Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

National Library of Sweden

1996:123

Slutbetänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur
Stockholm 1996

Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd

SOU
1996:123

Slutbetänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur
Stockholm 1996

A: Ref RB
Occ SOU
1996:123
2

Statens offentliga utredningar
1996:123
Försvarsdepartementet

Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd

Slutbetänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur
Stockholm 1996

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 91 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
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

gotab Stockholm 1996

ISBN 91-38-20356-1
ISSN 0375-250X

Innehåll

1 Inledning ... 7
1.1 En ny tid ... 7
1.2 Utvärderingsuppgiften ... 9
1.3 Betänkandets uppläggning ... 10
1.4 Några viktiga slutsatser ... 11
1.5 Sammanfattning av de viktigaste förslagen ... 14

2 Historiska och samtida intryck av mötet mellan de två kulturerna ... 19
2.1 Historiska bilder ... 20
2.2 Nutida iakttagelser ... 22
2.2.1 Exempel på retorisk särprägel ... 23
2.2.2 Kommentarer till särprägeln ... 26

3 Sammanfattning av utvärderingarnas resultat ... 29
3.1 Har avsedda resultat uppnåtts? ... 29
3.2 Effekter i förhållande till målen ... 31
3.2.1 Målen ... 31
3.2.2 Ett resultatorienterat styrsystem ... 32
3.2.3 En styrande krigsorganisation ... 33
3.2.4 Mer uppdragstänkande ... 34
3.2.5 Undvikande av militära särlösningar ... 35
3.2.6 Besparingar ... 37
3.2.7 Hänsynstagande till de uppsagda ... 38
3.3 Helhetsbild av resultatet ... 39

4 Utvärdering av metoden 41
4.1 Unika drag i LEMO-reformen 41
4.2 LEMO:s tre huvudmetoder 43
4.2.1 Allians med sektorn 43
4.2.2 Processledarskap på två nivåer 46
4.2.3 En självförstärkande process – LEMO som mantra 51
4.3 Vad kan vi lära av LEMO-metoden för framtiden? 52
4.3.1 Det stora och snabba greppet 52
4.3.2 Den politiska styrningen 53
4.3.3 Besparingarna 53
4.3.4 Stora grepp förutsätter obalanser 56
4.4 Sammanfattande bedömning av LEMO-reformen . 56

5 Förslag till korrigeringar av inriktningen 59
5.1 Oberoende hotanalys och förmågebedömning 59
5.1.1 Ett bredare säkerhetsbegrepp 60
5.1.2 Dagens organisation 62
5.1.3 Om behovet av en ny organisation 63
5.2 Organisation för bedömning av försvarets förmåga 66
5.3 Nya styrningsprinciper för Försvarsmakten 69
5.3.1 Brister i resultatstyrningen 69
5.3.2 Styrningen bör utvecklas 76
5.4 Mer materielbeställarkompetens till Försvarsmakten 82
5.4.1 Nuläget 82
5.4.2 Materielledningarna som kontaktorgan 83
5.4.3 Principerna bakom uppdragsstyrningen 85
5.4.4 Frågan om ansvarsfördelningen 86
5.4.5 Kan dubbelbemanning undvikas? 90
5.4.6 Indelning efter försvarsgrenar 91

5.5 Försvarsfastigheter 93
5.5.1 Driften skall ingå i hyran till FORTV 93
5.5.2 Myndigheten till Finansdepartementet? 95
5.6 Högre utbildning 97
5.7 Ekonomisk uppföljning av besparingar i LEMO-reformen 100
5.7.1 En strategi för inre besparingsarbete 100
5.8 Avveckling av personal i samband med LEMO-reformen 103
5.8.1 Studie av andelen arbetslösa 104

6 Avslutande kommentarer 107
6.1 Den politiska styrningen 107
6.2 De militära särlösningarna 109

Bilagor 111

Förord

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 genomförande och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen som särskild utredare generaldirektören Lars Jeding.

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande. I detta analyseras effekten av omstruktureringarna som huvudsakligen var ett resultat av den s.k. LEMO-reformen. Förändringsmetodiken beskrivs och bedöms. Enligt direktiven (se bilaga 2) skall utredaren även lämna förslag till åtgärder som förbättrar måluppfyllelsen och korrigerar inriktningen. Underlaget till slutbetänkandet hämtas i stor utsträckning från de redan publicerade delbetänkandena samt underlagsrapporter som är under utgivning.

I arbetet på detta betänkande har som sakkunniga deltagit departementsråden Birgitta Heijer och Ann-Sofie Löth samt som experter revisionschefen Inge Danielsson, organisationsdirektören Marja Lemne och bitr. kronodirektören Katrin Westling Palm. Dessa sakkunniga och experter står även bakom betänkandet.

Det konkreta arbetet har utförts inom utredningens sekretariat med konsultstöd av överste 1 gr. Svante Kristensson. Huvudsekreterare har varit Arne Granholm. Övriga medverkande samt delbetänkanden och rapporter har förtecknats i bilaga 1.

Stockholm den 6 september 1996

Lars Jeding

/Arne Granholm

1 Inledning

1.1 En ny tid

Försvarets gräns går inte vid kaserngrindarna. Gränsen har naturligtvis aldrig gått där, även om stora och mäktiga statliga verksamheter alltid har löpt risker att kapslas in i skydd av prestige, historiska traditioner, auktoritetstänkande och den allmänna vördnaden för överhet och uniformer. Försvarsmaktens problem har lösts med militära metoder och resurser, även där vanliga civila lösningar hade varit fullt adekvata. Även delar av styrningen av sektorn har i stor utsträckning dominerats av militärerna själva, i kraft av sakkunskap, hemligstämpel och en begränsad offentlig debatt. Det måste dock tilläggas att jag och utredningens sekretariat i utvärderingsuppgiften med få undantag har mötts av stor öppenhet, tjänstvillighet och trevligt bemötande från de berörda myndighetsföreträdarnas sida. En intressant bieffekt av kravet på yttre sammanhållning, officiellt sett, är den inofficiella meddelsamheten vid personliga kontakter. Denna off-the-record-kultur skapar goda möjligheter till insyn och dialog tvärs över sektorgränserna men illustrerar också det höga värde som iakttagandet av den officiella lojaliteten med myndighetslinjen har i denna miljö, förmodligen högre än i en civil miljö.

Dagens situation håller på att bryta upp de tidigare gränserna

mellan militärt och civilt. Hotbilden, som styr Försvarsmaktens dimensionering, har breddats och blivit alltmer framtidsinriktad, samtidigt som den också blivit alltmer civil. Den ekonomiska, politiska, sociala och tekniska utvecklingen leder till att traditionella gränser inte längre går att upprätthålla. Stora delar av det militära fastighetsbeståndet visade sig exempelvis kunna integreras med civil fastighetsförvaltning, den högre militära utbildningen är på väg mot mer integration etc. Samtidigt har försvaret på grund av sin roll en ofrånkomlig särprägel i förhållande till andra offentliga åtaganden. Spänningen mellan gemenskap och särprägel i förhållande till omgivningen är inte unik för Försvarsmakten – problemet delas med alla myndigheter. Men i och med Försvarsmaktens storlek och traditioner ställs denna fråga på sin spets och måste hanteras medvetet.

Detta är den yttre verkligheten. I det följande redogörs i sammanfattning för de viktigaste resultaten av den utvärdering som jag i januari 1995 fick i uppdrag att utföra av 1990-talets stora strukturförändringar i myndigheterna under Försvarsdepartementet. Resonemangen och förslagen i detta betänkande följer två huvudlinjer: Den ena är att statsmakternas möjligheter och metoder att styra försvaret måste förbättras. Den andra är att onödiga skillnader och spänningar gentemot det civila samhället bör minimeras för att möjliggöra en konstruktiv dialog och överförande av erfarenheter mellan sektorerna. Värdet av detta blir tydligt när man studerar den betydelse som historia, traditioner och kultur har haft och fortfarande har för gränsen mellan civilt och militärt.

En terminologisk kommentar. Begreppet "försvar" används i detta betänkande ibland i överensstämmelse med det allmänna språkbruket för att beteckna "totalförsvaret". Utvärderingsarbetet

har dock till största delen handlat om den militära delen (inklusive stödfunktioner) varför begreppet "försvaret" när det här används i huvudsak står för Försvarsmakten och stödmyndigheter under Försvarsdepartementet.

1.2 Utvärderingsuppgiften

Den 1 juli 1994 bildades myndigheten Försvarsmakten, Sveriges största myndighet. Försvarsmakten hade tidigare varit uppdelad på ett hundratal myndigheter. Denna omfattande, komplexa och snabbt genomförda reform betecknades i en regeringsproposition som "den största omstruktureringen av försvaret och statsförvaltningen i modern tid". I januari 1995 tillsatte försvarsministern en utredning med uppgift att genomföra en uppföljning och utvärdering av de genomförda och pågående strukturförändringarna. Arbetssätt och uppläggning av denna utredning, som tog namnet UTFÖR, beskrivs i bilaga 1. Direktiven (1995:4) återfinns som bilaga 2.

Utredningen har i och med detta slutbetänkande publicerat sex betänkanden. Ett antal rapporter kommer även att publiceras. En förteckning över UTFÖR:s publikationer ges i bilaga 1.

UTFÖR:s uppdrag syftar enligt direktiven till att belysa om avsedda resultat har uppnåtts, dvs. effekter på verksamhet, kostnader och kvalitet. I uppdraget har även ingått att utvärdera vilka effekter på myndigheternas organisation m.m. som strukturförändringarna fått. Om utvärderingen visar eller pekar på att effekterna på verksamheten avviker från statsmakternas intentioner med strukturförändringarna, skulle utredaren analysera orsaken till avvikelserna

och lämna förslag till åtgärder som förbättrar måluppfyllelse och korrigerar inriktningen. Slutligen skulle utredaren dokumentera och utvärdera organisation och val av arbetssätt för strukturförändringarna samt vilka effekter det valda arbetssättet fått på resultatet av omstruktureringarna.

1.3 Betänkandets uppläggning

Betänkandet innehåller två huvudmoment:

- En sammanfattande bild av de iakttagelser jag gjort som utvärderare, både vad avser kulturen *(kapitel 2)*, resultatet *(kapitel 3)* och förändringsmetoden *(kapitel 4)*.
- En genomgång av de viktigaste förslagen *(kapitel 5)* med utgångspunkt i utvärderingen, varav några återfinns i de delbetänkanden som redan publicerats och några har tillkommit, bl.a. på underlag av de rapporter från konsulter och andra experter som UTFÖR initierat. Avslutningsvis *(kapitel 6)* sammanfattas huvudlinjerna i betänkandet.

I detta slutbetänkande kommer det underlag som presenterats i delbetänkanden och rapporter främst att sammanfattas för att utveckla de iakttagelser och förslag som förs fram. Avsikten har varit att begränsa slutbetänkandets omfång så långt möjligt. För ett utförligare underlag hänvisas till respektive delbetänkande och rapport.

1.4 Några viktiga slutsatser

Mitt utredningsuppdrag har varit att belysa om avsedda resultat av 90-talets omstruktureringar har uppnåtts. Omstruktureringarna byggde huvudsakligen på tre utredningar:

- Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) med huvudbetänkandet SOU 1991:112
- Försvarsforskningsutredningen (FFU 91) med slutbetänkandet Forskning och utveckling för totalförsvaret, SOU 1992:62
- Pliktutredningens betänkande Totalförsvarsplikt, SOU 1992:139.

Effekterna analyseras utifrån LEMO:s fem ledande mål (se SOU 1995:129):

- ett resultatorienterat styrsystem
- besparingar
- en styrande krigsorganisation
- mer uppdragstänkande
- undvikande av särlösningar (i förhållande till civil statsförvaltning).

Dessa mål har i utvärderingsarbetet kompletterats med försvarsutskottets uttalande (1991/92:FöU12) "att omstruktureringarna inom försvarsmakten genomförs med stort hänsynstagande till dem som blir övertaliga".

LEMO-reformen, som varit huvudämnet för utvärderingen, resulterade i en ny myndighet, Försvarsmakten, Sveriges största statliga myndighet samt en ny gränsdragning mellan Försvarsmakten och ett antal stödfunktioner. Som omstrukturering var detta en mycket stor insats, vilken utreddes och genomfördes snabbt och effektivt.

När det gäller effekterna är bilden mer sammansatt. För det resultatorienterade styrsystemet, dvs. statsmakternas styrning, har reformen haft ett mycket begränsat genomslag (se delbetänkandet SOU 1996:98). Bildandet av den nya myndigheten har snarare resulterat i minskade styrmöjligheter för statsmakterna då möjligheterna att påverka varje del för sig har försämrats genom sammanslagningarna under ÖB. En brist är att resultatmått i stor utsträckning fortfarande saknas vad gäller såväl produktivitet som förmåga. Försvarsdepartementets resurser för styrningen har inte ökats på det sätt som avsågs. UTFÖR har identifierat ett "styrningsglapp" mellan statsmakternas intentioner och den konkreta utformningen av försvaret.

Besparingarna i ledningsorganisationen har förverkligats endast till ungefär hälften, vilket bland annat beror på brister i besparingsarbetets uppläggning.

Krigsorganisationen har delvis blivit mer styrande än tidigare. ÖB:s ställning har stärkts i förhållande till den fredstida produktionen, men ÖB-funktionen är fortfarande i praktiken närmast att likna vid ledandet av en federation. Regeringens intentioner med bildandet av högkvarteret har inte slagit igenom i högkvarterets organisation och ansvarsfördelning. En tydlig intention var att en stark samlad avvägningsfunktion skulle byggas upp. Detta har inte blivit fallet.

Vad gäller de övriga ovan uppräknade målen har de i stor utsträckning förverkligats. Jag har dock funnit anledning att särskilt framhålla betydelsen av att man uppmärksammar den fara för dialogen med det civila samhället som uppstår om försvarssektorn i alltför hög grad odlar sina särdrag. Att slå vakt om traditioner och kåranda är viktigt i den mån det gynnar en tänkt krigsuppgift

genom att skapa sammanhållning och engagemang för uppgiften. Men det är också viktigt att försvaret, särskilt i fredstid, fungerar som en statlig funktion bland andra med den beredskap till omprövning och diskussion i sak som är ett villkor för ett öppet offentligt samtal.

Vad gäller metoden för omstruktureringen och dess samband med resultaten kan följande sägas. LEMO-reformen väckte uppmärksamhet för sitt stora grepp och sitt snabba genomförande. Vid en första analys verkade det som om statsmakterna i och med reformen hade hittat ett effektivt sätt att styra försvaret, men en djupare analys har visat att det verkar ha varit Försvarsmakten som främst fick sina intressen tillgodosedda genom reformen. Den politiska dimensionen fick inte samma genomslag.

I vilken utsträckning LEMO-reformens metod, som sammanfattningsvis kan beskrivas som det stora och snabba greppet, kan användas i framtiden, beror på hur man värderar fördelar och nackdelar i de situationer som kräver omstruktureringar. Stora strukturreformer bygger på obalanser (som tvingar fram stora grepp) men skapar också obalanser (som måste rättas till i efterhand). Den helt balanserade utvecklingen är en dröm som, om man håller sig på makronivå, inte håller i det verkliga förändringsarbetet. En erfarenhet för framtiden kan vara att man måste skapa beredskap inför möjligheten att obalanser uppstår.

Tillsättningen av UTFÖR kan tolkas som en sådan beredskap. Det gäller nu för statsmakterna att försöka utnyttja den kunskap som utvärderingen ger till att korrigera det som gick snett i det stora greppet.

1.5 Sammanfattning av de viktigaste förslagen

Hotanalys och förmågebedömning (avsnitt 5.1-2)

- Ett permanent organ under regeringen för analys av hot mot Sverige bör inrättas.
- Ett permanent organ för bedömning och mätning av totalförsvarets förmåga bör inrättas under regeringen.

Styrning (avsnitt 5.3)

- Statsmakternas styrning av Försvarsmakten bör utvecklas och inriktas mot förmåga och produktivitet.
- Denna inriktning bör föranleda en renodling av funktionerna i Försvarsmaktens högkvarter så att krigsorganisationsfunktionen får ett renodlat ansvar för krigsorganisationens utveckling och förmåga på kort och lång sikt och produktionsledningsfunktionen får ett renodlat produktions- och produktivitetsansvar.
- Försvarsmakten bör ha en samlad funktion för styrning av produktion.

Materielförsörjning (avsnitt 5.4)

- Kravet på ökad tydlighet i fråga om ansvar och befogenheter bör i materielförsörjningen innebära att Försvarsmaktens kompetens och förmåga att styra FMV förstärks. Det kan ske genom att beställarkompetensen inom Försvarsmakten ökas. Ett sätt att uppnå detta är att regeringen i regleringsbrevet 1997 uppdrar åt Försvarsmakten att återkomma med besked om hur förstärkningen kan ske med en tidplan för hur arbetet skall genomföras.
- Materielfrågorna bör handläggas i en gemensam funktion inom högkvarteret.

Fastigheter (avsnitt 5.5)

- Försvarsmaktens resurser, inklusive personal, för drift och löpande underhåll av fastigheter bör överföras till förvaltaren, Fortifikationsverket.
- Grundprincipen är att Försvarsmakten inte med egen personal skall driva normal fastighetsdrift och underhåll (oavsett ägare).
- Försvarsmakten har det slutliga ansvaret för att de krigsorganisatoriska kraven på befästningarna uppfylls.
- En särskild analys bör göras av de till synes höga kostnaderna för förvaltning, drift och underhåll av befästningar.
- Det finns anledning att överväga att förvaltningen av försvarsfastigheter, dvs. FORTV, förs över till Finansdepartementet. Myndighetens överförande och ställning som egen myndighet eller ingående i annan myndighet, bör avgöras i

anslutning till regeringens ställningstagande till den pågående utvärderingen av hela fastighetsförvaltningsreformen.

Högre utbildning (avsnitt 5.6)

- Nuvarande andel civila utbildningsmoment (kurser inom övriga högskolor och universitet) av den totala utbildningsvolymen vid MHS längre utbildningar bör utökas väsentligt.
- På sikt bör i kraven för högre officerare ingå en fil. kand./master-examen vid ett universitet.

Ekonomisk uppföljning (avsnitt 5.7)

- Försvarsmaktens grepp om kostnadsutvecklingen över en längre tidsperiod, dvs. utöver innevarande och tre föregående år, behöver utvecklas för att uppnå längre jämförbara tidsserier.
- Metoderna att följa upp och lyfta fram statsmakternas besparingsmål behöver utvecklas, särskilt när det gäller det inre besparingsarbetet (dvs. utpekade besparingsmål för delar av försvaret).
- Statsmakternas mål bör i fortsättningen formuleras mer distinkt, varvid verksamhetsanpassningar bör uttryckas i kostnader snarare än i personår. Dessutom måste bättre överensstämmelse råda mellan de i propositioner formulerade besparingsmålen och de i programplaner angivna villkoren.
- En förstärkning av Försvarsdepartementets resurser för ekono-

misk uppföljning av myndigheterna bör ske (genom omdisponering av resurser) i enlighet med intentionerna i LEMO-reformen.

- Med tanke på att besparingsarbetet i LEMO-reformen inte bedrevs tillräckligt systematiskt, bör ett nytt försök göras att förverkliga LEMO:s besparingsmål inom ledningsorganisationen som helhet. Det är en angelägen uppgift för Försvarsdepartementet att kontinuerligt följa upp att beslutade besparingar effektueras.
- Försvarsmaktens återrapportering till regeringen, t.ex. om hur besparingar genomförs, bör göras i stabila indelningar av verksamheten, dvs. oberoende av organisationsstrukturen, på ett sätt som möjliggör jämförelser över tiden.

