En styrande krigsorganisation

Om avsikterna med LEMO-reformen

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1995:129

Betänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur

En styrande krigsorganisation

Om avsikterna med
LEMO-reformen

SOU
1995:129

Betänkande av Utredningen för utvärdering
av försvarets ledning och struktur

A: Ref KB
Occ SOU
66

Statens offentliga utredningar
1995:129
Försvarsdepartementet

En styrande krigsorganisation

Om avsikterna med LEMO-reformen

Delbetänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08–790 09 86
Telefon: 08–405 24 81

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20113-5
ISSN 0375-250X

INNEHÅLL

Innehåll 1

1 Inledning, sammanfattning och några slutsatser 7
1.1 Att utreda målmedvetet 7
1.2 LEMO-reformen 9
1.3 Den komplexa målbildens problem 10
1.4 Utvärdering kräver målprecisering 11
1.5 Mitt uppdrag 12
1.6 Slutsatser 13
1.7 Rapportens innehåll 14
1.8 LEMO-reformens avgränsningar 15

2 Dokumenten 19
2.1 Vad är ett mål? 19
2.2 LEMO-direktiven 21
2.2.1 Bakgrund till direktiven 21
2.2.2 Problembilden i direktiven 21
2.2.3 LEMO-utredningens förväntade prestationer 22
2.2.4 Förväntade effekter 23
2.3 LEMO:s betänkanden 27
2.3.1 Målen i LEMO:s första betänkande 27
2.3.2 Målen i övriga betänkanden 30
2.3.3 Utredarens kommentarer till målen 31
2.3.4 Bedömning av utredningens målprioritering 32
2.4 Propositioner 33
2.4.1 Proposition om Försvarsmaktens ledning 34
2.4.2 Försvarsdepartementets styrprojekt 35

2.4.3 Proposition om högkvarterets organisation 36
2.4.4 Övriga propositioner 38
2.4.5 Kvantitativa besparingar i betänkanden och propositioner 39
2.5 Utskottsutlåtanden 41
2.5.1 1992 41
2.5.2 1993 42
2.5.3 Kommentarer till utskottsutlåtandena 43
2.6 Bedömning av målkedjan 43
2.6.1 Hur har målen utvecklats? 43
2.6.2 LEMO:s huvudmål 45

3 Intervjuer 49
3.1 Om intervjuundersökningen 49
3.2 Vilka problem skulle LEMO-reformen lösa? 50
3.3 Måldiskussion och målkonflikter 56
3.4 Vilka mål bedömer de intervjuade som viktigast? 67
3.5 De intervjuades tankemodeller 73
3.5.1 Tre alternativa teorier 73
3.5.2 Teorier som prioriterar vart och ett av de fem målen .. 75
3.6 Målen har en svag ställning 77

4 Val av perspektiv 81
4.1 Perspektivets betydelse för utvärderingen 81
4.2 Rekonstruktion av målbilden 85
4.3 Den styrande krigsorganisationen som organisationsprincip 89
4.3.1 Styrningen styr strukturen 89
4.3.2 Två organisationer i en 91
4.3.3 Den politiska styrningen efter sammanslagningen 95
4.3.4 Hur styrs professionella organisationer? 97
4.3.5 Den regionala principen 99

5 Slutsatser ... 101
5.1 Direktivens prestationskrav på LEMO-utredningen ... 101
5.2 LEMO:s viktigaste effektmål ... 102
5.3 Måltänkande har tillämpats ... 102
5.4 Målen har utvecklats ... 103
5.5 Måltänkandet har brister ... 104
5.6 Konsekvenser av målet "en styrande krigsorganisation" 105

Bilaga ... 107

Till statsrådet och chefen
för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 12 januari 1995 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet, Thage G Peterson, att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen som särskild utredare generaldirektören Lars Jeding. Som sakkunniga förordnades departementsråden Birgitta Heijer och Ann-Sofie Löth, dåvarande planeringschefen Dan Ohlsson och departementssekreteraren Katrin Westling Palm. Som experter förordnades revisionschefen Inge Danielsson, organisationsdirektören Marja Lemne, fil. kand. Björn Sylvén, departementssekreteraren Ulrika Lindström, översten av 1. graden Svante Kristensson och avdelningschefen Sven Rune Frid. Dan Ohlsson entledigades i samband med utnämning till statssekreterare och Katrin Westling Palm förordnades som expert i samband med utnämning till biträdande kronodirektör. Till sekreterare förordnades ekon. dr. Arne Granholm (huvudsekreterare) och ämnessakkunnige Sten Johansson som senare ersattes (p.g.a. FN-uppdrag) av avdelningsdirektören Kristina Eklund. Till biträdande sekreterare förordnades Lena Niesink.

Utredningen har antagit namnet Utvärderingen av försvarets ledning och struktur (UTFÖR).

Jag har bedömt det nödvändigt för det fortsatta utvärderingsarbetet att klargöra motiven och målen för detta omfattande reformarbete i svensk statsförvaltning. Utredningen överlämnar härmed ett första delbetänkande (SOU 1995:129) En styrande krigsorganisation i vilket LEMO-reformens mål analyseras och preciseras.

I senare delbetänkanden redovisas utvärderingen av LEMO:s metodik, av faktiskt vidtagna förändringar i organisation och resurser samt av effekter av dessa förändringar, t.ex. på styrningen av försvaret. Utredningens slutbetänkande kommer att innehålla eventuella förslag till justeringar av struktur och styrning med anledning av utvärderingarna.

Stockholm i december 1995

Lars Jeding

/ Arne Granholm

1 Inledning, sammanfattning och några slutsatser

1.1 Att utreda målmedvetet

Målet för vårt lands totalförsvar är att vara fredsbevarande. Det militära försvaret, som en del av totalförsvaret, har till mål att kunna möta ett väpnat angrepp. Att arbeta med mål är en känd metod inom försvaret, liksom numera inom statsförvaltningen i sin helhet.

I styrningen av statliga myndigheter används målformuleringar som hjälpmedel för regeringens styrning av förvaltningen, för att ge underlag för prioriteringar, inrikta en verksamhet, motivera personalen och utkräva ansvar.

Mål kan formuleras för en organisations eller sektors verksamhet, t.ex. försvaret. Mål kan också gälla ett projekt eller en förändring, vilket detta betänkande handlar om.

När en utrednings mål skall beskrivas kan man utgå från åtminstone fyra olika slags dokument, som också anger fyra viktiga faser i utrednings- och verksamhetsförloppet:

- direktiv,
- betänkande,
- proposition,
- utskottsutlåtande och riksdagsbeslut.

Dessa faser kan beskrivas som förberedande - i ett följande skede kommer sedan regeringens formella beslut och eventuellt ytterligare preciseringar t.ex. i regleringsbrev och i förordningar.

Målens roll blir olika beroende på vilken fas man talar om. Medan direktivens mål i första hand avser att styra själva utredningsarbetet borde betänkandenas mål i högre grad gälla hela förändringsprocessen. Man kan vidare förvänta sig att propositionernas målskrivningar präglas

av att de är auktoritativa beslutsdokument vilket, exempelvis, kan leda till större vaghet beroende på nödvändigheten att kompromissa i jämförelse med en utrednings möjlighet att inta en mer principiellt renodlad hållning. Riksdagsbeslutens målformuleringar blir aktuella först i politiskt känsliga frågor där riksdagsmajoriteten intar en från regeringen avvikande ställning. Ser man på en typisk statlig förändringsprocess som helhet, intar målformuleringarna i propositionerna en särställning, genom att de både har en auktoritativ funktion och vanligen är utförliga.

Användningen av målformuleringar blir annorlunda i en förändringsprocess som inkluderar en offentlig utredning än i det löpande förvaltningsarbetet. Varje utredning är unik och kommunikationsvägarna korta. Det centrala måldokumentet under själva utredningen är givetvis direktiven men utredningsarbetet styrs både på formella och informella vägar och präglas framförallt av den kommitté, den utredare och det kansli som arbetar med utredningen.

Utrymmet för en stark utredare att fylla ut allmänna direktiv med egna mål och strävanden är stort, vilket också kan vara avsikten. Regeringen kan tillsätta utredningar för att få nya infallsvinklar på verksamhetsområden. Att studera relationen mellan mål och verksamhet i det statliga utredningsarbetet är därför mer intrikat än i det mer formellt reglerade förvaltningsarbetet.

Målen för LEMO-utredningen (utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret, 1991-93), som är ämnet för detta delbetänkande, framgår naturligtvis i första hand av direktiven. Talar man om "målen för LEMO-reformen" och inte bara målen för utredningen, bör även målformuleringar i betänkandena själva liksom framförallt de propositioner och riksdagsutlåtanden som följer på betänkandena beaktas.

Innan redogörelsen för målanalysen fördjupas kan det vara skäl att kort beröra något om vad LEMO-reformen resulterade i.

1.2 LEMO-reformen

Den 1 juli 1994 bildades myndigheten Försvarsmakten och blev därmed Sveriges största statliga myndighet med cirka 30 000 anställda. Dessutom tillkommer cirka 12 000 reservofficerare. Förändringen var ett, av flera, resultat av LEMO-utredningen. Chefen för Försvarsmakten, överbefälhavaren, blev en chef "i linjen", överordnad de anställda inom Försvarsmakten, på samma sätt som andra statliga myndighetschefer. Man kan jämföra med överbefälhavarfunktionen i USA, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, som endast har en samordnande funktion i förhållande till försvarsledningen i övrigt och en rådgivande funktion i förhållande till presidenten. Mycket få västländer har en ÖB med så stora befogenheter i fredstid som den svenska.

Att ÖB:s förstärkta ställning och den nya organisationen i övrigt kan tolkas som en radikal förändring framgår av att avgående ÖB, Bengt Gustafsson inför uppställda soldater och officerare uttalade (enligt Östersunds-Posten den 16 juni 1994):

"Vi blir på nytt en krigsmakt. Det går på nytt att ge order."

Sammanslagningen av myndigheterna gjorde det nu möjligt för ÖB att även formellt bestämma över myndigheter som tidigare (formellt) lytt direkt under regeringen. Dåvarande försvarsministern Anders Björck sa till Dagens Nyheter (2 juli):

> "Omstruktureringen är den största i modern tid i statsförvaltningen. Tidigare var läget oklart och i vissa avseenden var ÖB:s maktbefogenheter begränsade. Nu blir det ett klarare ansvarsförhållande."

Den nye ÖB, Owe Wiktorin, uttalade sig i samma DN-referat:

> "Jag ser inte förändringarna i första hand som en maktförstärkning. ÖB-jobbet är ingen enmansföreställning. Men nu när vi är en myndighet innebär det att när ett beslut är fattat måste man lojalt följa det på chefsnivå".

Exempel på andra viktiga LEMO-förändringar var en ökad målorientering av regeringens styrning av försvaret. Vidare gjordes gränserna klarare mellan Försvarsmakten och de s.k. stödmyndigheterna, som nu i större utsträckning skulle styras genom uppdrag från

Försvarsmakten. Sammantaget avlämnade LEMO-utredningen under 1991-93 sju SOU-betänkanden och ett antal skrivelser innehållande ett 40-tal olika förslag varav huvuddelen sedan återkom i propositioner och beslöts av riksdagen.

1.3 Den komplexa målbildens problem

LEMO:s utredningsförlopp, med ett stort antal betänkanden, skrivelser och förslag på relativt kort tid, tyder på en målmedveten utredare. Det stora genomslag som LEMO-reformen fick i form av verkliga förändringar tyder på målmedvetenhet även hos dem som omsatte utredningens förslag i beslut och faktiska åtgärder. Ett annat skäl att tro på förekomsten av tydliga mål är den flitiga användningen av LEMO-begreppet. Förkortningen LEMO dyker upp ett 50-tal gånger i budgetpropositioner (eller motsvarande dokument) under fyra års tid. De som använde begreppet måste ha uppfattat dess innehåll som distinkt och betydelsebärande.

Men det finns samtidigt skäl att anta att målbilden var mycket sammansatt. LEMO-reformen var omfattande, involverade många personer och myndigheter och har behandlats i ett stort antal utredningar och propositioner sedan 1991. Direktiv och propositionstexter är förhållandevis ordrika just när mål och avsikter skall beskrivas. Texterna innehåller ett stort antal målformuleringar, på olika abstraktionsnivåer, ofta överlappande och med olika variationer på liknande teman. Redan det faktum att all denna mångfald sammanfattas i en förkortning på fyra bokstäver antyder att begreppet LEMO använts som en generell symbol. Det har verkat som om begreppet har ett självklart och tydligt innehåll, men det behöver inte alls vara så.

För att komma underfund med vilka mål som framförallt har varit styrande, har UTFÖR intervjuat 45 involverade personer. Därmed har ett nytt moment införts i målanalysen, nämligen en subjektiv bedömning i efterhand av vad som verkligen var styrande. Det visar sig att det finns

en stor spännvidd mellan vad de intervjuade uppfattar som de viktigaste målen.

Nu är detta ingenting ovanligt. Offentliga utredningar, liksom allt omfattande förändringsarbete, arbetar ofta mot en oklar och komplex målbild. Utredningsarbetet har likheter med forskning i det avseendet att utredandet i sig syftar till att klargöra målen.

Ett annat skäl till svårigheten att tillämpa målstyrning är att de som leder ett förändringsarbete – och LEMO-reformen är i hög grad en förändringsprocess – inte alltid kan vara helt distinkta om vart man syftar. Det finns ett pedagogiskt behov av att arbeta med allmänna mål och visioner, som successivt konkretiseras i syfte att involvera de berörda personerna i förändringsarbetet. Detta sker enklast genom att ett antal nyckelpersoner upplever att de är delaktiga i den successiva konkretiseringen. Skarpskurna mål kan försvåra förändringsarbetet.

1.4 Utvärdering kräver målprecisering

Om utrednings- och förändringsarbete är svårt att målstyra på ett strikt sätt, och man därför inte kan kräva preciserade mål i ett utredningsarbete, så gäller motsatsen vid en efterföljande utvärdering. Vill man ta reda på om förändringen lyckats eller inte, då krävs ett kriterium på framgång.

På ett ytligt plan framgår LEMO-utredningens mål av direktiven. Syftet är att föreslå

- en ny ledningsorganisation,
- en rationell och effektiv myndighetsstruktur samt
- att redovisa konsekvenserna av besparingar på cirka en tredjedel av ledningsresurserna i fred.

Det behövs ingen omfattande utvärdering för att klarlägga att LEMO-utredningen lyckats mycket väl med direktivens uppdrag. Ledningsorganisationen ändrades radikalt som vi såg ovan, liksom myndighetsstrukturen. Av direktiven framgår bland annat att ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelningen skall bli klarare. Även detta kan enkelt

följas upp genom att gränserna mellan Försvarsmakten och de s.k. stödmyndigheterna blivit skarpare dragen än förut. LEMO:s egna besparingskalkyler, som delvis upprepas i propositionerna, anger att även besparingsmålet har goda utsikter att uppnås.

Därmed kan det uppdrag som formulerades i direktiven sägas ha uppfyllts.

Dessvärre kommer man inte mycket längre i en utvärdering utan att få ytterligare information om målbilden som också innehåller svårmätta variabler som indikeras av orden "rationell och effektiv". I en verksamhet vars framgång normalt mäts kontinuerligt och objektivt, t.ex. företag på en marknad eller offentliga verksamheter med tydliga prestationer, är utvärdering av förändringar ett mindre problem. I försvaret där framgång vanligen mäts hypotetiskt (att stå emot ett fientligt angrepp) krävs stödjande kriterier. Syftet med detta betänkande är att klarlägga hur denna målbild såg ut för att just möjliggöra utvärdering.

1.5 Mitt uppdrag

Den 12 januari 1995 fastställde regeringen direktiven för en uppföljning av 1990-talets omstruktureringar inom försvaret (Dir 1995:4). Huvuddelen av omstruktureringen hänför sig till LEMO-reformen men även övriga förändringar innefattas i mitt uppdrag att utvärdera. Utredningen har tagit namnet Utvärdering av försvarets ledning och struktur, UTFÖR.

Detta första delbetänkande är ett första steg i utvärderingen av LEMO-reformen, innebärande en analys av dess mål. Avsikten är att det fortsatta utvärderingsarbetet skall kunna utvärdera utfall och effekter mot dessa avsikter.

I det fortsatta arbetet kommer följande utvärderingar att göras:

- Utvärdering av faktiska förändringar, dvs: Vilka faktiska förändringar har vidtagits som resultat av LEMO-reformen? Vilka besparingar har gjorts? Vilka omflyttningar och neddragningar av personal har skett?

På vilka villkor och med vilken framgång har avvecklingsarbetet genomförts?

- Utvärdering av effekter av typen: Har krigsorganisationen blivit styrande? Har ledningsorganisationen blivit effektivare? Har uppdragsmodellen förbättrat Försvarsmaktens styrning av stödmyndigheterna?
- Utvärdering av LEMO:s arbets- och förändringsmetod.

En slutrapport planerad till sommaren 1996 kommer att innehålla förslag till tänkbara justeringar inför framtiden.

1.6 Slutsatser

Den hittillsvarande analysen har visat att målen för reformarbetet uppfattats mycket olika av berörda parter i förändringsarbetet. Det måste självfallet vara svårt att få ett tydligt svar på frågan om ett reformarbete lyckats eller ej om målbilden uppfattas så olika. Med tanke på den analys som redovisas i detta delbetänkande är det nödvändigt att statsmakterna ännu tydligare än hittills klargör förutsättningarna för mer omfattande sturukturförändringar och kraven på styrning.

Försvarsmaktens chefer prioriterar, enligt de intervjuer som gjorts, mycket starkt "den styrande krigsorganisationen" som LEMO:s ledande mål. Även övriga kategorier, dvs. politiker, stödmyndigheter och departementstjänstemän, prioriterar den styrande krigsorganisationen men inte alls i samma höga utsträckning. För politikerna väger besparingsmålet nästan lika tungt som målet den styrande krigsorganisationen, medan detta mål väger mycket lättare hos övriga grupper. Det finns även skillnader med avseende på övriga mål. I ett senare betänkande kommer dessa frågor med förslag till åtgärder att redovisas.

Den styrande krigsorganisationen framstår som LEMO-reformens ledande mål. Detta bygger dels på att måldokumenten framhäver detta mål, dels på att en övervägande del av intervjuade från alla kategorier prioriterar det.

Därmed har syftet med detta delbetänkande uppnåtts, nämligen att ge en grund för UTFÖR:s följande utvärderingar av LEMO-reformen.

1.7 Rapportens innehåll

Kapitel 1 innehåller en kortfattad sammanfattning av rapportens slutsatser samt en allmän beskrivning av omstrukturerings- och utvärderingsarbetet inom Försvarsdepartementet.

Kapitel 2 beskriver "målkedjan", dvs. de målformuleringar som finns i direktiv, betänkanden, propositioner och utskottsutlåtanden. Resultatet blir en mycket rikhaltig målkatalog som koncentreras till fem effektmål:

- övergång till en resultatorienterad styrning,
- mer uppdragstänkande och en tydlig uppdelning i beställar- och utförarroller,
- undvikande av särlösningar för försvaret (i jämförelse med civila myndigheter),
- en styrande krigsorganisation samt
- besparingar, generellt sett motsvarande 1/3 av de totala ledningsresurserna i fred.

Kapitel 3 beskriver en intervjuundersökning bland 45 ledande personer inom försvarssektorn, civila och militärer, uppdelade på fyra kategorier:

- den politiska nivån,
- Försvarsmakten,
- övriga myndigheter inom totalförsvaret, framförallt stödmyndigheterna samt slutligen
- tjänstemän särskilt vid Försvarsdepartementet men ett par fall andra statliga befattningshavare med nära kontakter med försvaret.

En iakttagelse är att problembilden är relativt stabil och likartad hos samtliga fyra kategorier men att de intervjuades målbild, dvs. vilka var LEMO-reformens viktigaste avsedda mål (effekter), är splittrad. Men det är ganska tydligt att en styrande krigsorganisation uppfattas som det

mest prioriterade målet och undvikande av särlösningar som det minst prioriterade.

Kapitel 4 beskriver hur fyra av LEMO:s viktigaste förändringar kan bedömas olika med avseende på vilket perspektiv man väljer:

- sammanslagningen av 95 militära myndigheter till en,
- integrereringen av fyra centrala staber till ett högkvarter under en gemensam chef, ÖB,
- omvandlingen av Försvarets Materielverk till Försvarsmaktens uppdragsmyndighet,
- åtskiljande av brukande och ägande av försvarets mark, anläggningar och lokaler (MAL) med Fortifikationsverket som statlig ägarföreträdare.

Kapitlet innehåller också en "rekonstruktion" av LEMO:s målbild. Utifrån målet att göra krigsorganisationen styrande beskrivs hur de övriga målen, eller snarare medlen, samverkar mot detta prioriterade mål. Vidare diskuteras den styrande krigsorganisationen som ett begrepp och hur det kan tolkas som ett hjälpmedel att förstå Försvarsmaktens organisationsproblem. Försvarsmakten förenar två organisationer, nämligen en i fred och en i krig. Det är inte helt lätt att göra krigsorganisationen styrande. Ett annat problem som tas upp är att LEMO-reformens förstärkning av Försvarsmaktens ledningsorganisation bör motsvaras av den politiska nivåns styrande förmåga.

Kapitel 5 för fram de viktigaste slutsatserna.

Bilagan skildrar förhistorien till LEMO inom olika problemområden. Vidare beskrivs de viktigaste beslutade förändringarna.

1.8 LEMO-reformens avgränsningar

LEMO:s direktiv beslutades av regeringen den 20 juni 1991. Förre statssekreteraren och generaldirektören Gunnar Nordbeck utsågs till ordförande och rationaliseringschefen Åke Hjalmarsson till huvudsekreterare. Redan ett halvt år senare, i december 1991, lades det första

betänkandet fram, "Försvarsmaktens ledning", SOU 1991:112, med förslag till en helt ny organisatorisk struktur för försvarets ledning.

LEMO-utredningen utarbetade totalt 14 betänkanden, skrivelser och PM under åren 1991–1993 med förslag som i sina huvuddrag godkändes av statsmakterna. LEMO-utredningen initierade också förändringar som utreddes av andra men som mer eller mindre starkt kopplades till LEMO-arbetet. Det samlade resultatet var förändringar inte bara i den egentliga försvarsmakten utan också i stödmyndigheterna och i det civila försvaret liksom i styrningen av försvaret i sin helhet, förändringar som i stora delar sattes i verket under 1994 (se **bilaga** för en sammanfattning av beslutade förändringar).

Begreppet LEMO-reformen begränsas ofta inte enbart till det material och de förslag som LEMO-utredningen lämnade till regeringen och som blev underlag för regeringsbeslut. Även förändringar i regeringens styrformer, t.ex. den nya programindelningen, betraktas vanligen som en del av LEMO-reformen. Det kan försvaras med att LEMO-utredningen föreslog allmänna principer för programindelningen, men den konkreta utformningen skedde inom det s.k. styrprojektet vid Försvarsdepartementet.

LEMO-begreppet används även för att beteckna hela den stora interna omorganisationen av högkvarteret och Försvarsmakten i övrigt. Redan 1992 var försvarsmakten i färd med att göra om ledningsprinciperna i riktning mot tydligare befogenheter och en starkare ställning för krigsförbandscheferna. Man "lyfte fram" brigaderna, divisionerna, flottiljerna etc. som en intervjuad uttryckte det. LEMO-utredningen går egentligen bara ner till lägre regional nivå. Det var ÖB som gick ner till krigsförbandsnivå vid förverkligandet av verksamhetsidén.

På liknande sätt kan förändringar inom Försvarets materielverk (FMV) och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) betraktas som kopplade till LEMO men genomförda av myndigheterna själva. När det gällde Försvarets civilförvaltning och Fortifikationsförvaltningen tillsattes särskilda utredningar för att genomföra LEMO:s förslag

Därtill kommer förändringar som ligger helt eller huvudsakligen utanför LEMO-reformen. En av dessa gäller försvarsforskningen, som

utreddes av en särskild utredare, och som endast i begränsad omfattning behandlades av LEMO. Andra exempel är tillkomsten av Totalförsvarets pliktverk och den nya lagen om totalförsvarsplikt, liksom smärre förändringar av nämnder m.m. inom Försvarsdepartementets område.

De tre typerna av strukturförändringar sammanfattas nedan. Skuggade pilar och kursiverad text anger ämnet för detta betänkande.

