.

Ledningsutveckling är således ett övergripande begrepp som betecknar de olika åtgärder och metoder som kan tillämpas för att utveckla ledningen inom myndigheterna.

Chefsutbildning är *en* metod för att nå en förbättrad ledning. Vid chefsutbildning är det således viktigt att beakta sambandet med andra frågor och möjligheterna att samverka med andra utvecklingsmetoder. Andra metoder kan vara konsultativa insatser, omorganisation, förbättrade administrativa system osv.

Målgrupper för ledningsutveckling

Chefsgruppen är svår att närmare definiera. Gruppen har avgränsats på olika sätt:

1. Till chefsgruppen räknas endast de som ingår i den högsta ledningen, dvs. de som har ansvar för verksamheten och som arbetar med frågor som verksamhetens inriktning och övergripande planering. I denna grupp ingår generaldirektörer, överdirektörer, avdelningschefer och byråchefer (motsv.).
2. Till chefsgruppen räknas alla i arbetsledande ställning, dvs. de som har ansvar för underordnad personal. Här går det inte att göra någon avgränsning som an knyter till formell tjänstställning.
3. Till chefsgruppen räknas alla som deltar i ledningsfunktioner. Med en sådan avgränsning ingår t. ex. samtliga ledamöter i partssammansatta organ med ansvar för ledningsfunktioner i chefsgruppen.

3.2 Den nuvarande utbildningen av chefer och arbetsledare i statsförvaltningen

I det följande redovisas dels den utbildning som statens personalutbildningsnämnd (PUN) bedriver, dels den utbildning som sker i myndigheternas egen regi.

3.2.1 *PUN:s utbildning*

Allmän chefskurs

Utbildning för högre statstjänstemän aktualiserades första gången i direktiven till 1961 års personalutbildningsberedning (PUB). Samtidigt som man där påtalade bristerna i tjänstemannautbildningen inom statsförvaltningen fästes uppmärksamheten på de ökade fordringar på överblick över samhällsverksamheten i stort som måste ställas på de högre förvaltningstjänstemännen. Dessutom framhölls, att chefstjänstemännen borde tillföras erforderliga insikter för ledning och administrering av större förvaltningsenheter. Beredningen ålades att med förtur inkomma med förslag till utbildning för högre statstjänstemän.

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 18 juni 1963 lämnade PUB förslag till en försökskurs på tre veckor i administration och personalledning för högre statstjänstemän. Kursen skulle behandla följande ämnesområden.

- Arbetsplanering
- Organisationsplanering
- Personaladministrativa problem
- Rationaliseringsverksamhet
- Budgetarbete
- Det statliga lönesystemet

I förslaget underströks vikten av att chefer skulle få utbildning för sin ledarfunktion. Chefens förmåga att leda underställd personal ansågs vara av avgörande betydelse för ett verksamhetsfunktion. Härvid framhölls särskilt kraven på chefen att leda de underordnade i det dagliga arbetet, fortlöpande fördela ärenden, fatta beslut och ge order och därvid skapa den öppna och förtroendefulla atmosfär som hör till en god arbetsmiljö samt att äga god blick för de psykologiska problemen på arbetsplatsen. Chefen fick vidare inte vara främmande för arbetsorganisation och rationalisering och måste äga förmåga att samordna den egna enhetens verksamhet med verkets och vara öppen för vad som sker på andra håll i förvaltningen och samhället.

Beredningens förslag ledde till att det fr. o. m. hösten 1963 regelbundet anordnats centrala kurser i administration och personalledning för högre statstjänstemän. Fram till år 1967 genomfördes kurserna i PUB:s regi. De övertogs det året av PUN, som då blev statsförvaltningens centrala personalutbildningsorgan. Kurserna har förlagts till internat och deltagarna har främst kommit från de centrala ämbetsverken men också i viss utsträckning från departement och länsstyrelser. Vid uttagningen har byråchefer beretts företräde och särskilt eftersträvat att tillgodose de små myndigheternas behov.

Den första kursen omfattade tre veckor och behandlade följande ämnesområden.

- Statsförvaltningen och samhället
- Organisation och rationalisering
- Förvaltningsrätt
- Personalledning
- Ekonomi

Fram till år 1969 behöll kursen i stort sett sin ursprungliga inriktning och utformning. Fr. o. m. budgetåret 1970 förstärktes PUN:s resurser för chefsutbildning.

Under de följande kurserna skedde en mer systematisk utvärdering av kursverksamheten. Flertalet deltagare bedömde kursen mycket positivt men många ifrågasatte dess längd. Det bedömdes att ett inte ringa antal chefer uteslöts från möjligheten att delta i kursen, då de inte kunde vara borta från sitt ordinarie arbete så lång tid som tre veckor i en följd.

Under senare delen av 1960-talet hade en livlig debatt påbörjats om chefsrollen och ledarfrågorna. Samtidigt ökade insikterna om svårigheten att påverka ledarbeteendet med hävdvunna pedagogiska metoder. PUN bestämde sig därför för att utreda möjligheten att försöksvis anordna särskilda kurser i ledarskap och samverka med delvis nya pedagogiska metoder. Samtidigt förkortades den allmänna chefskursen till två veckor. Försökskurserna startade år 1972. De redovisas nedan i ett särskilt avsnitt.

Från och med 1973 bereddes administrativa synsätt och styrsystem en mer framträdande plats. Samarbete hade då inletts mellan PUN, statskontoret, RRV och SPN om det s. k. INFO-ES-projektet. PUN fann det angeläget att mera systematiskt behandla det utvecklingsarbete som bedrivits av dessa myndigheter. RRV utvecklade sedan mitten av 1960-talet inom ramen för det s. k. SEA-systemet programbudgetering och verksamhetsplanering, medan statskontoret samtidigt utvecklade teorier och modeller för långsiktig planering. SPN, som inrättats år 1971 med ansvar för personaladministrativa frågor i allmänhet, började överta ansvaret för det personaladministrativa projekt som höll på att avslutas av statskontoret.

Det var här fråga om ett utvecklingsarbete, som i stor utsträckning ännu inte hade kunnat omsättas i praktiska försök. Kursen kom därför att på dessa områden bli diskussionsinriktad med tyngdpunkten förlagd till utbyte av erfarenheter och synsätt mellan företrädare för de myndigheter som huvudsakligen har till uppgift att medverka vid utvecklingen av den statliga administrationen, och kursdeltagarna från förvaltningsmyndigheterna.

År 1974 började PUN använda ett praktikfall för att belysa olika avsnitt i kursen och deras inbördes samband. Praktikfallet innebär problembeskrivningar som utgör en utgångspunkt för diskussion om chefsrollen och om chefens sätt att tillämpa administrativa system och synsätt i det dagliga arbetet.

Den nya lagstiftningen på den offentliga arbetsrättens område och det ökade personalinflytandet i förvaltningen har gjort chefsrollen mångsidigare och svårare att bemästra. I den allmänna chefskursen bereddes därför ökat utrymme för de frågor som de nya kraven aktualiserar.

T.o.m. budgetåret 1974/75 hade PUN anordnat 28 kurser med sammanlagt 590 deltagare.

Chefskurs i administration för domare och åklagare

Under åren 1967–1972 anordnade PUN kurser i administration och personalledning för domare och åklagare. Kursen tillkom då den allmänna översynen av domstolsväsendet medfört att antalet underrätter minskat och de kvarvarande fått förstärkta administrativa resurser. Samtidigt hade åklagarväsendet genom förstatligandet år 1965 fått en enhetlig och förstärkt organisation. Därmed ökade påtagligt de personalledande och administrativa uppgifterna för domare och åklagare med administrativa chefsfunktioner.

Varje kurs omfattade en vecka och hade deltagare från såväl domstols- som åklagarväsendet. Det främsta syftet med kursen var att ge deltagarna hjälp i deras administrativa funktioner.

När domstolsväsendets organisationsnämnd (nuv. domstolsverket) inrättades 1972 övertogs ansvaret för utbildningen av denna och riksåklagarämbetet (RÅ). Då hade PUN anordnat 17 kurser med totalt 310 kursdeltagare.

Chefskurs i administration för prefekter

Den starka expansion av studerandeantalet vid universiteten under 1960-talet medförde stora administrativa problem för institutionerna. Främst krävde prefekternas administrativa uppgifter allt större insatser. För dessa uppgifter saknade prefekterna utbildning. På initiativ av universitetskanslern började PUN 1967 ett utredningsarbete, som följande år ledde till en för-sökskurs i "administration och personalledning för vissa universitetslärare".

För prefekterna utformades en kurs på åtta dagar med syfte att informera om och diskutera några för universitetsväsendet centrala administrativa problem. Samtidigt anordnades en konferens på tre dagar för universitetsdekaner för att informera om ledarutbildningens syfte och behandla några för dekanerna särskilt aktuella administrativa problem.

Hösten 1972 övertog UKÄ ansvaret för denna utbildning. Under åren 1969–1972 hade PUN anordnat nio kurser för prefekter med 184 deltagare.

Kontorsarbetsledningskurs

På initiativ av PUB startades år 1963 kurser för arbetsledare för kontorspersonal på skrivcentraler (kontorsarbetsledare) och för personal i telefonväxlar.

Utbildningen av arbetsledare skulle ge viss allmän kunskap om statsförvaltningens organisation och arbetssätt. Ett annat syfte var att öka kunskaperna om den tekniska utrustning som användes i arbetet. Ett tredje var att ge kunskap om personalens rättigheter och skyldigheter. Tyngdpunkten låg dock på den arbetsledande uppgiften "att både leda arbetet och fördela de enskilda befattningshavarnas uppgifter inom arbetsenheten samt att underlätta samarbetet dem emellan" (citat ur PUB:s skrivelse till Kungl. Maj:t ang. utbildning för viss arbetsledning inom kontorsverksamheten).

Den direkt arbetsledande uppgiften diskuterades under rubriker som

- att bedöma människor
- att introducera nyanställda

- information på arbetsplatsen
- instruktionsmetodik
- motivation, inlärningspsykologi
- grupper, ledarskap och förmansställning.

Kontorsarbetsledningskursen upphörde när PUN 1972 började anordna kurser i personalledning, personalsamverkan (PLS). Då hade PUN genomfört 18 kurser för kontorsarbetsledare med 378 kursdeltagare.

Utbildning i personalledning, personalsamverkan (PLS)

Under våren 1971 startades en utredning inom PUN om en utbildning för personalledare.

Grundtanken var att utbildningen skulle utgå från den enskildes erfarenheter och utvecklingsmöjligheter. Den traditionella personalledarutbildningen hade inte haft denna utgångspunkt. Detta bedömdes vara den viktigaste orsaken till att sådan utbildning inte lyckats påverka deltagarnas attityder och beteenden när det gäller samarbetet på arbetsplatsen.

En huvudfråga var hur personalledarutbildningen skulle kunna göras upplevelsebaserad. Upplevelsebaserad inlärnin g innebär att man under utbildningen bl. a. i gruppdynamiska övningar gör erfarenheter som man jämför med sina egna tidigare erfarenheter. Vetenskaplig teori och forskningsresultat spelar en underordnad roll under utbildningen. Denna utbildningsform förutsätter sålunda deltagarstyrning. Utredningen stannade för en avvägning så att kursanordnaren planerar en internatkursvecka och deltagarna en tre dagars uppföljning.

De gruppdynamiska inslagen i PLS kurserna innebar att deltagarna utnyttjar varandra för att lära om ledning och samarbete. Gruppmedlemmarna gavs t. ex. tillfälle att berätta hur de skulle reagera om de fick någon av gruppmedlemmarna till chef. I en annan övning skulle gruppen välja ledare varvid var och en fick motivera sina val och de valda ledarna ange sina villkor för att agera ledare. Gruppdynamiken innebar med andra ord att man lär direkt i gruppen om styrning, påverkan, relationer, dominans, samarbete osv. Var och en kunde sedan dra slutsatser beträffande behovet av utveckling och förändring av sig själv och sin arbetssituation.

Våren 1972 genomfördes en första försöksutbildning med beteckning utbildning i personalledning, personalsamverkan (PLS) med två kursledare från PUN och en utomstående konsult.

Av de försökskurser som genomfördes 1972/73 vände sig några till sådana större myndigheter som planerade att genomföra intern personalledarutbildning. För att underlätta för dessa anordnades en s.k. grupphandledarträning som skulle ge kursledarkompetens för denna utbildning.

Våren 1975 beslöt PUNs styrelse att upphöra med försöksverksamheten och företa en utvärdering. Som motiv för omprövningen anfördes bl. a. den debatt om gruppdynamiska metoder (bl. a. sensitivitetsträning) som pågick i massmedia och även socialstyrelsens utredning av sådana utbildningsformers effekter på individen. I maj 1976 beslöt PUN på grundval av utvärderingen att inte återuppta försöksverksamheten.

Våren 1975 hade 15 kurser genomförts. PUN hade därutöver medverkat som konsult vid ett lika stort antal kurser på myndigheterna.

Ledningsutveckling

Från 1975 har PUN:s verksamhet på detta område fått en ny inriktning.

PUN:s insatser för utveckling av ledningsfunktionen hade dittills i stort sett utgjorts av centrala och sammanhållna kurser för chefstjänstemän och vissa arbetsledare. Härigenom hade endast ett fåtal tjänstemän givits tillfälle att genomgå utbildningen och effekterna hade därför blivit ganska begränsade.

PUN arbetar f. n. inom området ledningsutveckling efter ett program med syfte att skapa ett utbud med ökad bredd och flexibilitet.

Detta utbud har utformats så att det skall kunna sammanfogas med myndigheternas egen utvecklingsverksamhet.

PUN erbjuder myndigheterna följande seminarier.

Ledningsutveckling och administrativa system

Seminarier skall ge deltagarna möjlighet att utveckla den egna arbetssituationen genom att belysa tillämpningen av olika administrativa tekniker mot bakgrund av medbestämmandelagen och det förvaltningsrättsliga regelsystemet.

Seminarier upptas huvudsakligen av diskussioner kring praktikfall. Det behandlar sådana administrativa problem som chefen möter i det dagliga arbetet. PUN sammanställer studiematerial inom personaladministration, ekonomiadministration, rationalisering, arbetsrätt och förvaltningsrätt, som ger deltagarna nödvändiga kunskaper för dessa diskussioner.

Seminarier genomförs centralt. Avsikten är att myndigheterna därefter själva skall kunna genomföra motsvarande seminarier. Som förberedelse kan en myndighet delta med 3-5 chefer i ett centralt seminarium. Dessutom bör tjänsteman som planlägger och genomför myndighetens egen ledningsutveckling delta. Deltagarna bör på olika sätt kunna medverka i myndighetens egen verksamhet för ledningsutveckling.

Arbetsledarrollen

Seminarier skall bereda arbetsledare från olika myndigheter tillfälle att utifrån sin egen arbetssituation diskutera olika vägar att utveckla och förändra arbetsledarrollen. Rolldiskussionerna utgår från att arbetsledaren inte bara är föremål för olika krav, utan också själv måste uttrycka vad han eller hon vill åstadkomma.

Vid seminarier analyseras arbetsledarrollen, arbetsledarens personalsociala ansvar och konsekvenser av den arbetsrättsliga utvecklingen. I seminarier ingår också diskussion av utvecklingsåtgärder på den egna myndigheten och samtalsövningar.

Ett viktigt syfte med seminarier är att arbetsledarna med stöd av varandra

och av en deltagande utbildningsansvarig tjänsteman skall kunna föra utveckling av arbetsledarrollen vidare på sin myndighet.

Vid sidan av dessa seminarier genomför PUN kortare centrala kurser för administrativa chefer.

Dessa kurser skall ge nytillträdna administrativa chefer ökade kunskaper i förvaltningsrätt, rationalisering, ekonomiadministration och personaladministration.

Utöver de nämnda seminarierna och kurserna genomför PUN ett antal specialistkurser eller seminarier för fördjupning inom skilda områden. Som exempel kan nämnas kurs i arbetsrätt och seminarium i medbestämmandefrågor.

3.2.2 *Info-ES projektet*

Under budgetåren 1974/75 och 1975/76 genomfördes ett informations- och utbildningsprojekt på temat effektivitet i statsförvaltningen (INFO-ES) i samverkan mellan statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens personalnämnd (SPN) och PUN, nedan benämnda ES-myndigheterna. Projektet har omfattat konferenser för verkschefer, vissa övriga chefer samt vice ordföranden i företagsnämnden vid ca 120 myndigheter inom den allmänna civilförvaltningen.

Syftet med projektet var att stimulera intresset för administrativ utveckling genom att öka myndigheternas kunskap om medel för effektivisering och de samverkande ES-myndigheternas möjligheter att medverka i effektiviseringsarbetet. Konferensverksamheten skulle underlätta en "dialog" mellan ES-myndigheterna och övriga förvaltningsmyndigheter, ge tillfälle till erfarenhets- och idéutbyte och ge impulser till förändringsprocesser vid deltagarmyndigheterna. Projektet leddes av en policygrupp bestående av ES-myndigheternas verkschefer.

Tyngdpunkten i projektet låg på s. k. ES-konferenser, omfattande tre och en halv dag. Till dessa inbjöds 4-5 myndigheter per konferens att sända sin administrativa chef, två eller tre "linjechefer" samt vice ordförande i företagsnämnden. Samtidigt inbjöds verkscheferna vid samma myndighet att delta i en kortare informationskonferens som anordnades viss tid före resp. ES-konferens.