Avveckling (avsnitt 5.8)

- Vid omstruktureringar av myndigheter skall information till personalen och andra berörda framförallt vara tydlig när det gäller risker för avveckling för att undvika orealistiska förhoppningar hos personalen.
- Ansvar och organisation för avveckling bör fastställas och bekantgöras tidigast möjligt, vilket naturligen är ett ansvar för den berörda myndigheten. Departementet bör, i de fall ansvaret är oklart, utse en avvecklare i god tid innan uppsägningar sätts i verket. Det bör inom regeringskansliet finnas kontinuerlig kompetens för avvecklingsarbete.
- Möjlighet till fortlöpande utbildning och utveckling måste finnas för att personalen vid en eventuell avveckling skall kunna

konkurrera på arbetsmarknaden.

- Mot bakgrund av de nya regelverk som nu gäller, främst EU:s överlåtelsedirektiv, bör skicklighet alternativt turordning också inom försvaret vara det styrande kriteriet vid urval av övertaliga för att om möjligt motverka en tendens till sjunkande antal civilanställda i Försvarsmakten. Bakgrunden är ett problem som är specifikt för Försvarsmakten, nämligen att en stor del av personalen har fullmakt, dvs. i princip är oavsättliga, vilket försvårar en avvecklingsordning enligt principerna turordning och skicklighet.
- Avvecklingar bör regelmässigt följas av uppföljningar liknande denna.
- Fördjupade studier bör göras, dels av orsakerna till den höga andelen långvarigt arbetslösa bland uppsagda från försvarssektorn, dels av hela den avveckling, som gjordes i samband med reduceringen av försvarets grundorganisation under 90-talet, för att få klarhet i andelen arbetslösa och en analys av orsakerna till denna.

2 Historiska och samtida intryck av mötet mellan de två kulturerna

Strategisk ledning av det slag som statsmakterna utövar gentemot Försvarsmakten och andra stora och komplicerade verksamheter, är en mångdimensionell företeelse, som ytterligare kompliceras av att i stora delar utspelas offentligt. För att diskutera ledningens metoder och förutsättningar kan man dela in dem i faktorer som har att göra med målen, styrningsmetoder, verksamhetens teknologi och kultur. Av dessa har framförallt styrningsmetoderna diskuterats i UTFÖR:s olika delbetänkanden vilket är naturligt eftersom utvärderingen gäller ledningsorganisationen. Men både målen, teknologin och kulturen har också betydelse för ledningen eftersom de på sätt och vis ger ramarna för det som skall styras. Jag vill i detta sammanhang särskilt lyfta fram den kulturella aspekten eftersom styrningen av försvaret har en lång historia och eftersom traditioner här spelar en stor roll. Särdragen i den militära sektorn har alltid medverkat till att det funnits spänningar mellan den civila och militära sektorn. Detta har alltid komplicerat såväl styrning som utvärdering. Det har med andra ord alltid varit svårt för statsmakterna att styra försvaret.

För att analysera denna problematik i samband med statsmakternas förmåga och möjlighet att styra och utvärdera försvaret har UTFÖR dels engagerat tre historiker, nämligen professor Bo

Huldt och docenterna Klaus Richard Böhme och Kent Zetterberg, dels statsvetaren Carl-Einar Stålvant (se förteckning över rapporter i bilaga 1). Nedan refereras några episoder ur historikernas redogörelse. Därefter följer ett försök att illustrera dagens relationer med exempel från dokument från försvarssektorns myndigheter.

2.1 Historiska bilder

"De två kulturerna" är samlingsnamnet på historikernas redovisning. Klyftan mellan civilt och militärt har präglat formerna för den politiska kontrollen under ett par hundra år, i synnerhet sedan statsledningen och den militära ledningen började vara skilda funktioner.

De mest långtgående personliga följderna av en bristfällig utvärdering av försvarets styrka demonstreras av Charles Emil Lewenhaupt som efter beslut av 1740/41 års riksdag insattes som överbefälhavare i Finland i syfte att åtminstone återerövra de baltiska staterna. Lewenhaupt tillhörde krigsivrarna och, med eller utan insikt om försvarets verkliga läge, anföll han Ryssland men misslyckades. Riksdagen 1742/43 ställde honom och hans närmaste medarbetare till svars och lät dem avrättas.

Bedömningsproblemen illustreras även av riksdagens problem med att kontrollera kostnadsutvecklingen vid byggandet av Bodens fästning. Beslutet fattades 1900 utifrån en kostnadsberäkning på 8.7 miljoner kronor. Fästningen kostade slutligen 19.2 miljoner kronor. Riksdagsmännen kände sig lurade. För att i fortsättningen tvinga fram bättre kostnadsberäkningar fick militären i försvarsbesluten därefter detaljberäkna kostnaderna för varje man, varje häst osv.

Trots de skärpta kraven på precisering kunde ramarna inte heller i fortsättningen hållas. Både politiker och militärer lärde sig dock efterhand den svåra konsten att göra bättre underbyggda kostnadsberäkningar.

När Torsten Friis 1934 åtog sig chefsskapet över flygvapnet hade han utverkat ett löfte av dåvarande försvarsministern att det var antalet plan och inte antalet kronor som gällde. Det var uppenbart ett verksamt grepp. Riksdagen såg sig snart nog tvungen att påskynda upprustningen av flygvapnet långt utöver de kostnader man tidigare ansett tillräckligt. Ändå bedöms inte flygvapnet ha varit tillräckligt starkt under hela andra världskriget.

De skyldiga till misstagen i samband med Bodens fästning och flygvapnets upprustning bestraffades dock inte lika drastiskt som Lewenhaupt. Men hårda former för ansvarsutkrävande tillämpades även under andra världskriget. 1940 tillsattes Statens krisrevision. Denna verkade resten av kriget och kom inom försvarsområdet främst att inrikta sig på den centrala militära förvaltningens kompetens och effektivitet. Ordförande blev Thulekoncernens VD Ragnar Blomquist, en 63-årig företagsledare som bl.a. var överstelöjtnant i väg- och vattenbyggnadskårens reserv. På militärt håll var han inte direkt älskad. Revisionen tvekade inte att utnyttja sina maktmedel även om den fick mothugg, både av försvarsminister Sköld och andra instanser. För att åstadkomma snabba resultat ville Blomquist avsätta fyra höga militära förvaltningschefer med motiveringen att de var inkompetenta bromsklossar. Sköld vägrade dock. Då skärpte krisrevisionen kravet och ville avsätta nästan alla höga militära förvaltningschefer. Efter stora presskriverier fick två av cheferna gå. En av Skölds närmaste män, kommandochefen generalmajor Henry Kellgren, beskrev Blomquist som både

skicklig, hård och fräck. Blomquist ansåg att rationalisering gick före allting annat och råkade därmed i konflikt både med kommandochefen och försvarsministern.

Folkpartiriksdagsmannen Hans Lindblad har under flera år varit den politiker som hårdast kritiserat den militära planeringen. Bland annat krävde han alternativ utöver dem som ÖB och försvarsgrenscheferna redovisade. "Arméchefen blev så upprörd över att en politiker vågade begära alternativ att han gick ut med ett TT-uttalande mot mig på temat att det vore 'katastrof' om IB 66-orna togs bort (som Lindblad föreslagit)." (KrVa 1993 nr 2). Fortfarande väcker namnet Hans Lindblad starka reaktioner från vissa militärer, även under mitt utredningsarbete, även om många nu hävdar att Lindblad egentligen hade rätt på ett antal punkter.

2.2 Nutida iakttagelser

Ett försök att beskriva en kultur blir, i synnerhet om den ligger nära i tid och rum, svår att göra på ett trovärdigt objektivt sätt. För att avgränsa underlaget håller jag mig huvudsakligen till följande offentliga dokument, som uttrycker Försvarsmaktens och ett par av stödmyndigheternas invändningar mot granskning, utvärdering eller förslag. De genomgångna dokumenten gäller både UTFÖR:s arbete och andra frågor:

- Försvarsmaktens yttrande över ESO:s produktivitetsstudie (1995-10-02),
- Percurt Greens, ställföreträdande ÖB, svar på intervju med och artikel av Nils Gyldén (SvD 1996-04-04, SvD 1996-05-05),

- Försvarsmaktens yttrande över RRV:s JAS-rapport (1996-03-06)
- FORTV:s och Försvarsmaktens yttrande över en rapport från en av UTFÖR:s konsulter (FM 1996-04-14, FORTV 1996-05-15),
- FM:s, FMV:s respektive FORTV:s yttranden över UTFÖR:s betänkandeutkast (FM 1996-05-29 och 1996-08-09, FORTV 1996-05-29, FMV 1996-08-12).

2.2.1 Exempel på retorisk särprägel

Materialet ger underlag för påståendet att det finns en försvarsspecifik retorik. Utvecklandet av en retorisk särprägel gynnas i och för sig av "den slutenhet som frånvaron av sidorekrytering ger" som LEMO-utredaren uttryckte det (SOU 1993:42 Försvarets högskolor) dvs. principen om en militär livstidskarriär. Andra faktorer som verkar i samma riktning är i stor utsträckning gemensam utbildningsbakgrund och en stark inre sammanhållning, drag som i sig främjar krigsuppgiften. I statsvetenskaplig analys brukar försvaret framhållas som (ett av flera) exempel på sektorisering, dvs. sektorns eget inflytande över sina angelägenheter. Det är inte svårt att förstå att perspektivet lätt blir ett försvarsperspektiv när utvecklingen i själva verket kräver ett mycket bredare samhällsperspektiv.

Det är knappast möjligt att beskriva särprägeln distinkt utan att ha tillgång till ett större material. Det måste bli fråga om allmänna bedömningar. Nedan exemplifieras några typer av återkommande argumentationsmetoder.

Polemiken kännetecknas av att man gärna diskuterar i *person*, inte bara i sak. "Det är oklart med vilken operativ kunskap han

yttrar sig i frågan", står det i en debattartikel riktat mot en riksdagsman från en av Försvarsmaktens ledande chefer, dvs. frågan gäller antalet brigader, ett av de centrala politiska styrmedlen vid dimensioneringen av försvaret. I Försvarsmaktens yttrande över ESO:s produktivitetsanalys talas om "den mycket grunda analys ESO förmått utföra". "Det är uppenbart att ESO:s ambitionsnivå då det gällt att skapa en faktabas varit alltför återhållsam". Dessa uttalanden måste tolkas så att ESO medvetet, av motvilja eller oförmåga, underlåtit att samla tillräckligt mycket fakta. Rapporten (Ds 1995:10) innehåller en stor mängd bearbetade fakta utförda av personer med hög vetenskaplig och militär kompetens.

När man diskuterar i sak hemfaller texterna ofta åt att peka ut vad är *"rätt" respektive "fel"* även när det uppenbarligen handlar om tolkningar, förhandlingsbud, motstridiga sifferuppgifter i underlagsmaterialet etc. Men föreställningen att det alltid finns ett rätt eller fel stämmer med idén att det inom Försvarsmakten finns experter som vet vad som är rätt eller fel. Ett index som RRV använder vid analysen av JAS-projektet utnyttjas enligt Försvarsmakten på ett "osakligt" sätt, det anses inte "relevant" och är "inte tillämpligt". På ett liknande sätt hanterades den sifferanalys som en mycket erfaren fastighetsekonomisk konsult gjorde för UTFÖR:s räkning: "Felaktiga siffror", "fel uppgifter om antal personer", "fel förvaltningskostnad", "felaktiga ingångsvärden" – dessa ingångsvärden byggde på Försvarsmaktens och FORTV:s eget material. Ett yttrande från Försvarsmakten påpekar "en grovt felaktig slutsats" och uttalar: "Din hantering av bakgrundsfakta är jag delvis tveksam till".

Särskilt upprörda känslor skapas av förslag som kan generera *försvar för en hel yrkeskår*. En utredningsversion från UTFÖR

beskrivs i Försvarsmaktens yttrande som "grovt felaktig och nedsättande", "förolämpande", antydande ett "mycket stort misstroende". "Oförskämt" ansåg en företrädare för Försvarsmakten om UTFÖR:s analys av Försvarsmaktens förverkligande av LEMO:s besparingsmål enligt Svenska Dagbladet 1996-06-29. Jag har även kunnat ta del av ett underlagsmaterial från en av myndigheterna där UTFÖR:s förslag och resonemang kring bemanningen av ett särskilt organ för hotanalys kommenteras. För att organet skulle vara oberoende från Försvarsmakten föreslås i utkastet att det inte skall bemannas med aktiva yrkesmilitärer. Detta kommenteras med att utredarens inställning "rymmer fördomar som gränsar till hets mot en hel yrkeskår", tydande på att "den antimilitära stämning" som fanns tidigare nu tycks ha förstärkts.

En vanlig metod är att hänvisa till att läget är *bra som det är* eller att förändringsarbete redan pågår, exempelvis "dagens ledningsorganisation i stort är lämplig", "strukturen är ett resultat av ett omfattande studie- och värderingsarbete"; "Ett omfattande utvecklings- och förändringsarbete har redan genomförts". "Några behov av förändrade beslut inom området från statsmakternas sida har för närvarande inte identifierats", dvs. en tänkt statsmaktsbedömning som argument för att läget är bra som det är. Man bör avvakta resultaten innan förändringar görs: "nuvarande system kan utvecklas på ett tillfredsställande sätt", "förändringar ... prövas löpande", "nuvarande system ... är under uppbyggnad", "arbete pågår", utvecklingen "drivs med hög intensitet". "Låt Försvarsmakten, med stödjande myndigheter, fortsätta att utvecklas i stort enligt tidigare givna inriktningar", vädjar man. Eller också pågår det inte förändringar men myndigheten bör ändå lämnas i fred med sin uppgift: "Detta är ... en fråga som kan och bör hanteras av

myndigheterna". Ibland hänvisas till "den genomgripande och stora omstrukturering av Försvarsmakten som troligen blir följden av försvarsbeslutet 96". "Försvarsmakten står inför en stor omställning med anledning av FB 96." Sammanfattningsvis: en omläggning "bedöms som ytterst olycklig" just nu. Även om den här typen av uppehållande försvar förekommer i alla förvaltningssektorer, är det påfallande hur systematiskt det används inom försvarssektorn.

2.2.2 Kommentarer till särprägeln

Frågan om man skall debattera i sak eller person är särskilt viktig för myndigheter, i synnerhet mycket stora, resursstarka och därmed dominerande myndigheter. En diskussion i sak är nödvändig medan en diskussion i person väcker misstankar om försök att lägga munkavle på allmän diskussion. Den bakomliggande föreställningen torde vara att det bara är Försvarsmaktens officiella företrädare som är legitimerade debattörer i försvarsfrågor. Men även diskussion i sak kan urarta. En vanlig teknik i föreliggande dokument är ett schematiskt klassificerande i "rätt" eller "fel", vilket leder fel i de fall det handlar om tolkningar, olika intressen, motstridigt siffermaterial etc. Frågan om yrkestillhörigheten tangerar problem sammanhängande med kåranda och liknande. När sådana frågor hänger samman med organisationsfrågor går de inte att diskutera öppet, om vissa ståndpunkter från början beskrivs som "antimilitära" eller om synpunkter uppfattas som personligen kränkande för hela yrkeskåren. Den avvaktansargumentation som förekommer i vissa av dokumenten är inte speciell för försvarssektorns myndigheter. Den förekommer i de flesta organisationer som granskas

utifrån. Möjligen är den särskilt framträdande i försvaret med dess komplicerade system och svårigheter att få överblick.

Problemet med särdragen är besvärligt att analysera. Den positiva tolkningen av debattmetoderna är att de bottnar i ett uppriktigt engagemang. Mitt syfte är att lyfta fram en form som bättre främjar en öppen debatt. Jag hoppas att detta positiva syfte uppfattas. Att utveckla en bättre dialogkultur är i och för sig ett behov inom många sektorer. Det kan vara så att andra samhällssektorer upplever detta problem i ännu högre grad, men behovet av att förbättra dialogen har i min analys av ledningsfrågorna inom försvarssektorn framstått som en av de angelägna frågorna att lösa. Det är viktigt att även Försvarsmaktens och stödmyndigheternas metod att föra debatt överensstämmer med villkoren för ett öppet och sakrikt offentligt samtal.

3 Sammanfattning av utvärderingarnas resultat

3.1 Har avsedda resultat uppnåtts?

Uppgiften har varit att belysa om avsedda resultat av 90-talets omstruktureringar har uppnåtts. Omstruktureringarna byggde huvudsakligen på tre utredningar:

- Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) med huvudbetänkandet SOU 1991:112
- Försvarsforskningsutredningen (FFU 91) med slutbetänkandet Forskning och utveckling för totalförsvaret, SOU 1992:62
- Pliktutredningens betänkande Totalförsvarsplikt, SOU 1992:139.

Avvecklingen av Värnpliktsverket och Vapenfristyrelsen, som är ett resultat av Pliktutredningen, behandlas i mitt delbetänkande om personalavveckling (SOU 1996:99). Införandet av uppdragstänkande även inom forskningens område föreslås av försvarsforskningsutredningen och analyseras jämsides med den uppdragsstyrning som LEMO-utredningen föreslog i en av UTFÖR:s rapporter. Huvuddelen av detta betänkande handlar dock om LEMO-utredningens konsekvenser.

Det har inte krävts någon djupgående analys för att konstatera att LEMO-utredaren levererade strukturförslag enligt direktivens

önskemål. Utredningens stora omfattning var en konsekvens av att utredningsmannen tidigt bestämde sig för att föreslå sammanslagning till en stor militär myndighet, varför det blev nödvändigt att reglera gränsen gentemot alla stödfunktionerna som inte skulle ingå i den nya myndigheten. I den mån de påverkades av den nya gränsdragningen måste vidare de berörda stödmyndigheterna liksom hela den militära myndigheten få en ny struktur. LEMO-utredningen väckte beundran för sin (i förhållande till uppgiftens omfattning) snabba leverans av färdiga förslag. 13 delutredningar, varav 7 SOU-betänkanden lades fram under knappt 2,5 års tid. En genomgång (se delbetänkande SOU 1996:96) visar att man kan definiera cirka 50 sammanhängande delförslag.

Den alldeles övervägande delen av förslagen genomfördes. Dessa ändrades mer eller mindre (eller avslogs helt) endast i 8 fall, dvs. utredningen fick ett 85-procentigt genomslag. De förslag som lades åt sidan hade växlande dignitet; ett var LEMO:s ursprungliga förslag om en sammanslagning av försvarsgrenschefsfunktionerna, vilket var en avgörande förändring, medan andra ej genomförda förslag var av mindre genomgripande betydelse. Ett annat mått på genomslaget är att mäta antalet berörda myndigheter. Mer än 100 myndigheter (med totalt mer än 30 000 anställda) berördes mer eller mindre genomgripande genom sammanslagningar, tre myndigheter lades dessutom ned eller omstöptes i en helt ny form, tre bolagiseringar skedde.

Resultaten kan ställas mot tid och resurser. Utredningen tillsattes sommaren 1991, var färdig hösten 1993 och större delen av den nya myndighetsstrukturen kunde börja verka sommaren 1994. Utredningens kärna var, förutom enmansutredaren Nordbeck själv, ett kansli med huvudsekreterare, under perioder några biträdande

sekreterare för avgränsade arbetsuppgifter, samt 22 experter för olika specialområden, dvs. en för den stora uppgiften relativt måttlig organisation.

3.2 Effekter i förhållande till målen

3.2.1 Målen

Effekterna analyseras utifrån de fem mål som beskrivits i UTFÖR:s första delbetänkande (SOU 1995:129):

- ett resultatorienterat styrsystem
- besparingar
- en styrande krigsorganisation
- mer uppdragstänkande
- undvikande av särlösningar (i förhållande till civil statsförvaltning).

Av dessa mål betraktas "den styrande krigsorganisationen" som LEMO:s ledande mål, om man får döma av den enkät som gjorts bland 45 ledande företrädare för försvarspolitiker och myndighetsföreträdare.

Dessa mål har i utvärderingsarbetet kompletterats med försvarsutskottets uttalande (1991/92:FöU12) "att omstruktureringarna inom försvarsmakten genomförs med stort hänsynstagande till dem som blir övertaliga".