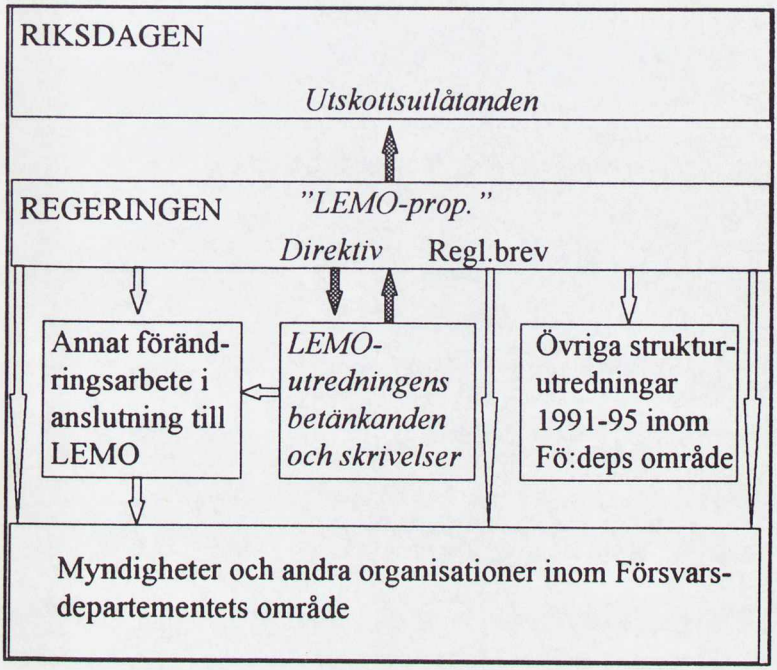


Diagram 1.1 Tre typer av strukturförändringar som UTFÖR skall utvärdera.

Man kan alltså skilja på LEMO i snäv och bredare mening. Betänkandet utgår i första hand från en snäv och formell avgränsning av LEMO, dvs. de betänkanden och skrivelser som LEMO-utredningen lade fram och som sedan resulterade i propositioner och riksdagsbeslut. I den fortsatta utvärderingen t.ex. av effekterna, måste avgränsningen göras bredare eftersom de olika delarna av LEMO-reformen då blir svåra att hålla isär.

Slutligen en begreppsfråga. När begreppet LEMO används, avses – om inte betydelsen framgår av sammanhanget – i allmänhet inte enbart LEMO-utredningen utan hela LEMO-reformen, i bred mening.

2 Dokumenten

2.1 Vad är ett mål?

Utgångspunkterna är en föreställning om värdet av att ha och använda mål. Samma förutsättning ligger bakom det mål- och resultatstyrningstänkande som genomsyrar förvaltningen. Begreppet mål kan avse både prestationer och effekter. Regeringen förväntade sig i direktiven att LEMO-utredningen skulle föreslå

- en ny ledningsorganisation och
- en ny myndighetsstruktur inom försvarssektorn.

Dessa kan betraktas som utredningens prestationsmål. Detta betänkande handlar dock inte i första hand om de faktiska förändringarna, "prestationerna", inom LEMO-reformen utan om den inriktning, den effekt som dessa förändringar skulle ha.

Det sägs exempelvis redan i inledningen till LEMO-utredningens direktiv att den nya myndighetsstrukturen skulle vara "rationell och effektiv", vilket är en, låt vara allmän, effektangivelse. Det finns i direktiven ytterligare ca 15 formuleringar, och sedan ytterligare ett stort antal målformuleringar av liknande slag i efterföljande propositioner. Detta delbetänkandes ämne är dessa inriktningsmål, dvs. mål som på något sätt specificerar den tänkta effekten av de föreslagna förändringarna.

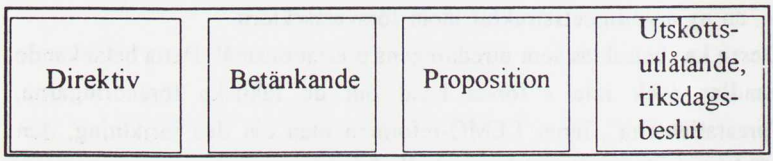
Begreppet mål är relativt, eftersom mål på en nivå ofta är ett medel för en överordnad nivå. Man brukar därför tala om mål–medel-analys. En sådan vore lättare att göra med en entydig mål–medel–hierarki. Men någon sådan finns inte här – vad en person betraktar som ett medel för att nå ett visst mål, visar sig en annan person bedöma helt tvärtom. Betänkandet ger längre fram exempel på detta.

Det finns skäl att understryka att begreppet mål i detta sammanhang sällan överensstämmer med den klassiska måldefinitionen, som innebär att man sätter upp ett mätbart mål och anger tidpunkt för när det skall uppfyllas. Endast vissa av de mål som här behandlas tillhör denna kategori, i första hand besparingsmålen.

Ytterligare en metodologisk kommentar. Syftet är här att klarlägga statsmakternas, dvs. riksdagens och regeringens, avsikter med LEMO-reformen. Ett kollektiv av detta slag går inte att i efterhand samla på en plats och fråga: Vad var ert mål med LEMO-reformen? Vad man får göra är istället att läsa efterlämnade texter och tolka dem, eventuellt kompletterat med intervjuer av personer som var med.

Detta kapitel utgår från de fyra stadierna i en typisk statlig förändringsprocess:

Diagram 2.1 Fyra stadier i en målkedja.



Dessa stadier är i vissa avseenden förberedande, genom att kedjan fortsätter i ett femte steg, regeringens beslut t.ex. i form av förordningar, regleringsbrev och uppdrag. Målen får i det femte steget en mer verkställande karaktär, t.ex. mål för myndigheter och anslag. I detta delbetänkande koncentrerar vi oss på stegen dessförinnan.

LEMO-reformens olika delar visar upp vissa variationer på dessa faser. I några fall fortsätter exempelvis utredningsarbetet i ytterligare steg efter riksdagsbehandlingen. I några fall avrapporterar LEMO-utredningen endast i form av enklare skrivelser.

I detta kapitel beskrivs målen och hur de har utvecklats mellan stegen.

2.2 LEMO-direktiven

2.2.1 Bakgrund till direktiven

LEMO-utredningen är en av försvarets tillämpningar av statsförvaltningens allmänna förnyelsearbete. Det senare syftade till en ökning av den offentliga sektorns produktivitet, effektivitet och service, liksom till besparingar.

Förnyelsearbetets huvudinriktning som det beskrivs i prop. 1990/91:150 (april 1991) var

- att åstadkomma en effektiv och rationell verksamhet och
- att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur.

Vidare framhölls

- att utgångspunkter för dimensionering och strukturering skulle, för det militära försvarets fredsorganisation, vara krigsorganisationens storlek och inriktning samt dess behov, särlösningar skulle undvikas i jämförelse med andra departement och
- att arbetet borde utgå från en renodling av ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelningen.

Tidsramen för genomförandet av åtgärderna var den kommande försvarsbeslutsperioden, dvs. senast budgetåret 1996/97. (Med tanke på den senare inträffade förändringen av budgetåret slutar försvarsperioden i och med utgången av 1996).

I och med dessa punkter var egentligen den allmänna inriktningen av LEMO-reformen klar. En fylligare bakgrund ges i **bilaga**.

2.2.2 Problembilden i direktiven

LEMO:s direktiv kom i juni 1991. De pekar inte ut de problem som skall lösas, utan man får indirekt sluta sig till dessa utifrån de

förbättringsmöjligheter som pekas ut. Som motiv för förändringar framhålls den långa tid, 15 år, som förflutit sedan en större extern översyn av försvarsmaktens ledningsorganisation genomfördes samtidigt som det säkerhetspolitiska läget och även krigs- och fredsorganisationen ändrats. Vidare nämns

- överbefälhavarens och militärbefälhavarnas operativa roller,
- uppdelningen på olika myndigheter för de olika försvarsgrenarnas ledning,
- överensstämmelse mellan organisation och rutiner i fred, kriser och krig,
- de nya krav som ställs med anledning av det nya resultatorienterade styrsystemet,
- avgränsningen av begreppet "försvarsmakten" (redan i början på 1991 föreslog regeringen att t.ex. Försvarets civilförvaltning inte längre skall ingå i försvarsmakten),
- myndighetsnamnen Överbefälhavaren, Chefen för marinen, Militärbefälhavaren i Södra Militärområdet osv. som kan orsaka missförstånd genom att de hänför sig både till en myndighet och till en person, dvs. chefen.

Utredaren, Gunnar Nordbeck, har i sina synpunkter till UTFÖR framhållit de oklara ansvars- och befogenhetsförhållandena som ett ledande problem, som var orsak till ineffektivitet och till svårigheterna att tillämpa resultatstyrning och även ledde till budgetöverskridanden. Direktiven talar knappast klarspråk på denna punkt. Medan problemen i direktiven i huvudsak är underförstådda, framgår de viktiga problemen desto klarare i de intervjuer som refereras längre ned i detta betänkande.

2.2.3 LEMO-utredningens förväntade prestationer

Nedan refereras utredningens uppgift som den anges i direktiven. Direktiven förväntade sig att utredningen skulle:

- redovisa förslag till en uppgifts- och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter inom verksamhetsområdet,

- lämna förslag till uppgifter och organisation för försvarsmaktens ledning i krig på central samt på högre och lägre regional nivå,
- lämna förslag till totalförsvarets ledningsorganisation på regional nivå, bl.a. behovet av särskilda militärområden och ledningsstrukturen inom funktionen Civil ledning och samordning,
- överväga vilka uppgifter som skall ligga på Överstyrelsen för civil beredskap som ansvarig myndighet för funktionen Civil ledning och samordning,
- lämna förslag om överbefälhavarens och försvarsgrenschefernas uppgifter och ansvarsfördelning samt de centrala stabernas uppgifter och organisation i fred,
- lämna förslag om benämning på myndigheten Överbefälhavaren och vissa andra myndigheter inom försvarsmakten,
- lämna förslag till rationell och effektiv myndighetsstruktur för ledningsorganisationens fredsverksamhet och stödmyndigheterna samt
- redovisa konsekvenserna av sammantagna besparingar om ca en tredjedel av nuvarande resursanvändning för ledningen i fred.

Alla ovanstående punkter utom de två sista gäller enbart direkta prestationer. Först i de två sista punkterna återfinns önskemål om *effekter* av utredningens förslag, nämligen

- en rationell och effektiv myndighetsstruktur samt
- besparingar på ca en tredjedel av nuvarande resursanvändning i fred.

2.2.4 Förväntade effekter

Kraven på utredningen kan sammanfattningsvis ordnas under tre rubriker:

- ny ledningsorganisation,
- ny myndighetsstruktur,
- redovisning av konsekvenser av besparingar.

Nedan anges direktivens krav på förväntade effekter av utredningens förslag ordnade under ovannämnda rubriker. Som allmänna mål för

förändringsarbetet anges att det bör åstadkomma en effektiv och rationell verksamhet och undvika särlösningar.

Ny ledningsorganisation

Några av de krav som ställs på den nya ledningsorganisationen i direktiven till LEMO är:

- delegering skall eftersträvas,
- anpassning skall ske till krigsorganisationen,
- den operativa rollen inom Försvarsmakten skall förstärkas,
- den skall ta sin utgångspunkt i en övergång till en mer resultatorienterad styrning från regeringen samt
- en minskning av inslaget av planering samt detalj- och regelstyrning.

Ny myndighetsstruktur

Den nya myndighetsstrukturen skall vara "rationell och effektiv". Vad som avses med detta framgår mer preciserat av direktivens fortsatta text. Där anges bl.a. att myndighetsstrukturen skall kännetecknas av följande:

- att statsmakterna får genomslag för sina intentioner,
- att behov inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde så långt möjligt skall tillgodoses på motsvarande sätt som inom statsförvaltningen i övrigt, dvs. att särlösningar och dubbleringar av kompetens skall undvikas,
- att ansvarsförhållandena samt samverkans- ledningss- och rapporteringslinjer är desamma i kris och krig (som i fred),
- att överbefälhavarens operativa roll skall betonas,
- att ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter är klar och tydlig och
- att samverkan och samordning mellan myndigheterna möjliggörs.

Det kan observeras att en del av dessa punkter lika mycket handlar om "bättre styrning" som om "bättre struktur".

Vidare bör lämpligheten utredas av att stärka militärbefälhavarnas ställning i programplaneringsprocessen. Man bör också överväga om de tidigare skälen för att behålla de fyra myndigheterna (överbefälhavaren respektive de tre försvarsgrenscheferna) fortfarande gäller. Å andra sidan bör man utreda om respektive försvarsgren bör utgöra en sammanhållen myndighet. Det bör vidare prövas om ytterligare avgränsningar av försvarsmaktsbegreppet möjliggör en mer rationell struktur.

Vill man ha ytterligare specificering av vad som skall kännetecknа en "rationell och effektiv myndighetsstruktur" kan man gå till de förberedande presentationerna av direktiven, framförallt i 1991 års kompletteringsproposition. I denna anges att myndighetsstrukturen skulle vara rationell utifrån:

- den framtida krigsorganisationens behov och inriktning och
- de krav som övergången till resultatorienterad styrning ställer,
- samtidigt som dubbelkompetens och särlösningar skall undvikas.

Besparingar

Besparing är ett viktigt område för LEMO-utredningen. Några allmänna uttalanden är:

- Den statliga administrationen bör bli föremål för omställning och minskning,
- särlösningar och dubbleringar av kompetens bör undvikas.

Mer specifikt vill man

- begränsa ledningsorganens dimensionering genom att organisera fler rörliga ledningsorgan samt andra möjligheter att öka flexibiliteten och uthålligheten i ledningssystemet samt
- att utredningen skall pröva och redovisa konsekvenserna av sammantagna besparingar, på central, högre regionala och lägre regional nivå, om ca en tredjedel av nuvarande resursanvändning för ledningen i fred.

Besparingsmålet på ca en tredjedel specificeras inte ytterligare i direktiven men är tillräckligt precist för att kunna användas som ett effektmål.

Utifrån ovanstående målgenomgång kan följande effektmål sammanställas, varvid de delas upp i allmänna och mer specifika.

Allmänna effektmål

Följande mer allmänt hållna effektmål anges:

- En rationell och effektiv myndighetsstruktur skall åstadkommas.
- Klar och tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter skall uppnås.
- Regeringen skall få genomslag för sina intentioner.
- Samverkan och samordning mellan myndigheterna skall möjliggöras.
- Delegering skall eftersträvas.

Dessa effekter är så vaga att de är svåra att utvärdera, i synnerhet om man saknar bra mått för att mäta effektivitetet. Delegering och decentralisering inom en myndighet eller organisation är notoriskt svårt att styra utifrån och mäta utfallet av och har heller inte varit särskilt styrande för LEMO-utredningen.

Specificerade effektmål

De mer specificerade effektmålen kan klassas i 4 olika grupper:

- *Resultatorienterad styrning.*
  Organisationsstrukturen skall styras av övergången till mer resultatorienterad styrning.
- *Undvika särlösningar.*
  Behov inom Försvarsdepartementets område skall så långt möjligt tillgodoses på motsvarande sätt som inom statsförvaltningen i övrigt.

- *Krigsorganisationens styrande roll.*
  Fredsorganisationen skall anpassas till krigsorganisationen
  Den framtida krigsorganisationens behov och inriktning skall vara styrande för organisationsstrukturen.
  Ansvars-, samverkans, lednings- och rapporteringslinjer skall vara desamma i fred, kris och krig.
  Den operativa rollen inom Försvarsmakten skall förstärkas.
  Överbefälhavarens operativa roll skall betonas.
- *Besparingar*
  Konsekvenserna skall redovisas av besparingar på cirka en tredjedel av ledningsresurser i fred.

Direktiven ger utredaren stor frihet

Ovanstående är ett försök systematisera de utgångspunkter LEMO-utredningen fick. Direktiven är mycket allmänt hållna när det gäller förändringarnas inriktning. Det saknas i stor utsträckning tydliga, bärande principer. Utredaren har uppenbarligen givits stor frihet att välja sådana principer. Direktivens starka sida är dels de tydliga anvisningar som ges till utredaren om vilka organisatoriska förhållanden som skall utredas, dels konkretionen när det gäller besparingen i ledningsresurserna, som förväntas bli betydande.

2.3 LEMO:s betänkanden

2.3.1 Målen i LEMO:s första betänkande

LEMO:s första betänkande, Försvarsmaktens ledning (SOU 1991:112) tar ett kraftfullt grepp över hela försvarsmakten och stödmyndigheterna och anger principer för utformningen av styrningsformer och organisationsstruktur. Man kan säga att detta första betänkande fyller ut

den allvarligaste bristen i direktiven, nämligen bristen på helhetssyn och tydliga bärande principer.

Nedan följer i citatform de viktigaste principerna (eller "målen") i betänkandets inledande sammanfattning.

Styrningsprinciper

- "Tiden är nu inne att konsekvent styra försvarets fredsverksamhet i krigsförbandstermer och att sätta krigsförbandscheferna och krigsförbanden i centrum för verksamheten i fred".
- "Regeringen bör ge försvarsmakten i uppdrag att vidmakthålla och utveckla en krigsorganisation i stort i olika tidsperspektiv".
- "Försvarsmaktens behov av produktion och stödverksamhet från de gemensamma myndigheterna i huvudprogram 5 bör styras med uppdrag från försvarsmakten" (dvs. de s.k. stödmyndigheterna).

Strukturprinciper

- "Den krigsorganiserade försvarsmakten bör utgöra en sammanhållen myndighet".
- Utredningen föreslår att den egentliga försvarsmakten även i fred skall vara en sammanhållen myndighet".
- "... ansvaret för försvarsmaktens beredskap och uthållighet skall vara samlat på en hand".
- "Den organisatoriska indelningen av högkvarteret under överbefälhavaren i ... huvudavdelningar innebär att befattningar motsvarande de nuvarande försvarsgrenscheferna inte återfinns på nivån närmast under överbefälhavaren".
- "... huvudprogram 5-myndigheternas verksamhet ... kommer ... att delas in i sådan som måste ingå i den snävare avgränsade försvarsmakten, sådan som för försvarsmakten bör utföras av särskild myndighet och sådan som kan tillgodoses av andra myndigheter och företag".

Besparing

- "... en tredjedel av nuvarande resursanvändning för ledning i fred" har i betänkandet beräknats motsvara "ca 750 årsarbetskrafter eller ca 500 milj. kr per år".

Kompletterande kriterier

Utöver ovanstående återfinns principer för högre respektive lägre regional ledning i fred, som här t.v. förbigås.

Ovanstående målformuleringar eller snarare principer för styrning och organisation, återfinns, som nämnts ovan, i betänkandets sammanfattning och kan därför betraktas som prioriterade. Även i texten i övrigt finns principförklaringar av olika slag. En del är uttolkningar av ovanstående principer, exempelvis:

- Det är "olämpligt att en avvägning mellan krigsduglighet och utveckling sker redan på försvarsgrensnivå, dvs. innan underlaget når försvarsmaktens högsta ledning", vilket är en av motiveringarna till principen att försvarsgrenschefsfunktionerna inte bör finnas närmast under ÖB.

Gränsdragningen till stödmyndigheterna styrs av följande kriterier:

- "Det kan ... finnas viss produktion som är så nära förknippad med krigsförbandens krigsduglighet och beredskap att den bör ingå även i en snävare avgränsad försvarsmakt.---Försvarsmaktens chef och ledning skall koncentrera sig på att leda det som är väsentligt för krigsförbandens krigsduglighet och beredskap".

2.3.2 Målen i övriga betänkanden

LEMO:s första betänkande var mer "konceptuellt" än de följande. Huvudämnet för flertalet av de följande betänkandena och skrivelserna var att tillämpa de kriterier som redovisats ovan vid bestämmandet av om stödverksamheten ifråga skulle föras in i Försvarsmakten, skötas i myndighetsform under Försvarsdepartementet eller övertas av andra myndigheter och företag.

Inslaget av principiella målformuleringar i flertalet av de följande rapporterna gäller frågor som är specifika för respektive verksamheter, dvs. Försvarsmaktens hälso- och sjukvård, (SOU 1992:101), Administrativt stöd till Försvarsmakten (SOU 1992:105), Försvarets högskolor (SOU 1993:42), och skrivelserna om bolagisering av Försvarets datacenter (1992-09-28) och mediecenter (1992-11-30). En översikt ges i skrivelsen om Styrning, kontroll och ledning av Förvarsmakten (1992-12-01), som framförallt innehåller en konkretisering av styrningen av Försvarsmakten och högkvarterets organisation.

Ett par rapporter innehåller principiellt intressanta förslag till utformning av den ekonomiska styrningen från regeringen. Det gäller betänkandet om fastighetsförvaltningen (SOU 1992:85) och LEMO:s skrivelse om materielförsörjningen (1993-10-21). Här återfinns ambitiösa skisser på hur FortV respektive FMV bör styras med ekonomiska nyckeltal och indikatorer och (i FortV:s fall) avkastningskrav. Ett liknande angreppssätt finns även i rapporten om försvarets verkstäder (1993-06-02), även om styrningen i detta fall gäller internt inom Försvarsmakten.

När det gäller målbilden avviker de två betänkandena om det civila försvaret (Civilbefälhavarna, SOU 1992:106 och Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret, SOU 1993:95) från de övriga genom att det civila försvarets styrning och uppbyggnad följer andra principer än det militära. Det civila försvarets organisering bygger på den s.k. ansvarsprincipen innebärande att "den som har ansvar för en samhällsverksamhet i fred har motsvarande ansvar i krig och krigsfara, om verksamheten då skall fortgå, liksom för att erforderliga beredskaps-

åtgärder vidtas". LEMO-utredningen definierar bland annat begreppet "det civila försvaret" och en genomgång görs av funktionerna, dvs. indelningen av viktiga samhällsfunktioner av betydelse för totalförsvaret. I sammanhanget bör också påpekas att LEMO:s uppdrag avseende det civila försvaret var begränsat, vilket utvecklas i detalj i SOU 1993:95.

Principiella resonemang av generell natur förs, slutligen, även i LEMO:s skrivelse 1993-10-19 om "Vissa begrepp och definitioner", bland annat när det gäller Försvarsmaktens föreskriftsrätt gentemot andra myndigheter i krigsfrågor.

2.3.3 Utredarens kommentarer till målen

Utredaren, Gunnar Nordbeck, pekade vid ett föredrag (mars 1995) på fyra huvudmål för LEMO:

- klarare ansvars- och befogenhetsfördelning för att möjliggöra resultatstyrning,
- bättre planerings- och beslutsprocess, bl.a. genom att de operativa chefernas roll förstärks,
- anpassning till krigsorganisationen ("Krigsförbanden i centrum"),
- besparingar i ledningsorganisationen om cirka 30 procent.

Detta kan uppfattas som utredarens syn på vad direktiven krävde av honom. Någon prioritering av de fyra huvudmålen anges inte. Men enligt de synpunkter, som Gunnar Nordbeck har lämnat till UTFÖR, anser han att en klarare ansvars- och befogenhetsfördelning tillsammans med besparingskravet var särskilt prioriterade mål. Han uppfattar principen om den styrande krigsorganisationen mer som ett sätt att skapa en klarare fördelning.

2.3.4 Bedömning av utredningens målprioritering

Det primära syftet med direktivens målformuleringar är att styra utredningsarbetet. Vissa av dem som intervjuats (se följande kapitel) utgår kanske från direktivens mål som svar på frågan om vad som var LEMO:s prioriterade mål. Den målbild som hela LEMO-reformen strävar mot får dock beskrivas som en kombination av direktivens och det efterföljande betänkandenas och beslutsfattandets mål (vi återkommer nedan till propositioner och utskottsutlåtanden). I den mån dessa målbilder strider mot varandra, kan det uppstå problem. Någon sådan motstridighet mellan direktiven och LEMO-utredningens mål går inte att se, även om utredningens målformuleringar är mer preciserade och delvis lägger andra tyngdpunkter än direktiven. Det är dock rimligt att utredningen fyller direktivens allmänna ram med ett konkretare innehåll.

Utredaren själv menar att inriktningen mot en styrande krigsorganisationen inte var det primära målet i direktiven. Som en kommentar till detta kan framhållas att krigsorganisationens styrande roll däremot gör ett dominerande intryck om man studerar texten i LEMO:s första betänkande. Utredaren verkar föra fram detta mål i förgrunden på ett starkare sätt än direktiven. Denna inriktning fullföljs sedan i prop. 1991/92:102 som mycket starkt betonar att "mål och krav relateras till krigsförbanden" osv.