Info-ES-projektet har omfattat 12 verkschefskonferenser och 24 ES-konferenser med ca 600 deltagare.

3.2.3 *Chefsutbildning vid myndigheterna*

Behov och omfattning av utbildning för chefer och arbetsledande personal i statsförvaltningen har behandlats av ett par tidigare undersökningar.

Statskontorets PA-projekt undersökte 1970 arbetsuppgifter och utbildningsbehov för arbetsledande personal (tjänstemän över lönegrad F 8 eller under lönegrad F 8 men med minst 2 underlydande). Av resultaten framgår att dessa tjänstemän i betydande omfattning har personalledande och administrativa funktioner för vilka de i flertalet fall saknar utbildning. Ut-

bildningsbehovet bedömdes vara störst inom områdena personalledning och administration.

RRV:s undersökning om personalutbildningsfunktionen i statsförvaltningen (Dnr 1972:1030) visade bl. a. att personalen på B- och C-planet, dvs. i löneläge över F 19, i högre grad än övriga känner behov av utbildning. En specialbearbetning av undersökningsmaterialet visar att denna personal fått i genomsnitt 2-3 dagars utbildning per år (budgetåret 1972/72).

PUN utförde 1975 på uppdrag av utredningen en enkätundersökning omfattande 32 myndigheter. De utvalda myndigheterna hade dels haft deltagare i PUN:s chefskurser, dels haft annan erfarenhet av chefsutbildning. Resultaten av denna undersökning är därför inte representativa för statsförvaltningen, utan avspeglar snarare förhållandena hos mer välutrustade myndigheter. Vid myndigheterna finns ca 4 000 chefer enligt nedanstående definition. Detta motsvarar hälften av det totala antalet chefer i statsförvaltningen budgetåret 1973/74.

Undersökningen avser utbildning för myndigheternas chefer. Med chef avses här tjänsteman på följande befattningsnivåer inom organisationen:

Central	Regional	Lokal
Verkschef	Chef	Chef
Avdelningschef	Ställföreträdande	
Byråchef	Chef	
Sektionschef		

Myndigheterna har indelats i tre kategorier efter det genomsnittliga antalet chefer enligt följande:

	Antal mynd.	Antal chefer	%
1. 1 - 30 chefer	6	127	3
2. 31 - 82 "	11	618	16
3. 82 - -	10	3 158	81
Totalt	27	3 903	100

Utbildningen har indelats efter kursernas huvudsakliga ämnesinnehåll enligt följande

- Administrativ utbildning
- Beteendeariktad utbildning
- Fackutbildning

Till administrativ utbildning har i undersökningen förts utbildning i, eller med inslag av, organisationsfrågor, administrativ utveckling, personaladministration, ekonomiadministration och förvaltningsrätt. Till beteendeariktad utbildning har förts utbildning i personalledning och personalsamverkan. Till fackutbildning har all övrig utbildning förts.

Gränserna mellan de tre slagen av utbildning är flytande. Administrativ utbildning har ofta beteendeariktade inslag.

Med utbildning avses alla kurser, konferenser och seminarier om minst en dag.

Av undersökningen har framgått att chefer vid de större myndigheterna (kategori 3) får väsentligt mer utbildning än chefer vid andra myndigheter. De förra har i genomsnitt 5 utbildningsdagar/år och de senare i genomsnitt 3,5.

Administrativt inriktad utbildning dominerar inom alla myndighetskategorier.

Vid små myndigheter (kategori 1) förekommer anmärkningsvärt lite fakutbildning. Förklaringen torde vara att chefsgruppen vid dessa myndigheter är för liten för att man skall kunna anordna intern utbildning, samtidigt som kompetens för att bedriva utbildning oftast inte finns utanför myndigheten.

När det gäller beteendeinriktad utbildning anordnar de större myndigheterna i stor utsträckning själva sådan.

Intern utbildning

Av de 27 undersökta myndigheterna har 18 anordnat intern chefsutbildning. I flera fall har som skäl angivits att sådan utbildning kan anpassas till myndighetens speciella krav, verksamhetsområden och bestämmelser. Vidare har flera myndigheter angivit att utbildning i personalsamverkan, personalledning och organisationsutveckling bör bedrivas gemensamt för olika personalkategorier inom myndigheten. Flera myndigheter anser behovet av utbildning vara så stort att efterfrågan inte till rimlig kostnad kan tillgodoses på annat sätt. Vidgade kontakter, erfarenhetsutbyte över de formella gränserna inom myndigheten, förbättrad information, samordning och enhetlig tillämpning av riktlinjer är andra motiv för internutbildning som myndigheterna angett. Motiven tycks inte vara beroende av myndigheternas storlek. Myndigheter som inte anordnat intern chefsutbildning har som skäl bl. a. angett bristande kännedom om gruppens utbildningsbehov (5 myndigheter), bristande resurser (3 myndigheter), prioritering av annan personalkategori utbildning (3 myndigheter), för liten målgrupp (3 myndigheter).

Extern utbildning

Alla myndigheterna har erfarenhet av extern chefsutbildning. De mindre myndigheterna utnyttjar för sin externutbildning nästan uteslutande statliga myndigheter. I första hand används PUN:s kurser, därefter statskontorets. De största myndigheterna utnyttjar också statliga myndigheter men därutöver i viss omfattning andra utbildningsarrangörer såsom IFL, ALI-RATI och Statskonsult AB.

Myndigheterna redovisar i stort sett positiva erfarenheter av den externa utbildningen.

De närmaste årens utbildningsbehov

Det övervägande antalet myndigheter bedömer att behovet av internutbildning kommer att öka i fråga om administrativa och beteendeinriktade

kurser (17 resp. 15 myndigheter). Nio myndigheter bedömer att också behovet av fackutbildning kommer att öka. Enkätsvaren ger behovet av extern utbildning av i stort sett samma bild. Endast behovet av beteendeorienterad utbildning väntas minska. En sådan bedömning görs av fyra myndigheter.

Två av dessa räknar med ett ökat internutbildningsbehov inom samma område.

Av myndigheternas planering för budgetåret 1975/76 framgår att de interna kurserna kommer att öka med omkr. 15 % jämfört med föregående år. Den största ökningen faller inom det administrativa området.

Myndigheterna har även tillfrågats om vilket behov av utbildning de bedömer bli särskilt framträdande under den närmaste treårsperioden.

Inom den administrativt inriktade utbildningen har man ansett att de största behoven kommer att finnas inom områdena personaladministration, verksamhetsplanering, arbetsrätt och framför allt administrativ utbildning.

Inom den beteendeorienterade utbildningen har de 16 myndigheter som svarat på frågan pekat på behov av utbildning i personalledning, personalsamverkan, samarbete, ledarskap och organisationsutveckling. Några myndigheter har även pekat på behov av utbildning i informations- och föredragnings-, sammanträdes- och intervjuteknik.

Undersökningen visar att chefsutbildningen i ökad omfattning kommer att utgöra ett led i en systematisk utveckling av chefer i myndigheterna. Enkätsvaren visade att sju av de stora myndigheterna och två av de mellanstora har sådana utvecklingsprogram. Ytterligare tio myndigheter planerar att införa systematisk chefsutveckling.

3.4 Ledningsutveckling i näringslivet – några iakttagelser

Inom näringslivet har man ställts inför förändringskrav liknande dem som ställts på statsförvaltningen.

Det är en allmän uppfattning att företagen satsar väsentligt större resurser på ledningsutveckling än vad den offentliga förvaltningen gör. Enligt en undersökning, som genomförts av professor Sigvard Rubenowitz¹, framgår exempelvis att chefer i företag satsar ungefär dubbelt så mycket tid på utbildning som chefer i den offentliga verksamheten.

Det är viktigt att granska orsakerna till de stora skillnader som råder. Det finns därför anledning att peka på de föreställningar om ledningsutveckling som finns inom näringslivet och som kan förklara de satsningar som gjorts.

”Tillsättning av en högre chefsbefattning ger inte automatiskt individen kompetens och förmåga som svarar mot befattningens krav.”

En vanlig väg att belöna duktiga medarbetare i ett företag har varit att befordra dem. I och med befordran hamnar individen i en chefsbefattning som bl. a. är förenad med personalledningsansvar.

¹ Chefsutbildning. En studie om arbetsuppgifter och utbildningsbehov för statsförvaltningens arbetsledande personal. Statskontorets PA-serie, skrift nr 14/72.

Samtidigt har erfarenheten visat att en framgångsrik specialist t. ex. en tekniker, inte automatiskt blir en lika framgångsrik chef för en grupp. Sedan lång tid har man därför i många företag sökt finna vägar att utveckla individens kunskaper och kompetens så att han eller hon bättre motsvarar de krav som den nya befattningen ställer.

”Det är möjligt att utbilda sig till företagsledare”.

Alltsedan början av 1900-talet går utvecklingen mot en åtskillnad mellan ägande och företagsledande. I dag ser man på företagsledning som ett yrke som kräver särskild kompetens och kunskap. I Sverige och utomlands bedrivs ett omfattande forsknings- och utvecklingsarbete kring företagsledandets problem. Det finns också en rad institut och skolor som erbjuder företagsledarutbildning. Efter hand har också dessa institutioner utvecklat utbildning för specialister som ekonomichefer, personalchefer och produktionschefer. En motsvarande syn och utveckling kan konstateras när det gäller arbetsledarutbildning.

Många företag har vuxit snabbt. En konsekvens av denna tillväxt har varit att antalet chefsbefattningar har vuxit. I många företag har expansionsplaner bromsats då man haft betydande svårigheter att rekrytera kompetenta chefer. Samtidigt har man funnit att många individer har möjlighet att utvecklas. Man har därför i många, framför allt större, företag byggt upp ett ”plantskolesystem”. Till detta rekryterar man varje år en grupp kandidater till ett ledarutvecklingsprogram. Gruppen får genomgå olika slag av utbildning varvade med olika arbetsuppgifter. Individerna i gruppen bedöms också periodiskt och dessa bedömningar ligger till grund för den fortsatta karriärplaneringen.

”Utbildning är ett medel att förverkliga en planerad företagsutveckling”.

Ett exempel på detta är Skandia där bl. a. ledningsutveckling varit ett hjälpmedel för att sammansmälta ett stort antal separata mindre försäkringsbolag till en sammanhållen enhet.

System som tillgodoser näringslivets behov av chefsutbildning

Det är påtagligt hur mycket större näringslivets resurser för ledningsutveckling är än statsförvaltningens. Givetvis beror detta på den grundsyn på utbildning som beskrivits ovan, som skapar en efterfrågan på tjänster från utbildningsinstitutionerna. Genom att företagen betalar för dessa tjänster skapas också en grund för expansion och utveckling av utbildningssystemet.

Det är därför naturligt att ”näringslivets utbildningssystem” är både omfattande och mångsidigt. Utöver den omfattande utbildning och forskning som bedrivs vid vissa universitet och högskolor finns ett omfattande utbud av kurser från olika utbildningsorganisationer, privata konsulter och utbildningsinstitut. SAF:s utbildningsorganisation ALI-RATI erbjuder en omfattande kursverksamhet som riktas till specialister och folk i personalledande befattningar. IFL, som är knutet till Handelshögskolan i Stockholm och stöds bl. a. av civilekonomföreningen, teknologföreningen, Industriförbundet och SAF, bedriver en omfattande kurs- och seminarieverksamhet riktad till personal i företagsledande befattningar eller på nivåer närmast dessa. Enbart IFL:s verksamhet har samma omfattning som PUN:s. Utöver dessa

finns ett stort antal privata utbildningsorganisationer som erbjuder kortare kurser och seminarier till chefsgrupper inom näringslivet. Utanför Sverige finns både i Europa och USA ett stort antal universitet som arrangerar företagsledarutbildning.

Utöver detta har många företag egna enheter för internutbildning. Man har inom dessa enheter ofta också en god överblick över de alternativ som står tillbuds externt.

3.5 Ledningsutveckling i förvaltningen – exempel på alternativa former

Utveckling och lärande som ett led i en förberedelse för en ny tjänst eller för att kunna klara nya krav sker på många andra sätt än genom att delta i utbildning. Man kan, som framför allt skedde tidigare, lära genom dem som har större erfarenhet. Deltagande i projektarbete, diskussioner om arbetets uppläggning och inriktning är andra exempel på utvecklande verksamheter.

Ett flertal omfattande undersökningar pekar på att en omfattande utbildning som riktas till individer lösryckta från sin normala arbetssituation kan leda till bakslagseffekter. Sådana inträffar om individerna kommer tillbaka till sin gamla miljö och vill tillämpa det de lärt men möts med försvar och konservativa attityder. Förutsättningarna för positiva effekter är större om utbildningen är ett led i problemlösning med anknytning till deltagarnas dagliga arbete. Detta kräver en utformning av utbildningen som är starkt situationsanpassad.

Det är inte heller möjligt att frigöra ledningsutvecklingens innehåll från myndighetens verksamhetsområde. Verksamheten inom statsförvaltningen är idag starkt differentierad och god sakkunskap inom de olika områdena är en förutsättning för att verksamheten inom en myndighet skall fungera väl. Detta medför i sin tur att det är svårt att utforma utbildning som är gemensam för hela den statliga förvaltningen och att utvecklingsinsatser bör myndighetsanpassas. Statsförvaltningens chefer kan aldrig tillåtas bli renodlade administratörer. Den administrativa rollen måste grundas på kunskap om verksamhetens egentliga innebörd. Därför är det viktigt att cheferna bereds möjligheter att delta i fackutbildning.

Ett par exempel från domänverket och riksskatteverket illustrerar dels hur en förändring av verksamhetens inriktning och organisation kan skapa förutsättningar för chefsutveckling, dels hur verksamhetsplaneringen kan läggas upp så att utbildningen på ett naturligt sätt inordnas.

I domänverket, som svarar för skötseln av de statliga skogarna, hade man under flera år effektiviserat verksamheten. Till slut stod man i en situation där ytterligare effektivisering skulle medföra att det blev nödvändigt att avskeda personal. I stället inledde man ett arbete som syftade till att utveckla nya verksamhetsområden med utgångspunkt ifrån möjligheter som domänverkets tillgångar gav, t. ex. inom fritidssektorn. Man ökade den regionala självständigheten och resultatansvaret och skapade stimulans för de anställda inom verket som var intresserade av och beredda att utveckla idéer. Som en konsekvens av detta har många anställda inom domänverket

fått betydande möjligheter att själva utveckla nya roller. Domänverket genomgick således en förändring från en stagnerande situation där konkurrensen om stimulerande arbetsuppgifter var stor, till en situation där många befinner sig i utvecklande arbeten. Kraven från dessa individer på utbildning har i sin tur blivit en naturlig konsekvens av den nya situationen. Verket har starkt stött dem som velat utbilda sig och avsatt betydande resurser för detta.

I riksskatteverket införde man 1972 "system S" för kostnadsredovisning. I samband med detta började man att utveckla verksamhetsplaneringen inom verket. Ett mindre planeringskansli fick ansvaret för verksamhetsplaneringen. Denna gick till så att enheterna inom verket fick möjligheter att formulera mål och planera för sina verksamhetsområden. Efter ungefär två år konstaterade man att verksamhetsplaneringen hade utvecklats men att det i betydande utsträckning saknades mera djupgående analyser och bedömningar från enheterna bakom det siffermaterial som presenterades i verksamhetsplaneringen. Man började då överväga att arrangera en intern utbildning för avdelningscheferna inom verket för att övervinna de hinder som fanns.

Utbildningen lades med utgångspunkt från riksskatteverkets egen situation. Utomstående konsulter genomförde en serie intervjuer och utarbetade en diagnos för att klarlägga varför planeringen inte fungerade. Utbildningen arrangerades därefter för verksledning och avdelningschefer som en serie internat. Vid dessa diskuterades olika planeringsproblem för verket. Avdelningscheferna skulle därefter föra utbildningen vidare till dem som arbetade på deras avdelningar och fick till sitt förfogande ett utbildningsmaterial som stöd.

Grunderna för satsningen inom riksskatteverket var således följande:

- Man hade sökt utveckla ett planeringssystem. Man hade kommit en bit på vägen men sedan stött på svårigheter.
- Det fanns en planeringsenhet med starkt intresse för att förbättra situationen.
- En förbättrad planering kunde också ses som ett sätt att skapa ökad samordning i en myndighet som var bildad av många tidigare separata delar.
- Man hade tillgängliga resurser för att utnyttja konsulter för analys av situationen och för utbildningsinsatser.
- Man var beredd att göra en mera långsiktig satsning som sträckte sig över en tvåårsperiod.

I detta fall utformades således utbildningen som en del i planeringsarbetet inom riksskatteverket. Utbildningen kopplades till en diskussion av sådana problem som medlemmarna i verkets direktion själva ansåg vara viktiga att ta upp, men som normalt trängdes undan av det dagliga arbetet.

Ytterligare ett exempel - från vägverket - illustrerar hur en mer traditionell inriktad utbildningsverksamhet, med tonvikten lagd vid fackutbildning, omformats till att lämna plats för ledningsutveckling.

Den ledningsutveckling som bedrivs vid vägverket omfattar två projekt, personalledning och personalsamverkan och arbetsledning i samverkan som beskrivs närmare nedan.

Kurs i personalledning och personalsamverkan

Kursen omfattar målgruppen regionala väg- och byggnadsdirektörer, sektionschefer, kontors- och gruppchefer samt lokala vägmästare och platschefer, sammanlagt c:a 1 200 personer. Utbildningen bedrivs med planläggningsområdet som geografisk gräns. Utbildningen beräknas enligt nuvarande planer och budget vara helt genomförd under 1981.