Tyngdpunkten i denna utvärdering har legat vid ett effektperspektiv. Flertalet av följande mål har karaktären av inriktningsmål, dvs. något klart kriterium på måluppfyllnad lämnas inte, utöver att förändringen går i önskad riktning.

3.2.2 Ett resultatorienterat styrsystem

Med ett resultatorienterat styrsystem avses framförallt statsmakternas möjligheter att styra myndigheterna genom krav på resultat, istället för som tidigare huvudsakligen genom regler och anslag. Jag betraktar därför detta mål som det kanske viktigaste målet i LEMO-reformen, eftersom det handlar om statsmakternas kontroll av försvaret.

På denna punkt har reformen haft ett mycket begränsat genomslag (se delbetänkandet SOU 1996:98). Bildandet av den samlade myndigheten Försvarsmakten förstärker traditionen med ett militärt försvar som till sitt innehåll i huvudsak styr sig själv. Bildandet av den nya myndigheten har snarare resulterat i minskade styrmöjligheter för statsmakterna då möjligheterna att påverka varje del för sig har försämrats genom sammanslagningarna under ÖB.

En brist är att resultatmått i stor utsträckning fortfarande saknas vad gäller såväl produktivitet som förmåga. Det militära försvarets förmåga värderas årligen internt, dels genom militärbefälhavarnas operativa värdering, dels genom krigsförbandschefernas krigsförbandsvärdering i termer av s.k. KDU-tal (som mäter krigsduglighet). KDU-talen som lämnas till regeringen i årsredovisningen mäts mot förbandets militära målsättning och används även av regeringen som ett styrinstrument, fastän det i första hand är avsett för intern styrning. Det upplevs som svårtolkat av statsmakternas företrädare, särskilt när det gäller att bedöma försvarets förmåga som helhet. Ett för statsmakternas behov anpassat underlag för att styra Försvarsmakten genom resultat saknas därför. Försvarsmaktens ledningssystem försvårar mätning av förmåga och

produktivitet då det inte går att tydligt urskilja vad som är krigsorganisation och vad som är produktion. De två funktionerna hålls inte isär vilket tydligast illustreras av programstyrningens innehåll. Samtidigt har ingen part på central nivå i Försvarsmakten givits ett renodlat produktions- och produktivitetsansvar.

Förslaget, i såväl LEMO-utredningen som i den efterföljande propositionen, om att resurser för de nya formerna av styrning och uppföljning i Försvarsdepartementet skulle finnas i tillräcklig utsträckning, synes inte påtagligt ha förverkligats.

3.2.3 En styrande krigsorganisation

Underlag på denna punkt finns i SOU 1996:98. Utvärderingen visar att styrsystemet i och med LEMO-reformen i vissa avseenden har utvecklats i riktning mot en styrande krigsorganisation. Krigsorganisationen sätts nu i ökande grad i centrum för statsmakternas styrning. Den operativa ledningen har fått ett ökat inflytande, framförallt genom att militärbefälhavarna fick säte i militärledningen. Militärbefälhavarnas inflytande är dock fortfarande svagt i förhållande till de centrala produktionsledarnas (de tidigare försvarsgrenschefernas) inflytande. Även chefer för kaderorganiserade krigsförband har fått ökat inflytande, vilket dock är beroende av den ställning de fått i produktionsorganisationen.

ÖB:s ställning har stärkts i förhållande till den fredstida produktionen, men ÖB-funktionen är fortfarande i praktiken närmast att likna vid ledandet av en federation. Regeringens intentioner med bildandet av högkvarteret har inte slagit igenom i

högkvarterets organisation och ansvarsfördelning. En tydlig intention var att en stark samlad avvägningsfunktion skulle byggas upp. Detta har inte blivit fallet.

3.2.4 Mer uppdragstänkande

Relationerna mellan Försvarsmakten och stödmyndigheterna har i följande verksamheter klart gått i riktning mot mer uppdragstänkande:

- Försvarets Materielverk,
- skolorna (MHS och Försvarshögskolan) samt
- EA- och PA-systemen (som för närvarande huvudsakligen sköts av RRV).

Däremot har LEMO-reformen inneburit en minskning av uppdragstänkandet när det gäller fastigheterna, eftersom Fortifikationsförvaltningen tidigare var intäktsfinanserad och uppdragsstyrd, huvudsakligen från Försvarsmakten, medan relationen mellan FORTV och Försvarsmakten idag huvudsakligen är den mellan hyresvärd och hyresgäst i enlighet med den nya statliga fastighetsförvaltningspolicyn.

Vidare styrs numera även följande verksamheter till större eller mindre del med uppdrag som resultat av andra utredningar, nämligen

- försvarsforskningen (FOA, FFA och FMV)
- Totalförsvarets pliktverk (till mindre del).

I en särskild rapport från UTFÖR (se bilaga 1) diskuteras hur den ökade uppdragsstyrningen fungerar. Uppdragsstyrningen som helhet tycks ha lett till större systematik och därmed också större

inflytande för beställaren, Försvarsmakten, än tidigare. Formerna för den nya ägarstyrningen utövad av Försvarsdepartementet gentemot de s.k. 1 000-kronorsmyndigheterna, dvs. de som arbetar huvudsakligen på uppdrag av Försvarsmakten, är ännu under utveckling.

3.2.5 Undvikande av militära särlösningar

De delar av förändringsarbetet inom försvarssektorn som framförallt präglades av strävan att undvika militära särlösningar är:

- avvecklingen av Försvarets civilförvaltning, FCF,
- avvecklingen av Försvarets sjukvårdsstyrelse,
- omstruktureringen av försvarsfastigheterna, inklusive överförandet till Vasakronan AB och AB Kasernen av försvarets mest marknadsmässiga fastighetsbestånd samt omvandlingen av Fortifikationsförvaltningen till Fortifikationsverket,
- privatiseringen av FDC (tidigare Försvarets datacenter) och FMC (tidigare Försvarets mediecenter) liksom bolagiseringen av projektering och byggadministrationen i gamla FortF, som överfördes till det statliga bolaget Confortia,
- Militärhögskolans jämställande med civila universitet och högskolor vad avser kravet på vetenskaplig grund (vad LEMO-betänkandet SOU 1993:42 kallade "forskningsanknytning").

FCF-reformen gjorde i stort sett rent hus med särlösningar på det administrativa stödområdet, liksom avskaffande av en särskild sjukvårdsförvaltning var ett steg i samma riktning inom sjukvårdsområdet. Däremot bibehölls, av praktiska skäl, generalläkarens tillsynsroll över Försvarsmaktens tillämpning av miljö, hälso- och

sjukvårdslagstiftningen, vilket är en särlösning.

När det gäller försvarsfastigheterna (se delbetänkande SOU 1996:97) var LEMO-reformen ett försök att tillämpa statens allmänna fastighetspolicy även på försvarets område, innebärande att man skiljer på brukandet och ägandet, varvid ägandet lagts i Fortifikationsverkets händer som statens ägarföreträdare. Det bör dock observeras att man ändå inte fick bukt med vissa särlösningar, framförallt att försvaret genomgående behållit driftresurserna vars finanisering ligger utanför förvaltarens kontroll (och därmed inte ingår i hyran till FORTV).

De tre exemplen på privatisering och bolagisering (som skildras i en särskild rapport från UTFÖR) uppvisar inbördes olikheter i det avseendet att FDC och FMC privatiserades i ett svep medan Confortia tills vidare lades inom den statliga bolagssfären. Alla har dock konkurrensutsatts, även om det i Confortias fall sker successivt i takt med att statens beställningsåtagande minskar. I alla tre fallen kan man dock hittills dra slutsatsen att de tycks klara sig bra på en marknad, även om Försvarsmakten och, vad avser Confortia, Fortifikationsverket fortfarande är de dominerande kunderna.

Militärhögskolans integrering i den civila högskolesektorn har hittills framförallt yttrat sig i en pågående uppbyggnad av egen forskning, vilket är ett betydelsefullt första steg mot en ökande kontaktyta gentemot den civila högskolesektorn.

3.2.6 Besparingar

Besparingarna är egentligen det enda av effektmålen för vilka måluppfyllnaden har definierats relativt entydigt (för utförligare underlag se SOU 1996:96). Utvärderingen visar följande:

- Antalet befattningar inom den centrala ledningsnivån och i de övriga ledningsresurserna har sjunkit men bara uppfyllt omkring hälften av det uppsatta besparingsmålet.
- Besparingar mätt i kostnader har blivit mindre jämfört med reduceringar i antalet personår.
- Besparingsmålen har i stort sett uppnåtts inom verksamhetsområdena administrativt stöd till försvarsmakten (dvs. avvecklingen av FCF), hälso- och sjukvården samt vid civilbefälhavarkanslierna.
- Metoderna att påverka de totala försvarskostnaderna, och därmed uppnå anpassning till försvarsramarna, verkar ha varit mer välutvecklade än metoderna att spara och göra omfördelningar internt, åtminstone när dessa initierats från statsmaktsnivå. Delbetänkandet ger underlag för slutsatsen att besparingsarbetet i samband med LEMO-reformen inte genomfördes tillräckligt målinriktat och systematiskt, bland annat genom att man koncentrerat sig på befattningar snarare än kostnader.

3.2.7 Hänsynstagande till de uppsagda

Slutsatserna i delbetänkandet Avveckling med inlärning (SOU 1996:99) är:

- Försvarsutskottets krav på hänsynstagande till uppsagd personal och omhändertagande i väl strukturerade avvecklingsorganisationer har till stora delar uppfyllts, såväl jämfört med övriga statliga sektorer som arbetsmarknaden i övrigt.
- Omkring 40 procent av de uppsagda svarar att avvecklingen skedde "med stort hänsynstagande". Skillnaderna är dock stora mellan de olika myndigheterna – från FCF och FMC ansåg så många som omkring 2/3 eller fler att avvecklingen skett med stort hänsynstagande.
- P.g.a. fullmaktsinstitutet är det osäkert om "rätt" personer avvecklades, dvs. avvecklingarna gällde uteslutande civil personal, medan reducering av militär personal skedde på frivilliig grund.
- LEMO-utredningen och propositionerna om privatiseringarna av FDC och FMC skapade orealistiska förhoppningar om fortsatt anställning.
- Tidsutdräkten från utredning till uppsägning var generellt sett kort, dock inte i fråga om pliktreformen och FortF:s avveckling.
- Avvecklingen av FDC har genomförts på ett mindre tillfredsställande sätt.
- De negativa erfarenheterna från avvecklingen av FDC togs tillvara i de efterföljande avvecklingarna, dvs.. man lärde sig under processen.
- Inrättandet av TAV, Totalförsvarets avvecklingsmyndighet, var i detta fall en innovativ och lyckosam särlösning för försvaret.

3.3 Helhetsbild av resultatet

Genom sammanslagningen av hundratalet militära myndigheter har man uppnått en mer överskådlig förvaltningsstruktur, som kan utgöra en bas i det fortsatta reformarbetet. Samtidigt har sammanslagningarna lett till att delar av Försvarsmakten som tidigare låg öppna för statsmakternas inflytande nu har förts in under en gemensam chef, ÖB, och undandras därmed direkt politisk styrning. Detta gäller under förutsättning att statsmakterna vill undvika direktstyrning vid sidan om myndighetschefen. På denna punkt kan man säga att reformen har minskat möjligheterna till politisk styrning.

Man kan konstatera att det finns ett "styrningsglapp" mellan den säkerhetspolitiska nivån och den militära organisationen, dvs. politikerna har inte ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma om den rådande militära organisationen och totalförsvaret i övrigt motsvarar de säkerhetspolitiska kraven.

En viktig iakttagelse är att reformerna under 1990-talets första år har lett till att försvarsorganisationen tagit viktiga steg i riktning mot den civila förvaltningen och jämförbara civila förhållanden. Detta gäller fastighetsförvaltning, försörjning med data- och mediatjänster, Militärhögskolans närmande till högskolevärlden. Detta gäller också regeringens ekonomiska styrning, som numera inte uppvisar några särdrag i Försvarsdepartementet jämfört med övriga departement. Men fortfarande återstår en del onödiga särlösningar, bl.a. på fastighetsförvaltningens område. Och, som påpekades i föregående kapitel, försvarssektorn har en bit kvar innan man deltar på ett jämställt sätt i den offentliga debatten.

4 Utvärdering av metoden

Strukturförändringarna under 1990-talets första år byggde i första hand på tre utredningsområden som handlade om försvarsforskningen, värnpliktens omvandling till allmän plikt samt LEMO-utredningens strukturförändringar. I detta kapitel granskas i första hand LEMO-reformen, som ju var den dominerande, både vad avser omfattning och allmän uppmärksamhet. Två särskilda analyser har gjorts av LEMO-utredningen metoder (se UTFÖR:s rapport 3 "Det stora och snabba greppet" samt en konsultrapport från statsvetaren Carl-Einar Stålvant i rapport 1, se bilaga 1) som nedanstående framställning bygger på.

4.1 Unika drag i LEMO-reformen

I mina utredningsdirektiv ingår att analysera och värdera den metod som användes vid LEMO-reformen. Studier i utredningsväsendet visar mycket riktigt att det är ovanligt att man som i LEMO-utredningen både har valt formen enmansutredning och gett uppdraget en omfattande bredd. Detta i förhållande till den traditionellt sett korta utredningstiden är de kanske viktigaste särdragen i LEMO:s metodik, dvs. uppgiftens storlek och genomförandets snabbhet i kombination.

Ett annat särdrag är möjligheten för utredaren att enligt direktiven "under arbetets gång kunna initiera förändring och utveckling hos myndigheterna". Utredarens roll som processledare förstärktes därmed på ett unikt sätt. Det är även ovanligt att en organisatorisk utredning kan initiera organisatoriska förändringar även på den överordnade nivån, i departementet. De två exemplen är den ledningsgrupp som tillsattes inom departementet, den andra är LEMO:s förslag om att Försvarsdepartementet behövde stärka sin uppföljningskompetens. I allmänhet gör utredningar halt vid departementet.

Två särskilda myndigheter inrättades för att genomföra förändringen, nämligen Försvarsmaktens Organisationsmyndighet (FMO, en övergångsmyndighet mellan staberna och Försvarsmakten) och Totalförsvarets avvecklingsmyndighet, TAV, i syfte att förstärka ledandet av avvecklingen av personal inom hela Försvarsdepartementets område. Även dessa myndigheter var speciella för LEMO.

LEMO-reformen tycks, på ett för statsförvaltningen ovanligt sätt, låna vissa drag från näringslivets omstruktureringar. Näringslivets interna omvandlingar är svåra att belägga lika utförligt och systematiskt som i den offentliga sektorn, varför man får nöja sig med punktvisa jämförelser[1]. Man kan hitta likheter mellan ett stort producerande företag och försvaret, t.ex. premieringen av enighet, specialisering och problemlösningsförmåga. LEMO:s strategi, krigsorganisationen i centrum och insnävningen av försvarsmakten, påminner om 1990-talets fältrop Tillbaka till kärnverksamheten! eller Back to basics! Även i själva omstruktureringsmetoden kan man hitta beröringspunkter mellan LEMO och näringslivet.

[1] Se vidare delrapport *LEMO och den politiska styrkedjan* av Carl-Einar Stålvant. (Se bilaga 1).

Huvudexemplet är den omstrukturering av Statsföretag som dåvarande näringsministern Roine Carlsson tog initiativ till, för övrigt samme minister som tillsatte LEMO-utredningen. Likheterna består exempelvis av en kraftfull processledare, seminarier som arbetsmetod, utgångspunkten i form av principskisser, beslut under själva processen: "Jag skjuter när duvan lyfter" (Sören Gyll).

4.2 LEMO:s tre huvudmetoder

Hur bemästras genomförandeproblemen av utredare och departement?

De tre metoderna sammanfattas nedan som allians med sektorn, varmed menas de nära förbindelser som LEMO-utredaren höll framförallt med försvarsmaktens ledning, processledarskap på olika nivåer, som hänför sig till de näringslivsliknande dragen i metoden samt slutligen mantra-metoden som hänför sig till den självförverkligande nimbus som själva begreppet LEMO skapade åt sig. (Med mantra, ursprungligen ett hinduiskt begrepp, menas till synes meningslösa stavelser som upprepas i ett rituellt och stärkande syfte).

4.2.1 Allians med sektorn

Utredaren Gunnar Nordbeck hade täta kontakter med överbefälhavaren Bengt Gustafsson liksom med något eller några tiotal andra nyckelpersoner. Han hade dessutom ett stort kontaktnät som

skapade delaktighet hos relativt många under förändringsprocessen. En del av dessa kontakter ledde till överenskommelser som blev styrande för det fortsatta arbetet. LEMO-utredaren hade också frekventa och väl kända kontakter även på politikernivån, dels i departementet, dels i riksdagen. Kontakten med riksdagspolitiker skedde genom en referensgrupp som sammanträdde totalt 18 gånger och som framförallt fyllde rollen som vidareförmedlare till partigrupperna.

Men huvudintrycket är att det är kontakterna mellan utredaren och försvarets företrädare, alliansen med sektorn, som är LEMO:s viktigaste nyckel. En linje i den statsvetenskapliga analysen är försvarets sektorisering, dvs. sektorns stora inflytande över sina egna angelägenheter. Denna sektorisering förstärks och skapas på olika sätt, genom karriärmönster, institutionellt minne, ett sammanhållet organisationskomplex. När de ledande kretsarna inom denna stora apparat enar sig om en lösning, kan den drivas igenom med stor energi och snabbhet. En förutsättning för snabbheten i genomförandet verkar, i LEMO:s fall, dessutom ha varit att problem och alternativa lösningar diskuterats under lång tid av såväl politiker som militärer, åtminstone i ett par decennier. LEMO-utredaren utnyttjar detta som en bas.

LEMO-utredningens sätt att använda *seminarier* väckte stor uppmärksamhet. Seminarierna blev i själva verket den yttre symbolen för den informella metoden. Det är mot denna bakgrund intressant att konstatera att LEMO:s egna seminarier var relativt få, även under den inledande hösten. Det handlar under hela utredningsperioden om totalt fem regelrätta seminarier, anordnade av LEMO, med generalspersoner, generaldirektörer och företrädare för departementet, varav tre under hösten 1991. Det stora intryck som

seminarierna gjorde framgår tydligt av UTFÖR:s intervjuer, exempelvis:

> "Man hade arbetsgrupper på seminarier. En klassisk konsulteknik som fungerade på generalerna. Resultatet blev att han lyckades få många med på att fullständigt omstrukturera försvaret."

Seminarierna var mycket dialogbetonade och knöt i hög grad deltagarna till en gemensam förändringstanke. Man skulle kunna tro att det är konsensus som eftersträvas, men det bedömdes av utredaren själv vara ett alltför högt mål. Han talar istället om förankring eller förståelse. Seminarierna syftade till att klarlägga "behandlingen" för det som diagnosticerats i de förberedande intervjuerna. Utredaren och sekreteraren hade i viss utsträckning med sig en strukturidé till seminarierna men det var "nödvändigt att testa hållbarheten och förankra den" (Nordbeck i intervju).

Trots att arbetet gick mycket snabbt, upplevdes LEMO:s metod som väsentligen dialogbetonad. En förklaring till detta är Nordbecks tidigare nämnda metod med *överenskommelser*, ett bilateralt arbetssätt, dvs. utredaren kommer överens med nyckelpersoner om att vissa ågärder ska vidtas. I ett par fall har dessa överenskommelser dokumenterats, i FMV och ÖCB. I andra fall handlar det om informella överenskommelser.

Framförallt är det alliansen mellan utredaren Nordbeck och dåvarande överbefälhavare, Bengt Gustafsson, som gav LEMO-utredningen dess starka bas i genomförandeskedet. Men i varje delområde krävdes det nya, mer specifika allianser, överenskommelser och kontakter.