Ett sätt att förverkliga krigsorganisationens styrande roll, eller åtminstone Försvarsmaktens styrande roll, är uppdragsstyrningen från Försvarsmakten mot de s.k. stödmyndigheterna. Inte heller uppdragstänkandet spelar samma framträdande roll i LEMO:s direktiv (det nämns i själva verket inte alls) som i LEMO:s första betänkande. Och det kom att användas som ett viktigt instrument, kanske det viktigaste, för gränsdragningarna mellan försvarsmakten och stödmyndigheterna, såväl i LEMO:s betänkanden som sedan i propositionerna.

Man kan alltså konstatera att utredaren på två tydliga punkter, när det gäller både krigsorganisationens styrande roll och uppdrags-

tänkandet, gör en delvis annorlunda prioritering än direktiven, dock givetvis inom deras allmänna ram.

Gunnar Nordbeck framhåller i sina synpunkter även att den andra punkten, bättre planerings- och beslutsprocess, innebärande bättre beslutsunderlag, bör finnas med bland prioriterade mål. Detta krav finns dock inte explicit med i direktiven men kan, om man vill, lätt inrymmas under dess krav på övergång till resultatorienterad styrning, vilket innebär en förbättrad dialog mellan myndighet och politisk nivå.

2.4 Propositioner

Jag övergår nu till att studera målformuleringar i propositionerna om LEMO:s förslag. Alla propositioner innehåller inte principiella uttalanden om styrning och struktur och besparingsmålen är sällan distinkta. Som exempel på reformer utan särskilt ingående målprecisering i propositionen kan nämnas förändringen av relationerna mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Detta avfärdas kort och principfattigt i budgetpropositionen 1993/94 med att FMV:s verksamhet skall finansieras med avgifter och att de resurser som tidigare disponerades av verket i allt väsentligt skulle komma att disponeras av Försvarsmakten. Andra propositioner är mer utförliga. Ett par av de viktigaste skall nedan refereras.

Denna rapport fokuserar på målen och refererar därför inte de konkreta förslag som läggs fram annat än i de fall detta är nödvändigt för att förstå målen. När det gäller förslagen i övrigt hänvisas läsaren till en översikt i slutet av **bilaga.**

2.4.1 Proposition om Försvarsmaktens ledning

Proposition 1991/92:102 (januari 1992) bygger på LEMO-utredningens första betänkande, om Försvarsmaktens ledning. Frågan om högkvarterets organisation behandlas inte i denna proposition.

Tyngdpunkten i propositionen ligger på att beskriva hur *styrningen* skall utformas när 95 tidigare myndigheter förs samman till en enda. Detta är naturligt med tanke på att statsmakterna nu inte längre kan styra de 95 direkt utan överlåter det till den nya myndighetens chef, överbefälhavaren.

Statsmakterna, dvs. regering och riksdag, skall, enligt propositionen, styra Försvarsmaktens verksamhet i fred genom att mål och krav relateras till krigsförbanden. Ansvar bör kunna utkrävas för de resultat som nås. Regeringen bör ge Försvarsmakten i uppdrag att utveckla och vidmakthålla en krigsorganisation i olika tidsperspektiv, angivande de viktigare krigsförbandens kvantitet och kvalitet. Regeringen kan således sägas beställa en viss krigsorganisation av myndigheten Försvarsmakten. Det är angeläget, framhålls det i propositionen, att det i Försvarsdepartementet finns resurser och kompetens i tillräcklig utsträckning för styrning och uppföljning av verksamheten inom Försvarsmakten.

Relationerna till stödmyndigheterna beskrivs med att Försvarsmaktens behov av produktion och stödverksamhet från de gemensamma myndigheterna bör styras med uppdrag från myndigheten Försvarsmakten.

När det gäller *struktur och ansvarsfördelning* är propositionen relativt allmänt hållen eftersom regeringen inte var "beredd att nu ta ställning till den närmare organisatoriska indelningen av högkvarteret". Av intervjuerna framgår att frågan om försvarsgrenschefernas ställning hade visat sig vara en konfliktfråga. Regeringen instämmer dock med de mål i betänkandet som handlar om behovet av en sammanhållen myndighet och om en chef med odelat ansvar. Vidare framhålls att förändringar i lydnads- och ansvarsförhållanden bör undvikas i den svåra situation då övergång till krigsorganisation måste ske, dvs. ytterligare en formulering av kravet på likhet mellan krigs- och freds-

organisation. Ansvarsfördelningen inom försvarsmakten bör, sägs det, präglas av kontinuitet, militärområden och civilområden skall ha geografiska gränser som sammanfaller. Antalet områden skulle vara tre, i enlighet med utredningens förslag.

Om *besparing* säger propositionen bland annat:

- De resurser som frigörs inom ramen för rationaliseringen bör i första hand disponeras av myndigheterna för åtgärder som kan öka myndigheternas redovisningsstandard och ekonomiadministrativa kompetens.
- I syfte att åstadkomma en begränsning av resursanvändningen i fred, bör varje försvarsområdesstabs resurser begränsas till de uppgifter som oundgängligen behöver utföras. Detta innebär att försvarsområdesstabernas omfattning kan variera starkt.

2.4.2 Försvarsdepartementets styrprojekt

Inom Försvarsdepartementet inleddes under sommaren 1992, mitt under LEMO-arbetet, det s.k. styrprojektet i syfte att utveckla regeringens styrning av Försvarsmakten. Det allmänna intrycket är att arbetet i styrprojektet starkt präglades av en principskiss från utredaren, som visas på nästa sida.

Under hösten 1992 pågick sedan arbete i departementet i nära kontakt med LEMO-utredningens utarbetande av högkvarterets organisation. Under januari och februari 1993 utformades allmänna riktlinjer och en ny anslagsstruktur. Förslaget till ny anslagsstruktur lades fram först i och med budgetpropositionen i januari 1994. Den resulterade i 14 program (15 om man räknar med utlandsstyrkan) istället för de tidigare huvudprogrammen 1–4 som innehöll 13 olika anslag.

2.4.3 Proposition om högkvarterets organisation

På grundval av LEMO:s förslag i skrivelse från december 1992 lade regeringen i februari 1993 fram propositionen om högkvarterets nya organisation (prop. 1992/93:100).

När det gäller *struktur och ansvarsfördelning* upprepas kraven att ansvarsförhållandena skall bli klarare än vad de är för närvarande, att ledningen skall bli effektivare i ett antal avseenden och att lednings- och ansvarsförhållande skall bli likartade i fred och i krig. Det understryks

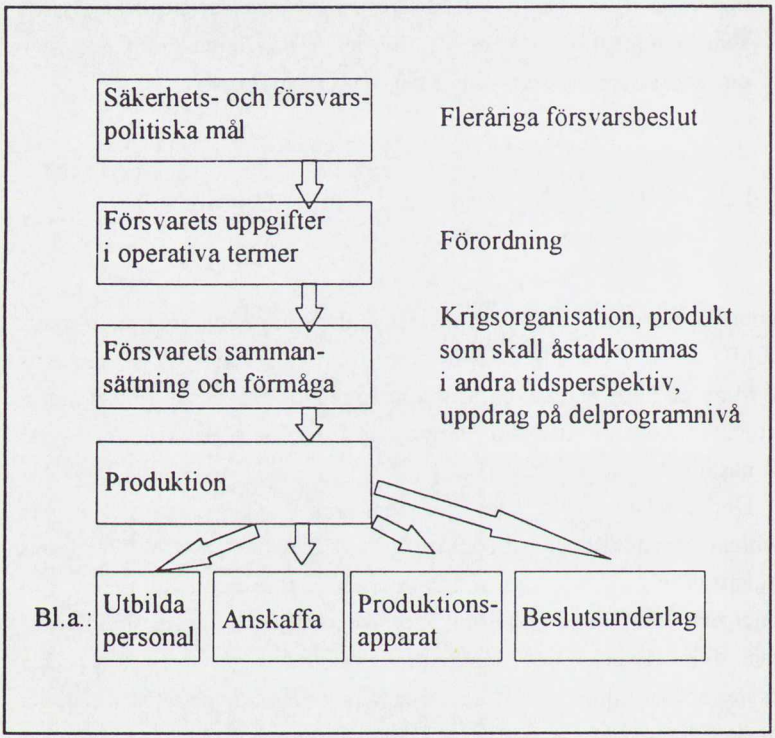


Diagram 2.2 Mål–medel-kedjan i styr- och planeringssystemet (efter en skiss av Gunnar Nordbeck 1992.)

särskilt att det är nödvändigt att Försvarsmaktens chef, överbefälhavaren, tillförsäkras reella möjligheter att göra centrala avvägningar. Bakgrunden till detta är de motsättningar som kommit fram under utrednings- och propositionsarbetet om försvarsgrenschefernas ställning. Slutresultatet blev att de tre funktionerna bibehölls på nivån direkt under myndighetschefen, en avvikelse från det första LEMO-betänkandet. Redan här gjordes en betydelsefull förändring av principen om en klarare styrning, vilket kommer att belysas senare av UTFÖR.

Tyngdpunkten i denna proposition ligger på *styrningsformerna*. Såväl kanslihusets generella arbete med budgetstyrningen som det speciella styrprojektet vid Försvarsdepartementet har påverkat utformningen.

Det ställs ett allmänt krav på *effektivitet*:

- Ledningen skall bli effektivare när det gäller avvägningar, produktion, organisation och ekonomi.

Vad gäller *prioriteringen av krigsorganisationen* sägs följande:

- Ett av syftena med att bilda en sammanhållen försvarsmaktsmyndighet är att stärka den operativa funktionens inflytande i fred.
- Regeringens styrning bör ske i program som utformas så att de avspeglar krigsorganisationen.

Man önskar en *sammanhängande kedja*, från styrning till återredovisning, en kedja som torde ha underlättats av att försvarsmakten nu bildar ett sammanhängande helt:

- Regeringens krav skärps ifråga om återredovisning och analys av de resultat som uppnås.
- Det är viktigt att uppdragskedjan hänger ihop hela vägen från statsmakterna till lokal nivå och tillbaka.
- Kraven bör anges på ett sätt som går att omvandla till styrsignaler till lägsta nivå och som därefter kan användas vid återrapporteringen hela vägen genom systemet till regeringen igen.

Den starkaste tyngdpunkten i dessa riktlinjer läggs dock på *handlingsfriheten för myndigheten*:

- Myndigheterna får ökat ansvar för hur verksamheten bedrivs.

- Verksamhetsmålen för Försvarsmakten bör formuleras i långsiktiga mål.
- Regeringens styrning bör vara tydlig utan att Försvarsmaktens handlingsfrihet och förmåga begränsas genom onödig detaljstyrning.
- Resultatkraven måste vara ändamålsenliga och rimliga, resultatkraven måste formuleras så att de beaktar Försvarsmaktens befogenheter samt det faktiska handlingsutrymmet med hänsyn till lagstiftning och föreskrifter.
- Medelsförbrukningen bör vara kopplad till uppdragen med handlingsfrihet för myndigheten som svarar mot mål- och resultatstyrningen.
- Regeringens styrning bör formuleras så att erforderlig delegering kan ske för att flexibilitet och handlingsfrihet i genomförandet skall kunna föras över till lokal nivå.

Besparingseffekten av sammanslagningen av de fyra staberna anges till cirka 250 årsarbetskrafter, "vilket motsvarar en reducering med ca 30%". Det framhålls att alla möjligheter till samordning inom högkvarteret av gemensamma funktioner måste utnyttjas och att endast uppgifter av uppenbar stabs- eller ledningskaraktär bör ingå i högkvarteret.

2.4.4 Övriga propositioner

Ett mindre antal av de övriga propositionerna i LEMO-reformen innehåller målformuleringar, framförallt propositionerna 1992/93:37 (om fastighetsförvaltning) och 1992/93:100 (om Försvarets civilförvaltning (FCF) samt hälso- och sjuk-vården).

När det gäller fastighetsförvaltningen kan man säga att en styrningsaspekt har fått den största tyngden, nämligen nödvändigheten att använda kapitalkostnaderna som ett styrningsinstrument (vilket i sin tur leder fram till kravet på åtskillnad av ägande och brukande). Detta är ett mål såväl i LEMO:s betänkande som i propositionen. Kapitalkostnadsredovisningen anges som en förutsättning för delegering (till

krigsförbandschefer) och för att jämförbarhet skall nås med det övriga samhällets fastighetsförvaltning. Målet att undvika särlösningar får därmed också relevans, vilket också betonas av att LEMO:s betänkande helt följer de intentioner som tidigare lagts fast i den statliga fastighetspolitiken.

När det gäller *avvecklingen av Försvarets civilförvaltning* föreslår propositionen (liksom betänkandet från LEMO) att Försvarsmakten skall ha samma ansvar som andra myndigheter när det gäller ekonomi- och personaladministrativa system, vilket överensstämmer med målet att undvika särlösningar. Däremot anses inte myndigheten behöva bedriva denna verksamhet i egen regi (vilket LEMO utgått ifrån). I detta fall blev det RRV som tog hand om funktionen, även om ansvaret ligger hos Försvarsmakten. För ett antal andra FCF-funktioner valdes liknande lösningar, dvs. ansvaret lades hos Försvarsmakten och själva verksamheten lades i flertalet fall på andra myndigheter, inom eller utanför Försvarsdepartementets område. I något fall fördes verksamheten in i Försvarsmakten.

Det mål som dominerande i propositionen om *Försvarsmaktens hälso- och sjukvård* var att krigssjukvården redan i fred bör beaktas i den operativa planeringen. Uppgiften att leda sjukvårdsfunktionen fördes därför in i Försvarsmakten. Viss produktion lades också i Försvarsmakten. Även besparingsmålet var verksamt här med en av LEMO föreslagen avveckling på 45 årsarbetskrafter. Propositionens förslag innebär dock en minskning av de omedelbara besparingsmöjligheterna till betydligt mindre än hälften.

2.4.5 Kvantitativa besparingar i betänkanden och propositioner

Av LEMO:s första betänkande framgår att kostnaderna för ledning i fred 1991/92 var cirka 1500 miljoner kronor per år (2 500 årsarbetare). Enligt LEMO:s direktiv skulle de skäras ned med en tredjedel, alltså 500 miljoner kronor. Det första betänkandet specificerar besparingarna

på olika nivåer av ledningsorganisationen, vilket sedan summeras till 475 miljoner kronor, alltså rätt nära de önskade 500 miljoner kronorna.

Regeringen uttalar att besparingseffekten av LEMO:s första betänkande (om det genomförs) "i huvudsak är i den omfattning som utredningen bedömer" (prop. 1991/92:102). Det är med andra ord lite oklart hur stort besparingsmålet är.

En del av denna besparing preciseras av regeringen i 1993 års budgetproposition. Där anges (som nämnts ovan) att enbart nedläggningen av de fyra centrala staberna (i samband med bildandet av det sammanhållna högkvarteret) leder till en besparing på cirka 250 årsarbetskrafter, motsvarande "en reducering med ca 30 %". Besparingen i kronor räknat av denna del av reformen anges i LEMO:s första betänkande till cirka 200 miljoner kronor.

LEMO:s övriga förslag leder också till vissa besparingar:

- Förändringar i försvarets sjukvård 18 milj. kr
- FCF-reformen 8 milj. kr
- Civilbefälhavarförändringen 1 milj. kr

Dessa besparingar kan inte betraktas som explicita besparingsmål, uttalade av regeringen. Däremot nämner respektive propositioner att LEMO-utredningen bedömer besparingarna vara ungefär dessa om LEMO:s förslag genomförs.

I LEMO i bred mening ingår, mer eller mindre, även tre andra besparingar:

- LEMO-utredningen anger ytterligare en tänkbar besparing på 100–150 årsarbetskrafter efter förändringen av fastighetsförvaltningen, en summa som sedan inte refereras i propositionen.
- LEMO-utredaren har ingått en överenskommelse med generaldirektören för FMV, vilken refereras i LEMO:s skrivelse om FMV, (1993-10-21) innebärande att verket åtog sig "att effektivisera verksamheten med 25 procent fram till den 30 juni 1996. Detta innebär att kostnaderna skall sänkas med 300 milj. kr."
- Av LEMO-betänkandet om det civila försvaret framgår att ÖCB avsåg att genomföra ett besparingsprogram som totalt omfattade 10 miljoner kronor under perioden 1993–budgetåret 1994/95 med förändringar som LEMO ansåg vara "lämpliga". Besparingen innebar

även personalinskränkningar och beräknas ha motsvarat 15 procent av den interna administrationens resurser.

LEMO-reformerna (i bred mening) avsågs, om man summerar dem, leda till besparingar på omkring 800 milj. kr. Till detta kan man lägga förhoppningarna om en ansenlig besparing i fastighetsförvaltningen som dock inte angivits i kronor. Dessa besparingsresultat specificeras inte i sin helhet i LEMO-propositionerna annat än därigenom att den nya ledningsorganisationen resulterar i en besparing på "i huvudsak" 475 miljoner kronor. Detta är något mindre än den i LEMO:s direktiv tänkta reduceringen motsvarande cirka 500 miljoner kronor eller en tredjedel av ledningsresurserna i fred.

2.5 Utskottsutlåtanden

Nedan refereras bara de delar av utskottsutlåtanden som innebär tillägg eller förändringar av målformuleringar från propositionerna.

2.5.1 1992

I Försvarsutskottets utlåtande 1991/92:FöU12 behandlas den s.k. totalförsvarspropositionen (prop. 1991/92:102) som refererats ovan. De mål som utskottet för fram, utöver instämmanden i regeringens förslag, är bland annat:

– vikten av att omstruktureringar inom försvarsmakten genomförs med stort hänsynstagande till dem som blir övertaliga,

– försvarsutskottet bör ges ett vidgat verksamhetsområde genom att utskottet engagerar sig i en regelbunden och systematisk kontroll och uppföljning av genomförandet av riksdagsbeslut om försvaret och av systemplaneringen på viktiga områden,

– utskottets insyn skall inte minska regeringens förstahandsansvar för uppföljning och kontroll eller Försvarsdepartementets behov av resurser för ändamålet,
– målstyrning bör tillämpas på försvarsområdet,
– slopandet av myndighetsbegreppet för militära fredsförband förutsätts inte medföra att förändringar av grundorganisation genomförs utan riksdagens medverkan, vilka är viktiga för riksdagen att ta ställning till även utifrån regional- och arbetsmarknadsmässiga utgångspunkter.

Frågan om riksdagens medverkan i styrningen av Försvarsmakten är huvudämnet för flertalet formuleringar ovan, inte minst vid förändringar i grundorganisationen som uppenbarligen är en mycket central fråga för utskottet eftersom den återkommer även i 1994 års yttrande över budgetpropositionen. Utskottet föreslår då att en beredning av sådana förändringar sker i form av särskilda parlamentariska kommittéer.

Vad beträffar indelningen i militärområden framför utskottet (1992) att den bör vara sådan att
– kraven på god samordning och fullgod ledningssäkerhet tillgodoses.
Utskottet framför även samverkansfrågorna mellan det militära och det civila försvaret, bland annat på den högre regionala nivån (militärområdena) som en för riksdagen intressant fråga.

2.5.2 1993

I 1992/93:FöU9 yttrar sig försvarsutskottet över propositionen om styrningen av Försvarsmakten och högkvarterets organisation. Man instämmer men framhåller att övergången till ett enda anslag ändå kommer att medge goda möjligheter till insyn, styrning och uppföljning från riksdagens sida av verksamheten inom Försvarsmakten.

2.5.3 Kommentarer till utskottsutlåtandena

Både i yttrandet från 1992 och 1993 lägger utskottet tyngdpunkten vid riksdagens roll i styrningen. Däremot har man inga invändningar eller andra tyngre avvikande synpunkter på styrningen eller organisationen i övrigt.

2.6 Bedömning av målkedjan

2.6.1 Hur har målen utvecklats?

Ovan har en "målkedja" skildrats, från direktiv via betänkanden fram till propositioner och utskottsutlåtanden. Ett allmänt intryck är ett överflöd av målformuleringar. Denna mångfald kan också förklara den spridning bland de intervjuade (som redovisas i nästa kapitel) om vad LEMO:s viktigaste mål var, bland annat beroende på att de intervjuade kan fästa avseende vid olika delar av denna målkedja. För att skapa större klarhet föreslås nedan en fokusering på fem huvudmål. Denna sortering utgår ifrån vilken vikt man fäster vid olika delar av målkedjan och vilka delar som kan bedömas vara centrala för LEMO-reformen.

Utskottsutlåtandens inriktning har redan berörts med sin koncentration på riksdagens egen roll. Eftersom LEMO-reformen inte innebär någon väsentlig förändring av riksdagens ställning i styrningen av Försvarsmakten koncentreras betänkandet på de tre första länkarna av målkedjan.

Den ställning som målformuleringarna har i propositionen skiljer sig åt från direktiven och betänkandena på följande sätt. Direktivens mål avser i första hand att styra själva utredningsarbetet. Betänkandenas mål ger innehåll och riktning åt hela förändringsprocessen. Propositionernas målskrivningar präglas av att de är auktoritativa beslutsdokument. Detta förklarar att vagheten ökar (i kontrast till betänkandenas mycket klara kalkyler) när det gäller besparingsmålen. Det förklarar också att

propositionerna på ett par punkter inte kan bibehålla de principiellt renodlade lösningarna från betänkandena.

Den fråga som har principiellt störst vikt är försvarsgrenschefernas ställning som i utredningens första betänkande motiverades på ett principiellt plan (behovet av en avvägning på högsta nivå som inte bygger på försvarsgrensindelningen). I LEMO:s skrivelse om högkvarterets organisation i december 1992 justeras inte den principiella målsättningen, men istället för att tala om en "huvudavdelning för förbandsproduktionsledning" (i det första betänkandet från 1991), talar LEMO:s skrivelse från 1992 om att "den verkställande ledningen av produktionen behöver ... delegeras till några centrala produktionsledare inom högkvarteret". I propositionen markeras därefter att de centrala produktionsledarna skall vara försvarsgrenarnas främsta företrädare i Försvarsmakten och att de skall lyda direkt under myndighetschefen ÖB. I stort sett har målen behållits oförändrade men den praktiska organisationslösningen har förändrats. Detta visar till en del på svagheten i att tala i måltermer. De hålls på ett mer principiellt plan och blir därför inte i detalj styrande för de konkreta förslagen.

Gunnar Nordbeck påpekar i sina synpunkter till UTFÖR att han aldrig uppfattade undvikande av särlösningar som ett mål i sig, snarare som ett medel att uppnå besparingar. Det är alltså inte en tillfällighet att målet "undvika särlösningar" saknas i hans egen prioritering (däremot nämns det som ett av flera mål i LEMO:s första betänkande). Att detta mål ändå kan övervägas som ett prioriterat mål bygger dels på att det är tydligt uttalat såväl i direktiven som i vissa av propositionerna, framförallt om fastighetsförvaltningen men även vid avvecklingen av Försvarets civilförvaltning.

Särlösningsargumentets tyngd i övervägandena om fastighetsfrågorna framgår av ett inlägg från finansutskottet mitt under LEMO:s arbete. Riksdagens finansutskott ville "understryka det angelägna i att en nära samordning sker i det fortsatta utredningsarbetet mellan LEMO ... och den nyligen beslutade kommittén för ombildning av Byggnadsstyrelsen m.m." (1991/92:FöU12, våren 1992). Man kan anta att syftet med denna samordning var att bidra till genomslaget av den generella statliga

fastighetspolitiken även på försvarets område, dvs. ett uttryck för principen om att undvika särlösningar.

2.6.2 LEMO:s huvudmål

Syftet är nu att sortera fram de viktigaste målen ur katalogerna ovan. Behovet av ett urval bottnar i att UTFÖR:s syfte är utvärdering och en sådan underlättas om det finns en klar målprioritering. Ett problem i detta urval, som framkommit i detta kapitel, är att "LEMO:s mål" kan tolkas på minst fyra olika sätt:

- direktivens mål
- LEMO-utredningens mål
- propositionernas mål
- riksdagens mål, i första hand utifrån utskottsutlåtandena.

Den samtidigt både mest auktoritativa och mest utförliga målbeskrivningen går att hämta ur propositionstexterna, som sedan utskottet i huvudsak instämmer i. Utpekandet av LEMO:s huvudmål bygger på beslutsprocessen i sin helhet med tyngdpunkten på direktiven och propositionerna.

Andra kriterier för detta urval är:

- Målen skall avse effekter.
- Målen skall så långt möjligt vara oberoende av varandra, dvs. man skall kunna bedriva en meningsfull förändring om ett eller flera av målen tas bort.
- Målen skall vara specificerade i någon mening för att bli uppföljningsbara, dvs. helst mätbara.