Utbildningen syftar till att ge deltagarna en möjlighet att öka sina kunskaper om människor i samspel och i grupper och organisationer. Utbildningsmetoden brukar kallas erfarenhetsbaserad inläring, vilket innebär att deltagarna i stor utsträckning lär genom att iaktta sig själva och andra i olika situationer. Kursledningen bidrar med övningsmaterial, förklaringar och mindre teoriavsnitt.

Utbildningen genomförs med hjälp av konsulter. Kursens första del består av en veckas internat med deltagare från olika enheter. Efter ungefär ett halvår kommer en tvådagars uppföljning i enhetsgrupper (alltså inte kursgruppen). Uppföljningen är direkt inriktad på planering av åtgärder i den egna arbetsmiljön utifrån de erfarenheter och kunskaper kursen gett.

Kurs i arbetsledning i samverkan

Arbetsområdet och byggarbetsplatsen är organisatoriska enheter i vägverket. Denna utbildning vänder sig till ledningsfunktionen vid dessa enheter dvs. vägmästare, bitr. vägmästare, tekniker, platschefer och arbetsledare. Målgruppen består av c:a 1 500 personer och utbildningen bedrivs i likhet med kursen i personalledning och personalsamverkan planläggningsområdesvis. Kursen i arbetsledning i samverkan behandlar bl. a. ledarrollen och grupparbete, kommunikation mellan människor, beslutsfattande, kreativitet och initiativ. Kursen omfattar tre dagars internat och genomförs med hjälp av 20 interna handledare. Kursmaterialet är relativt hårt strukturerat och har utarbetats av de konsulter som leder personalledningskurserna. Handledarna rekryteras från personalledningskurserna och genomgår särskild handledarutbildning.

Enligt planerna skall samtliga kurser, c:a 60 st., genomförs under åren 1978 och 1979.

3.6 Skillnaderna mellan ledningsutveckling i statsförvaltningen och i näringslivet

Av det föregående har påpekats att satsningar på chefsutveckling är mycket större i näringslivet än i statsförvaltningen.

I det nedanstående anges några orsaker till varför motsvarande satsningar inte gjorts inom statsförvaltningen.

Det hävdas ofta att det är lättare att mäta resultat i näringslivet än i den offentliga förvaltningen. Detta bygger på uppfattningen att det skulle vara lätt att mäta effektivitet och produktivitet i näringslivet. (Produktivitet betecknar relationen mellan insatta resurser och utförd prestation, medan effektivitet betecknar graden av måluppfyllelse.) Denna inställning bygger

på en starkt förenklad uppfattning om vad effektivitetsmått kan användas till. Det förefaller dessutom som om man i allmänhet underskattar svårigheten att mäta effektivitet i näringslivet.

Ett viktigt instrument för effektivitetsmätning i näringslivet är det övergripande lönsamhetskravet.

Delar av den offentliga förvaltningen, t. ex. de affärsdrivande verken, använder liknande instrument. De har också avsatt större resurser för ledningsutveckling än övriga delar av förvaltningen.

Effektivitetsmått grundade på lönsamhetskrav är egentligen inte särskilt intressanta för dem som vill ha ledning för sitt dagliga beslutsfattande. Det dagliga arbetet är fyllt av problem och beslut i situationer där man bara kan ha mycket diffusa föreställningar om hur olika alternativ påverkar det slutliga resultatet.

Som vägledning i det dagliga beslutsfattandet använder företagaren andra mer eller mindre formaliserade indikatorer på hur olika delfunktioner påverkar slutresultatet. Omsättningshastighet och kapitalbindning för varor i lager är exempel på kvantitativa indikatorer. De anställdas arbetstillfredsställelse är ett exempel på en kvalitativ indikator. Alla företagare använder sig av flera sådana indikatorer vid styrning av företaget. Det totala resultatet för företaget är en funktion av en mängd olika system och processer som alla måste vara effektiva och samtidigt i överensstämmelse med varandra. Avgörande för hur en företagsledare lyckas nå effektivitet i företaget tycks oftast vara hur god förståelse han har av hur de olika processerna och systemen påverkar varandra.

I statsförvaltningen är det svårare att avläsa effekter av en myndighets verksamhet. Myndigheternas uppgifter är ofta relativt allmänt beskrivna och bl. a. därför svåra att kvantifiera. Myndigheterna skall uppfylla vissa roller i samhällsorganisationen och dessa ingår ofta i ett komplicerat mönster. En bedömning av effekterna måste vanligtvis relateras till de konsekvenser myndighetens agerande får inom någon del av samhället som helhet. Myndigheterna har ju i allmänhet inte heller möjlighet att skapa sina egna resurser och på så sätt utveckla sin verksamhet utan är beroende av statsmakternas beslut i budgetbehandlingen. Regeringens ställningstagande till en myndighets verksamhet uttrycks genom förslag till medelstilleddning i budgetpropositionen men kommentarerna till ställningstagandena är ofta knapphändiga och saknas ibland helt. Den återföring som myndigheterna får genom budgetarbetet skulle kunna förbättras avsevärt.

Att en myndighet får gehör för sin anslagsframställning avspeglar framför allt att man från statsmakternas sida anser att det finns ytterligare behov av insatser inom verksamhetsområdet. Det är i mindre utsträckning en bedömning av om verksamheten är framgångsrik.

Myndigheternas begränsade möjligheter att bedöma effekterna av den egna verksamheten och den bristande återföringen ger en osäker grund för initiativ från myndigheterna när det gäller utvecklingsåtgärder av olika slag. Ett exempel är ledningsutvecklingen som dessutom är svår att tillgodose genom att utbildningsresurserna är så marginella och föga mångsidiga.

Även för enskilda befattningshavare får bedömningssvårigheterna konsekvenser. Det kan finnas vitt skilda åsikter mellan olika befattningshavare om vad som är bra och dåligt, men det finns som en följd av vad som

ovan beskrivits ingen egentlig grund för en konfrontation mellan olika uppfattningar som kan leda till en problemlösning. Den bristande återföringen gäller också individnivån. Personlig återföring till en chef förekommer sällan. På en del håll inom statsförvaltningen har man sökt lösa denna brist genom att införa utvecklingssamtal.

Givetvis finns likartade svårigheter på individnivå inom näringslivet även om resultatkraven för olika chefer där ofta är klarare formulerade. För många chefsbefattningar saknas dock sådana krav. Många chefer inom näringslivet deltar därför regelbundet i externutbildning dels för att känna sig säkra på att de "hänger med" i den yrkesmässiga utvecklingen, dels för att i friare former möta kolleger från andra företag. Utbildningen ger dem en referenspunkt som de utnyttjar för att utvärdera sig själva. Inom statsförvaltningen är motsvarande möjligheter mer begränsade.

Det byråkratiska systemets krav på kompetens för olika befattningar får som konsekvens en syn på behovet av ledningsutveckling, som något tillspetsat kan beskrivas på följande sätt.

När en befattning tillsätts granskas de olika sökandena från de kompetenskrav som ställs för befattningen; de rangordnas och den mest kompetente utses till befattningen. Man ställer däremot knappast frågan hur den individ man rekryterar kan utvecklas. Det förväntas att den som anställs redan från början motsvarar de krav som ställs.

När någon utses till byråchef förväntas han eller hon således klara av alla befattningens uppgifter, t. ex. även personalledande uppgifter. Denna grundsyn innebär också att kraven på befattningarna förutsättes vara stabila. De individer som innehar en tjänst är således redan "färdigutvecklade", och det finns inget behov av utbildning.

Det är uppenbart att en jämförelse med näringslivet i dessa frågor måste göras med en betydande reservation. Effektivitet har t. ex. i statsförvaltningen inte samma innebörd som i näringslivet. Ett företag skall främst uppnå ekonomiskt tillfredsställande resultat. Den statliga myndigheten skall ofta utöva kontroll eller på annat sätt fylla en samhällsuppgift. Kraven på rättssäkerhet måste därför tillmätas särskild betydelse vid bedömningen av en statlig myndighets effektivitet.

3.7 Utredningens överväganden och förslag

3.7.1 *Inledning*

Nuvarande insatser på chefsutbildningens och ledningsutvecklingens områden i statsförvaltningen är enligt utredningens mening klart otillräckliga. Utbildning förekommer i huvudsak bara vid vissa större myndigheter. Även om framsteg gjorts är utbildningen alltjämt av ringa omfattning. Medelstora och små myndigheter är framför allt hänvisade till extern utbildning och har hittills inte på den vägen kunnat få sina utbildningsbehov tillgodosedda i önskvärd utsträckning. Centrala kurser har haft en marginell omfattning och betydelse.

Även om statsmakterna snabbt genomförde en mycket omfattande utbyggnad av ledningsutvecklingen skulle viktiga grundläggande problem

kvarstå. Dessa bottnar ytterst i bl. a. svårigheten att bedöma verksamhetens resultat, den bristande återföringen, budgetsystemet och den byråkratiska uppbyggnaden. Behoven av ledningsutveckling uppfattas som mindre än vad de är och möjligheterna att tillgodose uttryckta behov är ensidiga och små. Dessa förhållanden leder också till negativa attityder till värdet och behovet av ledningsutveckling.

Utredningen bedömer följande utgångspunkter som särskilt viktiga för den fortsatta inriktningen av ledningsutvecklingen i statsförvaltningen.

- De som ingår i ledningsfunktioner har ett huvudansvar för effektiviteten i den statliga verksamheten. Ett sådant ansvar medför krav på utvecklingsstöd.
- En person som utses att inneha en ledande befattning behöver kunskaper inom andra områden än sitt fackområde. Baskunskaper inom olika administrativa områden är nödvändiga liksom mer beteendeorienterad utbildning. Särskilt behovet av kunskap och kompetens för personalledning måste beaktas när man utser någon till en arbetsledande befattning.
- Medbestämmandelagstiftningen och det centrala medbestämmandeavtal för statsförvaltningen som nyligen slutits förstärker kravet på utveckling av en ny chefsroll. De som i dag ingår i ledningsfunktioner måste få tillfälle att sätta sig in i den nya lagstiftningen och dess konsekvenser. De måste vidare stödjas för att kunna ompröva sitt eget sätt att arbeta.
- Strukturförändringar, t. ex. sammanslagningar av myndigheter, nya verksamhetsområden och ändringar av verksamhetsinriktningen kräver ofta förändringar av roller, kompetens och kunskap. Utan utveckling av den ledande personalen får förändringarna begränsad genomslagskraft.

Utredningen har tidigare framhållit att begreppet chefsutveckling bör överges. Betoningen av gruppen i stället för individen gör att begreppet ledningsutveckling bättre motsvarar den inriktning de fortsatta insatserna bör ges. Ledningsfunktioner förekommer i många sammanhang och berör flera personalkategorier än de som traditionellt omfattats av chefsutbildning.

Slutsatsen är således att ledningsutveckling inte endast avser insatser riktade till en viss kategori (chefer). Man bör inte heller alltför snävt avgränsa ledningsutvecklingsinsatser i förhållande till övrig utbildning, t. ex. utbildning inom ämnes- eller fackområden.

Statsförvaltningens myndigheter bedriver en mångskiftande verksamhet. Verkens arbetsuppgifter förutsätter olika slag av fackkunnande. Under de senaste decennierna har ett stort antal nya yrkesgrupper tillförts statsförvaltningen bl. a. därför att nya verksamhetsområden tillförts. Statsförvaltningen rekryterar i dag i stor utsträckning personal med ekonomisk, samhällsvetenskaplig och teknisk grundutbildning.

De som ingår i ledningsfunktioner i statsförvaltningen har vanligtvis någon fackmässig bas. Befordran till chefsposition innebär emellertid inte enbart att han eller hon har tagit ytterligare ett steg i yrkeskarriären och därmed blivit "den främste bland sina likar".

Med utnämning till ledande befattning följer också krav på kunskaper inom andra områden än vederbörandes fackområde. Han eller hon måste behärska det system där befattningen ingår som en del, dvs. olika funktioner för bl. a. planering, organisation och bemanningsplanering (systemkunna-

de). Detta systemkunnande omfattar en mängd olika områden. Den gemensamma grunden för alla med ledande befattningar är kunskaper inom beteendevetenskapliga områden som personalledning och personalsamverkan. Härtill kommer kunskaper inom de administrativa områdena, t. ex. personaladministration, administrativ rationalisering samt förvaltnings- och arbetsrätt.

Fackkunnandet och systemkunnandet är självfallet inte helt åtskilda områden. Kravet på systemkunnande måste alltid vara mer eller mindre beroende av organisation och verksamhetsområde. Goda fackkunskaper är också en förutsättning för att den som innehar en ledande befattning skall kunna ta initiativ till och driva förändringar.

3.7.2 Fortsatt inriktning av ledningsutvecklingen i statsförvaltningen

Genom reformerna på arbetsrättens område har begreppet arbetsgivareansvar på det statliga området kommit att få en delvis ny innebörd. De förslag till organisation och arbetsformer för staten som arbetsgivare som nyligen framlagts (DsB 1977:9 prop. 1978:15) är ett av uttrycken för detta. En av utgångspunkterna för förslagen är att statens roll som arbetsgivare bör ses skild från dess roll som bärare av ansvaret för att staten som organisation uppfyller sina förpliktelser gentemot det allmänna.

I konsekvens av detta synsätt föreslås att staten som arbetsgivare organiseras så, att de renodlade partsfunktionerna särskiljs. I uppgifterna för denna organisation – statens arbetsgivarverk – skall ingå stöd i form av rådgivning och utbildning för arbetsgivarrepresentanterna hos myndigheterna för att dessa skall klara sina uppgifter i förhandlingsverksamheten.

Utredningen finner för sin del att det är en naturlig följd av förändringarna på arbetsrättens område att staten som arbetsgivare har ett ansvar för utbildningen av sina företrädare. Inriktningen och omfattningen av denna utbildning är en fråga för arbetsgivarverket och faller därmed utanför det område utredningen behandlar.

För huvuddelen av den arbetsledande personalen gäller att verksamheten till stora delar än så knuten till de förhållanden som gäller den enskilda myndigheten och/eller vissa arbetsuppgifter eller verksamhetsområden, att det inte är möjligt att annat än i mer allmänna termer ange vilka utbildningsinsatser som kan komma att behövas. Utredningen finner starkt stöd för detta betraktelsesätt i de undersökningar som tidigare redovisats. Insatserna för dessa grupper kommer att i hög grad bli beroende av lokala förhandlingar och/eller avtal. För att myndigheterna skall kunna uppfylla detta ansvar krävs centrala stödinsatser. Utredningen vill understryka, att en förutsättning för att dessa centrala insatser skall ge bestående effekter är att ett system för grundläggande utbildning inom administrativa ämnesområden som utredningen behandlat i kap. 2 utvecklas.

Enligt utredningens bedömning är förutsättningarna för konkreta förslag annorlunda när det gäller ledande personal på högre nivåer, dvs. för dem med ansvar för övergripande frågor om verksamhetens planering och inriktning. Detta skall inte ses som uttryck för en värdering av denna grupp som relativt mer betydelsefull. Chefer i sådana befattningar har admini-

strativa uppgifter som till övervägande del är gemensamma för statsförvaltningen. Staten har när det gäller denna grupp ett ansvar som arbetsgivare inte i partsfrågor, utan i egenskap av ansvarig för förvaltningens funktion gentemot allmänheten – uppdragsgivaren. Detta ansvar åvilar i sista hand regeringen.

Den fortsatta ledningsutvecklingen i statsförvaltningen bör enligt utredningens mening ges följande inriktning.

Ansvaret för ledningsutveckling bör i princip åligga varje myndighet. Skälen härför är flera. Det stämmer väl överens med den svenska förvaltningens uppbyggnad. Alla myndigheter är unika i den meningen att de har olika verksamhetsområden. Ledningsutvecklingen bör utformas så att den stöder utvecklingen av den verksamhet som varje myndighet bedriver. Varje myndighet måste därför välja en utformning som stämmer med förhållandena vid myndigheten.

Samtidigt är det dock nödvändigt att statsmakterna stimulerar och stöder ett sådant ansvarstagande.

Varje myndighet bör utarbeta en utvecklingsplan för sin verksamhet. Av planen bör framgå önskvärda insatser för ledningsutveckling, övrig personalutveckling och organisatorisk och administrativ utveckling. Det är givet att arbetet med en sådan plan måste bedrivas kontinuerligt och i samverkan mellan parterna vid myndigheten.

Myndigheterna bör beakta behovet av utbildning i personalledning. Det bör ankomma på myndigheterna att ta ställning till i vilka former detta skall ske. Särskilt viktigt är det att planera insatser för dem som utses till en befattning med personalledningsansvar. Enligt tillgänglig statistik utnämns varje år uppemot 5 000 personer till sådana befattningar.

Utbildningsinsatserna bör till stora delar kunna knytas direkt till det arbete som bedrivs i olika ledningsfunktioner på myndigheten. Arbetet med anslagsframställning, verksamhetsplanering och organisationsförändringar är exempel på uppgifter som erbjuder sådana naturliga möjligheter. På det sättet får utbildningen ett problemorienterat underlag. Särskilt betydelsefullt är det att i anslutning till organisationsförändringar systematiskt planera utbildningsinsatser som stöd till all berörd personal, dvs. även för dem som ingår i ledningsfunktioner.

Självfallet måste utbildning av detta slag planeras inom myndigheten. Samverkan bör kunna ske med andra myndigheter med likartade verksamhetsområden.