4.2.2 Processledarskap på två nivåer

Utredaren som processledare

Under det andra halvåret 1991 formades det grepp som sedan styrde LEMO-reformen. De olika faserna är:

- först en diagnos genom intervjuer,
- sedan ett grepp, en strukturidé hos utredare och sekreterare,
- därefter test och förankring genom seminarier och, slutligen,
- utformning av huvudbetänkandet, varvid en del bilaterala kontakter togs vid behov för att, framförallt, förankra strukturen.

Det kan vara en diskussionsfråga när greppet formuleras. Delar av det finns antagligen redan innan utredningen startar, andra delar växer fram under dialogerna och vissa justeringar görs antagligen också under seminarierna. Utredningens sekreterare kommenterar metoden i en intervju:

> "Hösten 1991 skedde det grundläggande tänkandet. Varför gick vi så långt? Vi märkte att argumenten höll. Gunnars minimiambition var att få ett gemensamt högkvarter. Principen om de olika påsarna (dvs. försvarsgrensanslagen) måste brytas. Behovet av eventuellt drastiska omprioriteringar i en krympande ekonomi var en viktig faktor. Vi gillade VI 90 /ÖB:s verksamhetsidé för försvaret/ och fokuseringen på krigsförbanden. Samverkan mellan försvarsgrenscheferna följer av detta. Och motivet att ändra organisationen var att vi måste få kommandoproblemet löst." (Med kommandoproblemet menas att de militära myndigheterna i princip var parallellställda samtidigt som det fanns ett behov av en hierarkisk orderlinje som inte bröts av myndighetsgränser).

Av intervjuer framgår de tidigare svårigheterna att komma åt

problem i stödmyndigheterna, tagna var och en för sig i utredningar under 80-talet. Men "när vi kunde argumentera utifrån en huvudstruktur gick det bättre", menar utredningens sekreterare.

Utredaren resonerade under våren 1991 med den politiska ledningen vid Försvarsdepartementet om sin roll som utredare. Han ville driva en process som skulle leda fram till förändringar i styrning och struktur. En sådan processledning kunde inte ÖB klara av eftersom han var en part. Denna process måste sedan hållas igång på olika nivåer tills man nådde resultat. Dvs. utredaren skulle inte vara så mycket utredare utan snarare processledare och genomförare. Detta återspeglades även i direktiven.

På hösten 1991 kom en ny politisk ledning. Denna gav utredaren samma mandat som den tidigare. Härmed garanterades en hög grad av kontinuitet i processledarskapet.

Utredarens roll byggde inte bara på politiskt förtroende utan han hade också, vilket är viktigt i en miljö där kårtänkande har stor betydelse, en förankring i det militära lägret (som f.d. militär), liksom för övrigt också i den civila förvaltningen, där han tillbringat en stor del av sin karriär. Huvudsekreteraren, Åke Hjalmarsson, var en erfaren utredare och analytiker med förankring i Finansdepartementet.

Grundkonceptet för LEMO-reformen utvecklades under hög grad av involvering, vilket resten av utredningen i viss utsträckning kunde dra nytta av genom den goodwill som skapats. Grundkonceptet, som utvecklas i SOU 1991:112, gav ett användbart recept för nästan hela förändringsarbetet: I och med bildandet av den samlade försvarsmaktsmyndigheten och med utgångspunkt i föreställningen om den styrande krigsorganisationen, gällde det att sortera fram hur stödfunktionerna skulle organiseras i förhållande

till Försvarsmakten. Gränserna skulle göras tydliga och avståndet till Försvarsmaktens ledning bestämdes av i vilken grad krigsorganisationen behövde kontroll över stödfunktionen.

Men den höga involveringsgrad som kännetecknar den inledande fasen bibehålls inte i processandet av de olika delutredningarna. Involveringsgraden är väsentligt lägre när det gäller områden som sjukvård, högskolor, det administrativa stödet och bolagiseringarna. Verkstadsfrågan, vilket som sorteringsproblem (inom eller utom Försvarsmakten) inte kan ha föranlett större problem, utreddes med delvis hög grad av involvering. Möjligen kan detta ha berott på att utredaren hade förhoppningar om att kunna medverka till en bolagisering, vilket hade varit ett relativt stort ingrepp och motiverat en grundlig genomgång.

Man kan möjligen ifrågasätta varför inte de mycket omfattande och besvärliga fastighets- och materielfrågorna gavs samma involveringsmetodik som utarbetandet av grundkonceptet. De visade sig vara mer komplicerade än de övriga delområdena. LEMO-utredaren spelade här inte på samma direkta sätt som på andra områden rollen som processledare. I Materielverkets fall kom LEMO-utredaren och FMV:s generaldirektör överens om en arbetsfördelning eftersom man inom FMV redan satt igång ett omfattande förändringsarbete. I fastighetsfrågan överlät Försvarsdepartementet ledarskapet till den s.k. FÖFA-utredningen, som dock knappast kan sägas ha stått på någon fast grund, vilket bland annat berodde på försvarsledningens motstånd under hela FÖFA-utredningens förlopp.

Departementet som processledare

Den informella processmetodiken påverkade förändringsförloppet både under och efter själva utredningsarbetet. Det första betänkandet med hela konceptet för den kommande omstruktureringen gick på formell remiss till Överbefälhavaren som svarade efter att ha hört militärledningen. Även ÖCB och berörda fackliga organisationer lämnade remissyttranden. Synpunkter på betänkandet lämnades även av landshövdingarna i ett civilområde, av Skövde kommun och RRV. Men med tanke på den stora omfattningen av förslaget får antalet remisser betraktas som litet.

Remissvaren ökade dock efterhand i antal. Propositionen om försvarets hälso- och sjukvård refererade 16 remissvar, propositionen om fastighetsfrågorna 14 remissvar, propositionen om FCF:s nedläggning 24 remissvar osv.

Man kan generellt beskriva statsrådet Björck och departementets ledande tjänstemän som ett slags överprocessledare. Man följde processen ovanifrån. Framförallt trädde departementet in i beslutsoch genomförandeprocessen efter utredningsfasen, även om utredaren fortfarande fanns med i bakgrunden. Betänkandetexterna kunde lätt överföras till propositionstexter på det sätt som de utformats av sekreteraren.

Genom att LEMO:s grundläggande koncept såg systemet uppifrån (regeringen som beställer en viss krigsorganisation av Försvarsmakten, som i sin tur lägger ut uppdrag) tangerade LEMO:s ämne departementets egen styrning. Även om departementets styrprojekt låg vid sidan om LEMO-utredningen gick det lätt att anknyta reformeringen även av regeringens styrning till LEMO:s grundkoncept. Bildandet av organisationsmyndigheten, FMO,

beslöts av regeringen på försvarsmaktens förslag för att förbereda starten av den nya myndigheten Försvarsmakten. Därigenom kom försvaret under mer än ett år att, vid sidan om de centrala staberna, ledas av ytterligare en myndighet, vilket uppfattades som en tillgång eftersom det möjliggjorde en framförhållning. Inrättandet av TAV, avvecklingsmyndigheten, under 1993 var ett departementsinitiativ. Förhandlingsfasen i bolagiseringarna utfördes av en särskild utredare men skedde i nära kontakt med departementet. En viktig fråga för departementet var personval och tidpunkterna för chefstillsättningarna. Flera ledande poster besattes den 1 juli 1994, varvid besvärande skarvar undveks genom inrättandet av FMO. Inom vissa sakområden var departementet djupt engagerat, framförallt i fastighetsfrågan där flera regeringsbeslut togs, men också i mycket av det informella jämknings- och förhandlingsarbetet. Genomgående var det ett komplicerat förändringsskede där många styrande beslut togs i departementet.

Departementets processledning sker till en del parallellt med utredaren, till en del tar departementet över där utredaren slutar. Men med tanke på alla de åtgärder som vidtogs på departementsnivå (arbetet med propositionsskrivande, utformande av regleringsbrev, utformande av författningar, tillsättande av följdutredningar, bildandet av TAV, förhandlingar med fackföreningar) måste komplexiteten och betydelsen av denna överprocessledarroll starkt betonas, i synnerhet med tanke på reformens storleksgrad.

4.2.3 En självförstärkande process – LEMO som mantra

Genom den förankring som skedde i början av processen, genom det stora genomslag som förslaget om Försvarsmakten och stödfunktionerna fick och genom det informella processledarskap som utredaren utövade, understödd av departementet, laddades snart begreppet LEMO med en märklig kraft. Utan att överdriva alltför mycket kan man säga att LEMO under några år användes som ett försvarssektorns eget mantra, dvs. till synes meningslösa stavelser med stor effekt på sinnena, vilket underlättade förändringsarbetet. LEMO blev en formel som bidrog till att förändringsarbetet delvis drevs av sin egen kraft.

Några exempel: LEMO-förkortningen användes såväl i den blivande Försvarsmakten för att beteckna den egna centrala styrgruppen (LEMO-sekretariatet) som i departementet (LEMO Ledningsgrupp). LEMO-begreppet var populärt vid författandet av propositionstexter. Under åren 1992–1995 används LEMO-förkortningen 76 gånger i budgetpropositionen 100 (respektive försvarsproposition 102 för 1992).

Det har framgått av UTFÖR:s intervjuserie med nyckelpersoner (se SOU 1995:129) att begreppet LEMO fylldes med olika innehåll av olika personer. Detta hindrade, som sagt, inte begreppet från att vara ett mycket användbart redskap.

4.3 Vad kan vi lära av LEMO-metoden för framtiden?

4.3.1 Det stora och snabba greppet

Frågan om LEMO-erfarenheternas värde för framtiden består av åtminstone två delfrågor:

1. Stora strukturförändringar kommer från tid till annan att vara nödvändiga. Skall de då genomföras utifrån "det stora och snabba greppet" som LEMO tillämpade eller skall man välja
   - antingen en mer stegvis metodik eller
   - ett mer systematiskt analysarbete i förväg för att belysa alla tänkbara konsekvenser och alternativ?
2. Om man väljer det stora greppet är då LEMO:s metod med allians med sektorn och ett huvudsakligen personligt processledarskap rätt metod?

Förutsättningen var att utredaren vågade satsa på ett så stort grepp i ett sammanhang, vilket inte alls var en självklarhet: utredningsdirektiven gav möjlighet att välja mer begränsade och stegvisa ansatser. Skälet att ett stort och snabbt grepp kunde tas var givetvis att det fanns både en medvetenhet om strukturfrågan i ledande kretsar och en uppdämd, dittills frustrerad, önskan om förändringar som inte hade kunnat ske genom en utveckling i små steg. Det var denna beredskap som utnyttjades på ett så kreativt sätt av LEMO-utredningen.

En komplikation i sammanhanget är att det var just genom det personliga processledarskapet som en fruktbärande allians med

sektorn kunde utvecklas och idén om det stora greppet etablerades och kunde genomföras.

Samtidigt skapades också de brister och begränsningar i LEMO-reformens resultat, som nu kan konstateras. Det gäller framförallt formerna för den politiska styrningen samt brister i genomförandet av besparingarna.

4.3.2 Den politiska styrningen

Den stora omstruktureringen utifrån principen om den styrande krigsorganisationen, vilken hade särskild relevans för förhållandet till stödfunktionerna, kunde i stor utsträckning förverkligas med försvarsmaktens aktiva stöd eftersom denna princip också var en bärande idé i Överbefälhavarens verksamhetsidé. Effekterna på den politiska styrningen försummades däremot. Varför detta inträffade kan man fundera över. Ett skäl kan vara att den politiska nivån inte kunde delta i processen på samma aktiva sätt som överbefälhavaren kunde göra, även om utredaren rapporterade till politiker såväl i departementet som i riksdagen.

4.3.3 Besparingarna

Över 80 procent av LEMO-utredningens förslag angående strukturförändringarna genomfördes. Varför ledde inte omstruktureringen till avsedda besparingar?

Det s.k. LEMO-sekretariatet, som först var en del av För-

svarsstaben och sedan av FMO (övergångsmyndigheten innan det nya högkvarteret och därefter Försvarsmakten etablerats), fick i uppdrag att verkställa omstruktureringen av staberna under perioden 1992–93. Detta var följden av en arbetsuppdelning mellan LEMO-utredaren och dåvarande överbefälhavaren. LEMO-sekretariatet kom att i första hand befatta sig med de centrala staberna, dvs. det framtida högkvarteret.

Den stora besparingseffekten skulle uppnås genom omstruktureringen av de centrala staberna, även om omstrukteringen av de regionala och lokala staberna tillsammans förväntades bli ännu större. Från början planerades hela förändringen genomföras till den 1 juli 1993. Under hösten 1991, i samband med den nya regeringens tillträde, ändrades denna förutsättning. Den nya myndigheten Försvarsmakten skulle etableras först till 1 juli 1994. Därmed minskades LEMO-utredningens liksom senare LEMO-sekretariatets anledning att driva besparingsfrågan i de regionala och lokala staberna. Dessas omstrukturering lades in i det allmänna besparingsarbetet i linje med 1992 års försvarsbeslut och skedde under ledning av de gamla försvarsgrensledningarna. Omorganisationen av militärområdesstaberna skedde under ledning av operationsledningen i Försvarsstaben, flygkommandona under flygvapenledningen, marinkommandona under marinledningen och försvarsområdesstaberna (Fo-staberna) under arméledningen men styrdes också från militärbefälhavarna.

När det gällde försvarsområdena sades i propositionen för 1992 års försvarsbeslut (prop. 1991/92:102) att i syfte "att åstadkomma en begränsning av resursanvändningen i fred, bör varje försvarsområdesstabs resurser anpassas till de uppgifter som oundgängligen behöver utföras". Styrningen av omorganisationen, i synnerhet av

försvarsområdena, koncentrerades på krigsorganisationen medan organisationen i fred, som är den mest kostnadsdrivande, levde under organisationsfrihet. Ett problem med Fo-stabernas dimensionering var det nära samband som dessa har med organisationen för det lokala produktionsstödet vilket gör att det inte finns en självklar gräns mellan Fo-staberna (i fred) och produktionsstödet.

Allt detta bidrar till att förklara skillnaderna i genomslag för LEMO-sekretariatets intentioner. Man kunde i detalj styra högkvarterets organisation i fred, men det gick av olika anledningar inte när det gällde de regionala och lokala nivåerna. LEMO:s reduceringsmål tycks, med andra ord, ha spelat en undanskymd roll i det konkreta omstruktureringsarbetet vid dimensioneringen av ledningsorganisationen regionalt och lokalt. Andra orsaker till frånvaron av rejäla grepp var att det år 1992 rådde osäkerhet både om det framtida antalet militärområden (3 eller 4) och antalet försvarsområden, eftersom det redan vid denna tidpunkt fanns förhoppningar om en radikal minskning av antalet försvarsområden.

Sammanfattningsvis förefaller, vid sidan om ett antal andra faktorer, den största orsaken till bristerna i genomförandet av besparingarna vara att utredning och genomförande på denna punkt i stor utsträckning delegerades till försvarsmakten enligt en överenskommelse mellan utredaren och överbefälhavaren och att utredande och uppföljning inte hölls samman i staberna. Även detta hade ytterst med utredarens personliga processledningsstil att göra. I denna jättelika omdaning räckte LEMO-utredningens begränsade resurser inte till för att utredaren själv i detalj skulle kunna lotsa alla delar av den stora armadan av förändringar i hamn.

4.3.4 Stora grepp förutsätter obalanser

Det är normalt kännetecknande för stora strukturreformer att de både bygger på obalanser (som tvingar fram stora grepp) och att de skapar obalanser (som måste rättas till i efterhand). Den helt balanserade utvecklingen är en dröm som inte håller i det verkliga förändringsarbetet om man håller sig på makronivå. En erfarenhet för framtiden kan vara att man måste skapa beredskap inför möjligheten att obalanser uppstår.

Tillsättningen av UTFÖR kan tolkas som en sådan beredskap.

4.4 Sammanfattande bedömning av LEMO-reformen

LEMO-reformen väckte uppmärksamhet för sitt stora grepp och sitt snabba genomförande. Vid en första analys verkade det som om statsmakterna i och med reformen hade hittat ett effektivt sätt att styra försvaret, men en djupare analys har visat att det främst verkar ha varit Försvarsmakten som fick sina intressen tillgodosedda genom reformen. Förklaringen till detta ligger delvis i LEMO-reformens metod. Den politiska dimensionen fick inte samma genomslag.

I själva verket ser det ut som om möjligheterna till politisk styrning minskade. Försvarsmakten fick en ny sammanslagen organisation med stora samlade resurser medan den politiska nivån inte gavs samma förstärkning eller behövliga nya redskap för

styrning och uppföljning. Det blev en obalans mellan de två nivåerna. Armé-, marin- och flygvapenchefernas fortsatt starka ställning var ett allvarligt bakslag för en ny typ av styrning av och inom den nya myndigheten eftersom det innebar att stora delar av den gamla styrningen med de tidigare försvarsgrensmyndigheterna som mottagare och aktörer, kom att leva vidare i den nya organisationen.

5 Förslag till korrigeringar av inriktningen

I direktiven till UTFÖR (se bilaga 2) framhålls särskilt att utredaren bör "lämna förslag till åtgärder som förbättrar måluppfyllelsen och korrigerar inriktningen". Vart och ett av de fyra delbetänkandena om styrning, fastigheter, besparingar och avveckling av personal har innehållit mer eller mindre utförliga sådana förslag. Nedan sammanfattas dessa. Dessutom har några nya lagts till som gäller den politiska styrningens utformning, inklusive hotanalys och förmågebedömning, dialogen om materielförsörjning, genomförandet av fastighetsreformen samt något om den högre utbildningen.

5.1 Oberoende hotanalys och förmågebedömning

Den styrning som statsmakterna bör rikta mot totalförsvaret kräver att statsmakterna har tillgång till ett så objektivt underlag som möjligt. Detta underlag bör utnyttjas för att eliminera det glapp mellan försvarspolitiska mål och dimensionering av försvaret som har redovisats i betänkandet "Vem styr försvaret"? (SOU 1996:98). Nedan behandlas hur bedömningen av totalförsvarets förmåga bör

utformas. Försvarets förmåga är i sin tur relaterad till det hot som skall bemästras såväl i närtid som ifråga om anpassningsförmåga till hot längre fram. Därför måste formerna för hotanalysen ägnas stor uppmärksamhet. Det bör framhållas att det inte bara är hot, nu eller i framtiden, som styr Försvarsmaktens uppgift. Det kan även finnas andra skäl till insatser från Försvarsmakten, t.ex. FN:s behov och andra internationella engagemang. Detta berörs dock inte här.

5.1.1 Ett bredare säkerhetsbegrepp

Hotanalyser har alltid gjorts såväl av ÖB som i Försvarsdepartementet även om former och resurser växlat. Under 60-talet byggdes en mer organiserad funktion upp i Försvarsdepartementet med syfte att även ge underlag till riksdagen och för försvarsplaneringen. Man kan säga att hanterandet av hotbilden var en del av den strävan till teknokratisk systematik som programbudgetfilosofin innebar och som möjliggjordes av de relativt stabila förhållandena under det kalla krigets tid. Dagens förhållanden innebär att såväl förutsättningarna för, som användningen av hotanalysen har förändrats.