Följande fem mål har valts:

1. *Resultatorientera statsmakternas styrning av försvaret!*
   I detta mål ingår ett bättre underlag i dialogen mellan försvarsmakt och departement.
2. *Eftersträva tydliga ägar-, uppdragsgivar- och utförarroller!*
   Direktivens allmänna formel är att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna bör vara klar och tydlig. Det första LEMO-

betänkandet talar om att Försvarsmakten bör styra stödmyndigheterna med uppdrag, vilket också läggs fast i 1992 års budgetproposition.

3. *Undvik särlösningar!*
   Behov inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde skall så långt möjligt tillgodoses på motsvarande sätt som inom statsförvaltningen i övrigt. Detta har framförallt tillämpats inom styrningens utformning gentemot Försvarsmakten, liksom i ordnandet av fastighetsförvaltningen och det administrativa stödet (avveckling av FCF).
4. *Gör krigsorganisationens krav styrande!*
   Detta är en sammanfattande tolkning av ett antal olika uttalanden i direktiven. Direktiven önskade att utredningen skulle utforma "ett förslag till försvarsmaktens ledningsorganisation i krig" samt "en till denna krigsorganisation anpassad fredsorganisationsstruktur". Vidare skulle överbefälhavarens operativa roll betonas och militärbefälhavarnas ställning i programplaneringsprocessen stärkas. Vidare leder denna princip till en integration av försvarsgrenscheferna i högkvarteret, till avskaffande av huvudprogrammen 1-4 samt bidrar till argumentationen för sammanförandet av 95 militära myndigheter till en enda myndighet, Försvarsmakten, såsom en anpassning till krigsorganisationen. En användning av den styrande krigsorganisationens princip är slutligen att den styr vad som bör ingå i försvarsmakten och inte.
5. *En konsekvensbedömning av besparingar skall göras omfattande cirka en tredjedel av nuvarande (dvs. förmodligen 1991/92 års) resursanvändning för ledning i fred.*
   Även detta mål är delvis ett uttryck för krigsorganisationens styrande roll genom att fredsorganisationen måste anpassas till en krympande krigsorganisation.

Ett sjätte mål framskymtar i LEMO-direktiven, nämligen underlättandet av samordning mellan den militära och den civila delen av försvaret. Detta mål har framförallt påverkat den geografiska indelningen men har inte varit så centralt att det motiverar beteckning som "huvudmål".

Därmed har ett underlag skapats för en bedömning av den inbördes prioriteringen av dessa mål, vilket sker i följande kapitel.

3 Intervjuer

3.1 Om intervjuundersökningen

Under perioden juni–augusti 1995 har 45 ledande personer inom försvarssektorn intervjuats från i huvudsak fyra olika grupper:

- 7 politiker, vari inkluderas statsråd, riksdagsmän, statssekreterare,
- 13 chefspersoner (personer inom general- och överstegraderna och motsv) inom *Försvarsmakten*,
- 14 chefspersoner (civila såväl som militärer) inom övriga myndigheter inom totalförsvaret, dvs. framförallt *stödmyndigheter* till Försvarsmakten men också centrala myndigheter inom det civila försvaret,
- 11 huvudsakligen *departementstjänstemän* (civila såväl som militärer), men också tjänstemän vid utskott och myndighet utanför Försvarsmakten men med starka beröringspunkter till försvaret, dvs. totalt 45 intervjuade.

I antalen ovan ingår också några intervjuade som tidigare hade befattningar av vital betydelse för LEMO-arbetet men som nu är pensionärer eller har andra anställningar.

Intervjuerna gick till på det sättet att de intervjuade i förväg fick en skriftlig rapport som innehöll delar av det som presenteras i **bilaga** till denna rapport samt en beskrivning av LEMO:s fem huvudmål (se ovan). Varje intervju, som genomförts huvudsakligen av utredningens sekretariat, varade i 1–1,5 timme. Den intervjuade ombads kommentera bakgrundsskildringen och målen samt en del andra frågor i samband med LEMO-arbetet.

3.2 Vilka problem skulle LEMO-reformen lösa?

Politiker

Av intervjuerna med politikerna framgår önskemålet om en effektiv och ändamålsenlig struktur framförallt när det gällde stödmyndigheterna och deras förhållande till Försvarsmakten – man hade försökt flera gånger tidigare utan att lyckas.

I övrigt uppehåller sig de intervjuade politikerna sig framförallt vid *styrningsproblematiken* generellt. Man talar om svårigheten att hålla ramar och att mäta resultat. Någon talar om FPE (försvarets dåvarande planeringssystem) som ett system på papper. Den komplikation som *försvarsgrensindelningen* innebar kommenteras:

- anslagsindelningen försvarsgrensvis hade fått en cementerande inverkan,
- försvarets verklighetsbild formades inte gemensamt utan i huvudsak försvarsgrensvis,
- rivaliteten mellan försvarsgrenarna var en störning, det blev en stel medelstilldelning.

I övrigt framhölls behovet av besparingar, bland annat i den "byråkratiska" delen av fredsorganisationen som ett viktigt problem. Någon framhöll att försvaret har svårt att acceptera civila specialister.

Försvarsmakten

De problemområden i den gamla organisationen som ledande personer inom Försvarsmakten framför allt för fram är följande:

Brister i styr- och planeringssystemet

Exempel på uttalanden under denna rubrik är att om brister visade sig var det aldrig brigadchefens utan Värnpliktsverkets, försvarsområdesbefälhavarens eller byggverksamhetens fel. Vidare pekar man på att ÖB hade likviditetsansvaret men inte fick pengarna, att försvarsmakten byggde nytt om det gamla inte dög, men att man nästan aldrig rivit det gamla utan att det alltid kunde det användas till något. Om planeringssystemet säger man att perspektiv- och programplaner gällde bara en månad och framförallt innebar mycket papper. Den renodling av ansvarsfördelningen som LEMO-direktiven framhäver bör, enligt en intervjuad, tolkas som ett viktigt krav även på lokal nivå. Även en krigsförbandschef skulle ha sådana befogenheter att han kunde ställas till ansvar för förbandets beredskap.

Den politiska nivåns brister

Man menar att det inte var någon dialog med Försvarsdepartementet i samband med perspektivplaneringen samt att de tre försvarsgrenscheferna var så oerhört starka att regeringskansliet aldrig hade möjlighet att granska deras verksamhet. Någon beskriver det politiska beteendet som att det är lätt att vara politiker, man säger bara: ge upp Norrland, men när det kommer till kritan vill politikerna att Norrland skall försvaras och anklagar militärerna för att de inte klarar det.

Motsättningen mellan försvarsgrenarna

Det centrala i det gamla styrsystemet var motsättningen mellan försvarsgrenarna. Tidigare fungerade det så, menar en intervjuad, att försvarsgrenarna tilldelades pengar och sedan koncentrerade de

ansträngningarna på att ta pengar av varandra. Striden stod om procenttal i resursfördelningen mellan försvarsgrenarna.

Fredsfokuseringen

Nivelleringen har gått för långt. Officerare har utbildats att vara arbetsledare, inte krigare, säger en intervjuad. Andra beskriver försvaret som en högskolevärld. Även den ekonomiska redovisningen var civil: man kunde i redovisningen inte skilja på det som gjorde ont i fienden och inte.

Stödmyndigheter m.fl.

I den problemanalys som görs av de intervjuade personerna inom framförallt stödmyndigheterna hamnar den alldeles dominerande delen av problemanalysen under nedanstående rubriker:

Brister i styr- och planeringssystemet

Den största kategorin kritiska uttalanden gäller planerngs-, budget- och styrsystemet i allmänhet. Man talar om föråldrad anslagsindelning, brister i FPE-systemet (fokuseringen av produktionen, övertro på långsiktiga planer, mängden av pappersdokument), genomförandeprissystemets brister, brister i överensstämmelse mellan organisation och planeringssystem. En intervjuad beskriver effekten av att man skriver av investeringarna på en gång, vilket kunde få egendomliga effekter, t.ex. att man rev och byggde nytt utan vidare.

Den politiska nivåns brister

Många uttalanden uppehåller sig vid vad man kallar den politiska nivåns svagheter, t.ex. att riksdagen beslutar om inköp av materiel utan att ha överblick över kostnaderna, obalansen i resurser mellan den politiska nivån och förvaltningnivån men också den politiska nivåns svårighet att fixera stabila mål. Även brister i dialogen mellan försvaret och statsmakterna framhålls, t.ex. att det rådde en oerhörd svårighet att föra en dialog mellan försvaret och statsmakterna i termer som båda parter förstod. En intervjuad menar att det stora hindret mot en mindre organisation har legat hos politikerna – när ÖB tagit intern strid om nedskärningar har han inte fått stöd hos politikerna.

Motsättningen mellan försvarsgrenarna

Försvarsgrenarnas motsättningar är ett vanligt ämne i intervjuerna. Man talar om

- maktkampen mellan försvarsgrensledningarna,
- spelet mellan myndigheterna,
- ÖB:s svårigheter att styra medlen,
- försvarsgrenschefernas roll som företrädare – utan förhandlingsmandat – för försvarsgrensintressen osv.

Någon talar om stökiga ledningsförhållanden, spring i riksdagen av olika särintressen och att ÖB var uppriktigt less på "regementskramare och regementschefer som åkte till riksdagsutskott". En intervjuad beskriver att själva försvarsgrensuppdelningen ledde till fördyringar; byggt på erfarenheter bl.a. från USA, att när två försvarsgrenar samverkar sker dubbleringar, dvs. man lägger ihop deras respektive krav t.ex. på en viss utrustning istället för att prioritera.

Fredsfokuseringen

Trots försvarsgrenschefernas inbördes motsättningar menar flera intervjuade att hela fredsorganisationen fick en alltför stor makt, många regementschefer utvecklade sin fredsroll och var stora upphandlare och även på andra sätt hade fredsorganisationen blivit alltför dominerande.

Departementstjänstemän m.fl.

Den fjärde kategorin bland de intervjuade, som huvudsakligen består av departementstjänstemän, gör följande problembeskrivningar av den gamla organisationen.

Brister i styr- och planeringssystemet

Synpunkter på brister i styrsystemet dominerar kraftigt bland de intervjuade. Man talar om att FPE-systemet allteftersom blivit alltför kameralt, förlamande och förkvävande, att FPE-systemet genomfördes utan att man tänkte tillräckligt på de formella rollerna, att det var svårt att se vad som kom ut från försvarets produktion och att följa upp och mäta resultaten. Men hela skulden läggs inte på FPE-systemet som sådant. Man menar att de organisatoriska förutsättningarna inte fanns för FPE-systemet, bland annat att ÖB inte hade den ansvariga ställning som egentligen krävdes. Man framhåller också att försvaret visserligen kan ha särlösningar i budget- och styrsammanhang men att man då inte blir trodd i Finansdepartementet.

Man påpekar att när myndigheterna talar om vad som beslöts i försvarsbeslutet brukar de räkna med även sina myndighetsplaner som en del av underlaget, även om mycket av det inte får plats i budgeten. Planeringssystemet leder till en planering som innehåller mer än man har råd med. Priskompensationen nämns som problem.

Den politiska nivåns brister

Även den politiska nivåns problem belyses. Politiker kan hävda motstridiga målsättningar, t.ex. att både vilja vidmakthålla effektivast tänkbara produktion och sedan lokalisera utbildningen till glesbygden, eller att samma politiker som vill ha en mer allmän styrning också vill gå in i produktionen och styra i detalj. Men det framhålls också att tjänstemännen delar skulden för politikernas detaljstyrning genom sin ofullständiga rapportering, t.ex. "verksamheten har i allt väsentligt genomförts enligt plan". Målens dåliga precisering framhålls, liksom att det fanns en lucka mellan det militära styrsystemet och politikernas behov av underlag för sina beslut. Försvarsdepartementets egna resurser för att formulera strategiska mål beskrivs som bristfälliga.

Motsättningen mellan försvarsgrenarna

Även denna grupp av intervjuade lyfter fram motsättningarna mellan försvarsgrenarna som en allvarlig brist i det gamla systemet. Försvarsgrenarna bibehölls, menar man, fastän de störde det logiska planeringstänkandet (i FPE-systemet). Den dåliga samordningen på materielsidan mellan försvarsgrenarna nämns, liksom ÖB:s diffusa avvägningsroll. Försvarsgrenarnas dubbelroll skapade också författningsmässiga problem – verksamhetsförordningen blev av detta skäl ohyggligt komplicerad.

Interna organisationsproblem i försvarsmakten

De intervjuade pekar på ett antal organisatoriska och kompetensmässiga problem inom försvarsmakten, t.ex. dess svårighet att bygga upp långsiktiga och starka funktioner på grund av personalcirkulationen,

militärbefälhavarnas tidigare svaga roll och att många officerare var mer intresserade av fredskarriären än av sina krigsförband.

Stödmyndigheterna

De intervjuade i denna grupp pekar i några fall på problem i styrningen av stödmyndigheterna. FMV och FortF ansågs maktfullkomliga. Relationerna till FMV och FortF stämde inte med planeringsystemet.

Slutsatser

Styrproblematiken dominerar bland alla kategorierna. Det är också i övrigt intressant att konstatera att problembilden i stor utsträckning är gemensam för de fyra grupperna, även om man konkretiserar problemen på olika sätt. Ett återkommande problem är t.ex. kampen och oenigheten mellan försvarsgrenscheferna.

3.3 Måldiskussion och målkonflikter

Som en bakgrund till den målprioritering som de intervjuade ställts inför, refereras nedan något av den diskussion som de intervjuade fört om målen samt om de målkonflikter som framkommer.

Politikernas måldiskussion

Den livligaste diskussionen bland de intervjuade politikerna gäller integrereringen av försvarsgrensledningarna.

Man pekar på att det fanns en målkonflikt mellan å ena sidan principen om den styrande krigsorganisationen, som borde leda till en fullständig integrering av försvarsgrensledningarna, å andra sidan ett hänsynstagande till traditionerna inom den militära sektorn, både i Sverige och utlandet, som gjorde det nödvändigt att behålla försvarsgrenschefernas särställning i organisationen.

Ett par av de intervjuade menar att man måste väga in risken för en alltför stark ÖB men att denna risk kan balanseras av att Försvarsmakten får en starkare politisk motkraft, t.ex. i form av styrsystem, resurser på Försvarsdepartementet eller i utskottet.

En av de intervjuade menar att målet "den styrande krigsorganisationen" leder tanken fel genom att den lägger besluten i en sluten militär organisation. Målet borde istället vara att "göra *en* försvarsmakt av de olika delarna".

En av politikerna diskuterar om förändringar av myndighetsstrukturen verkligen var ett redskap ägnat att stärka krigsorganisationens ställning eller om myndighetsindelningen bara är en definitionsfråga av mindre betydelse. "De som arbetar lokalt märker ändå ingen skillnad", menar denne politiker. Det viktiga är vilka incitament för förändring som skapas, vilket kan ta lång tid och bör involvera mentaliteten hos de anställda inom försvaret.

Slutligen bör den oro nämnas som framkommer i flera politikerintervjuer innebärande att det politiska inflytandet har minskat eller riskerar att minska med de nya styr- och organisationsformerna. Det gäller både den politiska nivån i form av Försvarsdepartementet och försvarsutskottet i riksdagen. Det tar sig också uttryck i kritik mot styrsystemet: "Militärerna vill inte göra systemet begripligt för oss", som en av de intervjuade säger.

Försvarsmaktens måldiskussion

De intervjuade inom Försvarsmakten är liksom politikerna mest upptagna av principen om "den styrande krigsorganisationen", dvs. mål

4. Därutöver tillkommer många synpunkter på uppdragstänkandet ifråga om tjänster och uppdelningen i ägare och brukare när det gäller fastigheter (mål 2). Övriga mål skapar mindre diskussion, även om kritik förekommer både mot styrsystemets uppbyggnad (mål 1), t.ex. programindelningen, och mot undvikandet av särlösningar (mål 3). Här fokuseras diskussionerna om den styrande krigsorganisationen och uppdragstänkandet.

Den styrande krigsorganisationen

Detta mål har många fasetter. Som framgår av bakgrundsskildringen i **bilaga** är tanken på den styrande krigsorganisationen djupt förankrad i det militära medvetandet, vilket också påpekats i intervjuerna. Redan i prop. 1977/78:63 om försvarsmaktens centrala ledning m.m. – och säkert ännu tidigare – dyker likartade formuleringar upp, t.ex.:
"Krigsförbanden skall ställas i centrum för planering och genomförande."

Under 80-talet använde dåvarande arméchefen Erik G Bengtsson som slogan:
"Allt för krigsförbanden!"

ÖB:s VI 90-dokument från 1988 och framåt använder likartade formuleringar. Att även LEMO lanserar den styrande krigsorganisationen väcker därför viss förtrytelse hos vissa av de intervjuade eftersom man anser att liknande mål har funnits redan tidigare.

En annan aspekt av målet "den styrande krigsorganisationen" är att den kan leda till en mycket stark ÖB-funktion. Några av de intervjuade inom Försvarsmakten diskuterar detta problem, t.ex. utifrån det faktum att politikerna nu får höra bara en röst istället för tidigare flera när både försvarsgrenarna och lokala enheter var egna myndigheter.

Målet "den styrande krigsorganisationen" innehåller ett kriterium för den avgränsning som LEMO-reformen gör mellan vad som skall och inte skall ingå i försvarsmakten. I LEMO:s betänkande om försvarsmaktens ledning framhålls att "den personal och övriga resurser som används för det egentliga militära försvaret bör utgöra en

myndighet". Ett kriterium som anges är om anknytningen till operativ verksamhet är stark. Tolkningen av detta kriterium är inte självklar. Några av de intervjuade diskuterar tillämpningen när det gäller Militärhögskolan liksom ägandet av fastigheter och anläggningar, som LEMO lagt utanför försvarsmakten.

Uppdragstänkande

- *Inom försvarsmakten*
  Det framhålls i intervjuerna att en effekt av uppdragstänkandet, tolkat som ett beställar-utförarkoncept, har varit framväxten av omfattande beställningsrutiner inom försvarsmakten, som av flera intervjuade beskrivs som byråkratisering. Dvs. här skulle kunna finnas en motsättning mellan uppdragstänkandet och kravet på avbyråkratisering (som delvis uttrycks i besparingsmålet).

- *Förhållandet till FMV*
  Uppdragstänkandet gentemot FMV är enligt en av de intervjuade en myt, eftersom FMV anses ha ett starkt kunskapsövertag. Det har dock varit svårt att i intervjuerna få tydliga uttryck för målkonflikter mellan försvarsmakten och FMV. Relationen till FMV bygger i hög grad på gamla, delvis redan övade relationer. Avvikelser från en mer renlärig beställar-utförarrelation väcker ingen större diskussion bland de intervjuade.

- *Relationen till FortV*
  Relationen till Försvarsmakten skall, enligt företrädare för Fortifikationsverket, i huvudsak inte uppfattas som ett uppdragsförhållande. Den huvudsakliga relationen bör istället utgå från att Fortifikationsverket är "ägareföreträdare" och att Försvarsmakten är hyresgäst. Fortfikationsverket utför regelrätta uppdrag omfattande endast några procent av sin omslutning. Däremot är relationen till Fortifikationsverket (FortV) fortfarande en omdiskuterad fråga.

Försvarsmaktens företrädare hade uppenbarligen önskat att relationen till fastighetsförvaltningen kunde utformas på samma sätt som till FMV. Men här tog ett fastighetspolitiskt mål över, generellt för hela statsförvaltningen, innebärande att ägande skulle skiljas från brukande samt att kapitalkostnaderna skulle redovisas separat. En intervjuad menar att åtskiljandet av ägare-brukare är ett 80-talssymptom. Enligt vissa intervjuade borde principen om den styrande krigsorganisationen leda till att Försvarsmakten åtminstone får äga befästningarna. Man menar att ägar-brukar-åtskiljandet förutsätter att det finns en marknad, eftersom hyresförhandlingen annars bara blir en ökad byråkrati.

Undvikandet av särlösningar

Ett par av de ledande militärerna framhåller undvikandet av särlösningar, som ett mycket centralt politiskt mål, framförallt för att uppnå effektivt samhälle utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Samtidigt väcker detta mål även helt motsatta reaktioner, nämligen som ett uttryck för likgiltighet mot den militära särarten. Flera intervjuade ställer sig helt oförstående till detta mål.

Stödmyndigheternas m.fl. måldiskussion

Vart och ett av målen, dock i mindre utsträckning det resultatorienterade styrsystemet, har kommenterats kritiskt vid intervjuerna med företrädare för stödmyndigheter och övriga totalförsvarsmyndigheter, även om "den styrande krigsorganisationen" som ledande diskussionsämne dominerar något också i dessa intervjuer.

Den styrande krigsorganisationen

En diskussionsfråga är om man verkligen behövde slå ihop alla 95 försvarsmyndigheterna till en enda. Man hade garanterat viss decentralisering, menar någon, av att dra en myndighetsgräns regionalt eller lokalt. Decentralisering är för övrigt ett diskussionsämne. Någon menar att man kan tolka "den styrande krigsorganisationen" som att krigsförbandschefen eller åtminstone de lokala produktionsledarna skall få ökade befogenheter. Målet kan tolkas som en signal till en långtgående decentralisering, menar någon, men den lämpliga graden av decentralisering har inte preciserats.

Någon menar att det är för enkelt att tala om den styrande krigsorganisationen därför att det finns flera led före, t.ex. politiker och forskning. Krigsförbandschefer tänker för kortsiktigt, menar en annan, varför det finns risker med att överbetona deras roll.

En konsekvens av principen om den styrande krigsorganisationen, tillämpad genom att slå samman alla militära myndigheter till en, är att det inte finns något mothåll mot en stark ÖB inom Försvarsmakten, menar en intervjuad, ett mothåll som då får skapas på Försvarsdepartementet. Vidare hävdas att Försvarsdepartementet är passivt och i verkligheten inte så intresserat av att ta hänsyn till myndigheternas resultat.

Man ifrågasätter logiken i att både ge ÖB och militärbefälhavarna ökad makt samtidigt som försvarsgrenscheferna får behålla sin ställning.

Uppdragstänkandet

Det påpekas att det finns en målkonflikt mellan önskemålen om den styrande krigsorganisationen och uppdragstänkandet genom att försvarsmakten i stor utsträckning kommer att behöva beställa av sig själv, nämligen i de fall då man har en gemensam krigs- och grundorganisation.

Även med tanke på att försvarsområdet är unikt, är det svårt, framhålls det, att undvika monopolsituationer. Beställandet sker då inte på en marknad vilket försvårar prisbedömningen.

Man pekar på vikten av att beställaren är stark i betydelsen kompetent. Detta skall ses i belysningen av att den officiella synen på upphandling från FMV är att Försvarsmakten skall upphandla "med förtroende" snarare än med hög grad av beställarkompetens. Trots detta menar en intervjuad att det kanske var LEMO-reformens främsta insats, att ha skapat en fungerande modell för materielstyrningen även om det fortfarande finns problem med beställarkompetens och monopoleffekter.

I synnerhet inom forskningsstyrningen anses det av några intervjuade att LEMO-reformen ledde till att man tillämpade uppdragstänkandet för omfattande och för snabbt.

Undvika särlösningar

Ett antal intervjuade är kritiska mot målet att undvika särlösningar. Man menar att försvaret innehåller många nödvändiga särlösningar, t.ex. hela FMV-konstruktionen, ja, "hela LEMO" som någon säger. Och någon pekar på att detta mål inte är förenligt med principen om den styrande krigsorganisationen eftersom denna är speciell för Försvarsdepartementet.

Besparingar

Även besparingsmålet kommenteras av de intervjuade. Man pekar på att det egentligen inte är fråga om besparingar utan om omfördelningar inom en oförändrad ram. Någon menar att konflikten står mellan besparingar (mål 5) och verksamhet, som uttrycks i målen 1–4. En intervjuad önskade att LEMO:s mål istället för besparingar hade uttryckts som effektivitet i betydelsen relevans och kvalitet. Det var

oklart, menades det, om besparingskravet också innebar en ambitionssänkning.

Riskerna, menade en annan, med en för liten ledningsorganisation är större än med en för stor ledningsorganisation samtidigt som besparingskravet riktade sig särskilt mot staberna.

Måldiskussionen hos departementstjänstemän m.fl.