Myndigheterna måste enligt utredningens mening ges tillgång till kvalificerad rådgivning och annan service. Det gäller här dels att förmedla kontakter med olika utbildningsinstitut, högskoleinstitutioner o.d., dels att framställa utbildningsmaterial som myndigheterna kan använda för utbildning i egen regi, att utbilda handledare och att arrangera temakonferenser eller seminarier där gemensamma ledningsutvecklingsfrågor kan behandlas.

Utbildning för ledning inom administrativa och beteendevetenskapliga områden måste av praktiska skäl ofta bygga på centralt framställt material. Möjligheterna att anpassa sådant material är begränsat. Man bör därför bygga på utbildningen med tillämpningsseminarier. Sådana seminarier bör arrangeras för dem som deltagit i utbildningen inom en myndighet. För mindre myndigheter kan sådana seminarier arrangeras i samarbete med andra med

likartade förhållanden. En viktig uppgift för det centrala utbildningsorganet är att stödja sådan samverkan och att bistå med rådgivning när det gäller uppläggning.

För den grupp ledande personal som har ansvaret för övergripande planering och styrning av myndigheternas verksamhet fordras enligt utredningens mening väsentligt utökade centrala utbildningsinsatser. Målgruppens storlek är svår att närmare precisera. Utredningen har därför valt att för denna grupp ange alternativa ambitionsnivåer och mot dessa svarande kostnadsuppskattningar.

Utredningen har funnit praktiskt möjligt att i ett inledningsskede utgå från en utbildning som omfattar 5 dagar. Utredningens uppskattningar av kostnaderna härför bygger på denna grund.

Med dessa utgångspunkter kan de årliga kostnaderna mycket grovt uppskattas till ca 5 milj. kr. vid en volym av 1 000 deltagare per år, 10 milj. kr. vid en volym av 2 000 deltagare och 15 milj. kr. vid en volym av 3 000 deltagare.

Alla kunskaps- och utvecklingsproblem kan naturligtvis inte heller för denna grupp lösas enbart genom utbildningsinsatser. Mycket lärande sker och måste förutsättas kunna ske genom den information som normalt finns mellan centrala instanser och myndigheten. Exempel på sådan information kan vara lagar, centrala avtal, regleringsbrev, uppdrag och direktiv. Likaså information inom myndigheten i form av exempelvis planeringsdirektiv, information om verksamhetsutveckling och diskussioner inom och mellan enheter av erfarenheter.

För att tillgodose kraven på utveckling av denna grupp av ledande personal krävs utvecklings- och utbildningsarbete inom många områden.

Följande områden är särskilt väsentliga.

- Administrativa system och tekniker (ekonomiadministration, personaladministration, rationalisering m. m.)
- Förvaltningsrätt
- Arbetsrätt
- Arbetsledarrollen, organisation och internt förändringsarbete

Utredningen har övervägt olika former för styrning och prioritering av ledningsutvecklingen i statsförvaltningen med särskild inriktning på utvecklingen av ledande personal på högre nivåer, dvs. för dem som har ansvaret för övergripande planering och styrning av myndigheternas verksamhet och därmed för statsförvaltningens funktion bl. a. inrättandet av en arbetsgrupp. Utredningen finner det naturligt att personalens organisationer ges möjlighet till inflytande i dessa frågor. Former för detta inflytande bör lösas genom förhandlingar mellan parterna.

En sådan arbetsgrupp bör behandla *både* innehåll och genomförande av ledningsutveckling och chefsutbildning. Dess bedömningar blir därmed normerande för ledningsutvecklingsinsatsernas form, omfattning och innehåll.

Parallellt med gruppens arbete bör centralt lämpligt utbildningsprogram utvecklas. På detta sätt utvecklade program får en inriktning, utformning och kvalitet som är förankrad hos samtliga intressenter. Härmed vinner man att programmen snabbt kan tas i bruk och bilda basen i decentraliserade anpassningar.

4 Pedagogisk utveckling

4.1 Inledning

Som utredningen framhållit i sitt tidigare betänkande bör man inte dra alltför skarpa gränser mellan personalutbildning och myndighetens verksamhet. Den anpassning till nya uppgifter och förutsättningar som numera krävs gäller både organisationsstruktur och verksamhetsformer, och den har medfört att utbildning alltmer betraktas som en väsentlig del av myndighetens beredskap för förändring. Både utvecklingen på det arbetsrättsliga området och en övergång från regel- till resursstyrning har förstärkt denna tendens. Möjligheten att skaffa ny kompetens genom nyrekrytering har minskat. Utvecklingen mot friare resursdisposition har samtidigt möjliggjort satsning på olika former av utbildning och utveckling. Detta medför att myndigheterna måste skapa handlingsberedskap genom en långsiktig personal- och verksamhetsplanering.

Samtidigt har begreppet pedagogisk utveckling starkare knutits till förändringsprocessen. Tidigare strävanden att finna *en* optimal utbildningsmetod har ersatts av en ökad förståelse för behovet av alternativa metoder som tar hänsyn till de krav som ställs på utbildningen. Till dessa bör också räknas de värderingar som råder i samhället och inom myndigheten. Med pedagogisk utveckling avser utredningen i det följande den process som innebär att man *utvecklar och anpassar modeller för förändring genom utbildning till olika krav och rådande värderingar.*

En följd av detta synsätt är att pedagogisk utveckling betraktas som en ständigt pågående process. En annan väsentlig följd är att utvecklingsarbetet måste bedrivas i nära kontakt med den organisation det avser. Föreställningen att man kan åstadkomma bestående effektivitetsvinster genom en tillfällig satsning på generell utveckling av metoder för personalutbildning är enligt utredningens mening felaktig. Först när en organisations medlemmar känner att de är med och skapar en förändringsprocess torde det föreligga utsikter att en verklig förändring kan komma till stånd.

Under 1950- och 60-talen har studier av "förändringens villkor" byggt på efterkrigstidens utvecklingsoptimism och en stark tilltro till ekonomiska och tekniska framsteg. På samma sätt som den tekniska utvecklingen förbättrat människans livsvillkor i industriländerna har man också menat att användning av "rationella" undervisningsmetoder borde kunna underlätta *inlärning*, dvs. fordra mindre ansträngning av eleverna. Erfarenheten visar emellertid att människor inte låter sig styras enbart av logiska principer

på samma sätt som tekniska system. Pedagogiska modevågor, som ofta grundats på övergeneraliserade resultat av experimentella försök, har knappast gjort inlärningsprocessen enklare.

Det systemtänkande som var utmärkande för denna tid ledde till en stark tro på den s. k. "FoU-modellen" för innovation och förändring inom en organisation. Genom *forskning* tillförs organisationen kunskap som genom *utvecklingsarbete* anpassas till organisationens specifika problem. Efter dessa av – ofta utomstående – experter ledda verksamheter följer *utbildning*, varigenom forsknings- och utvecklingsresultaten sprids till organisationens medlemmar, som i allmänhet endast kan acceptera eller förkasta förelagda förslag; möjligheterna för den enskilde att påverka processen är ringa. Det pedagogiska utvecklingsarbetet blev således i hög grad forskningsberoende, och först när allmänt accepterade forskningsresultat förelåg kunde utvecklingsarbetet påbörjas.

Mot slutet av 60-talet innebar det ökade intresset för samhällsproblem och internationellt medvetande ett ökat intresse för organisationen som socialt system. Nya modeller för utveckling utformades, där man särskilt tog sikte på problemet att legitimera nya begrepp och idéer. Kunskap om utbildning i ett socialt sammanhang blev väsentligare än en effektivare kunskapsöverföring och kunskapsstillväxt. Forskningsberoendet minskade, och organisationerna uppmanades att genom studier av sig själva öka kunskapen om behovet av förändringar.

För det pedagogiska utvecklingsarbetet innebar dessa nya strömningar också en mindre betoning av expertens roll som påskyndare av förändring. I stället riktades uppmärksamheten mot de formella och informella ledare som finns i alla organisationer. Oftast är en innovationsprocess ett maktspel som rubbar en tidigare maktbalans. Utvecklingsarbetet blir maktorienterat genom att det försöker klargöra hur inflytelserika personer i olika situationer ställer sig till förändring. En viktig uppgift blir att förutsäga och avläsa den konfliktnivå inom systemet som kan anses acceptabel. Innovation på utbildningsområdet är sålunda inte endast en fråga om spridning av information om nya idéer och metoder utan om en förändring av relationer inom myndigheten.

För att förklara och förutsäga innovationsprocessen i en viss organisation måste man således göra klart för sig vilka dess avgörande egenskaper är. Detta är inte minst viktigt när det gäller pedagogiskt utvecklingsarbete och det måste därför vara väl förankrat hos myndigheten. I alltför många fall har det snarare verkat som en buffert gentemot kritiker än som en betydelsefull verksamhet.

Förändringar av en myndighets verksamhetsform förutsätter i allmänhet att myndighetens system har förbindelse med omvärlden. Samtidigt som det pedagogiska utvecklingsarbetet måste ha förankring hos de normgivande inom myndigheten, måste det också ha goda kontakter med myndighetens olika delar och med omvärlden för att kunna fortplanta de inre och yttre impulser som kan initiera förändring.

Vissa myndigheter har av statsmakterna ålagts ett särskilt ansvar för statlig personalutbildning. Av olika skäl, bl a krav på att tillgodose akuta utbildningsbehov från myndigheter med mindre väl utvecklade utbildningsfunktioner, har utvecklingsarbetet ofta fått stå tillbaka för produktionen av ut-

bildning, vanligen i form av centrala internatkurser, och framställning av studiematerial.

SÖ och UHÄ har genom FoU-anslag (1977/78 ca 52 mkr) understött pedagogisk forskning och utvecklingsarbete av mera generell natur. Detta arbete har dock varit inriktat mot det allmänna utbildningsväsendet och därför mindre ofta beaktat de särskilda problem som har betydelse för personalutbildning.

4.2 Alternativa pedagogiska metoder

Trots de stora resurser som satsats på utveckling av inläringsteorier är vår kunskap om inlärningsprocessen begränsad. Flertalet forskare är dock överens om att inläring kan ske på olika sätt. Enkla fakta utan inbördes sammanhang inlärs på annat sätt än komplicerade samband. Förutsättningarna för inläring skiljer sig också åt beroende på uppgiften. Medan människan har en mycket begränsad förmåga att lära sig isolerade fakta, är hennes förmåga att lära sig sammanhang snarast obegränsad.

En undervisningssituation innehåller ofta så många faktorer att den är svår att överblicka. Det är därför inte utan vidare möjligt att härleda en lämplig undervisningsmetodik från en viss inläringsteori. Möjligen gäller det omvända d. v. s. att man skulle kunna undersöka om en given pedagogisk metod strider mot inlärningspsykologiska fakta. Vilka faktorer man väljer att tillmäta avgörande betydelse då man skall organisera utbildning växlar både mellan olika utbildningsorganisatörer och olika utbildningssituationer. Styrande i detta sammanhang torde snarare vara allmänna samhällsvärderingar än inläringsteoretiska ställningstaganden.

Synen på kunskap

När den experimentella pedagogiken började utvecklas, betraktades kunskap i allmänhet som ett *kvantitativt* begrepp. Inläring uppfattades således som en ökning av kunskap. Man studerade förhållandet mellan å ena sidan tillväxten av kunskap, eller behållningen av tidigare kunskap, och å andra sidan den tid eller den mängd övning som erfordrats. Ett antal enkla samband mellan mängden kunskap och övning kunde iakttas, och begrepp som överinläring och inlärningsplatå myntades.

Dessa experimentella undersökningar utgick i allmänhet från inläring av isolerade fakta. Resultaten är fortfarande giltiga för den typ av inläring de förutsätter men de har i viss utsträckning blivit ointressanta, eftersom så gott som all utbildning idag starkare betonar mera sammansatta färdigheter, t ex förståelse av sammanhang och lösning av problem. Senare forskning har visat att dessa tidigare undersökningar inte gör förmågan att lära sig samband rättvisa. Det är dock en vanlig föreställning att dessa enkla samband mellan kunskap och övning är generellt giltiga, vilket ofta lett till vanskliga förenklingar.

Framför allt efter andra världskriget har en ny syn på kunskap börjat växa fram. Enligt denna är kunskap en *kvalitativ* förändring av uppfattningar och beteenden. Eftersom en kvalitativ förändring inte kan uppnås bara genom

att man lägger kunskap till kunskap, har detta synsätt uppmärksammat själva inlärningsprocessens betydelse. En vanlig slutsats är att inlärningsprocessen måste innehålla det som utbildningen avser att åstadkomma hos eleven.

Den kvantitativa synen på kunskap har fått praktiska tillämpningar framför allt i programmerad undervisning i olika former och (tidig) undervisningsteknologi. Den kvalitativa synen på kunskap har kommit till användning bl a i olika former av gruppdynamiska utbildningsmetoder.

Synen på utbildningens funktion

Det ökade intresset för sociala processer i arbetslivet med större inflytande för alla anställda har bidragit till en delvis förändrad syn på personalutbildningen. Under början av 1900-talet sågs denna så gott som uteslutande som ett medel att främja lönsamheten genom att lära personalen att arbeta effektivare. Utgångspunkten var den klassiska organisationsläran som försökte ange hur högsta möjliga produktivitet och effektivitet skulle uppnås.

Som en reaktion på de tekniska och auktoritära system som utvecklats i den något ensidiga rationalitetens spår kom en strukturalistisk syn ("human relations-rörelse") med en mer positiv inställning till den mänskliga arbetskraften. Under inflytande av ökade kunskaper om grupperns sätt att fungera och ny teoriutbildning om behov och motivation beskrev man organisationer som öppna mot och påverkade av omgivningen. Utbildning blev en metod att möjliggöra den förändring som ansågs vara ett tecken på organisationens livskraft; när ett socialt system förändras kommer också delar av detta system, t ex en organisation, att förändras.

Detta leder till integration mellan utbildning och annan verksamhet. Med utgångspunkt i att inläring inte är begränsad till vissa utbildningssituationer utan ständigt pågår har den skolbildning, som fått namnet "organisationsutveckling", betonat vikten av ett nära samband mellan reguljär verksamhet och bl. a. utbildning. Arbetsledaren får i ett sådant utvecklingsarbete också rollen av handledare och lärare.

Detta synsätt medför att en särskild utbildningsorganisation kan ifrågasättas. Utbildningen har därför ofta "flyttat in" i företag och myndigheter. Teknikerna skiljer sig främst åt beroende på om en önskad utvecklingstendens finns inom företaget och bör förstärkas eller om organisationen påverkas utifrån. Sett ur den enskildes synpunkt förefaller denna utveckling naturlig, eftersom inläringen inte är begränsad till vissa tillfällen, benämnda utbildning. Utbildningen blir naturligare och därmed också lättare att acceptera.

I den pedagogiska diskussionen förekommer ofta motsatsparet *organisk* och *mekanisk* utbildningssyn. Den organiska grundsynen bygger på de sociala processerna i utbildningen. Utbildningsprocessen och deltagarna tilldrar sig huvudintresset. Måluppfyllelse blir en huvudsaklig strävan vid en mekanisk grundsyn. Hjälpmedel i form av utprovade metod/materialsystem, som styr både elever och lärare, blir viktiga element i en mekanisk utbildning men avvisas i stor utsträckning i en organisk utbildning.

Synen på utbildningens mål

Inom undervisningsteknologin betonas vikten av en noggrann målanalys. Utgångspunkten för denna är ofta en strävan att utvärdera undervisningen. På de uppställda målen ställs kraven att de skall vara uttömmande och heltäckande och att de skall vara så klart och entydigt formulerade att de verkligen kan fungera som vägledning vid planering av undervisning och examination. Målen skall vara så formulerade att det klart framgår vad eleven förväntas kunna utföra efter genomgången utbildning.

Med denna utgångspunkt blir målanalysen med nödvändighet ett expertarbete, där utbildningsspecialister i samarbete med organisationens ledning ställer upp mål för personalen. Organisationen förutsätts vara ett rationellt system, vars effektivitet kan höjas genom förbättrade administrativa och tekniska processer.

Målanalysen tar vanligen sikte på kunskaps- och färdighetsmål. Den är väsentligt mindre uttömmande vad avser attitydmål, vilket hänger samman med svårigheterna att objektivt mäta attitydförändringar.

Om utbildningens mål inte ifrågsätts, faller många problem bort. Kvar står emellertid att den enskilde eleven, beroende på tidigare erfarenheter, fallenhet och intresse för utbildningen, kommer att behöva olika lång tid och olika typer av exempel för att lära in det önskade beteendet. Idealet är en lärare per elev. Om detta inte är möjligt kan man "kopiera" lärarbeteenden och ge eleven självinstruerande material som ersättning för läraren. Eftersom målen fastställs genom centrala beslut, påverkas dessa inte av att läraren ersätts.

Ju starkare man betonar de sociala processerna inom organisationen i en utbildning, desto svårare blir det att acceptera mål som formulerats av andra än de som deltar. Eftersom utbildningsfrågorna oftast har ett nära samband med övrig arbetsorganisation och personalpolitik, formuleras målen för utbildningen hellre i organisationstermer än i utbildningstermer, och målbeskrivningens precision minskar. Målformulering blir inte längre en verksamhet för experter utan en väsentlig del av utbildningen. Organisationen betraktas som ett flexibelt system i vilket sociala processer är viktiga. Detta leder också till att attitydmål ofta bedöms vara viktigare än kunskaps- och färdighetsmål.

Sanktioner mot den som inte uppfyller utbildningskraven blir en social fråga. Intresset för formella prov och annan utvärdering av individens prestationer minskar. Måldiskussionerna kommer också med nödvändighet att röra hela den egna organisationens sätt att fungera och, eftersom denna är en del av det omgivande samhället, också övergripande målfrågor för samhället i övrigt. Denna, ofta mycket tidsödande, process bör dock inte betraktas som en förberedelse för utbildningen utan som en väsentlig del i både individens och organisationens utveckling. Kritik riktas ofta mot den formaliserade utbildning (skolor, kurser, cirklar etc) som ordnas för att behandla vissa problem, visst kunskapsstoff eller vissa färdigheter under en viss tidsrymd.

Eftersom eleven som regel har mycket liten erfarenhet av den verksamhet för vilken han utbildar sig, uppstår i formaliserad utbildning lätt en motsättning till den samlade erfarenhet tidigare yrkesutövare har och vill för-

medla. Med minskande tilltro till auktoriteter och tidigare värderingar blir motsättningen mellan kursplaner och elevens förväntningar ofta stark. Detta kan leda till protester mot en alltför abstrakt eller teoretisk utbildning.

Inom den tidiga undervisningsteknologin uppfattas inläringen av komplicerade beteenden som en kumulativ process; komplexa funktioner är en kombination av enkla funktioner. Utredningen ansluter sig till den s. k. kognitiva skolan där helheten är överordnad och förmer än de enskilda delarna. Inläringen sker med denna syn i motsatt riktning; från helheten till delarna.

Synen på motivationen

Stor enighet råder om att en väsentlig förutsättning för inläring är att eleven *vill* lära sig. Olika pedagogiska skolor skiljer sig däremot i uppfattning om hur denna vilja uppkommer och förstärks.

En stor del av den utbildning som finns i dag bygger på en uppfattning om motivation från början av 1900-talet, och som utgår från att människan konstant söker belöning och därför upprepar, d. v. s. lär in, beteenden som leder till en positiv reaktion från omvärlden. Människan manipuleras sålunda av sin omvärld, som genom sina reaktioner kan styra inläringen. Denna syn på motivation som i huvudsak beroende av yttre faktorer finns också inom programmerad undervisning och undervisningsteknologi. Där betonas också vikten av att undvika misslyckanden. Genom att inlärningsuppgiften delas upp i små steg bör flertalet elever utan svårighet kunna lösa alla uppgifter.

Vid en mer kognitiv inläringssyn är det naturligt att i stället tala om inre motivation. Drivkraften till mänsklig inläring är ett behov att bearbeta den egna situationen och en strävan att tillgodose sociala behov. Problemsituationer verkar inte hotande utan stimulerande för inläring.

Inom organisationspsykologin har man på olika sätt försökt att förena dessa ståndpunkter. Genom praktiska försök har man kunnat visa betydelsen av ett rikt fält av motivationsfaktorer och att den enskilde individen reagerar på olika sätt, bl. a. beroende på hur han eller hon uppfattar sin egen situation från social synpunkt.

Synen på elevernas påverkan av utbildningen

Den moderna pedagogiken fick sitt genombrott i anslutning till den amerikanska krigföringen under andra världskriget. Det övergripande målet under krig är självklart, och tillit till experter lämnar den enskilde utanför måldiskussionen. Härtill kommer ett allmänt accepterat behov av uniformitet, och det är således inte ägnat att förvåna att de "rationella" och "teknologiska" utbildningsmetoder, som var dominerande under kriget, utgick från att analys av utbildningsmål och metod/materialsystem krävde expertkunskap.

Kritiken mot expertvälde och etablissemang har betonat individens rätt att avgöra vad som är väsentligt ur t. ex. inläringssynpunkt. Den pedagogiska debatten har i stor utsträckning rört den enskilda elevens rätt att påverka utbildningen – eller omvänt vilken utbildning en organisation kan, eller får, påtvinga sina medlemmar. En rad nya uttryck har skapats för

att beskriva en ökad tolerans för elevernas individuella önskemål, t. ex. dialogpedagogik, fri pedagogik och frigörande pedagogik.

Varje utbildningsarrangör måste – medvetet eller omedvetet – ta ställning till frågan om toleransen mot den elev som inte accepterar de uppställda målen för utbildningen, vilket kan leda till svårlösta konflikter mellan å ena sidan krav på socialt beteende och å andra sidan krav på personlig integritet. Detta ställningstagande får bl. a. ekonomiska konsekvenser, eftersom det påverkar möjligheterna att bedriva utbildningen med utnyttjande av bl. a. centralt producerat material.

Den vuxenpedagogiska utvecklingen visar att inläring i högre grad än tidigare bör ske i anslutning till det dagliga arbetet. Detta leder till att gruppens behov av utbildning och utveckling tillmäts större betydelse än individers. Denna betoning av arbetsgruppens betydelse leder naturligt till val av utbildningsmetoder som avser att främja gruppens utveckling och att ge möjlighet för dess medlemmar att samverka. Det är uppenbart att detta inte är utan risker för den enskilda individen som kan komma att utsättas för ett betydande gruptryck.

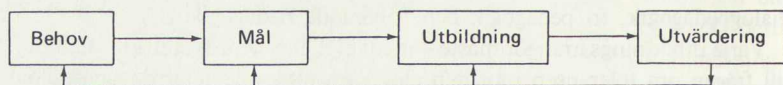
4.3 Utbildningsplanering

Som utredningen framhållit tidigare är det väsentligt att se till organisationen som helhet, och att också identifiera de eventuella motreaktioner och sideeffekter som är en vanlig följd av strävanden till förändring. Det är inte självklart att ett visst förändringsbehov bäst tillgodoses genom utbildning. Ofta kan andra organisatoriska eller personalpolitiska åtgärder vara mer ändamålsenliga. Utredningen vill varna för en övertro på utbildning. Behovet av personalutbildning skall noga vägas mot och ses som en del av andra personalutvecklande åtgärder. Planering av utbildning måste vara en naturlig del av myndigheternas verksamhetsplanering för att bidra till en ökad effektivitet.

Under senare år har kraven på olika former av planering inom statsförvaltningen ökat. Olika handledningar har utarbetats och även om terminologin stundom skiftar har de det gemensamt att de betonar vikten av en i logiska steg uppbyggd analys. Planering av utbildning ställer samma krav på stegvis analys.

Det första steget, efter indentifiering av problemet, blir att analysera om just utbildning, eller, vilket är vanligare, vilka åtgärder som tillsammans med utbildning bäst löser problemet. Utgångspunkten för denna analys är en grundläggande föreställning om rationalitet; det är möjligt att vid varje tillfälle välja en optimal kombination av metoder i förhållande till det givna målet eller problemet.

Kraven på mer systematisk utbildningsplanering har ofta lett till tillämpning av den s. k. utbildningsteknologiska modellen, som innehåller samma nyckelbegrepp som de vanliga planeringsmodellerna; *mål, utbildning* (= verksamhet) och *utvärdering*. Modellen kan beskrivas med följande principskiss.



Som teoretisk modell används den ofta. Som beskrivning av hur beslut om utbildning verkligen kommer till är den mindre användbar, eftersom den valda målformuleringen sällan är den enda tänkbara, eller utvärderingen entydigt inte kan ge svar på frågan om en uppnådd effekt är ett resultat av en viss utbildningsinsats.

I en liten myndighet bör det vara relativt lätt att få den överblick av verksamheten som är nödvändig för rationella beslut om utbildning. I en stor myndighet med många organisatoriska avgränsningar är det däremot betydligt svårare att få ett grepp om vad olika handlingsalternativ, t. ex. personalutbildning, får för konsekvenser. Enligt utredningens mening är det därför nödvändigt att decentralisera beslut om personalutbildning även inom den större myndigheten och att jämställa utbildningen med övriga rationaliserings- och utvecklingsinsatser.

Detta innebär emellertid inte att en central funktion för personalutbildning inom myndigheterna skulle vara överflödiga. Varje enhet inom en organisation har en tendens att försvara sitt revir. Förutsättningen för förändringar är att impulser från omgivningen kan tränga fram till de olika enheterna inom organisationen. Det är uppenbart att utbildningsfunktionen bör ha ett särskilt ansvar i detta sammanhang.

I utbildningsplanering ingår en beskrivning av läget inom myndigheten. Ur pedagogisk synpunkt innebär detta bl. a. att skapa en överblick över de formella och informella faktorer som kan antas motverka utveckling. Härvid är personalens kompetens för nuvarande uppgifter av stort intresse. Ju snävare de organisatoriska funktionerna är definierade, desto smalare intresse- och kompetensområden kan de anställda antas ha. Det blir därför väsentligt att skapa en föreställning om den tid som kan beräknas gå åt för att lösa upp förhärskande synsätt och dominerande idéer, och för att tillföra erforderlig ny kompetens för förändrade uppgifter.

Till beskrivningen av nuläget hör också en värdering av instruktioner eller allmänna regler som finns för en viss myndighet. Eftersom utbildningsinsatser bör initiera eller möjliggöra förändringar, följer också att en förutsättning för att utbildning skall anordnas bör vara att myndigheten är beredd att ta de organisatoriska konsekvenserna av utbildningen. Förnyelse är inte enbart en fråga om spridning av information och kunskap utan också om förändring av relationer inom myndigheten. Det är av detta skäl viktigt att utbildningen verkligen är en del av verksamheten, och att såväl verksamhetsledning som personal är beredda att acceptera förändrade roller som en följd av utbildningsinsatserna. En tyvärr alltför vanlig situation är att utbildning inte samordnas med lämpliga organisatoriska åtgärder vilket får otillfredsställelse hos personalen som följd.

I många fall torde beskrivningen av läget visa att önskvärda mål inte kan uppnås på kort sikt och att utbildningen därför måste inriktas på en

ökad beredskap att acceptera förändring. Det är självklart väsentligt att mål för utbildningen grundas på en realistisk bedömning av den egna organisationens förutsättningar och traditioner.

I verksamhetsplanering ingår att regelbundet granska och vid behov formulera om målen för verksamheten. Det är naturligt att i detta sammanhang också ta ställning till behovet av personalutbildning och att bedöma vilka effekter utbildningen kan tänkas ge. Utredningen vill än en gång betona att utbildning bör ses som *ett* instrument i en förändringsprocess och att det därför i regel är nödvändigt att vidta även andra åtgärder för att uppnå önskad effekt.

I planeringssammanhang är det vanligt att skilja mellan operativa och strategiska mål. Tidsnöd och kortsiktig planering har medfört att personalutbildning ofta använts för att uppnå operativa mål. Utredningen vill emellertid framhålla att personalutbildning i ökad utsträckning bör betraktas som en metod att nå strategiska mål. Härav följer att åtgärder för personalutveckling, bland vilka utredningen inbegriper olika utbildningsåtgärder, bör tillhöra den långsiktiga planeringen. Detta blir särskilt viktigt eftersom flertalet myndigheter torde få vara beredda att i högre grad skapa erforderlig kompetens för nya arbetsuppgifter inom den egna organisationen i stället för att som hittills nyrekrytera.

4.4 Former för utveckling och utbildning

Personalutbildning kan bättre än yrkesförberedande utbildning anpassas till aktuella problem, men får inte vara synonymt med "kurs". Utredningen vill peka på möjligheterna att genom personalutvecklande åtgärder, t. ex. ökade insatser för arbetsledning och handledning, växeljänstgöring mellan myndigheter och rotationstjänstgöring inom myndigheten, öka förutsättningarna för en till verksamheten direkt anknuten utbildning.

Enligt utredningens mening bör lärarrollen avdramatiseras. Förutsättningen för en ökad personalutbildning inom statsförvaltningen torde vara att arbetsledare är beredda att i det dagliga arbetet dela med sig av sin kunskap och sin erfarenhet.

Genom att utnyttja den reguljära organisationen och verksamheten också för personalutbildning, och genom att arbetsledaren ikläder sig rollen av samordnare hellre än expert, anknyts personalutbildningen på ett naturligt sätt till myndighetens aktuella problem.

Erfarenheter från bl. a. Belgien, Danmark och Storbritannien tyder på att växeljänstgöring mellan myndigheter är en utbildningsform som ger goda resultat till förhållandevis låg kostnad per deltagare. Genom att kombinera sådan växeljänstgöring med seminarier för berörda enheter torde både en ökad förståelse för myndigheternas verksamhet och initiativ till förändring kunna åstadkommas.

Möjligheterna till rotationstjänstgöring inom den egna myndigheten bör också uppmärksammas. Personalen kan på detta sätt skaffa sig grundläggande kunskap inom flera av myndighetens verksamhetsområden. Härutöver underlättas kontakter mellan olika enheter. Denna utvecklingsform

medför vissa kostnader för myndigheten genom visst produktionsbortfall och behov av handledning. I jämförelse med kostnader för utbildning i kursform är den emellertid många gånger ett förmånligt alternativ.

I många fall kan det dock vara önskvärt att skilja utbildningen från myndighetens reguljära verksamhet. Vad som skall räknas till personalutbildning bör, som utredningen i sitt tidigare betänkande framhållit, inte vara beroende av vem som arrangerar utbildningen. Man bör kunna utnyttja både utbildning som ges inom det allmänna utbildningsväsendet, t. ex. i statlig och kommunal vuxenutbildning och högskolan, och utbildning som anordnas av andra organisationer. Utredningens förslag om en avgiftsfinansierad central personalutbildning, som har framlagts i 1978 års budgetproposition, ger myndigheterna bättre underlag både vid prioriteringar mellan olika utvecklingsinsatser och vid val av t. ex. utbildningsanordnare.

Valet mellan utbildning inom myndigheten och utnyttjande av externa utbildningsarrangörer sammanhänger givetvis både med myndighetens kompetens inom det berörda området och tillgänglig personalkapacitet. Även höga kursavgifter kan vara ett förmånligt alternativ om myndigheten genom att anlita en extern utbildningsarrangör kan undvika kostsam administration eller utnyttjande av belastad personal i nyckelfunktioner. Skillnaderna i kostnader överdrivs ofta. Den största kostnaden i samband med utbildning är kostnaden för den tid personalen deltar i utbildning. Utredningen vill i detta sammanhang erinra om möjligheterna att genom s. k. uppdragsutbildning anlita det allmänna utbildningsväsendet. En förutsättning för handlingsfrihet vid valet av utbildningsform är dock att myndigheterna har resurser avdelade för personalutbildning i sin planering.

En stor del av den statliga personalutbildningen bedrivs i internatform. I vissa fall kan det vara nödvändigt att skaffa sig full kontroll över utbildningen och att bryta elevens normala kontaktmönster. I andra fall kan förläggning av utbildning utanför de egna lokalerna eller andra organisatoriska åtgärder vara fullt tillräckliga för ett erhålla deltagarnas oömlade uppmärksamhet.

Många skäl talar därför för att andra former bör användas i ökad omfattning. Merkostnaden för en veckas internatutbildning kan uppskattas till ca. 1 000 kronor per person. Utbildningen bör, som utredningen framhållit, integreras i den övriga verksamheten. Utbildning i anslutning till arbetet tillåter en såväl för myndigheten som för den anställde smidigare planering. Internatutbildning kan dessutom för många deltagare vålla personliga olägenheter och – t. ex. för dem som har ansvar för barnomsorg – i vissa fall t. o. m. omöjliggöra deltagande.

4.5 Val av utbildningsmetod

Utvecklingstendenser i samhället, förändringar i krav från intressegrupper och teknisk utveckling måste självklart påverka myndigheternas val av utbildningsmetod. De allmänna strävandena mot jämställdhet mellan könen kommer t. ex. att ha ett kraftigt inflytande på utvecklingen av personalutbildningen. Personalens erfarenheter – såväl positiva som negativa – av

det allmänna utbildningsväsendet måste också beaktas vid utformningen av metodiken vid personalutbildning.

Då starka krav ställs på att deltagarna skall kunna påverka utbildningen blir metoder som karakteriseras av centralstyrning och expertmedverkan mindre attraktiva, t. ex. på olika sätt programmerad och datorstödd undervisning. I stället blir det aktuellt att utnyttja metoder som överlämnar huvudansvaret för utbildningens utformning till deltagarna själva, t. ex. olika former av studiecirkel och självstudier.

Betoningen av sociala mål framför kunskapsmål inom det allmänna utbildningsväsendet medför motsvarande förväntningar på personalutbildningen. På samma sätt kommer allmänna värderingar av skilda former av processinriktad utbildning, t. ex. användning av gruppdynamiskt orienterad utbildning, att påverka myndigheternas möjligheter att välja utbildningsmetod.

Avgörande för valet av utbildningsmetod är dock myndighetens inställning till centrala pedagogiska begrepp som kunskap, mål och motivation och till utbildningens funktion inom myndigheten. Under lång tid har personalutbildning främst setts som en belöning, och det har betraktats som självklart att ju mer utbildning som kan erbjudas desto bättre är personalfunktionen inom myndigheten. Enligt utredningens mening bör utbildningsinsatserna planeras så att de verkligen bidrar till utveckling och förändring av organisationen.

Härav följer krav på samstämmighet mellan utbildning och avsedd utveckling inom myndigheten. Förändring av ledningsfunktionen från en person till en grupp personer förutsätter t. ex. samverkan mellan dessa personer, vilket i sin tur medför krav på kommunikation mellan medlemmarna i gruppen. Detta krav på kommunikation utsätter den enskilda gruppedlemmen för stora ansträngningar, inte endast i en utbildningssituation utan också i det dagliga arbetet. Om myndigheten verkligen är beredd att ta dessa konsekvenser av utbildningen, blir det naturligt med en problemformulerande undervisning som bygger på samverkan mellan kursledning och kursdeltagare. Om myndigheten däremot finner att redan sådana utbildningsmetoder är olämpliga, finns det anledning att inte endast diskutera utbildningsmetodik utan även att ta upp den avsedda utvecklingen inom myndigheten till diskussion.

Självklart påverkar också tillgängliga resurser valet av utbildningsmetod. Utredningen vill dock betona att en effektiv personalutbildning har så nära samband med verksamheten i övrigt att skarpa gränser mellan utbildning och övrig verksamhet i längden inte kan upprätthållas.

Det kan hävdas att det stora utbildningsbehovet inom statsförvaltningen kräver ett ökat utnyttjande av centralt producerande läromedel eller av förproducerad undervisning, t. ex. i form av TV-program, bild- och ljudband eller synopsis för lektioner. Utredningen vill dock betona den enskilda myndighetens ansvar för att anpassa undervisningsmetoderna till de värderingar som råden inom myndigheten. Graden av lärarstyrning – föreläsning, lektion, gruppdiskussion (seminarium), studiecirkel, deltagarstyrd utbildning etc – bör stå i samklang med den syn som i övrigt gäller för myndighetens arbetssätt.

Utredningen vill också framhålla att det är viktigt att omedelbart tillämpa

de nya kunskaperna i den reguljära verksamheten. En utbildning i medbestämmandelagens bestämmelser som inte följs av praktiska exempel på lagens konsekvenser för myndighetens handläggningsordning framstår som mindre meningsfull för deltagarna.

Viktigare än val av utbildningsmetod är utbildningens påverkan på myndighetens arbetsätt.

4.6 Ansvaret för det pedagogiska utvecklingsarbetet

Huvudansvaret för utveckling och genomförande av en myndighets personalutbildning vilar enligt utredningens mening på myndigheten själv. Det bör därför finnas en person eller en grupp av personer som inom varje myndighet svarar för personalutbildningen.

Centralt inom statsförvaltningen bör emellertid också finnas en sådan kompetens att det blir naturligt för myndigheterna att vända sig dit för råd och stöd för eget utvecklingsarbete. Området bör vara en av det centrala utbildningsorganets huvuduppgifter.

Särskilt för mindre myndigheter, där den som har ansvaret för personalutbildningen också har andra uppgifter, är det nödvändigt att kunna få konsult hjälp, bl. a. för att ta ställning till om myndigheten själv bör genomföra viss utbildning eller om den bör arrangeras externt. Det är därför viktigt att ett centralt organ kan lämna aktuell information om kursutbud m. m. såväl inom det allmänna utbildningsväsendet och statlig förvaltning som inom andra organisationer.

Erfarenheten visar att myndigheterna även frågar efter konsult hjälp vid planering och genomförande av utbildning inom myndigheten. Det bör ankomma på det centrala utbildningsorganet att på anfordran genom konsultinsatser t. ex. hjälpa till med att anpassa en utbildning till den enskilda myndighetens förutsättningar. Även om sådana konsultinsatser avgiftsfinansieras, vill utredningen framhålla att för staten som koncern är en viss subventionering nödvändig för att inte myndigheterna skall drabbas av oacceptabla kostnader.

Även om rådgivningsfunktionen kan bli omfattande är det väsentligt att den inte undantränger stödet av myndigheternas utvecklingsarbete. Också de personer som arbetar med personalutveckling vid myndigheterna måste erbjudas tillfälle till egen utveckling och utbyte av erfarenheter. Det centrala utbildningsorganet bör därför ordna seminarier, symposier och kurser i syfte att stimulera det lokala utvecklingsarbetet och att sprida kunskap om nya rön inom det pedagogiska området.

Utveckling av utbildning inom nya områden kräver betydande personella och ekonomiska resurser. Det är i allmänhet inte rimligt att en enskild myndighet skall bära kostnaderna för detta utvecklingsarbete, i synnerhet som det bör innehålla ett visst "risktagande". Ett aktivt utvecklingsarbete måste innebära att man prövar nya metodiska grepp och därmed innefatta även risken att någon gång göra misstag. Det centrala utbildningsorganet bör därför ha ett särskilt ansvar för utveckling av utbildning inom nya områden.

4.7 FoU-verksamhet inom statlig personalutbildning

En viktig uppgift både för de enskilda myndigheterna och för det centrala utbildningsorganet är att effektivisera den statliga personalutbildningen, t. ex. med avseende på planering, organisation och arbetsformer. Detta förutsätter bl. a. att det bedrivs ett kvalificerat forsknings- och utvecklingsarbete inom personalutbildningsområdet. Ett sådant FoU-arbete bör inte endast inriktas på att utveckla och pröva nya metoder för undervisning och resultatvärdering utan även – och inte minst – söka utveckla metoder för analys av de mycket sammansatta målen för verksamheten.

Strävan att åstadkomma en mer ambitiös långsiktig planering inom statsförvaltningen tillsammans med ett ökat krav på samband mellan FoU och långsiktig planering har lett till en utbyggnad av det sektoriella FoU-arbetet i Sverige under 1960- och 1970-talen. I början av denna utveckling var det naturligt att inrätta fristående enheter för FoU. Idag finns emellertid en tendens att knyta den sektoriella forskningen till statliga myndigheter. Forskningsrådsutredningen har också i ett nyligen avgivet betänkande (SOU 1977:52) framhållit att det bör vara naturligt att i första hand eftersträva en sådan anknytning. Därigenom främjas en koppling till planeringen och därmed utnyttjandet av FoU-resultat, liksom förståelsen för FoU som hjälpmedel. Enligt forskningsrådsutredningens uppfattning kan behovet av en praktiskt förankrad FoU inte tillgodoses utan de berörda myndigheternas medverkan.

Betydande resurser anslås till FoU-arbete inom det allmänna skolväsendet och högskolan av skolöverstyrelsen och universitets- och högskoleämbetet. Det centrala personalutbildningsorganet bör nära samverka med dessa myndigheters FoU-arbete, i synnerhet vad gäller utvecklingsarbetet inom den kommunala vuxenutbildningen och den nya högskolan, som erbjuder ett brett utbud av utbildning för nya kategorier av studerande.

Det är emellertid samtidigt uppenbart att statlig personalutbildning också möter helt andra problem än de som förekommer inom det allmänna utbildningsväsendet. Varje ny reform måste passas in i ett komplicerat nätverk av organisationer och regelsystem. En väsentlig uppgift för statlig personalutbildning är att göra detta möjligt, vilket ställer stora krav på kunskaper om hur den offentliga förvaltningen verkligen fungerar. Detta är dock ett relativt outforskat område, och det är därför nödvändigt att det centrala utbildningsorganet får möjlighet att initiera för personalutbildningen intressant forskning och utveckling.

Utredningen föreslår därför att ett särskilt anslag ställs till det centrala utbildningsorganets förfogande för FoU-arbete. FoU-arbetet förutsätts ske i direkt anknytning till myndigheternas utbildningsverksamhet, eventuellt med hjälp av externa forskare och experter.

Bilaga 1 Personaladministrativ utbildning

Underlag från statens personalnämnd (SPN)

1 Fackmyndighetens grundsyn

Behoven av utbildning och övriga utvecklingsåtgärder är starkt ökande inom hela det personaladministrativa området. I stort beror det på följande förhållanden

- utveckling och tillämpning av en vidgad effektivitetssyn som följt av bl. a. Info-ES och den allmänna debatten om arbetslivsfrågor,
- konsekvenser av *arbetsrättsreformen* (MBL, LOA, avtal, förhandlingsarbete) för myndigheternas PA-arbete och övriga verksamhet,
- *arbetsmarknadspolitiska* reformer, bl. a. jämställdhet, lag om anställningskydd, studieledighet, förtroendemannans ställning, främjandelag samt medverkan i övergripande övertalighets- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder,
- *arbetsmiljöreformer*, t. ex. ny arbetsmiljölag, företagshälsovårdens utbyggnad samt krav på övriga utvecklingsinsatser inom arbetsmiljöområdet,
- införande av ett generellt löneuträkningsystem (SLÖR), nytt matrikel-system samt personaladministrativt informationssystem (PI)
- förändringar avseende organisation och inriktning för statlig personalutbildning, samt
- större krav på myndigheterna ifråga om resursutnyttjande ("nolltillväxt", minskning, alternativplanering).

Av särskild betydelse är givetvis innehållet i medbestämmandeavtal, vad avser personalfrågor.

Samtliga dessa faktorer ställer väsentligt högre krav på myndigheternas PA-funktioner än tidigare. Dessa krav är såväl externa som interna. En relativt långt gående enhetlighet ifråga om PA-standard, avtalstillämpning och fullgörande av personalpolitiska åtaganden i övrigt kommer sålunda att krävas av myndigheterna som arbetsgivare. Samtidigt torde också fordras betydande lyhörighet och beredskap för att bearbeta och lösa myndighets-interna problem. Inom myndigheter med stagnerande och krympande verksamhetsområden ställs därtill speciella krav på PA-funktionernas kompetens.

Medbestämmande- och arbetsmiljöfrågor intar numera en central plats i arbetslivet. Utvecklingen av beteendevetenskaper, organisationsteori m. m. har inte minst fäst uppmärksamheten på viktiga sociala problem inom myn-

digheter och företag. Personaladministration som yrkesområde har därför i sig snabbt utvecklats från mekanisk teknik till ett dynamiskt arbetsfält som alltmer integreras i myndigheternas dagliga verksamhet. Personaladministrationen inrymmer därför också väsentliga inslag av såväl arbetsrätt, beteendevetenskap och ekonomi som metod, teknik och rutiner.

Det är uppenbart att den här skisserade utvecklingen understryker en rad angelägna behov av personalutveckling på flera nivåer inom PA-området. SPN ser därför principiellt som sin uppgift (både med hänsyn till erfarenheter och instruktion) att verka för följande inriktning.

1. Som ett led i en höjning av myndigheternas PA-standard, såväl allmänt som på specifika delområden, bedöms *projektinriktad utbildning* i förening med vissa konsultinsatser bli en väsentlig metod. Hittillsvarande erfarenheter är positiva.
2. Samtidigt fordras en förbättrad och utvidgad *fackutbildning* för personal med PA-uppgifter. Denna personal är myndigheternas specialister och måste ha erforderligt metod- och regelkunnande. Process- och förändringsfrågor liksom personlig inställning till uppgifterna är också av grundläggande betydelse för att garantera en god handläggning av PA-frågorna. För vissa behov finns idag inte erforderlig utbildning. För andra behövs förbättrade insatser.
3. Väsentliga PA-uppgifter handhas av chefer och arbetsledare på olika nivåer. I chefs- och arbetsledarutbildning liksom *ledarutveckling* över huvud taget erfordras ett ökat inslag av PA-kunnande. Mest väsentligt är här att uppnå erforderlig spridning.
4. Slutligen bedöms även ett visst ökat PA-stoff behöva ingå i allmän *administrativ* utbildning för olika personalgrupper inom statsförvaltningen. Hittillsvarande insatser kan i första hand byggas på.

Vid bedömning av PA-utbildningsbehov har PAT-modellen¹ använts för avgränsning av PA som ämnes- och verksamhetsområde samt föremål för utbildning. Med PA-utbildning avses i fortsättningen även övriga utvecklingsåtgärder.

Genomgående för all PA-utbildning måste vara att den skall bidra till förbättrad PA-kompetens hos myndigheterna och därmed till ökad effektivitet. Utbildningsinsatserna bör också bidra till att utveckla kontakterna myndigheterna emellan, underlätta övergripande personal- och arbetsmarknadspolitiska insatser samt bättre tillvarata arbetslivsforskningens resultat i den statliga verksamheten.

SPN har genom den myndighetsinriktade verksamheten erhållit ingående erfarenheter av hur personalfrågor handläggs inom myndigheterna och vilka centrala problem som därvid finns. Härigenom har också en relativt klar bild framträtt av olika specifika personalutvecklingsbehov inom PA-området i fråga om målgrupper, ämnesområden och lämpliga utvecklingsåtgärder. Dessutom har vissa kompletterande undersökningar genomförts. En redovisning av dessa uppgifter finns i avsnitt 2 nedan.

Vidare vill SPN peka på att huvuddelen av de slutsatser och förslag som redovisas av Statskontoret i rapporten "Personaladministrativ utbildning" (1974) alltså är angelägna (se särskilt sid 27-30).

Genom Krigsmaktens förvaltningsutbildningsutredning, KFU, (betänkan-

¹ Personaladministrativ terminologi för offentliga sektorn.

de om bl. a. personaltjänstutbildning inom försvaret, SOU 1976:15) har ett samlat förslag till PA-utbildning för olika befattningar framlagts. Detta förslag, som delvis utarbetats i samråd med SPN, bör efter överarbetning kunna ligga till grund för en samlad PA-utbildning för hela statsförvaltningen. Enligt SPNs uppfattning ger den föreslagna utbildningsmodellen (sid 86-87) i varje fall en realistisk bild av *omfattningen* av de utbildningsbehov som finns för vissa grupper av PA-funktionärer idag.

SPN får också vid bedömning av PA-utbildningsbehov hänvisa till den nya 3-åriga utbildningslinje för personal- och arbetslivsfrågor (UHÄ 1977) som håller på att införas inom högskolan. I framtiden torde en utbildningsnivå motsvarande denna linje utgöra minimikrav vid nyanställning av handläggare inom PA-området. (Linjens konstruktion medger även viss inriktning mot offentlig förvaltning.) För den närmaste 10-årsperioden torde dock behov av PA-utbildning i allt väsentligt behöva bedömas efter nuvarande personal- och utbildningsförhållanden inom statsförvaltningen.

2 Utbildningsbehov inom SPNs fackområde

SPNs kunskap om utbildningsbehov inom PA-området grundas på följande underlag

- regional kartläggning av myndigheternas PA-standard och PA-problem utförd vid vissa regionkontor
- en översiktlig analys av PA-utbildningsbehov inom statsförvaltningen utförd inom planeringsenheten som komplettering till statskontorets rapport om personaladministrativ utbildning (1974)
- erfarenheter från regionkontorens fortlöpande utbildnings-, informations- och rådgivningsverksamhet
- en särskild studie utförd inom arbetsmiljöenheten rörande arbetsförhållanden och utbildningsbehov inom det personalsociala området,
- utarbetandet av programmet "Utvecklingsinsatser inom det statliga PA-området" (PAU 1975, 1977)
- medverkan i utredningsarbetet rörande KFU (1975) samt beteendevetenskaplig utbildning i nya högskolan (1977).

SPN har vidare genom medverkan (planering, urval, myndighetsbesök, konsultinsatser) i PUN:s centrala PA-kurs erhållit en god uppfattning om behoven av projektinriktad utbildning.

Här nedan redovisas en sammanställning av *målgrupper, ämnesområden* och behov av *insatser* ifråga om PA-utbildning. Det material som härvid bearbetats är av så samstämmig karaktär att särskilt de högprioriterade behoven är tämligen entydiga.

2.1 Nuläge

Allmänt kan konstateras att

- utbudet av allmän och specialiserad PA-utbildning är begränsat
- befintlig PA-utbildning ej vänder sig till målgrupper med t. ex PA-pla-

nering, arbetsmiljö och personalsociala frågor som uppgift och inte heller till personalchefer

- flera väsentliga ämnesområden saknas eller är bristfälligt representerade i utbudet, särskilt inom statsförvaltningen
- behoven av grund- och vidareutbildning är särskilt dåligt tillgodosedda idag medan en viss fortbildning finns (främst som punktinsatser).

För statsförvaltningens del finns viss central utbildning genom PUN samt en betydande regional utbildnings- och informationsverksamhet ordnad genom SPNs regionkontor. Dessutom finns viss inomverksutbildning.

Den central utbildningen inom PA-området har främst omfattat projektinriktad utbildning samt kurser avseende löne- och pensionsbestämmelser, personalledning, utbildning för utbildare m. m. Vidare har PA-inslag funnits i förvaltningskurser på olika nivåer samt i administrativa chefskurser. Seminarieverksamhet har också förekommit i begränsad omfattning. En ny grundutbildning håller på att prövas av PUN/SPN.

Den regionala verksamheten har hittills omfattat dels koncentrerade insatser rörande utbildning för rehabilitering, anpassningsgrupper och övriga personalsociala frågor, dels seminarieverksamhet rörande arbetsrätt, PA-metoder, utvecklingsfrågor, personalledning m. m. Vidare har en hel del utbildningsinsatser skett som stöd för myndighetsinterna projekt.

2.2 Behov av utbildningsinsatser och övriga utvecklingsåtgärder

Karaktéristiskt för PA-utbildning liksom en hel del annan administrativ utbildning, är att det handlar om insatser inom två huvudområden. Det ena området avser PA som struktur och har att göra med faktainnehållet i personaladministrativt arbete. Problemområden som man kan arbeta med i denna typ av utbildning är exempelvis vad PA omfattar, regelsystemet, avtalsfrågor samt olika möjliga åtgärder, tekniker och rutiner inom PA-området. Det andra området avser PA som process och har att göra med hur PA-arbete kan eller bör bedrivas, vilka effekter olika PA-åtgärder kan medföra inom andra områden i en myndighets verksamhet (uppgift, struktur och teknik), hur PA-åtgärder slår igenom på individ- och gruppnivå och hur förändring/utveckling kan åstadkommas. En sådan indelning ger den här listan över tänkbara PA-utbildningsinsatser:

PA som struktur

- Orienterande PA-utbildning
- Grundläggande PA-utbildning
- Utbildning som syftar till en fördjupning av kunnandet inom PA:s olika delområden (vidareutbildning)
- Information/utbildning kring nyheter inom PA-området (fortbildning)

PA som process

- Utbildning i problemlösning
- Utbildning i hur förändrings-/utvecklingsarbete inom PA-området kan bedrivas
- Erfarenhetsutbyte mellan myndigheter inom PA-området

- Erfarenhetsutbyte mellan statsförvaltningen och övrig arbetsmarknad i PA-frågor
- Erfarenhetsutbyte mellan myndigheter och SPN som syftar till att fånga upp aktuella tendenser och behov av utvecklingsinsatser från SPN som central myndighet
- Samordning med utvecklingsåtgärder inom andra administrativa områden.

Viss utbildning behöver vara rent struktur- eller processinriktad. Andra insatser bör inrymma båda aspekterna. Flertalet av nedanstående behov är av sistnämnda karaktär. Behovet av PA-utbildning för olika målgrupper kan också beskrivas med hjälp av uppdelningen grund-, fort- och vidareutbildning. Även om avgränsningen är svår underlättas diskussionen genom denna uppdelning. De målgrupper och behov som är aktuella för fackutbildning inom PA-området bedöms i första hand vara följande.

Målgrupp	Bedömd storlek	Primära behov			Anm
		G	F	V	
1. Administrativa chefer och chefer för mynd utan PA-funktion	500		X	X	
2. Personalchefer (chef personalsekt. eller -avd)	1 000	(X)	X	X	1)
3. Personalhandläggare, allmän PA	5 000	X	X	X	
4. Personalsociala handläggare (konsulenter m. fl.)	220		X	X	
5. Handläggare för personalutveckling (utbildare)	1 000	(X)	X	X	2)
6. Jurister med arbetsrättsliga och PA-uppgifter	200	X	X		6)
7. Personal vid lönekontor	2 000		X	X	4)
8. Personalledare i allmänhet	50 000	X	(X)	(X)	3)
9. Handläggare m. fl. vid de administrativa fackmyndigheterna	400	X		(X)	5)

1) Grundutbildningsbehov finns för sådana som rekryteras utan egentlig PA-bakgrund.

2) Grundutbildningsbehov finns för sådana som ej har pedagogisk bakgrund.

3) För gruppen personalledare avses främst en grundläggande utbildning ifråga om personalledning, PA m. m. Dessutom finns i andra hand F- och V-behov.

4) Behovet av särskild fortbildning är med hänsyn till avtalsförändringar, informationssystem m. m. angeläget.

5) För huvuddelen behov av grundutbildning i PA, för vissa dessutom kvalificerad vidareutbildning.

6) Behov av grundutbildning i PA samt löpande fortbildning i avtals- och förhandlingsfrågor.

Härutöver vill SPN peka på dels behovet av att nya *verkschefer* ges en viss utbildning i PA, arbetsrätt m. m., dels behovet av att fackliga representanter inom myndigheterna får grundläggande PA-utbildning.

Vidare finns vissa gruppbehov gällande främst anpassningsgrupper och skyddskommittéer. Dessa är numera främst av F- och V-karaktär.

Principiellt har SPN gjort följande överväganden.

1. Grundutbildning för flertalet uppgifter inom PA-området bör ske inom högskolan (motsv). Viss kompletterande utbildning rörande arbets- och förvaltningsrätt, statliga avtal m. m. torde dock alltid erfordras inom statsförvaltningen.
2. Fort- och vidareutbildning bör främst ske inom statsförvaltningen och vara av tillämplad inriktning. Möjligheter till fort- och vidareutbildning inom högskolan bör dock tillvaratas.
3. För den närmaste 10-årsperioden är det inte möjligt att utgå från ovan angivna principer (1–2) eftersom rekryteringen till en betydande del av PA-tjänsterna skett efter andra grunder. Ett stort behov av såväl grund- som fort- och vidareutbildning finns därför åtminstone för denna period.

SPN har, efter att teoretiskt ha prövat olika modeller, kommit fram till att PA-utbildningen inom statsförvaltningen bör byggas upp kring en enhetlig modell av samma typ som KFU beskrivit (SOU 1976:15 sid 86 f.). Modellen bör inrymma dels grundläggande delar som alla genomgår, dels specialinriktade delar för olika befattningar. Vidare bör finnas gemensamma tillämpningsperioder.

<i>Allmän del</i>	<i>Specialdel(ar)</i>	<i>Tillämpningsdel</i>
Grundläggande PA-utbildning i arbetsrätt, PA-kärnområden samt utvecklings- och informationsarbete	Utbildning i t. ex. rekrytering, utbildningsplanering, personalsocial verksamhet, PA-införfrågor	Probleminriktad avsedd för grupper (fungerande personalsektioner motsv.)
Ca 4 veckor	Ca 1–3 veckor	Ca 1 vecka

Den *allmänna* delen bör i stort omfatta den internutbildning som nu ges inom SPN (den s. k. FIAT-utbildningen). Den nya grundkurs i PA för handläggare som nu prövas av PUN/SPN kan utgöra grund för en fortsatt utveckling till en allmän del om ca 4 veckor.

Specialdelarna kan utgöras av de olika kurser som f. n. finns (specialutbildning i rekrytering, bemanningsplanering, utbildning för utbildare, löne- och pensionsfrågor, informationsbehandling m. m.) och avpassas efter skiftande behov. Vi anser det emellertid väsentligt att flertalet specialister (t. ex. konsulenter, utbildare, handläggare av löne-, pensions- och avtalsfrågor) även har genomgått den allmänna delen.

Tillämpningsdelen bör genomföras i seminarieform och bygga på arbete med mera frekventa PA-problem inom myndigheterna. I tillämpningen bör olika personalgrupper inom PA-området delta och arbeta kollektivt som PA-funktioner. Härvid kan både sak- och samverkansaspekter belysas.

Utöver denna systematiska modell för grund- och vidareutbildning bör ett enkelt system för cirkulationstjänstgöring mellan myndigheter för PA-personal skapas. En sådan cirkulation bör kunna ingå i en planerad personalutveckling för varje PA-funktionär och omfatta 3–6 månader/period. SPN avser att närmare studera förutsättningarna härför.

Utbildningsbehov avseende ämnesområden

En konstruktiv arbetsmarknads- och personalpolitik inom det statliga området kräver bl. a. utbildningsinsatser som kan föras vidare på myndigheterna och ingå som en del av ett nödvändigt förändringsarbete. En stor del av dessa utbildningsinsatser är av punktkaraktär och måste snabbt kunna genomföras med stor bredd. Samtidigt utgör de fortbildning för PA-personalen och kan också delvis ingå i konsultinsatser.

SPNs regionkontor har, som tidigare nämnts, stor erfarenhet av sådana insatser som oftast sker i seminarieform. För de närmaste åren förutses därvid behov av större insatser på följande områden

- bemannings- och åtgärdsplanering
- personalrörlighet (rekrytering och omplacering)
- den nya arbetsmiljölagens PA-konsekvenser
- jämställdhetsfrågor (särskilt PA-aspekter)
- personalledningsfrågor
- åtgärder i sysselsättningsfrämjande syfte
- vissa personalutvecklingsfrågor (främst planeringssamtal och planering för personalutveckling)
- kompletterande utbildning i rehabiliteringsfrågor ("SPN 18" och övriga föreskrifter)
- fortsatt utbildning av anpassningsgrupper
- alkohol- och narkotikafrågor.

En förskjutning av tyngdpunkten i insatser bedöms vidare ske mot frågor rörande bemannings- och åtgärdsplanering, jämställdhet, personalutveckling, personalledning och arbetsmiljö. Detta förhindrar dock inte att behoven inom det personalsociala området alltjämt är mycket stora.

Samtliga regionkontor understryker särskilt behoven av breda insatser rörande *personalledning*. Flertalet betonar också jämställdhet, personalutveckling, personalsociala frågor samt den nya arbetsmiljölagen.

En annan typ av fortbildning som starkt efterfrågas är en bred erfarenhets- och kontaktinriktad seminarieverksamhet inom PA-området. I första hand bör dessa avses för personalchefer, PA-handläggare m. fl. Det rör sig här till stor del om en utveckling av den seminarieverksamhet som redan är utprövad och etablerad i vissa regioner (bl. a. Göteborg, Linköping och delvis Stockholm).

De ämnesvis redovisade utbildningsbehoven är som nämnts av fortbildningskaraktär. Det hindrar givetvis inte att de även utgör väsentliga inslag i grund- och vidareutbildning.

Projektinriktad utbildning

Som följd av övergripande personalpolitiska åtgärder inom statsförvaltning liksom av medbestämmandeavtal torde projektinriktad utbildning bli efterfrågad som förändringsmetod såväl i fråga om PA som inom övriga administrativa områden.

Vid SPNs regionkontor har sådana utbildningsinsatser använts i förening med andra metoder såsom rådgivning, konsultinsatser m. m. Erfarenheterna

är genomgående att denna utbildningsform kan vara ett effektivt sätt att överföra PA-kunnande och arbeta med myndighetsvisa problem.

Den gemensamma centrala PA-utbildning som under en femårsperiod genomförts gemensamt mellan PUN/SPN har varit alltmer projektinriktad och byggt på deltagande grupper från myndigheterna. I de 9 utbildningsomgångar som genomförts har c. a. 45 myndigheter deltagit.

Som skäl för genomgång av kursen har myndigheterna sagt sig arbeta eller vilja arbeta med följande.

En allmän utveckling av sin PA-standard	30 %
En allmän kompetenshöjning inom PA-området	27 %
Framtagning av personalpolitiskt program	25 %
Införande av planeringssamtal	7 %
Utveckling av förvaltningsdemokratien, medinflytande	7 %
Övriga PA (ex lagar, avtal, bemanningsplanering, personalutveckling m. m.)	4 %

Även om motiven är allmänt uttryckta visar de att kursen uppfattats som utvecklingsinriktad. Erfarenheterna efteråt bestyrker detta. Vid ca. 3/4 av de deltagande myndigheterna har sålunda ett eller flera utvecklingsprojekt inom PA-området genomförts.

Vi anser att denna utbildningsform fortsättningsvis bör bedrivas av fackmyndigheterna som ett instrument i deras utåtriktade arbete. För SPN:s del innebär det att regionkontoren kan använda denna metod. Det är väsentligt att klarhet erhålles om förutsättningarna härför beträffande partsmedverkan etc. som följd av medbestämmandeavtal.

Förslag till insatser

Tre åtgärder framstår mot bakgrund av ovanstående som särskilt angelägna inom PA-området.

1. Utveckling av en kvalificerad grund- och vidareutbildning för personalchefer och handläggare inom PA-området (se sid. 9 ovan). Varje myndighet bör snarast ha minst en person med sådan bakgrund.
2. Utveckling av den nuvarande PA-utbildningen som bedrivs vid SPN:s regionkontor till en bred och systematisk fortbildningsverksamhet inom hela PA-området (främst erfordras visst resurstillskott).
3. Omfattande satsning på att hjälpa myndigheterna med ledarutveckling genom utarbetande av modeller och läromedel samt utbildning av handledare. Syftet måste vara att samtliga personalledare åtminstone inom en 5-årsperiod får någon form av grundutbildning. Inom SPN:s "PLF-projekt" (Personalledningsfunktionen i statsförvaltningen) bearbetas f. n. dessa frågor. För att nå större effekt bedöms dock en generell satsning vara önskvärd där det centrala utbildningsorganet och övriga administrativa fackmyndigheter medverkar.

3 Utveckling av administrativ grundutbildning

Att utveckla en administrativ grundutbildning för olika nivåer är enligt SPN:s uppfattning en viktig uppgift för ett centralt utbildningsorgan.

SPN förutsätter därvid att en sådan utbildning dels kan byggas upp som ett blocksystem och därmed kan *anpassas* till olika behov, dels också kan ges tillräcklig spridning. Detta innebär att utveckling av läromedel, utbildning av handledare samt strävan mot regionalt eller myndighetsinternt genomförande bör vara viktiga element. PUN:s tidigare erfarenheter torde i övrigt kunna utnyttjas i arbetet.

SPN medverkar gärna med utarbetande av innehåll i en sådan utbildning.

SPN anser också att frågan om aspirantutbildning bör diskuteras närmare. Om denna form av utbildning fortsättningsvis skall bedrivas och vara öppen för större målgrupper är det önskvärt dels att PA-innehållet i dessa utbildningar ses över, dels att frågan om deltagande för PA-personal tas upp. Vidare bör frågan om aspirantutbildningens möjlighet att vara ett medel för övergång från kontors- till handläggaruppgifter behandlas.

4 Minimistandard ifråga om PA-utbildning

Frågan om vissa minimikrav på PA-kunnande (eller annan administrativ kunskap) skall preciseras och fastställas för olika grupper statsanställda är principiellt besvärlig. Problemet sammanhänger nära dels med frågan om s. k. basstandards för myndigheterna i PA-frågor över huvud taget, dels även med debatten om utbildningsmål inom vuxenpedagogiken.

Frågan om s. k. basstandards utreds separat inom SPN i anslutning till PAO-projektet¹.

Allmänt bör strategien att höja myndigheter till en miniminivå i PA-avseende preciseras för att kunna tillämpas. Sålunda bör klarläggas vad som avses med miniminivå ("M-nivå") för att därigenom kunna identifiera myndigheter som ligger därunder ("U-nivå") samt för att kunna prioritera utvecklingsinsatser.

SPN utgår härvid tills vidare från följande beskrivning.

PAU-nivå = höjd nivå = uppnådd "PAU-standard"

M-nivå = miniminivå

U-nivå = icke godtagbar nivå

För att konkretisera bilden måste operationella begrepp införas enligt följande exempel.

Karakteristiskt för myndigheten som ligger under miniminivå är att

- den saknar kunskaper om regelsystem utöver det löpande arbetet
- den saknar kunskaper om PA-hjälpmedel
- den saknar förmåga att hantera PA-hjälpmedel
- den saknar dokumenterad personalpolitik

¹ Personaladministrativ organisation.

- den saknar en PA-funktion eller kompetent bemanning för PA-frågor
- vissa basrutiner (t. ex. för introduktion, rekrytering) saknas eller ej tillämpas.

Karakteristiskt för myndigheter på miniminivå blir då att ordet saknar kan utbytas mot *har viss etc.*

Myndigheter på PAU-nivå karakteriseras av miniminivå och däröver och arbetar med utvecklingsplaner av den typ som PAU skisserar.

Det är uppenbart att ett system med basstandards är behäftat med kriterie- och mätsvårigheter. Basstandards kan också lätt ge PA-frågorna en alltför statisk inriktning. Likväl torde kommande avtal delvis bygga på dylika grunder eftersom det troligen är en framkomlig väg att teckna avtal utifrån.

Ifråga om utformning av utbildningsmål har debatten länge varit livlig bland utbildare. Det är emellertid givet att *intentioner* i en eller annan form finns som grund för planering av de flesta utbildningsinsatser. Det torde därför vara praktiskt och hederligt att beskriva dessa intentioner även om detaljerade formuleringar inte alltid erfordras.

Om minimikrav för PA-kunnande bör och kan föreslås råder delade meningar. De mest framträdande för- respektive nackdelarna synes vara följande:

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
+ ger varje anställd väsentlig information	- svåra att beskriva
+ användbara som underlag för utbildningsplanering och petitaarbete	- Mätbara faktorer kommer att dominera över svåråmätbara
+ kan medverka till en höjd och mer enhetlig PA-standard inom myndigheterna	- främjar en statisk inställning till PA
+ är lämpliga som underlag för avtalsarbete	- förhindrar utvecklingsåtgärder
+ kan underlätta en decentralisering av PA-arbetet inom myndigheterna	- tar ej erforderlig hänsyn till olikheter myndigheter emellan
+ klagör faktiska arbetsgivarkrav på de anställda	

Slutsatsen av denna jämförelse blir följande. Det är svårt att beskriva minimikrav. Detta förhindrar inte att det oftast *finns*, mer eller mindre uttalade, sådana krav. Det bör därför vara rimligt att dessa formuleras öppet. Utan tvekan kan detta befrämja planering av personalutvecklingsinsatser och underlätta kommunikation rörande PA-frågor inom myndigheterna. Det bör vara möjligt att beskriva kraven så att en statisk tolkning minimeras. I realiteten kan man också förvänta sig att kommande avtal i vissa avseenden innehåller sådana formuleringar. En försiktig användning av minimikrav bör därför prövas.

SPN är inte beredd att nu lämna fullständiga förslag till minimikrav för samtliga PA-befattningar. Detta är en fråga som först kan avgöras när utredningsarbetet rörande PAO-frågorna avslutats. Vi har därför begränsat oss till att som exempel definiera vissa kunskapsområden som blir aktuella

för a) PA-handläggare, b) personalledare och c) envar statsanställd tjänsteman (se bilaga).

I KFU (SOU 1976:15) redovisas ett ambitiöst arbete avseende målbeskrivningar för olika grupper av PA-personal (se bilaga 5:1 – 5:12). Som utgångspunkt för ett vidare arbete med beskrivning av minimikrav kan särskilt bilaga 5:12 användas.

Underbilaga. Exempel på viktigare områden för utarbetande av minimikrav avseende PA-kunnande

1. Specialister – dvs. personer med huvudsaklig uppgift att förmedla kunskaper inom PA-området till övrig personal på myndigheten (t. ex. personalchefer och olika typer av PA-handläggare)
 - behöver ha
 - god kunskap om övergripande statlig arbetsmarknads- och personalpolitik
 - god kunskap om myndighetens uttryckta personalpolitik
 - specifik kompetens inom olika delområden av PA (teori, metod) beroende på egen uppgift
 - god kännedom om arbetsrättslagstiftningen och tillämpning av denna
 - kunskap om avtals-, löne- och förhandlingsfrågor
 - god individuell- och socialpsykologisk kunskap
 - kunskap om pedagogiska metoder och informationsteknik
 - kunskap om organisationsteori och metoder för organisationsutveckling
 - kunskap om myndigheter som har parallella arbetsuppgifter (t. ex. SPN, SPV, försäkringskassa, yrkesinspektion)
 - kännedom om fackliga organisationer och deras krav på PA-kunskaper.

2. Personalledare – dvs. personer som fungerar som personalansvariga på alla nivåer
 - behöver ha
 - god kännedom om myndighetens uttryckta personalpolitik
 - kännedom om arbetsrättslagstiftning
 - kunskaper i individual- och socialpsykologi
 - god kännedom om myndighetens personaladministrativa rutiner samt egna PA-uppgifter
 - kunskap om löne- och anställningsvillkor
 - kunskap om arbetsmiljölagstiftning och skyddsarbete
 - god kunskap om vissa PA-tekniker (t. ex. rekrytering, introduktion, planeringssamtal, samtalsmetodik, omplacering)
 - kännedom om fackliga organisationer och deras krav på PA-kunskaper.

3. Varje statsanställd

- behöver ha
- kännedom om statsförvaltningens och myndighetens personalpolitik
 - kännedom om myndighetens PA-handläggning i stort
 - kännedom om alla PA-rutiner som berör honom själv vid myndigheten
 - kännedom om löne-och anställningsvillkor motsvarande SPN:s skrift "Nyanställd".

Bilaga 2 Förvaltningsrättslig utbildning

1 Det förvaltningsrättsliga utbildningsområdet

1.1 *Allmänt*

I avsikt att försöka bestämma ramarna för en förvaltningsrättsligt inriktad utbildning för statstjänstemän lämnas här en redovisning för det förvaltningsrättsliga området. I redogörelsen har därför utelämnats sådant som bedömts vara av inget eller ringa intresse för utbildningen.

1.2 *Förvaltningsrätt*¹

Förvaltningsrätt omfattar främst rättsreglerna för den offentliga förvaltningen. Till förvaltningen räknas emellertid inte de högsta statsorganens (dvs. regeringens och riksdagens) verksamhet och inte heller domstolarnas verksamhet (rättskipningen). Vad som återstår av statlig (och kommunal) verksamhet kallas förvaltning.

Förvaltningsrätten kan emellertid inte bestämmas enbart med hjälp av begreppet offentlig förvaltning. Förvaltningsrätten omfattar inte bara regler om myndigheternas organisation och verksamhet utan också regler för medborgarna. Den viktigaste gruppen av förvaltningsrättsliga regler utgör samtidigt normer för både myndigheterna och medborgarna och bestämmer sålunda dessas inbördes relationer. Vid sidan härav finns dels rent interna regler om myndigheternas organisation och verksamhet, dels regler som enbart riktar sig till medborgarna och sanktioneras av straffstadganden, vilkas tillämning ankommer på de allmänna domstolarna. Att dessa straffsanktionerade regler hänförs till förvaltningsrätten kan motiveras med att de står i ett sakligt sett intimt samband med regler som tillämpas av förvaltningsmyndigheterna och att de gäller medborgarnas förpliktelser mot det allmänna.

Förvaltningsrätten indelas i allmän och speciell förvaltningsrätt. Inom den allmänna förvaltningsrätten behandlas problem som är gemensamma för hela förvaltningsrättens område, i synnerhet frågor om förvaltningens organisation och verksamhetsformer. Huvudvikten läggs vid de processuella reglerna och reglerna om det förvaltning rättsliga förfarandet i övrigt.

Den speciella förvaltningsrätten behandlar såväl materiella som processuella problem för de särskilda förvaltningsgrenarna. Den brukar indelas i politiförvaltningsrätt (angående allmän ordning och säkerhet m. m.), eko-

¹ Källa: Strömberg: Allmän förvaltningsrätt.

nomiförvaltningsrätt (näringsrätt) och socialförvaltningsrätt (angående sociala understöd, administrativa frihetsberövanden m. m.).

1.3 *Det förvaltningsrättsliga förfarandet*

Reglerna om det förvaltningsrättsliga förfarandet inom statsförvaltningen återfinns dels i för hela statsförvaltningen gemensamma författningar, dels i för varje förvaltningsgren speciella författningar och andra bestämmelser. Bland den förstnämnda kategorin av författningar är förvaltningslagen (1971:290) den viktigaste vid sidan av de grundläggande reglerna i 11 kap. regeringsformen. I förvaltningslagen regleras ärendenas handläggning och däri finns också regler om jäv, avgörandenas form, fullföljdshänvisning och besvär. Förvaltningslagen är emellertid tillämplig endast på det ickeprocessuella förvaltningsförfarandet. För rättskipningen vid regeringsrätten, kammarrätt, fastighetstaxeringsrätt, skatterätt och länsrätt gäller istället reglerna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

För förvaltningsförfarandet inom statsförvaltningen finns också regler i ett stort antal andra författningar med generell räckvidd. Regler om offentlighet och sekretess (bland annat reglerna om allmänna handlingars offentlighet) finns i sekretesslagen (1937:249), bestämmelser om skriftväxlingen m. m. i ett flertal författningar¹ och bestämmelser om myndigheternas serviceskyldigheter i servicecirkuläret till statsmyndigheterna (1972:406).

I de för varje förvaltningsgren eller varje myndighet speciella bestämmelserna återfinns ofta regler om t. ex. former för beslutsfattande, beslutsförhet, föredragningskyldighet, närvarorätt vid beslutsfattande, reservationsrätt och reservationskyldighet, delegation av beslutanderätt samt registrering och expediering.

1.4 *Statstjänstemans ställning och ansvar*

Ett viktigt avsnitt inom förvaltningsrätten rör statstjänstemannens ställning och ansvar. Häri ryms frågor om tystnadsplikt, arbetstid, arbetskyldighet, förflyttningsskyldighet, bisysslor m. m. Hit hör också frågor om tjänstestruktur och anställningsförhållanden. Sett i ett vidare perspektiv kan hit också föras frågor om saklighet och opartiskhet i tjänsteutövningen. Dessa frågor skulle kunna sammanfattas under begreppet tjänstemannarätt.

Reglerna i dessa frågor återfinns i ett stort antal författningar och i vissa fall – t. ex. beträffande arbetstid – även i avtal. De grundläggande bestämmelserna finns redan i regeringsformen (se t. ex. 1 kap. § 8). De kompletteras av bl. a. lagen (1976:600) om offentlig anställning och anställningsförordningen (1965:601).

Det straffrättsliga ämbetsansvar, som tidigare kunde utkrävas av statstjänstemän, är numera avskaffat. Ett nytt sanktionssystem har införts. Detta har så nära som möjligt anknutits till den privata arbetsmarknadens sanktionssystem. De skillnader, som alltjämt finns, beror främst på två förhållanden. Det ena är den offentliga tjänstens särart. Det andra är det särskilda anställningsskydd, som sedan länge varit etablerat för den offentliga tjänstens del. Straffrättsliga sanktioner har inte ansetts helt kunna avvaras med hänsyn till att samhällsmedlemmarna har ett väsentligt intresse av att of-

¹ Se t. ex. SFS 1916:338, 1927:380, 1964:504, 1961:590 och 1972:407.

fentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt. Kriminaliseringen har emellertid begränsats till de allvarligaste angreppen mot detta intresse och omfattar numera bara oriktig myndighetsutövning samt liksom tidigare de särskilda brotten motbrott och brott mot tystnadsplikten (se 20 kap. brottsbalken). Medan således tidigare hela ämbetsutövningen i offentlig tjänst var straffrättsligt sanktionerad är det numera alltså endast myndighetsutövningsfunktionen som är det. I stället finns ett i kap. 10 lagen om offentlig anställning reglerat disciplinansvar för bl. a. statstjänstemännen. Disciplinpåföljd får läggas statstjänsteman för tjänsteföreseelse, nämligen om tjänstemannen uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom i hans anställning och felet ej är ringa.

Statstjänstemans skadeståndsansvar är numera kraftigt begränsat. I praktiken kan det bli fråga om skadeståndsansvar endast i undantagsfall. Reglerna om detta återfinns i skadeståndslagen (1972:207). Enligt denna lag skall staten i de flesta fall ersätta skador som vållas av statstjänsteman genom fel eller försummelse i tjänsten. Den enskilde tjänstemannen är ekonomiskt ansvarig för sådan skada endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter.

Statstjänstemän har i vissa fall ett s. k. ämbetsskydd. Detta framgår bland annat av reglerna om straff för våld och hot mot tjänsteman m. m. i 17 kap. brottsbalken.

Till det ifrågavarande avsnittet av förvaltningsrätten bör också hänföras regler om tjänstetillsättning, uppsägning, avskedande m. m. samt regler om åtal, åtalsanmälan och avstängning. Reglerna om den tillsyn, som utövas av justiteombudsmännen (JO) och justitiekanslern (JK), bör också föras dit.

1.5 Förvaltningsrätt och arbetsrätt

Från att tidigare ha varit juridiska discipliner, som på den statliga förvaltningens område endast tangerat varandra, har förvaltningsrätten och arbetsrätten alltmer kommit att gå in i varandra inom denna samhällssektor. Inom den statliga förvaltningens område har således den förvaltningsdemokratiska utvecklingen skapat nya förvaltningsrättsliga situationer. Författningar som lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, lagen (1976:600) om offentlig anställning, lagen (1974:12) om anställningsskydd, lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning och lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen kan därför – åtminstone i personalutbildningssammanhang – delvis hänföras till det förvaltningsrättsliga området. Särskilt gäller detta de regler i de författningar (kompletterade av avtal) som direkt påverkar tjänstemännens ställning eller ansvar eller som eljest berör den förvaltningsrättsliga verksamheten mera direkt.

1.6 Materiella regler

Inom den speciella förvaltningsrättens område finns i både ett mycket stort antal författningar och i vissa kollektivavtal och andra avtal materiella regler,

som skall tillämpas inom den statliga förvaltningens verksamhet. Dessa regler har ofta låg allmängiltighet, dvs. de rör ofta endast en mycket liten del av förvaltningen och är tillämpliga i inte alltför ofta förekommande situationer. Även om dessa materiella regler helt ligger inom det förvaltningsrättsliga utbildningsområdet torde det vara omöjligt med hänsyn till deras omfattning att täcka in dem i en gemensam utbildning. Detta område behandlas därför inte närmare här.

2 Huvuddrag i en förvaltningsrättsligt inriktad utbildning för statstjänstemän

2.1 *Allmänt*

En förvaltningsrättsligt inriktad utbildning för statstjänstemän bör ha två syften. Dels skall den från allmänhetens synpunkt säkerställa att tjänstemännen erhåller, vidmakthåller eller vidareutvecklar sådana kunskaper och erfarenheter att rättssäkerheten i den statliga förvaltningen kan upprätthållas, dels från den enskilde tjänstemannens synvinkel säkerställa att denne har tillräckliga kunskaper för att på ett tillfredsställande och säkert sätt fullgöra sina uppgifter och därmed undgå att drabbas av disciplinära, straffrättsliga eller skadeståndsrättsliga sanktioner för felaktigt handlande.

Mot denna bakgrund är det angeläget, att en förvaltningsrättsligt inriktad utbildning för statstjänstemän koncentreras på frågor rörande det förvaltningsrättsliga förfarandet (inklusive verkställighetsfrågor), offentlighetsekretess och tystandsplikt, tjänstemans åligganden och ansvar (straff- och skadeståndsrättsligt) samt det förvaltningsrättsliga sanktionssystemet. Även frågor rörande den statliga förvaltningens organisation och verksamhetsformer, samverkan med samhället i övrigt, skriftspråket i förvaltningen, registrering och arkivering och myndigheternas serviceskyldighet bör ingå.

Det som behandlats ovan avser främst allmän förvaltningsrätt. Självfallet bör också utrymme ges åt utbildning i speciell förvaltningsrätt, främst i form av påbyggnadsutbildning.

Ett viktigt moment i alla förvaltningsrättsliga studier bör vara kunskaper om rättskällorna. Förmågan att själv finna tillämplig förvaltningsrättslig materia bör särskilt beaktas. Självfallet måste ambitionen anpassas till utbildningens nivå. All personal bör emellertid i någon utsträckning själv kunna finna ledning i rättskällorna för sitt praktiska handlande.

2.2 *Utbildningens uppbyggnad*

En förvaltningsrättsligt inriktad utbildning för statstjänstemän har flera olika målgrupper med sinsemellan olikartade behov och förutsättningar.

Utbildningen bör därför organiseras så att de olika behoven kan tillgodoses och att de olika gruppernas förutsättningar beaktas. Det är också viktigt att ta tillvara de olika gruppernas erfarenheter. I åtskilliga delar torde utbildningen kunna vara gemensam. Härigenom skulle också olika målgruppers tidigare utbildning och erfarenheter kunna komma övriga grupper till godo.

Mot denna bakgrund ter det sig naturligt, att utbildningen organiseras i grundläggande utbildning och påbyggnadsutbildning. Den grundläggande utbildningen riktar sig således till nyanställda, såväl handläggare som biträdespersonal. För personal med juridisk utbildningsbakgrund bör anordnas en särskild utbildning med inriktning på det praktiska förfarendet och på tillämpning av förvaltningsrättens regler. För övrig personal torde utbildningen däremot kunna vara gemensam och av mera allmänt förvaltningsrättslig art. Den bör syfta till att introducera i den statliga förvaltningens organisation och verksamhet. Eventuellt skulle kunna övervägas att dela denna utbildning i två avsnitt, varav det första är gemensamt för de nämnda målgrupperna medan det senare är differentierat. Härigenom kan utbildningen i det senare avsnittet bättre anpassas till målgruppernas arbetsuppgifter. Vad gäller utbildningens innehåll i övrigt hänvisas till vad som anförts ovan.

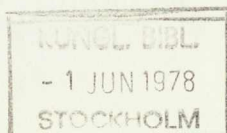
Påbyggnadsutbildningen bör organiseras som ett större antal utbildningsblock, som kan kombineras med hänsyn till bl. a. tjänst och arbetsuppgifter. Utbildningen kan då bättre anpassas till den enskilde tjänstemannens tidigare utbildning och erfarenheter. Utbildningen bör vara organiserad så att vissa block innehåller mera allmän förvaltningsrättslig utbildning medan andra är stark specialiserade. Ett stort antal block med inriktning på den speciella förvaltningsrättens olika ämnesområden måste tillhandahållas. Genom kombination av sådana block ges möjlighet till stor variation även i specialiserade utbildningsvägar.

En utbildning av nu beskrivet slag kan självfallet inte åstadkommas genom traditionell kursverksamhet i myndighetens egen regi. I stället måste samhällets resurser på utbildningsområdet tas i anspråk och kombineras med myndighetens egna insatser. De senare bör också i hög grad inriktas på andra utbildningsformer än de traditionella. Studiecirkelverksamhet, distansundervisning och studier med hjälp av centralt producerade läromedel bör t. ex. kunna utnyttjas.

Det kan i detta sammanhang vara värt att erinra om att det inom det allmänna utbildningsväsendets ram i dag finns ett stort utbud av kurser med förvaltningsrättsligt innehåll. Framst gäller detta högskolornas utbud av kortare kurser. Dessa kurser bör kunna utgöra inslag i förvaltningsrättsligt inriktad personalutbildning. Möjligheterna att samverka inom personalutbildningen med andra organisationer – offentliga och enskilda – bör också tillvaratas.

Kronologisk förteckning

1. Stat-kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat-kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat-kyrka. Bilaga 2-12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2-4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor-åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. B.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningsvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.
36. Arrenderätt 1. Ju.
37. Hotell- och restaurangutredningen. H.
38. Jämställdhet i arbetslivet. A.
39. Föräldraförsäkring. S.
40. Tvistlösning på segmentområdet. H.
41. Statlig personalutbildning. B.



Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

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

Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälsa- och sjukvårdspersonalen. [26]
Föräldraförsäkring. [39]

Kommunikationsdepartementet

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

Ekonomidepartementet

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

Budgetdepartementet

Statlig personalutbildning. [41].

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömnings-
underlag. [4]
Praktikfrågor-åtgärder i ett kort perspektiv. [15]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för fram-
tid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]

Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]
Hotell- och restaurangbranschen. [37]
Tvistlösning på konsumentområdet. [40]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2.
Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors
förvärvsarbete och förvärvshinder. [28]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]
Jämställdhet i arbetslivet. [38]

Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

Industridepartementet

Energi. [17]

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat-kyrka grupp. 1. Stat-kyrka. Ändrade relationer
mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat-kyrka. Bilaga 1.
Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat-kyrka. Bilaga 2-12.
Utredningar i delfrågor. [3]
Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och försam-
lingar. [32]
Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati.
[35]

KUNGL. BIBL.
- 1 JUN 1978



LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04122-7
ISSN 0375-250X