Den senaste försvarspropositionen (prop. 1995/96:12) framhåller: "Ett vidgat säkerhetsbegrepp, som rymmer icke-militära hot och risker vid sidan av väpnade anfall, skall styra totalförsvarets uppgifter." I dagens situation är hotbilderna mer komplicerade än tidigare. De är mer sammansatta: ekonomiska, tekniska, miljömässiga, etniska, religiösa och sociala aspekter har blivit allt viktigare jämsides med de militära. Överbefälhavaren framhåller i sitt yttrande över UTFÖR:s betänkandeutkast:

"Jag delar naturligtvis Din uppfattning att statsmakterna skall ha

> en helt rättvisande hotbild. --- Hotbild, i den mening jag tolkar att Du lägger i begreppet, har i den nya säkerhetspolitiska miljö vi lever i minskat kraftigt i betydelse. --- Osäkerheter dominerar och försvarets uppgifter har ändrats. Dimensioneringen kan ej göras mot en hotbild eller ett scenario. Det är andra faktorer som styr (se försvarspropositionen). --- Att hotbildskonstruktionen skulle vara en av de viktigaste nycklarna till statsmakternas styrning av försvaret är således enligt min uppfattning ett delvis förlegat synsätt. Försvarsmaktens roll i vår säkerhetspolitik, där miljön ej är förutsägbar och där osäkerheter dominerar, styr Försvarsmaktens utformning. Krig är den yttersta osäkerheten men kan för närvarande ej härledas ur ett specifikt scenario" (FM, hbr nr 209/96).

Det bredare säkerhetsbegreppet innebär att man istället för begreppet hotbilder bör använda hot, risker och liknande uttryck.

Förmåga till anpassning efter ett förändrat säkerhetspolitiskt läge kräver en analys av möjliga förändringar i olika tidsperspektiv. Dagens försvarsstruktur bygger i stor utsträckning på arvet från 1992 års försvarsbeslut med där beskriven hotbild. Med riksdagens beslut om ett nytt försvarskoncept erfordras en omfattande analys av hur hotanalysen skall inriktas. Analys av framtida hot är relevant för bedömningen av förmåga till anpassning, främst återtagning av krigsduglighet.

Förändringar inför framtiden består inte bara av möjliga hot mot Sverige och svenska intressen utan omfattar även möjliga säkerhetspolitiska band inom exempelvis Europa. Jag tar dock inte ställning till i vilken utsträckning den tänkta hotanalysen även bör kompletteras med underlag för att bedöma framtida internationella åtaganden som inte föranleds av direkta hot (av olika slag) mot Sverige eller om hotanalysen skall breddas till strategisk analys i allmänhet.

5.1.2 Dagens organisation

Det hot som kan tänkas riktas mot Sverige beskrivs och analyseras, schematiskt sett, på två nivåer. Den ena är den rapportering som dagligen och veckovis lämnas till regeringen av händelser och incidenter som har betydelse för Sveriges säkerhet. Ett exempel på organ som i kristid kan bedöma sådana hot är den interdepartementala krisgrupp (på statssekreterarnivå) som bl.a. var i verksamhet under Polenkrisen i början på 1980-talet. Den andra nivån gäller sammanställning, analys och slutsatser som underlag till försvarsbeslut och långsiktig försvarsplanering. Det är den andra nivån som framförallt är av intresse i detta sammanhang.

Underlag för framställning av hotbilder inför försvarsbeslut kommer från UD, Försvarsmakten, FOA, MHS, FRA och andra källor. Beredningen sker i Försvarsdepartementet och bearbetas för närvarande i sekretariatet till försvarsberedningen. De politiskt beslutade hotbilderna skall sedan vara styrande för bl.a. Försvarsmaktens planering. Det är dock inte fråga om en mekanisk kedja av effekter mellan underlag, hotbild, planering, även om det funnits tendenser under de senaste decennierna att teknokratisera styrningsprocessen.

På helhetsnivån borde det nu vara ännu svårare än tidigare att uppnå full överensstämmelse mellan de säkerhetspolitiska och militära hotanalyserna, inte nödvändigtvis beroende på avsiktliga avvikelser utan på att de säkerhetspolitiska och militära hotbeskrivningarna fyller olika syften; de militära skall t.ex. kunna ligga som underlag för förbandsutvecklingen och bedömningen av förbandens kvalitet. Försvarsmaktens uppgifter bestäms dessutom inte bara av hot utan även andra faktorer, t.ex. behovet av internationella insatser.

5.1.3 Om behovet av en ny organisation

I och med dagens bredare säkerhetsbegrepp är det viktigt att markera behovet av underlag för dialog mellan olika parter i ett samspel.

En första fråga är om verksamheten behöver organiseras på något annat sätt än det nuvarande. I FOA:s fördjupade anslagsframställning (FAF, bilaga 4, avsnitt 7) föreslår FOA "att det skapas ett särskilt organ (t.ex. ett nationellt säkerhetsråd) inom regeringskansliet för mottagning och värdering". FOA:s bedömning är att det därför behövs en kompetens på Försvarsdepartementet, för att göra synteser av och i delar inrikta myndigheternas arbete på detta område. Däremot anser inte FOA (skrivelse till UTFÖR 1996-08-12) att man bör överföra personal från andra myndigheter till ett samlat organ utan anser det värdefullt att analyser görs med stor bredd av olika aktörer.

Det skäl som talar för en mer samlad, strukturerad och permanent funktion än den som finns idag är att hotanalysen, med tanke på den komplexa omvärldssituationen, kan behöva omprövas och diskuteras oftare än inför försvarsbesluten. Om försvarsramarna och beredskapsnivån förändras, ökar behovet av underrättelsearbete och analys av tänkbara hot. Det senare är också försvarsutskottets huvudskäl bakom dess önskemål om en översyn av denna organisation (bet. FöU 1995/96:1). Ett annat skäl är att man så långt möjligt skall ha en organisation som inte kan misstänkas använda hotanalyserna som argumentationsmedel, vilket talar för en oberoende ställning i förhållande till de olika totalförsvarsorganisationerna.
Följande krav kan formuleras på funktionen:

- Förmåga att väga samman underlag från alla källor, dvs. både

en politisk, ekonomisk, social, teknisk och militär kompetens. Detta förutsätter i sin tur att funktionen är så attraktiv att den drar till sig tillräckligt framstående personer från forskarvärlden, näringslivet, den civila stats- och utrikesförvaltningen, Försvarsmakten, FOA, MHS etc. Tanken är att detta organ i första hand skall komplettera det som nu sker i de andra organen och möjliggöra ett förbättrat underlag på statsmaktsnivå i den dialog som måste föras mellan olika intressen. Behovet av bredd och djup i kompetensen förutsätter att funktionen får en viss minsta storlek. Det är angeläget att inte allt analysarbete sker på ett ställe, utan att det finns förutsättningar för en dialog mellan olika organ och att uppdrag kan läggas ut. Detta är ett område där det är viktigt med mångfald samtidigt som det är viktigt med tydliga kompetens- och ansvarsområden.

- Oberoende så att resultaten är och uppfattas som professionellt gedigna.
- Närhet till den politiska nivån med tanke på att en strategisk grundsyn av relevans för totalförsvarets utformning är en av de viktigaste nycklarna i statsmakternas styrning.
- Kontinuitet för att möjliggöra uppföljning.

Beroende på hur man väger de olika kriterierna, faller olika organisationslösningar ut. Gemensamt för alla alternativen är behovet att organisera enheten på statsmaktsnivå med tanke på breddningen av säkerhetsbegreppet (utöver de aspekter som gäller för en enskild myndighet) och på behovet av integritet gentemot olika delintressen.

I dagens organisation väger kravet på närhet till den politiska nivån tungt, vilket motiverar en placering som en enhet inom Försvarsdepartementet (för det kontinuerliga arbetet) och som

sekretariat till försvarsberedningen (tillfällig funktion).

För att förstärka oberoende och kontinuitet bör det övervägas att organisera funktionen som ett i förhållande till Försvarsdepartementet i någon mån självständigt organ. Bildandet av denna funktion innebär inte att kostnaderna för hotanalysarbetet skall öka utan att det arbete som nu utförs på olika håll kan göras mer systematiskt.

Berörda myndigheter inom försvarssektorn har fått tillfälle att yttra sig om idén till ett hotanalysorgan. Enligt Försvarsmakten (Hbr nr 209/96, 1996-08-09) kan "dagens organisation leverera det underlag som statsmakterna behöver" och det finns därför inget behov av tillskapandet av en ny organisation.

FOA (skrivelse 1996-08-12) anser att Försvarsdepartementet behöver kompetens "att kunna följa och prioritera olika säkerhetspolitiska scenarion" men kan inte biträda förslaget "att på stor bredd överföra personella resurser från myndigheten till departementet".

MHS (Hbr 84/96, 1996-08-07) uttalar sig inte om förslaget i sig men anser att MHS bör vara en instans som förser det tänkta organet med underlag.

Synpunkterna i yttrandena har bearbetats i förslaget på det sättet att det nu framlagda förslaget betonar värdet av mångfald i dessa frågor. Det stämmer även med den analys som gjorts av Carl-Johan Dahlman i sin rapport (se bilaga 1).

Förslag

- Ett permanent organ under regeringen för analys av hot mot Sverige bör inrättas.

5.2 Organisation för bedömning av försvarets förmåga

Redovisnings- och värderingssystem skall tillgodose två skilda avnämares behov, dels statsmakternas, dels totalförsvarets. I det följande behandlas framförallt statsmakternas behov. För närvarande saknas i stort sett resurser vid såväl försvarsutskottet som Försvarsdepartementet att göra en självständig analys och bedömning av totalförsvarets förmåga. Den politiska debatten likställer i alltför hög grad "en krona mer eller mindre till försvaret" med en ökning eller minskning av försvarets förmåga. Förmågan bedöms idag framförallt genom KDU-talen, som används såväl internt inom Försvarsmakten som i redovisningen till och styrningen från statsmakterna. KDU-talen hänför sig dock inte till helheten, är svåra att tolka för statsmakternas företrädare och är dessutom hemliga. Statsmakternas och Försvarsmaktens dialog om försvarets förmåga behöver ett mer användbart underlag, än det som idag är tillgängligt och som också kan användas som underlag för offentlig debatt.

Hur försvarets förmåga kan mätas på ett för statsmakterna användbart sätt behandlas i en rapport som FOA utarbetat på UTFÖR:s uppdrag. Organisatoriska synpunkter lämnas av Carl-Johan Dahlman (för båda dessa rapporter se bilaga 1). Styrning via mätning av förmågan förutsätter att den kan göras på ett sätt som säkerställer kvaliteten. De krav som kan ställas på funktionen är

- oberoende (i förhållande till Försvarsmakten och de andra delarna av totalförsvaret),
- militär kompetens,
- analytisk kompetens.

Som man ser är i synnerhet de två första kraven delvis i konflikt med varandra. Detta leder till att man måste uppmärksamma de former under vilka den militära kompetensen knyts till detta organ. Bedömningsorganet bör inte ingå i Försvarsmaktens bemanningsansvar utan snarare bör en metod användas som påminner om Pliktverkets; i syfte att undvika oklarheter om myndighetstillhörigheten hos anställda med officersbakgrund har dessa anställts på samma sätt som de civila men har tjänstledighet under ett antal år från Försvarsmakten.

Betonar man den analytiska kompetensen kan anlitande av FOA:s operationsanalytiker vara lämplig, antingen i form av en tillfälligt placerad OA-grupp (av den typ som idag arbetar i Försvarsmakten) eller att delar av FOA 1 placeras i detta organ.

Även när det gäller den organisatoriska formen hävdar FOA fördelar med en modell där inte alla resurser placeras på ett ställe. Man förordar istället att uppdrag kan läggas ut till många kompetenta aktörer. Ett argument, enligt FOA (skrivelsen 1996-08-12), för denna form är behovet av att genom personalrotation upprätthålla de kompetenser som krävs. Det är också en fördel för objektiviteten, menar man, om de som utför värderingarna så långt möjligt är skilda från de direkta politiska bedömningarna som skall göras inom departementet. Det skall understrykas att detta organ inte är ett reviderande, inspekterande eller kontrollerande organ utan en oberoende bedömningsfunktion. En parallell inom den ekonomiska sektorn är Konjunkturinstitutet.

Berörda myndigheter inom försvarssektorn har fått tillfälle att yttra sig om bedömningsorganet.

Försvarsmakten (Hbr nr 209/96, 1996-08-09) delar inte uppfattningen att en särskild organisation behöver tillskapas för utvär-

dering av Försvarsmaktens förmåga. Den eftersträvade förmågan finns redan i Försvarsdepartementet och i Försvarsutskottet.

FOA (skrivelse 1996-08-12) anser att "viss kapacitet att självt genomföra sådana värderingar" kommer att krävas i departementet, men anser inte att hela verksamheten organisatoriskt bör placeras vid departementet utan bl.a. kan ske genom uppdrag.

Såväl Försvarsmakten som MHS (Hbr 84/96, 1996-08-07) menar att det inte finns något integritetsproblem förknippat med att aktiva officerare skulle arbeta vid bedömningsorganet.

Förslag

- Ett permanent organ för bedömning och mätning av totalförsvarets förmåga bör inrättas under regeringen.

5.3 Nya styrningsprinciper för Försvarsmakten

5.3.1 Brister i resultatstyrningen

I delbetänkandet Vem styr försvaret (SOU 1996:98) behandlas huruvida nuvarande styrsystem möjliggör en resultatorienterad styrning från riksdag och regering. Analysen omfattar möjligheterna att bedöma Försvarsmaktens förmåga att lösa sina uppgifter och möjligheterna att bedöma produktionens produktivitet. Ett viktigt led i en utvecklad resultatstyrning för Försvarsmakten är idén med "en styrande krigsorganisation". Möjligheterna att förverkliga denna idé, vilket var det främsta effektmålet för LEMO-reformen, har ett nära samband dels med hur statsmakterna utformar sin resultatstyrning, dels med den ansvars- och rollfördelning som gäller i Försvarsmaktens ledningssystem.

Styrning i krigsförband och program

Regeringens resultatstyrning är i nuvarande ledningssystem fokuserad på programmen och däri ingående krigsförband. Denna programstyrning är produktionsorienterad. Den anger hur många förband av viss typ och vilka investeringsobjekt som skall produceras. Produktionens omfattning som helhet, dess utveckling och produktivitet hanteras däremot för närvarande inte. Det är svårt för regeringen att ställa produktivitetskrav på produktionsområden som

skär tvärs över krigsförband, såsom värnpliktsutbildning och verkstadsdrift.

Med styrning i krigsförband och program försöker regeringen och Försvarsmakten uppnå både en styrning av förmåga och en styrning av produktion. Resultatet av detta har blivit en bristfällig styrning i bägge dimensionerna. Resultatstyrningen bör omfatta resultatbedömning och styrning av både effekter (försvarsförmågan) och produktionens genomförande (produktivitet). För att detta skall vara möjligt måste begreppen hållas isär.

Konsekvenser för ansvars- och rollfördelning

Bristerna i resultatstyrningen sammanhänger bland annat med den ansvars- och rollfördelning som finns i Försvarsmaktens ledningssystem. Regeringens intentioner med bildandet av högkvarteret har inte slagit igenom i högkvarterets organisation och ansvarsfördelning. Till stor del kan detta förklaras med att regeringen inte accepterade LEMO:s ursprungliga organisationsförslag för högkvarteret. Därmed kom intentionerna att finnas kvar men inte samma förutsättningar för dessa. En tydlig intention var att en stark samlad avvägningsfunktion skulle byggas upp. Detta har inte blivit fallet. En annan intention var att stärka den operativa ledningens inflytande och renodla produktionsledningens ansvarsområde till styrning av produktionen. Vad som har hänt är att armé-, marin- och flygvapencheferna fått behålla sitt programansvar och de resurser som krävs för att uppfylla detta. Därmed har försvarsgrensföreträdarna en fortsatt stark ställning även i det nya ledningssystemet med både en beställarroll (programansvar) och en

utförarroll (produktionsansvar). Det går således inte att utifrån högkvarterets organisation och ansvarsfördelning se att krigsorganisationen blivit mer styrande.

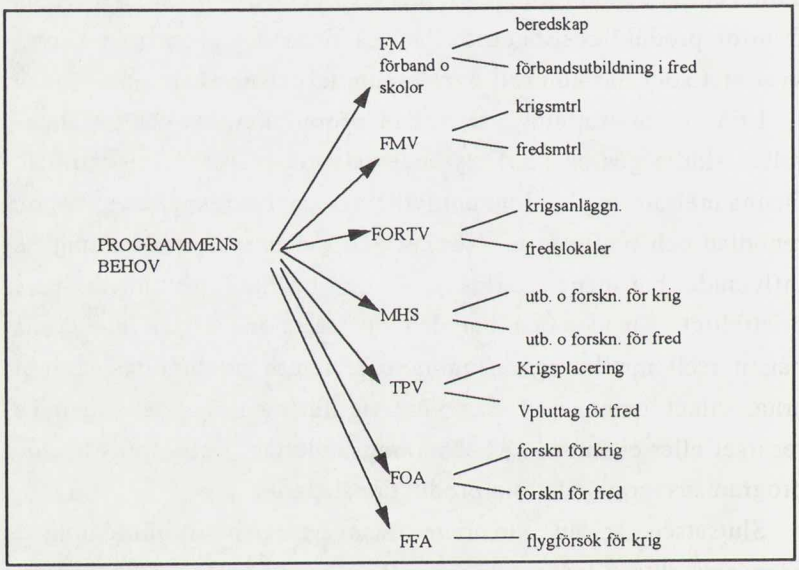
En konsekvens av det samlade program- och produktionsansvaret är att regeringens programstyrning svårligen kan utvecklas till något annat än en ren produktionsstyrning. Produktionsledningsfunktionens uppdelning på fyra centrala produktionsledare direkt underställda ÖB har fått till konsekvens att högkvarteret inte uppträder som en enhetlig ledning gentemot organisationen på regional och lokal nivå. Ytterligare en allvarlig konsekvens är att ingen part på central nivå har givits ett renodlat produktivitetsansvar. Med bibehållet programansvar prioriterar även produktionsledarna, enligt genomförda intervjuer med dem, de operativa frågorna framför produktionsfrågorna. Således finns det ingen part i högkvarteret som har kontroll över produktivitetsutvecklingen.

LEMO:s målsättning var att den operativa rollen och programrollen skulle ges en klart styrande relation till produktionsrollen. Denna målsättning har inte uppfyllts avseende högkvarteret i någon renodlad och tydlig form. När det gäller den operativa ledningens inflytande har detta stärkts men det bedöms fortfarande vara bristfälligt. Bland annat har den operativa ledningen inte givits någon reell uppdragsgivarfunktion gentemot produktionsledningarna, vilket innebär att den vare sig förfogar över ekonomiska resurser eller ekonomiskt bedömningsunderlag. Detta finns hos de programansvariga centrala produktionsledarna.

Slutsatsen är att nuvarande ansvars- och rollfördelning i Försvarsmaktens ledningssystem, framför allt avseende högkvarteret, försvårar en utveckling av en resultatorienterad styrning för statsmakterna.

Vad innebär "en styrande krigsorganisation"?

Ett grundläggande problem är att det inte går att tydligt urskilja vad som är krigsorganisation och vad som är produktion i ledningssystemet, funktionerna är sammanblandade liksom ansvaret för desamma. Förhållandet gör det svårt att värdera och kontrollera Försvarsmaktens förmåga och produktivitet. I bilden nedan illustreras hur dagens program innehåller behov både för krigs- och produktionsorganisationen. Bilden är med nödvändighet schematisk och tar t.ex. inte hänsyn till hur kostnaderna fördelar sig.



Figur. Schematisk bild av programmens behov vad gäller krigsorganisationen och den fredstida förbandsproduktionen.

Den övre av de parvisa linjerna i figuren avser anskaffning för krigsorganisationens behov.

Den nedre av linjerna illustrerar anskaffning för att driva och utveckla produktionsapparaten. En renodling av en produktionsfunktion skulle innebära att programansvaret delas så att produktionssidan enbart är uppdragsställande part för den fredstida förbandsproduktionens behov. Det behov som förbandsproduktionen har av krigsmateriel m.m. tillhandahålles av krigsorganisationen.

Den blandning som följer av programansvaret framgår också av Försvarsmaktens verksamhetsindelning där t.ex. "Personalutbildning" innehåller både nivåhöjande utbildning av officerare, vilket är produktion för krigsorganisationen, och administrativ utbildning av civil personal för den fredstida produktionen. Ett annat exempel är "Anskaffning av förnödenheter" som innehåller både anskaffning av krigsmateriel och produktionsmateriel. Därmed går det inte att ur den ekonomiska redovisningen få information om resursåtgången i krigs- respektive produktionsorganisationen.