Styr- och planeringssystemet

Några av de problem som identifieras ifråga om styrsystemen är att LEMO-utredningen inte ägnade sig så mycket åt politikernas styrning och då i första hand riksdagen. LEMO var vidare, anses det, mer inriktat på rationell produktionsstyrning, mindre på den strategiska styrningen på departementsnivå. När det gäller försvarsmaktens uppdrag, menar en intervjuad att det i själva verket är mycket enkelt att kontrollera att militären uppfyller ställda krav eftersom dessa är så preciserade i och med den femåriga försvarsöverenskommelsen och de programvisa målen. Grundinställningen hos denne intervjuade kan väl förenas med kritiken ovan om att LEMO-utredningen ägnar sig mindre åt de delar av styrsystemet som handlar om strategin, dvs. underlag om förutsättningarna för försvarsmaktens planering.

En terminologisk fråga påpekas som kan skapa förbistring i det civil-militära umgänget, nämligen att det militära ordet "uppgift" betyder "mål" i civil verksamhet.

Uppdragstänkandet

Syftet med uppdrags- och beställartänkandet var, menar en intervjuad, att efterlikna marknadslösningar, men istället blev det bara mer bråk. Svårigheterna att få till stånd ett fungerande uppdragssystem framhålls

i ett system där man dels bara har en leverantör, dels har växeltjänstgöring, ibland hos den uppdragsgivande, ibland hos den uppdragsmottagande myndigheten. Man kan aldrig få ett fungerande motpartsspel i sådana sammanhang, menar man. Ett par intervjuade vidhåller att en förutsättning är att Förvarsmakten blir stark som beställare, trots att denna relation uttryckligen inte skall uppfattas som en klassisk uppdragsrelation.

Undvika särlösningar

Två attityder möts i denna fråga hos departementstjänstemännen. Den ena är att alla särlösningar nu är borta eller på väg bort, den andra är att särlösningar är nödvändiga, t.ex. därför att JAS är särpräglat. Dessutom ser det civila, som skall efterliknas, inte heller alltid lika ut.

Någon intervjuad menar att det var pietetslöst och klåfingrigt att lägga ned en myndighet med mer än 350 år på nacken, dvs. FCF.

En styrande krigsorganisation

LEMO-reformen har oavsiktligt inneburit att man fört över makt från politikerna till högkvarteret, menar en intervjuad; möjligen kan man kompensera departementsnivån med en underhandsdialog som möjliggör information och diskussion, men det hjälper inte riksdagen. Det var ett tjänstemannaintresse, sägs det, snarare än ett politikerintresse att föra ihop alla militära myndigheter till en.

Om målet hade varit att integrera försvarsgrenarnas ledningar och staber borde man kanske ha spjälkat upp staberna istället för att nu, nästan ograverade, föra ihop dem.

Besparingar

En av dem som deltog i förarbetet till LEMO-utredningen menar att besparingsmålet 1/3 inte byggde på mer raffinerat underlag än att man tagit till så att det skulle märkas. Det framhålls också att besparingarna inte minskade ramar utan framförallt fördelade om.

Förslag till alternativa målformuleringar

Istället för de fem allmänna förslagen till huvudmål har under intervjuerna förts fram alternativa, ofta mer preciserade mål, exempelvis:

Mål 1. Resultatorienterat styrsystem
- Inför ett system så att man kan peka ut ansvariga och utkräva ordentligt ansvar!
- Öka Försvarsdepartementets förmåga att resultatstyra!
- Varje myndighet skall bära sina egna kostnader.
- Hitta vägar att utnyttja försvarsanslaget på rätt sätt!
- Ge ÖB såväl likviditetsansvaret som pengarna!
- Hitta incitamenten för att höja effektiviteten, dvs. hur man får ihop krigsförbanden!
- Fyll ut glappet mellan omvärldsanalys och planeringssystem!
- Kedjan som består av ansvar–kompetens–befogenheter–resurser skall hänga ihop.

Mål 2. Mer uppdragstänkande
- Tydliggör ansvarsförhållandena!
- Utforma tydligt ägaransvar!
- Ge FM ett ökat ansvar för vad de beställer och bl.a. FMV ökat ansvar för vad de levererar!
- Skapa en klarare ansvarsfördelning mellan myndigheterna!

Mål 3. Undvikande av särlösningar

- Åstadkom en myndighetsstruktur som är förvaltningsmässigt mer korrekt än den rådande!
- Bort med myndighetsgränserna mellan försvarsgrenarna!
- Kapitaltjänstkostnader skall fördelas.

Mål 4. Krigsorganisationens krav styrande

- Skapa en samlad ledning!
- Förskjut attityderna i riktning mot krigsorganisationstänkande!
- Öka effekten av de operativa krafternas effekt på styrningen!
- Få tag i försvarsgrensslagsmålet!
- Få till stånd en operativ motvikt hos militärbefälhavarna!
- Förändra maktbalansen till förmån för de operativa delarna!
- Stärk det operativt/taktiska!
- Få organisationen i fred att överensstämma med den i krig!
- Smalare men vassare, vilket inte innebär att budgeten skulle minskas.
- Mer pang för pengarna!

Mål 5. Besparingar

- Banta organisationen i fred!
- Minska staberna!
- Åstadkom en ändamålsenlig, rationell och effektiv myndighetsstruktur!

Kommentar till måldiskussionen

Det urval av mål som i detta betänkande beskrivs som LEMO:s fem huvudmål är inte är helt självklart för dem som intervjuats. Man ser för det första konflikter mellan målen, vilket minskar deras effektivitet som entydiga riktningsmarkeringar i ett förändringsarbete. För det andra för man fram alternativa mål som, enligt de intervjuade, bättre beskriver LEMO:s huvudsyfte.

Det finns dock tillräckligt underlag att anta att det gjorda urvalet av fem mål är tillräckligt för att man ur dem skall kunna plocka fram det ledande målet, vilket sker i nästa avsnitt.

3.4 Vilka mål bedömer de intervjuade som viktigast?

Intervjupersonerna har även ombetts att bedöma LEMO-reformens målbild. De tillfrågades bland annat om de fem ovannämnda huvudmålen överensstämde med deras bild av statsmakternas mål samt om hur målen inbördes kunde rangordnas.

Ser man på alla svarande framkommer följande (av de 45 intervjuade avstod en från att bedöma målprioriteringen; i fortsättningen utgår vi därför från totalsumman 44):

- Det mest prioriterade målet är *den styrande krigsorganisationen*. 30 av 44 pekar ut detta mål ensamt eller i kombination med ett eller flera andra.
- Därefter kommer *besparingsmålet*, utpekat av 17 av 44, ensamt eller i förening med andra mål.
- 37 anger det ena eller båda dessa mål, ensamma eller i kombination med ett eller några av de andra målen.

Kort sagt: Målen "den styrande krigsorganisationen" och "besparingar" är enligt de intervjuade de mål som statsmakternas prioriterade i LEMO-reformen, med "den styrande krigsorganisationen" som det ledande.

Av de övriga målen nämns *det resultatorienterade styrsystemet* och *mer uppdragstänkande* ungefär lika många gånger, ett 10-tal gånger vardera. Endast ett fåtal anger *undvikandet av särlösningar* som ett prioriterat mål för LEMO-reformen.

De intervjuades svar har nedan ordnats i de fyra kategorierna. Observera att målens ordningsföljd bestämts av deras frekvens, dvs. det mål som sätts längst till vänster har fått flest markeringar. Sedan följer målen i fallande ordning mot höger.

Tabell 3.1 Politikers bedömning av LEMO:s viktigaste mål.

Politiker	Den styrande krigsorg.	Bespa-ringar	Resultat-orienterat styrsystem	Uppdrags tänkande	Undvika särlös-ningar
1	X				
2	X				
3	X	X			
4	X	X			
5		X			
6		X			
7	X				

Politikernas bedömningar av LEMO-reformens mål handlar uteslutande om de två målen den styrande krigsorganisationen och/eller besparingar.

Tabell 3.2 Bedömningar av ledande personer inom Försvarsmakten om LEMO:s viktigaste mål

Företrädare för Försv.-makten	Den styrande krigsorg.	Bespa-ringar	Resultat-orienterat styrsystem	Uppdrags tänkande	Undvik särlös-ningar
1	X				
2	X				
3	X				
4	X	X			
5	X	X			
6	X	X			
7		X			
8	X		X		
9	X		X		
10	X		X	X	
11	X	X		X	
12	X			X	
13			X		X

Som framgår av ovanstående är Förvarsmaktens målbedömning mer spridd än politikernas, även om tyngdpunkten i första hand ligger på "en styrande krigsorganisation". Besparingsmålet är relativt sett mycket mindre betonat än hos politikerna.

Den grupp av intervjuade som huvudsakligen tillhör stödmyndigheterna visar, vilket framgår av nedanstående tabell, ett ännu mer utspritt mönster än de två föregående. Den styrande krigs-

organisationen dominerar visserligen fortfarande som mål men inte lika överväldigande som i försvarsmaktsgruppen.

Tabell 3.3 Bedömningar av ledande personer inom (huvudsakligen) stödmyndigheter om LEMO:s viktigaste mål

Företrädare för stödmynd. m.fl.	Den styrande krigsorg.	Besparingar	Resultatorienterat styrsystem	Uppdragstänkande	Undvik särlösningar
1	X				
2	X				
3	X	X			
4		X			
5		X			
6	X	X	X		
7	X		X	X	
8		X	X		
9	X			X	
10	X			X	
11			X		
12			X		
13			X		

Departementstjänstemännens m.fl. svar, som finns i följande diagram, tenderar att i något större utsträckning än de övriga gruppernas svar handla om uppdragstänkande och kamp mot särlösningar. Besparingsmålet framhålls mindre än hos de andra grupperna.

Tabell 3.4 Bedömningar av departementstjänstemän m.fl. om LEMO:s viktigaste mål.

Dep.-tjänste-män m.fl.	Den styrande krigsorg.	Bespa-ringar	Resultat-orienterat styrsystem	Uppdrags tänkande	Undvik särlös-ningar
1	X				
2	X				
3	X				
4	X	X			
5		X			
6	X			X	
7	X			X	
8	X	X			X
9			X		
10				X	
11				X	X

Huvuddelen av de intervjuade sönderfaller i tre profilerade grupper:

- 24 personer, dvs. drygt hälften, anger *enbart den styrande krigsorganisationen* eller *besparingsmålet* eller bådadera som styrande för LEMO-reformen. I denna grupp ingår samtliga tillfrågade politiker och i övrigt omkring hälften från var och en av de andra grupperna.
- En annan tydligt profilerad grupp, bestående av 11 intervjuade, anger övergången till *ett resultatorienterat styrsystem* som prioriterat mål (ensamt eller i kombination med andra mål). Denna grupp består huvudsakligen av intervjuade från Försvarsmakten och från stödmyndigheterna.
- En tredje grupp, slutligen, består av 8 intervjuade, som istället för styrsystemet anger *mer uppdragstänkande* som det prioriterade målet (ensamt eller i kombination). I denna grupp ingår företrädare för alla grupper utom politikerna.

Slutsatser

De fyra kategorierna tycks göra relativt likartade problemanalyser. De uppvisar däremot märkbara skillnader i målprioriteringen.

Politikerna har i sina bedömningar helt koncentrerat sig på de två mål som av de flesta uppfattas som ledande, nämligen krigsorganisations- och besparingsmålen. Besparingsmålet väger relativt tyngre hos politikerna än hos de övriga kategorierna. I övrigt kan man se hur kategorierna i någon utsträckning dels prioriterar de mål som ligger närmast deras egen verksamhet, dels styrs av sina kunskaper om LEMO. Departementstjänstemännen vill t.ex. i allmänhet inte peka ut styrsystemet som LEMO:s viktigaste mål eftersom man känner till att departementet hade ett eget styrprojekt jämsides med LEMO, vilket dock utifrån uppfattades som en del av LEMO.

En del av skillnaderna mellan prioriteringsbedömningarna kan bero på att de intervjuade har olika teorier om sambanden mellan målen.

3.5 De intervjuades tankemodeller

Här skall exempel ges på de intervjuades teorier och tankemodeller kring sambanden mellan målen. Först följer tre principiellt olika ansatser.

3.5.1 Tre alternativa teorier

Intressentteori

Ett par av de intervjuade gör en intressentanalys. Man hänför målen till olika intressen:

En politiker menar att besparingsmålet var det viktigaste regeringsintresset, undvikandet av särlösningar var ett finansdepartementsintresse, införandet av ett resultatorienterat styrsystem var ett gemensamt intresse för kanslihuset som helhet, varvid uppdragstänkandet var ett medel att nå detta mål. Målet om den styrande krigsorganisationen, slutligen, var i första hand ett försvarsdepartements- och försvarsmaktsintresse.

En intressentanalys kan också den departementstjänsteman sägas göra som, mycket elegant, grupperar målen om styrsystem, uppdragstänkande och besparingar i en generell grupp, betraktar undvikandet av särlösningar som kopplingen från de generella målen till försvaret samt anger slutligen målet om den styrande krigsorganisationen som den inriktning som gäller för försvarets del.

Mål-medelanalys

En intervjuad, från departementet, anser att förändringar i styrsystemet är LEMO-utredningens mål – även om den intervjuade inte ser någon skillnad mellan det nya styrsystemet och det gamla FPE-systemet – men att undvikandet av särlösningar inte är ett mål utan en restriktion och uppdragstänkandet är ett medel, inte ett mål.

LEMO-processen är beslutsfattande snarare än en utredande

En av de ansvariga inom stödmyndigheterna menar sammanfattningsvis att inget av de tre mål han anser vara meningsfulla kan betraktas som nya eller unika för LEMO-utredningen. Både målet om ett resultatorienterat styrsystem, om uppdragstänkandet och om den styrande krigsorganisationen fanns tidigare eller var oberoende av LEMO-utredningen. Målet att undvika särlösningar kan stå i konflikt med idén om den styrande krigsorganisationen, eftersom denna ibland skapar behov av särlösningar. Besparingsmålet, menar denne intervjuade slutligen, handlar inte om besparingar utan omfördelningar inom försvaret i sin helhet. LEMO-reformen saknar enligt denne intervjuade egna, överordnade, meningsfulla mål utan styrs av mer praktiska krav.

Även andra intervjuade ifrågasätter målstyrningen som en användbar modell för att beskriva hur LEMO-reformen gick till och menar att de fem målen i huvudsak är rationalistiska efterkonstruktioner. Målen var vaga, sägs det, men utredaren fyllde dem med konkret innehåll.

Kommentar till ovanstående teorier

Mål-medelanalysen är ett utslag av ett rationalistiskt tänkande. Någon fastställer ett mål och kopplar till detta ett antal medel.

Intressentteorin, den andra teorin, utgår istället från att det finns olika rationaliteter, beroende på vilka intressen man företräder. Hade vi haft med enbart politiker i våra intervjuer hade vi fått en annan rationalitet än om vi bara intervjuat Försvarsmaktens chefer.

Den tredje teorin, dvs. LEMO har inga egna mål, betonar LEMO:s roll som beslutspunkt snarare än som rationell utredning som styrs av överordnade mål.

Alla dessa infallsvinklar på LEMO existerar jämsides och behöver inte heller helt utesluta varandra. De beskriver i fallande skala synen på utredning och förändring som en rationell och målmedveten process. Att säga att LEMO-utredningen inte alls styrdes av mål stämmer inte med de många målformuleringarna såväl i direktiven som i betänkandena. Och även om utredningen var en helt pragmatisk process, dyker målformuleringar upp i beslutsprocessen efter utredningen och blir styrande för själva förändringsprocessen. Målen i direktiven var för allmänna för att helt och hållet förklara LEMO-utredningens resultat. Det fanns ett utrymme för innovativitet som utredningen utnyttjade. Det fanns dock en beredskap hos regeringen för att förverkliga det allra mesta av utredningen, vilket tyder på en allmän överensstämmelse mellan regeringens och utredningens mål. En pragmatism helt utan långsiktig riktning kan det alltså inte vara fråga om.

Nedan följer exempel på analyser som var och en utpekar ett av målen som ledande.

3.5.2 Teorier som prioriterar vart och ett av de fem målen

Mål 1 (om styrsystemet) i särklass

En intervjuad från en totalförsvarsmyndighet menar kort och gott att huvudmålet är det nya styrsystemet (1) och att alla andra faller ut som delmål, som bygger på styrsystemet som en förutsättning.

En annan intervjuad, från en stödmyndighet, anser också att resultatstyrningsmålet är dominerande och att den styrande krigsorganisationen (4) kopplas till detta som ett underordnat mål, liksom uppdragstänkandet (2) som är en underordnad teknikalitet. Undvikande av särlösningar (3) hängdes löst liksom besparingsmålet (5).

Mål 2 (om uppdragstänkandet) i särklass

En departementstjänsteman, med egna erfarenheter från LEMO-arbetet på Försvarsdepartementet, lyfter fram uppdragstänkandet (2) som det mest användbara målet, både när det gällde förhållandet till regeringen och mellan Försvarsmakten och stödmyndigheterna. Det nya styrsystemet (1) var inte så framträdande som mål, undvikandet av särlösningar (3) gällde bara marginella frågor. Den styrande krigsorganisationen (4) var inte ett mål utan en självklar bakgrund. Besparingsmålet (5) var inte dominerande.

Mål 3 (om särlösningar) i särklass

Här finns det ett par olika varianter. En departementstjänsteman, också denna person med egna erfarenheter från LEMO-arbetet, menar att undvikandet av särlösningar (3) "var aktuellt" som mål, att det nya styrsystemet (1) och den styrande krigsorganisationen (4) användes som hjälpmedel och kriterier. Uppdragstänkandet (2) "var aktuellt" för relationen till stödmyndigheterna.

En annan intervjuad, från Försvarsmakten, pekar ut undvikandet av särlösningar (3) som viktigt för den politiska nivån, medan både styrsystemet (1) och uppdragstänkandet (2) handlar om att politikerna vill mäta, "varvid mål 1 är styrande och mål 2 anknyter till VI 90". Den styrande krigsorganisationen (4) var inget politiskt mål, menar denne intervjuade utan handlade mer om förverkligandet av VI 90 (dvs. ÖB:s verksamhetsidé).

Mål 4 (om krigsorganisationen) i särklass

En intervjuad från en totalförsvarsmyndighet delar in målen i två grupper där en grupp av variabler handlar om ramar och ekonomi, medan ett av målen, den styrande krigsorganisationen (4) handlar om verksamheten. I den första gruppen är införandet av styrsystemet (1) och besparingarna (5) de dominerande målen, medan uppdragstänkandet (2) och undvikandet av särlösningar (3) är underordnade.

En annan intervjuad från totalförsvaret menar att den styrande krigsorganisationen (4) är ett styrande mål och styrsystemet (1) och uppdragstänkandet (2) är medel för att uppnå detta, varvid uppdragstänkandet har varit riktmärket vid omorganisationen av FMV.

Mål 5 (om besparingar) i särklass

En intervjuad från Försvarsmakten grupperar de fyra första målen i effektivitetsinriktade mål medan besparingsmålet (5) inte handlar om effektiviteten utan om kostnaderna. (eftersom besparingar egentligen kan verka både höjande och sänkande på effektiviteten, beroende på var de läggs.)

En annan intervjuad jämställer den styrande krigsorganisationen (4) och besparingarna (5) som mål och beskriver uppdragstänkandet (mål 2) som den grundläggande metoden, varvid regeringens beställarroll är central.

3.6 Målen har en svag ställning

De olika kategorier som intervjuats visade sig ha en i stora stycken gemensam problembild. Däremot skiljer sig deras prioritering av

LEMO:s viktigaste mål åt i många fall, även om flertalet pekar på den styrande krigsorganisationen.

Många av de intervjuade tycks ha sin egen teori. Mål-medel-analys förutsätter, för att kunna tjäna som en plattform för förändringsarbete, att man kan ena sig om vad som är mål och vad som är medel. Exemplen ovan torde vara tillräckliga för att visa den förbistring som råder på denna punkt. Det en person uppfattar som ett medel, ser en annan som ett mål och tvärtom. Det rikhaltiga utbudet av mål i dokumenten har inte åtföljts av en strukturering som kunnat skapa en enad uppfattning om mål- och medel-struktureringen.

Det har framgått att måldokumenten inte gör en stringent målanalys. Målen glider över i varandra och presenteras i olika varianter utan att detta analyseras. De som leder LEMO-reformen arbetar i första hand pragmatiskt, man förankrar, konkretiserar och fattar beslut med en oerhörd snabbhet (som kommer att analyseras i ett annat betänkande). Några intervjuade hävdar även att de fem huvudmålen som vi presenterat är "efterkonstruktioner" (trots att alla målen lätt kan härledas ur direktiv och propositionstexter).

En bakgrund till denna inställning hos de intervjuade kan vara att målen uppenbarligen har en svag ställning i förändringsarbetet. Ett tecken på detta är den målglidning som exempelvis uppstår i besparingsmålet, som ändå är det bäst preciserade målet. Detta anges i direktiven till 1/3 av ledningsorganisationen i fred. Målet gäller de tidigare huvudprogrammen 1-4, alltså inte stödmyndigheterna, en avgränsning man kan sluta sig till av LEMO:s första betänkande. Men det hävdas ibland under förändringsarbetet att "ungefär 30 procent" skall skäras ned, vilket som ovan visats härrör från propositionen om den del av besparingarna som gäller personalreduktionen vid bildandet av högkvarteret. Och när sedan FMV kommer överens med LEMO-utredaren om att 25 procent skall bort så anses tydligen även detta ligga i linje med LEMO-utredningens mål (även om 1/3-målet aldrig uttryckligen har gällt stödmyndigheterna). Direktivens besparingsmål på 1/3 följs slutligen inte upp med motsvarande strikta målformulering i propositionstexten när LEMO-reformerna skall genomföras.

Ett annat exempel på målens svaga ställning är hur de förhåller sig till förslagen om försvarsgrenschefernas ställning. Det sker en förskjutning mellan LEMO:s första betänkande om Försvarsmakten och skrivelsen, och den efterföljande propositionen, ett år senare om högkvarterets organisation. Denna förskjutning kan vara befogad ur saklig synpunkt eller inte, men förändringen av ett viktigt förslag relateras inte i propositionen till målen för LEMO-reformen. Man kan få intrycket att målen, vilka de nu har varit, lika väl förverkligas av det nya förslaget.

Avsikten är här inte att hävda att målen alltid måste vara oförändrade och att förslag hela tiden skall relateras till mål. Men om man tar målstyrningen på allvar, måste man också ta målen på allvar. Om man förändrar viktiga förslag eller förändrar målen, borde det markeras hur de nya målen förhåller sig till de gamla.

Möjligen illustrerar detta delvis att målstyrning är besvärligt att förverkliga fullt ut i utrednings- och förändringsarbete. Skälet är att utredningsarbete innehåller mycket av sökande, som kan försvåras av alltför strikt målstyrning. Man borde därför egentligen skilja mellan förändringsarbetets sökfas och beslutsfas. Gränsen mellan dessa faser kan sägas gå mellan betänkandet och propositionstextens slutliga utformning, som ju inleder en besluts- och genomförandefas. Under sökfasen är målangivelserna mer tentativa, mer av avsikter och hypoteser. I beslutsfasen däremot bör målangivelserna bli mer fixerade. Detta hindrar inte att man både under sök- och beslutsfasen skiljer på avsikts- och målnivån å ena sidan och förslagsnvån å den andra och försöker relatera de båda till varandra.

4 Val av perspektiv

4.1 Perspektivets betydelse för utvärderingen

Jag återvänder nu till grundfrågan i detta betänkande, nämligen vad LEMO:s mål "egentligen" var och hur det kan preciseras. Skälet är att en utvärdering behöver ett "perspektiv" utifrån vilken förändringen kan bedömas.

Direktiv och propositionstexter uppvisar ingen brist på mål. Problemet är det omvända: Det finns för många målformuleringar och syften, de uppvisar ett antal olika varianter och överlappningar och är inte inbördes oberoende. Det urval på fem mål som har gjorts tjänar syftet att ge en överblick och ett underlag för de intervjuade att göra prioriteringar och bedömningar. De intervjuades svar visar på att spridningen i bedömningen av vilka mål som prioriteras av statsmakterna är betydande.

Värdet av ett bestämt perspektiv framgår av nedanstående exempel på bedömningen av fyra av de allra viktigaste delarna av LEMO-reformen.

Vilken var egentligen betydelsen av att 95 myndigheter slogs ihop till en?

Här finns motstridiga reaktioner i intervjuerna. En politiker, som för övrigt anser att den styrande krigsorganisationen är LEMO-reformens mest prioriterade mål, hävdar att sammanslagningen var en marginell definitionsfråga utan större praktisk betydelse.

En annan politiker menar tvärtom att myndighetsreformen var mycket omvälvande.