En begreppsmässig åtskillnad mellan produktivitet, som är relaterad till kostnader, och krigsorganisationens förmåga, som är relaterad till tillgångar av olika slag, ser jag som en förutsättning för att statsmakterna skall kunna styra Försvarsmaktens produktion respektive krigsorganisation. Nuvarande sammanblandning omöjliggör en sådan styrning. Därmed är synen på dessa båda begrepp ytterst en fråga om hur statsmakterna vill styra Försvarsmakten.

Man kan ställa sig frågan om detta innebär att LEMO-utredningens starka betoning av "den styrande krigsorganisationen" som den interna styrningsprincipen nu bör förändras. Min mening är att krigsorganisationen bör vara styrande i den meningen att det är krigsorganisationens krav som bör styra produktionens inriktning.

Däremot följer inte nödvändigtvis en viss given organisatorisk utformning av Försvarsmakten eller högkvarteret.

Oavsett organisationsfrågor gäller att principen om den styrande krigsorganisationen tolkas helt fel, enligt min mening, om den tas till intäkt för att inte skilja på redovisningen av produktivitet (i produktionen) och förmåga (utifrån en redovisning av krigsorganisationens tillgångar och kostnaderna för att vidmakthålla dessa). Tvärtom borde ett accepterande av den styrande krigsorganisationen som princip redan från början ha åtföljts av en, för statsmakterna begriplig, metod att mäta och utvärdera krigsorganisationen, sedd utifrån ett helhetsperspektiv. Om det hade funnits en sådan, hade t.o.m. frånvaron av produktivitetsmätningar kunnat motiveras med att man i varje fall ser resultatet av produktionen i hur krigsorganisationen utvecklas. Resultatet av dagens situation är att när en av de få mer omfattande produktivitetsmätningarna (ESO-studien, Ds 1995:10) visar sjunkande produktivitet för viktig försvarsproduktion, så uppstår stora tolkningsproblem. Hade det funnits någorlunda accepterade effektivitets-, förmåge- eller kvalitetsmätningar, hade produktivitetsutvecklingen kunnat sättas in i ett större sammanhang och också bättre kunnat nyttiggöras som utvärderingsinstrument. Frånvaron av kvalitetsmätning kan ha bidragit till att Försvarsmakten avvisade produktivitetsstudien som felaktig och missvisande.

Utvecklingen i Försvarsmakten

I Försvarsmaktens anslagsframställning för 1997, vilken ingår i Försvarsmaktsplan 1997, redovisas en utveckling av styrningen som

baseras på mätning av produktivitet, effektivitet och effekt. En åtskillnad görs mellan produktivitet och kvalitet i produktionen samt den totala försvarsförmågan eller effekten, vilket ligger i linje med den utveckling som jag förordar. De konkretiseringar som görs i anslagsframställan visar att Försvarsmakten avser börja pröva vissa produktivitetsmått. Flera av de föreslagna måtten är snarlika dem som ESO använde sig av i sin produktivitetsstudie (Ds 1995:10). Det som saknas, och som ESO efterlyste, är dels en redovisning av styckkostnader för olika krigsförband och deras utveckling över tiden, dels en möjlighet att ställa krigsorganisationen – dess storlek, omfattning och kvalitet – mot den reala kostnaden för att vidmakthålla den. Detta kräver ett samlat mått på krigsorganisationen som tillgång.

Den modell som används för resultatredovisningen är en matris där verksamhetsområden, såsom grund- och repetitionsutbildning, skär på den ena ledden och ändamål, i form av program/typförband (krigsförband), skär på den andra ledden. I matrisen kan årets totala resursförbrukning (kostnader) stoppas in. Produktiviteten kan mätas både på verksamhetsområden och på förband medan effektiviteten knyts till förbanden. Problemet med modellen är att produktionsorganisation och krigsorganisation inte hålls isär. Produktionsorganisationen bör t.ex. bara belastas med kostnader som är hänförliga till de produktionsresurser som oundgängligen behövs i produktionen. Utöver dessa finns det krigsmateriel som står i förråd och det kan även finnas andra resurser som inte är nödvändiga för årets produktion men som finns och drar kostnader av beredskapsskäl. Bland annat är antalet yrkesofficerare dimensionerat av krigsorganisationens snarare än produktionsorganisationens behov. I den mån det finns ett överskott är det en beredskapskostnad. Kostnader som

inte uppstått till följd av produktionsorganisationens behov bör således inte belasta produktionen utan krigsorganisationen. Därmed kan inte kostnaderna stoppas in i en matris som summerar till samma belopp i bägge dimensionerna. Ett särskiljande av beredskapskostnaderna från produktionskostnaderna ger möjlighet till intressanta styrvariabler för regering och riksdagen. Modellen bör således utvecklas så att det på sikt blir möjligt att mäta och styra de två dimensionerna var för sig. En sådan utveckling behöver inte innebära att ansvaret för produktions- och krigsorganisation delas på alla nivåer i Försvarsmakten. Det hindrar inte att t.ex. cheferna för de kaderorganiserade förbanden kan ha ansvar för både krigsförbandet och dess produktion om detta anses effektivt. Det viktiga framöver är att begreppen hålls isär i styrning, redovisning, resursåtgång m.m.

Slutligen framgår det av anslagsframställan att något användbart mått på den samlade försvarsförmågan ännu inte finns varför även denna del återstår att utveckla.

Nedan diskuteras vidare hur jag anser att styrning, mätning och ansvar kan utvecklas.

5.3.2 Styrningen bör utvecklas

Utredningen föreslår att statsmakternas styrning utvecklas och riktas åt två håll: förmåga och produktivitet. En förutsättning för denna utveckling är att krigs- respektive produktionsorganisationen hålls isär styrningsmässigt. Följande kriterier bör ligga till grund för utveckling av styrningen:

- Statsmakterna bör kunna styra och kontrollera både krigsorgani-

sationens förmåga och produktionens produktivitet.

- Det bör tydligt gå att urskilja vad som är produktion och vad som är krigsorganisation i styrsystemet samt vart olika stödfunktioner skall föras.
- Värdering av krigsorganisation respektive produktion bör hållas isär.
- Produktionsverksamheter bör vara tydligt avgränsade i produktionsledningssystemet och kunna styras med ekonomiska mått.
- Krigsorganisationsfunktionen bör vara styrande över produktionsfunktionen.

Exempel på bedömning av försvarets förmåga ges i den rapport som FOA lämnat på uppdrag av UTFÖR (se bilaga 1).

Principernas möjliga konsekvenser för styrsystemet diskuteras nedan.

Högkvarterets ledning

Ansvars- och rollfördelningen i Försvarsmaktens högkvarter är av central betydelse både för att erhålla ett tydligt styrsystem som möjliggör statsmakternas styrning och kontroll samt för att få en integrerad Försvarsmakt. De föreslagna styrprinciperna bör därför få genomslag i högkvarterets ledningsprinciper. LEMO föreslog i sitt första betänkande en tredelad lösning bestående av en operativ ledning, en produktionsledning och en programledning för avvägningar som balanserade de två förstnämnda. Jag föreslår en ytterligare renodling av roller i form av en tudelning i en krigsorganisationsfunktion och en produktionsledningsfunktion. Frågor

rörande försvarsförmåga hör naturligt till krigsorganisationsfunktionen medan produktivitetsfrågor hör till produktionsledningsfunktionen.

En krigsorganisationsfunktion bör ha ett renodlat ansvar för krigsorganisationens utveckling och förmåga på kort och lång sikt. En produktionsledningsfunktion bör ha ett renodlat produktions- och produktivitetsansvar. Med "en styrande krigsorganisation" som grundprincip behöver krigsorganisationsfunktionen ges kompetens och resurser som möjliggör för den att vara den förslags- och uppdragsställande parten avseende krigsorganisationens utveckling.

Ett renodlat produktionsbegrepp och en uppdragsställande krigsorganisation

Alla Försvarsmaktens verksamhetsområden kan klassificeras som produktion och därmed kan man anföra att de bör tillhöra en produktionsledningsfunktion. Detta skulle dock ge krigsorganisationsfunktionen en mycket svag ställning och omöjliggöra att den blir styrande i förhållande till produktionen. Således måste verksamheterna fördelas mellan de bägge funktionerna.

En grundprincip är, som ovan nämnts, att krigsorganisationsfunktionen skall vara den förslags- och uppdragsställande parten avseende krigsorganisationens utveckling. Därmed bör funktionen innehålla verksamheter som omfattar utveckling av krigsorganisationen i termer av anskaffning av krigsmateriel, krigsanläggningar, utbildning och forskning för krig. Dessa verksamheter tillhör krigsorganisationsfunktionen, vilket innebär att även ansvaret för studier och planering knyts till denna funktion.

Krigsorganisationsfunktionen får därmed två huvudroller: genomförande av egen verksamhet (nuvarande operativa del och en krigsorganisationsutvecklingsdel) och uppdragsgivare (en beställardel). De viktigaste egna verksamheterna består av utveckling och avvägningar av krigsorganisationen på lång och kort sikt, krigsförberedelseverksamhet, krigssjukvård, internationell verksamhet och beredskap. Uppdragsgivarrollen innebär ansvar för anskaffning av krigsförbandsresurser samt anskaffning av förbandsutbildning från produktionsledningsfunktionen. För en reell uppdragsgivarroll för de viktiga krigsorganisationsresurserna bör också resurser och kompetens för avvägningar höra till krigsorganisationsfunktionen. Därmed kan en integrerad ledning och helhetssyn erhållas.

Förenklat innebär förslaget att produktionsledningsfunktionen får ett förbandsproduktionsansvar medan krigsorganisationsfunktionen får ett krigsorganisationsutvecklingsansvar. Det blir krigsorganisationsfunktionen som bestämmer innehållet i de förband som skall produceras och ger förutsättningarna till produktionsledningsfunktionen som producerar förbanden.

Avvägningsarbetet, den tredje delen av LEMO:s ursprungliga förslag, är en naturlig ledningsfunktion under Försvarsmaktens chef.

All produktionsledning samlas i en funktion. I och med att programfunktionen delats upp, förs uppdragsställandet till krigsorganisationen, vilket leder till en renodling av produktionsledningsfunktionen. Utredningen tar inte här ställning till om denna funktion bör indelas försvarsgrensvis eller ej. Oavsett lösning på denna punkt bör viktiga stödfunktioner, såväl de nuvarande gemensamma funktionerna som bl.a. en materielfunktion, vara gemensamma på samma sätt som övriga krigsorganisationsfunktioner är gemensamma för Försvarsmakten.

För att den nya styrningen skall ges en innebörd måste det finnas tillräckliga resurser vid Försvarsdepartementet. Detta är ett önskemål som framfördes redan i LEMO-utredningen, upprepades i proposition 1991/92:102 men sedan inte förverkligades på något påtagligt sätt. Jag vill därför påminna om att denna resursfråga troligen är en förutsättning för att en ambitiösare styrningsmetod skall fungera.

Bör ansvarsuppdelningen leda till en organisatorisk uppdelning?

Det bör observeras att utredningen hittills har talat i funktionstermer och inte i organisationstermer. Det bör dock framhållas som en generell princip att ju mer homogen och entydigt målbestämd en organisation är, desto mindre behöver den bli föremål för detaljstyrning från den politiska nivån. Och omvänt: Ju mer sammansatt och ju mer styrd av motstridiga mål, desto mer kräver en organisation i form av preciserad styrning från den politiska nivån. Dagens försvarsmaktsmyndighet är en mycket komplex organisation, varför en enklare lednings- och styrningsstruktur också skulle leda till möjligheter för klarare delegering från statsmakternas sida.

Styrning och organisation har ett starkt samband. Vi avser dock inte i detta sammanhang att lämna ett organisatoriskt förslag utan begränsar förslagen till principfrågor.

Berörda myndigheter inom försvarssektorn har fått tillfälle att yttra sig om styrningsprinciperna.

Försvarsmakten (Hbr nr 209/96, 1996-08-09) betonar att frågan om krigsorganisationens utveckling samt produktionen "hänger ihop

och måste utvecklas i ett sammanhang", samt att avsikten är att införa vissa resultatmått inom produktionsområdet från och med 1997.

FOA (1996-08-12) framhåller att ett sätt "att åstadkomma en ökad tydlighet från statsmakternas sida är att starkare än idag betona mål i termer av såväl förmåga som produktivitet". Både Försvarsmakten, FOA och Försvarets Radioanstalt (skrivelse 1996-08-09) avstyrker en organisatorisk uppdelning.

Förslag

- Statsmakternas styrning av Försvarsmakten bör utvecklas och inriktas mot förmåga och produktivitet.
- Denna inriktning bör föranleda en renodling av funktionerna i Försvarsmaktens högkvarter så att krigsorganisationsfunktionen får ett renodlat ansvar för krigsorganisationens utveckling och förmåga på kort och lång sikt medan produktionsledningsfunktionen får ett renodlat produktions- och produktivitetsansvar.
- Försvarsmakten bör ha en samlad funktion för styrning av produktion.

De förslag om ändrade styrprinciper som här framlagts behöver konkretiseras för att kunna tillämpas. Det kan vara ett nästa steg i utvecklingen av statsmakternas styrning av det militära försvaret.

5.4 Mer materielbeställarkompetens till Försvarsmakten

5.4.1 Nuläget

Cirka hälften av Försvarsmaktens kostnader utgörs av anskaffning av materiel. Försvarets materielverk (FMV) är den myndighet som på Försvarsmaktens uppdrag svarar för i det närmaste all upphandling. FMV disponerar dock inga egna medel utan verksamheten är sedan den 1 juli 1994 helt avgiftsfinansierad. Antalet anställda vid FMV år 1995 var 2 685 personer.

Försvarsmakten är FMV:s dominerande uppdragsgivare. Uppdrag från andra kunder, av vilka Kustbevakningen är den största, uppgår till endast några få procent av FMV:s omsättning (2,5 % budgetåret 1994/95).

I detta avsnitt, som bygger dels på UTFÖR:s egna intervjuer, dels på rapporter som UTFÖR beställt (se bilaga 1), dels på yttrande (1996-08-12) och kommentarer från FMV, riktas huvudintresset inte i första hand på materielfrågorna som sådana utan på kontaktytan mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Detta var också LEMO-utredningens huvudintresse (se skrivelse 1993-10-21) när man föreslog att FMV skulle ombildas till en 1 000-kronorsmyndighet med uppdrag och finansiering huvudsakligen från Försvarsmakten, vilket genomfördes fr.o.m. budgetåret 1994/95.

5.4.2 Materielledningarna som kontaktorgan

Försvarsmaktens uppdragsstyrning av FMV är reglerad dels av regeringen i respektive myndighets instruktion, dels i avtal mellan de båda myndigheterna, såväl i form av ett övergripande samordningsavtal som i form av ramavtal med respektive central produktionsledare (fem stycken). En styrningsmässig och organisatorisk nyckelroll i relationerna mellan de båda myndigheterna spelas, vilket framgår av ramavtalen, av FMV:s s.k. materielledningar; för armémateriel (AML), marinmateriel (MML) respektive flygmateriel (FML). AML hade t.o.m. 96-04-30 två avtal, ett med Försvarsmaktens arméledning och ett med dess operationsledning. Det senare hanteras av FMV:s division för lednings- och försörjningssystem. Därutöver har de gemensamma staberna vid FMV ett avtal med planeringsstaben vid högkvarteret. På sätt och vis kan materielledningsfunktionen sägas vara de organisatoriska resterna av de fyra myndigheter som sammanfördes vid FMV:s bildande år 1968.

Materielledningarnas funktion kan förenklat sägas vara att stödja Försvarsmaktens materielförsörjningsprocess genom att förena Försvarsmaktens centrala produktionsledningar med FMV:s teknik- och upphandlingskompetens. Av tradition har Försvarsmakten tillgång till mer egen kompetens inom armématerielområdet än inom marin- och flygvapenmaterielområdena. Av intervjuerna framgår att Försvarsmakten har en mer utbyggd beställarkompetens på armésidan än inom flyg och marin. Delvis är skillnaderna kopplade till karaktären på försvarsgrenarnas materielsystem, delvis är orsakerna rent historiskt betingade.

Materielledningsfunktionens roller/uppgifter är följande:

* vara ett stöd åt respektive produktionsledning i Försvarsmakten

i materielanskaffningsfrågor,

* under respektive divisionschef vara resultatansvariga enheter för produktionen mot Försvarsmakten och marknadsföra de produkter/produktionsområden man representerar,
* vara ett stöd åt FMV:s materielsystemledare och arbetsorderansvariga i offert- och genomförandefaserna,
* kvalitetssäkra FMV:s offerter till Försvarsmakten,
* bevaka industrifrågor och teknikutveckling inom respektive produktområde.

Ytterligare en roll för materielledningen är att man "offensivt skall föreslå vad Försvarsmakten skall beställa". Rollen har uppstått genom att FMV deltar i Försvarsmaktens materielplanearbete.

Materielledningar skall verka mellan beställaren (Försvarsmakten) genom ett antal produktområdesansvariga inom materielledningarna och vidare till materielsystemledare och arbetsorderansvariga i FMV:s organisation. De senares uppgift är att upphandla och leverera den beställda materielen.

Den 1 maj 1996 genomfördes en omorganisation inom FMV vilken innebar att fyra divisionschefstjänster inrättades med ett mer uttalat linjeansvar i FMV:s organisation. Divisionsindelningen bygger på Försvarsmaktens traditionella indelning i tre försvarsgrenar. Samtidigt inrättades en ny fjärde avdelning/division för lednings- och försörjningssystem. De tidigare materielledningscheferna blev divisionschefer i den nya organisationen. Materielledningarna placerades som resultatansvariga enheter under respektive divisionschef och "skall ha fokus på respektive marknad och tillhörande produkter. Materielledningarna lämnar dessutom ett samlat ledningsstöd till centrala produktionsledare i Försvars-

maktens högkvarter för hela produktutbudet" (ur Huvudstruktur för Försvarets materielverk. Förslag Beslut 1996-06-27), dvs. samma uppgifter som tidigare. Jämsides med denna förändring ändrades regeringens instruktion för FMV bl.a. genom att kravet på tre materielledningar togs bort. Verket kan nu således fritt organisera sin kontaktyta gentemot Försvarsmakten.

5.4.3 Principerna bakom uppdragsstyrningen

En av de bärande utgångspunkterna för LEMO-utredningens överväganden (skrivelse 1993-10-21) var behovet av att ge Försvarsmakten "ökade möjligheter att styra inriktning och omfattning av verksamheten till de behov av tjänster som föreligger". Detta skulle enligt LEMO uppnås bl.a. genom Försvarsmaktens uppdragsstyrning av FMV och att FMV inte längre borde disponera några egna ekonomiska resurser. Önskemålet var att få en tydlig uppdragsdialog, vilket skulle underlättas av att FMV blev en självständig myndighet utanför Försvarsmakten. LEMO övervägde även materielledningarnas organisatoriska hemvist och stannade för att dessa borde ingå i FMV. LEMO lämnade inga förslag som innebar att Försvarsmaktens kompetens på materielförsörjningsområdet förstärktes.