Orsaken till skillnaderna i bedömningen kan i dessa två fall vara att den ene politikern koncentrerar sig på den lokala myndighetsnivån. Det var onödigt, tycks han mena, att slå ihop även de lokala myndigheterna eftersom deras praktiska arbetssituation är densamma före och efter LEMO-reformen, t.ex. i samband med MBL-förhandlingar.

Den andre politikern är framförallt intresserad av den centrala nivån och vill skapa garantier för att ÖB:s styrning slår igenom på enklaste sätt ända ned på den lokala nivån.

Vissa intervjuade betonar en helt annan aspekt för att beskriva värdet av sammanslagningen. Den gemensamma myndigheten kommer, säger man, att leda till att Försvarsmakten nu i större grad än tidigare kan visa upp ett enhetligt ansikte utåt, man slipper regementschefers och kommunalpolitikers påtryckningar vid sidan om ÖB. Dvs. effekten blir en disciplinering av debattlystna försvarsmaktsanställda som annars kunde framfört synpunkter på medelstilldelningen i fred.

Bedömningarna av om myndighetssammanslagningen har varit en framgång eller inte mäts alltså på olika sätt beroende på perspektivet. Om den militära förvaltningen i sin helhet, såväl lokalt som centralt, nu visar upp enighet inför förberedelserna för politikernas nästa femårsbeslut, betraktas det av vissa som en framgång. Medan andra istället lägger tyngdpunkten på sammanslagningens effekt på Försvarsmaktens och ÖB:s förmåga att göra en helhetsanalys av krigsorganisationens samlade krav, oavsett om detta sedan åtföljs av offentlig debatt med avvikande meningar från olika militära särintressen.

Vilken var betydelsen av att försvarsgrensstaberna nu har integrerats i högkvarteret under en gemensam chef, ÖB?

Även denna fråga bedöms olika. Vissa menar, vilket redan framgått ovan, att LEMO-reformen skapat ett odelat ansvar för ÖB vilket i sin tur är en förutsättning för att utkräva ansvar inom styrsystemets ram.

Andra menar att mycket litet har ändrats i högkvarterets arbetssätt i jämförelse med de gamla staberna, bl.a. eftersom personalen i de gemensamma staberna i viss utsträckning är försvarsgrensdestinerade.

Även i denna fråga beror svaret på perspektivet. Om man har grundorganisationsperspektiv kanske man mäter förändringen i hur de gamla stabernas arbetssätt förändrats. Har man perspektivet att det är den styrande krigsorganisationen som är det centrala, är det framförallt förändringarna i krigsorganisationens ställning och beteende samt ÖB:s sätt att hantera detta som är det viktiga. Har man regering och riksdag eller Försvarsmakten som utgångspunkter får man kanske också olika svar på frågan.

Har förhållandet mellan Försvarsmakten och FMV ändrats på grund av uppdragstänkande eller är uppdragsförhållandet en myt?

Båda dessa uppfattningar har företrädare bland de intervjuade. De som pekar på att uppdragstänkandet bidragit till en väsentlig förändring pekar på att man nu lagt större vikt vid det *formella* beställningsförfarandet, att man infört milstolpar för att kunna avläsa resultat under projektens gång och att man förbereder övergång från anslagsredovisning till kostnadsredovisning.

Den andra analysen utgår från en bedömning av *de reella maktförhållandena* mellan beställaren Försvarsmakten och utföraren FMV. Eftersom den övervägande delen av beställarkompetensen finns kvar inom FMV, hos materielledningarna, bedömer denne intervjuade att någon reell förändring inte har inträffat. Detta styrks av att även LEMO-utredningen understryker att det inte skall råda "en kommersiell relation i meningen köp respektive försäljning". I stället skall FMV genom materielledningarna "på ett förtroendefullt sätt samverka med och stödja Försvarsmakten".

Synen på uppdragstänkande kan breddas till en näringspolitisk fråga. Man kan hävda att det är ett egenvärde att Försvarsmaktens förhållande

till FMV alltmer präglas av ett marknadsbeteende. I förlängningen av detta perspektiv finns också förhållandet till industrin och att också detta bör utvecklas i riktning mot mer konkurrens. Även dessa frågor kan bedömas olika beroende på perspektivet.

Innebär Fortifikationsverkets ägarföreträdarroll ett incitament till bättre hushållning eller har det bara lett till mer bråk och byråkrati?

Även när det gäller förhållandet till Fortifikationsverket handlar huvudfrågan om vilken modell man föredrar, ett samlat ägaransvar hos Försvarsmakten eller ett åtskiljande av ägande och brukande och vilken potential endera modellen (eller någon modifierad version) har för framtiden.

Bedömningen störs av att genomförandeproblemen förefaller större än i FMV-fallet, vilket beror på att förändringen har varit större samtidigt som samförståndet mellan den utredande och beslutande nivån å ena sidan och Försvarsmakten å den andra också varit mindre.

En kärnfråga i ställningstagandet till fastighetsreformen är hur man ställer sig till undvikandet av särlösningar. Det fastighetspolitiska målet att skilja ägandet från brukandet innebar att man likställde försvaret med annan statsförvaltning. Man kan mäta de ekonomiska vinster som reformen har lett till eller inom en snar framtid kan tänkas leda till, med avdrag för de kostnader för ökad byråkratisering som också anses ha uppkommit. Här finns än så länge olika bedömningar.

Slutsats

De fyra valda exemplen representerar mycket centrala inslag i LEMO-reformen. Bedömningen av dessa åtgärder är central vid en utvärdering av LEMO-reformen och man ser av analysen att utvärderingen i hög grad är beroende av hur man värderar den valda principen eller målet.

4.2 Rekonstruktion av målbilden

Intervjuerna som målprioriteringsinstrument

Denna rapport syftar till att uppnå större klarhet om statsmakternas intentioner med LEMO. En strikt formell syn hänvisar till direktiv och propositionstexter, men som framgått ovan lämnar dessa ofta läsaren i sticket. Intervjuer med nyckelpersoner kan användas för att fylla ut luckan.

Metoden att låta den berörda sektorn själv tolka statsmakternas mål, kan verka halsbrytande, men principen är inte okänd. Det rättssociologiska begreppet "reflexiv rätt" innebär att varje delsystem tvingas lösa sina egna problem genom att reflektera över sina relationer med omgivningen (se t.ex. Håkan Hydéns Ram eller lag? Ds C1984:12). Den svenska förvaltningsforskaren Bengt Jacobsson menar:

> "Samhället styrs ovanifrån utifrån politiska riktlinjer eller underifrån av "makthungriga" byråkrater.--- Jag hävdar att ett parallellt synsätt, dvs. att förändringar kan växa fram på olika nivåer relativt oberoende av varandra, kan vara väl så fruktbart som ett hierarkiskt där det antas att någon nivå hela tiden förmodas styra förändringar på en annan". (Ur "Kraftsamlingen. Politik och företagande i parallella processer". Lund, 1987).

I ett läge där dokumenten hävdar delvis motstridiga mål, vilket för övrigt inte är ovanligt i komplexa politiska beslutssituationer, är insiktsfulla bedömningar av de närmast berörda, oavsett vilken nivå de tillhör ett användbart hjälpmedel för att nå klarhet.

Det prioriterade målet

I intervjuerna pekas den styrande krigsorganisationen som LEMO:s främsta mål. 11 av 44 av dem som intervjuats anger "den styrande krigsorganisationen" som det enda prioriterade målet, dvs. fler än som pekar ut något annat enstaka mål.

Övervikten blir ännu tydligare om man i stället räknar alla som anger den styrande krigsorganisationen, ensamt eller i kombination med andra mål. 30 av de 44 anger den styrande krigsorganisationen som prioriterat mål (ensamt eller i kombination med andra mål) medan motsvarande siffra för besparingsmålet är 17 av 44. Därefter följer, en bit längre ned, styrsystemet respektive uppdragstänkandet medan undvikandet av särlösningar endast får enstaka röster.

Man kan inte hävda att detta resultat är helt entydigt, men det är ändå tillräckligt för att ge underlag för att LEMO-reformens mest prioriterade mål är "den styrande krigsorganisationen".

Tolkning av den komplexa målbilden

Nedan följer den komplexa målbilden tolkad utifrån den styrande krigsorganisationens perspektiv:

- Förslaget till *styrsystem* utgår från att krigsorganisationen är styrande. LEMO-propositionerna framhåller att regeringens styrning bör ske i program som utformas så att de avspeglar krigsorganisationen samt att mål och krav relateras till krigsförbanden och krav ställs såväl på kvalitet som kvantitet. Regeringen beställer en viss krigsorganisation av myndigheten Försvarsmakten. Försvarsmaktens ställning i styrsystemet i förhållande till stödmyndigheterna beskrivs på ett likartat sätt som ett uppdragsförhållande. Syftet med denna relation är att vissa uppgifter bäst sköts utanför Försvarsmakten för att inte störa försvarsmaktens kärnfråga. Propositionerna beskriver dock inte i detalj hur styrnings-

formerna inom Försvarsmakten skall säkerställa krigsorganisationens styrande roll.

- Förslaget till *organisationsstruktur* utgår från krigsorganisationens krav därigenom att förändringar i lydnads- och ansvarsförhållanden bör undvikas i övergången från freds- till krigsorganisation samt att ÖB:s operativa roll betonas. Den allmänna filosofin bakom detta är att krigsorganisationen också, så långt möjligt, bör vara tillämplig i fred (detta borde kunna avläsas genom att mäta andelen befattningar som förenar krigs- och fredsuppgifter, före och efter LEMO-reformen). Denna princip leder fram till förslagen att slå samman alla militära myndigheter till en enda, eftersom krigsmakten i krig är en enda, sammanhängande organisation. Försvarsgrenscheferna, som de ledande företrädarna för produktionen i fred, har integrerats under ÖB och därutöver har militärbefälhavarna fått säte i ledningsgruppen (militärledningen). Förändringarna i organisationsstrukturen skall alltså säkerställa krigsorganisationens styrande roll.
- Även *besparingarna* prioriterar krigsorganisationen genom att resursanvändningen för ledningen i fred skall minskas med en tredjedel. Det ingår i målbilden att neddragningen av krigsorganisationen bör leda till en neddragning av fredsorganisationen, dvs. krigsorganisationen är styrande även på resurssidan.

Som framgår av denna tolkning av målen hamnar målet om *undvikandet av särlösningar* vid sidan om. Det kan verka som om detta mål t.o.m. kan ses som en konkurrent till krigsorganisationsmålet genom att undvikandet av särlösningar kan misstänkas missgynna krigsorganisationen. Detta kan vara förklaringen till att detta mål hamnat så lågt i våra intervjuer med bl.a. Försvarsmakten.

Undvikandet av särlösningar kan dock tolkas snävare – och rimligare – innebärande att man vill undvika undantag för försvaret i de lagar och förordningar som styr ekonomisk redovisning, finansiering och resultatstyrning. I denna snävare mening anses målet nu praktiskt taget uppnått. Det påpekas dessutom i en intervju att undvikandet av särlösningar av detta slag är en förutsättning för att försvaret skall vinna

förtroende i Finansdepartementet. Därmed blir detta mål väl förenligt med de övriga målen för LEMO.

De skillnader som finns kvar mellan försvar och verksamheter under andra departement har att göra med själva verksamhetens krav, metoder och resultat och anses inte gå att undvika.

Nedan illustreras de ovannämnda sambanden mellan de fem målen.

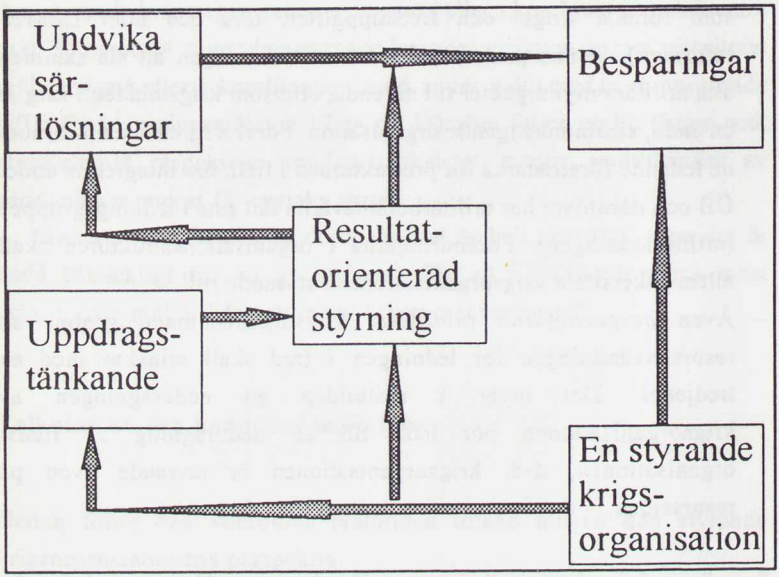


Diagram 4.1 Den rekonstruerade målbilden.
Pilarna betyder "bidrar till" eller "förstärker".

En av pilarna, den som anger att "en styrande krigsorganisation" leder till besparingar, kräver en särskild kommentar. En av tankarna bakom reformen var att om man slog ihop de fyra centrala staberna, skulle en betydande besparing uppkomma på grund av minskade dubbleringar i servicefunktioner av olika slag. Ett annat resonemang var att när krigsorganisationen dras ned, bör organisationen för ledning dras ned i

motsvarande mån. Bägge resonemangen talar för pilens dragning. Mot pilen talar det faktum att en fullt utbyggd krigsorganisation i fredstid är mycket kostnadskrävande och därför i allmänhet inte möjlig. Man bör alltså inte tolka begreppet "den styrande krigsorganisationen" så att en krigsorganisation skall hållas i beredskap utan hänsyn till kostnaderna.

4.3 Den styrande krigsorganisationen som organisationsprincip

I detta avsnitt diskuteras den styrande krigsorganisation som princip för organisation och styrning. Diskussionen blir relativt allmän eftersom utvärderingen av LEMO-reformens faktiska utfall ännu pågår.

4.3.1 Styrningen styr strukturen

Det s.k. styrprojektet vid departementet sätts igång sommaren 1992, ett år efter det att LEMO-utredaren Gunnar Nordbeck börjat sitt arbete. Departementet utgår från en skiss på det tänkta styrsystemet som LEMO utarbetat. Organisationsstrukturens vidare utformning sker i nära kontakt med styrningens utformning. Strukturen har sedan utvecklats jämsides med att styrningen förfinats. Styrningen kommer före strukturen. Detta är intressant som metod genom att strukturförändringen i vanliga fall anses viktigare än styrsystemförändringen.

På samma sätt har uppdragstänkandet, dvs. en styrmetod, styrt den nya relationen mellan regeringen och försvarsmakten å ena sidan och FMV och andra liknande myndigheter å andra sidan.

Principen om åtskiljandet av ägare och brukare bygger även den på förutsättningar om den bästa styrningen, nämligen dels att hyresgästen skall styra via sina preferenser, dels att ägaren skall styra fastighetsbeståndet som en kapitalplacerare styr sin portfölj. Utifrån

dessa förutsättningar har sedan gränsdragningar gjorts i fastighetsstrukturen och myndigheternas arbetsfördelning.

LEMO:s mål formuleras i hög grad utifrån föreställningen att det är styrningen som är den viktiga förutsättningen, t.ex. mål 1 som handlar om en ny design för regeringens styrning av myndigheterna, mål 2 som beskriver en särskild styrningsform, nämligen uppdragstänkandet, mål 3 som innehåller en värdering om att den militära sektorn kan styras på samma sätt som civil förvaltning och mål 4 som anger krigsorganisationen som styrande.

Att utgångspunkten är styrningen snarare än strukturen får konsekvenser för LEMO:s sätt att arbeta och kanske också för den spridning som LEMO:s resultat får. Både när det gäller departementets arbetsformer (styrprojektet) och vad gäller försvarsmaktens inre organisation samt formerna för förändringarna av FCF, FortF och FMV (liksom i en del andra, mindre omfattande förändringar) utgör LEMO:s arbete bara en första etapp, som sedan fullföljs av andra utredningar. Styrningsprincipen ger en startpunkt för organisationsförändringar på flera olika håll. LEMO:s arbetssätt, dess förtjänster och begränsningar, skall belysas närmare i ett kommande betänkande från UTFÖR.

Sammanfattning

Sättet att låta en styrningsprincip, "den styrande krigsorganisationen", också styra en organisationsstruktur är en intressant förändringsmetodik. Med denna princip fick man ett effektivt redskap för att skilja ut stödmyndigheterna från Försvarsmakten eftersom man tydligt kunde peka på vad som var Försvarsmaktens huvuduppgift.

Man kan möjligen hävda att principen om den styrande krigsorganisationen lika väl kunde ha lett till att man lät krigsorganisationen bilda en struktur och organisationen i fred en annan, dvs. låtit exempelvis även organisationen i fred bilda en stödmyndighet. Frågan om de två "organisationernas" inbördes relationer behandlas nedan.

4.3.2 Två organisationer i en

Försvarsmakten brottas med ett speciellt organisatoriskt problem, nämligen kravet att i en organisation förena två olika organisationsprinciper. Både LEMO-utredningen och propositionerna utgår från en uppdelning mellan organisationerna i fred och krig; den förra kallas "grundorganisation" i Försvarsmakten. Nedan görs ett försök att tolka dessa två organisationers karakteristiska drag och krav, "kultur" med ett sammanfattande ord. För den som vill veta mer om de två styrningsprinciperna i Försvarsmakten hänvisas till **bilaga.**

Två organisationskulturer

Organisationen i fred syftar till att så effektivt som möjligt "producera förband" (i människor, materiel och anläggningar) som sedan skall användas i krigsorganisationen. De krav som ställs på fredsorganisationen är därför att den skall vara produktionsmässigt effektiv, på samma sätt som andra utbildande och utrustningsanvändande och upphandlande organisationer. På denna punkt kan man jämföra försvaret med utrustningsintensiv laboratorieundervisning på universitet.

Rationell produktion av förband kräver stora anläggningar och resurser att hantera stora värden i form av personal och utrustning. Regementen, garnisoner och flottiljer är uttryck för den koncentrationstendens som följer av detta, liksom utbyggnaden av truppslagscentra. De egenskaper som bör prägla en fredsorganisation är stabilitet, långsiktighet, väl utvecklade metoder för ekonomisk planering, personalutveckling, ekonomisk uppföljning, stabila system för materielförsörjning och vidmakthållande m.m. En sådan organisation är – med hänsyn tagen till den storlek försvarsmakten har – hierarkisk med tydliga regler för ansvarsfördelning centralt/lokalt och med verksamheten uppdelad i delar för att undvika alltför stor och tyngande centralisering.

Krigsorganisationen däremot bygger helt på att handlingskraftigt kunna svara mot osäkra yttre signaler. Ledarna för krigsorganisationen måste vara duktiga spelare, kunna bedöma och ta risker, kännetecknas av handlingskraft och snabbhet. De måste ha en väl utvecklad förmåga att ta in komplicerade signaler från omvärlden. De måste också ha direktkontroll över sina nyckelresurser. För att uppnå och vidmakthålla dessa färdigheter måste krigsorganisationen som helhet övas under så realistiska, dvs. kaotiska, förhållanden som möjligt.

Man ser lätt att vad fredsorganisationen bygger upp i form av ordning och reda ständigt kommer att utsättas för stora påfrestningar av en aktiv krigsorganisation. Detta är ingen endimensionell motsättning. Det är också så att den bästa utbildning i fredsregi (utöver en ren grundutbildning) tydligen aldrig kan bli lika bra som den utbildningseffekt som uppnås av verkliga krigshändelser. På samma sätt kan en utvärdering i fred dessvärre aldrig bli lika avslöjande som den utvärdering som uppnås genom ett autentiskt krig.

Sammanfattningsvis finns även utan en systematiskt genomförd beställar–utförarorganisation med två tydliga parter, en tydlig motsättning mellan fredens och krigets krav inbyggd som en konflikt i försvarsmakten.

Hur nära varandra skall de två organisationerna ligga?

LEMO-utredningen diskuterar idén om ett konsekvent särskiljande av freds- och krigsorganisationen från varandra i samband med en diskussion av hur ett beställar-utförar-tänkande kan tillämpas inom försvarsmakten, t.ex. i form av två helt åtskilda organisationer. Utredningen förordade inte någon konsekvent tudelning. Argumenten mot en uppdelning är att de två främst på lägre regional och lokal nivå är så sammanflätade, särskilt på lokal och lägre regional nivå och att de växelvis befinner sig i beställar- och leverantörsrollerna. Ett tungt argument som framförs i våra intervjuer är att ett konsekvent

särskiljande skulle innebära en kostnad om krigsorganisationens befattningshavare inte kan utnyttjas i grundorganisationen.

En tudelning skapar också andra problem än rent ekonomiska. Bland annat anses det värdefullt att krigsförbandschefer så långt möjigt utbildar sina egna förband, eftersom man sägs anstränga sig mer än om man utbildar för någon annan. (Detta är å andra sidan ett argument mot allt beställar–utförartänkande, eftersom detta bygger på antagandet om positiva effekter om man skiljer på beställning och utförande). Det framhålls också att ett strikt beställar-utförar-rollspel mellan två åtskilda parter skapar pappersarbete och byråkrati. "Duktiga krigare" tvingas sitta vid skrivbord och fylla i blanketter för att produktionen skall skötas effektivt.

För att få till stånd ett tydligt rollspel mellan krigsorganisationen (beställaren) och grundorganisationen (utföraren) kan man, även om man inte delar organisationen rakt av, ändå peka ut roller. Det är denna metod man huvudsakligen valt i praktiken.

Om en konsekvent tudelning är möjlig eller önskvärd påverkas av var någonstans gränsen mellan beställande och utförande organisation dras.

Var skall gränsen dras mellan organisationen i fred och krig?

Tudelningen och dess eventuella extrakostnader hänger samman med frågan om var gränsen mellan freds- och krigsorganisation bäst skall dras.

Man skiljde tidigare framförallt mellan program och produktion, medan den viktiga skiljelinjen nu går mellan operation och produktion. Det är inte självklart vart programarbetet egentligen hör. Man kan låta det ingå i det operativa ansvaret. I LEMO-betänkandet diskuteras en sådan modell men eftersom den anses innebära en organisatorisk tudelning avvisas den av utredningen.

Vid någon av intervjuerna föreslogs att den operativa linjen skulle ansvara för vidmakthållandet medan den producerande delen skulle

svara för den långsiktiga utvecklingen, bl.a. via nyinvesteringar. Man kan i och för sig vända på resonemanget: Eftersom de operativa beslutsfattarnas huvudproblem är att de möter en tänkt fiende, på höjden av teknisk utveckling, så borde det ligga närmare till hands att låta operationsledningen stå för nyinvesteringarna och istället överlämna vidmakthållandet till produktionen, eftersom det lättare kan läggas ut på uppdrag. Frågan skall inte avgöras här utan nämns för att illustrera hur svår gränsen mellan operation och produktion är att dra.

Man kan göra en iakttagelse av hur diskussionen förs. En grundtanke tycks vara att hålla undan så mycket som möjligt av sådant som hör till grundorganisationen från militärbefälhavarna så att de "kan koncentrera sin verksamhet till det operativa krigsförberedelsearbetet. Detta blir ännu angelägnare än för närvarande i och med att militärbefälhavarnas geografiska ansvarsområden vidgats" som LEMO-utredningen uttrycker det. Denna önskan att koncentrera militärbefälhavarna till krigsförberedelserna gör att de inte skall belamras med sådant som inte är absolut nödvändigt för krigsrollen, dvs. en tillämpning av principen om att organisationen i fred skall vara så lika som möjligt som den i krig. Samma resonemang förefaller ligga bakom LEMO-utredningens förslag om att materiel-, mark- och lokalförsörjning (MAL) så långt möjligt skulle ligga utanför Försvarsmakten, eftersom dessa frågor inte ingår i Försvarsmaktens kärna, krigsuppgiften.

Men denna i och för sig begripliga utgångspunkt förklarar också varför militärbefälhavarna tydligen upplever att de arbetar ur ett resursmässigt underläge i jämförelse med de centrala produktionsledarna, som "kontrollerar" större delen av Försvarsmaktens resurser.

Skall krigsorganisationen kunna vara styrande i verklig mening kan en möjlighet vara att ge militärbefälhavarna en starkare ställning när det gäller direkta beslut om resursfördelningen. Det kan ge dem förutsättningar att uppträda som kraftfulla beställare (å ÖB:s vägnar) i förhållande till utförar-organisationen.