Genom materielledningarnas traditionellt starka ställning i förhållande till Försvarsmakten och generellt genom det starka inslaget av ledande militärer (cheferna för materielledningarna var tidigare generalspersoner, numera motsvarande överstes ställning, medan i dag flertalet divisionschefer är generalspersoner) torde FMV i praktiken upplevas som en del av Försvarsmakten. Det är

i och för sig i linje med LEMO:s intentioner att Försvarsmakten och FMV skall upplevas som en enhet gentemot industrin:

> "De ekonomiska relationerna mellan Försvarsmakten och FMV skall präglas av öppenhet, förtroende och insyn.---en kommersiell relation i meningen köp respektive försäljning av tjänster och produkter skall inte råda mellan de två myndigheterna.---
>
> Materielledningarna skall på ett förtroendefullt sätt samverka med och stödja Försvarsmakten i planerings- och beslutsprocessen beträffande Försvarsmaktens materielförsörjning. De förutsätts arbeta på ett sådant sätt att uppdragsställarfunktionen i Försvarsmaktens högkvarter inte behöver vara kvantitativt särskilt omfattande.---
>
> Sin främsta lojalitet får personalen i materielledningarna nog antas ha till kunden, dvs. Försvarsmakten.--- Både den organisatoriska lösningen i FMV och gränssnittet mellan FMV och Försvarsmakten bygger på att det är möjligt för materielledningarna att verka i två roller och lösa uppgifterna under dessa villkor."

5.4.4 Frågan om ansvarsfördelningen

En konsekvens av de nära och förtroendefulla relationerna mellan myndigheterna är att ansvarsfördelningen blir oklar. En klar ansvarsfördelning är en av LEMO:s ledstjärnor i gränsdragningen mellan Försvarsmakten och stödmyndigheterna. Här finns alltså en spänning. I LEMO:s första betänkande, SOU 1991:112 framhålls exempelvis:

> "Inledningsvis kan då betonas att ett av syftena med att föra samman den militära verksamheten i försvaret till en myndighet – försvarsmakten – är att ansvaret för försvarsmaktens

krigsduglighet, beredskap och uthållighet skall samlas till en myndighet under en chef. Därmed förbättras också möjligheten för regeringen att utkräva ansvar för de resultat som nås.---

Försvarets planerings- och ekonomisystem erbjuder numera goda möjligheter för regeringen att styra och kontrollera verksamheten inom försvaret. Styrningen kan till övervägande del ske i resultatorienterade krigsförbandstermer. Därmed kan också ansvar utkrävas av försvarsmakten och dess chef för de resultat som nås".

LEMO föreslog att FMV skulle bli en uppdragsstyrd myndighet, med uppdrag och finansiering från Försvarsmakten. Därmed förskjuts ansvaret mellan myndigheterna:

"Vad nu sagts innebär att regeringen i den formella materielanskaffningsprocessen kommer att ha kontakt med Försvarsmakten i stället för med FMV. En hel del ansvar och vissa uppgifter som FMV för närvarande har för förnödenhetsförsörjningen övergår således på Försvarsmakten.---

Försvarsmakten bör ... få ett inför regeringen odelat ansvar för materielens status. Detta anses följa av att Försvarsmakten inför regeringen skall vara ansvarig för förbandens krigsduglighet och beredskap."

Frågan om ansvaret för materielförsörjningen har tagits upp av Riksrevisionsverket (RRV) i ett flertal förvaltningsrevisioner under senare år. RRV:s rapport 1995:62 "Försvarets materielförsörjning – förslag till förbättringar" sammanfattar situationen efter reformen på följande sätt:

"Regeringen, Försvarsmakten och FMV är huvudaktörer i materielförsörjningen.--- Som det nu är delas ansvaret vid steganskaffning mellan regeringen, Försvarsmakten och FMV. Denna uppdelning är olycklig. Regeringen har

> nämligen små möjligheter att i praktiken samordna försörjningen med materiel till krigsförbanden. Nuvarande ansvars- och arbetsfördelning mellan regeringen och myndigheterna bör ses över så att Försvarsmaktens ansvar blir tydligare.--- Formerna för insyn i och kontroll av FMV:s verksamhet blir ännu viktigare när regeringen decentraliserar ansvaret för materielanskaffningen till Försvarsmakten och en reell köp- och säljrelation har etablerats mellan Försvarsmakten och FMV.--- En professionell långvarigt stationerad beställarkompetens inom Försvarsmakten är nödvändig för att tillgodose höga krav på kontinuitet i materielförsörjningen."

Det har invänts både från Försvarsmakten och FMV att RRV:s slutsatser bygger på upphandlingsbeslut tagna före 1 juli 1994. Detta är visserligen riktigt, men två av de tolv underlagsrapporterna har publicerats efter reformen och bygger på iakttagelser av utvecklingen även efter denna. RRV:s slutsatser, som de refererats ovan, avser tiden efter reformen. RRV anser således att den genomförda reformen inte tillräckligt klart definierat rollerna.

En tolkning är att RRV utgår från föreställningen om Försvarsmakten och FMV som två helt åtskilda enheter och betraktar det delade ansvaret som ett problem. De nära relationerna mellan Försvarsmakten och FMV (till förmån för en gemensam front gentemot industrin) och kraven på en klar ansvarsfördelning ger uppenbarligen en målkonflikt. Denna målkonflikt försvårar det arbete som pågår vid Försvarsdepartementet i syfte att utforma ägarstyrningen bland annat gentemot FMV. Det är i nuläget inte lätt att urskilja och mäta vad Försvarsmakten respektive FMV bidrar med och kan ställas till ansvar för.

Möjligen löses problemet lättare om man istället utgår från den underliggande men outtalade förutsättningen bakom LEMO-

reformen att FMV i allt väsentligt även i fortsättningen "ingår" i Försvarsmakten (via olika grader av partnerförhållande i materielförsörjningens olika steg och via komplexa och dubbelsidiga uppdragsförhållanden på alla nivåer), även om det råder en formaliserad dialog mellan myndigheterna. Detta i sin tur leder till att ansvarsutkrävande i samband med resultatstyrning i realiteten måste ske gemensamt gentemot de båda myndigheterna. Lite förenklat skulle man kunna uttrycka det så att Försvarsmakten och FMV är solidariskt ansvariga utåt men att de båda myndigheterna sinsemellan bör ha en så klar ansvarsuppdelning som möjligt. Materielfrågorna skulle vinna på att oklarheterna kring principerna bakom ansvarsfördelningen mellan FM och FMV undanröjdes.

Det finns i dag en tydlig obalans mellan Försvarsmakten och FMV i fråga om resurser för styrningen av materielförsörjningsprocessen. Det finns bedömare som anser att FMV har alltför stor tyngd i förhållande till Försvarsmakten. Jag har inte möjlighet att på det underlag UTFÖR har tillgång till bedöma maktförhållandena, men det står helt klart att FMV i kraft av sin kompetens och kontinuitet har en stor tyngd i fråga om vilken materiel som skall anskaffas, hur underhåll skall ske osv. Förhållandet är till stor del betingat av motsvarande brister i Försvarsmaktens kompetens på materielområdet, t.ex. på grund av cirkulationstjänstgöringen och brist på egen teknisk expertis och i dess förmåga att agera som en aktiv uppdragsgivare/beställare i förhållande till FMV.

5.4.5 Kan dubbelbemanning undvikas?

Ett av LEMO-utredningens krav var att dubblering av kompetens och resurser "måste undvikas" samtidigt som man ville formalisera uppdragsrelationerna. LEMO-utredningen accepterade materielledningarnas dubbla roller, varigenom det inte var nödvändigt för Försvarsmakten att bygga upp egen beställarkompetens.

Intervjuer har gett vid handen att Försvarsmaktens egen beställarkompetens är otillräcklig (eller som FMV:s företrädare föredrar att kalla det: dialogkompetens eller teknisk management), i synnerhet inom flyget och i någon mån marinen. Men även här finns målkonflikter. En lösning vore nämligen att överföra den kompetens som finns i materielledningarna till Försvarsmakten, men detta skulle innebära en motsvarande försvagning av FMV och skulle leda till att FMV kompenserar sig genom att bygga upp motsvarande kompetens. Man kan inte rätta till brister i Försvarsmaktens beställarkompetens samtidigt som man förbjuder uppbyggandet av dubbelkompetens. Dessutom strider en detaljreglering från regeringens sida av placeringen av beställarkompetensen inom FMV eller Försvarsmakten mot önskemålet att låta styrelser och verksledningar ta ett eget ansvar för verksamheten.

Enligt UTFÖR:s mening bör statsmakterna acceptera att den valda modellen för uppdragsstyrning kan leda till viss dubbelbemanning. Regeringen skulle i planeringsanvisningarna för 1997 kunna uppmana Försvarsmakten att återkomma med besked om hur beställarkompetensen kan förbättras med en tidplan för hur arbetet skall genomföras.

5.4.6 Indelning efter försvarsgrenar

LEMO:s ambition var att förbättra integrationen mellan de tidigare försvarsgrenarna. När det gäller materielförsörjningen är FMV:s materielledningar försvarsgrensindelade liksom i stor utsträcknng divisionerna, även om det inom divisionerna finns enheter som är försvarsgemensamma. Detta återspeglar indelningen av de centrala produktionsledarna i Försvarsmaktens högkvarter. Utifrån den syn på en samlad uppdragsgivarroll som i föregående avsnitt tilldelats krigsorganisationsfunktionen i högkvarteret, bör även t.ex. materielförsörjningen skötas från en gemensam funktion. Om man vill uppnå en högre grad av integration mellan försvarsgrenarna i materielfrågor, är det rimligt att börja i högkvarteret, varefter man kan anta att FMV följer efter. Regeringen skulle exempelvis kunna göra ett tillägg till Försvarsmaktens instruktion i vilken man anger att materielfrågorna skall handläggas i en gemensam funktion inom högkvarteret vilket överensstämmer med att krigsorganisationsfunktionen i övrigt är försvarsmaktsgemensam. Till en sådan funktion kan även forskning och teknologiförsörjning föras.

I ett yttrande från FMV (1996-08-12) framhålles att några nya mer omfattande förändringar inte bör genomföras "förrän ytterligare erfarenheter vunnits". Såväl MHS (Hbr 84/96, 1996-08-07) som FOA (skrivelse 1996-08-12) påpekar behovet av förstärkning av Försvarsmaktens beställarfunktion när det gäller forskning.

Slutsatser och förslag

- Kravet på ökad tydlighet i fråga om ansvar och befogenheter bör i materielförsörjningen innebära att Försvarsmaktens kompetens och förmåga att styra FMV förstärks. Detta kan ske genom att beställarkompetensen inom Försvarsmakten ökas. De ökade kostnader som blir följden av detta, borde kunna kompenseras av att Försvarsmakten inte i motsvarande mån behöver köpa materielledningstjänster från FMV. En förbättring av beställarkompetensen skulle därför inte behöva leda till en ökning av totalkostnaderna för Försvarsmakten. Ett sätt att uppnå en förstärkning av beställarkompetensen är att regeringen i regleringsbrevet 1997 uppdrar åt Försvarsmakten att återkomma med besked om hur förstärkningen kan ske med en tidplan för hur arbetet skall genomföras.
- Materielfrågorna bör handläggas i en gemensam funktion inom högkvarteret.

5.5 Försvarsfastigheter

Huvudsyftet med fastighetsreformen var att renodla ansvars- och rollfördelningen inom den statliga fastighetsförvaltningen. Tidigare företrädde Fortfikationsförvaltningen staten som ägare av försvarsfastigheter, men förvaltaransvaret var fördelat på flera myndigheter inom försvaret. Nu blev Fortifikationsverket (FORTV) entydigt statens ägareföreträdare för och förvaltare av försvarsfastigheter.

Resultat av utvärderingen, som beskrivs i "Effektivare försvarsfastigheter!" (SOU 1996:97) är att fastighetsreformen som syftade till att effektivisera fastighetsförvaltningen och att undvika särlösningar, i huvudsak har nått sitt syfte. Men vissa särlösningar återstår fortfarande, t.ex. att driftresurserna liksom en del av resurserna även för det yttre och löpande underhållet ligger kvar i Försvarsmakten. Hyrans utformning är också speciell. Dessa särlösningar bedöms av mig vara så viktiga att man bör rätta till dem innan systemet hunnit växa fast ytterligare. Därmed går jag emot den officiella uppfattningen såväl hos Försvarsmakten (PM, C GEMS, 1996-05-29) som Fortifikationsverket (Hbr nr 11/96, 1996-05-29) som anser att några förändringar inte nu bör göras utan att man bör avvakta en ytterligare utvärdering om några år, även om FORTV delar min principiella syn på vad en ekonomiskt effektiv fastighetsförvaltning kräver.

5.5.1 Driften skall ingå i hyran till FORTV

Mitt förslag är att alla drift- och underhållsresurser, inklusive personalen, för försvarsfastigheter förs över till fastighetsförvaltaren, dvs. Fortifikationsverket. Syftet med denna förändring är att göra handhavandet av försvarsfastigheter mer jämförbart med annan fastighetsförvaltning och att underlätta den samordning av fastighetsförvaltningen som var fastighetsreformens syfte liksom att möjliggöra ett mer rationellt utnyttjande av personalen vilket kan innebära besparingar. Vidare uppnås en klarare gränsdragning mellan förvaltarens och brukarens uppgifter. För att underlätta samordning med Försvarsmaktens krigsorganisation bör ansvaret för de drift- och underhållsåtgärder på befästningar som framförallt motiveras av krigsorganisatoriska behov åvila Försvarsmakten, medan fredsmässig drift- och underhållsverksamhet på befästningar liksom tidigare faller under FORTV:s ansvar. Detta innebär dock inte att de faktiska resurserna för det krigsmässiga drift- och underhållsarbetet för befästningarna behöver ligga kvar i Försvarsmakten, men för drift av vissa krigsanläggningar kan dock köp av tjänster från Försvarsmakten vara ändamålsenligt.

Försvarsmakten har även drift- och underhållsresurser för fastigheter som har andra ägareföreträdare än FORTV. Även i detta fall bör principen gälla att brukarmyndigheten, liksom andra av Försvarsdepartementets brukarmyndigheter med motsvarande resurser, FMV, FOA etc., inte skall ha egna resurser för normal fastighetsdrift och -underhåll. Detta har dock inte närmare studerats av UTFÖR.

Jag föreslår vidare att en genomgång görs av de höga kostnaderna för drift och underhåll av befästningar som kostnadsjämfö-

relser tyder på.

5.5.2 Myndigheten till Finansdepartementet?

Även frågan om försvarsfastigheters departementstillhörighet övervägdes i delbetänkandet utan att jag i det sammanhanget tog ställning för en förändring. En förnyad vägning av skälen för och emot talar för att en sådan förändring vore önskvärd.

Motivet för ett departementsbyte, från Försvarsdepartementet till Finansdepartementet, är de förbättrade möjligheterna till samordning och enhetlighet som var ett av syftena med fastighetsreformen och som underlättas av att så stor del av fastigheterna som möjligt förvaltas under samma departement. Finansdepartementet bör kunna erbjuda en mer professionell fastighetsförvaltningsmiljö än ett fackdepartement med försvar som huvudintresse. Försvarsfastigheter kan i stor utsträckning jämställas med den mark och de lokaler som idag utgör en del av Statens fastighetsverks ansvar (under Finansdepartementet).

Argumenten mot ett departementsbyte är att försvarsfastigheter, även om man bortser från befästningarna, är av en så speciell karaktär att de även i fortsättningen bör tillhöra Försvarsdepartementet. Det hävdas även att beslutsvägarna för drift och underhåll skulle bli långa och att befästningarna är alltför väsensfrämmande för övrig fastighetsförvaltning om driftpersonalen inte bara förs ut ur Försvarsmakten utan också läggs under ett annat departement, vilket kan vara de skäl som gör att Försvarsmakten (se PM 1996-05-29, bilaga i SOU 1996:97) förordar att fastigheterna ligger kvar under Försvarsdepartementet. Jag anser dock att huvuddelen av

fastighetsförvaltningen är av en art som gynnas av de förutsättningar för ökad samordning som en placering under Finansdepartementet skulle innebära.

Det pågår en utvärdering av ombildningen av Byggnadsstyrelsen m.m. (regeringsdir. 1996:21) som även kommer att ta ställning till den framtida organisationsstrukturen. Det naturliga är att försvarsfastigheters organisation, som egen myndighet eller ingående i annan myndighet, avgörs i anslutning till regeringens ställningstagande till denna.

Förslag

- Försvarsmaktens resurser, inklusive personal, för drift och löpande underhåll av fastigheter bör överföras till förvaltaren, Fortifikationsverket.
- Grundprincipen är att Försvarsmakten inte med egen personal skall driva normal fastighetsdrift och underhåll (oavsett ägare).
- Försvarsmakten har det slutliga ansvaret för att de krigsorganisatoriska kraven på befästningarna uppfylls.
- En särskild analys bör göras av de till synes höga kostnaderna för förvaltning, drift och underhåll av befästningar.
- Det finns anledning att överväga att förvaltningen av försvarsfastigheter, dvs. FORTV, förs över till Finansdepartementet. Myndighetens överförande och ställning, som egen myndighet eller ingående i annan myndighet, bör avgöras i anslutning till regeringens ställningstagande till den pågående utvärderingen av hela fastighetsförvaltningsreformen.

5.6 Högre utbildning

Jämsides med LEMO-reformen pågick det s.k. Försvarsakademi-projektet som syftade till att vid sidan om beprövad erfarenhet som den dittills dominerande grunden också etablera den vetenskapliga grunden i Militärhögskolans verksamhet. Av förordningen (1994:713) med instruktion för Militärhögskolan framgår att MHS i viktiga avseenden skall följa kraven i högskoleförordningen och att forskning skall bedrivas vid skolan. Detta började förverkligas i samband med sammanslagningen med Förvaltningshögskolan som innebär ett delvis förverkligande av LEMO-utredningens förslag om sammanläggning även med Försvarshögskolan. LEMO-reformen innebar även att den sammanslagna Militärhögskolan placerades utanför Försvarsmakten som en särskild myndighet.

Officerskårens exponering mot en civil högskolevärld är angelägen vilket på sikt, i takt med att nya kullar elever gör sig gällande i Försvarsmakten, borde leda till en ökande förståelse för Försvarsmaktens roll i samhället som helhet. LEMO:s betänkande Försvarets högskolor (SOU 1943:42) övervägde olika former att uppnå en anknytning av den högre utbildningen till samhällets övriga högre utbildning och forskning, främst i syfte att upprätthålla kvaliteten i den militära utbildningen och "att öka kreativiteten och det kritiska tänkandet hos högre officerare". LEMO ifrågasätter aldrig behovet av en särskild militärhögskola utan menar att kontakten med det civila samhället kan ske dels genom att lärare och forskare utifrån kan arbeta vid Militärhögskolan, dels genom att lärare och elever vid Militärhögskolan kan delta i forskning och undervisning vid andra högskolor. Som en parallell kan nämnas att

en arbetsgrupp inom Justititedepartementet har föreslagit att polisutbildningen inleds med studier vid allmän högskola i vissa ämnen.

En grov bedömning vid MHS ger vid handen att cirka 10 procent av utbildningsvolymen vid MHS kan ske vid en civil högskola, medan ytterligare cirka 10 procent har en blandad civil och militär karaktär vilket gör det nödvändigt att bedriva utbildningen vid Militärhögskolan. De återstående 80 procenten, alltså den alldeles övervägande delen av utbildningsvolymen, anses ha en så stark militär tyngdpunkt att utbildningen inte kan ske någonannanstans än i en militär specialskola.

Med min grundsyn på behovet av ökad kontakt över sektorgränserna är det ytterst angeläget att den militära högre utbildningen integreras så långt möjligt med övriga högskolor. Jag kan inte bedöma om de ovan angivna procenttalen är realistiska, utan vill bara understryka att det är angeläget att den civila delen av utbildningen görs väsentligt mer omfattande än idag. Försvarsmaktens och MHS förslag till regeringen nyligen, att förändra den rent militära yrkesutbildningen mot akademiska yrkesexamina, är ett riktigt steg härvidlag. En utveckling i riktning mot att MHS kan erbjuda kurser för studenter från övriga högskolor och universitet är ett annat sätt att öka integrationen. Det är angeläget att stimulera en utveckling i riktning mot att det blir normalt att kräva av högre officerare att de, som komplettering till den militära utbildningen vid Krigshögskolan (som är en intern försvarsmaktsutbildning) och Militärhögskolan, även bör ha en fil. kand./master-utbildning vid ett universitet. Drivs dessa krav längre kan alternativa organisationsformer aktualiseras, t.ex. inrättande av militära fakulteter vid universiteten. Alla dessa förslag följer av att Försvarsmaktens problem i relativt minskande grad är rent militära utan blir mer

integrerade med andra samhällsproblem.

Det är självfallet viktigt att det finns en balans mellan de krav som ställs på en militär professionalism och de övergripande önskemålen om integration militärt/civilt. I viss utsträckning sammanfaller dessa intressen – i tider av avveckling är det värdefullt för militär personal att ha en utbildning som kan godtas även på den civila arbetsmarknaden.

MHS påpekar i sitt yttrande (1996-09-02) att utvecklingen går "just i den riktning, som utredaren föreslår att exponera officerskåren mot den civila högskolevärlden" och MHS "kan mycket väl tänka sig att utöka andelen civila kursmoment", men det framhålls också att "den för något mer än två år sedan inledda uppbyggnaden av forskningen vid MHS inte får äventyras, om Försvarsmaktens krav på framtidens militära chefer skall kunna tillgodoses". (Ur ett uttalande från MHS' styrelseordförande, professor Inge Jonsson).

Förslag

- Nuvarande andel civila utbildningsmoment (kurser inom övriga högskolor och universitet) av den totala utbildningsvolymen vid MHS längre utbildningar bör utökas väsentligt.
- På sikt bör i kraven för högre officerare ingå en fil. kand./masterexamen vid ett universitet.

5.7 Ekonomisk uppföljning av besparingar i LEMO-reformen

Av delbetänkandet Strukturförändring och besparing (SOU 1996:96) framgår att de stora besparingar som LEMO-utredningen förutsatte att strukturförändringarna skulle leda till, endast delvis genomfördes. Ett skäl är bristande central samordning under själva LEMO-reformens genomförande, ett annat är bristen på kontinuerlig uppföljning, såväl från Försvarsmaktens som Försvarsdepartementets sida. Ett ytterligare skäl är att besparingsarbetet i alltför stor utsträckning inriktats på personalminskning, vilket inte lett till motsvarande kostnadsminskning.

Det verkar också som om formulerandet av besparingsmål behöver utvecklas. De besparingsmål som anges i propositioner måste följas upp i programplaner. De måste då vara så distinkta, framförallt i kostnader, att det är helt klart vad som åsyftas.

5.7.1 En strategi för inre besparingsarbete

Delbetänkandet ger underlag för reflektioner om att både Försvarsdepartementet och Försvarsmakten behöver utveckla en strategi för "inre besparingar". Detta är särskilt angeläget för en myndighet av Försvarsmaktens storlek. Det kommer aldrig att vara tillräckligt för statsmakterna att styra Försvarsmakten enbart med totalramar och resultat. När man som i LEMO-reformen lägger fast besparingsmål för vissa inre delar av Försvarsmakten (ledningsorganisationen)

ställer detta särskilda krav inte bara på pregnans i målpreciseringen men också på att besparingsmålet vårdas och vidmakthålls.

Ett exempel: Regeringens krav i proposition 1992/93:100 på en reducering av de centrala stabernas kostnader med 200 miljoner kronor, bör enligt Försvarsmakten korrigeras med de kostnader som beror på senare, av statsmakterna, beslutade nya verksamheter i högkvarteret. Det är inte självklart att myndigheten själv skall avgöra vilken förändring av regeringens sparmål en tillkommande verksamhet innebär. Men oavsett vad man anser om sådana förändringar i sparmålet, kan konstateras att det saknas en given procedur för att hantera frågor av detta slag.

Förslag

- Försvarsmaktens grepp om kostnadsutvecklingen över en längre tidsperiod, dvs. utöver innevarande och tre föregående år, behöver utvecklas för att uppnå längre jämförbara tidsserier.
- Metoderna att följa upp och lyfta fram statsmakternas besparingsmål behöver utvecklas, särskilt när det gäller det inre besparingsarbetet (dvs. utpekade besparingsmål för delar av försvaret).
- Statsmakternas mål bör i fortsättningen formuleras mer distinkt, varvid verksamhetsanpassningar bör uttryckas i kostnader snarare än i personår. Dessutom måste bättre överensstämmelse råda mellan de i propositioner formulerade besparingsmålen och de i programplaner angivna villkoren.
- En förstärkning av Försvarsdepartementets resurser för ekonomisk uppföljning av myndigheterna bör ske (genom omdis-

ponering av resurser) i enlighet med intentionerna i LEMO-reformen.

- Med tanke på att besparingsarbetet i LEMO-reformen inte bedrevs tillräckligt systematiskt, bör ett nytt försök göras att förverkliga LEMO:s besparingsmål inom ledningsorganisationen som helhet. Det är en angelägen uppgift för Försvarsdepartementet att kontinuerligt följa att beslutade besparingar effektueras.
- Försvarsmaktens återrapportering till regeringen, t.ex. om hur besparingar genomförs, bör göras i stabila indelningar av verksamheten, dvs. oberoende av organisationsstrukturen, på ett sätt som möjliggör jämförelser över tiden.

5.8 Avveckling av personal i samband med LEMO-reformen

Huvudinnehållet i delbetänkandet om avveckling av personal (SOU 1996:99) har kort refererats ovan i samband med genomgång av utvärderingarnas resultat. UTFÖR:s uppdrag innebar en analys av avvecklingen till följd (huvudsakligen) av LEMO-reformen, vilket inte innefattade avvecklingen av garnisoner och regementen. Därför koncentrerades analysen till civilanställda.

Det framhålls i avvecklingsstudien att uppdelningen i civil och militär personal skapar ett problem i samband med avvecklingarna därför att officerarna i så stor utsträckning hade fullmakt och därför inte kunde sägas upp på samma sätt som de civila. Detta kan

kommenteras med att Försvarsmaktens militära personal är dimensionerad i förhållande till krigsorganisationens storlek. Samtliga yrkesofficerare är krigsplacerade i krigsförband. Det är numera endast detta kriterium som gäller för yrkesofficerarnas anställningstrygghet, eftersom fullmaktsinstitutet på sikt försvinner – nyutexaminerade officerare får inte längre någon fullmakt. På sikt kommer därför civil och militär personal att vara mer jämställda i trygghetsavseende.

Det finns ändå anledning att betona att de skillnader och spänningar mellan den militära och civila sektorn i samhället som UTFÖR sett tyder på värdet av att, där det är möjligt med avseende på uppgiftens art, blanda civil och militär personal även inom Försvarsmakten. En alltför ensidig avveckling av civilanställda bör därför undvikas.

Här skall framförallt frågan om arbetslöshet bland de uppsagda lyftas fram.

5.8.1 Studie av andelen arbetslösa

Statistiken i delbetänkandet ger underlag för reflektioner om vad som är rimliga konsekvenser av avvecklingar. Vid uppsägningarna i samband med LEMO- och pliktreformerna blev cirka 35 procent arbetslösa av de 602 som sades upp. Två år senare var andelen arbetslösa fortfarande så hög som 29 procent.

Dessa andelar, i synnerhet den senare, är alldeles för hög för att utan vidare kunna accepteras. Jag föreslår därför att man närmare studerar orsakerna till dessa höga andelar och om andelen arbetslösa är lika hög i andra avvecklingar i försvarssektorn.

Förslag

- Vid omstruktureringar av myndigheter skall information till personalen och andra berörda framförallt vara tydlig när det gäller risker för avveckling för att undvika orealistiska förhoppningar hos personalen.
- Ansvar och organisation för avveckling bör fastställas och bekantgöras tidigast möjligt, vilket naturligen är ett ansvar för den berörda myndigheten. Departementet bör, i de fall ansvaret är oklart, utse en avvecklare i god tid innan uppsägningar sätts i verket. Det bör inom regeringskansliet finnas kontinuerlig kompetens för avvecklingsarbete.
- Möjlighet till fortlöpande utbildning och utveckling måste finnas för att personalen vid en eventuell avveckling skall kunna konkurrera på arbetsmarknaden.
- Mot bakgrund av de nya regelverk som nu gäller, främst EU:s överlåtelsedirektiv, bör skicklighet alternativt turordning också inom försvaret vara det styrande kriteriet vid urval av övertaliga för att om möjligt motverka en tendens till sjunkande antal civilanställda i Försvarsmakten. Bakgrunden är ett problem som är specifikt för Försvarsmakten, nämligen att en stor del av personalen har fullmakt, dvs. i princip är oavsättliga, vilket försvårar en avvecklingsordning enligt principerna turordning och skicklighet.
- Avvecklingar bör regelmässigt följas av uppföljningar liknande denna.
- Fördjupade studier bör göras, dels av orsakerna till den höga andelen långvarigt arbetslösa bland uppsagda från försvarssektorn, dels av hela den avveckling, som gjordes i samband med

reduceringen av försvarets grundorganisation under 90-talet, för att få klarhet i andelen arbetslösa och en analys av orsakerna till denna.

6 Avslutande kommentarer

Två huvudlinjer framstår som väsentliga vid en totalbedömning av omstruktureringarna; den ena gäller statsmakternas möjligheter att styra försvarssektorn, den andra graden av militära särlösningar gentemot den civila förvaltningen och samhället i övrigt.

6.1 Den politiska styrningen

Utgångspunkten för UTFÖR:s syn på den politiska styrningen är vad som kan kallas "den konstitutionella grundmodellen". Den bygger på att Försvarsmaktens ledning med alla nödvändiga resurser tar reda på de militära hoten mot Sverige och föreslår en organisation för att möta dessa. Även statsmakterna tar på olika sätt reda på de hot som finns mot Sveriges säkerhet och formulerar och fastställer de säkerhetspolitiska och försvarspolitiska målen samt uppgifterna för det militära och andra delar av totalförsvaret, liksom resurser för detta. Statsmakterna följer sedan upp och utvärderar om man fått det man beställt av bl.a. Försvarsmakten. Utifrån denna enkla modell har bl.a. i delbetänkandet Vem styr försvaret? (SOU 1996:98) samt i detta betänkande en analys gjorts av vilka avvikelser från grundmodellen som behöver åtgärdas.

Grundmodellen innehåller dock åtskilliga komplikationer som

också måste beaktas och som beror på försvarsuppgiftens unika karaktär och på Försvarsmaktens särdrag som statlig myndighet. Som framgått av bl.a. den statsvetenskapliga och historiska genomgången av styrningsfrågorna, kan dessa drag följas genom historien, t.ex. symboliserat av det styrningsglapp som beskrivs i delbetänkandet om styrning, innebärande att det finns ett alltför stort avstånd mellan de allmänna säkerhetspolitiska formuleringarna från statsmakten och det konkreta slutresultatet i form av en militär organisation. Med en statsvetarterm kan man säga att försvarssektorn därmed är "sektoriserad", dvs. att den i stor utsträckning, till sitt innehåll, styr sig själv. Detta hindrar inte att den politiska nivån på vissa punkter ibland går in med en kraftfull styrning. Historiskt illustreras detta av de stora svårigheter politiker och militärer har haft att ena sig om styrningsprinciper och styrningsformer. Man kan tala om "två kulturer", en civil och en militär, en kulturskillnad som vi har sett fortfarande odlas genom exempelvis språkbruket. Styrningsglappet förvärras av denna kulturskillnad.

En del av mina förslag syftar till att fylla ut styrningsglappet genom att skapa mer systematiska och kontinuerliga former för såväl hotanalysen som förmågebedömningen liksom genom att tydligare än hittills dela upp den politiska styrningen i två fåror, en för försvarsförmågan, en annan för produktiviteten i produktion av förband och annat.

6.2 De militära särlösningarna

Omstruktureringarna under 1990-talet har tagit vissa steg i integrerande riktning. Men gränserna från det förflutna präglar fortfarande tänkande och beteende. Jag har i min utvärderingsuppgift mött militära avvikelser från den civila världen i en utsträckning som jag inte väntat mig. Även ledande militära chefer, med många utblickar mot och möjligheter till kontakter med omvärlden, lever i en huvudsakligen militär värld. Det leder till ett stort personligt engagemang för uppgiften, men det leder också till att man lätt uppfattar utvärdering och kritik av verksamheten som en personlig kritik. Man får intrycket av att militären i onödan isolerat sig i sin egen sfär och gör sina bedömningar alltför mycket utifrån militära förutsättningar istället för från medborgerliga och samhälleliga förutsättningar. Det leder till en utarmning av det offentliga samtalet och därmed också till sämre möjligheter för den militära sektorn att utvecklas i takt med omvärlden.

Det är viktigt att öppna den militära sektorn gentemot omvärlden. Alltför många militära särlösningar kvarstår fortfarande, även om avskaffandet av dem var ett av LEMO-reformens ledande mål. En utveckling pågår och jag har försökt förstärka den, t.ex. genom förslag om fastighetsförvaltningens "normalisering". En av de stora förändringarna i detta avseende kommer kanske Militärhögskolans närmande till den civila universitetsvärlden att visa sig vara, eftersom det möjliggör för officerskåren att bl.a. inom Militärhögskolans ram personligen konfronteras med en civil utbildnings- och forskarvärld.

Ett tungt arv på särlösningarnas område utgörs av kvardröjande

minnen av de numera avskaffade kårerna. Dessa var traditionellt ett sätt att upprätthålla kvalitet, sammanhållning och engagemang men samtidigt ett sätt att reglera makten inom yrkeskåren och dessutom att främja kårens intressen externt, som en intresseorganisation. Kårerna är avskaffade som officiella organ men jag har mött återspeglingar av deras gamla roll i organisationssammanhang. En viktig symbolfråga i detta sammanhang är på vilket sätt det kvarlevande försvarsgrenstänkandet skall sätta sin prägel på den centrala försvarsledningens organisation.

Försvarsmaktens gränser mot omvärlden och de interna gränserna behöver övervinnas för att försvaret med förtroende skall kunna möta de stora förändringar som nu står för dörren. Det har hävdats att de förändringar jag föreslår är för tidigt väckta och att man bör avvakta att de redan genomförda omstruktureringarna får sätta sig. Min uppfattning är istället att detta bara är början på en tid av mycket stora och framför allt kontinuerliga förändringar.

Om inte försvaret skall isoleras från samhället i övrigt, som uppvisar en stegrad förändringstakt, krävs även av försvarssektorn en allt högre grad av anpassningsförmåga.

Bilaga 1

Utredningens betänkanden

SOU 1995:129 *En styrande krigsorganisation.* Målanalys.

SOU 1996:96 *Strukturförändring och besparing.* En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarets ledningsorganisation.

SOU 1996:97 *Effektivare försvarsfastigheter!* Utvärdering av en reform.

SOU 1996:98 *Vem styr försvaret?* Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen.

SOU 1996:99 *Avveckling med inlärning.* Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal.

SOU 1996:123 *Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd.*

Kommande underlagsrapporter

Följande fem rapporter publiceras under hösten 1996 i tre volymer som bilagor till slutbetänkandet:

SOU 1996:130

- Rapport 1. *De två kulturerna.*
  Om den civila och militära sektorns försök att styra varandra under fyra sekler. (Innehåller uppsatser av historikerna Klaus Richard Böhme, Bo Huldt och Kent Zetterberg samt statsvetaren Carl-Einar Stålvant).

SOU 1996:131

- Rapport 2. *Extern värdering av hot och förmåga.*
  Mätnings- och organisationsaspekter på statsmakternas styrning av försvaret. (Innehåller en rapport av FOA: Karakteristik av det militära försvarets förmåga samt en rapport av Carl-Johan Dahlman: Analytical Support for Defense. American Foundations and Swedish Applications).

SOU 1996:132

- Rapport 3. *Det stora och snabba greppet.*
  Hur LEMO-reformen omstrukturerade försvarssektorn. (Innehåller en redogörelse för LEMO-reformens metodik och hur denna påverkade resultaten, utarbetad av UTFÖR:s sekretariat).
- Rapport 4. *Uppdragsstyrning och ägarstyrning.*
  (Innehåller sammanställning av en konsultrapport om uppdragsstyrningen gentemot FMV, beskrivningar av uppdragsstyrningens former generellt inom Försvarsdepartementets område samt en rapport från Statskontoret om styrning av 1 000-kronorsmyndigheter.)
- Rapport 5. *Privatisering eller bara bolagisering?*
  (Innehåller konsultrapporter om privatiseringen av Försvarets datacenter och Försvarets mediecenter samt en beskrivning utarbetad av sekretariatet om Confortia AB – bolagiseringen av FortF:s projektering och byggadministration.)

UTFÖR:s uppdrag och arbete

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.

Uppdraget syftar, enligt direktiven (1995:4) till att belysa om avsedda resultat har uppnåtts, dvs. effekter på verksamhet, kostnader och kvalitet. I uppdraget ingår även att utvärdera vilka effekter på myndigheternas organisation m.m. som strukturförändringarna fått. Om utvärderingen visar eller pekar på att effekterna på verksamheten avviker från statsmakternas intentioner med strukturförändringarna, skall utredaren analysera orsaken till avvikelserna och lämna förslag till åtgärder som förbättrar måluppfyllelse och korrigerar inriktningen. Slutligen skall utredaren dokumentera och utvärdera organisation och val av arbetssätt för strukturförändringarna samt vilka effekter det valda arbetssättet fått på resultat av omstruktureringarna.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen som särskild utredare generaldirektören Lars Jeding. Som sakkunniga förordnades departementsråden Birgitta Heijer och Ann-Sofie Löth, planeringschefen Dan Ohlsson och departementssekreteraren Katrin Westling Palm. Vidare har följande förordnats som experter: revisionschefen Inge Danielsson, organisationsdirektören Marja Lemne, fil kand Björn Sylvén, departementssekreteraren Ulrika Lindström, överste 1 gr. Svante Kristensson, avdelningschefen Sven Rune Frid, pol mag Christer Åkersten, fil kand Anders Bauer och departementssekreterare Erik Kärnekull. 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), avdelningsdirektören Kristina Eklund och ämnessakkunnige Sten Johansson. Den senare har tjänstgjort i FN-uppdrag september 1995–april 1996. Till biträdande sekreterare förordnades Lena Niesink.

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

Utredaren och de sakkunniga samt vissa av experterna har t.o.m. 3 september 1996 haft 13 sammanträden. Vidare har utredaren och sekretariatet sammanträtt 5 gånger med Försvarsdepartementets chefer med information om utredningsläget.

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 22 januari 1996 följande personer att ingå i UTFÖR:s referensgrupp för militära lednings- och organisationsfrågor:

f.d. generaldirektör Per Borg
generaldirektör Hans Dellner
f.d. generaldirektör Ingvar Ehrling
generallöjtnant Lars-Erik Englund
general Bengt Gustafsson
överste 1 gr. Stefan Furenius
generalmajor Krister Larsson
generaldirektör Lennart Myhlback
f.d. generaldirektör Gunnar Nordbeck
f.d. generaldirektör Lars Bertil Persson
viceamiral Per Rudberg.

Gruppen har t.o.m. september 1996 sammanträtt fyra gånger. Delar av utredningens underlagsmaterial har presenterats för gruppen, som delat med sig av erfarenheter och synpunkter men givetvis inte kan göras ansvariga för utredningens slutsatser.

Utöver sekretariat och experter har även ett tiotal konsulter inom olika specialområden anlitats samt tre historiker knutna till Militärhögskolan.

Utvärderingen har byggt på studium av dokument, på muntliga intervjuer, på enkäter och på överläggningar med de berörda myndigheternas ledningar. Mer än 600 personer har därvid lämnat

synpunkter muntligen eller skriftligen. Förslag till eventuella korrigeringar av inriktningen har i enlighet med direktiven lämnats till berörda myndigheter och organ för synpunkter före överlämnandet till Försvarsdepartementet, vilket resulterat i tio yttranden som anges i betänkandet.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister
    DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995.
    Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen.
    Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.
111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige – från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. [110]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 - An Assessment. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 - Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]