Sammanfattning

LEMO-utredningen pekar på de två uppgifterna i fred och krig och drar konsekvensen att denna uppdelning bör återspeglas i tydligare roller vad gäller beställning och utförande. Men man drar inte ut uppdelningen i sin fulla konsekvens, uppdelningen i två tydligt åtskilda organisationer. Istället lägger man ihop ett stort antal verksamheter inom en och samma myndighetsgräns och avgränsar inte fysiskt, i organisationen, vad som är krigsorganisation och inte krigsorganisation.

I själva verket har man fört de båda organisationerna ännu närmare varandra genom att man i större utsträckning än tidigare låter en och samma person ha kvar samma funktion i krig som han redan haft i fred. Man ger inte militärbefälhavarna något ekonomiskt ansvar i egenskap av regionala befälhavare i krigsorganisationen. Ändå vill man att en del av det som lagts samman, nämligen krigsorganisationen, skall få en dominerande roll i jämförelse med den andra delen. Därmed har man skapat ett dilemma: man vill inte tudela och ge ekonomiskt ansvar till militärbefälhavarna men vill ändå att krigsorganisationsdelen skall dominera den andra.

4.3.3 Den politiska styrningen efter sammanslagningen

Ett viktigt inslag i LEMO-reformen är sammanslagningen till en enda stor myndighet. LEMO-utredningens motiv är:

> "Det enklaste sättet att skapa formella förutsättningar för de förutsatta ledningsformerna, kommandolinjerna, befälsrätten och lydnadsplikten är att låta den krigsorganiserade försvarsmakten utgöra en myndighet vars chef är överbefälhavaren.--- I första hand är det militära operationer och insatser som snabbt, säkert och med precision behöver kunna ledas och samordnas."

Detta i sin tur leder fram till önskemålet om att organisera myndigheten även i fred på ett sammanhållet sätt, eftersom man vill att

organisationen i fred och krig skall överensstämma så långt möjligt. Detta har vi ovan skildrat som ett inslag i strävandena att uppnå en styrande krigsorganisation.

Vad bör sammanslagningen leda till för den politiska styrningen? LEMO hävdar att sammanslagningen bör leda till att man säkerställer "att försvarsdepartementet får den kompetens och kapacitet som behövs för att regeringen och försvarsministern skall kunna styra och kontrollera verksamheten inom försvarsmakten". Behovet av en "matchande" politisk styrning kan bekräftas med paralleller till andra organisationer.

I kommunerna har det rått en trend av sammanförande av förvaltningar under ett färre antal nämnder och införandet av stadsdirektörs- eller landstingsdirektörbefattningar för att skapa en tydlig "spets" i förvaltningen, alltså en parallell till förstärkningen av ÖB. Att denna förändring väckt debatt i den kommunala sektorn beror på att den uppfattas som en utveckling från politikerstyrning till tjänstemannastyrning. Denna utveckling har pågått jämsides med en övergång till resultatenheter och till tillämpning av ett beställar- och produktionstänkande, dvs. delvis en utveckling av formerna för styrningen.

Vad gäller försvaret har det framförallt i intervjuerna med politikerna framskymtat att den demokratiska styrningen förlorat på att denna nu går enbart genom en kanal, dvs. ÖB. Försvaret har i modern tid aldrig styrts direkt av politiker på samma sätt som en kommunal förvaltning. Men trenden är densamma. Tidigare hade politiskt inflytande fler kanaler, dels centralt genom att försvarsgrenscheferna hade frekvent, direkt kontakt med den politiska nivån, främst försvarsdepartement och försvarsutskott, dels genom att de lokala militära myndighetschefernas direktkontakter med lokala politiker så att säga legitimerades av myndighetsstrukturen. För att nu kompensera för denna minskning av antalet kontakter måste styrsystemet självt utvecklas liksom den politiska nivåns resurser att hantera styrningen.

Sammanfattande kommentar

Parallellen med kommunerna visar på kopplingen mellan myndighetsstrukturen och förbättrade styrformer. Sammanslagningen till en stormyndighet måste åtföljas av nya former för styrning som möjliggör för politikerna att via mätning av centrala variabler följa och styra verksamheten. Frågan är alltså om styrformerna förbättrats i samma proportion som insyns- och påverkansmöjligheterna minskat genom sammanslagningen.

4.3.4 Hur styrs professionella organisationer?

Kommunikationsproblemen mellan politiker och militärer är ett känt problemområde från krigshistorien. Dessvärre har alla professionella organisationer kontaktproblem med den politiska eller administrativa nivån. Det finns ett kärvt citat av administrationstänkaren P. F. Drucker (Management in turbulent times, 1980) som ger uttryck för frustrationen i samarbetet mellan ledning och läkare:

> "Man kan inte sköta ett sjukhus med doktorer, och inte heller utan dem."

Politikers styrning av de professionella utgår från tillgängliga resurser och en bedömning av vad som är möjligt i det läge man befinner sig. De professionella utgår från ett idealt läge, eftersom professionalism bygger på normerande utbildning. Politikerna säger: "Det här är de resurser ni får för att försvara Sverige och vi förväntar oss att ni skall använda er professionalitet för att göra det bästa möjliga av denna situation". Om militärer svarar: "Vi kan inte försvara Sverige om politikerna fattar detta beslut" så är det en professionell bedömning utifrån en ideal, professionell norm. Militärerna kan inte ta det professionella ansvaret, anser de, om normen underskrids i resurstilldelningen.

Ett par av de intervjuade, med stark anknytning till den militära sidan, menar att det är mycket lätt att utvärdera om militären lyckas

eller inte eftersom man lätt kan konstatera om de uppfyller de politiskt ställda kraven på viss kvalitet på förbanden. Om målproblemet vore så enkelt skulle det aldrig behöva uppstå någon frustration. Problemen skapas av att politikerna inte låter sig nöja med att kräva en viss kvalitet av förbanden. Vad de kräver är att försvaret som helhet hejdar eller försvårar ett anfall. Bedömningen av försvarets totala effektivitet bygger på en kombination av politiska och militära bedömningar, dvs. en gråzon där den ena kanten utgörs av bedömningen av förbandens kvalitet och den andra kanten av politiska bedömningar av det utrikespolitiska läget.

Sammanfattande kommentar

Det är i gråzonen mellan försvarets styrsystem och den säkerhetspolitiska bedömningen av riskerna som politikernas och militärernas bedömning kolliderar. Det underlag som presenteras som underlag för den femåriga försvarsplaneringen undanröjer inte konflikten mellan politikernas och militärernas värdesystem.

Ett sätt att åtminstone kommunicera mer systematiskt kring denna konflikt vore att sammanfatta totalförsvarets förmåga i några mått vars utveckling man följer mellan åren. Man kan jämföra med användningen av BNP:s utveckling, kronans värde, inflationstakten och ett par andra liknande mått som mätare på den ekonomiska politikens framgång. Måtten har stora brister men ger en allmänt accepterad utgångspunkt. Man nöjer sig i analysen inte med ett enda mått utan använder ett relativt litet antal mått som mäter helheten, fastän utifrån olika aspekter. Ett mått på försvarets förmåga kan kopplas till utvecklingen av "hotet", dvs. en tänkt fiendes kvalitets-, resurs- och effektivitetsutveckling. En ideal situation är naturligtvis att Sveriges och fiendens utveckling följer varandra. Om Sverige avviker, dvs. underskrider, den tänkta fiendens utveckling kan detta politiskt motiveras med att sannolikheten för ett angrepp är mycket liten och att man inte har råd att dimensionera försvaret för ett helt osannolikt fall. Detta är en politisk bedömning,

som militärerna kan kritisera. Men det är politikernas privilegium att göra denna avvägning.

4.3.5 Den regionala principen

En av LEMO:s utgångspunkter är att landet uppdelas i operationsområden, dvs. bland annat militärområden.

I LEMO:s utredningsuppdrag ingick också att pröva om man kunde begränsa ledningsorganisationen genom att "organisera fler rörliga ledningsorgan som i krig kan förstärka hotade eller angripna områden" eller andra sätt att öka flexibiliteten. Utredningen fann dock inte att man behövde någon sådan rörlig ledningsfunktion utöver den rörliga ledningsstab som redan fanns.

LEMO-utredningen föreslog att antalet militärområden skulle vara tre. ÖB delade inte denna uppfattning utan föreslog fyra. På lägre regional nivå återfinns fördelningschefer (armén), marinkommandon samt flygkommandon. Utredningen bedömde att det behövs sex fördelningschefer, fyra marinkommandon och tre flygkommandon. Gränserna bör, enligt LEMO, så långt möjligt sammanfalla med militärområdena, t.ex. på det sättet att ett militärområde motsvaras av exempelvis två marinkommandon. På alla dessa punkter följde regering och riksdag utredningens förslag.

Att det överhuvudtaget skulle finnas en regional nivå i krigsorganisationen verkar vara en grundförutsättning för LEMO. Detta behov växlar givetvis mellan hur rörliga stridskrafterna är, dvs. det skulle vara lägst för flyget och delvis marinen och högre för armén med markbundna trupper. Men både flyg och flotta har fasta baser som kräver ledning även i krig. Även om flyg och flotta inte organiseras under kommandon på regional nivå, kan armén behöva samverkansgrupper för flyg respektive flotta på denna nivå.

Ser man det som ett generellt organisationsproblem (och bortser från de militära särdragen) kan man fråga sig om det finns en brytpunkt där en krympande krigsorganisation inte längre behöver en särskild regional

nivå. Bedömningen kompliceras av landets utsträckning som i en krigssituation ändå kan kräva en regional nivå.

Det betonas i intervjuerna att operativt kompetent personal på ledningsnivå är en mycket knapp resurs. Man bör alltså inte ha fler regionala nivåer än vad som verkligen behövs eftersom de kan vara svåra att bemanna, alltså bortsett från att varje nivå kostar pengar. Man bör därför återigen fråga sig – i ljuset av att en minskning av krigsorganisationen återigen aktualiseras – om man behöver en regional nivå och vilken ställning de regionala cheferna bör ha. Förändrar man den regionala nivån förutsätter detta dock förändringar i den operativa ledningens organisation, eftersom militärbefälhavarna är regionalt organiserade, liksom i samarbetsformerna med (de regionala) civilbefälhavarna.

5 Slutsatser

Detta delbetänkande är ett första steg i utvärderingen av LEMO-reformen, innebärande en analys av dess mål. Avsikten är att det fortsatta utvärderingsarbetet skall kunna utvärdera utfall och effekter mot dessa avsikter.

5.1 Direktivens prestationskrav på LEMO-utredningen

Vad regeringen förväntade sig av LEMO-utredningen i form av prestationer framgår tydligt av direktiven, nämligen

- förslag till en ny ledningsorganisation,
- förslag till en rationell och effektiv myndighetsstruktur samt
- en redovisning av konsekvenserna av besparingar på cirka en tredjedel av ledningsresurserna i fred.

LEMO-utredningens betänkanden följde sedan detta program.

Även om man breddar perspektivet och ser på målen för hela LEMO-reformen, inte bara på utredningsmaterialet, blir målanalysen enkel: LEMO-reformens mål var en ny ledningsorganisation, en rationell och effektiv myndighetsstruktur samt, möjligen, den besparing som konsekvensbedömts av utredningen.

5.2 LEMO:s viktigaste effektmål

Vad detta betänkande handlat om är istället den mer komplicerade frågan om förändringarnas avsedda effekter. Vilka var dessa och vilken var den viktigaste avsedda effekten av LEMO:reformen? Valet av denna djupare fråga gör analysen svårare, men frågan är viktig eftersom den ger ett redskap för UTFÖR:s fortsatta utvärderingar.

En slutsats av analysen och av enkäten är att uppfattningen om vad som var LEMO:s viktigaste mål delvis är splittrad. Försvarsmaktens chefer prioriterar mycket starkt "den styrande krigsorganisationen" som LEMO:s ledande mål. Även övriga kategorier, dvs. politiker, stödmyndigheter och departementstjänstemän m.fl., prioriterar den styrande krigsorganisationen men inte alls i samma stora utsträckning. För politikerna väger besparingsmålet nästan lika tungt som målet den styrande krigsorganisationen, medan besparingsmålet väger lättare hos övriga grupper. Även bedömningar av andra mål utvisar skillnader.

Den styrande krigsorganisationen framstår dock som LEMO-reformens ledande mål. Detta bygger dels på att måldokumenten framhäver detta mål, dels på att en övervägande del av intervjuade från alla kategorier prioriterar det.

Därmed har en grund givits för det fortsatta utvärderingsarbetet av LEMO-reformen.

5.3 Måltänkande har tillämpats

Det finns dock anledning att nyansera måldiskussionen något. Utgångspunkten för detta betänkande är att målstyrning inte bara är önskvärd och möjlig utan att den också i någon form har praktiserats av de inblandade. Detta kan naturligtvis diskuteras. I de intervjuer som gjorts hävdas ibland att utredningsarbetet och dess genomförande egentligen inte styrdes av mål utan var en fråga om pragmatisk

anpassning. En variant av detta argument är att de enskilda individerna kanske hade egna mål men att det inte fanns några samlande mål.

Men att säga att LEMO-utredningen och de efterföljande förändringarna inte styrdes av något slags gemensam målbild med avsedda effekter stämmer inte med de många målformuleringarna såväl i direktiven som i betänkandena. Och även om själva utredningsarbetet var en helt pragmatisk process, dyker målformuleringar upp i beslutsprocessen efter utredningen och finns med som en faktor i förändringsarbetet.

Målen i direktiven var, på effektsidan, för allmänna för att helt och hållet förklara LEMO-utredningens innehåll. Det fanns ett utrymme för innovativitet som utredningen utnyttjade. Regeringen hade dock en beredskap för att förverkliga det allra mesta av utredningen, vilket tyder på en allmän överensstämmelse mellan regeringens och utredningens mål. En pragmatism helt utan långsiktig riktning kan det knappast ha varit fråga om.

5.4 Målen har utvecklats

Det primära syftet med direktivens målformuleringar är att styra utredningsarbetet. Men den målbild som hela LEMO-reformen strävar mot måste vara en kombination av direktivens, de efterföljande betänkandenas och framförallt beslutsfattarnas, dvs. statsmakternas mål. Utredningens målformuleringar är mer preciserade och har delvis andra tyngdpunkter än direktivens. På två tydliga punkter, dvs. när det gäller både krigsorganisationens styrande roll och uppdragstänkandet, görs en starkare markering i LEMO-betänkandena än i direktiven.

Den ställning som målformuleringarna har i propositionen skiljer sig åt från direktiven och betänkandena på följande sätt. Medan direktivens mål i första hand styr själva utredningen, kan betänkandenas och särskilt propositionernas målformuleringar ge innehåll och riktning åt hela förändringsprocessen. Propositionernas målskrivningar präglas dessutom av att de är auktoritativa beslutsdokument (i de fall där inte riksdagen

beslutar annorlunda, vilket inte hände i någon avgörande fråga i LEMO-reformen). Detta förklarar att vagheten ökar (i kontrast till betänkandenas mycket klara kalkyler) när det gäller besparingsmålen. Det förklarar också att propositionerna inte alltid kan bibehålla de principiellt renodlade lösningarna från betänkandena.

5.5 Måltänkandet har brister

Även om det är tydligt att något slag av måltänkande praktiseras i LEMO-reformen och att man kan peka ut ett ledande effektmål (den styrande krigsorganisationen) kvarstår att måltänkandet har svagheter.

I kapitel 4 "rekonstrueras" målbilden och ett försök görs att beskriva sambanden mellan målen. Det är tydligt att de ledande målen alla hänger ihop med varandra, vilket strider mot vad som vore önskvärt med målindelningen, nämligen att målen ska vara oberoende av varandra. Dessutom tycks många av de intervjuade ha sin egen teori om sambanden mellan de ledande målen. Det en person uppfattar som ett medel, ser en annan som ett mål och tvärtom. Det rikhaltiga utbudet av mål i dokumenten har inte åtföljts av en strukturering i betänkanden och propositioner som kunnat skapa en enad uppfattning om mål- och medelbilden. Detta kan tas till intäkt för en rekommendation till beslutsfattare inför framtida omstruktureringar, nämligen att arbeta mer på att klargöra målen.

En orsak till den rådande förbistringen är att de som ledde LEMO-reformen i första hand arbetade pragmatiskt. Man förankrade, konkretiserade och fattade beslut med en påtaglig snabbhet.

Målen har uppenbarligen en svag ställning i förändringsarbetet. Ett tecken på detta är den glidning som exempelvis uppstår i besparingsmålet, som ändå är det bäst preciserade målet.

Ett annat exempel är LEMO:s förslag i det första betänkandet att den tidigare försvarsgrenschefsfunktionen inte skulle placeras på nivån närmast under ÖB i den nya myndigheten. I prop. 1992/93:100 markeras istället att de centrala produktionsledarna skall vara

försvarsgrenarnas främsta företrädare i Försvarsmakten och att de skall lyda direkt under myndighetschefen ÖB. I stort sett har målen behållits oförändrade men den praktiska organisationslösningen har förändrats. Detta visar till en del på svagheten i att tala i måltermer. Målen hålls på ett mer principiellt plan och blir därför inte i detalj styrande för de konkreta förslagen. En förändring kan vara befogad ur saklig synpunkt eller inte, men relateras inte i propositionen till målen för LEMO-reformen. Man kan få intrycket att målen, vilka de nu har varit, lika väl förverkligas av det nya förslaget.

Avsikten är här inte att hävda att målen alltid måste vara oförändrade och att förslag hela tiden skall relateras till mål. Men om man tar målstyrningen på allvar, måste man också ta målen på allvar, även om dessa mer är av hypoteskaraktär under utredandets sökfas. Om man förändrar viktiga förslag eller förändrar målen, borde det markeras hur det nya läget förhåller sig till de gamla målen. Möjligen illustrerar detta att målstyrning är besvärligt att förverkliga fullt ut i utrednings- och förändringsarbete, i synnerhet i den inledande sökfasen.

5.6 Konsekvenser av målet "en styrande krigsorganisation"

LEMO-reformen prioriterar krigsorganisationen. Detta är i sig ingenting nytt utan har varit en ledstjärna för försvaret. Skillnaden tycks vara att LEMO med stöd av Försvarsmaktens verksamhetsidé lyckats få principen att tränga igenom ännu mer än tidigare i både styrning, struktur och besparingsarbete. En kvardröjande svårighet är att det inte tycks finnas något tydligt slutmål i denna strävan och inga självklara sätt att mäta framgången på. Förmodligen har något slutmål inte uppnåtts.

I intervjuerna framkommer farhågor för att den politiska nivån skall ha lämnat ifrån sig för mycket av den styrande makten. Indikationer på detta är sammanslagningen av de många myndigheterna till en, vilket

har gjort informations- och insynskanalerna för den politiska nivån färre. Det finns även indikationer på motsatsen, t.ex. den ökande tonvikten vid resultatstyrning från regeringens sida. Någon definitiv ställning tas inte här till detta, men risken för att den politiska nivån har tappat i inflytande är tillräckligt allvarlig för att behöva uppmärksammas.

På samma sätt som LEMO-reformen har ökat krigs-organisationens styrande förmåga behövs kanske ett särskilt projekt för att öka den politiska nivåns styrande förmåga. I ett sådant projekt bör även ingå en tydligare koppling mellan de säkerhetspolitiska kraven å ena sidan och krigsförbandens ledning, kvantitet och kvalitet å andra sidan, dvs. en systematisering av underlaget till det femåriga försvarsbeslutet. Ett steg i riktning mot en klarare bedömning av krigsorganisationen och ett bättre underlag för den offentliga debatten och därmed även för politikernas styrning, vore en särskild mätning av försvarets förmåga studerad utifrån ett, eller snarare flera, helhetsperspektiv.

Bilaga

Förhistorien till LEMO-reformen och en sammanfattning av de viktigaste förslagen

A. Förhistorien

1970-talet

Grunden till dagens organisation kan sägas ha lagts redan i och med införandet av det s.k. FPE-systemet, Försvarets Planerings- och Ekonomisystem (prop. 1970:97). Krigsförbanden skulle ställas i centrum för planering och genomförande. Förband med samma eller likartade uppgifter fördes samman till delprogram. Delprogrammen fördes samman till huvudprogram motsvarande i första hand de s.k. försvarsgrenarna, armén, flyget och marinen, dvs. huvudprogrammen 1–3. Försvarsmaktens centrala och högre regionala ledning i krig och fred fördes också samman till huvudprogram 4, vari också ingick Forskning och Utveckling. Gemensamma myndigheter, serviceorgan eller funktioner för hela försvaret bildade ett 5:e huvudprogram. Överbefälhavarens uppgift var att utarbeta en samlad programplan för hela det militära försvaret vilket när det gällde den långsiktiga styrningen var hans kanske viktigaste uppgift i fred.

Det militära försvaret delades också in i huvudproduktionsområden, dvs. Ledning och förbandsverksamhet, Materielanskaffning, Anskaffning av anläggningar samt Forskning och utveckling. Detta innebar att t.ex. chefen för de tre försvarsgrenarna hade produktionsansvar för ledning och förbandsverksamhet inom sina program. Försvarets materielverk hade produktionsansvar för central materielanskaffning och

Fortifikationsförvaltningen (FortF) produktionsansvar för anskaffning av anläggningar. Länkarna mellan olika program och produktionsområden utgjordes av uppdrag.

Planeringssystemet syftade till att passa försvarets organisation som det var, dvs. det skulle kunna genomföras med oförändrad organisation. Man får intrycket att försvaret, åtminstone i fredstid, var en i hög grad uppdelad verksamhet som mer eller mindre effektivt knöts ihop av FPE-systemet.

Under 1970-talet genomfördes Försvarsmaktens ledningsutredning, FLU 1974 (SOU 1976:64). Det var den sista större externa organisationsöversynen före LEMO, 15 år senare.

Samtidigt gjordes en utvärdering av det nya ledningssystemet, vilket redovisades i prop. 1977/78:63. Enligt denna proposition borde överbefälhavarens roll som övergripande programsamordnare stärkas. Detta borde ske genom att endast en programplan skulle sändas in till regeringen och att denna upprättades av överbefälhavaren. Indelningen i fyra centrala staber skulle vara oförändrad.

De motsättningar propositionen ägnade sig åt att lösa gällde framförallt förhållandet mellan de centrala staberna och de s.k. förvaltningarna, dvs. bland annat Försvarets materielverk, Fortifikationsförvaltningen och Försvarets Civilförvaltning. Propositionen slog fast att förvaltningarna inte fick utfärda föreskrifter utan samtycke från de berörda program- och produktions-myndigheterna, dvs. framförallt de centrala staberna.

Sammanfattningsvis ledde utredningsarbetet endast till att vissa befogenheter justerades något, bl.a. för att stärka överbefälhavarens roll.

Organisationsavsnitten i denna proposition från 1977 liksom den bakomliggande utredningen innehåller flera resonemang som påminner om det betänkande som LEMO lade fram i december 1991 om försvarsmaktens ledning, t.ex. om behovet att minska fredsorganisationen och om nödvändigheten att stärka överbefälhavarens möjligheter att leda den operativa verksamheten och att samordna försvarsgrenarnas verksamhet.

1980-talet

1983 fastställdes den s.k. verksamhetsförordningen, SFS 1983:276, som i stort sett innebar att den allmänna verksstadgan blev tillämplig även på försvaret. Det betydde att militära förband och utbildningsplatser fick ställning som myndighet. Tidigare hade de militära enheternas myndighetsstatus varit oklar. Konsekvensen blev dock att den formella regleringen blev komplicerad, bland annat på grund av vad som uppfattades som försvarsgrenschefernas dubbelroller, samt att plötsligt ett hundratal myndigheter såg dagens ljus.

I verksamhetsförordningen slås visserligen överbefälhavarens ledande roll fast. Men denna ger inte överbefälhavaren någon generell rätt att meddela föreskrifter till övriga myndigheter, även om ÖB ändå ges vissa befogenheter att styra verksamheten inom det militära verksamhetsområdet. En viktig effekt av verksamhetsförordningen var att försvarets arbetsgivarbefogenheter flyttades nedåt till myndigheterna.

Man ägnade sig också under 1980-talet åt att förbättra regeringens möjligheter att följa upp och kontrollera verksamheten inom försvarsdepartementets område.

Överbefälhavaren formulerade 1988 en grundläggande verksamhetsidé, VI 90, för försvaret. Några formuleringar i denna är:

> "Krigsförbanden och deras krigsduglighet/beredskap och uthållighet är det centrala i försvarsmaktens verksamhet---
> Krigsförbandens behov skall vara styrande".

Man kan alltså observera hur målsättningen "krigsförbanden i centrum" i olika formuleringar återkommer under de mer än 20 åren från FPE-systemets tillkomst utan att den tydligen någonsin anses uppnådd.

Förnyelsearbetet från 1985

Statskontoret har i sin skrift Organisations- och strukturförändringar i Statsförvaltningen (Stockholm 1994:5) gjort en sammanställning av det statliga förändringsarbetet mellan 1980 och 1993. En del av förnyelsearbetet i statsförvaltningen och därmed också i försvaret kan

härledas ur den skrivelse om "den offentliga sektorns förnyelse" som regeringen 1985 lämnade till riksdagen (Skr. 1984/85:202). I denna redovisades ett antal punkter i ett förvaltningspolitiskt program. "Aktivare styrning" var en av punkterna. Under hela 80-talet utvecklades formerna för budgetering och resultatstyrning. Syftet var "att åstadkomma en effektivare politisk styrning och samtidigt ge myndigheterna ett tydligt ansvar för verkställigheten" (Statskontoret). Ett annat nyckelbegrepp var decentralisering.

Statskontorets rapport "Omstruktureringsprocessen inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde från 1991 års budgetsproposition till den 1 juli 1994" (Statskontoret dnr 118/94-5) ger på ett klargörande sätt de yttre ramarna för försvarets förändringsarbete. Inriktningen av en kommande strukturförändring beskrevs dels i försvarspropositionen 1990/91:102, dels i kompletteringspropositionen (1990/91:150) som innehöll ett förslag till program för omställning och minskning av den statliga administrationen, departement för departement. Den del av kompletteringspropositionen som gäller försvaret kallas nedan för "förnyelseprogrammet". Det innehöll följande delar som totalt skulle leda till besparingar på 350 miljoner kronor:

- Nedläggning av Försvarets rationaliseringsinstitut från den 1 juli 1991.
- Översyn av Flygtekniska försöksanstalten (särskild utredningsman)
- Översyn av forskningsverksamheten (särskild utredning)
- Omprövning av stiftelser (Stiftelsen Försvarsbostäder, Gällöfsta kurscentrum, Stiftelsen MHS-eleven och Drottning Victorias Örlogshem).
- Förändrad hantering av familjebidragen.
- Översyn av prövningsförfarandet vid vapenfri tjänst.
- Översyn av tjänsteplikten (vilket resulterade i att Värnpliktsverket förändrades till Totalförsvarets pliktverk).
- Frivilliga försvarsorganisationers verksamhet (se prop. 1990/91:150) samt,
- Översyn av totalförsvarets ledningsorganisation
- Översyn och omprövning av myndighetsstrukturen.

De två sistnämnda punkterna blev LEMO:s uppdrag.

Två uppdrag blev ett

I kompletteringspropositionen (prop. 1990/91:150) som kom i april 1991 beskrivs, som vi sett ovan, behovet av en ny lednings- och myndighetsstruktur som två skilda utredningsuppgifter, den första under rubriken "Översyn av totalförsvarets ledningsorganisation", den andra under rubriken "Översyn och omprövning av myndighetsstrukturen". Någon gång efter det att propositionen lagts har överläggningar inom departementet och med de tänkta utredarna resulterat i att de två projekten läggs samman till ett, vars direktiv sedan läggs fram den 20 juni 1991. Förutsättningarna har härmed skapats för att ta ett helhetsgrepp på hela den militära sektorn, inte bara ledningsorganisationen.

B. Bakgrunden inom vart och ett av LEMO-reformens huvudområden

Vi utgår här från målformuleringar från statsmakterna och försvaret.

Om resultatorienterad styrning

I budgetpropositionen 1990/1991 uttalades:

> "En viktig del av det pågående utvecklingsarbetet är en strävan mot resultatorienterad styrning av den statliga verksamheten. Detta innebär ... ökade krav på tydlighet och precisering av statsmakternas styrning av verksamhetens inriktning, dvs. vilket resultat som förväntas av de resurser som avsätts för verksamheten.---
> Styrningen kommer med nödvändighet att bli verksamhetsspecifik men ändå utgå från vissa gemensamma principer. För de flesta verksamhetsområden har riksdagen och regeringen redan i dag formulerat övergripande mål och syften.--- Strävan bör nu vara att klargöra de övergripande målen och att tydligare ange resultatkrav och resultatmål för verksamheten" (prop. 1989/90:100, bilaga 1 s. 23).

> "En övergång till mer mål- och resultatorienterad styrning är en viktig utgångspunkt för pågående och planerade utvecklingsinsatser inom försvaret..."(samma proposition, bilaga 2, s. 7)

I propositionen exemplifieras på försvarsområdet med "förslag till åtgärder i syfte att förbättra säkerheten i totalförsvarets planeringssystem". I jämförelse med FPE-systemet, som redan tillämpades av försvaret, var det nya styrsystemet avsett för alla departementsområden.

FPE-systemets problem var att organisationen inte var anpassad till styrsystemet:

> "I resultatstyrning ingår också att ansvar bör kunna utkrävas för de resultat som nås. --- Dagens organisation utgör emellertid ett hinder för att dessa intentioner skall kunna förverkligas" (prop. 1991/92:102, s. 47).

"Vertikal" uppdragsstyrning

Styrning kopplas till organisationens utformning bland annat genom att man utgår från ett uppdragstänkande, en uppdragskedja från den högsta nivån (statsmakterna) till krigsförbanden och tillbaka igen med rapportering och förslag till uppdrag. Uppdrag definieras i militära sammanhang ungefär som "en överenskommen produktionsorder". I LEMO-betänkandena liksom i propositionerna därefter används ofta uppdragsterminologin. Hela kedjan från regeringen och nedåt beskrivs i uppdragstermer:

> "Regeringen bör ge försvarsmakten i uppdrag att utveckla och vidmakthålla en krigsorganisation i olika tidsperspektiv. Därvid bör anges de viktigare krigsförbandens kvantitet och styrka.---
> ...regeringen skall rikta uppdrag innehållande uppgifter, resurser och handlingsregler till en för försvarsmaktens krigsduglighet och beredskap ansvarig myndighet" (prop. 1991/92:102, s.47).

> "Produktionsledningen inom högkvarteret bör främst genom uppdrag styra produktionen inom Försvarsmakten och vid stödjande myndigheter" (prop. 1992/93:100, bilaga 5, s. 26).

Om uppdragstänkande, beställare och utförare

I 1991 års budgetproposition framhålls

> "att behovet av en beställare som ställer krav på resultatuppföljning inte nog kan understrykas" (prop. 1990/91:100, bilaga 2, s. 24).

Det uppdrags- och beställartänkande som avses i citatet gäller uppenbarligen inte enbart övergång till uppdragstänkande i linjen, som en form av hierarkisk styrning, utan har nu givits en bredare innebörd. I försvarspropositionen (1990/91:102, februari 1991) omnämns "en högre grad av efterfrågestyrning" som ett allmänt mål för statsförvaltningen. Samma proposition hänvisar till överbefälhavarens s.k. VI 90-arbete som innefattar "en övergång till mer efterfråge-/uppdragsstyrning inom försvarsmakten. I ett första steg skall krigsförbandscheferna konkretisera efterfrågan och behov av stöd" från de s.k. gemensamma myndigheterna, dvs. stödmyndigheterna.

I beslutet att lägga ned FRI från 1 juli 1991 (budgetpropositionen samma år) används efterfrågestyrningen som ett huvudargument jämte besparingsbehovet för att FRI inte längre behövs som myndighet.

Uppdragsbegreppet spelar en undanskymd roll i 1991 års förnyelseprogram där det talas mer allmänt om "renodling av ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelningen". Inte heller i LEMO-direktiven (juni 1991) används beställar-utförar-terminologin eller ens det ideologiskt mer neutrala uttrycket uppdrag.

Inriktningen mot resultatstyrning gjorde det nödvändigt för LEMO-utredningen att klargöra myndighetsgränserna, framförallt mellan Försvarsmakten och övriga myndigheter. Uppdragstänkandet kommer därmed under utredningens gång in i omstruktureringen. Resultatstyrningen i kombination med uppdragstänkandet i den bredare, icke-hierarkiska meningen, tycks i själva verket ha varit utredningens mest effektiva redskap i omstöpningen av stora delar av myndighetsstrukturen inom försvarsområdet.

Ett specialfall av beställar- och utförartänkandet är den uppdelning av ägande och brukande av fastigheter som är ett generellt mål för

statsförvaltningen och som också utgör en tung del av LEMO-arbetet. Detta behandlas nedan.

Om likhet mellan försvaret och andra områden

Som framgått ovan dyker undvikandet av särlösningar på försvarsområdet upp bl.a. i försvarspropositionen 1990/91:102 liksom i kompletteringspropositionen 1991. Men nedläggningen av FRI från juli 1991 motiveras, som vi såg ovan, inte på detta sätt utan i första hand på andra grunder. Särlösningsargumentet, eller snarare enhetlighetsargumentet, används för att motivera regeringens förslag om FCF, bl.a. att delar av FCF:s uppgifter fördes in i RRV:

> "Jag anser att RRV bör ha samma relationer till Försvarsmakten och övriga myndigheter under Försvarsdepartementet som till andra myndigheter inom statsförvaltningen. Det innebär, att de generella regler, metoder och system som är giltiga för den civila sektorn, också bör tillämpas för försvaret" (prop. 1992/93:100, bilaga 5, s.38).

Enhetligheten är avgörande också i fastighetsfrågan:

> "I likhet med övriga myndigheter inom statsförvaltningen, kommer försvarsmaktsmyndigheten att vara lokalbrukare med eget ansvar för lokalförsörjningsplanering och lokalhållning" (prop. 1992/93:37 bilaga 2, s. 39).

Ovanstående krav på enhetlighet handlar om kontroll och styrning som är gemensamma för alla statliga myndigheter. Försvaret liksom andra sektorer uppvisar givetvis särdrag som är nödvändiga och ofrånkomliga i respektive verksamhet. De femåriga försvarsbesluten gör att planeringsarbetet inom Försvarsmakten i vissa avseenden måste vara annorlunda än i andra myndigheter. Till skillnad från de flesta andra myndigheter präglas ju försvaret av att man parallellt arbetar i två organisationer, en "verklig" för fred och en "virtuell" för krig.

Sambanden mellan organisationen i fred och krig

LEMO-direktiven framhåller att överbefälhavarens operativa roll skall betonas, dvs. ÖB:s bedömningar och beslut utifrån de krav som kriget kan ställa. En viktig bakgrund till detta är formuleringar i ÖB:s verksamhetsidé, VI 90, som utarbetades som försvarets motsvarighet till näringslivets affärsidéer:

> "Krigsförbanden och deras krigsduglighet/beredskap och uthållighet är det centrala i försvarsmaktens verksamhet---
>
> Krigsförbandens behov skall vara styrande" (FörLed, Försvarsstaben 1990).

Detta är för vissa inga nyheter. Redan i prop 1977/78:63 om försvarsmaktens centrala ledning framhålls:

> "Krigsförbanden skall ställas i centrum för planering och genomförande" (s. 6).

Det finns en nyansskillnad - att "ställas i centrum" är möjligen svagare än att vara "styrande".

En konsekvens av krigsorganisationens styrande effekt ligger i dimensioneringen. I förnyelseprogrammet från 1991 påpekas att krigsorganisationen minskats och att detta bör få genomslag också i dimensioneringen av ledningsorganisationens resurser.

Här skall ytterligare en aspekt fokuseras, nämligen önskemålet om överensstämmelse mellan organisationen i fred och krig. Bakgrunden till detta krav kan sökas t.ex. i ÖB:s verksamhetsidé som innehåller följande punkter:

> "Lednings- lydnads- och ansvarsförhållanden skall i princip vara lika i fred, kris och krig.
>
> Organisationen i fred måste i allt väsentligt vara densamma som i krig" (FörLed 90, Försvarsstaben 1990).

Liknande krav återfinns i 1991 års förnyelseprogram liksom i LEMO:s direktiv. Uppdelningen på ett stort antal myndigheter, försvarsgrensvis

och nivåvis, var kanske en naturlig organisationsform i fredstid, men det skulle, enligt LEMO-utredningen, ha skapats formella problem i krig om nödvändiga ordervägar bryts av myndighetsgränser.

Integrering av försvarsgrenarna på ledningsnivån

Förhållandet mellan ÖB och försvarsgrenscheferna är ett gammalt diskussionsämne. I prop. 1977/78:63 framhåller statsrådet i sin bedömning av försvarsmaktens ledningsutrednings betänkande (SOU 1976:64):

> "Jag kan i allt väsentligt biträda utredningens förslag, som innebär att Överbefälhavarens möjligheter stärks både när det gäller att leda den operativa verksamheten och att utöva en övergripande planering och samordning i förhållande till försvarsgrenarna".

Ett antal mindre förändringar genomfördes men den ursprungliga strukturen med en försvarsstab och tre centrala staber för var och en av försvarsgrenarna bibehölls. Under de 15 år som sedan följde blev diskussionen kring systemet med fyra åtskilda centrala staber allt mer intensiv och kulminerade i att det rådde en stor uppslutning, även bland ledande militärer, kring behovet av förändringar när LEMO-utredningen satte igång.

Det civila försvaret

Även på det civila försvarets område återspeglas önskemålet om likhet mellan freds- och krigsorganisationen i direktiven till LEMO:

> "Sådana lösningar bör prövas som innebär att ansvarsförhållanden inte ändras i krig".

Detta mål, kombinerat med önskemålet att underlätta samordning mellan militärt och civilt försvar, konkretiseras främst i regeringens förslag att civilbefälhavarnas och militärbefälhavarnas geografiska områden även

i fortsättningen skall överensstämma. Någon mer ingripande förändring i det civila försvarets struktur gjordes inte inom ramen för LEMO-utredningen. Den stora strukturförändringen under dessa år inom det civila försvaret var istället kommunaliseringen, som genomförs fullt ut 1995, vid sidan om LEMO-reformen.

Besparingar

I 1991 års försvarsproposition utvecklas ett resonemang kring en besparingsstrategi för försvaret:

> "En alltför stor del av de tillgängliga ekonomiska resurserna utnyttjas för ändamål som inte kommer krigsorganisationen till godo. --- Fredsorganisationen drar för stora resurser i förhållande till krigsorganisationen.--- Försvarets organisation - framför allt den fredstida - är för stor i förhållande till de resurser som står till förfogande" (prop. 1990/91:102, s. 12).

I 1991 års förnyelseprogram (april 1991) räknade man, som vi sett ovan, med besparingar på 350 milj. kr. totalt inom försvarssektorn. LEMO-direktiven (juni 1991) talade om att besparingar skulle prövas omfattande "cirka en tredjedel av nuvarande resursanvändning för ledningen i fred".

C. LEMO-utredningen och därefter följande beslut

LEMO arbetade 1991-93 och producerade följande betänkanden och skrivelser:

Försvarsmaktens ledning, SOU 1991:112
Förvaltning av försvarsfastigheter, SOU 1992:85
Försvarsmaktens hälso- och sjukvård, SOU 1992:101
Administrativt stöd till försvarsmakten, SOU 1992:105
Civilbefälhavarna, SOU 1992:106

Försvarets datacenters verksamhet, PM 1992-09-28
Försvarets mediecenters verksamhet, PM 1992-11-30
Styrning, kontroll och ledning av försvarsmakten, PM 1992-12-01
Försvarets högskolor, SOU 1993:42
Försvarets verkstäder, PM 1993-06-02
Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret, SOU 1993:95
Vissa begrepp och definitioner, PM 1993-10-19
Vissa frågor om försvarets materielförsörjning, PM 1993-10-21
Avslutandet av LEMO, PM 1993-10-29.

Försvarsmakten

I betänkandet Försvarsmaktens ledning (SOU 1991:112) föreslogs att 95 av de myndigheter som ingick i de s.k. huvudprogrammen 1-4, dvs. arméförband, marinförband, flygvapenförband och operativ ledning m.m. skulle slås samman till den nya myndigheten Försvarsmakten. Chefen för myndigheten skulle benämnas Överbefälhavaren.

LEMO-utredningen föreslog även att antalet militärområden skulle minskas från fem till tre. Militärbefälhavarna föreslogs ingå i militärledningen, som är ett slags direktion för försvarsmakten. Vidare föreslog LEMO huvuddragen av en ny organisation för myndighetens centrala del, högkvarteret, vilken i huvudsak godtogs av statsmakterna. Myndigheten Försvarsmakten bildades den 1 juli 1994.

Stödmyndigheter

I de betänkanden och skrivelser som sedan följde från LEMO lades förslag om de gemensamma myndigheterna under det tidigare huvudprogrammet 5. Vissa av dem skulle även i fortsättningen lyda direkt under regeringen. Försvarsmaktens behov av stöd från en del av dessa myndigheter skulle styras med uppdrag från Försvarsmakten, bland annat Försvarets Materielverk som har till huvuduppgift att vara beställare av försvarsmateriel för staten och ge Försvarsmakten den medverkan och det stöd på materielförsörjningsområdet som Försvarsmakten behöver.

Försvarets sjukvårdsstyrelse lades ned den 30 juni 1994. Försvarets sjukvårdsstyrelses uppgifter av stabs- och ledningskaraktär utförs därefter av en sjukvårdsledning i Försvarsmaktens högkvarter. Tillsynen över efterlevnaden av lagar och andra författningar avseende hälso- och sjukvård utövas av en särskild tjänsteman i Försvarsmakten, generalläkaren, som i detta avseende inte är underställd Försvarsmaktens chef. Delar av verksamheten överfördes till ett sjukvårdscentrum i Karlstad som ingår i Försvarsmakten.

För vissa delar av Fortfikationsförvaltningens verksamhet inrättades en ny myndighet den 1 juli 1994, Fortfikationsverket som i egenskap av statens ägarföreträdare förvaltar försvarsfastigheterna samt utövar byggherrefunktionen inom detta område. En mindre del av Fortifikationsverkets uppgifter sker på uppdrag från Försvarsmakten.

Statsmakterna beslöt vidare att Militärhögskolan och Försvarets förvaltningshögskola skulle läggas samman i en organisation utanför Försvarsmakten men arbeta på Försvarsmaktens uppdrag. Däremot inkluderades inte Försvarshögskolan i denna sammanslagning, vilket hade föreslagits av LEMO, utan Försvarshögskolan kvarstår som en särskild skola, bland annat beroende på dess särskilda koppling till totalförsvaret. Jämsides med LEMO arbetade 1991 års försvarsforskningsutredning som bl.a. föreslog att även stora delar av försvarsforskningen (som bedrivs vid FOA, FMV, FFA och även Militärhögskolan) skulle bedrivas i form av uppdrag från Försvarsmakten.

Vidare avvecklades Försvarets civilförvaltning den 30 juni 1994, vilket betydde slutet på en mer än 350 år gammal myndighet. Huvuddelen av myndighetens gamla uppgifter fördes över till RRV och i övrigt till Försvarsmakten, Värnpliktsverket och andra myndigheter.

Försvarets datacenter och Försvarets mediecenter blev aktiebolag som såldes till fristående företag.

Det civila försvaret

När det gäller det civila försvaret var förändringarna relativt små i jämförelse med vad som skedde inom det militära försvaret. Exempelvis

ändrades indelningen av civilbefälhavarnas områden, de s.k. civilområdena, från fem till tre i överensstämmelse med den nya indelningen i militärområden. Utbildningsledare från Statens Räddningsverk överfördes till länsstyrelserna.

Besparingar

Utifrån en allmän besparingsmålsättning föreslogs och beslutades neddragningar som skulle leda till lägre kostnader inom delar av försvaret på 400–500 miljoner kronor. Syftet med dessa besparingar var dock inte i första hand att minska försvarets utgifter totalt utan att överföra resurser från ledningsorganisationen i fred till krigsorganisationen.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning - Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer - för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
76. Arbete till invandrare. A.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s regeringskonferens
- hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996
- institutionernas rapporter
- synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning - i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalavveckling, utbildning och beskattning. Fi.
95. Hälsodataregister - Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad
- en första utvärdering. N.
99. SMHI:s verksamhetsform? K.
100. Hållbar utveckling i landets fjällområden. M.
101. Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. UD.
102. Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
103. Föräldrar i självförvaltande skolor. U.
104. Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. Fi.
105. Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. N.
106. Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag. Fi.
107. Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. Jo.
108. Ny ellag. N.
109. Likvärdig utbildning på lika villkor. U.
110. Viljan att veta och viljan att förstå - Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. U.
111. Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om EU:s andra pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
112. Svensk sjöfart - näring för framtiden. + Bilagor. K.
113. Fristående gymnasieskolor. U.
114. Indirekt tobaksreklam. S.
115. Ny lag om europeiska företagsråd. A.
116. Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. UD.
117. Jordbruk och konkurrens - jordbrukets ställning i svensk och europeisk konkurrensrätt. Jo.
118. Totalförsvarspliktiga m 95. En utvärdering av de totalförsvarspliktigas medinflytande och av deras sociala och ekonomiska situation under grundutbildningen. Fö.
119. Ändringar i hyresförhandlingslagen. Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m. Ju.
120. TV och utbildning. U.
121. Riksdagen, regeringen och forskningen. U.
122. Reform på recept. S.
123. Subsidiaritetsprincipen i EU. UD.
124. Ett reformerat hovrättsförfarande. Ju.
125. Finansiell verksamhet i kris och krig. Fi.
126. Kostnader för den statliga assistansersättningen. S.
127. Framtida central Europainformation. UD.
128. Kulturegendomar och kulturföremål. KU.
129. En styrande krigsorganisation. Om avsikterna med LEMO-reformen. FÖ.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]
Näringslivets tvistlösning. [65]
Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]
Vårdnad, boende och umgänge.[79]
Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. [81]
Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]
Ändringar i hyresförhandlingslagen. Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m. [119]
Ett reformerat hovrättsförfarande. [124]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]
Röster om EU:s regeringskonferens - hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]
EU om regeringskonferensen 1996 - institutionernas rapporter - synpunkter i övriga medlemsländer. [80]
EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. [83]
Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. [101]
Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. [102]
Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om EU:s andra pelare inför regeringskonferensen 1996. [111]
Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. [116]
Subsidiaritetsprincipen i EU. [123]
Framtida central Europainformation. [127]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]
Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]
Totalförsvarspliktiga m 95. En utvärdering av de totalförsvarspliktigas medinflytande och av deras sociala och ekonomiska situation under grundutbildningen. [118]
En styrande krigsorganisation. Om avsikterna med LEMO-reformen. [129]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]
Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]
Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]
Kvinnofrid. Del A+B. [60]
Dokumentation och socialtjänstregister. [86]
Hälsodataregister - Vårdregister. [95]
Indirekt tobaksreklam. [114]
Reform på recept. [122]
Kostnader för den statliga assistansersättningen. [126]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]
Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]
Allmänna kommunikationer - för alla? [70]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. [82]
SMHI:s verksamhetsform? [99]
Svensk sjöfart – näring för framtiden. + Bilagor. [112]

Finansdepartementet

Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]
Förmåner och sanktioner – utgifter för administration. [56]
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]
Naturgrusskatt, m.m. [67]
Betaltjänster. [69]
Lägenhetsdata. [74]
Försäkringsrörelse i förändring 3. [87]
Svenskar i EU-tjänst. [89]
Omprövning av statliga åtaganden. [93]
Personalavveckling, utbildning och beskattning. [94]
Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. [104]
Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag. [106]
Finansiell verksamhet i kris och krig. [125]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]
Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. [57]
Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]
Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]
Föräldrar i självförvaltande skolor. [103]
Likvärdig utbildning på lika villkor. [109]
Viljan att veta och viljan att förstå – Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. [110]
Fristående gymnasieskolor. [113]
TV och utbildning. [120]
Riksdagen, regeringen och forskningen. [121]

Jordbruksdepartementet

Den brukade mångfalden. Del 1+2. [88]
Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. [107]
Jordbruk och konkurrens – jordbrukets ställning i svensk och europeisk konkurrensrätt. [117]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]
Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]
Arbete till invandrare.[76]
EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. [92]
Ny lag om europeiska företagsråd. [115]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]
Kulturpolitikens inriktning. [84]
Kulturpolitikens inriktning – i korthet. [84]
Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]
Kulturegendomar och kulturföremål. [128]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]
Den svenska Rymdverksamheten. [78]
1990-talets bostadsmarknad – en första utvärdering. [98]
Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m. m.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

[105]
Ny ellag. [108]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]
Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]
Ett renat Skåne. [62]
Kärnavfall och Miljö. [90]
Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. [96]
Miljöklassning av snöskotrar. [97]
Hållbar utveckling i landets fjällområden. [100]

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM