

Byråkratin i backspegeln

*Femtio år av förändring
på sex förvaltningsområden*



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



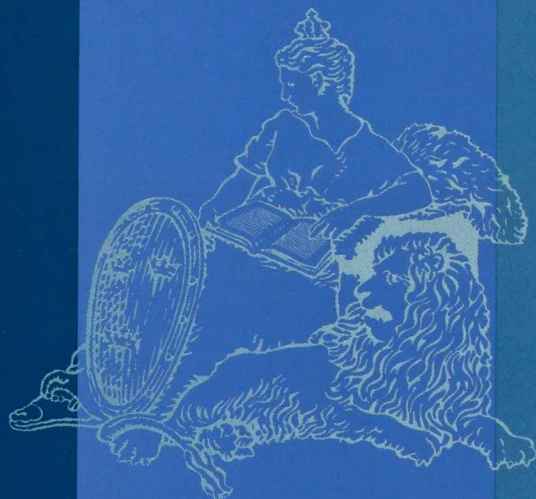
National Library
of Sweden



RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

Byråkratin i backspegeln

*Femtio år av förändring
på sex förvaltningsområden*



RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

A: RetKB
acc 500
63



Statens offentliga utredningar
1997:7
Finansdepartementet

Byråkratin i backspegeln

Femtio år av förändring på
sex förvaltningsområden

Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen
Stockholm 1997

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
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 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

Förord

Förvaltningspolitiska kommissionen har i uppgift att analysera om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga och lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i förvaltningen bör bedrivas. (Dir: 1995:93)

Som ett led i arbetet har kommissionen lämnat ut uppdrag att utarbeta underlag för ställningstaganden i ett antal delfrågor.

Uppdragen redovisas i rapporter som i vissa fall publiceras separat innan kommissionens betänkande lämnas i månadskiftet mars/april. Avsikten härmed är att ge tillfälle till debatt som kan tjäna till ledning för kommissionens arbete.

I denna rapport analyseras organisatoriska och politiska förändringar på sex förvaltningsområden under efterkrigstiden. Författarna har valts ut för att kunna ge ett inifrånperspektiv på historien, och de har alla gedigen erfarenhet av arbete inom det område de beskriver.

Richard Murray, sekreterare i kommissionen, står för ett inledande kapitel där några övergripande iakttagelser sammanfattas. Författarna ansvarar själva för innehållet i sina avsnitt.

Stockholm i januari 1997

Sten Wickbom
Ordförande i kommissionen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	4
Några iakttagelser från sex förvaltningsområden Richard Murray	
Samhällsplanering och bostadspolitik	29
Lennart Holm	
Universitets- och högskoleväsendet	49
Håkan Westling, Göran Angsmark, Göran Blomqvist	
Arbetsmiljö och arbetarskydd	115
Ingemar Källberg	
U-landsbiståndet från SIDA till Sida	191
Sten Johansson	
Lantmäteriväsendet	235
Sture Norberg	
Civilförsvaret och freds- räddningstjänsten	313
Key Hedström, Carl-Axel Hermansson, Åke Lindström, Roland Nilsson, Per-Olof Wikström, Gun Zachrisson	

Inledning

Några iakttagelser från sex förvaltningsområden

Förvaltningspolitiska kommissionen gav sex författare eller grupper av författare med förstahandskännedom om var sitt förvaltningsområde i uppdrag att skriva var sin monografi över utvecklingen av organisation och styrning inom området.

Politiken står inte i fokus utan tjänar bara som en av flera tänkbara förklaringar till hur den statliga förvaltningen inom området utformats. I fokus står däremot just organisation och styrning. Kommissionens syfte med monografierna har varit att söka belysa gemensamma och skilda drag i den organisatoriska utvecklingen för att bättre förstå principer bakom och bevekelsegrunder till förvaltningens nuvarande utformning. En sådan förståelse är nödvändig om man vill föreslå en generell förvaltningspolitik för framtiden.

Resultatet har blivit sex ganska olika berättelser. Gemensamt är att de sträcker sig tillbaka till 1945 - ibland med några tillbakablickar som går ännu längre. Gemensamt är också att författarna givits möjlighet att skriva personligt, utan alltför strikta krav på belägg. Tillsammans utgör monografierna en rik källa att ösa ur när det gäller iakttagelser rörande statsförvaltningens utveckling under efterkrigstiden. Inledningsvis skall här några sådana iakttagelser lyftas fram. Det finns mer att hämta i de sex monografierna och iakttagelserna bör jämföras med andra översikter av förvaltningsutvecklingen.

Det finns skäl att betona att också denna inledning är personligt hållen och snarare skall ses som en "aptitretare" än som en vetenskaplig analys. Förhoppningsvis skall den stimulera läsaren att söka sig vidare i de sex monografierna och att därvid pröva de inledningsvis gjorda iakttagelserna mot egna erfarenheter.

Reformbehoven lade grunden

Flera av monografierna vittnar om att uppdämda reformbehov vällde fram efter kriget och krävde en organisation. Av de sex förvaltningsområdena gäller detta främst bostadspolitiken, arbetarskyddet, räddningstjänsten och den högre utbildningen.

Lantmäteriet berördes indirekt av reformpolitiken dels genom behovet att bilda fastigheter i samband med bostadsbyggandet, dels genom behovet att medverka i jordbrukets rationalisering. U-landshjälpen, som den hette på 50-talet, växte fram ur en internationell tendens att bistå fattiga länder, inspirerad av Marshall-hjälpen efter kriget.

Håkan Westling, Göran Angsmark och Göran Blomqvist har gjort en intressant sammanställning över viktigare utredningar och beslut på universitets- och högskoleområdet från 1852 fram till i dag. Detta kalendarium visar med all önskvärd tydlighet med vilken frenesi reformverksamheten drogs igång efter andra världskriget. Den glesa förteckningen från tiden 1852-1945 har måhända några luckor. Även med denna reservation är intrycket bedövande. Redan i juni 1945 - en månad efter den tyska kapitulationen - tillsätts en universitetsutredning. Under de följande decennierna kommer utredningarna i en allt snabbare takt.

Lennart Holm berättar om hur en organisation för att bygga bostäder successivt skapades. Till slut tog denna organisation hand om alla olika delprocesser i bostadsproduktionen. Långivningen till bostadsbyggandet stod i centrum. En särskild myndighet - Bostadsstyrelsen - tillskapades för att förmedla de förmånliga statliga lånen. Men de statliga lånen var ändå bara en del av den totala finansieringen. Därför krävdes det överläggningar med andra kreditgivare, främst bankerna. Kreditregleringen utnyttjades för att prioritera bankernas innehav av bostadsobligationer. Staten engagerade sig också i själva byggandet, dels genom att såväl Bostadsstyrelsen som den dåvarande Byggnadsstyrelsen intresserade sig för den byggnadstekniska utvecklingen och förmedlade kunskap på området till byggbranschen, som på 50-talet bestod av många små byggföretag, dels genom att staten bildade både ett särskilt forskningsråd och ett institut för byggnadsfrågor och dels genom att staten inrättade en särskild fond för lån till byggnadsindustrins basinvesteringar i maskiner och utrustning. För att få till stånd tillräckligt stora och rationella byggnadsprojekt inrättades en särskild statlig delegation med uppgift att befordra samverkan mellan byggherrar.

När byggandet började ta fart upptäcktes andra flaskhalsar. En sådan var den fysiska planeringen. Byggandet förutsatte stadsplaner och byggnadsplaner. Följaktligen reformerades planväsendet i flera steg. Kulmen var tillskapandet av en sär-

skild myndighet för den fysiska planeringen, Planverket, som tillkom två år efter lanseringen av programmet för att bygga en miljon bostäder i Sverige på tio år. Planeringen krävde i sin tur fastighetsbildning, som i stor utsträckning hade skötts av en privat kår av lantmätare ända till år 1948. Dessa förstatligades detta år och gick upp i Lantmäteristyrelsen.

En annan flaskhals var byggarbetskraften. Samverkan mellan staten, kommunerna och parterna på den lokala byggarbetsmarknaden organiserades i länsbostadsnämnderna. Arbetsmarknadspolitiken drogs också in i bostadspolitiken. Igångsättningen av bostadsbyggen och annat byggande styrdes med hänsyn till den lokala byggarbetsmarknaden och för att prioritera bostadsbyggandet.

Kommunerna gavs ett huvudansvar för genomförandet av den ambitiösa bostadspolitiken. Antalet kommuner var i början av 50-talet 2500 och många var små. Därför var det osäkert om de alla gånger kunde axla det stora ansvaret, som krävde både finansiella resurser och kompetens. Kommunsammanläggningarna under 50-, 60- och 70-talen skall ses i detta ljus. På mark som ägdes av kommuner gick planering och fastighetsbildning mycket snabbare. För att underlätta för kommunerna att planera för bostäder och tillhörande gator, vägar, skolor m.m. gavs kommunerna från 1965 förmånliga lån till markförvärv. Kommunerna gavs även andra instrument för att kunna genomföra bostadspolitiken, såsom en förstärkt expropriationslagstiftning.

Denna historia visar med all önskvärd tydlighet att genomförandet av bostadspolitiken kom att beröra många delar av samhället, att den fick konsekvenser för kreditmarknad, fastighetslagstiftning och kommunindelning. Flera statliga myndigheter bildades.

Historien visar också att politiken och organisationen för att genomföra den inte var uttänkt från början. Den växte fram successivt i takt med att nya erfarenheter gjordes. En styrande princip förefaller dock ha funnits med från början - därtill kanske inspirerad av krigsekonomin erfarenheter. Politiken på just detta område vittnar om ett mycket tydligt planekonomiskt tänkande: alla delar av bostadsbyggnadsprocessen skulle styras.

Vad som är märkvärdigt är att hela denna organisation växte fram och verkade utan någon stark samordnande organisation. Flera olika, självständiga myndigheter med olika funktioner skulle samverka, alltifrån Statens institut för byggnadsforskning till Riksbanken som skötte diskussionerna med bankerna. Flera

departement skulle samverka: bl.a. inrikesdepartementet, som hade huvudansvaret för bostadspolitiken, arbetsmarknadsdepartementet, justitiedepartementet och finansdepartementet. Stat och kommun skulle samverka. Varken inom regeringen eller mellan departementen bildades någon särskild organisation för samordning eller genomförande av politiken. De enda exemplen på samordningsorgan är delegation för byggherresamverkan som inrättades "mellan bostadsstyrelsen och departementet" och de regionala länsbostadsnämnderna. Ett bostadsdepartement bildades först efter det att miljonprogrammet var genomfört!

Hur gick samordningen då till? Man tycks ha pratat sig samman. Självklart bör ett starkt sammansvetsat socialdemokratiskt ledarskikt inom såväl myndighetsledning som departement ha underlättat samordningen. I verksförordningen stod att "myndigheterna skola räcka varandra handen". Och det tycks man ha gjort. Att man hade ett gemensamt, överordnat, starkt prioriterat och tydligt mål - 1 miljon bostäder på 10 år - tycks ha räckt för att få alla aktörer att dra åt samma håll. Kanske kan man se bostadspolitiken som ett lyckat exempel på mål- och resultatstyrning innan dessa begrepp ens var uppfunna. Analogierna med krigsekonomi är starka: då gällde det försvarsmateriel: stridsvagnar, flygplan, båtar... Efter kriget gällde det bostäder.

En enhetlig förvaltning

Strävan efter en enhetlig, statlig förvaltning och en enhetlig lagstiftning var mycket stark och går igen på flera områden. På lagstiftningsområdet nämns i de sex monografierna enhetliga bygg- och fastighetslagar, en enhetlig civilförsvarslag och en enhetlig högskolelag.

Inom universitets- och högskoleområdet kom strävan en bit in på 1960-talet att få en mycket markant inriktning mot enhetlighet. De nya universitetsstatuterna 1964 innefattade utöver universiteten i Lund, Uppsala, Stockholm och Göteborg även Karolinska institutet, de tekniska högskolorna, Handelshögskolan i Göteborg och Farmaceutiska institutet, dvs. all akademisk utbildning utom Handelshögskolan i Stockholm och jordbrukets högskolor. 1969 lades en ny studieorganisation fast med fasta studiegångar (linjer). Och 1977 togs den stora högskolereformen som likställde all eftergymnasial utbildning och inrättade

central antagning. Strävan efter likformighet inom den högre utbildningen fanns vid denna tid i många andra länder, däribland USA.

Skapandet av SIDA och dess föregångare NIB i början av 1960-talet innebar att ett mycket stort antal olika biståndsverksamheter inom olika myndigheter i två steg lades in i en enda organisation. Upphovet till u-landshjälpen var ett omfattande ideellt engagemang. Det var främst kyrkor men också andra ideella organisationer såsom konsumentkooperationen, som bedrev insamlingar och hjälpverksamhet. Skapandet av en statlig centralorganisation innebar samtidigt att vad som tidigare varit ideella verksamheter togs över av staten. Syftet med den statliga centralorganisationen var att skapa en rationell administration och att samordna en alltför splittrad verksamhet. När verksamheten sedan under 60- och 70-talen, med statliga medel, expanderade mycket kraftigt, kunde detta ske samordnat.

Arbeterskyddsstyrelsen skapades 1948 som en centralmyndighet för vad som då kallades arbetarskyddet och som utövades av ett antal separata yrkesinspektioner. Även efter en viss sammanläggning fanns vid denna tidpunkt förutom den allmänna yrkesinspektionen och den kommunala tillsynen, som lydde under yrkesinspektionen, några specialinspektioner. Nästa steg togs 1973 då tre specialinspektioner inordnades i den allmänna yrkesinspektionen. Ett viktigt steg togs 1987 då den kommunala tillsynen förstatligades. Andra steg på vägen hade också varit att vidga tillämpningen av arbetsmiljölagen till att omfatta även offentliganställda (1963) och att successivt ge styrelsen en starkare roll gentemot yrkesinspektionen; 1985 fick styrelsen möjlighet att fördela medel mellan yrkesinspektionerna genom att erhålla ett enda anslag för styrelsen och inspektionerna och 1992 betonade regeringen vikten av att styrelsen skulle fungera som chefsmyndighet för yrkesinspektionen. Det är intressant att notera att det alltså tagit hela tiden från andra världskriget till idag att skapa en sammanhållen organisation för arbetarskyddet. Varför? Därom ger Ingemar Källberg inga svar, men man kan inte undgå att spekulera i ett intresse från arbetsmarknadens parter att behålla ett starkt lokalt inflytande. Att det, trots långvarig kritik av den kommunala tillsynen, dröjde innan denna förstatligades kanske får tillskrivas vaktsläendet om den kommunala självstyrelsen. Idag, just som den sammanhållna organisationen skapats, kan man skönja en ny organisationsprincip: sektorsansvar. Den innebär att varje sektor skall ta

ansvar för arbetsmiljön. En tillämpning av den nya organisationsprincipen är att tillsynen över vägtrafikens arbetsmiljö bröts ut och överfördes till Vägverket år 1986. Sektorsansvarsprincipen tillämpas ifråga om andra miljöfrågor, som hanteras genom att ge varje sektor ansvar för dessa, medan Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och andra miljömyndigheter har ett samordnande ansvar. En utveckling av systemtillsynen ifråga om arbetarskyddet kan leda vidare i denna riktning.

1948 "förstatligades" lantmätarna. Med undantag för en central administration var lantmätarna tidigare inte fast anställda. De arbetade på uppdrag av staten och på villkor som staten fastställde, däribland lantmäteritaxan. De avlönades med intjänade taxeinkomster. "Distriktslantmätaren arbetade i princip som egen företagare med ekonomiskt ansvar för de anställda vid distriktet", skriver Sture Norberg. Denna modell, som för en nutida betraktare förefaller mycket modern, var mycket gammal och gick tillbaka på systemet med s.k. sportler. Av flera skäl fungerade det inte, främst p.g.a. att staten inte höjde lantmäteritaxan. Långvarig kritik av lantmäteriets bristande kapacitet att motsvara behoven vad gällde jordbrukets rationalisering ledde till krav på en sammanhållen statlig organisation. Det var detta som genomfördes 1948. Men trots ambitionerna att skapa en slagkraftig och sammanhållen organisation för lantmäteriet innefattades kommunernas mätningstväsande bara delvis. Främst de större kommunerna slog vakt om sin rätt att sköta fastighetsbildningen inom sitt område. Denna dragkamp mellan Lantmäteriverket och kommunerna har sedan böljat fram och tillbaka utan att nå något avgörande. Det senaste beslutet (1996) lämnar de kommuner som så önskar och som uppfyller vissa villkor frihet att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter. Den kommunala självstyrelsen har påverkat organisationsutvecklingen även på detta område.

Politik och förvaltning

Bostadspolitiken vittnar om politikens starka grepp om förvaltningen. Initiativen till den organisatoriska uppbyggnaden kom i en strid ström från riksdag och regering. Det är också den bild man får från de andra politikområdena. Erfarenheterna från andra världskriget lägger grunden till de politiska besluten för civilförsvarets uppbyggnad. I takt med att den militärstrategiska

situationen förändras fattas, inom ramen för försvarsutredningarna, politiska beslut om en förändrad organisation.

Utvecklingsbiståndet, som u-hjälpen numera heter, har genomgått tre organisatoriska faser, som är helt och hållet politiskt styrda. Från början gavs biståndet en enhetlig organisation, därefter splittrades det upp på fem olika organisationer för att slutligen åter föras samman i en organisation.

Organisationsförändringarna kan ses som uttryck för statsmakternas ambition att styra verksamheten. När den sammanhållna biståndsorganisationen SIDA hade vuxit till en mycket omfattande verksamhet fann statsmakterna det - i stor politisk enighet - nödvändigt att dela upp organisationen i fem mindre för att kunna styra verksamheten.

Utbrytningen av Arbetsmiljöinstitutet är ett annat intressant exempel på ett politiskt ingripande i förvaltningen. Diskussionerna, som ledde fram till utbrytningen, hade - att döma av Ingemar Källbergs beskrivning - förts av departementet med personal på Arbetarskyddsstyrelsen utan verksledningens vetskap. Något sådant vore otänkbart idag med det stora ansvar och de befogenheter som är lagda på en verkschef.

De stora organisatoriska förändringarna inom lantmäteriet har också varit politiskt dirigerade. Men Sture Norberg berättar också om att Lantmäteristyrelsen under långa perioder lämnades att reda upp sina problem själv. Under 1950-talet ställdes den nybildade Lantmäteristyrelsen, som ovan nämnts, inför stora uppgifter. Balanserna växte och myndigheten äskade flera tjänster. I avsaknad på gensvar utvecklade Lantmäteristyrelsen sin organisation för att fungera mer flexibelt. För dåtida förhållanden var detta närmast unikt. Myndigheter väntade normalt på att riksdag och regering skulle låta utreda förhållandena och därefter fatta beslut innan förändringar i organisationen kunde vidtas. Lantmäteristyrelsen var tidigt ute med att axla vad som idag anses vara en myndighets självklara ansvar.

Inget av våra exempel ger dock en tydligare bild av politikens starkt styrande inverkan på förvaltningens organisation än högskoleväsendet. Dels är det uppenbart att det är politikerna som bestämt hur universitet och högskolor skall organiseras - ofta i skarp konflikt med professorerna. Därtill har universitet och högskolor organiserats på ett sådant sätt att den politiska styrningen skall underlättas. Dels är sambandet mellan utbildningspolitiken och organisationsförändringarna uppenbart.

Det ovan nämnda planekonomiska tänkandet gjorde sig gällande inom högskolan genom inrättandet av s.k. fasta studiegångar 1969. Liksom i så många andra länder eftersträvade man av såväl ideologiska rättviseskäl som av en önskan att tillvarata begåvningsreserven att vidga tillträdet till högre utbildning och att jämställa olika eftergymnasiala utbildningar. 1977 genomförde en borgerlig regering vad en socialdemokratisk regering förberett: en sammanhållen högskola.

Från 1964 och framåt gjordes organisatoriska reformer ägnade att ge politiken makt över vad som tidigare varit en sektor som "stått under Kungl. Maj:ts beskydd". Universiteten har från den tiden genomgått en revolutionerande förändring: från att ha varit självstyrande vad gäller utseende av dekaner, konsistorium och rektor till att vara likställda med andra statliga myndigheter, vilket innebär att regeringen utser styrelse och rektor. Genom inrättandet av institutionsstyrelser med studentrepresentation, linjenämnder, utbildningssektorer, regionstyrelser med representanter för olika allmänintressen och en överordnad central myndighet, Universitetskanslersämbetet (UKÄ), sattes den traditionella organisationen i institutioner, fakulteter och universitet mer eller mindre ur spel under en tid. Syftet var att göra universiteten mer samhällstillvända.

Man kan säga att detta lyckades över förväntan, om nu inte universitets och högskolors intensiva samverkan med samhället idag - externfinansierad forskning, uppdragsutbildning, konsultbolag, utvecklingsbolag tillsammans med kommuner och företag m.m. - bara ska ses som frukten av en allmän samhällsutveckling. Under slutet av 80-talet och början av 90-talet avvecklades 70-talets organisatoriska påbyggnad i akt och mening att värna om den akademiska friheten. Idag finns det paradoxalt nog strömningar som menar att samhällstillvändheten gått för långt och som vill använda den statliga styrningen för att värna om universitets och högskolors kärnuppgifter: grundläggande högre utbildning och grundforskning.

Styra mer och styra mindre

Under parollen "styra mer och styra mindre" framlade Verksledningskommittén (VLK) sina förslag till förvaltningspolitik år 1985. Med detta avsåg man dels att politikerna skulle styra verksamheten mer ifråga om mål och inriktning och mindre ifråga om själva genomförandet. Som ovan framgått hade strävan att

styra mer redan då en lång tradition att bygga på. Det hade varit en av ledstjärnorna i förvaltningsutvecklingen på flera områden. Men också strävan att styra genomförandet mindre hade verkat under en längre tid.

Universitet och högskolor fick redan i samband med högskolereformen 1977 rätt att inrätta och tillsätta flertalet tjänster utom professurer och att själva bestämma institutionsindelning. Tidigare hade regeringen bestämt detta.

På andra områden gick denna utveckling långsammare. Ända till 1980 tog riksdagen ställning till varje ny tjänst och dess inriktning på Arbetarskyddsstyrelsen. Verket fick - med undantag för vissa extra tjänster och arvodestjänster - fortfarande i slutet av 80-talet inte inrätta nya tjänster utöver dem som regeringen inrättat.

Den s.k. programbudgeteringen medförde i början av 70-talet att antalet anslag och antalet anslagsposter minskade kraftigt. Inom u-landsbiståndet styrde anslagen till och med budgetåret 1970/71 de enskilda biståndsprojekten. Därefter har riksdagen beslutat om ramar för hela mottagarländer, med stor frihet för SIDA att påverka innehållet, dvs. att välja och utforma projekt.

1995 när det nya sammanslagna Sida bildades hade man funnit andra vägar att styra verksamheten. Genom tydliga prioriteringar och länderstrategier, utarbetade inom UD, samt en omfattande uppföljning av resultaten tycker man sig nu kunna styra den omfattande verksamheten. Fortfarande ska dock åtskilliga Sida-beslut underställas regeringens prövning, t.ex. samtliga beslut om insatser som överstiger 35 miljoner kr. Att styrningen ändrat karaktär vittnar också avveckling av u-avdelningen på UD om. Kort efter bildandet av det nya sammanslagna Sida avvecklades denna avdelning i samband med en omorganisation av UD. Avdelningen hade sedan 1970 i praktiken fungerat som en slags överprövningsinstans ända ned på projektnivå. Denna detaljstyrning anser sig regeringen numera inte behöva.

VLK byggde alltså vidare på en stark tendens som hade en ganska lång historia. Vad VLK lade till var ett nytt sätt att styra, den s.k. mål- och resultatstyrningen. Tidigare hade riksdag och regering styrt myndigheterna genom att styra insatserna. Riksdag och regering inrättade och tillsatte tjänster, bestämde organisation ända ned på avdelningsnivå, anslog medel för löner för sig, för lokaler, för resor och för olika slag av expenser var för sig och prövade varje investering, hur liten den än kunde synas.

Visst angav statsmakterna samtidigt mål och prioriteringar. Men de var många gånger ganska allmänt hållna.

Inom arbetarskyddet hade statsmakterna i många år försökt förmå yrkesinspektionen att prioritera de återkommande inspektionerna av de farligaste arbetsställena utan att lyckas. Förutom att uttala detta mål klart och tydligt styrde man Arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen mycket detaljerat. Först i början av 90-talet, när man lämnat detaljstyrningen och givit Arbetarskyddsstyrelsen två övergripande mål och sju verksamhetsmål samt utrustat Arbetarskyddsstyrelsens chef med större befogenheter över yrkesinspektionen, lyckades detta. Arbetarskyddsstyrelsen hade då i samförstånd med departementet infört ett system som helt enkelt gick ut på att följa upp antalet inspektioner och kräva ett visst antal förelägganden i förhållande till antalet inspektioner.

Även i fråga om mål- och resultatstyrning hade det funnits föregångare. Ett exempel har nämnts ovan - en miljon bostäder på tio år, från 1965 till 1975. Universitetet fick redan från 1958 anslag i förhållande till det antal studieplatser som de inrättade, den s.k. automatiken. Idag har universitet och högskolor en mycket långtgående form av resultatstyrning: anslagen till grundutbildning erhålls på grundval dels av antalet närvarande studerande, dels av antalet helårsprestationer. Försvarets planerings- och ekonomisystem, som började utvecklas i slutet av 60-talet var också mycket tidigt ute med mål- och resultatstyrning.

Sättet att styra myndigheterna har således förändrats i grunden under efterkrigstiden. Därmed inte sagt att alla problem är lösta. Räddningsverkets skribenter talar om att målstyrning och uppföljning passar det civila försvarets och räddningstjänstens verksamheter sämre än det militära försvarets. Universitets- och högskoleväsendets författare ser risker med alltför kvantitativ styrning. Balansen mellan resultatstyrning och detaljstyrning skiftar redan idag mellan olika områden och kommer i framtiden säkert också att göra det, liksom balansen kommer att skifta över tiden. Men den mycket omfattande avreglering som skett kan knappast tas tillbaka igen.

Vad ska höra ihop?

En återkommande fråga har varit vilka verksamheter som skall organiseras ihop och vilka som skall organiseras var för sig. Olika principer har tillämpats.

Olika verksamheter som hör till samma program eller politikområde kan inrymmas i en och samma organisation i syfte att samordnas. Ett exempel är arbetsmiljöforskning som inryms i samma organisation som skall sköta tillsynen av arbetsmiljön. Verksamheter med likartade funktioner som hör till olika program eller politikområden kan också inrymmas i samma organisation, men då för att utvinna skalfördelar eller synergieffekter i produktionen. Ett exempel är arbetsmiljöforskning som samorganiseras med annan forskning rörande arbetslivet. Frågan är vilken princip som skall väga tyngst: samordningen inom ett program eller inom en funktion?

Samordningen kan ske på andra sätt än genom samorganisering. Samordning mellan arbetsmiljöforskning och arbetsmiljö-tillsyn, som bedrivs i två separata organisationer, kan skötas av en överordnad myndighet eller av ett departement. Myndigheter kan ibland också lämnas att samordna sig med varandra av egen kraft.

En särorganisering - dvs. att verksamheterna bedrivs i separata organisationer - kan vara att föredra eftersom stora organisationer lätt blir byråkratiska. Inom stora organisationer är det lätt att dölja kostnader genom s.k. korssubventionering. Det gör det svårt att se vad verksamheterna egentligen kostar. En annan fördel med särorganisering är att den lilla, specialiserade organisationen får större frihet och motivation att utveckla sin kompetens.

Ytterligare en fördel är att den lilla specialorganisationen kan samverka med många andra organisationer, vilket blir viktigt när samhällets komplexitet ökar. Den lilla enheten kan samtidigt ges i uppgift att konkurrera med vissa andra enheter. Exempel på sådana små, relativt fristående och högt specialiserade enheter med en mångfald samarbetspartners och konkurrenter är universitetsinstitutionen och forskningsinstitutet. Särorganiseringen har på senare tid ofta betecknats "renodling". Detta begrepp understryker specialisering och förtydligande av organisationens roll. Man har önskat skilja på bl.a. en rådgivande roll och en tillsynsroll, på myndighetsutövning och service, på konsultverksamhet och att utföra regeringens uppdrag, på kommersiell verksamhet och myndighetsuppgifter, på beställar- och producentroller. Renodlingen innebär också att organisationen bara inrymmer en eller ett fåtal likartade funktioner.

Klassificeringen av de organisationsförändringar som vi kan iaktta på våra sex myndighetsområden följer nedanstående schema.

**Samorganisering
- programsam-
band**

Sammanslagning av olika funktioner för ett och samma program

Etablering av organisation med olika funktioner för ett och samma program

**Samorganisering
- funktionellt
samband**

Sammanslagning av likartade funktioner för olika program

**Särorganisering
- renodling**

Uppdelning av en organisation i olika funktioner

Slopande av en viss roll och därmed sammanhängande uppgift

Etablering av organisation med enstaka funktion för ett eller flera program

Låt oss nu se hur organiseringen skett på de olika politikområdena.

Samhällsplanering och bostadspolitik

Samorganisering - programsamband

Före 1960

- Kulturbyrån bryts ut ur Byggnadsstyrelsen och förs till Riksantikvarieämbetet (1967)

- Länsarkitekter förs till länsstyrelsen (1971)

1980- och 90-talen

- Boverket bildas genom sammanslagning av Planverket och Bostadsstyrelsen (1988)

Samorganisering - funktionellt samband

- Bostadsstyrelsen bildas genom sammanslagning av Byggnadslånebyrån och Egnahemsstyrelsen (1947)

Särorganisering - renodling

- Statens byggnadslånebyrå 1933
- Statens egnahemsstyrelse (30-talet)
- Statens kommitté (sedermera nämnd) för byggnadsforskning (1942)

- Statens nämnd för byggnadsforskning delas upp i Statens råd för byggnadsforskning och Statens institut för byggnadsforskning (1960)

- Planverket bildas genom utbrytning ur Byggnadsstyrelsen (1967)

- Statens bostadsfinansieringsbolag (SPAB) bildas genom utbrytning ur Bostadsstyrelsen (1985)

Detta område - samhällsplanering och bostadspolitik - präglas i hög grad av inrättandet av specialiserade myndigheter och fort-

skridande renodling ända fram till bildandet av Boverket. Samorganiseringen tar i huvudsak hand om funktionella samband - bostadslånegivningen förs samman i en organisation.

Två mindre undantag är Byggnadsstyrelsens "kulturbyrå" som bryts ut och läggs samman med Riksantikvarieämbetet och länsarkitekterna som förs till länsstyrelserna. Båda dessa organisationsförändringar är exempel på samorganisering för att samordna olika funktioner under ett gemensamt program - kulturminnesvården respektive den regionala utvecklingen. Den programmässiga samordningen fick myndigheterna i stor utsträckning sköta på egen hand. Lennart Holm beskriver hur myndigheterna under "rekordåren" arbetade med olika arbetsgrupper, delegationer och flexibel organisation för att klara detta. Först när bostadsbyggandet avtagit och samhällsplanerarambitionerna avklingat kom en organiserad samordning till stånd genom inrättandet av Boverket.

Universitet och högskolor

**Samorganisering
- programsamband**

**Samorganisering
- funktionellt samband**

**Särorganisering
- renodling**

Före 1960

•Forskningsrådsorganisationen (1942)

1960- och 70-talen

•Universitetskanslersämbetet, UKÄ (1964)

•Universitets- och högskoleämbetet, UHÄ (1977)

•Regionstyrelser (1977)

1980- och 90-talen

•Regionstyrelserna läggs ned (1987)

•UHÄ läggs ned, istället skapas Kanslersämbetet (1992), Verket för högskoleservice (1992) och Överklagandenämnden för högskolan (1992)

•Högskoleverket bildas och övertar Kanslersämbetet (1995)

Universitets- och högskoleväsendet har alltid varit en starkt decentraliserad organisation. Från tid till annan har statsmakterna sökt styra verksamheten starkare och har då samorganiserat centrala funktioner som dimensionering av antal studieplatser, utformning av studievägar, antagning, resursfördelning, m.m. 1964 inrättades UKÄ och 1977 förstärktes samordningen genom utökade befogenheter till det nyinrättade UHÄ. 1992 lades emellertid UHÄ ned och tre separata myndigheter med specialiserade funktioner inrättades - Kanslersämbetet för utvärdering, Verket för högskoleservice för antagning m.m. och Överklagandenämnden.

Denna organisationsförändring ingick i en strävan att ge universitet och högskolor ökat svängrum. När pendeln sedan svängde tillbaka och Högskoleverket inrättades bibehölls emellertid både Verket för högskoleservice och Överklagandenämnden. Dessa två myndigheter är således exempel på en renodling som stått sig när verksamheten i övrigt samordnats. Särorganiseringen avser dels en stödverksamhet, dels en myndighetsutövning av dömande karaktär.

Regionstyrelserna samlade under tio år all universitets- och högskoleutbildning i sex regioner - en samordning av en funktion. Regionstyrelserna lades sedan ner - en särorganisering.

En intressant iakttagelse är att när UHÄ lades ned utvecklades den akademiska rektorskonferensen för att ta hand om den samordning som UHÄ tidigare skött - ett gott exempel på myndigheternas förmåga att på egen hand lösa samordningsproblem.

Arbetarskydd

Samorganisering -programsamband

Före 1960

- Arbetarskyddet organiseras i Socialstyrelsen (1913)

- Arbetarskyddet organiseras i Riksförsäkringsanstalten (1938)

1960- och 70-talen

- Arbetsmedicinska institutet infogas i ASS (1972)

1980- och 90-talen

Samorganisering - funktionellt samband

- Arbetsmedicinskt institut bildas genom sammanslagning av flera mindre, likartade verksamheter (1966)

- Vägtrafikinspektionen bryts ut och förs till Vägverket (1986)

- Sammanslagning av Arbetsmiljöinstitutet, Institutet för arbetslivsforskning och Arbetsmiljöfonden till Arbetslivsinstitutet (1995)

Särorganisering -renodling

- Arbetsrådet (1919)

- Arbetskyddsstyrelsen, ASS, inrättas, (1948)

- Arbetsmiljöinstitutet bildas genom utbrytning ur ASS (1987)

Tillsynen av arbetarskyddet, dvs. av yrkesinspektionerna, organiserades först inom Kommerskollegium, sedan inom Socialstyrelsen och därefter inom Riksförsäkringsanstalten, allt i syfte att ta vara på olika programmässiga samband. Vikten av de olika programmässiga sambanden växlade över tiden att döma av organisationsförändringarna - först näringslivsutveckling, sedan socialpolitik och därefter rehabilitering.

När den yrkesmässiga rehabiliteringen på 1980-talet växte mycket starkt samorganiserades den inom Försäkringskassan, vilket kan ses som en återgång till tänkandet av år 1938.

1948 bröts arbetarskyddet ut och gavs en egen organisation. Trots att arbetarskyddet innehöll såväl tillsyn som rådgivning (och en sammanslagning med Arbetsrådet - en mindre verksamhet som sysslade med arbetstidsfrågor - ägde rum) motiverar utbrytningen ur Riksförsäkringsanstalten beteckningen särorganisering.

Därefter har organisationsförändringarna mest handlat om den arbetsmedicinska forskningen. Ett arbetsmedicinskt institut bildades först genom sammanslagning av några mindre enheter (samorganisering för att tillvarata ett funktionellt samband). Därefter integrerades den arbetsmedicinska forskningen i Arbetarskyddsstyrelsen (samorganisering för att tillvarata ett programmässigt samband), varpå den bröts ut (särorganisering för att skilja forskning från myndighetsutövning). Slutligen samorganiserades denna och annan arbetslivsforskning (samorganisering för att ta tillvara funktionella samband).

Tillsynen av vägtrafikens arbetsplatser bröts ut, vilket innebar att det funktionella sambandet fick vika för ett annat funktionellt samband.

Utvecklingsbistånd

Samorganisering - programsamband *Före 1960*

- Centralkommittén för svenskt bistånd (1952)

1960- och 70-talen

- Nämnden för internationellt bistånd (1962)

- Styrelsen för internationell utveckling, SIDA, bildas genom sammanläggning av NIB och andra biståndsverksamheter (1965)

1980- och 90-talen

- Nya Sida tillförs BITS, Swedecorp, SAREC, Sandö U-centrum (1995)

Samorganisering - funktionellt samband

- Swedecorp bildas genom sammanslagning av IMPOD och del av SIDA (1991)

Särorganisering - renodling

- Uppbyggnad av andra bistånds- och samarbetsformer (Exportkreditnämnden, Finansdepartementet, UD m.fl.)
- Nordiska Afrikainstitutet (1962)

- Biståndsutbildningsnämnden, sedermera Sandö U-centrum (1971)
- Importkontoret för u-landsprodukter (1975)
- Beredningen (sedermera styrelsen) för u-landsforskning (1975)
- Utbildningsberedningen (sedermera Beredningen för internationellt tekniskt bistånd, BITS, (1975)
- Flyktingberedningen (1975, sedermera Beredningen för humanitärt bistånd)
- Swedfund (1978)

- Expertgruppen för utvecklingsfrågor (1995)

Organisationsutvecklingen på detta område karaktäriseras av att nya specialiserade funktioner uppstår och särorganiserats till en början. Efter en tid sker en konsolidering varvid de olika funktionerna samorganiserats på grundval av det programmässiga sambandet - utvecklingspolitik. Se skedde när Centralkommittén bildades 1952, när NIB bildades 1962, när SIDA bildades 1965 och när det nya Sida konsoliderades 1995.

Mot slutet av perioden är således huvuddelen av biståndsverksamheten samorganiserad i Sida. Några mindre funktioner är särorganiserade, Nordiska afrikainstitutet (en kunskapsorganisation), Swedfund (finansiering av joint ventures) och Expertgruppen för utvecklingsfrågor (utvärdering). Denna särorganisering är uttryck för strävan att renodla, t.ex. utvärderingen, från verksamheten.

När, vad Sten Johansson kallar, "svamparna" bildades inrättade UD en särskild U-avdelning (1970). Denna avdelning var uttryck för behovet att samordna de specialiserade myndigheterna. Genom Sten Johanssons text lyser det fram att myndigheterna på detta område inte verkade vara särskilt duktiga på att samordna sig av egen kraft utan ofta konkurrerade inom samma mottagarland. När det konsoliderade Sida bildats 1995 lades denna avdelning ned.

Konsolideringen 1995 sammanfaller i detta fall liksom på området planväsende och bostadspolitik med en neddragning av verksamheten.

Lantmäteriet

Samorganisering - programsamband

Före 1960

Samorganisering - funktionellt samband

Särorganisering - renodling

- Överinseendet över städernas mättningsverksamhet förs till Lantmäteristyrelsen (1936)

- Förstatligande av lantmätarna (1948)

1960- och 70-talen

- Överlantmätarna och fastighetsregistrering placeras på länsstyrelsen (1971)

- Begränsat förstatligande av kommunala fastighetsbildningsmyndigheter (1972)

- Sammanläggning av Lantmäteriet och Rikets allmänna kartverk (1974)

- Centralnämnden för fastighetsdata, CFD (1968)

1980- och 90-talen

- Lantmäteriet köper olika företag inom karteringsverksamheten

- Bildande av Swedsurvey AB som "dotterbolag" till Lantmäteriet (1993)

- Bildande av Svensk fastighetsvärdering AB (SVEFA) genom utbrytning ur Lantmäteriet (1995)

- CFD integreras i Lantmäteriet (1996)

- Bildande av Metria, uppdragsdivision inom Lantmäteriet (1996)

- Överlantmätare, Fastighetsregistrerings- och Fastighetsbildningsmyndigheter sammanförs till en Lantmäterimyndighet per län (1996)

Lantmäteri är en produktionsverksamhet med betydande teknikstöd. Därför är det inte konstigt att samorganiseringen präglats av att ta till vara funktionella samband. Så har varit fallet när den halvprivata kåren av lantmätare förstatligades 1948, när kommunernas mättningsverksamhet inordnades under Lantmäteriet, när Kartverket lades ihop med Lantmäteriet, när CFD integrerades i Lantmäteriet och slutligen när Överlantmätare, Fastighetsregistrerings- och fastighetsbildningsmyndigheter lades samman till en Lantmäterimyndighet per län.

Exemplen på samorganisering för att lösa samordningsproblem inom ett politikområde är inte många. 1970-talets mycket starka betoning av regionalpolitiken medförde en överföring av Överlantmätarna till länsstyrelserna (liksom av länsarkitekterna). Men det funktionella sambandet har 1996 tagit över detta programmässiga samband.

Särorganiseringen är av två slag. När CFD inrättas är det som ett projekt, för att genomföra en dataregistrering av alla fastighetsuppgifter. Var särorganiseringen uttryck för en misstro mot att Lantmäteriet skulle gå i land med uppgiften? Särorganiseringen på 1990-talet har syftat till att avskilja kommersiella verksamheter - renodling av en kommersiell roll från en myndighetsroll.

Räddningstjänst

**Samorganisering
- programsamband**
Före 1960

- Sammanslagning av Luftskyddsinspektionen och Utrymningskommissionen till Civilförsvarsstyrelsen (1944)
- Förstatligande av kommunernas civilförsvarsverksamhet (1948)
- Civilförsvarssektioner inrättas på länsstyrelserna (1959)

1960- och 70-talen

- Sammanslagning av Statens brandskola och Statens brandinspektion till Statens Brandnämnd (1974)

1980- och 90-talen

**Samorganisering
- funktionellt samband**

- Kommunalisering av civilförsvarsuppgifter (1982)
- Sammanslagning av Civilförsvarsstyrelsen och Statens Brandnämnd till Räddningsverket (1985)

**Särorganisering
- renodling**

- Statens luftskyddsinspektion (1937)
- Utrymningskommissionen (1940)

- Statens brandinspektion (1962)

Organisationsförändringarna är med några undantag lätta att klassificera.

Inom såväl den militära som den civila räddningstjänsten skapas först specialiserade organisationer. Därefter slås dessa samman - de militära oavsett funktion och de civila oavsett funktion - allt i syfte att stärka den programmässiga samordningen inom respektive program. Detta liknar i hög grad utvecklingen inom biståndsförvaltningen.

Förstatligandet av det kommunala civilförsvaret alldeles efter kriget avsåg att samla alla funktioner under en hatt - Civilförsvarsstyrelsen.

Inrättandet av civilförsvarssektioner inom länsstyrelserna innebar att andra funktioner inom länsstyrelsen såsom tillsyn av brandväsende, polis m.m. samordnades med civilförsvarsuppgiften - en programmässig samordning av olika funktioner.

Bildandet av Statens räddningsverk utgjorde en integration av flera var för sig likartade civila och militära funktioner i syfte att få dessa att samverka i räddningstjänst, oavsett om denna skulle äga rum i krig eller i fred. Tanken var att ta till vara samordningsvinster inom respektive funktion. En motsvarande sammanläggning av civila och militära funktioner ägde samtidigt rum på andra områden. Kommunaliseringen av civilförsvaret föregick denna sammanläggning och syftade också till att utnyttja civila verksamheter för räddningstjänst i krig och omvänt.

Sammanfattning

Från detta urval av förvaltningsområden ser det onekligen ut som om den funktionella samordningen och renodlingen dominerar över den programmässiga samordningen även om här också finns exempel på den senare sortens organisationsförändringar. Samorganisering för att ta tillvara programmässiga samband förekommer både under 60- och 70-talen och under 1980- och 90-talen, exempelvis bildandet av SIDA 1965 och av Sida 1995.

Det är ändå påtagligt i vilken stor utsträckning områdena organiserats genom ett flertal fristående myndigheter. I andra länder ligger myndigheterna inom ministerier, där ministern har direkt befälsrätt över alla tjänstemän. Där är det lätt att föreställa sig hur samordningen kan gå till. Men hur sköts samordningen i den svenska statsförvaltningen, där myndigheterna är i hög grad självständiga? I fallet biståndsförvaltningen komplicerades samordningen av att flera myndigheter periodvis låg under olika departement. I detta fall vet vi: en stark u-avdelning på UD skötte samordningen. I andra fall, t.ex. inom bostadspolitikens område, vet vi inte mer än att en betydande del av samordningen lämnades åt myndigheterna själva att klara ut.

Samverkan med samhället

1945 var förvaltningsorganisationen inom de sex politikområdena väsentligt mindre än den är idag. Det var också myndigheternas kontakter med samhället. Och det har inte bara att göra med myndigheternas storlek och antal utan med att det idag krävs en omfattande samverkan med andra organisationer, myndigheter, kommuner, företag, intresseorganisationer m.fl. för att fullgöra uppgiften. Detta framgår också mycket tydligt av de sex myndighetsmonografierna.

Den ökade samverkan med samhället har yttrat sig i att myndigheterna har fått många fler roller än de tidigare hade. En myndighet som tidigare fungerade enbart som "domstol" har med tiden fått uppgiften att samtidigt ge råd, ha viktiga produktionsuppgifter, bedriva eller stödja forskning, lämna viktig service, konkurrera med andra myndigheter och med företag m.m.

Här finner vi möjligen anledningen till att myndigheterna i allt högre grad tycks organiseras efter funktionella och tekniska samband och efter olika renodlade roller. Dels är samverkan med andra organisationer så mångfaldig, växlande och komplicerad att den sker bäst utifrån specialiserade organisationer. Dels är det viktigt att myndigheterna uppträder i tydliga roller när samverkan är så pass komplicerad och skiftande.

Samhällsplanering och bostadspolitik

Lennart Holm

född 1926, chef för Statens institut för byggnadsforskning 1960-69, generaldirektör vid Statens planverk 1969-88. Därefter professor vid KTH till pensioneringen. Holm är i dag aktiv debattör i pressen om plan- och bostadspolitik samt om myndigheternas relation till regering och riksdag.

INNEHÅLL

Bakgrund	31
Pengar till bostäder	33
Planera framtiden	35
Miljonprogrammet – det stora språnget	36
Brådskans planering	38
Planering som överblick och samordning	39
Sverige färdigbyggt?	41
Nedrustning och sammanläggning	43
Boverket	45
En summering	46
Källförteckning	47

Bakgrund

Krigsslutet 1945 innebar att beredskapspolitiken kunde lämnas och att krafterna kunde inriktas på en fredlig förkovran av landet. Krigsåren hade dämt upp stora behov av förnyelse och expansion av välfärd, omsorg och materiell standard. Men åren hade också kunnat användas som en ”skapande paus” för utredningsarbete och politisk förberedelse för en expansiv fredsperiod.

Även om landet förskonats från ödeläggelse var det i stort behov av ”återuppbyggnad”. Trettiotalets ekonomiska kris, som lättade först mot slutet av decenniet, och krigsårens stillestånd hade lämnat ett byggnadsbestånd och en teknisk infrastruktur som både var otillräckliga och fellokaliserade. De bostadssociala initiativen under trettiotalets senare hälft nådde bara de allra sämst ställda. Samhällsbyggandet i stort hade inte mer än anat den omvandling och folkvandring som industrialisering och urbanisering skulle medföra.

Som en förgrening av de befolkningspolitiska övervägandena – ”kris i befolkningsfrågan” – tillsatte regeringen 1933 Bostadssociala utredningen. Dess tidiga betänkanden ledde bl.a. till offentliga insatser för barnrika familjer och till stöd för byggandet på landsbygden. Verksamheterna administrerades av den för ändamålet inrättade *Statens byggnadslånebyrå*. På den lades också ansvaret för förvaltningen av det offentliga lånestödet till bostadsbyggande som infördes 1942 i syfte att få igång den totalhavererade bostadsproduktionen. Byggnadslånebyrån utvecklade även kvalitetsregler för de projekt som genomfördes med de offentliga lånen.

Bostadssociala utredningens huvudbetänkanden redovisades 1945 och 1947. De föreslog ett generellt kommunalt ansvar för bostadsförsörjningen. Ur statsbudgeten skulle medel ställas till förfogande för toppbelåningen av nyproducerade bostadshus. Genom att samhället härmed tog den yttersta finansiella risken kunde de underliggande lånen från den ordinarie kreditmarknaden garanteras till låg, bunden ränta. De statliga tertiärlånen skulle ha förmånliga ränte- och amorteringsvillkor. Till lånen skulle knytas krav på god planering av tillkommande bostadsbebyggelse och på god kvalitet i bostädernas utformning och utrustning. Den generella statliga toppfinansieringen skulle garantera en rimlig hyresnivå – denna skulle hållas under kontroll

genom en hyresreglering. Nyttillkomna bostäder skulle fördelas till de bostadssökande genom kommunala bostadsförmedlingar. För hushåll som ändå hade svårt att klara utgifterna för en rimlig bostad skulle finnas ett selektivt stöd till barnfamiljer: familjebostadsbidrag.

Parallellt med den bostadssociala utredningen och med viss personkoppling till denna arbetade man med en revidering av 1931 års plan- och byggnadslagstiftning. Denna utredning ville ge kommunerna stärkta befogenheter att styra markanvändningen och bebyggelsens tillkomst i rum och tid. För ändamålet föreslog man laginstitut för kommunal och regional översiktsplanering som med statlig fastställelse kunde få rättslig verkan på fastighetsbildning och expropriationsrätt.

Regeringen förelade riksdagen propositioner i enlighet med utredningarnas förslag och de antogs av riksdagarna 1945 -48. Förvaltningen av den nya byggnadslagen och byggnadsstadgan (1947) ställde krav på kommunerna att hålla byggnadsnämnder med teknisk och arkitektonisk kompetens och politiskt ansvar. Statens uppdrag kunde, som hittills, bäras av *Kungliga byggnadsstyrelsen* och den organisation av länsarkitektkontor som var under uppbyggnad.

Förvaltningen av den nya bostadspolitiken krävde betydligt större resurser än Statens byggnadslånebyrå förfogade över. Ett nytt ämbetsverk bildades 1948 med byggnadslånebyrån som stomme – *Kungliga bostadsstyrelsen*. Det centrala verket skulle ha en regional organisation, länsbostadsnämnder, och en kommunal kontaktyta i förmedlingsorgan, i allmänhet de kommunala drätselkontoren.

I de följande avsnitten ska i stora drag tecknas hur dessa två förvaltningsgrenar förändrades under tiden från det de nya uppgifterna beslutades till dess de sammanfördes i ett gemensamt organ, Boverket, 1988. Därvid ska de förändringar i uppgifternas innehåll och omfattning som betingades av samhällsutveckling och politiska beslut – de ”exogena” krafterna – ställas mot de ”endogena” förutsättningar som organen hade i direktiv, anslag och personal; det inre strategiska resursutnyttjandet är en viktig faktor inom de stela ramar som under denna period kännetecknade statliga verk.

Pengar till bostäder

Drivkraften i byggandet och den fysiska samhällsförändringen under de första efterkrigsåren var naturligtvis den kapitaltillgång som skapades genom de bostadspolitiska besluten 1945-48.

Kungliga bostadsstyrelsen, som inrättades 1948, fick en nyckelroll och – under tiden för länsbostadsnämndernas uppbyggnad – ett intensivt och nära samarbete med de expansiva kommunerna.

Styrelsen övertog helt byggnadslånebyråns uppgifter och personal. Den övertog också det administrativa ansvar för bostäder på landsbygden som tidigare legat på statens egnahemsstyrelse.

Bostadsstyrelsen organiserades i fyra byråer: kanslibyrån, planeringsbyrån, tekniska byrån och lånebyrån. Till detta kom en social sektion som handlade de selektiva bidragen till hushåll.

Inom verkets organisation uppstod tveksamhet om hur den självpåtagna ”offensiva rollen” med rådgivning och utvecklingsarbete skulle förhålla sig till den i lag givna rollen av handläggning av lån- och bidragsärenden. Verket hade samlat en skara experter av tekniker och arkitekter som såg stora utvecklingsmöjligheter i verkets nära kontakter med byggandet. Det fanns också intresse från fältet att ta vara på dessa erfarenheter. Byggnadsbranschen var vid denna tid starkt splittrad i många och små företag med i huvudsak lokal verksamhet. Något utrymme för långsiktigt utvecklingsarbete fanns inte i dessa företag, inte heller för grundligt internt erfarenhetsutbyte. Inom bostadsstyrelsen fann man att rådgivning och ibland ganska långtgående medverkan i faktiska projekt knappast kunde administreras som en del av ärendeprövningen. Redan efter tre år, 1951, bröt man ut sådana funktioner till en särskild byrå för teknisk-ekonomiska utredningar. Det kan nog inte uteslutas att även yrkesmässiga skiljaktigheter mellan administrativ personal och tekniker, och mellan tekniker och arkitekter, bidrog till att ledningen valde denna organisationsförändring – alla kategorierna hade starka personliga företrädare med behov av egna spelplaner.

Under detta uppbyggnadsskede hade verket nära kontakt med regeringen och socialdepartementet under vilket det sorterade – bostadspolitiken var ju ett av de stora sociala reformområdena. Vidare var samverkan med arbetsmarknadsmyndigheterna nöd-

vändig. Byggsektorn i alla dess led är ju en stor del i den totala sysselsättningen som nu, med det finansiella beroende som skapats, kunde styras av statsmakterna. Med de årliga riksdagsbeviljningarna till låneverksamhetens totala omfattning och till medlens kvotering på regioner fick man ett starkt centralt styrinstrument – bostadspolitiken blev sysselsättningspolitikens ”dragspel”.

Till verkets arbetsmiljö hörde givetvis också den svenska kreditmarknaden vars förtroende för den statliga tertiärlåneverksamheten måste hållas orubbad och vars kapacitet att kunna svara för bottenbelåningen av bostadsfastigheter måste följas och ibland förstärkas.

I byggnadstekniska frågor hade verket behov av samverkan med byggnadsstyrelsens tekniska expertis och den normering av tekniska utföranden som man där hade ansvaret för. Under perioden förstärktes också den svenska byggnadsforskningen. *Statens kommitté för byggnadsforskning* hade bildats 1942. Med hänvisning till den splittrade byggnadsbranschens behov av gemensamt utvecklingsarbete ombildades kommittén till *Statens nämnd för byggnadsforskning* 1954 i vars styrelse såväl byggnadsstyrelsen som bostadsstyrelsen var representerade. Nämnden ombildades åter 1960 då dess ekonomi förstärktes genom en punktskatt på byggnadsarbete. Den delades då också i ett anslagsbeviljande forskningsråd – *Statens råd för byggnadsforskning* – och ett forskningsinstitut – *Statens institut för byggnadsforskning*. Förstärkningen av byggforskningens ekonomi och administration ledde till ökad omfattning av högskoleforskning och till företagsinternt utvecklingsarbete. Det avlastade därigenom byggnads- och bostadstyrelserna från utvecklingsansvaret.

Under perioden skedde en successiv uppbyggnad av bostadsstyrelsens regionala organisation med länsbostadsnämnder. Varje nämnd bestod av företrädare för länets kommuner, för länsstyrelse och landsting samt för den lokala byggarbetsmarknadens parter. Nämndens kansli leddes av en länsbostadsdirektör. Nämnden hade att följa och rapportera bostadsbyggnadsbehovet i länet, att granska och bedöma låneansökningar och, så småningom, att inom länets lånekvot bevilja lån mot erforderliga säkerheter.

Planera framtiden

Den nya lagstiftningen i 1947 års byggnadslag och byggnadsstadga fick utan organisatoriska förändringar *Kungliga byggnadsstyrelsen* som tillsynsmyndighet. Byggnadsstyrelsens huvuduppgift var att planera, bygga och förvalta statens egna byggnader men också att ha hand om tillsynen av det allmänna plan- och byggnadsväsendet. Styrelsen hade för detta ändamål en stadsplanebyrå som granskade och yttrade sig över kommunala detaljplaner som skulle fastställas av Kungl. Maj:t. Byrån kunde också utfärda råd och anvisningar. Vidare fanns en kulturhistorisk byrå som vakade över statens byggnadsminnen och engagerades i prövningen av ny- och ombyggnader av kyrkor. Tillsynen av byggnadsväsendet skedde inom en byggnadsbyrå parallellt med ledningen av statens egen byggnadsverksamhet; här utfärdades bl.a. normalförslag till lokala tekniska byggnadsordningar.

Under mellankrigsåren hade påbörjats en uppbyggnad av länsarkitektkontor under byggnadsstyrelsen. Denna organisation täckte nu samtliga län och hade uppgifter såväl inom verkets byggande och fastighetsförvaltande verksamhet som inom dess tillsyn gentemot kommunerna. Kommunerna var ju vid denna tid många och små (ca 2400 vilket genom en reform 1952 minskades till ca 800) och länsarkitekterna fick i hög grad tjänstgöra som kommunernas konsulter i planläggningsfrågor.

Den nya lagen lade vidgade uppgifter på verket och dess länsarkitektkontor. Framför allt gällde det att stimulera kommunerna att ta fram generalplaner och föra dem vidare till antagande i kommunen och fastställelse hos Kungl. Maj:t – det senare utblev nästan helt då man i kommunerna oroade sig för de låsningar som en långsiktigt bindande plan kunde innebära. Vidare uppmanade man till användning av det nya regionplaneinstitutet för en samordning av de många små kommunernas markanvändnings- och infrastrukturproblem. Här kunde man locka med statsbidrag.

Byggnadsstyrelsens roll som myndighet för plan- och byggnadsväsendet ökade, och blev tydligare skild från dess byggande och fastighetsförvaltande uppgifter, under femtiotalet. Frågan om verkets organisation och en eventuell utbrytning av myndighetsuppgifterna aktualiserades och ledde till att en offentlig utredning tillsattes 1960. I dess direktiv förutsattes dock att styrelsen alltså skulle vara det centrala organet för planväsen-

det. Omorganisationen genomfördes 1962 och innebar för myndighetsdelen att en planbyrå fick ett samlat ansvar för den kommunala planeringens alla nivåer, och att byggnadsväsendets tekniska frågor skildes från den byggande verksamheten och lades på en teknisk byrå. På denna kom uppgiften att utfärda riksgiltiga anvisningar till den byggnadsstadga som utfärdats 1959 och som tagit bort de lokala byggnadsordningarna. Genom de statliga byggnadsbestämmelserna fick utvecklingsarbetet inom svensk byggnadsforskning en snabb och effektiv väg ut till byggnadsbranschens alla parter.

Inom plan- och byggnadsväsendet hade den centrala myndigheten inga verkställande befogenheter utan var remissorgan till regeringen och överprövande domstolar. Fastställande instanser i planfrågor var länsstyrelse och Kungl. Maj:t. Byggnadsstyrelsen skulle framför allt verka genom råd och anvisningar; dessa kunde genom fastställelse få förordnings juridiska status.

Miljonprogrammet – det stora språnget

Trots den höga takten i bostadsbyggandet under femtioalet ökade bostadsbristen, och trångboddheten ville inte ge vika. Regeringen tillsatte utredningar för att uppskatta det långsiktiga bostadsbyggnadsbehovet och för att studera byggbranschens rationaliseringsmöjligheter. Dessa utredningar svarade mot ett ökande politiskt tryck för ökad bostadsproduktion. Detta tryck, inte minst från de unga väljarnas sida, ledde till riksdagens beslut 1965 att under tio år framåt försöka hålla en produktionsnivå om ca 100 000 lägenheter per år – det s.k. miljonprogrammet.

Finansieringsmöjligheter för denna satsning hade skapats genom AP-fonderna – säkerheter i bostadsfastigheter ansågs betryggande för denna skuld till arbetstagarna. Det vidgade bostadsbyggnadsprogrammet sågs inte från början som ett eget projekt, endast som en förstärkning av den redan förda bostadspolitik. Någon särskild organisation krävde inte programmet. Dess genomförande sköttes av inrikesdepartementet och bostadsstyrelsen vilka ansågs väl rustade för uppgiften.

Sedan bostadsstyrelsens låne- och bidragsverksamhet helt hade överförts till länsbostadsnämnderna kunde det centrala ver-

ket få en ny organisation. En sådan hade beslutats av riksdagen 1962.

En ny enhet – låne- och bidragsbyrån – svarade för ledningen av dessa verksamheter i juridiskt och administrativt avseende, inte minst genom handläggningen av besvär över länsbostadsnämndernas beslut. Härifrån leddes också förändringen 1967 av det bostadspolitiska systemet då de generella subventionerna till bostadsproduktionen ersattes av s.k. paritetslån. En annan enhet – värderingsbyrån – tog över det för verksamheterna viktiga arbetet med byggnadskostnadsindex och driftskostnadsundersökningar samt med markvärderingsfrågor. Indexarbetet överfördes senare till SCB.

Kanslibyrån, planeringsbyrån och den tekniska byrån berördes i mindre omfattning av konsekvenserna av låne- och bidragsverksamheternas decentralisering.

Styrelsens engagemang i det tekniska utvecklingsarbetet (som framför allt fick formen av monteringsbyggeri med förtillverkade stomelement) blev omfattande. Elementfabriker startades i de stora städerna och arbetade med tillverknings- och monteringsystem vars tekniska konsekvenser var okända. En omsorgsfull granskning måste ske innan systemen kunde accepteras för den offentliga långivningen. Stora belopp utgick från styrelsens s.k. maskinlånefond (inrättad redan 1952) för grundfinansieringen av dessa fabriker och för maskinutrustning på byggplatserna. Hos styrelsen samlades erfarenheter som kunde användas i byggföretagens tekniska rationalisering.

Miljonprogrammets forcerade arbetstakt kom snart att ställa krav på både arbetsmarknad och finansmarknad. För att styra bostadsbyggandet till sammanhållna och långsiktiga projekt (om minst 1000 lägenheter) med utrymme för produktivitetshöjning genom serietillverkning bildades ”mellan” regeringen och bostadsstyrelsen en särskild delegation ”ad hoc”. Den hade till uppgift att förhandla med de större byggherrarna och de allmänna kreditinstituten om sådana projekt och lämna förhandsbesked om projektens plats – och företräde – inom de årliga lånekvoterna. Gruppens verksamhet flyttades 1972, sedan miljonprogrammet fullföljts, in i verket som en ”konsulentgrupp” med uppgift att främja byggherresamverkan, rationalisering och effektiv upphandling. Arbetet utfördes i samverkan med länsbostadsnämnderna.

Brådskans planering

Den höga takten i bostadsbyggandet satte den kommunala planeringskapaciteten på prov. Stora markförvärv måste göras – för dem kunde bostadsstyrelsen från 1965 bistå med markförvärvslån – och marken måste planläggas för bebyggelse. Vägar, vatten och avlopp måste anläggas innan husbyggandet kunde ta sin början. De traditionella stadsplaneringsprocesserna var tidskrävande och gav inte den flexibilitet som krävdes för upphandlingen av stora projekt och deras anpassning till alternativa tekniska system. I den nya planlagstiftningen saknades en ”mellanplan” som kunde styra denna stadsdelsvisa utbyggnad. Kommunerna fick själva utveckla och informellt följa ”dispositionsplaner” för dessa ändamål och göra dem ”flexibla” så långt den rättsliga säkerheten kunde medge. Påfrestningarna på plansystemet föranledde regeringen att tillsätta en utredning för revision av plan- och bygglagen från 1947/59 samt att återigen överväga om planväsendet kunde rymmas inom samma förvaltning som den statliga lokalförsörjningen.

Till frågan om den statliga och kommunala planeringens ställning kom också alltmer tydliga konflikter mellan å ena sidan samhällenas och näringslivets expansion och å andra sidan skyddet av naturmiljön – en våg av ekologisk medvetenhet växte upp i västvärlden i början av sextioalet. I vårt land aktualiserades dessa konflikter av intresse för omlokaliseringar av våra basindustrier till västkusten och i sökandet av lägen för petroleum- och kärnkraftshantering till stora ”vattenrecipenter”. Behovet av en kraftfull administration av naturskydd och miljövård ledde till en sammanläggning av tidigare organ till ett nytt Naturvårdsverk 1967 och, som en mot svarighet till detta på bebyggelsesidan, ett nytt *Statens planverk* samma år. Behovet av ett nära samarbete mellan dessa nya organ betonades i riksdagsbehandlingen. Samtidigt startades inom regeringskansliet förstudier till en nationell planläggning till skydd av unika geografiska tillgångar som havskust, älvar, skogar och odlingsmark, en ”zonering” av markanvändningen efter mönster från Danmark.

Till det nya planverket fördes från byggnadsstyrelsen planbyrå och den tekniska byrå medan kulturbyrå ”preliminärt” fördes till riksantikvarieämbetet. Verket fick också en utvecklingsbyrå vars främsta uppgifter skulle vara en aktiv rådgivning

till kommunerna i översikts- och detaljplanläggning. Konkret såg man framför sig en motsvarighet till bostadsstyrelsens manual "God bostad". Till det nya verket fördes också de tjugofyra länsarkitektkontoren (deras tidigare befattning med den statliga lokalförsörjningen samlades i en ny regional organisation inom byggnadsstyrelsen).

Planverkets arbete och inre organisation präglades under de första åren av de ansträngningar som miljonprogrammets planering och byggande innebar – någon aktiv styrande roll för programmets genomförande hade dock inte det nya verket. I avvaktan på en ny planlagstiftning sökte man via länsarkitektorganisationen och i samråd med de aktiva kommunerna finna former för den områdesvisa styrande planläggningen av jungfrulig mark. Inom den tekniska byrån utvecklades på grunderna av byggnadsstyrelsens anvisningar till byggnadsstadgan den riksgiltiga Svensk Byggnorm, SBN. Till stöd för byggmaterialtillverkningen infördes också riksgiltiga typgodkännanden som utfärdades av verket i samarbete med bl.a. statens provningsanstalt. Ett nära samarbete upprätthölls också med bostadsstyrelsen.

De ambitioner som fött planverket – det stora bostadsprogrammet och den samhällsplanering som detta krävde – klingade hastigt av redan några år efter verkets tillkomst. Några djupare spår i denna produktion hann verket knappast sätta. Inte heller hann lagrevisionen med att skapa nya planinstrument för kommunala storexploateringar. Utredningens arbete fick starta på nytt och identifiera nya problem, nu i hög grad knutna till förvaltning, vård och förnyelse av bebyggelse samt till hushållningen med naturens och bebyggelsemiljöns resurser. Ökad medborgarinsyn var ett starkt krav som borde få gehör i en ny lag. Planverket gav råd om sådana arbetsformer i den kommunala planeringen. På egen begäran fick verket också en lekman-nastyrelse 1970.

Planering som överblick och samordning

Under sextioalet genomgick begreppet "planering" en betydelsefull förändring. Det politiskt kontroversiella innebörden av plan som en färdig ritning för framtiden ersattes av innebörden beredskap och insikt om att förändringar kommer att ske. Pla-

nering handlade nu om att studera möjliga handlingsalternativ och gällande restriktioner bl.a. i markanvändningen.

Den ekonomiska tillväxten bröts i början på sjuttioalet, i flera kommuner försvann verksamheter och sysselsättning. Länsstyrelsernas uppgift blev att bevaka sådana förändringar och att hjälpa kommunerna att parera de svårigheter som uppstod. Planering i denna nya bemärkelse blev en huvuduppgift i länsstyrelserna, så småningom för de länsråd som inrättades som en befattning närmast landshövdingen. Till denna verksamhet drogs länsarkitekterna som 1971 skildes från planverket och inordnades i länsstyrelserna, bl.a. tillsammans med naturvårdsenheterna och de nya länsantikvarietjänsterna. Lantmäteriverksamheterna infogades delvis i länsstyrelsernas planeringsavdelningar men bibehöll delvis en självständig ställning. Länsbostadsnämnderna som hade egen lokal politisk styrning och ett eget ekonomiskt ansvar lämnades utanför länsstyrelserreformen. Deras medverkan i den översiktliga och kommunala planeringen fick ske genom samråd. Därvid kunde de stödja sig på det centrala verket som tillsammans med SCB utvecklade former för kommunernas ekonomiska långtidsplanering, KELP, och för planeringen av bostadsbyggandet, KBP.

Den ekonomiska återgång som bl.a. avspeglade sig i "energikrisen" 1973-74 och som definitivt satte stopp för miljonprogrammet och andra stora investeringar var inte den enda orsaken till sjuttioalets paradigmskifte i samhällsplaneringen. Oron för konsumtionssamhällets återverkan på mark, luft och vatten och valet mellan två onda ting – olja eller kärnkraft – fick politisk aktualitet. Ansvar för den *fysiska riksplanering* som kommunikationsdepartementet startat på försök i mitten av sextioalet och som fick sitt första offentliga uttryck i betänkandet "Hushållning med mark och vatten" 1971 överfördes i stor omfattning på planverket. Denna planering utvecklades till en dialog mellan staten, länsstyrelserna och kommunerna. "Riksplaneormen" blev ett stort och krävande informationsprojekt i vilket fackmyndigheternas, länsstyrelsernas och kommunernas roller kom att definieras. Underlagen för denna dialog togs fram i nära samarbete mellan naturvårdsverk, riksantikvarieämbete, vägverk, militären och myndigheterna för jord- och skogsbruk, fiske och sjöfart, samt efter enkäter och samråd med näringslivets organisationer. Planverket samordnade allt detta och svarade för redovisningen i text och kartor, samt utvecklade formerna för länsstyrelsernas och kommunernas

redovisningar. Planeringsdialogen och fick efter några sådana rundor sitt uttryck i s.k.kommunöversikter. I dessa redovisade kommunerna på vilka sätt och i vilken omfattning man ville säkerställa "riksintressen" och hur detta skulle förenas med kommunens egna intentioner för markanvändningen.

(Kommunernas handlingskraft hade ökats genom en andra kommunreform 1974 då antalet minskades från ca 800 till 284 kommuner.)

Den självfinansierade uppdragsverksamhet som planverket enligt sin första instruktion hade rätt att bedriva inom den översiktliga planeringen avvecklades, då den kunde komma i konflikt med samordningsansvaret.

1975 års statsverksproposition gav uttryck för det nya läget i bostadsförsörjning och planering. Ett särskilt bostadsdepartement hade bildats för att samla krafterna och samordna uppgifterna inom lantmäteri-, bostads-, plan- och bygghmyndigheterna. Byggnadskostnaderna skenade när de stora projekten försvann – regeringen blev tvungen att återinföra räntesubventioner. Hyresregleringen ersattes av ett bruksvärdessystem som hanterades av hyresmarknadens parter. Hyresgästerna fick ett reglerat inflytande vid ombyggnad av bostäder. Miljöförbättringslån kunde ges till torftiga bostadsområden. 1975 var också internationellt byggnadsvårdsår, vilket ytterligare riktade uppmärksamheten på det befintliga bostadsbeståndet.

Sverige färdigbyggt?

Regeringsskiftet 1976 innebar början till en avveckling av den sociala bostadspolitik som det borgerliga blocket länge opponerat mot. Men akuta problem tog över, det administrativa reformarbetet fick dröja. Behovet att minska landets beroende av energiimport samt att minska luft- och vattenföroreningar ledde till intensiva kampanjer för energisparande. Då ca 40procent av landets totala energiförbrukning avsåg byggnadsuppvärmning blev det angelägna uppgifter för planverk, bostadsstyrelse och byggforskning att främja energisparandet i bebyggelsen genom skärpta nybyggnadsnormer och genom krav och bidrag till energisparåtgärder i den befintliga bebyggelsen.

Verkens sakkunniga personal engagerades hårt i den stora mängd av offentliga utredningar som bearbetade energihushållningens problem. I utkanten av energiproblematiken, vilken

bl.a. ledde till krav på bättre isolering och minskad luftomsättning för ventilation, blev tidigare förbisedda miljöfrågor akuta: radon, asbest, färg, och spackel m.m. – allt krävde nya insatser av verken och gjorde samarbete med andra sakkunniga myndigheter och organ nödvändigt. På samma sätt engagerades verken för en politisk strävan att öka tillgängligheten i offentlig och privat miljö för de handikappade.

Turbulensen efter rekordåren i problem, problemformuleringar och politiska initiativ kom alltså att beröra de båda verken och de myndigheter de samarbetade med. Några ”stora” frågor togs upp och ålades myndigheterna i statsverkspropositioner och regleringsbrev, andra förväntades myndigheterna själva reagera på. I allmänhet gällde det inte lagändringar eller nya beslutsuppgifter för myndigheterna utan utredningsuppdrag med samråd och rådgivningsverksamhet som myndighetsuttryck – ”avreglering” blev ju ett ledmotiv när den offentliga ekonomin ställde krav på budgetnedskärningar. Samtidigt krävde byggbranschen, hårt ansatt av kritiken mot de stegrande byggnadskostnaderna, att den nya regeringen skulle avreglera större delen av kvalitetskraven på bostäder och byggnader för att möjliggöra kostnadsänkningar. Det ledde till att regeringen medgav ett antal ”fribyggen” inom bostadsfinansieringens experimentkvot.

Ett särskilt kapitel utgjorde internationaliseringen. Båda myndigheterna hade fasta förbindelser med sina motsvarigheter i de nordiska länderna. För planverkets del behövdes två nordiska forum eftersom plan- och byggverksamheterna hade skilda organ i några av länderna. Samarbetet om byggnormer hade särskild status: här var målet att harmonisera bestämmelserna så att de möjliggjorde en gemensam nordisk byggmarknad. I dessa tekniska harmoniseringsfrågor i syfte att reducera handelshinder kunde den nordiska samordningen fungera med samlad styrka när ECE och sedermera EG och GATT vidgade harmoniseringens omfattning – därmed var de nordiska länderna väl rustade för det mer handfasta arbetet i EU:s tekniska kommissioner.

Till det internationella engagemanget hörde det av statsmakterna uppmuntrade initiativen att ”sälja tjänster” grundade på den långa svenska förvaltningstraditionen och den höga tekniska nivån i myndigheternas kompetens. Både bostadsstyrelsen och planverket organiserade sig för tjänsteexport, framför allt till utvecklingsländer. De samarbetade inbördes, med SIDA

och BITS och med andra verks motsvarigheter, t.ex. lantmätarverkets. Verksamheterna siktade till självfinansiering och måste därför organiseras i från verket i övrigt klart avgränsade enheter som "köpte tjänster" från de ordinarie verksamhetsgrenarna.

De många och varierande uppgifterna, som ju i sig speglade de många omprövningar i den offentliga sektorn som sjuttio- och åttiotalen innebar, tog sig i båda verken uttryck i flexibla organisationsförändringar inom ramarna för den fasta struktur som verksinstruktionerna gav. Man bildade sektioner, delegationer och arbetsgrupper med väldefinierade arbetsuppgifter och ofta med externa samrådsskyldigheter. De saknade dock sådan beständighet att de kunde ge underlag för stabila befattningsbeskrivningar och genomgripande löneförändringar. För verksledningarna blev denna rörlighet, med behov att optimalt utnyttja de personella resurserna och personalens kompetens, ett angeläget och insatskrävande avvägningsproblem. I båda verken inrättades därför "verkssekretariat" med uppgift att hålla samman verkets nu mångfaldiga delar och ge ledningen råd om bästa möjliga personal- och resursfördelning – uppgifter som bl.a. fordrade god personkännedom och goda kontakter med de fackliga organisationerna.

Verkssekretariaten hade också till uppgift att förbereda och protokollföra styrelsernas sammanträden – i båda verken var verkschefen styrelseordförande. Sekretariaten skulle också följa och bevaka utredningsväsendet, riksdagens propositioner och motioner, debatter och beslut samt "det offentliga samtalet" inom och kring myndighetens verksamhetsfält.

Nedrustning och sammanläggning

Bostadsstyrelsen och planverket fick 1982 gemensamma lokaler i ämbetsbyggnaden vid Västerbroplan. Av många uppfattades detta som början till en sammanslagning av de båda verken; sådana planer hade redovisats och stod inför förverkligande före regeringsskiftet 1976. Under åttiotalet tog tankarna åter form. Likheter i arbetsuppgifter på den rådgivande och normerande sidan var ett skäl, behovet av återkoppling av ekonomisk erfarenhet från bostadsbyggandet ett annat, administrativ rationalisering ett tredje. Bakom beslutet låg naturligtvis också det faktum att landets bostadsförsörjning nu var väl tillgodosedd

och inte längre utgjorde ett akut politiskt problem – nu gällde de snarast att på ett för hushållen och finansmarknaden skoningsamt sätt befria staten från dess ekonomiska ansvar i bostadskapitalet. År 1985 bildades SBAB, statens bostadsfinansieringsaktiebolag, för att finansiera de statliga bostadslånen. (Dessa avskaffades definitivt 1992, varför SBAB:s uppgift nu är att förvalta de äldre lånen samt att på marknads villkor fungera som bostadskreditinstitut. Det nya Boverkets uppgift är att successivt besluta om den räntenivå på vilken räntebidragen ska grundas.)

På plan- och byggsidan ställdes krav på avregleringar enligt europakontexten och med ett fördjupat ansvar för kommunerna och byggherrarna. Efter tjugo års utredande, med successiv anpassning till förändrade politiska verkligheter, antog riksdagen 1987 en ny plan- och bygglag i denna anda (den kom därefter snart att revideras med ytterligare överföring av kvalitetsansvaret på byggherrarna).

Vid sammanläggningen hade båda verken, efter omorganisationer under åttiotalets början, åter stabiliserat sina strukturer. Den flexibla organisationen var varken nödvändig eller lätthanterlig. Mot en organisation av ”platt” struktur med självstyrande enheter direkt under verksledningen ställdes nu inifrån krav på en väldefinierad beslutsordning och på en tjänstestruktur som kunde ge grund för en differentierad lönesättning. Den politiska kampanjen för avreglering och ”frihet” hade starkt rubbat det gamla förtroendet för statstjänstemännens status och trygghet. Skulle verken kunna behålla sina mest kompetenta krafter och rekrytera nya blev det nu lönerna och pensionsvillkoren som gällde. En organisation med klara chefsbefattningar gav utrymme för en löneskala som var någorlunda konkurrenskraftig mot yttvärlden och som visade en möjlig karriär inom myndigheten.

Vid övergången till den nya myndigheten Boverket hade bostadsstyrelsen fyra byråer indelade i sektioner (boendebyrå, byggnadsekonomibyrå, rättsbyrå och administrativa byrå samt därutöver ett personalkontor, ett verkssekretariat och en informationsenhet). Planverket hade sedan 1979 två avdelningar (plan- respektive byggfrågor, indelade i tillsammans i sju byråer), en administrativ byrå och ett verkssekretariat. I båda verken hade tidigare arbetsgrupper m.m. inordnats i dessa fasta organisationer. Kvar fanns några nu väletablerade råd för

överläggningar med kommuner, organisationer och näringsliv. Råden leddes av verkscheferna.

Under bostadsstyrelsen sorterade fortfarande länsbostadsnämnder vars chefer hade regelbundna överläggningar med det centrala verket. Länsarkitekterna i länsstyrelserna hade på motsvarande sätt regelbundna möten med planverket (planbyrå). De nordiska samarbetsorganen kvarstod. Samarbetet med andra myndigheter hade informella former men var fast etablerat.

Boverket

Sammanslagningen av Bostadsstyrelsen och Planverket beslutades ske den 1 juli 1988 då den dåvarande planverkschefens tredje sexårsperiod slutade. I riksdagsbeslutet om sammanläggningen intogs också beslutet att det nya verket skulle lokaliseras till Karlskrona. Flyttningen skulle ske 1989.

Flyttningsbeskedet innebar att flertalet anställda under hösten 1987 och våren 1988 sökte andra anställningar i Stockholmsområdet – i myndigheter, hos länsstyrelse och kommuner eller i byggnadsföretag och konsultbyråer. Några kunde ta för-tidspension med hyggliga villkor. Sannolikt var det lättare för planverkets tekniska personal att finna nya anställningar då byggbranschen delvis hade återhämtat sig och gav utrymme för nyanställningar. De som fick svårast att finna nya arbetsmarknader var den personal på bostadsstyrelsen som var specialiserad på lån- och bidragsadministration. Medflyttare till Karlskrona blev också betydligt fler från bostadsstyrelsen än från planverket – från det senare flyttade bara ett tiotal av de ca 170 anställda.

Det nya Boverket, som inte ska skildras här, övertog av självklara sakskalet mycket av de tidigare verkens organisationsstruktur. Samtidigt var man angelägen om att tillgodogöra sig de rationaliseringsvinster som sammanslagningen av likartade verksamheter från de två verken medgav. Boverket är nu organiserat i fem avdelningar:

- boendeavdelningen för administrationen av statens bostadsstöd
- byggavdelningen för samhällets krav på byggnader och bostäder
- planavdelningen för tillsynen av plan- och bygglagen

samt naturresurslagen

- stadsmiljöavdelningen för detaljplane- och stadsmiljöfrågor
- administrativa avdelningen för ekonomi och personaladministration

Till dessa avdelningar kommer ett verkssekretariat och ett rättssekretariat. I Swedeplan har de tidigare verkens tjänsteexport samlats. Ett stadsmiljöråd som tillsätts av regeringen administreras av Boverket. Länsbostadsnämnderna, vars uppgifter övertagits av SBAB, har avvecklats.

Boverkets myndighetsuppgifter är nu administration av statens ränte- och bostadsbidrag, tillsyn av byggnadsväsendet med bestämmelser och typgodkännanden samt att vara remissorgan vid överprövning av detaljplaner och lovärenden. I övrigt är det utvecklingsarbete, kunskapsinsamling och information som är de dominerande uppgifterna. Därmed kan man säga att den förändring från styrning till rådgivning som påbörjades efter de ansträngda ”rekordåren” har fullföljts i det nya sammanslagna verket.

En summering

Sett i efterhand och i stora drag kan man säga att bostads-, plan- och byggmyndigheterna skapats för att tillgodose akuta behov och genomföra uppgifter som varit av reformkaraktär. Sedan reformerna fullföljts, framför allt målet att förse landet med goda bostäder, har behovet av statlig styrning och stödjande ingrepp minskat. Kommunerna, som blivit färre och mer kompetenta, har kunnat anförtros ansvaret för samhällets medverkan; för övrigt har ansvaret för kvalitet och fördelning i hög grad överlämnats åt marknadskrafterna.

Myndigheternas inre organisation har, under de femtio år som här behandlas, av regeringen givits ganska enkla strukturer som medgivit en viss flexibilitet inom givna personalramar. Organisationerna har kunnat anpassas till förändringar på fältet och till förändringar i de politiska prioriteringarna. Behovet av sådana inre förändringar har verken fått avläsa själva för att successivt genomföra, ibland efter samråd med sitt departement. Statskontoret och RRV har gjort punktvisa studier som snarast visat på resursbrister i verkens anvisade budgetar. Vid några tillfällen har den organisatoriska utvecklingen stabiliserats genom beslut i statsverkspropositioner och riksdag om reviderad

organisation. För verksledningarna har det i hög grad gällt att väl utnyttja de personella resurser man förfogat över och att noga överväga sina nyrekryteringar. Detta har krävt omsorgsfulla överläggningar med de fackliga organisationerna inom verken och en uppmärksam hantering av lönefrågorna.

På grund av den ekonomiska restriktiviteten för den offentliga sektorn under sjuttio- och åttiotalen har risken varit liten för att myndigheter fått "överleva sig själva". Verken har årligen fått argumentera för att bibehålla sina resurser, och deras ledningar har på omfattande chefskurser manats till lojalitet med en ny syn på service och avreglering. I de här behandlade myndigheterna har de verkställande och beslutande uppgifterna successivt minskat och tyngdpunkterna förskjutits mot rådgivning och information – Boverket försöker t.o.m. om sig själv lansera begreppet "kunskapsverket". Hur länge statsbudgeten kan rymma sådana mjuka program är väl osäkert, men Boverket torde ha viss trygghet i att som utlokaliserad myndighet motsvara sysselsättningspolitiska ambitioner. Dock föreslår den bostadspolitiska utredningen 1996 att den bostadsfinansiella organisationen ska ses över.

Källor

Som källor för denna uppsats har framför allt använts en redogörelse utarbetad för Boverket av f.d. byråchefen vid bostadsstyrelsen Magnus Elison med rubriken

Bostadsstyrelsen, organisation och arbetsuppgifter

samt en skrift som utgavs i samband med sammanslagningen av verken 1988 under redaktion av dåvarande byråchefen vid planverket Tomas Lindencrona

Vision och perspektiv – en bok om Planverket och Lenart Holm.

En överblick av den svenska samhällsplaneringens utveckling och organisation fram till 1985 ges av Eva Rudberg i

Från mönsterplan till kommunöversikt. Den fysiska översiktsplaneringens framväxt i Sverige. (Statens råd för byggnadsforskning G7:1985)

Universitet och högskolor

Håkan Westling

född 1928, professor emeritus, ordförande i Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning samt i Lunds universitetshistoriska sällskap. Tidigare professor i klinisk fysiologi i Lund 1967-1993, dekanus vid medicinska fakulteten 1977-82, rektor för Lunds universitet 1983-92. Westling har även varit styrelseledamot i UHÄ och ordförande i 1989 års högskoleutredning.

Göran Angsmark

född 1932, fil.lic. i statistik, akademisekreterare vid Lunds universitet. Tidigare lärare vid Statistiska institutionen i Lund och ett flertal administrativa tjänster vid Lunds universitet. Angsmark har haft ett flertal utredningsuppdrag inom utbildningsväsendet för UHÄ och Lunds universitet.

Göran Blomqvist

född 1951, fil.dr. och forskarassistent i historia vid Lunds universitet. Blomqvist har forskat om relationerna mellan universiteten och staten under 1800- och 1900-talen, och arbetar för närvarande med en komparativ studie kring universiteten i de nordiska länderna under efterkrigstiden.

INNEHÅLL

Högskolan i dag – 7 procent av den vuxna befolkningen	53
Grundläggande utbildning	54
Universitet och högskolor år 1945	54
En ny tid	55
Några huvuddrag i svensk utbildningspolitik	56
Utbildningsreformer under det gångna halvsekle	60
Några avslutande bedömningar	69
Forskarutbildning	71
Forskning som samhällsförändrande faktor	72
Forskarutbildningens omfattning blir en politisk fråga	74
Finansiering av högre utbildning och forskning	75
Statsliggarna för 1944/95 och 1994/95	75
Utvecklingen under 50 år	76
Extern finansiering av forskningen	78
Högskolornas ekonomiadministration	82
Styrning och organisation	82
Maktstrukturen är osedvanligt komplicerad	82
Bakgrund	83
Relationen mellan statsmakter och universitet	86
Det centrala ämbetsverkets förändrade roller	94
Lokal beslutsorganisation	96
Den enskilda universitetsläraren	97
Samverkan mellan högskolan och det övriga samhället	99
Högskolan och näringslivet	99
Samverkan med andra organisationer, främst landsting och kommuner	101
Värderingar och förslag	103
Högskolornas offentligrättsliga ställning och den politiska styrningen bör ändras	103
Lärarnas arbetssituation måste förbättras	106

Ekonomi- och redovisningssystemen måste ändras	107
Planhushållning passar inte i högskolan	108
Kalendarium över viktigare utredningar och beslut	110

Högskolan i dag – 7% av den vuxna befolkningen

Den statliga högskolesektorn består av tio universitet och högskolor med fasta forskningsresurser. Därtill kommer sju fristående konstnärliga högskolor samt 16 andra mindre och medelstora högskoleenheter. Vidare finns tre privata högskolor: Handelshögskolan i Stockholm, Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping. Bland vårdhögskolorna är 26 landstingskommunala och tre enskilda. Ett begränsat antal andra inrättningar har också viss examensrätt.

Det finns ungefär 270 000 studenter vid svenska universitet och högskolor. Under de senaste åren har intresset ökat för högre utbildning. Antalet nybörjare under ett läsår ligger kring 63 000. Läsåret 1994/95 var andelen ungdomar som före 21 års ålder hade påbörjat högskolestudier 24 procent, vilket innebär att andelen nästan fördubblats på fem år. Trots att utbildningskapaciteten under 90-talet har ökat med 50 procent, räcker inte studieplatserna till för alla som söker; man räknar med att en tredjedel av dem inte antas. Till de 270 000 studenterna kommer ca 18 000 svenskar som studerar utomlands samt 16 000 doktorander.

1994/95 avlades 33 500 examina i grundutbildningen, 1 520 doktorsexamina och 725 licentiatexamina. Dessa tal ökar, antalet doktorsexamina med nästan 70 procent under de senaste tio åren.

De anställda inom högskolesektorn gjorde 1994/95 ca 43 000 årsverken. Av dessa svarade lärarna och forskarna för 20 000, medan innehavarna av doktorandtjänster gjorde 6 000 årsverken. Det är oklart hur många människor som sammanlagt är anställda, men eftersom många arbetar deltid, har timanställning etc, omfattar personalen åtminstone 55 000 personer. *Det innebär att 360 000 människor på olika sätt är verksamma vid universitet och högskolor, dvs runt 7 procent av Sveriges befolkning i åldern 18-65 år.*

Statens totala utgifter för högskolesektorn uppskattas till 31,5 miljarder kronor för budgetåret 1994/95. Då är kostnaderna för studiestödet till de studerande inräknat. Sektorn är den tredje i storlek av statliga verksamheter. Forskningen och forskarutbildningen erhöll sammanlagt 13,9 miljarder kronor, varav 55 procent gick direkt till lärosätena i form av statliga fakul-

tetsanslag och andra statliga FoU-anslag. Återstoden kom från forskningsråd, andra statliga myndigheter, kommuner, lands-ting, företag o.s.v.

Ett intensivt arbete pågår med att utveckla system för kvalitetskontroll för grundutbildningen. Utformningen av dessa system varierar mellan olika lärosäten, vilket ger mångsidiga och intressanta erfarenheter för det fortsatta kvalitetsarbetet. Effektiviteten i grundutbildningen är sådan att mer än 80 procent av studenterna gör en godtagbar helårsinsats.

Internationella utvärderingar visar att svensk forskning i allmänhet har hög kvalitet och produktivitet. Svenska forskares vetenskapliga publicering har ökat under det senaste decenniet. Forskningens kvalitet kontrolleras vid doktorsdisputationerna, i de särskilda nationella utvärderingarna, när vetenskapliga arbeten publiceras i internationella tidskrifter, men också när svenska forskare engageras i internationella samprojekt. Kvalitetskontrollen utförs av oberoende ämnesspecialister och med en kontinuerlig och öppen diskussion av kriterierna. Något mindre än 2 procent av alla vetenskapliga artiklar i världen kommer från Sverige. I publicerade artiklar per miljon invånare ligger Sverige tvåa efter Schweiz och med god marginal före Danmark, Kanada och England.

Dagens svenska högskolesystem är således en stor, expanderande och framtidsinriktad del av den offentliga sektorn, med en omfattande och ständigt pågående kvalitets- och produktivitetskontroll.

Grundläggande utbildning

Universitet och högskolor år 1945

Vid andra världskrigets slut var antalet närvarande studerande vid universitet och högskolor i Sverige knappt 14 000. Av dessa deltog ca 9 300 i traditionell akademisk utbildning (vid universiteten i Uppsala och Lund, Stockholms och Göteborgs högskolor samt Karolinska institutet). Ca 4 600 läste vid fackhögskolor, bl.a. handelshögskolor och tekniska högskolor. Antalet nyinskrivna höstterminen 1946 var knappt 2 600, vilket utgjorde 2-3 procent av motsvarade årskull.

Studenterna vid universiteten och högskolorna utgjorde ett strängt begränsat urval, en elit om man så vill. Majoriteten av

dem tillhörde samhällets högre klasser i social och ekonomisk mening. Den avgörande formella behörighetsgrunden var avlagd studentexamen. Tillträdet var fritt till de filosofiska, juridiska och teologiska fakulteterna (med undantag för några laborativa ämnen). Vid fackhögskolorna och för medicinsk utbildning fanns antagningsbegränsning.

Den i egentlig mening akademiska utbildningen ägde rum inom de fyra traditionella fakulteterna, den filosofiska, den teologiska, den juridiska och den medicinska. De tekniska högskolorna, handelshögskolorna och övriga fackhögskolor hade tillkommit för att tillgodose utbildningsbehov av mera specificerat slag. Även utbildningen vid de teologiska, juridiska och medicinska fakulteterna kännetecknades av en uttalad yrkesinriktning. Det förbises ofta att detsamma i betydande utsträckning också gällde utbildningen vid de filosofiska fakulteterna, som till stor del var avsedd att förse realskolor och läroverk med lärare och därutöver – liksom utbildningen vid övriga fakulteter – skulle svara för nyrekryteringen av akademiska lärare och forskare.

Den akademiska världen var sluten och avgränsad. Även om högre utbildning och forskning hade en strategisk betydelse inom många samhällsområden, var de flesta människor föga informerade om vad som hände inom dessa verksamheter och opåverkade av dem i sina dagliga liv, såväl på arbetsmarknaden som på fritiden. Studentexamenskompetens var ovanlig för personer i arbetslivet och akademisk utbildning hade endast ett fåtal. Så hade det varit under lång tid.

En ny tid

Andra världskriget utgör den stora vattendelaren, inom den högre utbildningen liksom inom samhället i övrigt. Sveriges ställning i världen förändrades, ett nytt och växande internationellt beroende och samarbete kom till stånd. Den industriella utvecklingen tog fart och näringslivet kom efter hand att expandera i en takt som få initierade förutsåg under de första efterkrigsåren. Samtidigt påbörjades ett omfattande inre omvandlingsarbete. Folkhemstanken hade sitt ursprung i erfarenheterna från 1920- och 1930-talen och från krigsåren och utvecklades till vad som kom att kallas den svenska modellen. Inte minst inom utbildningsområdet kom utvecklingen att

präglas av begrepp som social förändring, välfärdsutveckling och jämlikhet.

Efter krigets slut tillsatte Kungl. Maj:t 1945 års universitetsberedning. Det var den första i en strid ström av utredningar, beredningar, arbetsgrupper, expertgrupper, enmansutredningar etc. som haft i uppgift att beskriva, analysera, värdera och lägga förslag om den högre utbildningen och forskningen i Sverige. Utbildningsområdet har väl i dessa avseenden inte avvikit från övriga samhällssektorer i landet, men är måhända ett särskilt gott exempel på det svenska utredningssystemet med dess grundlighet, allsidighet, noggrannhet och – ofta – långsamhet.

Samtidigt är det uppenbart att svensk utbildningspolitik efter andra världskriget kom att präglas av starka ideologiska synsätt och ambitioner. Detta förhållande var mindre påtagligt under den första tiden, men förstärktes efter hand. De omfattande utredningarna med sina breda kartläggningar och statistiska dokumentationer har fått motivera och rättfärdiggöra den fastlagda inriktningen och haft direkt betydelse väsentligen i fråga om utformningen av de planerade reformerna. Detta behöver inte innebära att utredningsmaterialet på ett otillbörligt sätt pressats av statsmakterna, men det politiska perspektivet har varit överordnat och styrande för beslutens övergripande innehåll. De utbildningspolitiska ställningstagandena har inte alltid varit självklara konsekvenser av förvärvade erfarenheter och av de utredningar som gjorts.

Några huvuddrag i svensk utbildningspolitik

Låt oss först ange några av huvuddragen i högskoleutbildningens utveckling efter andra världskriget och därefter mera kronologiskt kommentera de viktigaste utredningarna och reformbesluten.

Utbyggnaden av gymnasiet har varit styrande för det växande antalet studenter vid universiteten och högskolorna. Genomgående har det dessutom funnits en strävan att i övrigt vidga tillträdet till högre studier. Ursprungligen krävdes studentexamen från allmänt läroverk. Tekniskt gymnasium och handelsgymnasium gav dock tillträde till vissa utbildningar. Dispenser, där man bortsåg från vissa krav eller byggde på studentbetyg i ett begränsat antal ämnen, började införas. Folkskollärare fick under 50-talet möjlighet att komplettera med akademiska betyg i vissa ämnen för att kunna öka sin kompetens och bli behöriga

för lärartjänster i realskolan. Under senare år har utvidgningen av den behörighetsgivande utbildningen till att omfatta flertalet av gymnasieskolans linjer lett till ett växande antal sökande till högre studier.

Motiven för uppluckringen av de tidigare behörighetskraven var både arbetsmarknadsmässiga och sociala, liksom de var präglade av ett ideologiskt rättvise- och jämlikhetstänkande. Begreppet "begåvningsreserv" blev från slutet av 1950-talet ett nytt inslag i utbildningsdebatten, så som det tidigare varit i diskussionen kring gymnasiet utbyggnad.

Från många håll framfördes uppfattningen att universiteten måste demokratiseras, förändras från elitinstitutioner till utbildningsanstalter för hela folket. Ensidigt teoretisk skolning måste kompletteras med det praktiska livets erfarenheter, menade kritikerna. En väg var att hävda att den allmänna behörighet som bör krävas för universitets- och högskolestudier skulle kunna erhållas – och kanske väl så bra – genom yrkeslivserfarenhet och den mognad som följer av högre ålder. Så tillkom kriteriet att den som är 25 år och har 5 års yrkeslivserfarenhet – utan närmare specifikation – är behörig för högre studier. Från att från början ha varit en försöksverksamhet inom vissa utbildningsområden blev denna behörighetsgrund så småningom allmän inom den nya högskolan (med yrkeslivskravet sänkt till 4 år). Allmän, ospecificerad arbetslivserfarenhet blev vidare ett urvalskriterium vid antagning till utbildning med fler sökande än antalet platser.

Begreppet "återkommande utbildning" kom från 1970-talet att spela en viktig roll. Att varva studier och yrkesverksamhet blir naturligt då den snabba kunskapsmässiga, industriella och samhällsliga utvecklingen gör tidigare utbildning föråldrad. Fort- och vidareutbildning blir angelägna uppgifter för det allmänna utbildningsväsendet och inte endast för yrkeslivets organisationer. Dessa förändringar får konsekvenser för studieorganisationen och utbildningsinnehållet.

Under 1970-talet fördes allvarliga diskussioner om att göra arbetslivserfarenhet till ett krav för att få påbörja universitets- och högskolestudier. Motivet härför skulle vara att studenterna behövde insyn i det praktiska arbetslivets villkor som grund för sina teoretiska studier och att detta också var väsentligt ur allmän demokratisk och social synvinkel. För några utbildningar gjordes försök med krav på obligatorisk arbetslivserfarenhet, men på det hela taget föll förslagen härom. Det kan noteras att

när arbetslivserfarenhet kommit att tillgodoräknas har det nära nog undantagsvis varit ospecificerad sådan och inte gällt yrkeskunnande med direkt relevans för de avsedda studierna.

För det vidgade tillträdet till högre utbildning har geografisk spridning och inrättandet av nya högskolor varit viktigt. Närheten till utbildningsorten har erfarenhetsmässigt stor betydelse för presumtiva studenter. Den geografiska utbyggnaden av högskoleväsendet avgörs inte uteslutande på utbildningspolitiska premisser. Övergripande politiska motiv av skilda slag spelar stor roll. Det pågår en ständig diskussion om det från rent utbildningspolitisk synpunkt är motiverat med utbyggnaden av universitet och högskolor. Det gäller att väga fördelarna av en koncentration av intellektuella och materiella resurser, vilket ger högre effektivitet och slagkraft, mot önskemålen om mångfald, som ger upphov till fler impulser, skapar ett större kontaktnät utanför högskolan och engagerar fler personer. Spridningen av forskningsresurser och sambandet mellan utbildning och forskning är viktiga faktorer i dessa överväganden.

De formella möjligheterna att påbörja högre studier utnyttjas inte lika av alla medborgare. Även om åtgärder av det slag som angetts ovan är betydelsefulla är valet att läsa på universitet eller högskola för många människor ett svårt beslut. De ekonomiska konsekvenserna är en viktig faktor. Det gäller både bortfallet av inkomster från alternativ sysselsättning och de direkta levnads- och utbildningskostnader, som är förknippade med studierna (även om själva utbildningen kostnadsfri). Studiefinansieringen har varit och är en viktig och livligt diskuterad fråga. Olika modeller har tillämpats och statens utgifter har vuxit kraftigt under efterkrigstiden. Särskilda, mera gynnsamma arrangemang har prövats för vissa kategorier av studerande, vilka gör uppehåll i sin yrkesverksamhet.

En acceptabel studiefinansiering är en nödvändig men inte alltid tillräcklig förutsättning för studier på universitet eller högskola. Detta är en riskabel investering, som ungdomar från hem utan studietradition ofta inte vågar göra. Det innebär också ett slags klassöverskridande som många inte är psykologiskt förberedda för. *Snedrekryteringen till högskolestudier är ett välkänt förhållande.* På det hela taget har de åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med den kommit på skam. Efter en minskning fram till mitten av 1970-talet har någon ytterligare social utjämning inte inträffat: utjämningen tycks sammanfalla med en expansion inom den högre utbildningen (möjligen sker en ut-

jämning också under 90-talet). En bidragande faktor är sannolikt att det ekonomiska värdet av slutförda högskolestudier är mindre påtagligt till följd av den svenska löne- och skattepolitiken. Personer, för vilka högre studier inte är naturligt eller självklart, är mindre benägna för det risktagande som dessa innebär.

Parallellt med vidgningen av tillträdet till den högre utbildningen och integrerat i denna process har under efterkrigstiden bedrivits en aktiv politik för en likställighet mellan olika former av eftergymnasial utbildning. Det avgörande steget härvidlag togs genom 1977 års högskolereform, då all sådan utbildning sammanfördes i begreppet *högskolan* och fick en gemensam reglering. De akademiska kvaliteterna och den allmänna bildningssynen sköts i bakgrunden i avsikt att arbetsmarknadsanpassa högskoleutbildningen. Reformen innebar emellertid också att all högre utbildning enligt den nya definitionen skulle vila på vetenskaplig grund eller – som det ofta kom att kallas – vara forskningsanknuten. Det är uppenbart att för många av medlemmarna i den vidgade högskolefamiljen blev detta – till en början – mera en programförklaring eller uppfordrande ambition än en verklighet.

Vi sammanfattar efterkrigstidens tillväxt av grundutbildningen med några siffror.

Tabell. Antal studenter 1945-1995

<i>År</i>	<i>Antal</i>
1945	13 800
1950	16 400
1960	37 000
1965	68 700
1970	120 000
1975	110 000
1980	158 000
1985/86	185 000
1990/91	203 000
1994/95	270 000

Till flertalet utbildningar var antagningen inte spärrad före högskolereformen 1977. Politikerna valde att *utlokalisera* högre utbildning geografiskt för att ta emot de växande skarorna inom de filosofiska fakulteterna. I övrigt expanderade de etablerade

lärosätena fritt. Antalet studenter mer än tredubblades under 1960-talet, men sedan följde en avmattning. Uppgången mellan 1975 och 1980 beror på att det högskolebegrepp som trädde i kraft 1977 även omfattade en rad utbildningar som var kortare än tre år.

Under 80- och 90-talen har den svenska politiken förenat föreställningen om ett massuniversitet med en antagningsbegränsning. Under 1980-talet ökade antalet sökande till akademiska studier. Antalet utbildningsplatser steg dock inte i samma takt, så systemet blev mera selektivt än tidigare, dvs. den enskildes möjlighet att få studera minskade statistiskt sett. Staten har dock ökat antalet platser under 90-talet. Antalet studenter 1994/95 är praktiskt taget 20 gånger så stort som 50 år tidigare. Sedan 80-talets mitt är ökningen 50 procent.

Utbildningsreformer under det gångna halvsekle

I det följande gör vi en kronologisk genomgång av viktigare förslag och beslut på grundutbildningens område under senaste femtio åren. Det blir därvid även tillfälle att belysa reaktionerna inom universiteten och högskolorna och beslutens konsekvenser för arbetet inom dessa.

Tillströmningen till högre studier var ingen central fråga för 1945 års universitetsberedning. Tanken på spärr till högre studier uppmärksammades, men avvisades. Antalet elever i realskolor och gymnasier kunde förväntas öka som följd av 1940-talets växande födelsekullar och en efter hand större benägenhet att fortsätta med gymnasiestudier. Detta krävde insatser inom lärarutbildningarna. Bland de åtgärder som vidtogs var att på vissa villkor ge nya grupper – folkskollärare, läroverksingenjörer, personer med partiell gymnasieutbildning – tillträde till universitet och högskolor. Det kunde på goda grunder antas att många som tillhörde dessa grupper var väl lämpade för högre studier. Detta var viktiga och välmotiverade vidgningar av tillträdet till akademisk utbildning som kunde genomföras utan egentliga förändringar av den högre utbildningens innehåll och organisation.

Efterkrigstidens Sverige kom att präglas av en snabb utveckling på alla samhällslivets områden. Produktionen och handeln växte och landets befolkning kunde glädjas åt ett kraftigt ekonomiskt uppsving. Optimismen inför framtiden var stor. Sam-

tidigt fanns många brister, inte minst av infrastrukturellt slag. Bl.a. framstod utbildningskapaciteten i landet som otillräcklig.

Utbildning för det starka samhället

En framtida lyckosam utveckling krävde en allmän höjning av kunskapsnivån hos befolkningen: detta var en av förutsättningarna för det starka samhälle som vi ville bygga i Sverige. Industrin och förvaltningen behövde i ökad utsträckning akademiskt utbildad personal, både grundutbildade och forskarutbildade. Med det ökade välståndet kunde berättigade krav på en mera allmän bildningshöjning tillgodoses. Utbyggnaden av det allmänna skolväsendet förutsatte ett ökat antal lärare på olika nivåer. Till detta kom den kraftiga ökningen av antalet gymnasier och presumtiva universitets- och högskolestuderande som skulle bli följderna av 1940-talets stora födelsekullar.

Med denna verklighetsbild som bakgrund tillsattes *1955 års universitetsutredning*. Dess uppdrag var omfattande. Med den reformering av den högre utbildningen och forskningen som förutsågs var en fullständig översyn av densamma angelägen. Utredningen överlämnade sitt första betänkande 1957 och sitt sjunde och sista 1963. Beslut med anledning av utredningens förslag fattades successivt av riksdagen.

Till de viktiga frågorna för universitetsutredningen hörde grundutbildningens tillväxt och finansiering samt dess bedrivande. Därvidlag stod de filosofiska fakulteterna i centrum. Flera av de mera yrkesinriktade akademiska utbildningarna hade varit föremål för särskilda utredningar. Som ett exempel på hur svårt det är att i skeden av stora förändringar göra tillförlitliga prognoser kan citeras följande ur utredningens direktiv: "Mot bakgrunden av det siffermaterial, som föreligger, samt med beaktande av de ökande ungdomskullarna, en väntad fortsatt expansion på skolans område och olika rekryteringsfrämjande åtgärder torde man på 1960-talet kunna räkna med ett studentantal på minst 30.000 – omkring 1965 förmodligen betydligt högre." Det faktiska antalet närvarande studerande vid universitet och högskolor kom att bli drygt 37 000 höstterminen 1960 och drygt 68 000 höstterminen 1965.

Bland utredningens förslag och på dessa grundade beslut vill vi nämna följande. Trots prognoserna om en kraftig ökning av antal behöriga sökande avvisade regeringen och riksdagen – liksom utredningen – tankarna på en generell spärr till de filo-

sofiska fakulteterna (flera naturvetenskapliga ämnen hade dock sedan tidigare antagningsbegränsning på grund av sin laborativa karaktär). Behovet av människor med kvalificerad utbildning ökade, men "det växande intresset för utbildning har även en rent allmänmännisk bakgrund", som det hette i regeringens proposition år 1960 i frågan, där det också slogs fast: "Det framstår som något självklart att alla människor utan hänsyn till skiftande ekonomiska förutsättningar ska ha samma rätt och samma yttre möjligheter till utbildning." För att möta de resursmässiga konsekvenserna av detta ställningstagande infördes vid de filosofiska fakulteterna från och med 1958 den s.k. *automatiken*, ett system enligt vilket tilldelningen av medel till institutionerna styrdes av det faktiska antalet studenter.

Automatiken medförde en förändring av det administrativa arbetet vid institutionerna och i kontakterna mellan dessa och den centrala universitetsadministrationen. Man kan kanske säga att den innebar ett avgörande steg i den institutionernas byråkratisering som efter hand blivit allt mer omfattande. Utan att närmare gå in på den tekniska utformningen kan sägas att automatiken under sin tillvaro genomgick en väsentlig förenkling, genom vilken ett komplicerat samspel med universitetskanslersämbetet ersattes av ett mera decentraliserat system med lokala beslutsbefogenheter. Automatiken var en utmärkt lösning på ett stort problem; tilldelningen av resurser skedde – åtminstone sedan systemet genomgått förenklingar – smidigt och antagningsbegränsningar kunde undvikas. En rimlig bedömning är vidare att de tilldelade medlen på det hela taget kunde anses tillräckliga för ändamålen.

Ett allvarligt problem – som var följden av det fria tillträdet och automatiken – var länge bristen på kompetenta lärare i de ämnen, som under andra hälften av 1960-talet och under 1970-talet fick ta emot de stora mängderna av studenter. På förslag av 1955 års universitetsutredning inrättades från 1958 ordinarie tjänster som universitetslektor med ansvar för den grundläggande utbildningen, samtidigt som professorerna inom de berörda fakulteterna i huvudsak frigjordes för forskning och forskarutbildning. Konsekvenserna av denna tudelning har diskuterats alltsedan dess, även om dess karaktär efter hand förändrats. Tillsammans med anslagssystemets utformning har den inneburit en gränsdragning mellan universitetets och högskolornas två huvuduppgifter, som har få motsvarigheter i den internationella akademiska världen. Men för grundutbildningen innebar uni-

versitetslektoraten en kvalitetsgaranti, även om verkligheten inte alltid kunde leva upp till ambitionerna.

Förekomsten av tjänster garanterade inte alltid kompetenta sökande. De nya universitetslektoraten fick ofta tillsättas med icke behöriga personer på tidsbegränsade förordnanden. Även andra provisoriska lösningar fick tillgripas. När undervisningsläget var som mest pressat kunde det inträffa att studenter som läste eller just klarat av två betyg undervisade ettbetygsstudenter och att trebetygsstudenter på motsvarande sätt undervisade tvåbetygsare, medan de som just börjat sina forskarstudier gav kurser på trebetygsnivån. Föreläsningar anordnades i biografier och samlingslokaler. På något sätt fungerade det, entusiasmen bland studenter och yngre lärare var ofta stor och de ogynnsamma förutsättningarna inspirerade till stordåd. Det sätt på vilket universiteten och högskolorna klarade den väldiga studentexpansionen på 1960- och 1970-talen är ett gott exempel på den flexibilitet och kompetens som de besitter.

Det är intressant att notera att när utbildningsministern 1963 i en proposition återkom till utbildningen vid de filosofiska fakulteterna avvisades ånyo tanken på en spärr till dessa. Trots den oro som den kraftiga tillströmningen kunde medföra underströks värdet av valfrihet för den enskilde i välfärdssamhället. Samma år tillsattes ytterligare en utredning, 1963 års universitets- och högskolekommitté (U 63) med uppgift att lägga förslag till det fortsatta utbyggnadsprogrammet inom utbildningsområdet. Dess arbete ledde till inrättandet av medicinsk och teknisk utbildning och forskning i Linköping samt till fyra universitetsfilialer i Örebro, Växjö, Karlstad och Linköping, knutna till universiteten i Uppsala, Lund, Göteborg och Stockholm respektive. Härigenom tillskapades ytterligare kapacitet för utbildning vid de filosofiska fakulteterna, samtidigt som den geografiska spridningen reellt innebar ett vidgat tillträde för nya studentgrupper.

Besluten med anledning av förslagen från U 63 innebar att införande av spärr till de filosofiska fakulteterna ännu en gång kunde undvikas. Däremot diskuterades i kommittén olika åtgärder för att effektivisera utbildningen och öka genomströmningen. Till dessa hörde införande av treterminssystem och skiftutbildning, skärpning av reglerna för deltagande i undervisning och examination samt införande av en spärregel vid otillräckliga studieresultat eller en maximal tidsgräns för avläggande av examen. Departementschefen tog i propositionen fasta på

tankarna om en fastare organisation av den grundläggande utbildningen inom de filosofiska fakulteterna. Hur detta skulle genomföras överlämnades till universitetskanslersämbetet, som våren 1966 tillsatte en arbetsgrupp UKAS, Universitetskanslersämbetets arbetsgrupp för fasta studiegångar.

UKAS var en tjänstemannaberedning, vars arbete till en början skedde under begränsad kontakt med universiteten och högskolorna. För den detaljerade utformningen av studieplaner och undervisningsplaner engagerades efter någon tid ett 70-tal ämnesexperter. Arbetsgruppens förslag, som presenterades i februari 1968 med avsikt att förverkligas nästföljande hösttermin, innebar i korthet följande.

Utbildningen vid de filosofiska fakulteterna skulle organiseras i 35 olika utbildningslinjer, var och en bestående av två avdelningar, normalt omfattande fyra respektive två terminers studier. Varje utbildningslinje skulle innehålla studiekurser inom minst två ämnesområden. Den första avdelningen föreslogs vara gemensam för alla studerande på linjen, medan den andra avdelningen skulle ge möjlighet till valfrihet. Den studerande skulle följa linjens olika delar i en fast studiegång. Den som avslutat sin linje skulle kunna ges tillstånd att läsa ytterligare en eller flera kurser. Ett komplicerat system föreslogs för att garantera att den som påbörjade en ny studiekurs hade klarat av större delen av tidigare påbörjade studier. Vidare skulle studenter med otilfredsställande studieresultat kunna avstängas från studierna. Universitetskanslersämbetet skulle fastställa utbildningsplaner för alla linjer och studieplaner för alla studiekurser i de föreliggande ämnena. Dessa planer skulle sålunda vara gemensamma för alla berörda universitet och högskolor.

Reaktionen mot förslagen från UKAS blev kraftfull inom universitet och högskolor, bland lärare och studenter. Ersättandet av de tidigare fria studierna vid de filosofiska fakulteterna med en långtgående detaljreglering samt formerna för förslagets presenterande innebar ett uppseendeväckande avsteg från det traditionella sättet att bedriva reformarbete på den högre utbildningens område. Institutioner och lärare fick kännedom om planerna först då ämnesexperterna presenterade de färdiga förslagen. Skulle dessa som avsett genomföras till läsåret 1968/69 gavs liten tid till diskussion.

UKAS förslag kom i tiden att sammanfalla med studentrevolten. Det blev en idealisk måltavla för attackerna mot samhällets styrning och byråkratisering av utbildningen. Den våld-

samma debatten ledde till att genomförandet sköts upp ett år och att utformningen av systemet med fasta studiegångar sågs över under tiden. Den studieorganisation som genomfördes från läsåret 1969 kom att informellt kallas PUKAS (P som i Palme).

1969 års studieorganisation vid de filosofiska fakulteterna föll i mycket tillbaka på förslagen från UKAS. Regleringen blev dock mindre långtgående och ett större lokalt inflytande på utbildningens innehåll möjliggjordes. Antalet utbildningslinjer begränsades till 18 och uppbyggnaden av dem blev mindre fast. Efter ansökan från en enskild student kunde s.k. särskild utbildningslinje med visst fastställt innehåll inrättas. Ett uttryck för utbildningsplaneringen på nationell nivå var att UKÄ fastställde s.k. normalstudieplaner för alla studiekurser inom filosofiska fakulteternas ämnen. De tidigare betygsnivåerna avskaffades och ett poängsystem infördes, innebärande att ett läsårs heltidsstudier motsvarade 40 poäng. Ett kontrollsystem för att motverka att studenter med rester från tidigare studiekurser påbörjade nya studiekurser inrättades (träskelregler), liksom en skyldighet för utbildningsnämnden att pröva rätten till fortsatt undervisning för studenter med otillfredsställande studieresultat.

Nya tjänster som utbildningsledare och studievägledare inrättades med uppgift att planera och kontrollera utbildningen, följa upp studieresultat, bistå och rådge studenter etc. Ämneskonferenser anordnades i regi av UKÄ för att garantera den nationella samordningen när normalstudieplanerna fastställdes.

Universitetens utbildningsnämnder, förvaltningar och institutioner, för att inte tala om studenterna, pålades ett enormt administrativt arbete i samband med kontrollen av att träskel- och avstängningsreglernas följdes. En omfattande byråkratisk apparat byggdes upp för infordrande av handlingar, granskning av studieresultat, prövning av dispensansökningar m.m., vilket krävde ständiga sammanträden i för ändamålet tillskapade utskott. Till detta kom inrättandet av särskilda utbildningslinjer och kontrollen av att de följdes. Det är ingen överdrift att säga att allt detta arbete hade föga värde och att resultaten inte stod i någon rimlig proportion till insatsen. De uppföljningar som gjordes lokalt och genom UKÄ visade att få studenter blev avstängda och att träskelreglerna i praktiken hade begränsad betydelse. Den ökade studiedisciplin som måhända åstadkoms kunde ha stimulerats på annat sätt och bestämmelsernas för-

budskaraktär rimmade dåligt med det samtidiga understrykandet av studievägledningens betydelse.

Universiteten i det kollektiva samhället

Ungefär samtidigt som UKAS lade fram sina förslag och den våldsamma utbildningsdebatten började rasa tillsatte chefen för utbildningsdepartementet 1968 års utbildningsutredning (U 68). Tillströmningen av studenter till universiteten hade fortsatt att växa under 1960-talet. Det blev svårare att slå vakt om principen att det skulle finnas en stor sektor med fritt tillträde. Men det var väsentligen andra motiv som kom att styra den utbildningspolitik som nu tog form.

Under 1960- och 1970-talen ökade politikens betydelse och samhällets makt. Framstegsoptimismen var stor, men också tron på möjligheterna att genom långsiktig planering skapa den framtid som människorna förutsattes eftersträva. Samhällets institutioner och de stora organisationerna skulle gemensamt se till att medborgarnas ambitioner och ideal förverkligades. Demokratisering, välfärdsutveckling och verklig jämställdhet skulle garanteras. Detta kunde endast åstadkommas genom lösningar, som var politiskt beslutade och planmässigt genomförda. Det blev de stora systemens tid.

Utbildningspolitiken blev ett viktigt instrument i omdaning av samhället. Den kunde påverka utvecklingen för lång tid framåt och sågs som ett medel för aktiv förändring. U 68:s uppdrag var att göra en allsidig utredning av det eftergymnasiala utbildningssystemet. Direktiven var omfattande. Värt att notera är att uppdraget avsåg den grundläggande utbildningen i dess helhet, medan forskning och forskarutbildning inte skulle behandlas. Som ledamöter utsågs fyra högre statstjänstemän, nämligen statssekreteraren i utbildningsdepartementet och tre generaldirektörer. Vidare tillsattes tre referensgrupper, varar en med företrädare för utbildningsväsendet. Formen för utredningsarbetet innebar ett brott mot tidigare praxis. Detta var uppseendeväckande och väckte stark kritik från många håll, inte minst från universiteten och högskolorna, från lärare och studenter.

U 68:s huvudbetänkande avgavs i januari 1973. Under arbetets gång hade publicerats ett antal delutredningar och debattskrifter, och en del av utredningen initierade försöksverksamheter hade satts i gång. Efter remissbehandlingen sågs ärendet över

av en ny utredning, U 68-beredningen. Regeringen lade en principproposition i frågan våren 1975, varefter en organisationskommitté fick i uppdrag att konkretisera en rad frågor och skriva förslag till författningstexter.

Den slutliga propositionen i frågan lades fram i februari 1977. Då hade ett regeringsskifte ägt rum. En borgerlig utbildningsminister fick uppgiften att signera det dokument för den framtida utbildningsplaneringen, som i så hög grad präglades av socialdemokratisk ideologi och grundsyn. Men den partipolitiska debatten hade inte varit särskilt hård, även om det fanns en betydande olust inom stora delar av borgerligheten. Den starka kritiken kom från den akademiska världen.

Vi ger här en sammanfattning av huvuddragen i 1977 års högskolereform. All eftergymnasial utbildning likställdes i formell mening och inordnades under ett gemensamt begrepp, *Högskolan*. Beslutet byggde på önskemålet att kunna utforma och kontrollera ett nationellt system för högre utbildning, att åstadkomma ett slags *intellektuell planhushållning*. Detta system omfattade utbildningsstrukturen, arbetsformerna, utbildningarnas innehåll, antagningen men även kvalitetsbegreppet, vilket i stor utsträckning definierades som samhällsrelevans. Utbildningspolitikens ställning underströks genom att riksdagen stiftade en högskolelag, som bl. a. angav en rad allmänna samhällsmål för verksamheten. En lång rad nya högskolor enbart för grundläggande utbildning inrättades; bl.a. blev de tidigare universitetsfilialerna självständiga högskolor. I princip skulle all grundläggande högskoleutbildning yrkesinriktas och utbildningen ske på utbildningslinjer, tillhörande någon av fem yrkesutbildningssektorer, vilket blev den nya indelningsprincipen. Fakultetsanknytningen försvann, vilket ytterligare försvagade sambandet mellan utbildning och forskning.

Allmän antagningsbegränsning infördes till högre studier med centrala detaljerade beslut om antagningstal för olika orter och utbildningar. Sverige fick en nära nog unik kombination av massuniversitet och antagningsbegränsning. Studenternas medelålder ökade, och för vissa av gymnasiets årskullar minskade möjligheterna att studera vidare. Det senare var ett avsteg från den tidigare centrala principen att chanserna till högre utbildning över tid ska vara lika. Nya och vidgade antagnings- och urvalsregler infördes (dessa frågor hade utretts i särskild ordning parallellt med arbetet i U 68). Den institutionella organisationen förändrades i grunden. För en linje eller grupp av linjer

inrättades planerings- och ledningsorgan kallade linjenämnder med representation för lärare, studenter och yrkeslivet. Fakulteterna och deras organ fick ansvar endast för forskning och forskarutbildning. I högskolestyrelserna ingick bl.a. representer för kommuner och landsting. Landet indelades i sex högskoleregioner, ledda av regionstyrelser, i vilka företrädarna för s.k. allmänna intressen var ungefär två tredjedelar.

Vi har konstaterat att reformen trots allt tillkom under jämförelsevis bred politisk enighet. Det missnöje som fanns kanaliseras inte i en högljudd opinion. Kritiken var tydligast bland lärare och studenter, men inte heller bland dessa var bilden entydig. Reformens jämställdhetsprofil kunde tänkas appellera till mera revolutionärt sinnade studenter, men dessa såg den främst som ett uttryck för det korporativa samhällets sammanmältning av maktintressen för att effektivt kunna styra massorna. Studenterna i allmänhet vände sig mot tvånget i studieuppläggnings och mot att tillträdet till de filosofiska fakulteterna inte längre var fritt. För många professorer kunde det vara lockande att helt kunna ägna sig åt forskningen och slippa ansvaret för den allt mer kaotiska grundutbildningen. Universitetslektorer och studierektorer för grundutbildningen kunde höja sin status genom att de fick ett ökat inflytande på utbildningen. Genom att de kunde hävda sina och sina institutioners intressen växte deras engagemang och förändrades måhända deras allmänna inställning till reformen. Stämningarna på universiteten under de första åren av 1980-talet präglades i överraskande grad av acceptans eller anpassning, och endast delvis av uppgivenhet.

Reaktion och omprövning

Den livligast diskuterade frågan – inte minst bland studenterna – var kanske utbildningens organisation i utbildningslinjer samt dessas yrkesinriktning och dimensionering. Det var därvid utbildningen inom de tidigare filosofiska fakulteternas område som avsågs. Inom övriga fakulteter, liksom inom tidigare icke-akademiska utbildningar, var yrkeskaraktären mer eller mindre självklar. En uppluckring kom så småningom till stånd genom att lokala linjer inrättades och genom att studenterna i större utsträckning komponerade egna utbildningar genom kombinationer av s.k. fristående kurser. De formella förutsättningarna för en mera flexibel studieorganisation förbättrades efter hand.

Stor uppmärksamhet väckte en artikel av den socialdemokratiska idédebattören och Uppsaladocenten i statsvetenskap Sverker Gustavsson i tidskriften *Tiden* 1982. Han talade om "den avintellektualisering av grundutbildningen som fortgår" och vände sig mot att "vägledande för arbetet med högskoleutbildningens innehåll inom humanistisk, natur- och samhällsvetenskaplig fakultet har under senare år varit att på sikt utrota de internationellt etablerade ämnena och ersätta dem med en indelning grundad på samhälleliga behov." När Sverker Gustavsson senare blev statssekreterare i utbildningsdepartementet fanns anledning att förvänta en snabb översyn av den rådande studieorganisationen, men denna blev mera försiktig och långsam. Dock återinrättades filosofie kandidatexamen år 1986 och i 1990 års budgetproposition framhölls behovet av förbättringar i linjesystemet, även om detta bedömdes som i huvudsak ändamålsenligt. Därefter gick det snabbt. Nästa år beslöts bl.a. att linjesystemet skulle upphöra den 1 juli 1993 och att en ny examensordning skulle inrättas. Yrkesutbildningssektorerna skulle försvinna och ett gemensamt anslag för all grundläggande utbildning tilldelas de enskilda universiteten och högskolorna, vilka därtill skulle få ett vidgat ansvar för utbildningsplaneringen.

1977 hade det varit en nytilträd borgerlig regering som fick sjösätta en på socialdemokratisk grund utformad högskolereform. Efter 1991 års val fick en borgerlig regering ta över och fortsätta ett förändringsarbete som de politiska motståndarna inlett, även om det i mycket var i konflikt med tidigare socialdemokratisk uppfattning. Arbetet bedrevs i huvudsak inom departementet och genom mer eller mindre formella kontakter med högskolevärlden. En departementspromemoria, "Fria universitet och högskolor", presenterades i januari 1992, remissbehandlades och låg till grund för propositionen "Universitet och högskolor – frihet – för kvalitet" i juni 1992. Därmed var grunden lagd för 1993 års högskolereform.

Några avslutande bedömningar

Vi har sett hur utvecklingen inom den högre utbildningen under efterkrigstiden speglar samhällsutvecklingen i stort. Under 1950- och 1960-talen skedde en snabb tillväxt inom en i allt väsentligt oförändrad organisatorisk ram. Nya enheter tillkom och befintliga byggdes ut, men allt skedde inom i stort sett

samma regelverk, som det kom till uttryck i gällande universitetsstatuter och examensstadgor. Satsningen på högre utbildning och forskning var en viktig förutsättning för landets tillväxt och med ökningen av antalet utbildningsplatser fick nya grupper av kompetenta ungdomar tillträde till gymnasium och högskola. Inom det politiska livet talade man om det starka samhället, som skulle ge lika möjligheter för medborgarna att inom ramen för sin förmåga förverkliga sina ambitioner.

1977 års högskolereform och utredningsarbetet som föregick denna är, som vi sett, ett uttryck för förskjutningar i samhällsvärderingarna åren före 1970 och under det följande årtiondet. Det starka samhället övergick till, om man så vill, det kollektiva samhället.

Vid en bedömning av 1977 års högskolereform är det viktigt att hålla isär dess olika delar. Många utbildningar utanför det akademiska området har sedan 1977 genomgått en väsentlig kvalitativ förnyelse. Kontakterna mellan olika utbildningsområden har ökat. Begreppet forskningsanknytning har etablerats och även om det ofta stått för ganska diffusa tankar har det så småningom i många fall kunnat fyllas med ett konkret innehåll. Ett fördjupat samarbete har kommit till stånd mellan högskolan och närings- och samhällslivet. En väsentlig komponent är det vidgade studentinflytandet med representation för studenterna i högskolans organ. Genom de nya högskolornas tillkomst har utbildningsmöjligheterna spritts till nya medborgargrupper. Fort- och vidareutbildning har stimulerats.

Det är uppenbart att det vid övergången mellan 60- och 70-talen fanns ett behov av en bred översyn av den högre utbildningens innehåll och organisation i framtiden. Om detta råder ingen oenighet. Men kunde inte detta arbete ha åstadkommit med flexibla och differentierade medel i stället för i form av en total, allt omfattande omdaning? De rådande politiska förhållandena tillät måhända ingen annan väg. Den traditionella universitets- och högskolevärlden – akademisk utbildning och forskning, om man så vill – skulle tvingas in i en ”demokratisk” organisation, präglad av likriktning. Regionstyrelserna var kanske i många avseende ett stöd vid uppbyggnaden av de nya högskolorna, men när deras uppgift var att planera och samordna den grundläggande högskoleutbildningen inom hela högskoleregionen, alltså även för det i regionen befintliga universitet som svarade för den helt dominerande delen, blev konsekvenserna parodiska, såväl innehållsmässigt som med tanke på

den sanslösa byråkrati som byggdes upp för ändamålet. Ett annat exempel är avskaffandet av de traditionella examensbegreppen inom de filosofiska fakulteterna. Filosofie kandidatexamen ersattes sålunda med en uppsjö av examina av typen "högskoleexamen på x-linjen". Benämningen universitet var för många suspekt. Över huvud taget kan bristen på förståelse för de traditionellt akademiska utbildningarnas särdrag och för de skador som de åsamkades i efterhand synas förvånande.

Högskolereformen 1977 innebar att svensk högre utbildning, med ett regleringssystem som var unikt, avlägsnade sig från flertalet andra västländers. Paradoxalt nog fanns utomlands bland många akademiska lärare och andra ansvariga nästan en avundsjuke mot den svenska förmågan att genomföra – och tolerera – ett totalreglerat system, vilket åtminstone vid första påseendet verkade ändamålsenligt.

Avregleringen inom högskolan under de senaste tio åren var återigen ett led i en pågående samhällsförändring. Det har vuxit fram en misstro mot de stora systemen och mot de allomfattande lösningarna. Mångfald har blivit ett nyckelord. Samhällets utveckling anses bäst främjas genom att stödja kompetens och initiativförmåga med differentierade åtgärder. Decentralisering och lokal beslutanderätt är därvid viktiga medel.

1993 års reform genomfördes under betydande politisk enighet. Det finns inslag i dagens utbildningspolitik där det råder starka motsättningar, och det finns efter det nya regerings-skiftet tecken på en återgång till tidigare centralistiska synsätt liksom inom andra delar av politiken. De nuvarande principerna för grundutbildningen ligger dock förhoppningsvis fast.

Forskarutbildningen

Relationen mellan staten och forskarsamhället har förändrats från grunden sedan 1945. Man brukar säga att samhället har förvetenskapligats, och vetenskapen församhälleligats. Antalet publicerade forskningsresultat har vuxit exponentiellt, och nästan lika starkt har antalet forskare ökat. Forskningen har kommit att betraktas som den dynamiska faktorn i samhällsförändringarna. I och med att forskningen blev ett viktigt politiskt område, blev också forskarutbildningen (och forskarkarriären) ett område där staten tog ansvar för utformning och finansiering.

En kort tillbakablick! *Under mellankrigstiden var inte tillgången till, eller bristen på, forskare en politisk fråga.* Den "forskarutbildning" som fanns var informell och en personlig angelägenhet för professorn; ett mästare-lärlingsförhållande rådde. Det var inte aktuellt att skapa en formell forskarutbildning med kurser, handledning och ett "övervakat" avhandlingsarbete. Den utbildning av forskare som fanns skulle förse universiteten med nya lärare, därefter förse bestämda yrkesområden (läroverkslektorer, överläkare) med kvalificerad arbetskraft. Statens aktiva intresse kom till uttryck i besluten att inrätta professorer, förhållandevis många inom det humanistiska området. *Forskning uppfattades i stor utsträckning som en kulturell aktivitet, knuten till professorernas verksamhet.*

Forskning som samhällsförändrande faktor

Nedslag av ett förändrat synsätt möter oss i 1945 års universitetsberedning, som talade om att professorerna borde få mera tid för att handleda sina doktorander. Debattläget förändrades: föreställningarna om det vetenskapsbaserade samhället blev utomordentligt starka. Ett citat från 1955 års universitetsutredning belyser stämningens läge:

"Om vi får leva i fred, lovar oss teknikens män ett nästan nytt samhälle inom loppet av några decennier. Nationalekonomerna räknar samtidigt med att i detta nya samhälle standarden mycket väl kan bli dubbelt så hög som den vi nu har."

Historisk forskning om detta skede visar att universitetens forskare fick helt nya samhällsuppgifter. Det var inte längre tillräckligt att hålla den internationella nivån uppe i något vagt kulturellt syfte. Forskarna hade ansvar för att produktionen av ny kunskap blev en förändringsfaktor, som inte enbart åstadkom ett rikare, utan ett lyckligare samhälle. Genom att öka andelen forskarutbildade skulle Sverige kunna hävda sig i den internationella konkurrensen.

Eftersom svensk forskning ansågs ha halkat efter internationellt sett blev universitetens kapacitet en kärnfråga: hur kunde man rekrytera forskarbegåvningarna? Eftersom antalet studenter ökade, minskade professorernas möjligheter att forska. 1955 års universitetsutredning föreslog att professorerna skulle kon-

centrera sin undervisning till de högre stadierna, en förändring som utredningen räknade med skulle stärka forskarutbildningen. Rekryteringsbasen skulle vidgas genom förbättrade assistent- och amanuens tjänster samt licentiat- och doktorandstipendier.

Universiteten tog de första stegen på vägen mot kollektiva forskningsmiljöer. 1964 års universitetsstadga gav för första gången "institutionen" en formell ställning som samlingsplats för lärare och doktorander.

I början av 60-talet började forskarutbildningens innehåll att behandlas som en politisk fråga och ett samhällsproblem. Att granska forskarutbildningen och forskarkarriären blev huvuduppgiften för 1963 års forskarutredning. Frågorna hade debatterats flitigt, och också vid universiteten fanns en stark opinion för en ny, förkortad och enhetligt utformad forskarutbildning. Avsikten var att effektivisera forskarutbildningen på ett sådant sätt att den inte enbart tillgodosåg universitetens behov av nya lärare, utan också producerade vetenskapliga experter, problemlösare, som var redo att ta itu med olika konkreta uppgifter i samhället.

De problem som utredningen behandlade, och som framhölls i de politiska besluten 1969, var genomströmning och effektivitet. Liksom inom grundutbildningen räknade man med att genom organisatoriska åtgärder kunna bemästra problemen: handledning och lagarbete var nyckelorden i den nya utbildningen. Birgitta Odéns undersökningar visar att statsmakterna frångick utredningen på två väsentliga punkter, båda delvis eftergifter åt opinionen i remissvaren. Forskarutbildningen dimensionerades inte, utan institutionerna fick fortsätta att fritt antaga doktorander. Inte heller byggdes aspirantstadiet i form av tjänster som forskarassistenter ut.

Utvärderingarna visar att flera av reformmålen 1969 inte har nåtts. Studietiderna är fortsatt långa inom flertalet fakulteter, och examensåldern i slutet av 80-talet var högre än 15 år tidigare. I reformbeslutet 1969 fastslogs att de kvantitativa fordringarna på en doktorsexamen skulle minska: avhandlingarna skulle vara gesällarbeten, inte mästarprov. Det nya synsättet grep in i vetenskapen och har haft svårigheter att vinna gehör. En konsekvens av att aspirantstadiet inte har byggts ut är att avhandlingens kvalitet avgör forskarens utsikter inom den akademiska karriären. Forskarutbildningen har också förändrats till följd av att den i åtskilliga ämnen inte enbart rekryterar studenter som

nyligen avlagt grundexamen, utan också personer som redan är inne i, eller har avslutat, en yrkeskarriär.

Forskarutbildningens omfattning blir en politisk fråga

Dimensioneringen har fortsatt att intressera de politiska beslutsfattarna. Forskarutbildningsutredningen (FUN, 1977) hade i uppdrag att utarbeta ett system för total dimensionering. Man oroade sig för en överbefolkning inom forskarutbildningen. Antalet doktorander hade nämligen ökat under 60-talet från 3 200 till 12 400. FUN trodde att en intellektuell planhushållning var möjlig, en dimensionering som skulle skapa balans mellan tillgången på forskarutbildade, arbetsmarknadens behov samt de studerandes önskemål att få gå igenom utbildningen. Förhållandena ändrades emellertid snabbt. I den första forskningspolitiska propositionen (1979) fruktade regeringen för en framtida brist på forskarutbildade. Under 70-talet hade det dessutom blivit alltmera uppenbart att doktoranderna svarade för en betydande del av svensk forskning, och att de hade en central uppgift för att förnya forskningen.

Dimensioneringsresonemangen återkommer under 90-talet, nu i samband med statsmakternas beslut att fördubbla examinationen till år 2000. Föreskrifterna om antagningsbegränsning ändrades 1988. Tidigare hade antalet fått begränsas om det var "oundgängligen nödvändigt", men från 1988 får endast så många antas som "kan erbjudas godtagbara villkor i fråga om handledning och studievillkor i övrigt."

Våren 1996 föreslog regeringens utredare att politiska beslut ska avgöra den totala dimensioneringen av forskarutbildning, ett väsentligt inslag i en mera offensiv politik på universitetsområdet. Tidigare under 90-talet hade även möjligheten att använda ekonomisk styrning diskuterats, t.ex. i form av aktivitetsrelaterade fakultetsanslag. Politikerna avstår dock fortfarande från att styra forskarutbildningen till vissa institutioner. 1993 års beslut om försöksverksamhet med forskarskolor är dock ett exempel på en mera bunden forskarutbildning.

Finansiering av högre utbildning och forskning

Statsmakterna styr högre utbildning och forskning på många sätt: genom lagar, förordningar, propositioner och regleringsbrev samt resurstilldelning. Det är genom tilldelningen av resurser som den statliga styrningen får sin mest konkreta utformning. Det är också här som de mest dramatiska förändringarna skett under de senaste 50 åren – för forskningens del så dramatiska att den politiska styrningen delvis satts ur spel.

Mindre uppmärksammat är att villkoren för universitet och högskolor också påverkas kraftigt genom generella regler för statsförvaltningen, dess personalpolitik och ekonomiska redovisningssystem. Ofta har dessa generella regler haft större inverkan på förhållandena inom universitetet än de för högskolan specifika föreskrifterna. Inte minst gäller detta reglerna på arbetsmarknaden. Hänsyn har inte tagits till att undervisning och forskning ställer annorlunda krav än övriga delar av statsförvaltningen.

Styrsvårigheterna inom denna del av statsförvaltningen har alltid varit stora genom att forskning, liksom i någon mån högre utbildning, vägleds av helt andra normer än de politiskt-administrativa. Såväl vad avser kvalitetskriterier som etiska och andra spelregler är det internationella och inomprofessionella normer som styr. Forskningen är i detta avseende besläktad med konstnärlig eller idrottslig verksamhet. Svenska staten kan bidra till förutsättningarna, men det är de personliga prestationerna och hur de accepteras på den globala scenen som avgör graden av framgång.

Statsliggarna för 1944/45 och 1994/95

Ett samlat mått på förändringarna fås genom en jämförelse av statsliggarna vid början och slutet av 50-årsperioden. Vi väljer för enkelhetens skull beskrivningen av Lunds universitet.

1944/45

Det sista krigsårets Lundauniversitet hade ungefär 2 500 studenter och 52 professorer i 4 fakulteter. 1940-talets universitet styrdes genom noga specificerad tilldelning av lönegrads-

placerade tjänster, förtecknade arvoden, omkostnadsanslag samt på institutioner fördelade materielanslag. Även vikariatsbesättning av lägre tjänster prövades av högre myndighet. Någon redovisning av produktionen i form av avlagda examina förekom inte utöver att universitetet själv publicerade en årsberättelse.

1994/95

50 år senare har Lunds universitet 37 000 studenter, 400 professorer i 8 fakulteter och därtill en lärarhögskola, samt tre högskolor för konstnärlig utbildning.

1994/95 års statsliggare inleder med att tala om universitetets åtagande i grundutbildningen under en treårsperiod. Minst 8 400 examina ska avläggas, varav minst 1 520 st ska avse civilingenjörsexamen, minst 500 läkarexamen o.s.v. Universitetet ska även redovisa studenternas resultat uttryckt i helårsprestationer. Ekonomisk ersättning erhålles för antal närvarande studenter samt för redovisade helårsprestationer.

För forskning och forskarutbildning finns särskilda anslagsposter för var och en av de 8 fakulteterna. Någon särskild prestationsnivå anges inte här, utöver att antalet doktors-examina ska öka.

I stort sett står det universitetet fritt att disponera tilldelade resurser på sätt som främjar verksamheten i riktning mot de angivna målen. Universitetet kan inrätta eller dra in alla tjänster inklusive professorer, och svarar även för tillsättningen. Dock utses rektor av regeringen liksom flertalet ledamöter i universitetets styrelse.

Grovt räknat har universitetet blivit 10 gånger större på 50 år – men statsliggarens avsnitt om Lund har däremot minskat till 1/3. Det är minskad detaljstyrning!

Utvecklingen under 50 år

Utvecklingen har gått stegvis. Till en början var huvuddelen av resurserna inte uppdelade på utbildning och forskning; den dominerande lärartjänsten, professorn, förutsattes syssla med bådadera. Mindre och öronmärkta anslag disponerades för särskilda undervisningsmoment.

Efter hand ökade den separata medelstilldelningen för undervisning, både genom fler särskilda lärartjänster och genom kursanslag avsedda för timarvodering och materiel.

Som nämnts tidigare fick denna medelstilldelning en särskild utformning, "automatiken". Enligt denna erhöll institutioner inom humanistiska, samhällsvetenskapliga och naturvetenskapliga fakulteterna en resursförstärkning som grundade sig på antalet studenter som var registrerade. Automatikanslaget gav den ekonomiska grunden för ett stort antal lektorstjänster.

Efter 1977 års reform separerades universitetens anslag i tre delar vilka fick separat styrning. Det var *fakultetsanslag*, *sektorsanslag* och *LIE-anslaget för lokala och individuella linjer samt enstaka kurser*. De gamla fakulteterna, som på sitt sätt hade varit en garanti för en sammanhållen verksamhet, gjordes impotenta. De nya fakultetsnämnderna hanterade fakultetsanslaget, avsett för forskning och forskarutbildning. Linjenämnderna hade det övergripande ansvaret för utbildningsplaneringen och utövade stort inflytande på fördelningen av utbildningsresurserna, även om förhållandena varierade mellan lärosäten och utbildningsområden. De största anslagen för utbildning, sektorsanslagen, avsåg fem *utbildningssektorer*. Som en särskild (parentetisk) instans inrättades *regionstyrelserna*. Dessa hade ansvar över utbildningen vid alla högskolor inom en region, och var till en del överordnade universiteten. Regionstyrelserna hade inget inflytande över fakultetsanslagen men fördelade LIE-anslagen mellan regionens högskolor.

Den nya organisationen innebar en konstlad uppdelning av universitetens inre verksamhet, eftersom utbildningssektorerna inte var kongruenta med fakulteterna.

Den organisatoriska och ekonomiska skilsmässan mellan utbildning och forskning på det lokala planet fick en motsvarighet inom utbildningsdepartementet. Snart kom en separat forskningsproposition, ibland vid annan tidpunkt än den ordinarie statsverkspropositionen som innehöll grundutbildningsdelen av utbildningsdepartementets budgetförslag. Det ministeriella ansvaret för forskningen togs från fackdepartementet och lades på vice statsministern, och under flera år företrädde utbildning och forskning av två statssekreterare.

Denna tudelning av ansvaret för utbildning och forskning kopplades paradoxalt nog samman med en stark plädering för forskningsanknytning av all högre utbildning. Effekten kan – något stiliserat – sägas ha blivit att undervisningen fjärmades från forskningen vid de universitet och högskolor

som hade en fast forskningsorganisation, samtidigt som den vid de mindre högskoleenheterna skulle "forskningssanknytas".

Under de kommande åren utvecklades högskoleanslagen mer och mer mot ramanslag, från vilka den ansvariga instansen inom högskolan kunde bestrida olika utgifter. Begreppet ramanslag innebär anslag i form av en klumpsumma från vilken i princip alla utgifter ska bestridas. I dessa anslag bakades efterhand in tidigare separata anslagposter; de viktigaste gällde förvaltning och bibliotek. Den gamla rätten till tjänstepost drogs in; även portokostnader skulle bestridas inom ramanslag. Det sista steget i ombildningen till ramanslag var att även lokalkostnader i form av hyra bakades in.

Under 1980-talet markerades högskolestyrelsernas samlade ekonomiska ansvar för utbildning och forskning. Motsvarande skedde på mellannivå genom möjligheten att inrätta s.k. utbildnings- och forskningsnämnder som fördelade resurserna för både undervisning och forskning.

1993 års reform slutligen innebar att högskolorna inte längre fick sina utbildningsanslag efter antalet studieplatser; nu fordrades att studenterna skulle vara närvarande (!), dvs. registrerade. Därtill kom att en del av anslaget dimensionerades efter antalet helårsprestationer. Högskolan fick därtill åta sig att över en treårsperiod examinera ett visst antal studenter. 1993 års reform innebar en revolutionerande förändring av budgeteringen; högskolesystemet har ännu inte anpassat sig.

En fördel med det prestationsbaserade anslagssystemet är att det tvingar fram en kontroll av kvaliteten i utbildning och examination. En kvalitetssäkring är ännu inte fullt genomförd i svensk högskola men goda ansatser finns på många ställen.

Extern finansiering av forskningen

En mycket stor ekonomisk förändring under 50-årsperioden är den tilltagande externa finansieringen av forskningen, dvs. tillkomst av resurser utanför de tidigare nämnda anslagen som från regering och riksdag ställs till universitetens förfogande. Tyvärr är det svårt att skildra den löpande utvecklingen eftersom statistiken för olika år inte är jämförbar. Vi ska därför koncentrera oss på dagens situation.

Men även under första delen av 50-årsperioden finns goda exempel på att extern finansiering förekom och ansågs vara av värde. I den av rektor avgivna Årsberättelsen för Lunds univer-

sitet år 1944/45 redogörs sålunda med glädje och tacksamhet för finansieringen av det elektronmikroskop som universitetet satts i stånd att köpa tack vare frikostiga donationer och ett anslag av statsmedel. Donatorerna var Wallenbergska stiftelsen (60 000 kr), Helsingborgs gummifabriks AB (10 000 kr), AB Åkerlund och Rausing (6 000 kr), AB Ferrosan (5 000 kr), Reymersholms Gamla Industri AB (5 000 kr) och Svenska Sockerfabriksab (5 000 kr). Därtill kom ett statsanslag om 7 000 kronor. Denna typ av blandfinansiering är karakteristisk även för dagens universitet; i dag hade förmodligen antalet företag varit mindre och i gengäld hade forskningsråd och andra stiftelser varit inblandade.

De externa källorna var till en början väsentligen en del privata stiftelser. Knut och Alice Wallenbergs stiftelse och en del stiftelser med medicinsk inriktning var de viktigaste. Under ett par decennier var Wallenbergsstiftelsen dominerande. Många framstående forskargrupper fick också stöd från den amerikanska Rockefeller Foundation.

Under åren 1942-1947 kom den första utbyggnaden av en forskningsrådsorganisation, senast kompletterad vid 80-talets slut. Forskningsrådets resurser var till en början blygsamma, men de växte i storlek och betydelse. Att forskningsråden innebar en förändrad maktbalans blev tidigt uppenbart: många professorer protesterade över att makten försköts från fakulteterna till råden.

Utvecklingen av statliga externa resurser accentuerades på 1960-talet. Nästan alla sektorer inom statsförvaltningen skulle ha sina forskningsresurser. Så fick t.ex. byggforskning, teknisk utveckling, energi- och miljöforskning mycket stora resurser.

Man slog fast att högskolan var "samhällets forskningsinstitut" och i de flesta fallen blev det också universitet och högskolor som fick utföra forskningen "på kontrakt".

En bra översikt över den externa finansieringen ges i SOU 1996:29 "Forskning och Pengar", se tabell nedan. Den samlade effekten för ett blandat universitet av Lunds typ är att universitetets totala resurser kan beskrivas som 1/3 grundutbildningsanslag, 1/3 fakultetsanslag för forskning och 1/3 externfinansierad forskning. Det innebär att forskningen till ca 50 procent är externfinansierad. Utvecklingen mot denna nivå har skett successivt. Den externa finansieringen fortsätter att öka, framför allt genom tillkomst av två nya stora finansieringskällor, Europeiska Unionen och de s.k. löntagarfondsstiftelserna.

Tabell. Procentuell fördelning av forskningsanslag 1992/93

Fakultet	Fak.-anslag	Rådsanslag	Sektorsanslag	Icke-statliga
Humanistisk	70	10	14	6
Teologisk	76	18	5	1
Juridisk	59	7	4	30
Samhällsvet.	48	12	28	12
Medicinsk	41	15	10	34
Odontolog.	67	5	5	22
Farmaceut.	61	12	9	17
Mat.-nat.vet.	52	21	16	11
Teknisk	37	12	31	19

Den som tycker att 50 procent inte är en anmärkningsvärd siffra bör minnas att detta är medelvärdet för alla fakultetsområden. Variationerna är stora, bland de största fakulteterna från 30 procent för humanister till 63 procent för tekniker.

Till detta kommer att variationerna mellan de olika institutionerna inom en fakultet är stora. Det innebär att vissa ämnen inom t.ex. teknisk, medicinsk och matematisk-naturvetenskaplig fakultet kan ha 70-80 procent av sina resurser utifrån.

Tillkomsten av rikliga externa resurser är naturligtvis utomordentligt tacknämlig; utan dem hade svensk forskning varit sämre både kvantitativt och kvalitativt. Kvaliteten garanteras av att de externa anslagen, särskilt från råden och vissa stiftelser, erhålles i hård konkurrens där varje sökandes äskanden vägs mot andra i en sakkunnigbedömning.

Men alltför rikliga externa resurser ger också en del problem och svårförutsägbara effekter. Den principiellt viktigaste frågan gäller forskningens styrning. En riklig externfinansiering från många källor gör att den konventionella statliga styrningen av forskning genom fakultetsanslag blir illusorisk. Likaså har fakultetsnämnderna mindre att säga till om – det blir i själva verket den enskilde forskaren eller rättare forskningsgruppsledaren som styr forskningen, inte bara innehållsligt utan också ekonomiskt-administrativt. Det blir – som vi sade inledningsvis – de enskilda forskarnas prestationer på den nationella och internationella vädjobanan som avgör.

Men de externa anslagen till en viss institution får effekter även utanför denna. Externa finansiärer kan kräva "motfinansiering" dvs. att anslagsmottagaren ställer egna resurser till förfogande för projektet. Likaså fördelar ofta fakultetsnämnderna sina anslag till institutionerna så att externa anslagsmottagare premieras. Dessa mekanismer kan leda till en "anti-Robin-Hood-effekt" dvs. att resurser tas från fattiga institutioner och ges till dem som får stora anslag. Motiveringen är naturligtvis att externa anslag betyder hög kvalitet på forskningen. Nackdelen med detta system är att institutioner, kanske genom tillfälligheter, kan råka in i en skadlig cirkel, till nackdel för ämnet. En ämnesinstitution kan ha stor betydelse inom en fakultet, både för grund- och forskarutbildning, även om dess lärare/forskare för tillfället inte erhåller stora externa anslag.

En lätt förutsägbar nackdel med stora externa anslag är att de ställer krav på infrastrukturen inom universitetet – det gäller bibliotek, data-och telefonnät, städning o.s.v. Därtill kommer att högskolan enligt gällande regler ålagts arbetsgivaransvar för all personal, även sådan som är externt finansierad. Detta genererar kostnader, framför allt knutna till anställningstrygghet. De ökande externa anslagens utnyttjande av universitetets "infrastruktur" framtvingade på 80-talet att också de måste bidra till de gemensamma kostnaderna.

Man får räkna med att problemen med externfinansiering kommer att öka, dels genom tillkomsten av de nya källorna i EU och löntagarfondsstiftelser, dels – och kanske framför allt – genom bristande ökning eller rent av minskning av fakultetsanslagen.

I utredningen "Forskning och pengar" (SOU 1996:29) studerades tidsåtgången för hanteringen av externa medel. Den ojämförligt största tiden går åt för forskare att söka pengar; en enkät tyder på att 5-9 procent av normalarbetstiden går åt till detta. Utredningen anser inte detta vara en orimlig siffra. Forskartid går även åt för granskningen i anslagsbeviljande organ, främst då forskningsråden. Även denna tidsåtgång bedöms som rimlig av utredningen. Men det måste framhållas att siffrorna är medelvärden; det innebär att belastningen på aktiva forskare inom en del områden blir avsevärd. Särskilt bör noteras att det ofta är de bästa forskarna som belastas ytterligare genom sakkunniguppdrag för forskningsrådets och andra finansiärens räkning. *Det finns erfarna bedömare som menar att externfinansieringen*

nu är så hög att den i praktiken allvarligt beskär de bästa forskarnas arbetsmöjligheter.

Högskolans ekonomiadministration

Ovan skildrade förhållanden med en totalt decentraliserad hantering av en klumpsumma pengar (rambudget) och en stor extern finansiering med redovisningsansvar till alla finansiärer har tvingat fram en komplicerad ekonomisk förvaltning på alla nivåer i högskolan. Den reella beslutsnivån har förskjutits till institutionerna, där nödvändigt och aktuellt beslutsunderlag alltid måste finnas. Trots detta förhållande har inte centralt sammanhållna besluts- och kontrollfunktioner kunnat undvikas. Inom de större högskoleenheterna blir de datoriserade ekonomisystemen med nödvändighet komplicerade.

Av statsfinansiella och ekonomiadministrativa skäl har dessutom högskolans ekonomiadministration och regelverk knutits samman med övrig statsförvaltnings. Detta passar inte högskolans verksamhet. Det reella ansvaret för ekonomin ska av många skäl ligga på institutionerna. Detta kräver en ökad administrativ kompetens där. Samtidigt är det oacceptabelt med så svårgenomsådliga ekonomiadministrativa system att institutionerna parallellt tvingas ha en egen, lätthanterlig bokföring.

Styrning och organisation

Maktstrukturen är osedvanligt komplicerad

Vi behandlar tre komplex som delvis överlappar varandra men som ger olika aspekter på den osedvanligt komplicerade maktstruktur som gäller för universiteten:

- universitetens och högskolornas relation till statsmakterna (regering och riksdag) och till statsförvaltningen ifråga om styrning, ansvarsfördelning, uppföljning och kontroll
- det centrala ämbetsverkets förändrade roller
- den lokala beslutsorganisationen och förvaltningen vid universiteten
- handlingsfrihet och självbestämmande för den enskilde universitetsläraren.

Den första och andra punkten handlar naturligtvis om centralisering och decentralisering, men också om hur universitetens ställning som myndigheter förenas med en viss suveränitet eller autonomi för dem. Den tredje punkten gäller hur makten fördelas inom lärosätena, och den fjärde handlar om sådant som brukar räknas till den akademiska friheten, dvs. möjligheterna för den enskilde universitetsläraren att forska och undervisa utan yttre inblandning.

Bakgrund

1900-talets första 50 år var stabila

Under 1900-talets första 50 år expanderade det högre utbildningssystemet i Sverige successivt och utan att följa någon plan. Några av de existerande högskolorna integrerades i den akademiska världen och förstatligades. Regelverket var mycket stabilt: 1916 års universitetsstatuter gällde ända till 1956. Då gjorde regeringen vissa smärre förändringar av universitetens lokala beslutsorganisation, bl. a. så att studenterna fick rätt att utse representanter i undervisningsnämnderna. Ännu mera långlivad var 1907 års examensstadga för filosofisk fakultet, som också förändrades 1956.

Sedan ökade förändringstakten och regeringen ersatte redan 1964 universitetsstatuterna med en ny stadga. Fortfarande fanns många av de gamla bestämmelserna kvar, men en viktig nyhet var att universitetens lokala förvaltning fullständigt omorganiserades i enlighet med föreskrifter som regeringen hade utfärdat. ”Den idylliska tiden vid universiteten är slut”, konstaterade prorektorn i Lund. På sätt och vis får man ge honom rätt. Som ett resultat av studenttillströmningen var universiteten inte längre små och billiga institutioner som utbildade yrkeskårer vilka tillhörde samhällets elit.

Universitetens formella självbestämmanderätt var begränsad. Men de hade stort inflytande över sina inre angelägenheter genom anslagsframställningar, utredningar, remisser och personliga kontakter inom statsförvaltningen. Staten – oftast regeringen, mera sällan riksdagen – styrde genom direktiv, förordningar o.dyl. Innehållet i besluten var mestadels resultatet av förhandlingar och omsorgsfulla kompromisser mellan statsmakter och professorer. Verksamheten hade få och diffusa mål, men de handlade om att universiteten skulle bedriva vetenskap för dess egen

skull. Staten skulle skydda verksamheter som var relativt svaga men angelägna för hela samhället. Tanken var att de successiva framsteg som universiteten gjorde skulle förnya den grundval av kunskaper som samhället behövde för sin utveckling.

Tre faser i utvecklingen efter 1945

Genom att bestämma huvuddragen i utvecklingen från 40-tal till 90-tal får vi *indikationer på hur förvaltningspolitiken har förändrats*.

Under 1940-talet börjar man se forskningen som motor i det moderna samhällets utveckling och som en spjutspets mot framtiden. I konsekvens därmed börjar staten betrakta högre utbildning mera som en *investering* än som en allmänkulturell kostnad, det synsätt som hade dominerat dittills. Under 1950-talet förstärks föreställningen om universiteten som *instrument* för samhället: de ska tillgodose arbetsmarknadens behov av akademiker, särskilt inom den växande offentliga sektorn.

1960-talet kännetecknas av stark tilltro till *storskalig utbildnings- och arbetsmarknadsplanering* som utförs av experter, till politikens möjligheter att styra och till att likformighet är ett viktig mål. 1970-talet är de *stora politiska programmens* tid då dels den allomfattande Högskolan skapas, dels en forskningspolitisk doktrin utformas. Samhällsperspektivet dominerar.

1980- och -90-talen: *Partiella reformer*: den decentralisering som inletts under 70-talet fortsätter, grundutbildningens villkor hamnar i centrum och utrymmet för olikheter inom systemet växer. Tankar om att universiteten inte enbart är statliga myndigheter utan också aktörer på en fri marknad gör sig gällande.

Antalet utredningar som har tillsatts varje decennium sedan 40-talet ger ett grovt mått på såväl problemen för högre utbildning och forskning som på politikernas ambitioner. Kalendarier i kapitel 8 ger en god uppfattning om den strida strömmen genom åren.

Möjligheterna för universiteten och högskolorna att påverka det egentliga utredningsarbetet har varierat. 1945 års universitetsberedning leddes av professor Georg Andrén och hade en god förankring i den akademiska världen. Motsvarande gällde 1955 års universitetsberedning.

Motsatsen var fallet för 1960- och 1970-talens stora utredningskomplex, den s.k. U 68, där ledamöterna utgjordes av fyra högre statstjänstemän (se vidare s. 11-12). Det på sin tid mycket uppmärksammade UKAS-betänkandet avgavs av en arbetsgrupp inom dåvarande universitetskanslersämbetet som enbart

bestod av tjänstemän. Förändringen under 60-talet innebar att studenter, fackföreningar och andra intresseorganisationer fick ökad representation, liksom politiker och statsförvaltning. Bakom förändringen låg anspråk på insyn och medinflytande. Dessutom är det inget tvivel om att misstron vid den tiden växte mot den akademiska republiken som "vänder taggarna utåt" (Olof Palme).

Utredningarnas sammansättning ger en bild av var statsmakterna ansåg sig kunna finna sådan kunskap och förmåga som skulle resultera i kreativitet och förnyelse. Förvaltningspolitiken inom universitetsområdet förändrades således med den nya betoningen av demokratisk kontroll och organisatorisk effektivitet.

En nyhet för den senaste tiden är att antalet departementsutredningar (DsU) ökar, vilket är ett tecken på att politikerna vill förenkla beslutsgången och höja förändringstempot.

Förändringen i synen på högre utbildning och forskning återspeglas i de statuter och andra författningar som har reglerat verksamheten. 1916 års universitetsstatuter – för Uppsala och Lund – ersattes 1956 med Kungl. Maj:ts universitetsstatuter, gällande Uppsala, Lund och Göteborg. Till sin principiella utformning var de två dokumenten tämligen lika. De reglerade universitetens inre liv. Uppgiften sades vara "vetenskaplig forskning och undervisning samt examination". Förhållandet till samhället i övrigt berördes inte. Målen för verksamheten förutsattes var så självklara att de inte behövde uttryckas explicit. Filosofiska fakulteten delades i en humanistisk och en matematisk naturvetenskaplig fakultet, och den förra delades i sin tur i två sektioner (historisk-filosofiska och språkvetenskapliga).

Den viktigaste förändringen beträffande ansvarsområdet i 1964 års universitetsstadga var att denna utöver universiteten även skulle gälla för Karolinska institutet, de tekniska högskolorna, handelshögskolan i Göteborg och farmaceutiska institutet. Detta innebar en samordning av all akademisk utbildning (utom Handelshögskolan i Stockholm och jordbrukets högskolor). Samhällsvetenskapliga fakulteter avskildes från de humanistiska. Det större akademiska konsistoriet, med samtliga dekaner, blev universitetens lokala styrelser samtidigt som en rad äldre organ avskaffades.

1977 års högskolereform innebar en radikal förändring. Sverige fick en *Högskolelag* med övergripande föreskrifter för den nya gemensamma högskolan och en Högskoleförordning med reg-

ler för all högre utbildning och forskning, såväl statlig som kommunal (liksom tidigare med Handelshögskolan i Stockholm och lantbruksuniversitetet undantagna). Högskolelagen innehöll en rad allmänna och politiska mål: kontakt med arbets- och samhällsliv, de studerandes personliga utveckling, förståelse för andra länder och internationella förhållanden, forskningens frihet samt betydelsen av att sprida kännedom om forskning och utvecklingsarbete. Högskoleförordningen ersatte alla tidigare examensstadgor respektive utbildningskungörelser.

De förändringar som genomfördes 1991 innebar på de punkter som här uppmärksammas inga större principiella förändringar. Vi har fortfarande en övergripande högskolelag med bl.a. allmänna målbeskrivningar och en högskoleförordning med gemensamma bestämmelser för organisationen av utbildning och forskning. Bland de allmänna målen anges att jämställdhet mellan kvinnor och män ska iakttas. 1991 års reform innebar däremot en fortsatt decentralisering och ett mindre detaljerat regelsystem.

Organisationsförändringarna var under lång tid mera ett resultat av de snabba kvantitativa ökningarna i fråga om studenter än av en sammanhållen politik. Detta förhållande förstärktes av att en hävdvunnen princip fortfarande gällde: universiteten skulle växa och förändras utan en övergripande politisk styrning. Högskolereformen 1977 avvek radikalt från denna tradition och sammankopplade universitetens utbildning och organisation med en rad olika politiska mål. Universitetsfrågorna fick inte längre avgöras av regering och statsförvaltning, utan för första gången stiftade riksdagen en Högskolelag.

Relationen mellan statsmakter och universitet

Detta komplex behandlas med hjälp av tre konkreta illustrationer:

- A) uppföljningen under 60-talet av statens massiva ekonomiska satsningar
- B) de stora politiska programmen under 70-talet
- C) decentraliseringspolitiken under 80- och 90-talen.

A) Uppföljningen under 60-talet av statens massiva ekonomiska satsningar

Under 50-talet rådde enighet om den statliga finansieringens överlägsenhet. Akademiska lärare och politiker samarbetade om flera prin-

cipiellt viktiga beslut för att klara av ytterligare studenttillströmning. Det viktigaste resultatet var en ny typ av anslag, *automatiken*, som infördes inom de filosofiska fakulteterna. Principiellt sett gav automatiken universiteten en unik position i statsförvaltningen, där i övrigt alla nya anslag prövades i en omsorgsfull petitprocess. Politikerna avstod från möjligheten att kontrollera universitetens anslagsvolym, ett faktum som illustrerar deras starka samhällsposition. Detta var emellertid en temporär framgång för uppfattningen att statens inblandning i första hand skulle vara stödjande. Universiteten bidrog förmodligen till att politikernas attityder successivt förändrades, bl.a. genom att negligera att en stor del av studenterna aldrig avlade någon examen. Detta hade varit ett litet problem så länge studenterna var få, men det växte med studenttillströmningen och riktade uppmärksamheten mot studiekursernas omfång och lärarnas krav.

Med statens växande utgifter följde under 60-talet ökade krav på effektivitet och kontroll. Staten krävde en modern och rationell arbetsfördelning, ett besked om att den akademiska självförvaltningen inte längre ansågs fungera. Enligt 1956 års stadga utgjorde rektor, den akademiska församlingen, det större konsistoriet, det mindre konsistoriet och drätselnämnden de styrande organen vid universitetet. Här rensade 1964 års statuter radikalt i en struktur som delvis hade sina rötter i universitetens äldsta historia: konsistoriet blev det styrande organet! Dessutom skulle ett rektorsämbete (RÄ, se nedan) finnas. Riksdagen omorganiserade och byggde ut universitetens lokala administration. Universitetens nyskapade centrala förvaltningar fick en rad viktiga uppgifter. Den indelades i byråer och sektioner efter ett fastställt schema. Universiteten hade motsatt sig att politikerna på detta sätt ville skapa fristående centralförvaltningar vid varje universitet. Förvaltningschefen blev nämligen rektors närmaste medarbetare, och han var självskriven som ledamot av konsistoriet där tidigare enbart professorerna hade varit representerade.

Lagar och förordningar beskriver inte verkligheten, men de uttrycker viljeinriktningen hos statsmakterna. Riksdagen gav förvaltningschefen en stark formell position, med omfattande förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Förvaltningschefen ingick i rektorsämbetet, som i stadgan övertog flertalet av de uppgifter som rektor ensam tidigare hade haft. RÄ skulle "förestås" av rektor, som fattade beslut i förvaltningschefens närvaro. Fortfarande

betraktades rektor som universitetets främste företrädare. Rektors ansvarsområde skulle ligga i de rent akademiska angelägenheterna. Inåt skulle han snarare vara medlande och förmedlande än styrande, en kvarleva från äldre tid då rektor var den främste bland likar.

Bestämmelserna 1956 och 1964 skiljer sig åt på flera andra viktiga punkter. Portalparagrafen 1956 fastslog att universitetens uppgifter var vetenskaplig forskning, undervisning samt examination. I paragrafernas hierarki flyttades den bestämmelsen ner 1964. Vidare: paragraf 2 i 1956 års statuter fastslog att universitetet stod under Kungl. Maj:ts beskydd och att de skulle "åtnjuta oförkränkt den egendom samt de inkomster, rättigheter, förmåner och friheter som lagligen tillkomma dem." Den bestämmelsen strök regeringen 1964, ett uttryck för att universitetet inte skulle ha någon särställning utan likställas med andra statliga myndigheter.

Politiker och administratörer inriktade sig under 60-talet på att *effektivisera det svenska massuniversitetet*, särskilt att *förkorta studietiderna*. Utbildningarna skulle vara likformiga över landet, vilket Universitetskanslersämbetet (UKÄ) styrde genom att fastställa normalstudieplaner för varje ämne. Nu togs de första stegen mot de fasta yrkesinriktade utbildningslinjer som dominerade utbildningspolitiken från 60-talet. Detta var emellertid inte nog. En tendens var att man började förneka att universitetet skilde sig från andra samhällsinstitutioner, att de hade en egenart och ett särskilt berättigande. Redan under 50-talet liknades universitetet i stället vid den rationella utbildningsfabriken. Då blev det konsekvent att efter hand införa produktionsmått som liknade industrins: årsstudieplatser (produktionsapparats storlek), normalstudietid, genomströmning (antalet studenter som blir klara under en bestämd tidsrymd), poäng (mått på studentens arbete under en vecka). I Sverige har industrimetoriken haft en säregen styrka, och den nådde en höjdpunkt under 60-talet.

De nya centralförvaltningarna hade en organisation för *årlig kvantitativ kontroll* av studieresultat och studietider. Från 1964 och 20 år framåt ökade universitetens administrativa personal starkt. I början rekryterades förhållandevis många yngre lärare och forskare, ett förhållande som inte självklart resulterade i goda relationer mellan institutioner och förvaltning.

Förändringarna kan placeras in i ett större sammanhang som innebar en *skärpt förvaltningspolitik*. De traditionella styrfor-

merna avvecklades. Utvecklingen gick från självskrivnenhet till val och representativitet, t.ex. i statuterna 1956 som bestämde att fakulteterna skulle *välja* sina dekaner. Det blev viktigt med kontinuitet i uppdragen och en sådan egenskap som administrativ kompetens hos dem som valdes. De administrativa arbetsuppgifterna blev en prestigefull sidokarriär till den traditionellt akademiska, vilket har resulterat i att likställdheten inom professorskåren nedtonades.

Det finns således en rad exempel på politiska beslut i mitten av 60-talet som visar att *universitetets samhällsposition* hade förändrats. Professorerna förlorade t.ex. också det inflytande över gymnasieutbildningen som censorsinstitutet hade givit dem.

B) De stora politiska programmen under 70-talet

Riksdagens beslut 1977 att för första gången i Sverige stifta en högskolelag var en tydlig illustration till att högre utbildning hade blivit ett viktigt politiskt sakområde, som inte längre kunde överlätas åt departement och statsförvaltning. Under 60-talet utgjorde svensk högre utbildning inget system, utan den var historiskt fram-vuxen och mycket heterogen. Främst studentökningen hade påverkat utformningen, i andra hand den geografiska lokaliseringpolitiken.

På sätt och vis var den nya politiken en följd av att *universiteten hade förlorat sin självklara legitimitet*, och att det under 60- och 70-talen fanns en utbredd misstro mot vetenskap och expertis. Högskolereformen byggde på föreställningar om att valet av organisatorisk form och utformningen av en policy var viktigare än frågor om universitetens funktionssätt. En tydlig illustration till att förvaltningspolitiken förändrades är att de traditionella kollegiala *beslutsformerna* fortsatte att minska i betydelse. En representativ princip institutionaliserade medinflytandet för studenter och andra anställda än ordinarie lärare. De akademiska lärarna förlorade sin gamla rätt att ensamma välja rektor. Istället skulle en valförsamling förbereda universitetsstyrelsens förslag till regeringen, som utnämnde rektor. Styrelsen skulle bestå av representanter för olika korporationer och intressegrupper, varav lärarna var en. Den stora nyheten var de externa representanterna, som 1987 fick majoritet i styrelserna (samtidigt som de sex regionstyrelserna avskaffades).

Förändringen av högskolestyrelsernas sammansättning – liksom tillkomsten av regionstyrelsernas – sammankopplades med en *begränsad decentralisering av bestämmanderätten* till respektive universitet. Regeringen och centrala myndigheter hade tidigare

fattat flertalet väsentliga beslut, inklusive alla lärarutnämningar. Efter 1977 ökade den institutionella autonomin i betydelsen att universitetet fick rätt att fatta beslut i fler frågor än tidigare, bl.a. att inrätta flertalet tjänster och att bestämma över institutionsindelning. De externa representanterna i nämnder och styrelser skulle garantera att det fanns en överensstämmelse mellan universitetets verksamhet och vad samhället ville. Ett nytt budgetsysteem med reservationsanslag gav högskolorna större möjligheter att bestämma hur de utnyttjade anslagen.

Staten hade hittat nya former för att genomföra sin nya roll, där den som huvudfinansierare hade kvar det viktigaste styrinstrumentet. Bakom decentraliseringen, som var en generell företeelse inom den statliga förvaltningen, låg således ingen misstro mot centrums förmåga att fatta riktiga beslut, utan den var ett utslag av önskan att förenkla beslutsfattandet. Bilden av 70- och 80-talen är emellertid mycket oklar: i nuvarande forskningsläge kan man ifrågasätta om staten verkligen utnyttjade sin makt eller om det snarare blev så att sårbarheten inom politik, förvaltning, företag, fackföreningar, studentorganisationer och kommuner övertog en del av statens makt.

Resultaten av decentraliseringen är dock annorlunda och långt mer positiva än vad statsmakterna förutsåg i sina överväganden. Det finns flera framgångsrika lokalt initierade utbildningslinjer. Antalet lokalt inrättade professurer har ökat starkt. Lokala initiativ har varit helt avgörande för tillkomsten av forskningscentra, liksom för samverkan med näringslivet från 80-talets början.

Den omfattande utvärdering av 1977 års högskolereform som gjordes genom UHÄ:s försorg visar att de politiska målen hade uppnåtts i mycket olika utsträckning. Försöken att prognostisera arbetsmarknadens behov av utbildningar misslyckades: det visade sig att planerarna hade byggt på gårdagens erfarenheter.

Det finns en rad illustrationer till att statsförvaltningens relationer till universitetet förändrades. 1984 ökade universitetets inflytande över hur de utformade sin lokala beslutsorganisation. Riksdagen omstrukturerade 1984-86 de akademiska lärartjänsterna. Antalet statliga regler minskade ytterligare, och det blev möjligt att lokalt inrätta och tillsätta alla tjänster utom ordinarie professurer. Regionstyrelserna avskaffades efter långvarig kritik mot onödig byråkrati.

Under 1980-talet blev olikheterna inom systemet fler och tydligare, utan att detta var ett politiskt mål. Olika faktorer drev på denna utveckling i riktning mot ökad differentiering. Forskningens prestige

och den externa forskningsfinansieringen gynnade universiteten. Utbildningssystemet blev mera selektivt till följd av att det tidvis fanns många fler sökande än utbildningsplatser. Det finns tydliga tecken på att studenterna rangordnade utbildningarna, främst att antagningspoängen vid universiteten låg högre än vid högskolorna. Sverige är således inget undantag från regeln att skillnaderna i anseende mellan olika utbildningar ökar i massuniversitetet, detta oberoende av politikens mål.

C) Decentraliseringspolitiken under 80- och 90-talen

Reformerna under 1980-talet var partiella, och politikerna slog fortfarande vakt om det enhetliga systemet. Institutionerna var i många fall obenägna att utnyttja sitt handlingsutrymme. Dessutom satte den arbetsrättsliga lagstiftningen gränser för möjligheterna att förändra högskolan (se vidare s 19).

Under 1990-talet betyder diversifiering och konkurrens mera, främst som medel att långsiktigt stärka utbildningarnas kvalitet. Ett nytt resurstilldelningssystem för grundutbildningen med enhetliga prislappar har resulterat i att regionala skillnader i anslagens storlek inom samma utbildningsområde kunnat elimineras. De formella relationerna mellan stat och högskola har förändrats ytterligare. Högskolorna får nu inrätta och tillsätta alla tjänster, inklusive professurer. Det yrkesinriktade linjesystemet har avvecklats till förmån för grundexamen med stor valfrihet, och antalet regler för verksamheten har minskat.

Högskolorna erhåller enligt 1993-års studieordning ett uppdrag – ett kontrakt med staten – att utbilda ett bestämt antal studenter. De nya, treåriga budgetperioderna, med färre och större anslagsposter, är en del av decentraliseringen. Staten ska enbart dimensionera den högre utbildningen. Varje högskola bestämmer hur utbildningen ska organiseras, och den har ansvar för antagningen. Dittills hade de fått anslag i direkt proportion till antalet inrättade studieplatser. Den nya anslagsmodellen är mera selektiv: anslagen beror på antalet registrerade studenter och vad de presterat.

Regering och riksdag övergav de gamla kontrollmekanismerna. ”Frihet är normen. Varje reglering kräver sin egen motivering.” (Prop. 1992/93:1) Den nya relationen bygger på förhandlingar om ett kontrakt och på att ”performance indicators” (prestationskriterier) finns. Universiteten får själva fastställa strategiska planer för sin verksamhet, en ersättning för 60-talets makroplaner. Det förs en diskussion om huruvida förändringarna ger

lärarna verkligt inflytande eller innebär nya former av administrativa kontroller. Risken finns dessutom att lärarna tvingas sänka sina kursfordringar för att inte försämra institutionens finanser. Samtidigt som högskolan enligt 1993 års reform skulle byggas nerifrån, införde politikerna en ny ordning för att styra den från ovan. Studenterna beskrivs som kompetens-konsumenter. Universitetslärarna blir följaktligen producenter, med en press att öka produktiviteten (eller i varje fall att hålla oförändrad nivå), annars minskar inkomsterna.

Här finner vi således en stegvis utveckling som innebär att högskolor och universitet blir betraktade som, och, det är viktigt, betraktar sig själva, som affärsföretag. Omvärlden är den jungfruliga marknaden. Universiteten, fakulteterna och institutionerna använder marknadsföring och lobbying för att få del av de externa pengarna: marknadsinriktningen har genererat en ny byråkrati inom universiteten.

Sammantaget har universiteten blivit experimentområde för en ny typ av statlig organisation som växer fram nu, när gränsen mellan offentlig och privat sfär håller på att förflyttas. Mål- och resultatstyrning har redan fått en viss tradition inom den högre utbildningen. Svårigheten är att bryta ner de övergripande målen till konkreta anvisningar för det man vill åstadkomma, en förutsättning för arbetet med utvärdering. Om man enbart arbetar med målsättningar blir man alltför generell och därmed ointressant. Alltför stor konkretion å andra sidan leder till inblandning i det löpande arbetet. Utomlands växer universitetens "kvalitetsbyråkrati" i omfång. Här hemma finns samma tendens: kvalitet och utvärdering är nya modeord. Problemet har visat sig vara att kvalitet i samband med utbildning och forskning är svår att standardisera, eftersom den hör nära samman med undervisningens och forskningens stoff. Här finns risker för framtida kollisioner mellan olika organisationskulturer.

Utvärdering, revision och kontroll i olika former ökar i omfång och är förmodligen mera omfattande än inom någon annan offentlig verksamhet. I exempelvis USA är utvärdering en fortlöpande inomakademisk process, som har föga att göra med byråkratiskt eller politiskt formulerade performance indicators (prestationskriterier). Utvärderingens uppgift är inte att förbättra den politiska styrningen, utan att befrämja innovationskraften och höja den intellektuella nivån. Så länge former för kvalitativ utvärdering inte till fullo har genomförts i Sverige, kan den nya sammankopplingen av genomströmning och anslag resultera i att akademiska

studier ånyo betraktas i kvantitativa termer. Då återvänder vi till samma läge som i slutet av 1960-talet, då enbart institutionernas produktivitet var intressant. Risken i ett system med skärpt konkurrens om pengar och studenter är att opportunisten tilltar.

En följd av övergången från regel- till mål och resultatstyrning är att statsmakterna under 90-talet har ökat fordringarna på revisionen, den interna såväl som RRV:s. Budgetpropositionen 1993/94 diskuterade utförligt behovet av förstärkt intern kontroll och rådgivning: det är nödvändigt att universiteten "förfogar över tillräckliga instrument för en samlad planering och uppföljning av både verksamhet och ekonomi." Revisionen ska dock enligt propositionen inte enbart kontrollera (årlig revision) utan vara inriktad på effektiviteten: "påtagligt medverka till att stärka ledningen och förbättra dess möjligheter att styra organisationen och att genomföra förändringar." Regeringen betonar att den ska "arbeta direkt åt styrelsen." Till saken hör att RRV hade framhållit "brister i kopplingen mellan ansvar, befogenhet, kompetens och kontroll." Detta är ett exempel på att universitetens relation till andra statliga myndigheter har förändrats. I andra fall fortlever gamla förhållanden opåverkade av utvecklingen: trots att SAV (Statens Arbetsgivarverk) numera är en uppdragsmyndighet förefaller maktrelationen till universiteten vara oförändrad.

Relationen mellan stat och universitet illustrerar hur uppfattningarna om politikens möjligheter har förändrats under de senaste 30 åren. Debatten under 90-talet handlar om utbildningsresultat, kvalitet och internationella perspektiv, inte om den högre utbildningens sociala funktioner. Visionerna har vandrat från den stora Reformens möjligheter till lösningar som ska kunna hantera successiva, snabba förändringar. Politikerna ville "ersätta tron på värdet av en detaljerad central planering med ett klart erkännande av att universitet och högskolor bäst utvecklas i ett system som garanterar dem stor inre frihet." (Prop. 1992/93:1)

Det är inte säkert att detta synsätt blir bestående. Vi ser just nu flera tecken på en återgång till en äldre tids förhållanden, innebärande att universitetens frihet och självbestämmanderätt beskärs:

- Högskolornas möjligheter att påverka antagningen av studenter har begränsats
- Det år 1995 inrättade Högskoleverket ska kontrollera utformningen av examina
- Politikerna har återinträtt i universitetsstyrelserna

- Regeringen och riksdagen inrättar åter professurer
- I fråga om lokalplaneringen ska Statens lokalförsörjningsverk godkänna kontrakt av större omfattning
- I betänkandet om den högsta utbildningen, forskarutbildningen, fastslår utredaren att forskarutbildningens dimensionering är en fråga för utbildningspolitik och -planering. Den frågan har hittills ansetts ligga utanför den politiska domänen.

Tendenserna till detaljstyrning anses vara mycket tydliga. Universitet och högskolor tvingas således 1996 att arbeta utifrån två delvis motstridiga synsätt. Det innebär en tungrodd och otydlig situation som på sikt är demoraliserande. De nämnda exemplen på en skärpt maktutövning från politikernas sida kan dessutom komma att få mycket allvarliga konsekvenser i ett system där ansvar kan utkrävas av rektorerna såsom myndighetschefer.

Det centrala ämbetsverkets förändrade roller

Först under 1930-talet blev *kanslern för rikets universitet* ett avlönat ämbete; dessförinnan hade det haft karaktären av hederuppdrag för en ekonomiskt oberoende och högt ansedd person. Personalen hos kanslern var fåtalig, och kanslerns personliga styrka och engagemang avgjorde myndighetens inflytande över verksamheten.

1964 skapades *Universitetskanslersämbetet* (UKÄ) som den högsta administrativa myndigheten för universiteten. Men politikerna avsåg något mera än ett traditionellt ämbetsverk: UKÄ skulle svara för en ”rullande framtidsplanering” och vara en ”permanent universitetsutredning”. För sin tid var strävan uttalat modern i synen på ett ämbetsverks uppgifter: UKÄ skulle initiera, utreda, planera, kontrollera och informera. Universiteten förlorade sitt hävdvunna inflytande över valet av universitetskansler. Riksdagen fråntog honom ställningen som universitetens förtroendeman och likställde universitetskanslern med övriga statliga verkschefer.

I samband med högskolereformen 1977 ombildades UKÄ till *Universitets- och högskoleämbetet* (UHÄ) och fick utvidgat ansvar som central myndighet för all statlig högskoleutbildning med undantag för jordbrukets högskolor. UHÄ övertog funktioner från flera andra statliga myndigheter. Till de nya uppgifterna hörde den samordnande planeringen av utbildningen och antagningen av studenter. Liksom föregångaren avgav UHÄ petita

för hela högskoleområdet och yttrade sig i eller avgjorde besvärsärenden. UHÄ blev under 70-talet uttrycket för den byråkratiserade centralismen.

Ett betydelsefullt resultat av den utveckling under 80-talet som har diskuterats tidigare var att UHÄ:s ställning förändrades, som en följd av dels kritiken mot de många beslutsnivåerna, dels visionerna om fria universitet. UHÄ förlorade övergripande kontrolluppgifter, och utvärdering framhölls som en viktigare uppgift än centralplanering. Det blev allt svårare för de överordnade myndigheterna att hävda att de besatt tillräcklig kunskap om de interna förhållandena inom utbildningarna. Samma sak gällde arbetsmarknadens behov av utbildade.

En nyhet under det senaste decenniet är de informella maktstrukturernas växande betydelse. När UHÄ försvagades, fyllde den akademiska rektorskonferensen, utan att ha formell auktorisation, en del av det vakuum som uppstod. Sedan några år finns Sveriges universitets- och högskoleförbund, en intressesammanslutning för landets universitet och högskolor. Universiteten har vid sidan av styrelserna inrättat direktioner eller dekanmöten, som samråder med rektor inför viktigare beslut. Det går ännu inte att avgöra om beslutsfattandet har blivit mera eller mindre öppet än tidigare. Ytterligare en synpunkt: det formella förfaringsättet, att gå tjänstevägen, har successivt minskat i betydelse till förmån för uppvaktningar, lobbying eller aktioner tillsammans med lokala politiker och näringsliv.

1992 avskaffades UHÄ, och dess funktioner uppdelades på ett utvärderingssekreteriat (kanslersämbetet), en överklagandemyndighet samt verket för högskoleservice. Tre år senare återkom ett nytt centralt ämbetsverk, Högskoleverket, samtidigt som kanslersämbetet avskaffades. Verket för högskoleservice omvandlades till en renodlad uppdragsmyndighet med uppgift att biträda universitet och högskolor med bl.a. antagningen av studenter samt med juridisk rådgivning och service. Vissa andra organ berördes av förändringarna under dessa år. Det är ännu för tidigt att uttala sig bestämt om den nya organisationens arbetssätt och uppgifter, men det är redan uppenbart att Högskoleverket har ålagts att svara för en del av den styrning och kontroll som UHÄ utövade i slutet av 70-talet.

Lokal beslutsorganisation

Fram till början av 50-talet var universiteten små organisationer. Ledarskap varken efterfrågades eller premierades, utan den individuella och professionella insatsen var avgörande för vetenskapsmannens status. Den akademiska professionen saknade traditioner av att leda organisationer. Mål och medel var svåra att bestämma, och den kollegiala organisationen inriktade sig på att fatta konsensusbeslut.

Enligt 1964 års universitetsstadga svarade fakulteter och sektioner för det vetenskapliga samarbetet och för organisationen av utbildning och examination. Inom varje fakultet (och sektion inom filosofisk fakultet) fanns en utbildningsnämnd som var fakultetens särskilda organ för utbildningsfrågor. I samband med utbildningsreformen 1969 (PUKAS) erhöll utbildningsnämnderna vidgade uppgifter och en förändrad sammansättning, bl. a. med fler studenter. Inom universiteten hade studenterna under 60-talet ifrågasatt de rådande maktförhållandena. Den svenska studentrörelsen lyckades vinna ett betydande gehör hos statsmakterna, som i slutet av 60-talet gav studenterna säte och stämman i institutionsstyrelse, utbildningsnämnd och konsistorium. Fortfarande var dock systemet i huvudsak intakt.

Under 1970-talet skaffade staten sig ett starkt grepp om den lokala beslutsorganisationen. Den kollegiala principen förlorade i betydelse till förmån både för en byråkratisk princip (experter styr med stöd i krav på legal och rationell effektivitet) och en representativ (styrning genom medverkan av motstridiga intressen). I fråga om universitetsstyrelsens sammansättning hämtade reformatörerna sina intryck från USA. Den nya styrelsen blev dock inte den samhälleligt förankrade skyddsmur som de amerikanska motsvarigheterna utgör, utan ledamöterna agerade som representanter för skilda intressen.

Det kollegiala perspektivet har emellertid visat sig vara livskraftigt. Efter 1993 finns det anledning att tala om professorernas återkomst till makten. De senaste årens lagstiftning ger stöd för att utse i första hand dem till prefekter, institutionschefer. Professorerna har dessutom avgörande inflytande över fördelningen av fakulteternas forskningsresurser till lektorerna, liksom över besluten i forskningsråd och andra fonder.

1993 års reform balanserar dock det professionella inflytandet mot ett managementtänkande som ger rektor och styrelse all laglig beslutskompe-

tens. Avsikten är att göra universiteten effektivare i kontakterna med omgivningen, med uppdragsgivare, kunder och konkurrenter. Rektor är lokal chef mera än akademisk ledare och utnämnd av regeringen. Till skillnad från tidigare avgör varje universitet om det vill ha en tjänst som förvaltningschef. En betydelsefull nyhet är att styrelsen avgör om basenheter, institutioner, ska inrättas och hur de ska organiseras. Till skillnad från tidigare har inte institutionerna längre en juridiskt säker ställning som självständiga organ. Universitetsledningen har i stället full frihet att genom delegationer överföra beslutanderätt till nämnder, institutioner och prefekter. Vilka följder i praktiken förändringarna får är för tidigt att säga.

Frågan är om den verkliga makten har flyttat nedåt, inte enbart arbete och ansvar. Decentraliseringen innebär att en ökande mängd beslut har flyttats närmare lärare och forskare. Många upp-lever förändringen som illusorisk eller som att det administrativa arbetet växer. Decentraliseringen kan visa sig vara ett bekvämt sätt för staten att slippa besluta om obehagliga ned-skärningar, att lägga politiska beslut på professionens medlemmar.

Genom att föregripa politikens beslut sätter universiteten den övergripande högskolepolitiken ur spel. Högskolorna utan permanent forskning verkar vara de som mest har utnyttjat de möjligheter som decentraliseringen ger. De inrättar professurer, deras lärare söker forskningsmedel och de får tillgång till nyskapade lokala forskningsstiftelser. Som nämnts tycks en differentiering mellan olika enheter i fråga om status och arbetsfördelning vara oundviklig när forskning samt elit- och massutbildning ska samsas i samma nationella system. Det integrerade, enhetliga svenska högskolesystemet har här en svag punkt, som snart kan leda till dess upplösning i många typer av enheter, var och en med sin profil. En sådan utveckling har redan påbörjats, och den är många avseenden bra.

Den enskilda universitetsläraren

Professoreorna har av tradition haft en vidsträckt handlingsfrihet, trots att de är statliga ämbetsmän. Fullmaktsutnämningen sågs länge som garantin för detta. Den föll i och med att universiteten sedan några år själv utnämner sina professorer. Även om svenska universitet inte har samma legalt autonoma ställning som engelska eller amerikanska, så har staten garanterat dem en viss frihet. *Svenska akademiker har följaktligen betraktat*

statliga regler som skydd mot godtycke. Här kan de senaste årens förvaltningspolitik få betydande återverkningar.

En sida av universitetsledningens nya ställning är att den på ett annat sätt än tidigare kan komma att krävas på ansvar. *Universitetens självbestämmande kan i så fall gå ut över de enskilda lärarnas frihet.* Enligt traditionell svensk förvaltningsrätt har den som söker en tjänst bestämda rättigheter, bland annat att få sina meriter prövade på ett visst sätt och att överklaga beslutet, i sista hand till regeringen. Dessa rättigheter har de senaste åren minskat i betydelse till förmån för renodlade arbetsgivaraspekter, som innebär att inte enbart de sökandes skicklighet som forskare och lärare ska prövas, utan deras lämplighet i vidare mening. I sammanhanget bör också nämnas att många innehavare av professurer numera i realiteten "handplockas" genom att tjänsterna inrättas inom snävt avgränsade ämnesområden.

Här finns en intressant komplikation som är resultatet av politiken under 90-talet: den enskildes rätt kan komma i konflikt med universitetets handlingsfrihet. Universiteten har varit individuella organisationer, där målen utvecklats successivt. Förhållandena blir helt annorlunda när universiteten är integrerade organisationer, med en tydlig ledning och med en verksamhetsidé som kan gå ut över pluralismen, det kollegiala samarbetet och diskussionen på institutionerna.

De otillräckliga befordringsmöjligheterna och den låga rörligheten är två strukturella problem. *Den låga rörligheten är delvis en följd av forskningspolitiken.* Permanenta tjänster som ledig-kungörs i öppen konkurrens lockar sökande från andra lärosäten. Under 1980-talet har dock de externa forskningsanslagen expanderat relativt sett, och de söks naturligt nog av dem som redan finns på en institution. Rörligheten minskas också till följd av att staten inte längre garanterar forskningens meritvärde inom vissa karriärer utanför högskolesystemet (främst gymnasieskolan), och av att den svenska arbetsmarknaden totalt sett efterfrågar få forskare.

Frihetsgraden för enskilda universitetslärare och forskargrupper har ökat till följd av expansionen för de externa anslagen. Forskarna har fått inflytande över intäkterna, till priset av en mycket stor arbetsinsats för att söka pengar. Externfinansieringen gör universiteten svåra att styra både från den politiska nivån och för universitetsledningen. Statsmakternas enda möjlighet att påverka intäktsidan är att efter bokslutet dra in överskott, vilket får till

följd att forskare och institutioner tappar lusten att söka pengar och att planera för längre tid.

Samverkan mellan högskolan och det övriga samhället

Högskolan och näringslivet

I Lunds universitets årsredogörelse för 1944/45 står följande att läsa angående inköp av ett elektronmikroskop:

”Förvärvandet av detta dyrbara, men för forskningen utomordentligt viktiga mikroskop utgör ett vackert exempel på ett fruktbarande ekonomiskt samarbete mellan det allmänna å ena sidan och enskilda personer och företag å den andra, till den vetenskapliga forskningens fromma. Mikroskopet skall få sin plats på den histologiska institutionen, men kommer att användas flitigt av fackmän även vid en rad andra medicinska och naturvetenskapliga inrättningar. De bolag som tillskjutit medel, ha till donationerna knutit det villkoret att det skola få ha tillgång till instrumentet för sina undersökningar. Universitetet gläder sig åt detta nya samband mellan universitet och industri och hoppas på en allt starkare utveckling av relationerna dem emellan.”

De goda, närmast platoniska relationerna mellan universitet och näringsliv fortsatte helt säkert under ett par årtionden. Mot slutet av 1960- och början av 70-talet skärskådades sambanden mellan universitet och näringsliv på ett nytt och brutalt sätt. I vänsterrörelsen kom samarbete med industrin att betraktas som kapitalistisk utsugning och man försökte på alla sätt misstänkliggöra de forskare och institutioner som bedrev forskning ”i näringslivets tjänst”. I Lund fick en kontakt-konferens mellan företrädare för forskning och näringsliv avbrytas under dramatiska former 1969.

Utredning av universitetsforskares samreöre med näringsliv och universitet visade inga anmärkningsvärda missförhållanden och de revolutionära tendenserna hade ytterst få konkreta effekter. Däremot gav de en stor halo-effekt genom att under mer än ett decennium förgifta samarbetsklimatet mellan forskare

re och näringsliv. De tvehågsna forskarna skrämdes bort från samverkan med näringslivet och förblev rädda för industriella kontakter. Näringslivets företrädare hade också långt minne, vilket märktes när klimatet inom universitetet ändrades.

Klimatväxlingen började på 1980-talet. Nu skulle näringslivskontakterna förbättras. 1978 tillsätts *Forsknings-samverkans-kommittén (FOSAM)*. Som resultat av dess arbete bildades enheter vid universitetet med specifik uppgift att stimulera samverkan med näringslivet och andra organisationer i universitetens omvärld.

Inom näringslivet hade man redan på 50-talet haft klart för sig att intima kontakter med universitetsvärlden var av stort värde. Ett talande exempel är Astra-koncernen som från sitt huvudkontor i Södertälje planterade ut självständiga forskningsintensiva enheter i nära anslutning till universitetet i Göteborg (AB Hässle), Lund (AB Draco) och Umeå (AB Tika, numera upphört).

Under 1980-talets början utvecklades också det som kallades avknopningsföretag från universitetet. Baserade på en specifik uppfinning eller en unik forskarkompetens kunde dessa företag blomstra i den intellektuellt gynnsamma miljön nära en stor högskola, exempelvis Chalmers i Göteborg. Därtill utvecklades på olika sätt, med eller utan statligt, landstingskommunalt eller kommunalt stöd, s.k. forskningsbyar (research parks), vilka erbjöd en effektiv infrastruktur för de små företagen eller för utvecklingsavknoppningar från större företag. Det mest kända exemplet är Ideon i Lund.

På några ställen har den fortsatta utvecklingen skett helt vid sidan av universitetet, utan ekonomiskt samröre, men med universitetets goda minne. På andra ställen har universitetet direkt eller indirekt engagerat sig kraftfullt och kanaliserat ekonomiska resurser in i utvecklingsbolag. Utvecklingen har förstärkts de sista åren genom bildande av statligt finansierade holdingbolag, där universitet direkt påtar sig ett ansvar för exploatering av forskningens rön. De svenska universitetet och högskolorna börjar i detta avseende alltmer påminna om de nordamerikanska.

Utvecklingen är på gott och ont. Av godo är i första hand att högskolans folk får direkta kontakter med näringslivet, till gagn för utbildningens ändamålsenlighet. Naturligtvis är det också av stort värde att nya rön snabbt kanaliseras ut i näringslivet till

gagn för sysselsättning och välfärd, för den lokala regionen såväl som för landet i sin helhet.

De potentiella nackdelarna med det intima samarbetet mellan högskola och näringsliv är av många olika slag. I första hand bör nämnas de som är relaterade till den enskilde forskaren. Det industriella engagemanget har karaktären av en bisyssla, en syssla som emellertid lätt kan ta överhand. Regler för detta finns men är svåra att kontrollera i ett system som måste bygga på förtroende. Bisysslorna kan vara skadliga av olika anledning; det enklaste problemet är kvantitativt. Vederbörande måste kunna ägna tillräckligt med tid åt sin huvudsyssla inom högskolan. Bekymmersammare är bisysslor som kan skada förtroendet för forskaren, hans institutionen eller högskola. En forskare som är engagerad i exploateringen av en egen upp-finning, kanske i ett honom närstående företag, måste givetvis betraktas som jävig av andra företag inom branschen. Likaledes kan ett intimt samarbete mellan en viss industri och en högskoleinstitution innebära att andra företag säger upp bekantskapen med institutionen.

Problemen med den enskilde forskarens bisysslor kan till stor del undvikas genom anmälningsplikt. Svårare är att undvika den målkonflikt som kan drabba universitetet självt, när det förvandlas från en långsiktig kunskapsökare till en marknadsorienterad organisation, särskilt om det får egna ekonomiska intressen i företag o.dyl. En amerikansk universitetsrektor har poängterat att universitetet egentligen bara är bra på undervisning och forskning – han varnar för universitet som "business makers".

Samverkan med andra organisationer, främst landsting och kommuner

Efterkrigstidens universitet hade inte några formaliserade kontakter med andra samhällsliga organisationer, om man undantar de landsting och kommuner som var sjukvårds-huvudmän. Med dessa hade de medicinska fakulteterna ett formaliserat samarbete, som bland annat förutsatte att fakulteterna hade att utse ledamöter i direktioner (eller motsvarande) för de sjukhus som kunde utnyttjas för läkarutbildning.

Dagens universitet och högskolor kännetecknas av ett rikt nätverk av kontakter med omvärlden i sina närregioner. De intimaste kontakterna torde fortfarande gälla sjukvårds-

huvudmännen. Ett centralt avtal med staten föreskriver formerna för samverkan när det gäller medicinsk utbildning och forskning. De båda parterna – fakultet och sjukvårdshuvudman – har på det lokala planet ofta gått mycket längre, t.ex. genom att sjukvårdshuvudmannen direkt bekostar professorer vid fakulteten. Det nya centralavtalet föreskriver också samverkan i fördelningen av den statliga "hyran" för den fakultets-ledda verksamheten inom sjukhusets lokaler. Denna samverkan har lett till ökad ömsesidig förståelse mellan parterna. Sannolikt har den för Sverige unika symbiosen mellan medicinsk utbildning, forskning och sjukvård också bidragit till att ge vårt land en framstående ställning inom biomedicinsk forskning och läkemedelsindustri.

Även kommuner har åtagit sig olika typer av forskningsfinansiering och i samverkan med universiteten stimulerat t.ex. kommunalekonomisk forskning. Kring de mindre högskolorna har det lokala nätverket med kommunerna blivit särskilt starkt. Gemensamma stiftelser och bolagsbildningar har förbättrat förutsättningarna för högskolans verksamhet samtidigt som klimatet för nyföretagande i dess närområde förbättrats. Samverkan har naturligt nog också varit intim med kommunalt eller landstingskommunalt drivna utbildningsanstalter.

Samhällsutvecklingen sker snabbast i regioner som ligger nära ett stort universitet eller högskola. Särskilt tydlig har effekten varit i Norrland, där Umeå universitet och Högskolan i Luleå visat sig vara framgångsrika regionalpolitiska satsningar. Det samma torde gälla andra delar av Sverige, på sistone har utvecklingen i Karlskrona-Ronneby-området väckt störst uppmärksamhet.

För Göteborgsregionens del har man visat att summan av de arbetstillfällena som skapas av avknopningsföretag från Chalmers Tekniska Högskola är i paritet med de som skapas av Volvo med sina underleverantörer, och att de i grova tal ersätter de arbetstillfällena som försvunnit i och med nedläggningen av varvsindustrin.

I nordvästra Kanada har gjorts högskolesatsningar av samma karaktär som i Norrland. Men i Kanada har man inte sett samma goda effekt på samhällsutvecklingen som i Norrland. Som förklaring har anförts att den kanadensiska utbyggnaden enbart gällde högre utbildning, och inte var kombinerad med en fast forskningsorganisation som i Norrland. Om detta är riktigt är

det ett starkt skäl för att ett större antal högskolor i Sverige ska få fasta forskningsresurser.

Värderingar och förslag

Under den 50-årsperiod som vi har studerat kan man urskilja tydliga faser i en utveckling som utgår från ett universitetssystem med stort kollegialt inflytande över undervisning, examination och forskning, samtidigt som den statliga regleringen i och för sig var omfattande och detaljerad men inte interventionistisk.

Nästa fas kännetecknades av en beslutsorganisation med olika samhälleliga intressegrupper, däribland lärare och studenter, samt en omfattande politisk styrning. I den följande fasen betonades frihet och incitament för utveckling och kvalitet, samt nödvändigheten av fasta och entydiga regler för relationerna mellan staten och universiteten och högskolorna. I linje härmed öppnades möjligheten till icke-statligt huvudmannskap.

Vår genomgång av universitets- och högskolepolitiken leder fram till några reflexioner och förslag, vilka vi här framför i fyra punkter.

Högskolornas offentligrättsliga ställning och formerna för den politiska styrningen bör ändras

Historiskt sett är svenska universitet inordnade i statsförvaltningen och det regelverk som gäller där. I ett par fall har statliga högskolor omstöpts till stiftelser. I 90-talets debatter och beslut ses universiteten än som statliga myndigheter, än som aktörer på en fri marknad. Det har blivit vanligare att prefekter känner sig som företagare. Diskussionen om "fria universitet" är påverkad av den ställning som framstående amerikanska universitet har, kanske också av att de äldsta europeiska universiteten har ett förflutet som relativt fristående korporationer. Friheten diskuteras endast i relation till staten, inte till andra aktörer, t.ex. marknaden. Otydligheten i universitetens offentligrättsliga ställning har lyfts fram av RUT 93, som exemplifierar med att universiteten betraktar sig – och blir betraktade – som självständiga motparter mera än som delar av staten. Partnerskapet blir tydligast i de lokala och regionala sammanhangen.

Det finns en rad förhållanden som motiverar att man utreder den offentligt-rättsliga ställningen. Sedan gammalt pressas verksamheten från två håll: från universitetslärare som begär en frihetszon och från samhället som kräver insyn i den generella färdriktningen och att verksamheten visar sitt värde. Innehållet i forskningen och utbildningen styrs inte. Forskningen och forskarna har t.o.m. lagstadgat skydd att fritt välja problem och redovisa resultat, vilket knappast gäller annan statlig verksamhet.

Numera påverkas relationen mellan universitet och stat av en rad nya omständigheter:

Som *kunskapsorganisationer* avviker universiteten på väsentliga punkter från andra myndigheter och näringslivet. Vid jämförelser med dessa överbetonar man gärna den organisatoriska formen på bekostnad av innehållet och funktionen. Styrelsen för ett universitet kan bara delvis göra anspråk på att företräda de åsikter och stämningar som finns inom verksamhetens olika grenar. Verksamheten är starkt heterogen och uppdelad på en rad i många avseenden fristående områden. Ett universitet består på sätt och vis av ett antal "småföretag" med egen ekonomi.

Den finansiella bilden är komplex, och en *blandfinansiering* har ersatt den äldre anslagstilldelningen. Universiteten marknadsorienteras i den meningen att de konkurrerar om anslag och själva genererar en del av sina resurser; det senaste inslaget är EU-finansierade projekt. Universiteten har blivit "*gränsorganisationer*" som balanserar mellan marknadsorientering och offentligt ägarintresse.

Universiteten är utpräglat personberoende och inriktade på *tjänsteproduktion*. De bygger på värdeskalor, normer och regler som är resultaten av en ständigt pågående omprövning, och som i stor utsträckning gäller över statsgränser: de ingår i ett *internationellt kommunikationssystem*. I forskningsprojekten, och numera även inom utbildningen, finns en klar tendens att gränser mellan ämnen, institutioner och länder upplöses. Detta innebär att den enskilda forskargruppen kommer i centrum mera än myndigheten – universitetet.

Tidsperspektiven är annorlunda än för myndigheter och företag: värdet av pågående utbildning och forskning är svårberäknligt och kan i stor utsträckning inte bestämmas förrän efter lång tid.

Universiteten bidrar med allmängiltigt, obundet, kvalificerat vetande. Till sin karaktär måste forskningen och undervisningen delvis få vara självgående. Universiteten har till skillnad från

myndigheter och företag ett *institutionaliserat ansvar för kritik*. Det råder bred enighet om att alla universitetslärare har rätt och skyldighet att med utgångspunkt i sitt expertkunnande utan risk för sanktioner kritiskt pröva etablerade sanningar och rådande samhällsförhållanden. De har rätt att fritt skapa och förmedla kunskaper, värderingar och attityder.

De förändrade förhållandena för universiteten kräver en genomlysning av deras offentligrättsliga ställning. Relationen till statsmakterna måste utformas långsiktigt och bygga på dialog, förhandlingar och kontrakt om ömsesidiga rättigheter och skyldigheter. Enligt vår mening kan de nödvändiga förändringarna inte åstadkommas inom ramen för den nuvarande myndighetsstrukturen. En ny ställning för universitet och högskolor ska innebära att de får frihet att skapa nya fruktbara symbioser av likartat slag som de med sjukvårdshuvudmännen (se kapitlet "Samverkan mellan högskolan och det övriga samhället"). Det finns andra exempel på gynnsamma symbioser: intim samverkan mellan svensk växtförädlingsindustri och genetiska institutionen vid Lunds universitet hade under många år stor nationell betydelse. Samma goda effekter borde kunna komma fram genom nya associationer med statliga myndigheter (domstolar, vägverk, försvar), företagsgrupperingar eller kommuner. Samarbetet mellan högskoleenheter och andra organisationer bör enligt vår mening bedrivas under mottot "samverkan över definierade gränser" snarare än att högskoleenheterna blir företag.

Hur bör då den politiska styrningen av högskolan utövas? För att undvika missförstånd vill vi understryka att högskolan självklart ska vara en del av samhället, även vid en förändring av den offentligrättsliga ställningen. Att ge högskolan en särställning syftar till att ge den bättre möjligheter att fullgöra sina samhällsreliga funktioner, inte att undandra den från politisk styrning. Planeringen av utbildningssystemet, både i dess kvantitativa och kvalitativa dimensioner, bör ske i dialog mellan högskolan och de politiska instanserna. Styrningen kan t.o.m. bli effektivare om den koncentreras till väsentliga frågor och den generella, "automatiska", statliga myndighetsstyrningen försvinner. Regelsystemet är numera så omfattande att ingen har överblick och kan bedöma de samlade konsekvenserna av de beslut som fattas.

Den politiska styrningen måste dock utformas med vissa hänsyn. För det första krävs långsiktighet, därefter tydlighet och konsekvens. Snabba förändringar skapar problem för högsko-

lan, där utbildningar och forskningsprogram har minst 3-5-åriga planeringsperioder. Den politiska styrningen måste mera än i dag utgå i från verksamhetens speciella förutsättningar. Principen bör vara "målstyrning med dialog".

Enligt vår uppfattning börjar nuvarande anslagssystem för utbildningen, med resurser efter presterade resultat, fungera bra. Högskolan bör uppmuntras till att bli mera lyhörd för kommande behov av kunskap och kompetens i samhället.

Lärarnas arbetssituation måste förbättras

Den väldiga expansionen av grundutbildning och forskning de senaste åren har inte följts av en motsvarande ökning av lärarstabernas storlek och kompetens. Antalet helårsstudenter har mellan 1987/88 och 1994/95 ökat med nästan 70 procent. Antalet lärare – adjunkter, lektorer och professorer – har endast ökat med 33 procent under samma period. Det betyder att antalet studenter per lärare har ökat från 12 till 16 eller med 33 procent.

Alltför många tjänster på de mindre enheterna uppehålls av lärare utan forskarutbildning, samtidigt som kraven på forskningsanknytning av utbildningen kvarstår. Antalet professorer har inte ökat i takt med forskarutbildningens omfattning, vilket är anmärkningsvärt med tanke på planerna på utökning och effektivisering av denna.

Vi kan heller inte underlåta att understryka de ökade krav som ställs på lärarnas kompetens och arbetsinsats. Därtill kommer nya engagemang i utvärdering av utbildningen. Inom grundutbildningen finns skärpta krav på pedagogisk kompetens och förnyelse. Det anses också självklart att lärarna ska ta hand om ett växande antal utländska studenter med mycket skiftande bakgrund och studieförutsättningar. Detta innebär undervisning och examination på främmande språk.

Kraven ökar på insatser inom forskningsinformation och samverkan med näringsliv och andra myndigheter, samtidigt som den tidigare nämnda multifinansieringen av forskning tar allt mer tid i anspråk.

Inom de flesta högskolor söker man premiera goda lärare t. ex. med pedagogiska priser. Detta är långt ifrån tillräckligt. Oroande är att lärarkårens lojalitet kan svikta om politiken från regering och riksdag är ryckig och innehåller motstridiga element.

Högskolans ekonomiadministrativa system måste ändras

Högskolan är inpassad i ett för statsförvaltningen gemensamt ekonomiadministrativt system. Även främmande begrepp och tänkesätt har tvingats på högskolan. Framför allt tre förhållanden gör systemet mindre lämpligt för högskolan:

- Decentraliseringen av ekonomiskt ansvar och ekonomihantering till institutioner
- Multifinansieringen av forskningen
- Forskningsprojekt finansieras och drivs alltmer över ”alla gränser”, såväl mellan institutioner, högskoleenheter och företag som mellan länder.

En högskola består i dag av ett antal mer eller mindre självständiga enheter, institutioner, var och en med sin ekonomi. Stora delar av forskningen på dessa institutioner finansieras från många olika håll – en institution kan erhålla flera hundra anslag. De statliga ekonomiadministrativa systemen är inte konstruerade för en sådan verksamhet. Många anpassningar har gjorts men systemet är och förblir svårt att genomskåda och otillräckligt anpassat till högskolan. Det är därigenom orationellt och blir en belastning snarare än ett stöd för verksamheten. Det finns många symtom på detta. Ett är svårigheten för en högskoleenhet att balansera sina anslag och utgifter. Genom att man på institutionerna inte kan få en säker upp-fattning om hur mycket pengar man har att röra sig med, och inte heller långsiktigt kan överblicka finansieringen, tenderar man att hellre spara till ett litet överskott än att riskera ett underskott. Detta är en viktig förklaring till att hela högskoleenheter tenderar att visa stora överskott.

Skälen att tvinga in högskolan i ett enhetligt system är uniformitetskrav samt önskan att ha bättre kontroll över ekonomin. Man kan ifrågasätta behovet härav med tanke på det omfattande revisionsarbete som bedrivs inom högskolan. De sammanlagda kostnaderna i tid och arbete måste också beaktas.

Den beskrivna utvecklingen talar starkt för att högskolans ekonomiadministration måste ändras, oavsett om en ny offentligrättslig ställning införs eller inte. Principen bör vara ett till basenheterna, institutionerna, distribuerat och flexibelt ekonomisystem, med obligatorisk rapportering av vissa uppgifter, kopplat till regelbunden revision.

Planhushållning passar inte i högskolan

Prognoser för antalet studerande har fortlöpande gjorts, både totalt och för olika studieinriktningar. Vi har återgett några siffror för 1960-talets expansion, där uppskattningarna slog kraftigt fel trots att tillväxten väsentligen berodde på stats-makternas beslut om utbyggnad av gymnasieskolan. Det finns många exempel på prognoser som slagit fel. Ironiskt nog har detta också gällt utbildningar för skola och barnomsorg, där man kan tycka att ett gott underlag skulle finnas. 1977 års reform innebar, som vi framhållit, höjdpunkten på tilltron till utbildningsplanering genom prognoser. Framskrivningar avseende arbetsmarknadens tillväxt och förändringar blev utslagsgivande för antalet utbildningsplatser på olika linjer och orter.

Totalspärren från 1977 slog mycket hårt. I slutet av 1960-talet låg Sverige i topp vad gäller övergången till högskolestudier i västerlandet, men i mitten av 1980-talet hade landet till följd av antagningsbegränsningen och reglernas utformning sjunkit till en bottenplacering. Den förda politiken ledde således dels till felslagna prognoser, dels till allvarliga resursförluster genom att flera ungdomskullar erbjöds otillräckliga möjligheter till högskoleutbildning.

Efter hand växte insikten om att ett system av 1977 års slag inte fungerar i vår snabbt föränderliga tid. Inom utbildningsplaneringen betonas alltmer allmänna teori- och metodkunskaper, kommunikationsförmåga och träning i kritiskt tänkande. Bredd och flexibilitet har ersatt specifika kunskaper för en tänkt framtida yrkesstruktur. Ånyo satsas på de ungdomsstuderande, samtidigt som behoven av återkommande utbildning fortsatt beaktas. Det planerings- och anslagssystem som nu gäller för grundutbildningen är bättre anpassat till dagens verklighet.

Det sagda hindrar inte att en planering måste ske, nationellt och lokalt. Därvid är de totala tillgängliga resurserna en avgörande utgångspunkt, men tillgången på personella och materiella resurser av vissa slag kan också utgöra begränsningar. Samhället måste vidare tillgodose behov av kvalificerad personal inom vissa bestämda områden.

Det som här sagts om grundutbildningen gäller i än högre grad om forskarutbildningen. De yttre förutsättningarna utgörs av den vetenskapliga utvecklingen och av de problem och behov som finns i samhället och som måste lösas genom veten-

skapligt arbete. En begränsande faktor är de resurser av skilda slag som universiteten kan erbjuda. Studenterna fattar sina beslut utifrån personliga intressen och engagemang kombinerat med bedömningar av värdet eller nyttan av forskarstudier. Det finns nu tendenser att göra forskarutbildningen alltmer "skolifierad". Risken är att man gör samma misstag inom denna som man under 60-och 80-talet gjorde inom olika utbildningssektorer, dvs. att kvantitativt dimensionera forskarskolor inom olika ämnesområden efter samhällets beräknade behov av forskarutbildade 3-5 år framåt i tiden. Det finns också anledning att erinra om tidigare misslyckanden att göra prognoser för forskarutbildningen.

Val av utbildning tillhör livets viktigare beslut och de bör förbehållas den enskilde individen, som kommer att få ta konsekvenserna. I samhällen med stark styrning av människornas handlande tar beslutsfattarna på sig ett stort ansvar, som emellertid aldrig utkräves.

Slutsatsen är att planhushållning inte fungerar inom högre utbildning och forskning.

Kalendarium över viktigare utredningar och beslut

1852		Universiteten fick de första gemensamma statuterna
1876		Universitetens statuter förnyades. Filosofiska fakulteten delades i en humanistisk och en naturvetenskaplig sektion
1907		Examensstadga för filosofisk fakultet
1908		Universitetsstatuterna reviderades
1916		
1942-47		Forskningsrådsorganisationen tog form
1945	juni	1945 års universitetsberedning tillsattes (U 45)
1952	september	Folke Schmidts rapport om villkoren för tillträde till högre utbildning (SOU 1952:29) överlämnades
1955	juni	1955 års universitetsutredning tillsattes (U 55)
1956	april	Nya universitetsstatuter Filosofiska fakulteten delades i en humanistisk och en matematisk-naturvetenskaplig fakultet
1957	juni	U 55:s betänkande I. "Den akademiska undervisningen. Forskarrekryteringen" (SOU 1957:24) överlämnades
1958	juli	De första universitetslektoraten inrättades Ett nytt anslagssystem, automatiken, infördes inom de filosofiska fakulteterna
1959	december	U 55:s betänkande VI "Universitet och högskolor i 1960-talets samhälle" överlämnades (SOU 1959:45)
1960	juni	1960 års gymnasieutredning tillsattes
1962	november	Ecklesiastikdepartementets prognos- och planeringsgrupp (P- gruppen) presenterade "Tendenserna på akademikernas arbetsmarknad fram till mitten av 1970-talet" (SOU 1962:55)
1963	januari	U 55:s betänkande VII. "Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning" överlämnades (SOU 1963:9)

	maj	1963 års universitets- och högskolekommitté tillsattes (U 63)
	juli	Gymnasieutredningens huvudbetänkande "Ett nytt gymnasium" (SOU 1963:42) överlämnades
	september- november	Studiesociala utredningen avgav tre betänkan- den (SOU 1963:44, 53 och 74)
	oktober	Proposition 1963:172 med förslag till riktlinjer för fortsatt utbyggnad av universitet och hög- skolor
1964	juni	Ny universitetsstadga Samhällsvetenskapliga fakulteter bildades Universitetens centralförvaltningar omorgani- serades och byggdes ut
1964	juli	Universitets- och kanslersämbetet (UKÄ) in- rättades
1965	februari	U 63:s huvudbetänkande "Utbyggnaden av universitet och högskolor. Lokalisering och kostnader" (SOU 1965:11-12) överlämnades
	oktober	Kompetensutredningen tillsattes
1966	februari	Universitetskanslersämbetets arbetsgrupp för fasta studiegångar, m.m. (UKAS) tillsattes
1968	februari	UKAS huvudbetänkande "Utbildningslinjer vid filosofisk fakultet" överlämnades
	april	1968 års utbildningsutredning (U 68) tillsattes
1969	hösten	1969 års forskarutbildningsreform genomför- des efter förslag från 1963 års forskarutbild- ningsutredning (SOU 1966:67-68)
	hösten	PUKAS-reformen avseende utbildning vid de filosofiska fakulteterna genomfördes
1970	juni/augusti	Kompetensutredningens huvudbetänkande "Vägar till högre utbildning" (SOU 1970:21 och 1970:55) överlämnades
1972	maj	Forskningsrådsutredningen tillsattes
	juni	Kompetenskommittén tillsattes
1973	januari	U 68:s huvudbetänkande "Högskolan" (SOU 1973:2) överlämnades
1974	mars	U 68-beredningen tillsattes
	april	Forskarutbildningsutredningen (FUN) tillsat- tes
	augusti	U 68-beredningen överlämnade sin promemo- ria "Högskolereform"

	september	Kompetenskommitténs betänkande "Om behörighet och antagning till högskolan" (SOU 1974:71) överlämnades
1975	februari	Regeringens principproposition 1975:9 "Reformering av högskoleutbildningen" avgavs
	våren	Den centrala organisationskommittén för högskolereformen (H 75) tillsattes
	december	H 75:s förslag till högskolelag och andra författningar för högskolan överlämnades
1976	oktober	UKÄ omorganiserades som Universitets- och högskoleämbetet
1977	februari	Regeringens proposition "Om utbildning och forskning inom högskolan m.m." avgavs
	mars	Forskningsrådsreformen (SFS 1977:34)
	hösten	1977 års högskolereform genomfördes
	augusti	Forskningsrådsutredningens betänkande "Forskningspolitik" (SOU 1977:52) överlämnades
	oktober	FUN:s betänkande "Fortsatt högskoleutbildning" (SOU 1977:63) överlämnades
1978	februari	Forsknings-samverkanskommittén (FOSAM) tillsattes
1979		Den första forskningspolitiska propositionen (1978/79:119)
1980	oktober	FOSAM:s huvudbetänkande "Högskolan i FoU-samverkan" (SOU 1980:46) överlämnades
1981		Utredningen om forskningens och forskarutbildningens situation publicerade betänkandena "Forskningens framtid" (SOU 1981:29) och "Forskarutbildningens meritvärde" (SOU 1981:30)
1982	hösten	Sverker Gustavsson publicerade artikeln "1985 års forskningsproposition" i tidskriften Tiden
1983	september	Tillträdesutredningen tillsattes
1984	januari-februari	Högskolelagen och högskoleförordningen reviderades (SFS 1984:13 och 100)
1985	hösten	Lärartjänstreformen genomfördes (SFS 1985:702)
	november	Tillträdesutredningens betänkande "Tillträde till högskolan" (SOU 1985:57) överlämnades

- 1986 Fil kand-examen återinfördes (prop 1985/86:100)
- 1989 februari Höskoleutredningen tillsattes
- 1990 våren Principproposition om formerna för anslagsframställningar och om linjesystemets avskaffande (prop 90/91:150)
- 1991 december Teknikvetenskapliga forskningsrådet inrättades
- 1992 januari Regeringens proposition 1991/92:76 om vissa förändringar av myndighetsstrukturen inom högskole- och studiestödsområdena, m.m.
- februari Departementspromemorian "Fria universitet och högskolor" presenterades
- februari Höskoleutredningens huvudbetänkande "Frihet Ansvar Kompetens" (SOU 1992:1) överlämnades
- maj Höskoleutredningens betänkande "Resurser för högskolans grundutbildning" (SOU 1992:44) överlämnades
- juni Regeringens proposition "Universitet och högskolor – frihet för kvalitet" (1992/93:1) avgavs
- juli UHÄ avskaffades och ersattes av ett Kanslersämbete och Verket för Högskoleservice
- 1993 hösten 1993 års universitets- och högskolereform genomfördes (SFS 1993:100)
- Linjesystemet avskaffades i stor utsträckning
- Forskningsrådsorganisationen reviderades
- december RUT -93 tillsattes
- 1995 februari Kommittén för förberedelser för inrättande av ett högskoleverk m.m. tillsattes
- mars Tilläggsdirektiv till RUT -93 lämnades
- juni Högskoleverket inrättades (SFS 1995:945)
- 1996 februari RUT -93 överlämnade sitt slutbetänkande "Reform och förändring"
- 1996 mars Forskningsfinansieringsutredningen överlämnade sitt slutbetänkande "Forskning och pengar" (SOU 1996:29)

Arbetsmiljö och arbetarskydd

Ingemar Källberg

född 1934, är överdirektör i Arbetarskyddsstyrelsen, där han tidigare under många år varit administrativ chef. Han har arbetat i central statsförvaltning och på departement sedan 1960-talet, exempelvis som departementssekreterare i Inrikesdepartementet 1963-69 och som huvudsekreterare i Invandrapolitiska kommittén.

INNEHÅLL

Arbetskyddsverket och dess uppgifter	119
Källor och arbetssätt	119
Bakgrund – tiden före 1949	120
Arbetskyddslagstiftningen och yrkesinspektionen	120
Kommentar	121
Organisations- och regelförändringar 1949	122
Ny arbetskyddslag	122
Arbetskyddsstyrelsen inrättas	122
Yrkesinspektionen omorganiseras	123
Kommentar	125
Budgetåren 1949/50 – 1961/62	126
En parlamentarisk utredning tillsattes - proposition följde 1956	126
Arbetskyddsverkets organisationsutredning	129
Kommentar	130
Samverkan mellan parterna på arbetsmarknaden	130
Budgetstyrningen	131
Inriktningen av verksamheten, tvångsmedlens effektivitet	132
Misstro mot verket	133
Budgetåren 1962/63 - 1969/70	134
Riksdagsbeslut om bl.a. offentliganställdas ställning	134
Några andra reformer	135
Kommentar	135
Vidgning av arbetskyddslagens tillämpningsområde	135

Några andra reflexioner	137
Budgetåren 1970/71 - 1980/81	137
Arbetsmiljöutredningen	137
Ny organisation för styrelsen	138
Förstärkning av verket 1973	139
Ändringar i arbetarskyddslagen och omorganisation av yrkesinspektionen	140
Ny lag – arbetsmiljölagen	140
Några andra förändringar	141
Kommentar	142
Stora tjänstetillskott legitimt	142
Några organisatoriska aspekter	144
Detaljstyrningen och dess konsekvenser	145
Budgetpropositionen 1981, dess för- och efterspel	146
Riksrevisionsverket (RRV) lämnade en rapport	146
Översynen av Arbetarskyddsstyrelsen (ASSÖ)	148
Budgetpropositionen 1981	149
Översynens resultat	152
Kommentar	153
Regeringens ställningstagande	153
Kontakterna med verkets personalorganisationer samt med Statskontoret	153
Budgetåren 1982/83 - 1988/89	155
Budgetfrågor	155
Regelarbetet	156
Tillsynen enligt vägtrafiklagens regler om arbetstid	157
Företagshälsovården	157
Verksamhetsinriktad budgetering	158
Arbetsmiljöinstitutet	159
Några andra organisationsfrågor	161
Den kommunala tillsynen	162
Inriktningen av tillsynen m.m.	164

Kommentar	165
Allmänt	165
Utbrytningen av forskningsfrågorna	166
Budgetåren 1989/90 - 1995/96	168
Inriktningen av tillsynsverksamheten	168
Proposition om arbetsmiljö och rehabilitering m.m.	169
Utvecklingen av den offentliga sektorn	171
Arbetskyddsstyrelsens organisation	172
Övergripande mål och verksamhetsmål m.m.	173
Några andra frågor	174
Budgetprövningen 1995 och dess konsekvenser	175
Sammanfattande kommentar för hela den behandlade tidsperioden	177
Från regelstyrning med inriktning på teknik till mål/resultatstyrning med helhetssyn	177
Yrkesinspektionens kontrollerande uppgift	180
Organisatorisk och annan styrning	181
Många och långa utredningar under efterkrigstiden	184
Ett styrningsproblem	186
Myndigheter och arbetsmiljö – finns det något gemensamt organisationstänkande?	187

Arbetskyddsverket och dess uppgifter

Det finns ett betydande antal myndigheter vars verksamhet har inverkan på arbetsmiljön även om det inte är deras huvuduppgift. Här kan t.ex. nämnas Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftsinspektion, Elsäkerhetsverket och Sprängämnesinspektionen. I första hand siktar nämnda myndigheters verksamhet till att förhindra skador på människor och egendom i allmänhet. Detta kommer naturligtvis även de anställda till del, t.ex. vid arbetet i ett kärnkraftverk.

Ett enda verk har uppgiften att bevaka alla anställdas arbetsmiljö. Det är Arbetskyddsverket, som består av Arbetskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen. Arbetskyddsstyrelsen är den centrala förvaltningsmyndigheten för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor och chefsmyndighet för yrkesinspektionen. I Arbetskyddsstyrelsens uppgifter ingår förutom ledning, samordning och information bl.a. att ge ut föreskrifter och allmänna råd som innebär krav på arbetsgivarna i deras ansvar för att arbetsmiljön för de anställda är säker. Yrkesinspektionen, som är indelad i elva distrikt, har till huvuduppgift att kontrollera efterlevnaden av arbetsmiljölagstiftningen och de föreskrifter som Arbetskyddsstyrelsen ger ut.

Jag har tolkat uppdraget så att utvecklingen av Arbetskyddsverkets organisation och orsakerna härtill är de centrala frågorna.

Källor och arbetssätt

Framställningen gäller alltså i huvudsak Arbetskyddsverkets organisatoriska utveckling i förhållande till de faktorer som anges i uppdraget. Jag har gjort en genomgång av statsverks-/budgetpropositioner sedan 1950 samt därutöver de flesta propositioner som handlar om arbetsmiljöpolicen och alla sedan 1948 som handlar om verkets organisation. Därtill har jag gått igenom ett antal regleringsbrev. Därutöver har jag studerat dokument inom verket som jag bedömt kunna ge ledning, t.ex. interna utredningar om verkets organisation och annat utvecklingsarbete samt styrelsens planeringsanvisningar m.m.

Genomgången av materialet har lett till en fokusering på styrningsfrågor och berör därför i hög grad förhållandet mellan

riksdagen, regeringen, Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen. Hur den inre organisationen utvecklats upptar också ett betydande utrymme. Förhållandet till vissa andra myndigheter och organisationer berörs. Den särskilda informationsverksamhet som styrelsen bedriver och som är helt avgiftsfinansierad har jag inte tagit med i redovisningen.

Den omorganisation som gjordes 1995 behandlas mycket kortfattat.

När jag redovisar förslag i proposition utan att ange riksdagens ställningstagande har förslaget bifallits.

Bakgrund - tiden före 1949

Arbetarskyddslagstiftningen och yrkesinspektionen

Den 1 juli 1890 trädde den första mera allmängiltiga författningen på arbetarskyddets område i kraft. Det var 1889 års lag angående skydd mot yrkesfara. Samtidigt började den nyinrättade yrkesinspektionen sin verksamhet. Den bestod av tre distrikt med en yrkesinspektör i varje distrikt.

Den nämnda lagen och en lag år 1900 om minderårigas och kvinnors användande till arbete i industriellt yrke" ersattes 1912 med en samlad lag om arbetarskydd. Lagen förändrades sedan successivt och yrkesinspektionen byggdes ut. Bl.a. inrättades en särskild yrkesinspektion som avsåg kvinnors arbete och som leddes av en yrkesinspektis. Vidare infördes specialinspektioner, t.ex. på det elektriska området och avseende skogs- och flottningsarbete. Antalet distrikt var vid utgången av 1948 elva.

Innan jag går in på utvecklingen efter 1945, kan det vara lämpligt att kort redogöra för hur den ditillsvarande centrala ledningen av yrkesinspektionen utvecklats.

Yrkesinspektionen ställdes till en början under "inseende av" Kommerskollegium, närmare bestämt under dess industribyrå. Kommerskollegium hade dock inte befogenhet att meddela bindande föreskrifter för yrkesinspektionen. Den kommitté som avgav förslag till 1912 års arbetarskyddslag fann att tillsynen över skyddslagstiftningens efterlevnad var bristfällig och att detta bl.a. berodde på att yrkesinspektionen saknade en verklig chefsmyndighet. Från och med 1913 flyttades överinseendet och ledningen av yrkesinspektionen samt handläggningen av arbetarskyddsärenden över till den nyinrättade Socialstyrelsen.

Som skäl för denna organisatoriska lösning angavs i 1912 års proposition om inrättande av Socialstyrelsen att arbetarskyddsärendena inte borde tillhöra näringsförvaltningen utan hade sin riktiga plats tillsammans med övriga arbetarfrågor i ett förvaltningsorgan för de sociala ärendena.

År 1938 flyttades ledningen av yrkesinspektionen över till Riksförsäkringsanstalten. Förslaget om överflyttning avstyrktes i flera motioner vid 1937 års riksdag. Enligt det betänkande som låg till grund för omorganisationen var skälen till förslaget i huvudsak följande. Den utomordentliga utveckling som skett på det sociala området de senaste årtiondena hade medfört att ett flertal nya ämbetsverk av social natur hade tillkommit. Socialstyrelsen framstod därför inte som det enda ämbetsverket med uppgift att tillvarata sociala intressen. Ett önskemål var att Socialstyrelsens verksamhet begränsades genom att man skilde av sådant som inte hade samband med styrelsens övriga uppgifter. Dit hörde arbetarskyddsärendena.

Kommentar till bakgrund - tiden före 1949

Organisationsändringen 1913 hänger ihop med det ökade intresset för de sociala förhållandena som 1912 års lagstiftning innebar. Man hade konstaterat att det behövdes en starkare central myndighet för frågorna. Den myndighet som hanterade andra "arbetarfrågor" befanns då lämpad för uppgiften.

Annorlunda var det 1937. Att man flyttade frågorna från Socialstyrelsen var i första hand för att begränsa styrelsens uppgifter på ett område för att bereda plats åt nya frågor, i det här fallet fattigvårds- och barnavårdsärenden. Det framgår av propositionen, även om samband mellan arbetarskyddet och anstaltens verksamhet nämndes. En likhet mellan förändringen av huvudmannskapet 1912 och 1937 var emellertid att socialpolitiska motiv anfördes för hur ledningen centralt för yrkesinspektionen skulle organiseras.

Organisations- och regelförändringar 1949

Ny arbetarskyddslag

En omfattande förändring skedde både i fråga om regler och organisation 1949. Redan 1938 hade en utredning tillsatts för att göra en allmän översyn av arbetarskyddslagstiftningen. I slutet av 1939 beslutade regeringen om en paus i utredningsarbetet som kom att vara till i början av 1942. År 1946 avlämnade kommittén ett betänkande med förslag till lag om skydd mot ohälsa och olycksfall i arbete m.m. (SOU 1946:60) och ett betänkande med förslag till organisation för tillsyn av arbetarskyddslagstiftningen (SOU 1946:88).

Förslaget till ny arbetarskyddslag innehöll bl.a. en utökad exemplifiering av skyddsåtgärder i enlighet med den teknik som använts i 1912 års lag. I huvudsak accepterade departementschefen (Gustav Möller) i Prop. 1948:298 inriktningen av förslagen. Däremot borde endast grunderna för arbetarskyddets utformning tas upp i lagtexten och exemplifieringen ske genom administrativa tillämpningsföreskrifter. Den lagtekniska bearbetning som måste ske i departementet medförde att propositionen om ny lag inte kunde läggas fram förrän på hösten 1948. Förslaget om en ny förvaltningsmyndighet lämnades redan under vårriksdagen samma år.

Arbetarskyddsstyrelsen inrättas

I propositionen om inrättande av Arbetarskyddsstyrelsen, Prop. 1948:184, uttalade departementschefen att han i likhet med kommittén fann de växande uppgifterna på området motivera ett särskilt ämbetsverk. Han erinrade om att han redan vid överflyttningen av arbetarskyddsbyrån till Riksförsäkringsanstalten 1937 hade uttalat i riksdagen att det fanns tillräckliga motiv för att göra byrån till ett särskilt ämbetsverk.

Kommittén hade i sitt förslag uttalat att de fördelar som Riksförsäkringsanstalten möjligen vunnit av att vara chefsmyndighet för yrkesinspektionen inte uppvägdes av den arbetsbelastning anstalten fått vidkännas. Yrkesinspektionen hade inte haft någon uppenbar fördel av att vara underställd ett ämbetsverk vars huvuduppgift var att handlägga "ärenden rörande den efter-

hjälpande verksamheten på grund av inträffade sjukdoms- och olycksfall i arbete”.

Grundstommen i den nya myndigheten var det 1919 inrättade Arbetsrådet, som handlade arbetstidsärenden, samt Riksförsäkringsanstaltens arbetarskyddsbyrå. Tre byråer inrättades, en arbetstidsbyrå, en teknisk byrå och en kanslibyrå. Därtill inrättades tre fristående avdelningar, nämligen en social avdelning, en skogsavdelning och en trafikavdelning.

Skogsavdelningen fick en dubbel funktion. Den skulle dels handlägga ärenden i styrelsen som gällde skog och flottning, dels vara inspektionsorgan – specialinspektion – i ett av de två distrikt som denna inspektion delades in i.

Genom inrättandet av trafikavdelningen tillfördes den centrala myndigheten en ny uppgift som tidigare främst hade legat på Järnvägsstyrelsen. Det gällde tillsynen över ban-, maskin-, säkerhets- och trafiktjänsten vid järnvägarna. Den kallades specialinspektionen för landtrafiken.

Arbetarskyddsstyrelsen organiserades kollegialt, dvs. dess styrelse bestod av generaldirektören och cheferna för de tre byråer som var kärnan i myndigheten. Utöver tidigare nämnda tre fristående avdelningar fanns tjänster som överläkare och biträdande läkare, vilka var timanställda. Cheferna för avdelningarna samt överläkaren adjungerades till verksstyrelsen vid handläggning av ärende som tillhörde avdelningen respektive hänskjutits till överläkaren. I handläggningen av framför allt arbetstidsärenden men även av t.ex. skyddstekniska, yrkeshygieniska, yrkesmedicinska och sociala ärenden av principiell betydelse eller större vikt samt ärenden om utfärdande, ändring eller upphävande av föreskrifter skulle som ledamöter också delta partsrepresentanter, i huvudsak efter en modell som hade gällt vid Arbetsrådet. I rådet hade funnits, förutom tre opartiska ledamöter, maximalt två arbetstagar- och två arbetsgivarrepresentanter. De opartiska ledamöterna var generaldirektören i rådet, ordförande, och två andra tjänstemän.

Yrkesinspektionen omorganiserar

Den kvinnliga yrkesinspektionens fristående ställning upphörde. Denna inspektion skulle framdeles fullgöras genom att man på varje yrkesinspektionsdistrikt stationerade en tjänsteman för de uppgifter som legat på den kvinnliga inspektionen. Befattningen kallades socialinspektör.

Åtta nya tjänster som socialinspektör inrättades och tre distriktsinspektristjänster omvandlades till socialinspektörstjänster. Verksamheten ställdes på grund av sin speciella karaktär under ledning av den nyinrättade sociala avdelningen i styrelsen. Socialinspektörernas uppgifter vidgades till en tillsyn också från mera allmänt social synpunkt, även om fortfarande kvinnors och minderårigas arbetsmiljöer stod i fokus. Vidare skulle befattningen som socialinspektör inte förbehållas kvinnor såsom varit fallet inom den kvinnliga yrkesinspektionen. Departementschefen ansåg dock att det "syntes vara ett önskemål" att ha åtminstone en kvinna bland den inspekterande personalen. Det kan tilläggas att någon man aldrig utsågs till socialinspektör.

Vid sidan av den allmänna yrkesinspektionen, uppdelad i elva distrikt, den kommunala tillsynen, som lydde under yrkesinspektionen, och nämnda två specialinspektioner fanns vid utgången av 1949 ytterligare ett antal specialinspektioner. Det var bergmästarna, som hade tillsynen över gruvor, Specialinspektionen för luftfartstjänsten, Sprängämnesinspektionen, Specialinspektionen för elektriska starkströmsanläggningar (Elinspektionen) och Specialinspektionen för stuveriarbete.

I fråga om tillsyn enligt arbetarskyddslagstiftningen lydde specialinspektionerna under chefsmyndigheten för yrkesinspektionen, dvs. från 1949 Arbetarskyddsstyrelsen, medan de i övrigt lydde under eller hörde till andra myndigheter. Den kommunala tillsyn som fanns behölls vid 1949 års reform.

Jag återkommer till frågorna om specialinspektioner och den kommunala tillsynen.

Frågan om att inrätta styrelser för yrkesinspektionsdistrikten med partsrepresentation aktualiserades genom motioner i riksdagen. Riksdagen beslöt i enlighet med statsutskottets utlåtande att argumenten i motionen var värda beaktande och att frågan skulle utredas. Dock gällde det enligt riksdagen inte styrelser i vedertagen mening utan ett rådgivande organ som chefen för distriktet kunde rådgöra med i större frågor och i ärenden av principiell innebörd.

Kommentar till organisations- och regelförändringar 1949

Först ska nämnas något om motiven för att tillsätta 1938 års utredning. I departementschefens (Gustav Möller) direktiv nämndes först behovet av en modernisering, bl.a. därför att Sverige nödgats underlåta att ratificera ”icke mindre än sex vid de internationella arbetskonferenserna antagna konventionsförslag” som gällde frågor som reglerades i arbetarskyddslagen. De gällde i fem fall kvinnors och barns arbete.

Vidare borde övervägas om det fanns värdefulla anvisningar i rekommendationer från nämnda arbetskonferenser. Den första nämnda arbetskonferensen hade hållits 1919. Därefter räknades ett antal frågor av olika slag upp i direktiven.

Direktiven tyder alltså på att det fanns en eftersläpning internationellt sett i arbetarskyddslagstiftningen. Utredningen torde även om man bortser från den internationella aspekten få ses som ett led i det sociala reformarbete som igångsattes under 1930-talets andra hälft.

Arbetarskyddslagen 1949 var inte en ramlag i den betydelse begreppet nu har, dvs. en lag som i likhet med 1977 års arbetsmiljölagen gav en ram för den reglering som det ankom på Arbetarskyddsstyrelsen att utforma. Karakteristiskt för 1949 års lag var visserligen att den bara tog upp grunderna för arbetarskyddets utformning, medan exemplifieringen av skyddsåtgärder ankom på Kungl. Maj:t att utforma i administrativ väg. Lagen och den kungörelse med exemplifiering som utfärdades var sedan utgångspunkt för den anvisningsverksamhet från Arbetarskyddsstyrelsen som växte fram under lagens giltighetstid.

Att centralmyndigheten inrättades kan ses som en del av en reform av arbetarskyddet, där dock den ändrade lagstiftningen var det primära. Det kan noteras att Arbetarskyddsstyrelsen inrättades och den allmänna yrkesinspektionen förstärktes och omorganiserades innan lagförslaget lades fram för riksdagen. Departementschefen nämnde särskilt en önskvärd ökad effektivitet hos tillsynsorganen i propositionen som motiv för denna tågordning. När propositionen om den nya myndigheten lades fram var lagförslaget klart för remiss till lagrådet. Departementschefen såg det som en fördel att en särskild centralmyndighet inrättades innan lagen trädde i kraft. Man kan hålla i

minnet att samma statsråd nio år tidigare i riksdagen hade uttalat att det redan då funnits motiv att inrätta en centralmyndighet. Skälen för att inrätta myndigheten var alltså i sig starka.

I motionerna om att inrätta styrelser i distrikten låg ett "konstaterande" av 21 motionärer i andra kammaren av riksdagen och 6 i första kammaren att förtroende för yrkesinspektionen sänkades i vidsträckta kretsar. Genom partssammansatta styrelser skulle förtroende skapas. Jag återkommer till frågan i nästa avsnitt.

Budgetåren 1949/50 - 1961/62

En parlamentarisk utredning tillsattes – proposition följde 1956

Hur upplevdes den nya organisationen av intressenterna? Redan 1953 tillkallades en parlamentarisk utredning för att undersöka Arbetarskyddsstyrelsens och yrkesinspektionens organisation och verksamhet. I bakgrunden finns en interpellationsdebatt där interpellanterna herrarna Gustafsson i Stockholm (s) och Gustafsson i Skellefteå (fp) gick hårt åt både styrelsen och inspektionen. Vidare hade stark kritik förts fram från LO-sidan. I interpellationssvaret utlovade socialministern (Gunnar Sträng) en översyn. Han sade att frågan hade sedan länge varit aktuell i departementet samt att översynen i första hand skulle gälla den praktiska tillämpningen av arbetarskyddslagen. Nedan anges vad kritiken i interpellationerna främst gick ut på.

Herr Gustafsson i Stockholm sade bl.a. att en del yrkesinspektörer (motsvarar chef för yrkesinspektionen i dag) hyste "en närmast panisk förskräckelse" mot att tillämpa befogenheterna enligt lagen att ålägga tredskande arbetsgivare att utföra skyddsanordningar. Samarbetet mellan styrelsen och befattningshavarna på fältet var inte tillfredsställande. Inom arbetarskyddet verksamma personer hade ifrågasatt om inte det var ett av skälen till de dåliga förhållandena. Vidare påtalades avsaknaden av direkt inflytande från parterna på arbetsmarknaden i yrkesinspektionsdistrikten.

Herr Gustafsson i Skellefteå redovisade bl.a. synpunkter från en LO-konferens där det gjordes gällande att yrkesinspektionen var släpphänt och att inledda ärenden inte fullföljdes, vilket medförde att det förtroende som krävs för framgång riskera-

des. Frågan hade gång på gång tagits upp i dagspressen och i fackförbundens organ utan att man märkt någon reaktion från styrelsens sida. Klagomål mot styrelsen gällde bl.a. långsam handläggning av ärenden och ett ifrågasättande av om de partsrepresentanter som fanns i styrelsen fick tillfälle att i praktiken behandla viktiga problem av principiell räckvidd. Olycksfallens antal hade ökat från 200 000 till 300 000 sedan 1940-talets början. Är styrelsens organisation ändamålsenlig? Är resurserna tillräckligt stora för att verksamheten ska bli effektiv? Är samarbetet mellan styrelsen och yrkesinspektionen å ena sidan och arbetstagarnas organ å den andra tillfredsställande? Det var några frågor som interpellanten ställde.

Det kan tilläggas att Arbetarskyddsstyrelsen i yttrande till socialdepartementet medgett att lagens bestämmelse om tvångsåtgärder inte utnyttjats särskilt mycket. Anledningen till att förbud och förelägganden inte utfärdats i större omfattning sammanhänge enligt yttrandet med den allmänna inställningen att "övertygelsens väg" var den riktiga i yrkesinspektionens verksamhet. Därtill kom att det ringa bötesbelopp som kunde utdömas gjorde ett föreläggande eller förbud mindre effektivt och inte lämpligt att använda. Styrelsen pekade också på resursbrist som en förklaring. Detta var ett par av de punkter som statsrådet redovisade i interpellationssvaret.

De tvångsåtgärder som fanns var föreläggande att vidta viss åtgärd eller förbud att bedriva visst arbete. Förbudsinstitutet infördes redan i 1912 års lag medan föreläggandeinstitutet infördes 1949. Underlåtelse att efterkomma föreläggande eller förbud var straffbelagt. Den vanliga åtgärden vid inspektionsbesök var att lämna anvisningar och råd muntligt eller skriftligt i ett inspektionsmeddelande. Följande siffror ur verksamhetsberättelser för den allmänna yrkesinspektionen visar antalet arbetsställebesök, skriftliga inspektionsmeddelanden samt förelägganden och förbud 1953 och 1960.

År	Besök	Skriftl. medd	Förelägganden	Förbud
1953	42 056	12 032	26	33
1960	41 894	8 597	14	19

Den utredning som tillsattes, arbetarskyddsutredningen, lämnade sina förslag i november 1955 i betänkandet Arbetarskydds-

styrelsen och yrkesinspektionen (SOU 1955:41). Efter remissbehandling lades förslag till riksdagen i Prop. 1956:98.

I propositionen behandlades först frågan om tillsynsverksamhetens inriktning och sättet för dess bedrivande. Den skulle i högre grad inriktas på arbetsställen med större yrkesskaderisker. Rutininspektioner kunde dock "inte helt undvaras". Vikten av samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare är ett genomgående tema i propositionen lika väl som i utredningsförslaget. Departementschefen nämnde därvid bl.a. att i den mån som detta samarbete utvecklades kunde tillsynsorganens rent kontrollerande verksamhet minskas till förmån för en mera konsulterande expertverksamhet. Å andra sidan nämnde departementschefen också att de befogenheter i form av tvångsmedel som fanns i arbetarskyddslagen "verkligen bör" tillgripas när rättelse inte kan erhållas på annat sätt. Det sades också att yrkesinspektionen måste kontrollera att meddelade anvisningar, förelägganden och förbud verkligen iakttoogs.

Vidare behandlades frågor om kontakten mellan yrkesinspektionens tjänstemän och skyddsombuden och om tillsättande av regionala skyddsombud. Gränsdragningen mellan de statliga och kommunala tillsynsorganens verksamhet föreslogs oförändrad. Den kommunala tillsynen redovisas i ett senare avsnitt. Inom vart och ett av de elva distrikten föreslogs inrättande av ett förtroenderåd med företrädare för arbetsmarknadens partsorganisationer och kommunerna samt en läkare.

I övrigt innehåller propositionen en relativt detaljerad genomgång av personalorganisationen i verket. En avsevärd förstärkning av yrkesinspektionen och styrelsen föreslogs. Syftet med att förstärka yrkesinspektionen var bl.a. att åstadkomma en förbättring av samarbetet mellan de statliga och kommunala tillsynsorganen och av tillsynen över byggnadsverksamheten samt att knyta vissa specialister till yrkesinspektionen. Det nämns särskilt att utredningen inte penetrerat frågor rörande arbetsrutiner vid inspektionen utan att en sådan genomgång skulle göras av styrelsen. Detta var enligt departementschefen en viktig angelägenhet.

Vid riksdagsbehandlingen bifölls förslagen, dock med ett undantag som gällde en mera positiv skrivning men ändå avslag på en motion om att dela upp den tekniska byrån i styrelsen i två byråer.

Frågan om partsorgan knutna till distrikten hade redan tidigare utretts utan att leda till beslut.

Styrelsen och samtliga 11 yrkesinspektörer hade ställt sig avvisande till ett utredningsförslag 1950 om att inrätta sådana partsorgan.

Arbetskyddsverkets organisationsutredning

Det stod inte på förrän nästa utredning tillsattes, riksdagsbeslut 1961. I juni 1956 tillkallades tre utredningsmän för att inom socialdepartementet biträda med en utredning om vissa organisationsfrågor rörande Arbetskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen. Ordförande i utredningen var generaldirektören i styrelsen. Övriga ledamöter var en tjänsteman från departementet och en från statens organisationsnämnd. Utredningen antog namnet Arbetskyddsverkets organisationsutredning. Utredningen resulterade i två betänkanden, Lokala skyddstjänstemän samt Arbetskyddsstyrelsens organisation (SOU 1959:9) och Allmänna yrkesinspektionen (SOU 1960:20).

I direktiven finns bl.a. en hänvisning till propositionen 1956 i fråga om riktlinjerna för det statliga tillsynsarbetets bedrivande dels i fråga om uppdelning av arbetsställena efter inspektionsbehovet, dels om fördelning av arbetsuppgifterna efter den inspekterande personalens kvalifikationer. Resurserna borde sättas in där faran för de anställda kunde bedömas vara störst.

Vad utredningen ledde till kan man utläsa i riksdagshandlingarna för 1961. Departementschefen (Torsten Nilsson) inledde sina förslag i budgetpropositionen med att de tekniska resurserna hos styrelsen måste förstärkas. Detta föreslogs ske både genom ett tillskott av teknisk personal och genom delning av den tekniska byrån i två byråer, det sistnämnda något som Statskontoret avstyrkt. Ytterligare personaltillskott föreslogs. Något som bl.a. ytterligare skedde var att två specialister på det kemiska området som hade anställts inom yrkesinspektionen 1956 med hela landet som arbetsfält föreslogs flytta till styrelsen för att i huvudsak syssla med anvisningsarbete. Härigenom uppkom en kemi/teknisk avdelning inom en av de tekniska byråerna.

I fråga om yrkesinspektionens tillsynsverksamhet anslöt sig departementschefen till utredningens uppfattning att den även i fortsättningen borde vara organiserad efter en i huvudsak geografisk indelning men med möjligheter till specialisering i vissa fall.

Departementschefen hade heller ”inga väsentliga invändningar mot utredningens synpunkter på verksamhetens inriktning”, men underströk samtidigt vikten av att verksamheten anpassades efter de aktuella kraven. I fråga om verksamhetens inriktning redovisades i propositionen bl.a. utredningens uttalande om att rutininspektioner var nödvändiga och borde betraktas som yrkesinspektionens huvuduppgift. Detta betydde dock inte att vare sig specialbesök eller propagandaverksamhet i form av ex. föreläsningar skulle utgå från yrkesinspektionens program.

Det var enligt utredningen önskvärt att inspektionsintervallet, som låg mellan två och tre år, kunde förkortas, dvs. att antalet inspektionsbesök ökades. Möjligheten att göra detta utan förstärkning var enligt utredningen i praktiken beroende av om de inspekterandes expeditionsarbete kunde minskas, reseplaneringen förbättras och fler förstagångsbesök ske på bekostnad av s.k. specialbesök. Utredningen hade också föreslagit vissa förändringar av expeditionsarbetet samt utarbetat normer för beräkningen av inspektionsintervall. Det ankom enligt departementschefen på Arbetarskyddsstyrelsen att överväga dessa förslag.

Kommentar till budgetåren 1949/50 - 1961/62

Samverkan mellan parterna på arbetsmarknaden

Något som kännetecknar både arbetarskyddsutredningen och statsmakternas ställningstagande 1956 är att vikten av samverkan med parterna på arbetsmarknaden underströks. Det skedde på ett mycket tydligare sätt än tidigare och gällde samverkan både centralt, regionalt och lokalt.

Centralt hade då sedan länge en samverkan skett mellan SAF och LO. De träffade 1942 en överenskommelse om regler för lokal skyddsverksamhet och tillsatte ett gemensamt kontaktorgan för arbetarskyddsfrågor som fick namnet Arbetarskyddsnämnden. I samband med att den nya arbetarskyddslagen trädde i kraft ingick dessa huvudorganisationer en ny överenskommelse om samverkan på det lokala planet inom arbetarskyddet. Arbetsmarknadsparterna utgick då från att möjligheten att genom enbart lagstiftning uppnå en effektivisering av det lokala

skyddsarbetet var begränsad och att en del frågor bättre lämpade sig för frivilliga överenskommelser.

Som framgått har LO varit en pådrivande kraft när det gällde att få i gång den utredning som ledde till 1956 års beslut i arbetarskyddsfrågan. Ordförande i utredningen var landshövdingen Ragnar Casparsson, som tidigare varit pressombudsman i LO.

I efterhand är det lätt att beklaga att tillsynsorganisationen inte var särskilt lyhörd för hur man i den största arbetstagarorganisationen såg på dess verksamhet. En positiv markering hade kunnat visa omgivningen att man var beredd att ytterligare öppna den slutna ämbetsmannavärld som tillsynsorganisationen troligen uppfattades vara.

Budgetstyrningen

Ytterligare en reflektion över arbetarskyddsutredningens betänkande 1955 samt propositionen 1956. En redovisning av den allmänna yrkesinspektionen och specialinspektionerna samt Arbetarskyddsstyrelsen gjordes med resultat att fördelningen mellan de olika aktörerna var i stort sett rationell. Smärre justeringar förutsattes ske i samförstånd mellan berörda. Genomgången går vidare till en mycket stor del ut på att granska om resurserna – människor och expenser i detalj – var tillräckliga.

Utredningen fann att de inte var tillräckliga och lade förslag om fler tjänster och ökade anslag. Departementschefen gick i detalj igenom förslaget och prutade på tjänster, lönegrader och pengar. Genom att följa tjänstetillskotten kan man i grova drag följa prioriteringen av olika områden. Så var systemet på den tiden.

Också i statsverkspropositionen 1961 innehöll departementschefens förslag till stor del en detaljerad genomgång av den förstärkning av styrelsen som förslaget främst innebar. När det gällde inriktningen av inspektionsverksamheten hade departementschefen som redan framgått ”inga väsentliga erinringar mot utredningens synpunkter.”. I själva verket redovisade han ingen invändning alls. För att förstå inriktningens innebörd får man läsa den redovisning av utredningsförslaget som finns i propositionen. Men man letar förgäves efter ordet inriktning i den del av förslaget som redovisas i propositionen. Vad som finns är i huvudsak det angelägna att minska inspektionsintervall och prioritera rutininspektioner.

Syftet med förstärkningen av yrkesinspektionen 1956 sades vara bl.a. att förbättra samarbetet mellan de statliga och kommunala tillsynsorganen. Det är ett talande exempel på att de flesta problem enligt den tidens tänkande skulle kunna lösas genom en personalförstärkning. Den synnerligen detaljerade budgetstyrning som gällde från regerings och riksdags sida var fokuserad på tjänster och lönegrader och styrning till organisatorisk enhet, åtminstone i styrelsen. Effektivitetshöjande åtgärder och omprioriteringsaspekter omnämndes inte i samband med budgettilldelningen. En ny uppgift eller ökad efterfrågan på myndighetens tjänster medförde önskemål om personalförstärkning. Utgångspunkten tycks många gånger ha varit att all efterfrågan inom verksamhetsområdet måste tillgodoses.

Kännetecknande för utvecklingen av organisationen under hela den redovisade perioden var att den tekniska byrån fick förstärkning.

Inriktningen av verksamheten, tvångsmedlens effektivitet

Både i den särproposition som riksdagsbehandlades 1956 och i direktiven till den nya utredningen hade pekats på att resurserna borde sättas in där faran var som störst. Utredningen hade svarat på detta med att rutininspektioner skulle prioriteras och med att lägga fram förslag till normvärden för inspektionsintervall inom olika näringsgrenar, baserat på den officiella yrkeskadestatistikens svårighetstal för respektive näringsgrenar. Sistnämnda fråga överlämnade departementschefen till styrelsen att överväga.

Man kan fråga sig om en policyändring var avsedd i och med att departementschefen inte erinrade om att riksdagsbeslutet 1956 att insatserna skulle ske där faran var som störst. Det kanske kan bero på att utredningens principiella synpunkt att huvuduppgiften skulle vara rutininspektioner i allmänhet tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. Det kan också vara olika språkbruk, där rutininspektioner 1961 nämndes i motsats till specialinspektioner, vilka skedde när en yrkesskada eller ett tillbud hade hänt eller när yrkesinspektionens närvaro av något annat skäl var efterfrågad. I 1956 års proposition synes rutininspektion ha nämnts som motsats till inspektion inriktad på arbetsställen där faran bedömdes vara störst. Inom Arbetskyddsverket har begreppet rutininspektion stått för inspek-

tion i planerade intervall. Och avsikten både i propositionerna 1956 och 1961 var med största sannolikhet att man skulle gruppera arbetsställena i intervall efter inspektionsbehov.

Om en inriktning verkligen skedde mot arbetsställen där faran bedömdes vara störst har jag inte kunnat utläsa. Man redovisade under en lång tidsperiod besöksfrekvensen i genomsnittsintervall för samtliga arbetsställen. Av de sifferuppgifter avseende frekvensen av tvångsmedel som jag redovisat för åren 1953, då den första utredningen tillsattes och 1960 när den andra utredningen redovisade sina förslag, framgår att det låga antalet beslut om tvångsmedel 1953, sammanlagt 59, hade minskat till 33 år 1960. Siffrorna skulle kunna betyda antingen att man i hög grad rättade sig efter de anvisningar som yrkesinspektionen beslutade om eller att uppföljningen av anvisningarna fungerade mindre bra. Systemet skulle alltså fungera så att om en anvisning om åtgärder inte följdes av arbetsgivaren ägde yrkesinspektionen rätt att ta till tvångsmedel.

Det finns dock en annan förklaring till att yrkesinspektionen sällan tog till tvångsmedel och i stället tillämpade övertygelsens väg. Jag har redan antytt den och nu fått den bekräftad av sekreteraren i Arbetarskyddsverkets organisationsutredning, sedermera kanslibyråchefen i styrelsen, Veronika Nissen. Enligt henne var möjligheterna dåliga att få ett förbud åtltytt av en tredskande arbetsgivare. Vägen till ett straff var lång och opålitlig och ingav föga respekt. Tiden från polisanmälan till dom var lång, när frågan kom så långt som till domstol. Sedan var det bara att överklaga och låta åren gå. Under tiden såg arbetsgivarna hur föga makt yrkesinspektionen hade. Om arbetsgivaren slutligt fälldes blev det låga böter. I praktiken kunde det vara bättre att yrkesinspektionen varnade en tredskande arbetsgivare för de skadeståndsanspråk som kunde resas om en olycka i framtiden skulle ske som hade kunnat undvikas genom skyddsåtgärder.

Det kan tilläggas att styrelsens inställning enligt Nissen var att efterfrågestyrda besök skulle minskas till förmån för planerade besök (rutininspektioner).

Misstro mot verket

En slutsats man i vart fall kan dra är av det redovisade är att det i början av 1950-talet fanns en utbredd misstro mot yrkesinspektionen. På annat sätt kan man inte förklara uttalandena i

riksdagen. Även styrelsen fick en släng av slevan i interpellationssvaret 1953. Fyra år efter styrelsens inrättande och arbetarskyddslagens tillkomst sade alltså departementschefen att det länge varit aktuellt i departementet att göra en översyn och att den i första hand skulle gälla den praktiska tillämpningen av lagen.

Man kan i efterhand fråga sig varför inte styrelsen fick ta ett fullt eget ansvar för att arbeta vidare med utvecklingen av tillsynsverksamheten på basis av 1956 års riksdagsbeslut. Den sannolika förklaringen är enligt Nissen att den enklaste vägen att se över en organisation på 1950-talet var att tillsätta en utredning.

Något notabelt var avslutningen av riksdagsdebatten 1956 där fröken Elmén, tjänstledig socialinspektör från i Göteborgs yrkesinspektionsdistrikt och riksdagsledamot, uttalade att det var sorgligt med den misstänksamhet som hade vuxit upp mot yrkesinspektionen. Kunde man genom en översyn och omorganisation förstärka kontaktmöjligheterna och få bort misstänksamheten var kolossalt mycket vunnet för att få ett större förtroende för arbetarskyddet.

Budgetåren 1962/63 - 1969/70

Riksdagsbeslut om bl.a. offentliganställdas ställning

En betydelsefull utvidgning av arbetarskyddslagens tillämpningsområde skedde genom riksdagsbeslut 1963 på grundval av Prop. 1963:126. Härigenom blev lagen tillämplig på i princip all verksamhet där arbetstagare användes till arbete för en arbetsgivares räkning. Dittills hade tillämpningsområdet varit begränsat till rörelse.

Lagändringen betydde i huvudsak att offentliganställda kom att omfattas. Den föranledde ingen organisationsförändring. Påföljande år fick yrkesinspektionen, i avvaktan på erfarenheter av det vidgade tillämpningsområdet, förstärkning med ett par tjänster.

Förslaget om utvidgning av tillämpningsområdet hade arbetarskyddsstyrelsen lagt fram på uppdrag av regeringen. Initiativet hade emellertid kommit från riksdagen, som 1958 hade hemställt om förslag till ändring av arbetarskyddslagen i den angivna riktningen.

Några andra reformer

En annan aktuell fråga under 1963 var en ändring av arbetarskyddslagen med sikte på att söka förhindra uppkomsten av silikos. Lagändringen föranledde bl.a. en förstärkning med några tjänster hos Arbetarskyddsstyrelsen. Frågan hade aktualiserats genom motioner vid 1962 års riksdag, som resulterade i att riksdagen förordade en närmare utredning av frågan.

Nästa organisatoriska förändring beslutades av statsmakterna 1966. Då bröts skogssektionens (tidigare skogsavdelningen) ut ur styrelsen och förlades i ett särskilt distrikt. Härigenom kom denna inspektionsverksamhet att bedrivas i två från styrelsen fristående distrikt fortfarande underställda styrelsen. Samtidigt förstärktes skogsyrkesinspektionen. En skogssektion för bl.a. samordnande uppgifter behölls på styrelsen.

Förslaget om denna utbyggnad av skogsyrkesinspektionen lades fram i 1966 års statsverksproposition. Det baserades på en utredning som Arbetarskyddsstyrelsen lagt fram på uppdrag av regeringen. Bakgrunden till uppdraget var bl.a. att mekaniseringen av skogs- och flottningsarbetet syntes ha lett till att arbetsskadornas svårighetsgrad (invaliditet och dödsfall) ökat "icke oväsentligt". Detta motiverade ökade insatser i förebyggande syfte från skogsyrkesinspektionens sida. Det gällde också att tillförsäkra skogs- och flottningsarbetarna tillfreds-ställande personalbodnar och raststugor.

Statsmakterna beslutade år 1966 vidare att ett arbetsmedicinskt institut skulle inrättas. Det innebar väsentligen att dåvarande resurser inom arbetshygien, arbetsfysiologi och yrkesmedicin i Stockholmsområdet samordnades genom att yrkeshygieniska avdelningen vid dåvarande Folkhälsoinstitutet, vissa delar av yrkesmedicinska och yrkesdermatologiska enheterna vid Karolinska sjukhuset och det privat drivna Arbetsfysiologiska institutet i Stockholm fördes samman i ett statligt institut.

Kommentar till budgetåren 1962/63 - 1969/70

Vidgning av arbetarskyddslagens tillämpningsområde

Man kan fråga sig varför det dröjde till 1963 innan arbetarskyddslagen kom att gälla annat än rörelse. Frågan om lagen

skulle gälla generellt i arbetslivet var emellertid uppe redan i samband med 1912 års lag. Efter uttalanden i utlåtande av lagrådet lades ett sådant tänkt förslag inte fram för Riksdagen.

Motivet angavs vara att en vidgning av lagens område var att gå utanför gränsen för ett verkligt och påvisbart behov. Den statliga och kommunala verksamheten nämndes därvid som exempel på verksamhet som saknade behov av särskilda skyddsföreskrifter. Vid tillkomsten av 1949 års lag avvisades en utvidgning med i stort sett samma motivering som 1912.

För att förstå detta får man hålla i minnet att arbetarskyddslagen i likhet med den tidigare lagen om yrkesfara tillkommit för att inom "industriella och andra rörelser, vari arbetstagare användes till arbete för arbetsgivarens räkning" skydda de anställda. Vad som är särskilt intressant är emellertid att frågan om arbetarskyddslagens tillämpningsområde kom att beröras av lagrådet 1912. Bl.a. så här uttalade sig de tre justitieråden i lagrådet i frågan:

"Visserligen böra stadgandena i en lag af förevarande art blifva tillämpliga, då staten drifver rörelse, ända att den idkas såsom näring, eller uppträder såsom utöfvare af särskildt arbetsföretag, detta ord taget i dess vanliga betydelse af företag, däri användes hufvudsakligen kroppsarbetare. Men annorlunda ställer det sig, då fråga om sådan statens verksamhet, som utöfvas för uppfyllandet af statens ändamål, dvs. den egentliga tjänstemannaverksamheten. Vid denna verksamhet lära i regel icke förekomma missförhållanden af den art hvarå förslaget har afseende, särskildt icke beträffande minderårigas och kvinnors användande i arbete; och i allt fall bör uppenbarligen behovet af skydd till förekommande af tänkbara sådana missförhållanden, t.ex. ohälsa till följd af arbetslokalers osundhet, tillgodoses i helt andra former än genom kontrollföreskrifter i en författning av allmän civillags natur".

När vidgningen av lagens tillämpningsområde väl föreslogs i tidigare nämnda proposition framstod den som självklar, enligt de uttalanden som departementschefen gjorde.

Några andra reflexioner

En viktig arbetsmiljöfråga i ett vidare perspektiv var att ett arbetsmedicinskt forskningsinstitut inrättades. Jag återkommer till detta, eftersom den arbetsmedicinska verksamheten infogades i Arbetarskyddsstyrelsen som en särskild avdelning 1972 och att den åter bröts ut ur styrelsen 1987 samt slogs ihop med Institutet för arbetslivsforskning och en del av Arbetsmiljöfonden 1995.

I riksdagen slog man vakt om arbetarskyddet och man lög, som på 1950-talet, steget före i flera viktiga frågor. Ett exempel som inte nämnts är att motioner 1969 ledde till beslut av riksdagen att hos regeringen beställa en allmän översyn av arbetarskyddslagstiftningen. Mer om detta i nästa avsnitt.

Karakteristiskt i övrigt för utvecklingen av Arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen under 1960-talet var en stabil ökning nästan varje år med några tjänster. Inspektionens personalstat ökade från 162 år 1961 till 217 år 1969. Styrelsens personalstat ökade från 76 år 1960 till 94 år 1969. Fortfarande skedde en relativt detaljerad genomgång varje år om tjänster för olika ändamål och med angivande på olika sätt av lönenivåer. Inriktningsfrågor berördes inte på annat sätt än att tjänster inrättades för vissa ändamål. Tillskotten av tjänster gäller för styrelsens del också detta decennium nästan genomgående tjänster till de tekniska byråerna.

Budgetåren 1970/71 - 1980/81

Arbetsmiljöutredningen

I statsverkspropositionen 1970 angav departementschefen att en utredning skulle tillsättas för att göra en genomgripande översyn av arbetsmiljölagstiftningen.

Som bakgrund anförde han bl.a. att den gällande arbetarskyddslagen främst syftade till en teknisk riskbekämpning av olycksfall och vissa yrkessjukdomar. Även om en successiv förnyelse skett i lagstiftningen återspeglade lagen alltjämt de produktions- och arbetsmiljöförhållanden som rådde när lagen kom till. Den snabba tekniska utvecklingen, väsentliga strukturförändringar och en ökad rationaliseringstakt inom näringslivet hade sedan dess skapat en förändrad risksituation. Arbe-

tarskyddet skulle i ökad utsträckning avse arbetskraftens hälsosituation i en mera vidsträckt mening och arbetsmiljöns anpassning till människans förutsättningar. Detta skedde i kombination med kraftigt ökade resurser för Arbetarskyddsverket.

I februari 1970 tillsattes arbetsmiljöutredningen. Den leddes av dåvarande rättschefen i socialdepartementet Gunnar Danielson, som blev den första generaldirektören i den sammanslagna myndigheten från och med den 1 juli 1972. I utredningen ingick vidare representanter för arbetsmarknadens parter och den dåvarande generaldirektören Otto Westling. Också Danielsons kommande efterträdare Sivert Andersson satt i utredningen.

Utredningen lade fram ett delbetänkande i december 1972; Bättre Arbetsmiljö (SOU 1972:86). Det innehöll förslag i några prioriterade frågor. Det gällde ett antal ändringar i arbetarskyddslagen och en förstärkt organisation för arbetarskyddet. Bl.a. föreslogs att ett vitesförfarande skulle införas för att råda bot på det svaga tvångsmedelssystem som gällde, som i bästa fall innebar låga böter efter lång tid när ett föreläggande om åtgärder inte följdes av en arbetsgivare. I betänkandet fanns även förslag att tillföra Arbetarskyddsverket ett betydande antal tjänster. En framskjuten plats fick partsmedverkan i arbetarskyddsverksamheten lokalt, regionalt och centralt.

Ny organisation för styrelsen

Arbetsmedicinska institutet integrerades i styrelsen 1972. Bakgrunden till sammanslagningen angavs vara det samordningsbehov som påvisats i Prop. 1971:29 angående omlokalisering av viss statlig verksamhet.

Den kraftiga satsningen på arbetsmiljöfrågorna och integrationen av den arbetsmedicinska forskningen medförde enligt departementschefen också att ledningen av verksamheten måste förstärkas. Den kollegiala verksstyrelsen i Arbetarskyddsstyrelsen samt Arbetsmedicinska institutets styrelse ersattes med en ny gemensam styrelse där parterna på arbetsmarknaden var representerade. I ledningen skulle förutom generaldirektören finnas en överdirektör. Institutet bildade en egen avdelning i styrelsen.

Ytterligare två avdelningar inrättades, varav en för verkets anvisnings- och granskningsarbete (tillsynsavdelningen) och en administrativ avdelning som omfattade den med personal från

institutet utökade kanslibyrån, arbetstidsbyrån samt utbildnings- och informationsfunktioner.

I nyssnämnda proposition 1971:29 hade lagts fram förslag om utlokalisering av ett antal myndigheter och institutioner i stockholmsområdet till ett antal orter ute i landet. Förslagen baserades på förslag av 1969 års lokaliseringsutredning. Enligt förslaget skulle arbetsmedicinska institutet utlokaliseras till Umeå. Efter en kraftig remissopinion som gick ut på att det fanns ett starkt intresse av att samordna verksamheterna i institutet med dem i Arbetarskyddsstyrelsen frångick regeringen utlokaliseringsförslaget. Principbeslut fattades emellertid om att inrätta en arbetsmedicinsk filial i Umeå.

För s.k. partsärenden om arbetstid inrättades en partssammansatt arbetstidsnämnd, där generaldirektören (i praktiken överdirektören) var ordförande och chefen för arbetstidsbyrån och ytterligare en tjänsteman i styrelsen ingick som ledamöter. Nämnden tillkom för att verksstyrelsen inte skulle tyngas av ett stort antal ärenden.

Förstärkning av verket 1973

I statsverkspropositionen 1973 kom vissa ställningstaganden till arbetsmiljöutredningens förslag. Vad som bl.a. hände var att verket fick ett stort antal tjänster, styrelsen fler tjänster än man hade begärt och yrkesinspektionen fick tjänster utan att några begärts. Utredningen hade lagt förslag om en betydande förstärkning.

Vidare fick styrelsen en ny organisation inom ramen för de tre avdelningarna. Tillsynsavdelningen organiserades i en allmän byrå, en maskinbyrå, en byggnadsbyrå, en kemibyrå och en enhet för sociala och medicinska frågor. Den administrativa avdelningen byggdes ut med en lagbyrå och en planeringsenhet. För utbildning och information inrättades sektioner.

Arbetsmiljöutredningens betänkande hade nått och jämnt hunnit gå ut på remiss när 1973 års statsverksproposition med de nu redovisade förslagen till förstärkning lades fram i januari 1973. Departementschefen (Sven Aspling) anförde att han skulle återkomma till en på väsentliga punkter reformerad arbetarskyddslagstiftning, närmare behandla vissa frågor om yrkesinspektionens organisation samt en höjning av arbetarskyddsavgiften för att tillföra Arbetarskyddsfonden ytterligare medel för utbildning av skyddsombud. Han uttalade vidare

bl.a. att anslagsberäkningen borde göras så att det fanns möjlighet att inom ramen för anslaget genomföra en ny distriktsorganisation i huvudsak enligt utredningens förslag, som innebar en ökning från elva till 18 distrikt. Han föreslog vidare bl.a. att den del av Bergsstatens (bergmästarnas) verksamhet som avsåg arbetarskydd skulle föras över till den allmänna yrkesinspektionen. Motsvarande gällde för skogsyrkesinspektionen och den särskilda inspektionen för landtrafiken.

Ändringar i arbetarskyddslagen och omorganisation av yrkesinspektionen

I Prop. 1973:130 om åtgärder för en bättre arbetsmiljö som lades efter remissförfarandet ligger tonvikten på en förstärkning av skyddsombudens ställning och utökad utbildning av skyddsombud m.fl. skärpta regler om förhandsprövning av lokaler och effektivare påföljdsbestämmelser. Det sistnämnda innebar att systemet med vite genomfördes. Därmed kunde yrkesinspektionen i samband med ett föreläggande och/eller förbud utsätta ett vitesbelopp som var anpassat till vad som behövdes för att åtgärderna skulle vidtas. Vidare uttrycktes på grundval av en enig uppfattning hos arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna bl.a. att kostnaderna för arbetsmiljöförbättrande åtgärder var en del av företagets produktionskostnad.

I propositionen lades som väntat också fram förslag om ökning av antalet yrkesinspektionsdistrikt. Antalet distrikt ökade till 19, dvs. ett distrikt mer än utredningen hade föreslagit. Departementschefen fann att det fanns övertygande skäl i remissvaren för att Uppsala län skulle bilda ett eget distrikt i stället för att tillsammans med Gävleborgs län bilda ett distrikt.

Vidare omvandlades det partssammansatta rådgivande organ som fanns i distrikten, förtroenderådet, till en beslutande nämnd, yrkesinspektionsnämnden. Nämnden fick beslutsfunktioner när det gällde tillämpning av arbetarskyddslagstiftningens sanktionssystem. Juristtjänster inrättades vid varje distrikt.

Ny lag – arbetsmiljölagen

Förslaget till lag på basis av arbetsmiljöutredningen lades efter valet 1976 fram av den tidigare oppositionen, då i regeringsställning. Det skedde i maj 1977 med Per Ahlmark som depar-

tementschef och föredragande statsråd med prop 1976/77:149 om arbetsmiljölagen m.m.

Förslaget till lag överensstämde på det stora hela taget med utredningens lagförslag. Det innebar i väsentliga delar en helt ny reglering i förhållande till vad som gällde. Några grunddrag i sammanfattning är följande.

En utgångspunkt var, och är fortfarande, att lagen skulle vara allmängiltig. Bl.a. blev skyddsföreskrifter om tekniska anordningar och farliga ämnen tillämpliga på ensamföretagare. Lagen fick en starkare inriktning på kemiska hälsorisker än tidigare lag. Även den psykiska sidan av arbetsmiljön skulle uppmärksammas. Strävan skulle bl.a. vara att anordna arbetet så att den enskilde själv kunde påverka sin arbetsituation. Alla åtgärder som behövdes för att förebygga ohälsa eller olycksfall skulle vidtas. Lagen utgick från att det var arbetsgivaren som hade ett huvudansvar för arbetsmiljön. Skyddsregler för en del kategorier skärptes, t.ex. avseende arbetstid för minderåriga.

Lagen karakteriserades som en ramlag. Arbetarskyddsstyrelsens uppgift blev att utarbeta föreskrifter som komplement till lagens allmänt hållna regler. Styrelsen skulle kunna utfärda även straffsanktionerade föreskrifter. All tillsyn enligt arbetsmiljölagen skulle utövas av yrkesinspektionen. Det innebar att kvarvarande specialinspektioner upphörde. Skyddskommittéernas och skyddsombudens ställning stärktes ytterligare. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1978 och fick namnet arbetsmiljölagen.

Arbetsmiljölagen blev övergripande i fråga om skyddet mot ohälsa och olycksfall i arbetet och täckte även områden där det fanns särskild säkerhetslagstiftning. All löpande arbetsmiljötillsyn samlades hos yrkesinspektionen och återstående specialinspektioner upphörde. Sprängämnes- och Elinspektionerna upphörde därmed att vara specialinspektioner enligt arbetsmiljölagen. De skulle dock även i fortsättningen beakta säkerhetsfrågor på arbetsplatserna inom ramen för sin särskilda lagstiftning, något som yrkesinspektionen borde kunna utgå från. Någon större förändring i myndigheternas tillsynsuppgifter innebar denna ändring inte enligt föredragande statsrådet.

Några andra förändringar

År 1971 infördes en arbetarskyddsavgift och inrättades en arbetarskyddsfond inrättades, för att bidra till kostnaderna för Arbetarskyddsverket och Arbetsmedicinska institutet samt för

att öka insatserna i fråga om forskning, utbildning och information på arbetsmiljöområdet. Generaldirektören i Arbetskyddsstyrelsen kom att sitta i fondens styrelse där parterna på arbetsmarknaden hade en dominerande ställning.

Under samtliga år under 1970-talet lade regeringen fram förslag om kraftiga förstärkningar både avseende styrelsen, inte minst den arbetsmedicinska filialen i Umeå, och yrkesinspektionen. Ökningen från 1949 till 1980 redovisas i ett kommande avsnitt.

Kommentar till budgetåren 1970/71 - 1980/81

Stora tjänstetillskott legitimt

Sambandet mellan en år 1970 tänkt omarbetning av arbetarskyddslagen samt förstärkningen och omorganisationen de följande åren är klart. Man kan av den redovisning jag gjort av utbyggnaden från och med 1970 dra slutsatsen att när regeringen på begäran av riksdagen väl bestämt sig att tillsätta en utredning för översyn av arbetarskyddslagen var det legitimt att successivt starta en mycket stor utbyggnad av den statliga arbetarskyddsorganisationen och att göra en omorganisation, låt vara provisorisk, i samband med att Arbetsmedicinska institutet inlemmades i styrelsen. Man var i regeringen fast beslutet att genom dessa åtgärder rusta upp och utveckla tillsynen över arbetsmiljön.

Som framgått hade arbetarskyddsfrågorna ett mycket starkt stöd i riksdagen också under 1970-talet. Ett exempel på detta är att departementschefen kunde lägga fram förslag 1972 om hur ledningen av Arbetarskyddsstyrelsen skulle se ut utan föregående utredning samt förslag om viss omorganisation och mycket kraftig personalförstärkning i januari 1973 cirka en månad efter det att arbetsmiljöutredningen lagt fram förslag. Remissomgång behövdes inte. Departementschefen kunde vara säker på att han hade gehör i riksdagen. Och han var fast beslutet att reformera arbetsmiljöområdet.

Genom 1973 års reformer blev parternas möjlighet till aktiv medverkan på alla arbetarskyddsnivåer – arbetsplatsen, yrkesinspektionen och Arbetarskyddsstyrelsen – tryggade genom lag-

stiftning. I arbetsmiljöutredningen var t.ex. partsrepresentanterna ense om vikten av att förstärka Arbetarskyddsverket.

I Arbetarskyddsstyrelsens kollegiala styrelse skulle ingå representanter för arbetsmarknadens parter i ärenden som avsåg bl.a. rättstillämpning – s.k. partsärenden. Den nya verksstyrelsen bestod av generaldirektören, överdirektören och nio andra ledamöter, alla utom två representanter för parterna på arbetsmarknaden. Tre av styrelseledamöterna var som redan framgått också ledamöter i arbetsmiljöutredningen.

Partsdeltagande i centrala verks lekmannastyrelser var åtminstone alltsedan 1960-talet vanligt i ett antal centrala myndigheter som t.ex. Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen. I Arbetsmarknadsstyrelsens fall gällde det för övrigt redan enligt dess första instruktion 1948. Partsinslag i centrala myndigheters styrelser sägs i Verksledningskommitténs betänkande Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning (SOU 1985:40) ha gällt i första hand myndigheter där det ansågs värdefullt eller t.o.m. nödvändigt att berörda intressen gemensamt var med och delade ansvaret för utvecklingen inom sektorn.

År 1978 lämnade regeringen allmänna anvisningar för verkens petitaarbete som innebar att man skulle som ett huvudalternativ redovisa en besparing på schablonmässigt två procent, om man inte kunde precisera en besparing. Enligt särskilda anvisningar skulle styrelsen därutöver redovisa både ett minimalalternativ och för tillsynsavdelningen en anslagsnivå motsvarande 90 procent av anslaget 1978/79. I anslagsframställningen fann styrelsen mot bakgrund av en särskild genomgång av tillsynsavdelningen sistnämnda två alternativ vara meningslösa. När förslag lades i 1979 års statsverksproposition innebar det som tidigare under 1970-talet en stor förstärkning av Arbetarskyddsverket. Förstärkning blev det också påföljande år, trots det enligt föredragande statsrådet utomordentligt svåra budgetläget. Fortfarande var verket prioriterat.

Ledamöterna i utredningen utgjorde en stark kraft i arbetsmiljöarbetet. En avgående, en tillträdande och en kommande generaldirektör fanns där: Otto Westling, Gunnar Danielson och Sivert Andersson, den sistnämnde riksdagsledamot från 1973 och ombudsman i Metallindustriarbetarförbundet.

Att verket tillfördes ett stort antal tjänster utan att ha yrkat några har ibland framställts som brist på initiativförmåga hos den nya ledningen i Arbetarskyddsverket. Det må dock erinras om att ordföranden i arbetsmiljöutredningen som begärt en

kraftig förstärkning var identisk med den nya generaldirektören och att tre av de sex övriga ledamöterna två från arbetsgivar- sidan och en från arbetstagsidans satt i den nybildade Arbetarskyddsstyrelsens styrelse när anslagsframställningen gjordes på hösten 1972.

Ett par slutsatser man kan dra av det anförda är att berörda departementschefer var handlingskraftiga och att den nye generaldirektören och samtidigt ordföranden i arbetsmiljökommit- tén – tidigare rättschef hos socialminister Aspling – åtnjöt ett stort förtroende i kanslihuset när omorganisationen skedde.

Några organisatoriska aspekter

Genom att en kemibyrå inrättades och många av de tjänster som tillfördes särskilt styrelsen – men även inspektionen – gäll- de kemisidan kunde verksamheten styra in på att bekämpa ke- miska hälsorisker i en mycket större omfattning än tidigare. Vikten av bekämpningen av kemiska risker bekräftades i den nya lagen och dess förarbeten. Under andra hälften av 1970- talet nära nog tredubblades den kemitekniska personal om tolv personer som fanns på de två kemisektioner som jämte ett par andra sektioner kom att ingå i kemibyran när den inrättades 1973.

Inrättandet av en lagbyrå i kombination med en förstärkning av yrkesinspektionen med jurister som skedde i mitten av 1970- talet låg väl i linje med den nya typ av arbetsmiljölag som höll på att utarbetas. Den innebar att styrelsen skulle utfärda före- skrifter, en del t.o.m. straffsanktionerade, som komplement till lagens allmänt hållna regler. Yrkesinspektionen bedömdes be- höva åtminstone en jurist i varje distrikt för att bistå med till- lämpningen av reglerna.

En lika intressant som ovanlig grund för en omorganisation var när Arbetsmedicinska institutet hotades av utlokalisering till Umeå. Efter remissomgången fann departementschefen (Gunnar Sträng) efter samråd med socialministern (Sven Aspling) att sambandet mellan Arbetarskyddsstyrelsen och in- stitutet var så starkt att en integrering av institutet i styrelsen borde ske. Tilläggsuppdrag lades samma dag till arbetsmiljöut- redningen att lägga fram förslag om de närmare formerna för integreringen. Departementschefen avvaktade dock inte något förslag utan fann redan i 1972 års statsverksproposition att starka skäl talade för att snarast möjligt få till stånd en förstärkt

gemensam ledning för de statliga arbetarskyddsorganen och att det borde ses som ett led i den pågående översynen av arbetarskyddets organisation. Som redan framgått kunde departementschefen därefter i statsverkspropositionen 1973 ta ställning till det förslag som lades fram i december 1972 om hur styrelsen skulle organiseras.

Det gick verkligen fort och utan nämnvärd utredarmöda att slå ihop dessa myndigheter. Lika fort och utredningsfritt gick det att splittra upp myndigheterna igen budgetåret 1986/87. Jag återkommer till det.

Detaljstyrningen och dess konsekvenser

För förstärkningarna under perioden 1970 -1980 gäller något mindre än tidigare att departementschefen detaljstyrde var i styrelsens organisation förstärkningen skulle hamna. I en del fall angavs ett så grovt mått som avdelning som mottagare av den nya tjänsten. I flertalet fall preciseras dock till byrå. Ofta angavs också inriktningen för den nya tjänsten, ibland övergripande men någon gång t.ex. så här detaljerat: "en förste forskningsingenjör för att förstärka tekniska enhetens kapacitet när det gäller eliminationsarbetet rörande buller och vibrationer". Styrelsen hade dock förtroendet att fördela yrkesinspektionens nya tjänster på distrikten.

Detta system var fortfarande det traditionella i statsförvaltningen. Regeringen inrättade efter riksdagsbeslut tjänster som var destinerade till arbetsenheter av olika dignitet i de centrala myndigheterna. Sedan tjänsterna inrättats kan man fråga sig vilken frihet man hade att göra omdispositioner utan att anmäla det till regeringen som i sin tur skulle underställa riksdagen frågan.

Inte förrän i 1981 års statsverksproposition tas frågan om att disponera om resurser upp av föredragande statsrådet. Även hårda prioriteringar nämns då för första gången. Men styrelsens organisation var fortfarande reglerad i instruktionen och det fanns generellt åtminstone till 1980-talets slut restriktioner för myndigheterna att ha ytterligare tjänster utöver dem regeringen inrättat. Viss möjlighet fanns dock att inrätta extra tjänster och arvodestjänster.

Denna detaljreglering innebar en tröghet när man önskade prioritera om. Man skulle då egentligen anmäla frågan i anslagsframställningen för att få den prövad av regering och riksdag. I

stället kunde man enligt min egen erfarenhet välja att hålla en tjänst som man ansåg vara mindre viktig eller rent av obehövlig vakant och i stället inrätta en extra tjänst eller arvodestjänst, om det uppkom brådskande behov av förstärkning på något annat håll i myndigheten. Frågan underställdes inte alltid regeringen. Alternativt underställdes den regeringen och det kunde bli nej till en fast tjänst. Detta ledde till att många myndigheter hade ett betydande antal icke fasta tjänster. Arbetarskyddsstyrelsen var därvidlag inget undantag. Några högre tjänster gällde detta dock inte.

Att detaljregleringen bidrog till att konservera organisationen i Arbetarskyddsstyrelsen anser jag ställt utom allt tvivel. Jag ska ge ett exempel. Under 1970-talet ökade antalet sektioner i tillsynsavdelningen avsevärt. De uppgick 1980 till 21. Bakom detta låg att styrelsen inte ansåg sig kunna med framgång begära avdelningsdirektörstjänster om man inte inrättade en sektion. Åtskilliga av sektionerna hade i storleksordningen 3-5 handläggare. Dugliga handläggare som man önskade behålla inom verket blev sektionschefer, inte generellt på grund av visade chefsenskaper eller för att det behövdes en chef för tre till fem personer utan därför att det var ett sätt att höja lönen i syfte att förhindra övergång till annan verksamhet.

Budgetpropositionen 1981, dess för- och efterspel

Riksrevisionsverket (RRV) lämnade en rapport

RRV lämnade 1978 en revisionsrapport om verksamheten vid yrkesinspektionen (Dnr 1976:1209). Revisionen hade bedrivits parallellt med en utredning inom verket benämnd Yrkesinspektionens arbetsformer (YAF), som i februari 1977 hade lämnat en rapport.

RRV uttalade inledningsvis i sin sammanfattning bl.a. att antalet inspektionsbesök förblivit på en i huvudsak oförändrad nivå trots att antalet tjänster ökat väsentligt. I stället hade rådgivnings-, informations- och förhandsgranskningsverksamheten ökat kraftigt. RRV ansåg detta positivt samtidigt som det enligt RRV fanns krav på flera håll på att inspektionsverksamheten skulle öka. För att möta dessa och andra krav var det nödvän-

digt att utveckla befintliga arbetsrutiner inom yrkesinspektionen.

Styrelsen hade gjort få uttalanden om avvägningen mellan yrkesinspektionens olika sätt att arbeta – information – förhandsgranskning – företagsbesök – konsultation etc”. Detta hade lett till stor frihet för distrikten. Handlingsfriheten ekonomiskt var däremot begränsad. Endast en mindre del av yrkesinspektionens totala anslag fördelades ut i form av ramar för distrikten. Den enskilde inspektören hade stor frihet att utföra inspektionen enligt sin egen bedömning. Varje arbetsställe hade en ansvarig inspektör.

RRV berörde vidare frågor om planering och uppföljning, yrkesinspektionsnämndernas funktion, uppläggnings- och inspektionsverksamheten, förhandsgranskning, informations- och rådgivningsverksamhet samt samordningen av den kommunala tillsynen. Förbättringar efterlystes i samtliga nämnda frågor. Om dialogen mellan styrelsen och distrikten anfördes att den dittills varit av envägskaraktär. Styrelsen hade samlat in omfattande material och responsen på detta material hade huvudsakligen varit uttalanden i verkets anslagsframställning.

I sitt yttrande över revisionsrapporten i november 1978 anförde styrelsen att frågan om en översyn av verkets arbetsformer hade aktualiserats inom styrelsen. Sedan Statskontoret inte längre kunde delta i en översyn som det var planerat, avsåg styrelsen att arbeta vidare med en genomgång av arbetsformerna inom ramen för det löpande rationaliseringsarbetet. Yttrandet begränsades i övrigt i huvudsak till en redovisning av vidtagna åtgärder. I fråga om rapporten avseende yrkesinspektionen uttalade styrelsen bl.a. att den kunde till stora delar ansluta sig till vad RRV anförde om behovet av vissa förändringar, även om det var för tidigt att ta ställning i en rad detaljfrågor. Problemet var snarast i vilken takt förändringarna skulle ske. Vidare var det angeläget att få så stor enighet som möjligt om lämpliga framkomstvägar. Bl.a. nämndes några tjänsteföreskrifter som styrelsen gett ut.

En av dessa gällde inspektionsverksamheten och gavs ut 1978. Olika typer av inspektion strukturerades. Det gällde områdesbransch- och specialinspektion. Inriktningen var att göra så många arbetsställebesök som möjligt. Fältverksamheten skulle prioriteras så långt det var möjligt i förhållande till annan verksamhet i syfte att nå följande intervallmål. Flertalet arbetsställen borde normalt besökas minst vart annat år och arbetsställen

inom uttalade riskbranscher eller med speciella problem i övrigt varje år. Inget arbetsställe borde få mer än fem år mellan besöken. Dessa riktlinjer ersattes 1981 med mera detaljerade riktlinjer om inspektionsintervall för olika branscher.

I en kommentar till styrelsens svar den 22 januari 1979 uttalade RRV att styrelsen enligt RRV:s uppfattning instämde i allt väsentligt i de påpekanden och förslag till åtgärder som RRV fört fram i revisionen. Det var dock svårt att få en uppfattning om vad styrelsen avsåg att göra i fråga om t.ex. avvägningen mellan resurser för olika arbetsuppgifter. RRV ansåg det angeläget att styrelsen såg över de delar som inte berördes av det pågående utvecklingsarbetet.

Översynen av Arbetarskyddsstyrelsen (ASSÖ)

Jag återgår nu till skeendet inom styrelsen efter YAF-utredningen och redovisar kort ASSÖ-utredningens tillkomst. Kort efter det att YAF-studien hade redovisats togs under våren 1977 initiativ inom styrelsen till en systematisk översyn av Arbetarskyddsstyrelsens organisation. Styrelsen fick i enlighet med löfte från Statskontoret konsultstöd därifrån.

Utredningsarbetet resulterade i januari 1978 i en förstudierapport med förslag till ett antal utvecklingsprojekt som berörde merparten av styrelsens verksamhet och inte minst dess administration. Utredare från Statskontoret deltog livligt i arbetet med förstudien som i hög grad baserades på intervjuer som utredarna från Statskontoret genomförde med chefer och annan personal i styrelsen.

I en PM i april 1978 finns generaldirektörens syn på det fortsatta utredningsarbetet i form av preliminära direktiv till fortsatt utredningsarbete. Enligt hans uppfattning var styrelsens organisation väl lämpad för sin uppgift. Däremot fanns det anledning att gå vidare med ett utvecklingsarbete som rörde planering, arbetsmetoder, administrativa system och rutiner som var av avgörande betydelse för verkets effektivitet.

Utredningsarbetet kom emellertid inte igång som planerat under 1978, bl.a. beroende på att formerna för Statskontorets medverkan var oklara. Enligt en PM från Statskontoret lade verksledningen där stor vikt vid att formerna för dess medverkan i projektarbete inom annan myndighet klart angavs. Det var angeläget att Statskontorets roll preciserades så att det som myndighet med ansvar för effektivitet i statsförvaltningen kun-

de utöva sin myndighetsroll. Efter ett sammanträffande mellan de båda myndigheternas chefer, där jag i egenskap av administrativ chef deltog, blev det klart att Statskontoret inte skulle komma att medverka i fortsatt utredning. Det fick därmed anstå att gå vidare med översynen.

Därefter skedde en uppvaktning från TCO och det lokala STFacket i Arbetarskyddsverket hos arbetsmarknadsministern med krav på att regeringen skulle besluta om en översyn. I juni 1979 fick Arbetarskyddsstyrelsen ett regeringsuppdrag. Arbetet skulle bedrivas i samarbete med Statskontoret och berörda personalorganisationer. Översynen skulle tills vidare inte omfatta den direkta verksamhetsutövningen. Det var viktigt sades det i regeringsbeslutet att pågående utvecklingsarbete på ett smidigt sätt inordnades i den förordade översynen.

Budgetpropositionen 1981

Styrelsen redovisade i augusti 1980 regeringsuppdraget att i samarbete med Statskontoret och berörda personalorganisationer se över verkets administrativa funktioner; Översyn av Arbetarskyddsverkets administrativa funktioner (ASSÖ). Resultatet var bl.a. att ett tjugotal projekt föreslogs bli genomförda på kortare och längre sikt.

De mera långsiktiga projekten avsåg verksamhetsplanering, författningsarbete, administration och ledning inom yrkesinspektionen, chefsutveckling, personalutveckling, regional utbildning samt registrators- och arkivfrågor m.m. Vidare föreslogs en omorganisation i huvudsak inom den administrativa avdelningen som bl.a. innebar att antalet tjänster kunde minskas med ett tiotal. Samtidigt föreslogs att ett 40-tal extra tjänster som styrelsen ansett sig nödsakad att inrätta skulle bli fasta.

Föredragande statsrådet (Ingemar Eliasson) redovisade Statskontorets samrådsyttrande som hade två alternativa samrådslinjer enligt följande. I första hand förordade Statskontoret en totalöversyn av Arbetarskyddsverket, framför allt med hänsyn till de nya och ändrade arbetsuppgifter som styrelsen fått eller skulle komma att få samt med hänsyn till att styrelsen ställdes inför att i väsentligt större omfattning ta ADB-tekniken i anspråk. En översyn borde enligt Statskontoret behandla följande frågor.

- Tillsynsavdelningens arbetsformer, i första hand författningsarbetet.
- Yrkesinspektionens fältverksamhet.
- Arbetarskyddsstyrelsens roll som chefsmyndighet åt yrkesinspektionen.
- Den arbetsmedicinska forskningens organisation.

Som alternativ hade Statskontoret ett förslag som syftade till ett samlat planeringssystem, bl.a. genom programbudgetering och ökad delegering.

Vidare uttalade Statskontoret att en ändrad inriktning borde ske så att verksamhetsinriktade frågor fördes över till tillsynsavdelningen. Det gällde lagbyrån och arbetstidsbyrån. Vidare underströk Statskontoret vikten av att de olika enheterna inom verket svarade för planeringen av den egna verksamheten samt att planeringsbyrån borde avskaffas och en planeringssektion inrättas inom ramen för kanslibyrån. Det fördes också fram några ytterligare synpunkter, bl.a. att värdet av översynen var begränsat eftersom den skedde med utgångspunkt i de administrativa funktionerna. Normalt vid organisationsöversyner togs utgångspunkten i de operativa funktionerna.

Styrelsen yrkade, i likhet med vad den gjort sedan 1973, i sin anslagsframställning inför budgetåret 1981/82 ett stort antal tjänster, nämligen 60 till styrelsen och ett tjugotal till yrkesinspektionen.

Föredragande statsrådet inledde avsnittet om Arbetarskyddsstyrelsen i budgetpropositionen 1981 med en tabell som innehöll bl.a. följande om personalstatens utveckling sedan 1949.

År	Tjänster enligt stat Arbetskyddsstyrelsen	Tjänster enligt stat yrkesinspektionen
1949	59	143
1960	69	155,5
1970	105	237
1972	278 (varav 146 arbetsmedicinska avdelningen inkl. central administration)	297
1974	360	385
1980	566 (varav 229 arbetsmedicinska avdelningen och extern- utbildningen, exkl. central administration)	617

Den kraftiga utbyggnaden som syftat till att tillgodose den ökade efterfrågan på verkets tjänster var enligt propositionen tillgodosedd med den utveckling av personalstaten som sålunda skett. En ytterligare utbyggnad var visserligen försvarbar, men även Arbetskyddsverket måste genomföra besparingar och omprioriteringar uttalade föredragande statsrådet. Han anförde, sammanfattat här, ytterligare bl.a. följande.

Hårda prioriteringar av verksamheten och omdisponeringar av resurser var nödvändiga för att möta ny och ökad efterfrågan på insatser från verket. Både styrelsens översynsrapport och Statskontorets yttrande pekade på behovet av en förbättrad verksamhetsplanering. Under en period då inga eller mycket små resursförstärkningar var att vänta måste det vara synnerligen angeläget att myndigheterna noga avväger hur befintliga resurser ska användas på mest ändamålsenliga sätt. En verksamhetsinriktad budgetering borde införas och kunna tillämpas från och med budgetåret 1983/84. Ett uppdrag skulle läggas ut på styrelsen att komma in med förslag i frågan.

Huvudansvaret för administrationen måste läggas ut i linjen och den centrala administrationens roll ändras i riktning mot

samordning och expertkunnande. Den pågående utvecklingen i den riktningen var positiv men måste påskyndas. ADB-verksamheten skulle byggas ut. Med hänsyn till det ansträngda budgetläget kunde en del av kostnaderna för ADB-utbyggnaden bestridas från fonden för arbetsmiljöförbättringar.

Regeringen tog inte ställning till organisationsförslaget avseende administrativa avdelningen. Med stöd av ett särskilt be- myndigande från regeringen kunde det ändå genomföras provisoriskt. Det skedde också.

I anslutning till det utvecklingsarbete som skulle ske inom styrelsen var det enligt departementschefen angeläget att ägna stor uppmärksamhet åt policyfrågor och gemensamma riktlinjer för yrkesinspektionen, som Riksrevisionsverket (RRV) hade fram- hållit i revisionsrapporten 1978.

Översynens resultat

Översynen resulterade som framgick i att 20 projekt skulle genomföras. Det projekt som låg sist avslutades 1984. Arbetet resulterade bl.a. i ett antal föreskrifter och riktlinjer rörande yrkesinspektionen. Det gällde distriktsledning, yrkesinspektio- nens organisation, arbetsformer/arbetsfördelning, administrati- va funktioner och hjälprutiner.

Ett projekt vid sidan av de 20 projekten var ett uppdrag att se över den administrativa avdelningen som hade fått en proviso- risk organisation fr.o.m. den 1 juli 1981. Uppdraget resulterade i förslag i samband med anslagsframställningen 1984 att om- vandla personalenheten till en personalbyrå med en byrå- chefstjänst samt att omvandla en ADB-samordnartjänst som styrelsen inrättat till en arvodestjänst i en högre lönegrad. I övrigt var organisationsfrågan beträffande administrationen fortfarande föremål för överväganden. Framställningen ledde inte till något regeringsbeslut.

Kommentar till budgetpropositionen 1981, dess för- och efterspel

Regeringens ställningstagande

Den hastigt påkomna återhållsamheten mot verket får ses mot bakgrund bl.a. av en proposition om besparingar i statsverksamheten som lades fram hösten 1980 och som riksdagen då tog ställning till. Det är ett trendbrott inte bara för att personalförstärkningar uteblev utan också genom att en hård prioritering och omDisposition av resurser ansågs nödvändiga för att möta ny efterfrågan på insatser.

Detta hade inte sagts förut, åtminstone inte i så klara ordalag. Beskedet att verket inte skulle få fortsatt förstärkning fick nästan chockverkan inom verket. Jag tror att utvecklingen under 1970-talet hade gjort Arbetarskyddsverket fartblint.

Ställningstagandet i budgetpropositionen innebar i huvudsak att föredragande statsrådet satte sin tillit till en verksamhetsinriktad budgetering som styrmedel. Styrelsen skulle få till uppdrag att föreslå en sådan. Det innebar vidare att den administrativa avdelningen skulle få en provisorisk organisation och vidareutredas.

I övrigt innebär skrivningarna i budgetpropositionen en balansgång mellan Statskontorets radikala förstahandsalternativ med en totalöversyn och styrelsens egna planer på att genomföra ett antal projekt som en följd av ASSÖ-utredningen. Styrelsen värjde sig i det längsta och med framgång mot att se över verksamheten med utgångspunkt i sakverksamheten, något många beklagat. Ett betydande utvecklingsarbete bedrevs dock både före ASSÖ-utredningen och vid sidan av den, som framgick i det föregående.

Kontakterna med verkets personalorganisationer samt med Statskontoret

Kännetecknande för ASSÖ-tiden var en motsättning mellan ledningen och de lokala fackliga organisationerna om hur organisationen skulle se ut och verksamheten bedrivas. I rapporten 1980 finns det ett stort antal särskrivningar från personalorganisationerna (PO) som kan sägas summera den avvikande uppfattning de hade under den aktuella perioden.

En väsentlig fråga gällde ledningen av verket. PO önskade bli representerade i de ledningsmöten som generaldirektören, överdirektören och de tre avdelningscheferna hade varje vecka. En av särskrivningarna gällde detta.

Vidare skulle representanter för yrkesinspektionen delta i mötena enligt former som distriktscheferna gemensamt bestämde. Mötena skulle enligt PO hållas i mera formella former som direktionsmöten och dokumenteras med beslutsprotokoll samt diskussionsprotokoll eller minnesanteckningar, vilka skulle spridas i verket.

Särskrivningar finns på de flesta förslag som har med organisation, ledning av verksamheten och delegering att göra. Viss föreslagen delegering genomfördes så småningom. Totalt sett vittnar PO:s inställning om ett mycket seriöst engagemang i hur verket skulle organiseras och drivas. Jag uppfattar att det samtidigt rörde sig om en kraftig övertolkning av PO:s befogenheter även med beaktande av andan i den då relativt nya medbestämmandelagen.

Det framgår inte tydligt av redovisningen i det föregående, som är tagen från budgetpropositionen, att Statskontoret fullkomligt sablade ned verkets organisation och då särskilt styrelsens ledning i sitt samrådsyttrande på hösten 1980. Planeringssystemet utvecklade, verket toppstyrt, organisationen kring föreskriftsarbetet hade stora brister, oklar ansvarsfördelning på den administrativa avdelningen, en rad problem avseende yrkesinspektionen, bl.a. bristande delegering av administrativa frågor. Det är ett axplock ur yttrandet.

Förhållandet mellan de två myndigheterna var verkligen inte gott, om man ser till de skrivna orden. Det kan belägas med bl.a. följande. Genom ett beslut i verksstyrelsen i oktober 1980 begärde styrelsen att få yttra sig över Statskontorets yttrande. Arbetet skulle enligt uppdraget bedrivas i samråd med Statskontoret. Det hade dock inte skett något formellt samråd om den slutliga skrivningen. Så här står det i styrelsens nyssnämnda skrivelse till regeringen: "Tyvärr kunde något slutligt samråd med Statskontoret inte komma till stånd innan styrelsen redovisat sina uppdrag."

I en föredragningspromemoria inför nämnda verksstyrelsemöte står det i en slutvinjett att styrelsen vid underhandsöverläggningar med Statskontoret fått ett bestämt intryck av att enighet rådde i de mest väsentliga avseendena. Det står också:

” Hur många timmar som t.ex. gått åt för att diskutera former för utredningsarbetet och andra procedurfrågor i stället för sakfrågor vet ingen. Statskontoristerna har drivit fram en tung och byråkratiserad arbetsmetod, där utredningsteorier i stället för praktiska behov varit styrande.”

Enligt min mening var det ohållbart med Statskontorets dubbla roll i den meningen att utredarna där avsågs samtidigt vara både myndighetsutövande och konsulter. Under förstudien 1977 – 1978 var konsulrollen den som gällde. Därefter dominerade i förhållande till styrelsen myndighetsrollen.

ASSÖ-arbetet och de projekt det ledde till varade från våren 1977 till någon gång under 1984. Dessförinnan hade YAF-utredningen bedrivits inom verket under ca ett år. Projekten var välbemannade. Man kan fråga sig om det var rimligt att satsa så betydande resurser som gjordes på dessa utredningar. Ett tillmötesgående direkt 1978 från verksledningens sida i fråga om en total översyn med egna krafter och konsulthjälp hade kanske kunnat vara både sparbefrämjande och ett bidrag till arbetsro.

Sammanfattningsvis är det uppenbart att både Statskontoret och de fackliga organisationerna – särskilt ST-facket i verket – ansåg att ledningen inte klarade av att möta de krav som den nya lagen medförde, medan regeringen i budgetpropositionen 1981 förlitade sig på det pågående utvecklingsarbetet inom verket samt en ny form av budgetering. Vad det sistnämnda gav av styrning ska jag kommentera efter nästa avsnitt.

Budgetåren 1982/83 - 1988/89

Budgetfrågor

Under perioden 1982/83 - 1988/89 gällde det s.k. huvudalternativet för Arbetarskyddsverkets del i budgetpropositionerna. Det innebar i regel en minskning av anslaget med två procent om året men för den avslutande treårsperioden en minskning med totalt fem procent.

Nästan samtliga år värnas om yrkesinspektionens bemanning, antingen genom påbud om omprioritering eller genom ”åter-

lägg” av ett belopp som destinerades till i första hand yrkesinspektionen.

Som framgått styrdes inte prioritering av olika områden genom inrättande av nya tjänster fr.o.m. 1981 års budgetproposition. I stället nämndes områden som var viktiga. Kvinnors arbetsmiljö nämndes i 1983 års budgetproposition och då särskilt tekniska åtgärder för att underlätta tunga lyft. Bättre kunskaper om de hälsorisker som är förenade med arbete vid bildskärm efterlystes i 1987 års budgetproposition. En åtgärd för att möta kvinnors oro var därvid att medge rätt till omplacering i samband med graviditet.

Vidare nämndes det året att det var av största vikt att de ergonomiska kraven som var baserade på forskningsresultat och beprövad erfarenhet inte fick stå tillbaka. Det kan nämnas att ett projekt för att motverka belastningsskador startades i verket 1987. Vidare poängterades arbetsgivaransvaret i slutet av 1980-talet.

Regelarbetet

I budgetpropositionen 1984 tog föredragande statsrådet upp frågan om takten i regelarbetet enligt den nya ordningen. Minst lika viktigt som att reglera nya områden var det att se över äldre författningar och anpassa dessa till de nya förhållanden som följde av bl.a. den tekniska utvecklingen. Föråldrade och onödigt detaljerade eller komplicerade regler borde tas bort i syfte att underlätta tillämpningen ute i arbetslivet och förbättra möjligheterna för de arbetsmiljöansvariga att styra insatserna mot de allvarligare problemen.

Arbetet beräknades i budgetpropositionen kunna vara avslutat inom tre år, dvs. vid utgången av 1986. Det var angeläget enligt statsrådet att tidplanen kunde hållas. I budgetpropositionen 1987 konstaterade statsrådet att tidsplanen för omarbetning inte höll. Hon uttalade att det var angeläget att äldre regler omarbetades snarast möjligt så att ytterligare resurser kunde sättas in på angelägna områden.

I följande års budgetproposition berördes inte frågan och den hade heller inte nämnts i styrelsens anslagsframställning. Där uttalades bl.a. att föreskriftsarbetet måste avvägas med hänsyn till en rad olika intressen, som ställde allt större krav på regelsystemets utformning. Formuleringen kommenterades inte i budgetpropositionen.

Tillsynen enligt vägtrafiklagens regler om arbetstid

Denna tillsyn togs över av vägverket från och med den 1 juli 1986. Det innebar bl.a. att fjorton vägtrafikinspektörer från sju yrkesinspektionsdistrikt fördes över till vägverket. Bakgrunden var följande.

Arbetskyddsstyrelsen hade 1968 fått uppgiften att utöva tillsyn enligt vägtrafiklagstiftningen. Tanken var att tillsynen skulle ske på företagen som ett led i yrkesinspektionens allmänna verksamhet och integreras i denna. Kontrollen skulle alltså göras när en transport på väg avslutats.

I praktiken blev det inte så. Kontrollen sköttes av särskilda vägtrafikinspektörer. Bestämmelserna i vägarbetslagstiftningen syftar främst till att öka trafiksäkerheten genom att man ser till att förare inte kör uttröttade. Denna tillsyn bedömdes ha nära samband med det trafiksäkerhetsarbete som bedrevs av trafiksäkerhetsverket och polisen. Trafiksäkerhetsverkets inspektörer eller särskilt förordnade poliser svarade för kontroll av fordons beskaffenhet och utrustning. Genom överföringen av ansvaret för arbetstidskontrollen till Trafiksäkerhetsverket avsåg man att uppnå en samtidig kontroll av fordonen, viktbestämmelserna och arbetstiden.

Några reformer och andra policyfrågor på arbetsmiljöområdet under den aktuella perioden som kom att inverka på Arbetskyddsverkets arbetsuppgifter och organisation berörs i det följande.

Företagshälsovården

Företagshälsovården reformerades. Regler om ersättning till arbetsgivare för företagshälsovård har funnits inom ramen för lagen om allmän sjukförsäkring sedan 1953. Föreskrifter om tillämpningen av reglerna utfärdades 1955. Dessa styrde fortfarande tillämpningen av reglerna när 1976 års företagshälsovårdsutredning lade fram betänkandet Företagshälsovård för alla (SOU 1983:32).

Utredningen ansåg reglerna föråldrade och administrativt omständliga. Sedan en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet tillsatts för att se över formerna för och finansieringen av samhällets stöd till företagshälsovården kunde förslag läggas i proposition 1984/85 om företagshälsovård och arbetsanpass-

ning. Det gällde riktlinjer för företagshälsovårdens framtida inriktning och utbyggnad samt ett nytt ersättningssystem.

För yrkesinspektionens del innebar reformen att deras styrelser, yrkesinspektionsnämnderna, fick uppgiften att pröva att bidragsvillkoren uppfylldes. Beslut som överklagades lades på Arbetarskyddsstyrelsens styrelse att avgöra. Bl.a. skulle prövas om villkoren i förekommande avtal mellan parterna var uppfyllda. För styrelsens del kom detta t.ex. att innebära en ökning av antalet ärenden i verksstyrelsen som i början var betydande. År 1989 gällde 23 av 56 överklagningsärenden bidrag till företagshälsovård. Stödet togs bort fr.o.m. 1993.

Verksamhetsinriktad budgetering

Ytterligare en styrfråga som varit aktuell sedan ASSÖ-tiden och som fick en teknisk lösning i budgetpropositionen 1985 gällde verksamhetsinriktad budgetering. Sedan styrelsen redovisat ett uppdrag att lägga fram ett förslag till lösning hösten 1983 arbetade en arbetsgrupp inom Arbetsmarknadsdepartementet fram ett förslag till ny verksamhetsstruktur, anslagskonstruktion och inkomstredovisning för Arbetarskyddsverket samt förslag till ny konstruktion för Arbetarskyddsfondens bidragsgivning till Arbetarskyddsstyrelsen. Jag tar här bara upp den förstnämnda frågan.

I budgetpropositionen anslöt sig föredragande statsrådet till förslaget, som i sammandrag innebar följande i den fråga jag tagit upp. Verksamheten indelades i två program, Tillsyn respektive Forskning och utbildning. Till programmet Tillsyn hänfördes all verksamhet vid styrelsens tillsynsavdelning och yrkesinspektionen samt lagbyrån och arbetstidsbyrån inom den administrativa avdelningen. Programmet Forskning och utbildning omfattade all forsknings- och utbildningsverksamhet inom styrelsens forskningsavdelning inklusive avdelningens medverkan i företagshälsovårdsutbildningen, utbildning inom högskolan, forskarutbildning och extern utbildning. Det omfattade även tillsynsavdelningens och den administrativa avdelningens medverkan i företagshälsovårdsutbildningen samt utbildningsadministrationen vid utbildningssektionen inom den administrativa avdelningen. De administrativa funktionerna i övrigt på administrativa avdelningen samt informationsverksamheten sågs som stödfunktioner vilkas kostnader skulle fördelas på respektive program.

Sammanfattningsvis innebar förslaget till ny verksamhetsstruktur, enligt föredragande statsrådet, att Arbetarskyddsverkets två huvuduppgifter blev tydligare markerade och att en klarare åtskillnad uppnåddes mellan verkets myndighetsutövande funktion och dess övriga uppgifter.

Vidare föreslogs i budgetpropositionen att medel skulle anvisas i form av ett enda anslag i stället för som dittills ett för styrelsen och ett för yrkesinspektionen. För att underlätta prioriteringen av resurser mellan programmen avsåg regeringen att fastställa en ekonomisk plan för Arbetarskyddsverket med utgifter/kostnader för respektive program samt de samlade medel, anslag, intäkter och bidrag från Arbetsmiljöfonden som beräknades kunna tas i anspråk för finansieringen.

En minskad detaljreglering av medelanvändningen i kombination med ökade krav på resursanvändningen skulle eftersträvas. Det fick ankomma på regeringen att närmare föreskriva hur medlen skulle få användas. I regleringsbrevet för 1985/86 fullföljde regeringen intentionerna med en ekonomisk plan och krav på redovisning av utgifter fördelade både på program och delprogram, organisatoriska enheter och den interna administrationen.

Arbetsmiljöinstitutet

När budgetpropositionen som vanligt behandlades i Socialutskottet i februari/mars 1987 lades en forskningsproposition på riksdagens bord. Det brukar ske vart tredje år.

I propositionen föreslogs att Arbetarskyddsstyrelsens forskningsavdelning samt dess övriga verksamhet inom ramen för programmet Forskning och utbildning skulle brytas ut till en egen myndighet. Dit hörde också styrelsens bibliotek med nationellt ansvar för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning i arbetsmiljöfrågor. Frågan om att bryta ut forskningen hade inte berörts i budgetpropositionen i januari.

I forskningspropositionen erinrade föredragande statsrådet om att en ny anslagskonstruktion för Arbetarskyddsverket införts som innebar att verket tilldelades anslag i programtermer bl.a. för att åstadkomma en klarare åtskillnad mellan verkets myndighetsutövande funktion och övrig verksamhet.

Tiden var nu mogen att ytterligare markera forskningens fria ställning. Forskarna skulle bedriva sitt arbete under eget ansvar. När de dragit slutsatser och publicerat resultaten upphörde

deras kompetens och ansvarsområde. Det var utomordentligt betydelsefullt att ansvarsfördelningen mellan myndighetsfunktionen och forskningen framstod som klar för omgivningen. Missförstånd i den frågan hade uppkommit. Forskarnas integritet kunde ifrågasättas om rollfördelningen inte var klar. Det var t.ex. väsentligt att forskarna kunde utföra undersökningar på arbetsplatserna utan att uppfattas som företrädare för tillsynsmyndigheten.

Förslaget att bryta ut Forskning och utbildning m.m. fick enligt föredragande statsrådet ses mot bakgrund av överläggningar mellan Arbetsmarknadsdepartementet och arbetsmarknadens parter. I den styrelse för det nya institutet som skulle tillsättas fr.o.m. den 1 juli 1987 skulle Arbetarskyddsstyrelsen vara representerad. Även arbetsmarknadens parter skulle ingå.

Arbetarskyddsstyrelsens styrelse hade kommit att ägna forskningsfrågorna alltför liten tid i relation till tillsyns- och forskningsfrågorna. Vidare betonades vikten av ett fortsatt nära samarbete och informationsutbyte mellan institutet och Arbetarskyddsverket.

Institutsbildningen, inrättande av en chefsbefattning samt organisationsförändringar med anledning härav borde kunna genomföras inom ramen för de resurser som beräknades för Arbetarskyddsverket för 1987/88. Särskilda bestämmelser om fördelningen skulle komma att lämnas. Fr.o.m. 1988/89 skulle institutet få ett eget anslag. Administrativ samverkan förutsattes mellan institutet och Arbetarskyddsstyrelsen beroende på att myndigheterna var samlokaliserade.

Ett uppdrag lades ut till styrelsen i mars 1987 att utreda dels vissa organisatoriska och administrativa frågor i samband med bildandet av forskningsinstitutet, dels Arbetarskyddsstyrelsens organisation sedan institutet bildats. Uppdraget redovisades i april samma år i vad avser anslagstekniska och administrativa samverkansfrågor i samband med institutsbildandet.

I regleringsbrevet för 1987/88 bestämdes sedan hur anslaget skulle disponeras av de två myndigheterna. Det ankom på Arbetarskyddsstyrelsen att göra ett för de två myndigheterna gemensamt årsbokslut för det året, medan de fick lämna var sin verksamhetsberättelse.

Institutets organisation vid starten anges i en bilaga till ett departementsprotokoll i maj 1987. Av detta framgår att institutet skulle tillföras fyra tjänster för administration och information, varav två assistenttjänster. Merparten tjänster på den administ-

rativa sidan skulle tillhandahållas av styrelsen. Det gällde enligt nämnda PM t.ex. lokaler inklusive drift och underhåll, ekonomi- och personaladministration, kontorsdrift, produktion av informationsmaterial.

Efter en tids intensiva och livliga detaljdiskussioner mellan institutet och styrelsen om konsekvenserna av utbrytningen gav regeringen i april 1988 Statskontoret i uppdrag att utreda administrationen vid institutet. Successivt har institutet kunnat bygga upp fullständiga personal-, ekonomi-, ADB- och informationsfunktioner.

Några andra organisationsfrågor

Ett organisationsteoretiskt övervägande som var aktuellt under perioden var hur verken skulle styras. Sedan verksledningskommittén lagt fram förslag om de centrala verkens styrelsesammansättning lade regeringen fram förslag baserat härpå i proposition 1986/87:99.

En av huvudprinciperna var att partsrepresentanter inte skulle sitta i styrelserna. I vissa speciella undantagsfall, där det låg stora fördelar i att intresseavvägningar och samförstånd kunde uppnås på myndighetsnivån, fanns det emellertid enligt propositionstexten skäl att sätta samman styrelserna så att intressena balanserade. Detta gällde bl.a. Arbetarskyddsstyrelsen, som därigenom kunde behålla den ordning som gällde.

En annan styrfråga i nämnda proposition gällde myndigheternas inre organisation. Fortfarande gällde enligt Arbetarskyddsstyrelsens instruktion att den reglerade vilka enheter/byråer som fick finnas och även att det fick finnas en informations- och en utbildningssektion. Genom propositionen och riksdagsbeslut i frågan blev det möjligt att låta regeringen besluta om en grundstruktur och att överlämna till myndigheterna att inom den ramen själva besluta om organisationen.

Uppdraget till styrelsen i mars 1987 redovisades i den del som gällde Arbetarskyddsstyrelsens organisation till Arbetsmarknadsdepartementet i september 1987. Av redovisningen framgick att styrelsen startat ett mera långsiktigt översynsarbete än uppdraget gällde. Vad som redovisades till regeringen var etapp 1 av översynsarbetet som gällde ledningen av verket på nivån under verksstyrelsen, styrelsens ledning av yrkesinspektionens verksamhet samt instruktionsändringar.

Resultatet av den första utredningsetappen blev att en verksledning i direktionsform inrättades. Detta möjliggjordes av en instruktionsändring 1988 varvid avdelningarna avskaffades. Ledningen kom att bestå av generaldirektören, överdirektören och en nyinrättad tjänst som tillsynschef med samordnings- och utvecklingsansvar för tillsynsverksamheten. I övrigt fick styrelsen bestämma organisationen.

Det resulterade i sex tillsynsenheter som rapporterade till tillsynschefen, fyra allmänna enheter, varav rätts- och informationsenheterna samt internationella sekretariatet rapporterade i sakfrågor till generaldirektören och i administrativa frågor till överdirektören. Den fjärde allmänna enheten, som hanterade informationssystemet om arbetsskador, samt de administrativa enheterna rapporterade till överdirektören. En beslutsordning infördes som innebar att tyngdpunkten när det gällde beslut skulle ligga på enhetschefsnivå.

Ett av syftena med ledningsorganisationen var i praktiken att avlasta generaldirektören på verksledningsnivå. Ställningstaganden på den nivån skulle i många fall komma att göras av överdirektören och tillsynschefen inom deras respektive områden. Tanken var att de tre i verksledningen i princip skulle vara en beslutsnivå.

Till stöd för verksledningen och för att tillgodose behovet av sakkunskap från olika områden förstärktes genom beslut av generaldirektören en verksledningsgrupp för ett internt samrådsförfarande som redan fanns. Den hade dittills bestått av verksledningen samt cheferna för verksledningssekretariatet och informationsenheten. Gruppen skulle i fortsättningen få sin tyngdpunkt i tillsynsverksamheten. Gruppen utökades därför med tre chefer inom tillsynsenheterna och med en distriktschef.

Den kommunala tillsynen

Från och med 1987 tog yrkesinspektionen över den kommunala tillsynen över vissa arbetsställen. Det medförde ett tillskott av medel och av tjänster som övertogs från kommunerna efter riksdagsbeslut med anledning av Prop 1985/86:40 om samlad tillsyn över arbetsmiljön.

Bestämmelser om skyldighet för kommunerna att medverka vid tillsynen av arbetsmiljön fanns redan i 1881 års förordning om minderårigas användande i arbete vid fabrik m.m. Däri an-

gavs en skyldighet för hälsovårds- eller kommunalnämnd att övervaka förordningens efterlevnad.

Regler om den kommunala tillsynen fanns när den upphörde i arbetsmiljölagen, i instruktionen för yrkesinspektionen och i Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter för kommunala tillsynsmän utfärdade år 1980. Reglerna hade förts över från tidigare lagstiftning och hade i stort sett varit oförändrade sedan 1912.

Enligt instruktionen för yrkesinspektionen biträdades yrkesinspektionen inom varje kommun av en eller flera enligt arbetsmiljölagen utsedda kommunala tillsynsmän vid tillsyn av arbete som bedrevs utan användande av maskinella hjälpmedel eller ångpannor, kokare eller andra tryckkärl och i vilket i regel användes mindre än tio arbetstagare.

Yrkesinspektionen kunde med stöd av instruktionen ingripa mot kommunal tillsynsman som inte på ett tillfredsställande sätt fullgjorde sina åligganden. Däremot hade yrkesinspektionen inte några sanktionsmedel mot kommun som inte fullgjorde sin tillsynsskyldighet.

Grunden för fördelningen av arbetsställen mellan yrkesinspektionen och den kommunala tillsynen var den skillnad som ansetts råda mellan olika arbetsställen vad gäller risken för arbetsskador. Den kommunala tillsynen tilldelades därvid arbetsställen där det bedömts föreligga en liten risk för traditionella arbetsskador. Den vidgning av arbetsmiljöbegreppet som har skett genom senare års lagstiftning har inte kommit att beaktas vid fördelningen av tillsynsansvaret mellan yrkesinspektionen och den kommunala tillsynen.

Det fanns när propositionen lades fram 800 kommunala tillsynsmän i landet. Flertalet eller drygt 700 hade kommunal tillsyn som deluppgift kombinerad med annan tillsynsverksamhet inom främst miljö- och hälsoskyddsområdet eller byggnadsverksamheten. Kostnaderna för den kommunala tillsynsverksamheten bestreds av kommunerna själva.

Frågan om förstatligande av den kommunala tillsynen har berörts i flertalet av de arbetarskyddsutredningar som redovisats i det föregående och förslag har lagts om att inlemma verksamheten i yrkesinspektionen. Frågan har också diskuterats i riksdagen ett antal gånger.

Genomgående för diskussionen om den kommunala tillsynen är kritik över dess bristande effektivitet. Samtliga utredningar hade ifrågasatt om inte den kommunala tillsynen borde avvecklas och tillsynen flyttas över till yrkesinspektionen men

hade likväl kommit fram till att tillsynen borde bestå men förbättras.

Efter det att riksdagen 1981 uttalat att tillsynen borde föras över till yrkesinspektionen och gjort uttalanden i den riktningen även 1982 och 1983 tillsattes sommaren 1983 en utredningsman, kallad YKT-utredningen, med uppgift att se över både yrkesinspektionen och huvudmannaskapsfrågan. Med hänsyn till det samhällsekonomiska läget ansåg föredragande statsrådet det inte riktigt att genomföra en så genomgripande reform utan att den belysts inom ramen för en översyn av den totala tillsynsverksamheten.

Förslag lämnades i februari 1985 i betänkandet Samlad tillsyn av arbetsmiljön (Ds A 1985:1) och förslag lades som nämnts i Prop. 1985/86:40. Föredragande statsrådet uttalade att utredningen på ett övertygande sätt visat att ett grundläggande problem i tillsynen på arbetsställen var just det dubbla huvudmannaskapet.

Uppdelningen mellan statlig och kommunal tillsyn byggde vidare på föråldrade förutsättningar, nämligen att risken för ohälsa och olycksfall var mindre på små än på stora arbetsställen. Den snabba tekniska utvecklingen samt den ökade användningen av t.ex. maskinella hjälpmedel och kemiska produkter hade medfört att företagsstorleken inte var avgörande för riskbilden. Skaderiskerna skilde sig inte mellan små och stora arbetsplatser i samma bransch.

Beslutet innebar att antalet arbetsställen att inspektera fördubblades. Antalet anställda i företag som yrkesinspektionen därmed fick tillsynsansvaret för ökade dock bara med tio procent. Ett 40-tal arbetstagare med tillsynsuppgifter hos kommunerna övertogs av yrkesinspektionen och ytterligare ett mindre antal kunde anställas med anlitan av medel som tillfördes verket.

Inriktningen av tillsynen m.m.

I budgetpropositionen 1987 slutbehandlades YKT-utredningens betänkande om den samlade tillsynen. Föredragande statsrådet inledde med att konstatera att de förslag från utredningen som kvarstod obehandlade inte krävde något beslut av riksdagen. De flesta frågorna kunde genomföras av tillsynsmyndigheterna själva. Ett utredningsarbete i linje med det som föreslogs i betänkandet pågick inom Arbetarskyddsstyrelsen

Bland de förslag som togs upp av statsrådet ska först nämnas systemtillsyn. Kort beskrivet innebar den tillsynsmodellen att tillsynsmyndigheterna i högre grad än dittills inriktade sitt arbete på att kontrollera att arbetsgivaren hade den organisation, de resurser och det uppföljningssystem som fordrades för att företagen skulle kunna leva upp till arbetsmiljölagstiftningens krav. Betydelsen av en helhetsbedömning av arbetsmiljön inriktad på hela företaget betonades. Besöken hos företag med väl utvecklad skyddsverksamhet kunde minska och besök vid företag med svagt utvecklad skyddsverksamhet, t.ex. de som saknade företagshälsovård, kunde öka. Helt kunde systemtillsyn dock inte ersätta den mer traditionella inspektionsverksamheten ens i de mest välorganiserade företagen.

Styrnings- och ledningsformer togs också upp i 1987 års budgetproposition. Styrelsens styrning av yrkesinspektionen borde utvecklas till en mer målinriktad styrning. Styrelsen borde regelbundet peka ut de mest angelägna insatsområdena. Uppföljningen måste samtidigt inriktas på att finna former för en mera kvalitativ värdering av tillsynsverksamheten.

Det var också angeläget att distrikten fick disponera sina resurser mera fritt. Instruktionerna för styrelsen och yrkesinspektionen skulle ses över i bl.a. den riktningen. T.ex. skulle Arbetarskyddsstyrelsen få överlämna åt distriktschef att tillsätta tjänster utan den begränsning till som då gällde.

Kommentar till budgetåren 1982/83 - 1988/89

Allmänt

Resursmässigt klarade sig verket förhållandevis väl under den aktuella perioden. Yrkesinspektionen fredades i viss utsträckning och verket fick extra medel för bl.a. upprustning med tekniska hjälpmedel. Som framgått ökade friheten för centralmyndigheten att bestämma sin organisation. Den öppning för omprioriteringar som kom i 1981 års budgetproposition utvecklades till en självklarhet i det strama budgetläge som gällde.

Skrivningen i anslagsframställningen hösten 1987 om föreskriftsarbetets avvägning med hänsyn till en rad olika intressen var ett sätt att uttrycka att omarbetningen av gamla regler inte utan vidare var högprioriterad, utan att en avvägning med hän-

syn till skyddsintresset skulle göras. Att föredragande statsrådet inte tog upp omarbetningsfrågan torde ha inneburit accept till detta.

Vad som sades i statsrådets överväganden var att en väl fungerande tillsynsverksamhet hade utomordentligt stor betydelse och att tillsynen i högre grad än dittills skulle ta sikte på arbetsgivarnas ansvar för att upprätthålla en god arbetsmiljö. Jag återkommer till frågan om regelstrukturen i det sista avsnittet.

Grundtanken att tillsynen över vägtrafiken skulle integreras i yrkesinspektionens verksamhet kom inte att fullföljas. I stället sköttes tillsynen ute på vägarna med polisutbildade personer som anställdes som yrkesinspektörer. Byråchefen på arbetstidsbyrån var den som i praktiken ledde vägtrafiktillsynen och han styrde in verksamheten på nämnda spår i början av 1970-talet.

Utbrytningen av forskningsfrågorna

Man hade länge inom Arbetarskyddsstyrelsen och särskilt inom forskningsavdelningen i informella sammanhang ifrågasatt om forskningen skulle ligga kvar inom styrelsen. Frågan togs upp i Arbetsmarknadsdepartementet någon gång under det andra halvåret 1986.

Generaldirektören Gunnar Danielson, som skulle avgå med pension vid årsskiftet, erfor någon gång på senhösten 1986 att ett möte i frågan skulle hållas i Arbetsmarknadsdepartementet med deltagande från styrelsen enbart från forskningsavdelningen. Generaldirektören tog kontakt med departementet och det bestämdes att jag som administrativ chef och tillsynschef skulle delta i mötet. Ett antal arbetssammanträden hölls sedan i departementet med deltagande från alla tre avdelningarna i styrelsen.

Utgångspunkten var när jag kom in i bilden att en separering av forskningen skulle ske. Under hand klarades konsekvenserna ut i grova drag. I efterhand har jag erfarit att flera möten hade hållits mellan företrädare för forskningsavdelningen i styrelsen och departementet före det möte som jag nämnde i det föregående och att propåer då förts fram till departementet om en utbrytning av forskningen.

Den utnämnde generaldirektören Sivert Andersson informerades av departementet i frågan innan han tillträdde tjänsten den 1 januari 1987. Han gjorde inga invändningar.

Min uppfattning är att en bidragande orsak till utbrytningen, utöver de som redovisades i propositionen, bl.a. vikten av forskningens fria ställning, var att ledningen på forskningsavdelningen tidigare inte varit nöjd med hur anslaget fördelades mellan den centrala tillsynen och forskningen. I vart fall hade man från avdelningen tagit upp den frågan under hand i departementet.

Tiden med ett gemensamt anslag för de två myndigheterna, dvs. under budgetåret 1987/88, medförde en hel del problem när det gällde ekonomiska och administrativa samverkansfrågor, t.ex. "bodelningen" mera i detalj och vilken service styrelsen skulle ge institutet och villkoren för denna service. Mot bl.a. den bakgrunden får man se uppdraget 1988 att utreda administrationen vid institutet.

Sivert Andersson uttryckte i efterhand att om han anat hur krånglig uppdelningen skulle bli så hade han begärt att en organisationskommitté tillsattes.

En erfarenhet styrelsen fått är att det är förenat med stora svårigheter att två så stora myndigheter som det gällde har gemensamma informations-, ekonomi- och personalfunktioner. Avsikten vid sammanslagningen var att det skulle vara så. Det är ofrånkomligt att varje enskild myndighet utvecklar en egen kultur. Det var därför rationellt att institutet fick bygga upp egna funktioner på nämnda viktiga områden, trots att det från början inte ingick i förutsättningarna. Någon administrativ vinst blev det knappast som slutresultat. Men det är givet att man inte kunde ha en administrativ chef utan egen personal på en myndighet av institutets storlek.

Vad som uppnåddes med uppdelningen i de två programmen var i första hand att uppdelningen av resurser mellan Arbetskyddsverket och institutet underlättades både 1987/88, när man hade ett gemensamt anslag, och 1988/89, när anslagen separerades. I regleringsbrevet för 1988/89 var man för Arbetskyddsverkets del tillbaka igen till de tre anslagsposter som gällde före programuppdelningen, nämligen förvaltningskostnader, lokalkostnader och avgiftsbelagd verksamhet. Någon styrning av tillsynsarbetet ledde alltså den verksamhetsinriktade budgeteringen inte till.

Budgetåren 1989/90 - 1995/96

Inriktningen av tillsynsverksamheten

Arbetsgivaransvaret för arbetsmiljön betonades i budgetpropositionerna både 1989 och 1990. Detsamma gällde också att tillsynen skulle koncentreras till de arbetsställen som hade många arbetsskador eller av andra skäl bedömdes ha dåliga arbetsförhållanden.

Genom 1989 års kompletteringsproposition tillfördes styrelsen medel för ökade kostnader för standardiseringsarbete i anslutning till EG-direktiven. Vikten av standardiseringsarbete nämns i 1990 års budgetproposition liksom att EFTA-EG-samarbetet skulle komma att ställa ökade krav på uppföljning av tidigare meddelade regler och bevakningen av direktivarbetet inom EG.

I budgetpropositionen 1990 uttalade föredragande statsrådet att brister som iakttogs vid inspektionsbesök alltid måste leda till skriftliga krav i inspektionsmeddelanden samt att uppföljningen av att kraven uppfylldes måste bli mera effektiva. Vidare skulle den psykiska belastningen i arbetet, arbetsinnehållet och arbetsorganisatoriska frågor beaktas och påverka tillsynens inriktning. Det sades att det framstod som alltmer uppenbart att det fanns ett starkt samband mellan dåligt arbetsinnehåll och risk för belastningsskador och att arbetsorganisatoriska insatser i syfte att skapa ett bättre arbetsinnehåll och ökat handlingsutrymme för de anställda kunde i många fall minska denna risk. Vidare nämndes stress, isolering, utbrändhet, hot och våld som viktiga att bekämpa.

I styrelsens planeringsdirektiv för yrkesinspektionen för 1989/90 hänvisades till regeringens uttalande att koncentrera insatserna till de mest utsatta områdena:

”Besök bör i större utsträckning göras på sådana arbetsställen där det finns anledning att ställa krav på arbetsmiljöförbättringar och där besöken således dokumenteras i skriftliga inspektionsmeddelanden. Med andra ord: Andelen besök som enbart motiveras av ett allmänt ”kontaktbehov” eller avser konsultation bör begränsas. För närvarande leder mindre än en fjärdedel av alla inspektionsbesök till ett

skriftligt inspektionsmeddelande. Det är en alltför låg andel”

En nyhet som en följd av uttalandena i budgetpropositionen 1990 gällde styrningen av Arbetarskyddsverkets verksamhet. I regleringsbrevet för 1990/91 angavs riktlinjer som i huvudsak överensstämde med ovan redovisade uttalanden i nämnda budgetproposition. I huvudsak motsvarande riktlinjer upprepades i regleringsbrevet för 1991/92.

I styrelsens planeringsdirektiv till yrkesinspektionen för 1990/91 skärptes kravet på kontroll och skriftliga krav. Vidare anfördes att yrkesinspektionens resurser inte i onödan skulle tas i anspråk för upprepade anmaningar till frivillig rättelse när andra åtgärder krävdes för att åtgärderna skulle bli genomförda. Tvångsmedel i form av förelägganden och förbud måste användas.

Proposition om arbetsmiljö och rehabilitering m.m.

Under slutet av 1980-talet tillsattes ett antal utredningar på arbetsmiljöns område och bl.a. en arbetsmiljökommission. Det resulterade bl.a. i prop 1990/91:140 om arbetsmiljö och rehabilitering. Lagen förstärktes i ett antal hänseenden.

I det här sammanhanget ska nämnas att frågan om samverkan mellan arbetsgivare behandlades och att arbetsgivaransvaret särskilt underströks. Arbetsgivaren skulle planera, leda och kontrollera arbetsmiljöarbetet. Bestämmelsen innefattade krav på arbetsgivaren att fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och genomföra de åtgärder som behövdes. Arbetsmiljöfrågorna skulle integreras med övriga frågor rörande verksamheten i dess helhet. Skyddskommittéernas och skyddsombudens uppgifter skulle renodlas. Som en följd av att arbetsgivaransvaret utvecklades skulle skyddskommittéerna ha till uppgift att delta i planeringen av arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbetet samt bevaka och följa upp detta arbete. Begreppet ”Det goda arbetet” kom i fokus. Med denna proposition lades grunden till att en kungörelse med närmare bestämmelser om arbetsgivarens ansvar kunde utfärdas av styrelsen 1992, Internkontrollkungörelsen.

Arbetsmiljökommissionen hade uttalat att den problemlösande ”konsultrollen” hade tagit för stor del av resurserna och att

starka skäl talade för att den borde få stå tillbaka för en renodlad inspektionsverksamhet.

I en revisionsrapport i november 1990 redovisade RRV en granskning av yrkesinspektionens besöksverksamhet. I rapporten föreslogs att inspektionsverksamheten skulle renodlas till en kontrollerande verksamhet, att nya organisations- och arbetsmodeller skulle prövas och Arbetarskyddsstyrelsens roll som chefsmyndighet skulle utvecklas.

Föredragande statsrådet konstaterade i Prop. 1990/91:140 att RRV:s uppfattning låg i linje med de i regleringsbrevet för 1990/91 lämnade riktlinjerna för tillsynsverksamheten. Riktlinjerna innebar enligt statsrådet att inspektionsverksamheten måste renodlas till en mer kontrollerande verksamhet och att rådgivning inte fick vara ett alternativ till tydliga och uppföljbara krav samt beslut om tvångsmedel eller annat utnyttjande av sanktionssystemet. Råd och upplysningar skulle dock kunna lämnas i enskilda fall när det skedde i samband med och som ett stöd till den kontrollerande uppgiften. Företagshälsovården borde i ökad utsträckning vara den resurs som kunde bidra med tekniska lösningar i enskilda fall. Den kontrollerande rollen skulle också på ett tydligare sätt framgå av instruktionen.

I budgetpropositionen 1991 anges att den inledda offensiven för förnyelse av arbetslivet och mot de dåliga arbetsmiljöerna skulle fortsätta. Ökade resurser skulle tillföras arbetarskyddsmyndigheterna. Vid budgetprövningen tillfördes yrkesinspektionen 50 nya yrkesinspektörstjänster. Arbetsmiljökommissionen hade föreslagit 350 tjänster för att kunna fördubbla besöksfrekvensen.

De insatsområden som särskilt nämndes i 1991 års budgetproposition är bl.a. biologiska risker till följd av bioteknikutveckling och smittspridning, den mycket oroande utvecklingen av belastningsskador och skador som hänger samman med organisatoriska, sociala och psykologiska faktorer samt jämställdhetsaspekter på dessa områden. Den växande tjänstesektorn med alltmer automatiserad produktion samt utbyggnaden av sjukvården och äldreomsorgen i hemmen är exempel på förändringar i samhället som medfört delvis nya arbetsmiljöproblem.

Styrelsen hade beslutat ett tillsynsprogram för tiden 1989/90 - 1991/92. Mot bakgrund av att verksamheten inom yrkesinspektionen skulle inriktas på kontroll ändrades programmet i planeringsdirektiven för 1991/92 så att man inte längre skulle

hålla avsevärda resurser för efterfrågestyrd verksamhet. Besöken skulle koncentreras till arbetsställen/ branscher med stora risker. Risken för belastningsskador skulle beaktas och småföretagen tas in i den samlade prioriteringen. Helhetsperspektivet betonades och kraven på uppföljning och dokumentation samt vid behov tvångsmedel skärptes.

Utvecklingen av den offentliga sektorn

I budgetpropositionen 1991 tog regeringen bl.a. upp frågan om utveckling av den offentliga sektorn. Reformarbetet skulle gälla omprövning av verksamhet, nya finansieringsformer, ökad konkurrens, minskad byråkrati och ökad valfrihet för medborgarna. Målen för verksamheterna skulle preciseras och uppföljnings- och utvärderingssystem utvecklas. De innebar att byråkratin kunde minska, administrationen skäras ned, beslutsvägarna kortas och antalet styrande regler minskas.

En konklusion var att den statliga administrationen skulle reduceras med tio procent under en treårsperiod. Detta gällde också för Arbetarskyddsverkets del. Nedskärningen gällde alltså inte sakverksamheten.

Vid årsskiftet 1991/92 lämnade SAF verksstyrelsen och yrkesinspektionsnämnderna. Motivet var att den korporativism som man ansåg att en partssammansatt styrelse innebar suddade ut rågängen mellan det politiska systemet och organisationerna. Utträdet ur myndighetsstyrelser gällde generellt. Utträdet kom att leda till att en lekmannastyrelse tillsattes fr.o.m. hösten 1992. Denna typ av styrelse, med inslag av representanter för politiska partier, har överlevt den förvaltningspolitiska reform som beslutades av riksdagen 1995. Inför varje styrelsemöte sker samråd med parterna på arbetsmarknaden. I yrkesinspektionsnämnderna sitter nu ledamöter som styrelsen har utsett på förslag av tillsynsdirektören.

En annan del av den förvaltningspolitiska reformen 1995 var att verkscheferna i regel skulle bestämma organisation och samtliga övriga tjänster jämte tillsättning av dessa i centralmyndigheterna och även bestämma organisation och tjänster/tjänstetillsättningar i länsomfattande regionalmyndigheter med undantag för chefstjänsterna. Dessa principer effektuerades för Arbetarskyddsverkets del genom instruktionsändring våren 1995.

Arbetskyddsstyrelsens organisation

Det utredningsarbete avseende styrelsens organisation som betecknades som etapp 2 avslutades under budgetåret 1990/91. Arbetet bedrevs separat för tillsynssidan respektive administrationen och delarna fogades samman i en rapport i december 1990 som betecknades som preliminär.

Beslut om den nya organisationen fattades i juni 1991 på grundval av den preliminära rapporten. Bara en mindre avvikelse gjordes. I den nya organisationen fanns det på tillsynssidan tre avdelningar för respektive teknik, yrkeshygien (vari ingick förutom kemifrågor bl.a. fysikaliska faktorer i arbetsmiljön) samt medicinska och sociala frågor och en enhet för utredning och planering. På de tre avdelningarna fanns 11 enheter. Tidigare fanns sex enheter med 18 sektioner.

Beträffande enheter som rapporterade till generaldirektören och överdirektören skedde endast den ändringen att internationella sekretariatet överfördes till tillsynschefens kansli.

Verksledningsgruppen behölls med oförändrad sammansättning.

Varför skulle omorganisation ske? Om detta stod bl.a. följande i den preliminära rapporten över etapp 2. Styrelsens organisation hade varit praktiskt taget oförändrad under många år. Genom förändringar i omfattning och inriktning av insatser på olika områden har organisationens uppbyggnad inte på ett optimalt sätt tagit till vara de totala resurser som stod till buds. Exempel härpå var att det fanns ett antal sektioner på tillsynsenheterna bestående av endast några få personer och att överlappande eller mycket närbesläktade sakfrågor behandlades på mer än ett ställe i organisationen.

Som grund för omorganisationen nämndes bl.a. en platt organisation och långtgående delegering som önskvärd. Kopplat till frågan om antalet beslutsnivåer nämns det s.k. kontrollspannet, dvs. hur många direkt underställda en chef lämpligen har. I en kvalificerad verksamhet som den aktuella på tillsynsområdet angavs idealet ligga kring sju handläggare men inte fler än tio. Vidare avfärdades tanken på en matrisorganisation, bl.a. på grund av erfarenheter inom Arbetskyddsverket av att projekt som styrs utanför linjeorganisationen lätt får så stark ställning att annan verksamhet, speciellt icke projektplanerad, blir lidande.

Om de centraladministrativa enheterna kom under över-
synsarbetet fram synpunkter som gick ut på att i någon form
införa en chefsnivå för de centraladministrativa funktionerna
mellan enhetschefer och verksledning. Det har också kommit
fram förslag om att föra ihop personalenheten och organisa-
tionsenheten. I rapporten kom man fram till att det inte fanns
anledning att införa ytterligare ett beslutsled. Vidare att erfor-
derlig samordning av t.ex. personalförsörjning, personalutveck-
ling och budgetarbete borde även fortsättningsvis ske genom
överdirektören.

Övergripande mål och verksamhetsmål m.m.

Budgetprocessen för Arbetarskyddsverket lades om fr.o.m.
budgetåret 1992/93 enligt riktlinjer i Prop. 1986/87:99 och
Prop. 1987/88:150. Det innebar bl.a. att en fördjupad prövning
av verksamheten skulle ske vart tredje år. Regeringen hade gett
styrelsen särskilda direktiv inför anslagsframställningen för
1992/93 - 1994/95 där särskilda krav på analys och redovisning
av verksamheten ställdes.

I budgetpropositionen 1992 gjorde regeringen en fördjupad
prövning och nämnde i sina slutsatser vikten av att styrelsen var
chefsmyndighet för yrkesinspektionen och bl.a. såg till att kon-
troll och krav gällde samt pekade på kravet att arbetsgivarna
hade en organisation för arbetsanpassning och rehabilitering,
kravet på dokumentation, helhetsperspektivet, den kontrolle-
rande rollen och prioriteringen av tillsyn i de sämsta miljöerna.
För att öka möjligheterna att utvärdera verksamheten måste
system och metoder utvecklas vidare. Någon ytterligare fördju-
pad prövning har inte varit aktuell.

Under treårsperioden 1992/93 - 1994/95 förde regeringen ut
till verket de riktlinjer som lämnats i de senaste budgetproposi-
tionerna i annan form än under de föregående åren. Det sked-
de i regleringsbrevet i form av två övergripande mål och sju
verksamhetsmål. De övergripande målen var – och är – att
riskerna för ohälsa och olycksfall i arbetslivet ska minska och
att arbetslivet i sin helhet ska förbättras, dvs. från såväl fysisk,
psykisk som social och arbetsorganisatorisk synpunkt.

Exempel på verksamhetsmål är att verket ska stärka den kon-
trollerande rollen och se till att brister blir åtgärdade så fort
som möjligt samt prioritera tillsynen på de arbetsställen som
från hälso- och olycksfallssynpunkt är mest belastade. Vidare

t.ex. att Arbetarskyddsverket ska se till att arbetsmiljöarbetet på arbetsställena ges en ökad inriktning mot frågor om arbetsorganisation, arbetets innehåll samt den fysiska och psykiska belastningen i arbetet samt att kvinnors arbetsmiljö särskilt uppmärksammas. Samma mål som för 1992/93 gäller – med undantag för ett verksamhetsmål – till och med utgången av 1996.

Ett nytt tillsynsprogram fastställdes av styrelsen för tiden 1992/93 - 1994/95. Det har förlängts och gäller till och med utgången av 1996. Programmet är indelat i tre huvudavsnitt: Övergripande inriktning av tillsynen, Central tillsyn och Regional tillsyn. Sistnämnda avsnitt innehåller följande rubriker: Tillsynens mål, Prioritering, Arbetsätt och Yrkesinspektionens utveckling.

Uppläggningsen med verksamhetsmål får ses i kombination med att en ny form av årsredovisning infördes i statsförvaltningen. Utöver bokslutshandlingar ingår i denna en resultatredovisning. Där ska redovisas bl.a. hur långt verksamhetsmålen uppfyllts och kostnaderna för prestationerna. Sedan RRV granskat årsredovisningen och därvid bedömt resultatredovisningen har regeringen att bedöma hur verket levt upp till statsmakternas krav. För att kunna följa upp yrkesinspektionens målpåfyllelse införde styrelsen vissa resultatindikatorer. Mera om detta nämns i den avslutande kommentaren.

Några andra frågor

Personalutvecklingsinsatserna har under senare år varit omfattande. Här ska nämnas ett projekt "Modern tillsyn", ett utvecklingsprogram som styrelsen fick extra medel till fr.o.m. 1989/90. Det har nu slutförts och kompetensen i organisationen har höjts avsevärt. Det gäller områdena systemtillsyn, riskanalys, belastningsergonomi, organisatoriska och psykologiska tillsynsfrågor, chefsutveckling och datorisering.

Projektet har bl.a. möjliggjort utbildning av sakansvariga i distrikten för frågor som gäller psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön. Sakansvariga för ergonomi i distrikten har funnits sedan 1983, som en följd av att en föreskrift om arbetsställningar och arbetsrörelser utkom samma år.

Yrkesinspektionernas tillsynsdirektörer har successivt fått ökade befogenheter på den administrativa sidan. Nu tillsätter tillsynsdirektörerna samtliga tjänster på distrikten och har ett

större både personaladministrativt ansvar i övrigt och ekonomiskt handlingsutrymme än tidigare.

Arbetskyddsstyrelsen fick avsevärda medelstillskott också genom 1989 och 1990 års budgetpropositioner.

Under treårsperioden 1992/93 - 1994/95 hade verket ett sparbetning på fem procent samt skulle därutöver spara 5 milj kr på administrationen i enlighet med riksdagsbeslutet 1991. Sparbetning på fem procent var i verkligheten lägre, beroende på att medel återfördes till förmån för yrkesinspektionen och att medel dessutom lades in i den ordinarie budgeten för att bekosta deltagande i det europeiska standardiseringsarbetet.

Det generella statsbidraget till företagshälsovården avvecklades fr.o.m. 1993. Det kom att innebära en stor minskning av företagshälsovårdsorganisationen och ett minskat antal ärenden hos yrkesinspektionen och styrelsen.

Budgetprövningen 1995 och dess konsekvenser

En ny arbetslivsorganisation föreslogs inrättad i Prop. 1994/95:158. Däri föreslogs att de verksamhetsutförande delarna av Arbetsmiljöinstitutet, Institutet för arbetslivsforskning och Arbetsmiljöfonden skulle samorganiseras i en ny forsknings- och utvecklingsmyndighet – Arbetslivsinstitutet – och att Arbetsmiljöfondens medelsbeviljande funktion skulle föras över till ett råd för forskning och utveckling.

I det nybildade Arbetslivsinstitutets styrelse finns ingen representant från Arbetskyddsverket, till skillnad mot vad som gällde i Arbetsmiljöinstitutet, t.o.m. juni 1995. I dess styrelse var Arbetskyddsstyrelsens generaldirektör och tillsynschef ledamöter från institutets start, sedermera enbart generaldirektören.

I propositionen behandlades också budgeten för 18-månadersperioden 1995/96 för Arbetskyddsverket. I propositionen konstaterades bl.a. hög måluppfyllelse och att verkets insatser för att förebygga och minska riskerna för ohälsa och olycksfall och förbättra arbetsmiljön utifrån ett helhetsperspektiv varit omfattande. Vid medelsberäkningen anförde föredragande statsrådet att verket omfattades av det generella sparkrav som gällde på 11 procent t.o.m. 1998.

I praktiken gäller ett ytterligare sparbetning om fem procent, beroende på att täckning av merkostnader för löneavtal skett med bara tre procentandelar av åtta. Besparingskravet ställde krav på ett omfattande förändringsarbete, något som regering-

en inhämtat hade startats inom verket och som innebar att organisationen och dess struktur sågs över.

Sedan generaldirektören Sivert Andersson avlidit i april 1994 tillsattes i oktober samma år en ny generaldirektör, Bo Bylund. I februari 1995 lade generaldirektören ut 13 uppdrag avseende verkets organisation och arbetsformer som bl.a. gällde yrkesinspektionens organisation och såg själv över styrelsens organisation. Bakgrunden till organisationsöversynerna var sparbetinget på 11 procent.

I maj 1995 fanns efter en omfattande remissomgång underlag för att fatta beslut om yrkesinspektionens organisation. De 19 distrikt som fanns blev genom sammanslagningar elva per den 1 juli 1995. Sparbetinget motsvarade 66 årsarbetskrafter av 606. Neddragningen gällde helt chefer, jurister och kanslier. Genom att ett antal yrkesinspektörer inte önskade omlokaliseras och därmed utlöste gällande trygghetsavtal kom uppsägningarna att gälla ca 100 tjänstemän, varav ca 30 inspektörer. Inspektörstjänsterna har återbesatts eller håller på att återbesättas. Antalet chefer på olika nivåer minskades från 57 till 30.

Styrelsen omorganiserades per den 1 oktober 1995. Den organiserades i sex avdelningar, och ett GD-sekretariat direkt under generaldirektören samt ett rättssekretariat under ledning av en chefsjurist som rapporterar till generaldirektören. Systemet med en verksledning bestående av de tre högsta cheferna försvann därmed. En ledningsgrupp bestående av avdelningscheferna och överdirektör – som ingår i GD-sekretariatet – inrättades. Styrelsens anslagsfinansierade personalram minskar genom omorganisationen med ett trettiotal årsarbetskrafter, varav åtta chefstjänster. Det innebär en minskning med drygt 12 procent.

Övriga uppdrag redovisades under 1995. De har resulterat i principiella ställningstaganden i en del fall och i utvecklingsprojekt, med utgångspunkt bl.a. i en vision om det goda arbetet som generaldirektören håller på att förankra i organisationen. Ett av dessa projekt gäller översyn av den regelmassa som styrelsen utfärdar. Däri ingår fortfarande ett antal anvisningar och meddelanden som utfärdades innan arbetsmiljölagen började gälla den 1 juli 1978. Efter en förstudie har ett projekt startats som går ut på att förenkla och minska regelmassan. Frågan diskuteras nu på bred bas i verket. En diskussion förs bl.a. om när det är prioriteringsmässigt lämpligt att upphäva de gamla reglerna.

Ett av uppdragen har resulterat i en diskussion om formerna för styrningen av tillsynsverksamheten. Grunden för styrelsens styrning av yrkesinspektionen är i dag det i princip treåriga tillsynsprogrammet. Därtill kommer enligt diskussionspromemoriens redovisning årliga planeringsdirektiv, möten med tillsynsdirektörerna, arbetskonferenser centralt med olika grupper av inspektörer, metodhandledningar och tjänsteföreskrifter, viss central utbildning, centralt samordnande tillsynsprojekt och kampanjer, besök på distrikten för att följa upp verksamheten, granskning av prestationsdata, tidsenkäter, årsrapporter från yrkesinspektionen och återkopplingsbrev, överklagningsärenden, författningar utfärdade av styrelsen samt chefspolicy.

Sammanfattande kommentar för hela den behandlade tidsperioden

Först kan konstateras att tiden 1989/90 -1995/96 präglas av en omställning av yrkesinspektionens verksamhet till en mer kontrollerande och kravställande verksamhet baserad på en helhetssyn och på att arbetsgivarna har ansvaret för arbetsmiljön. Tiden präglas också av omorganisationer som särskilt för yrkesinspektionen varit synnerligen genomgripande.

Från regelstyrning med inriktning på teknik till mål/resultatstyrning med helhetssyn

Faktorer som tidigare haft stor inverkan på vilken typ av arbetsmiljörisker som kom att bekämpas var styrelsens organisation enligt instruktionen med angivande av vilka enheter som ska finnas och kompetensområdet för de tjänster som tilldelades styrelsen.

Tjänsterna styrdes som framgått till de olika enheterna och sektionerna – några gånger till avdelning – genom riksdagsbeslut och detsamma gällde tjänsteinnehållet och under lång tid till och med lönen. Indirekt bör detta ha inverkat också på yrkesinspektionens verksamhet, eftersom den centrala tillsynspersonalens ämnesinriktning och kompetens måste ha haft en viss inverkan på inriktningen av utfärdade anvisningar/meddelanden, från 1978 föreskrifter och allmänna råd.

Det har redovisats planer för vilket regelarbete som skulle prioriteras i anslagsframställningarna, men planerna har inte

förrän under andra hälften av 1980-talet grundats på en prioritering från statsmakterna över vilka arbetsmiljörisker som skulle bekämpas. Riktlinjerna kom dessförinnan att ligga i den typ av tjänstetillskott som budgetbehandlingen i departement och riksdag resulterade i. Ända till 1980, det senaste året som styrelsen tilldelades tjänster, tog riksdagen i de flesta fall ställning till tjänst för tjänst utan att några särskilda riktlinjer först hade lagts fram. Fr.o.m. 1981 gällde det för myndigheten att omprioritera om ytterligare insatser skulle ske på något område.

En slutsats av det anförda är att så länge organisationens inriktning styrdes genom tillskott av tjänster kan man knappast särskilja frågan om politikens inriktning från hur organisationen byggdes upp. Ett exempel på utvecklingen genom inrättande av tjänster är bekämpningen av de kemiska hälsoriskerna. Regelarbetet i styrelsen var fram till i början av 1970-talet väsentligen inriktat på teknik i vidsträckt betydelse. En kemibyrå inrättades 1973 och bestod då av ett antal sektioner från de tekniska byråerna, varav två kemisektioner. Den första hade tillkommit 1961 och hade vid starten två handläggare, den andra kom 1972. Kemisektionernas handläggande personal bestod vid byråstarten 1973 av 12 personer. Den personalen mer än fördubblades under 1970-talet. Regelproduktionen ökade också väsentligt. Upprustningen startade utan att det fanns särskilda direktiv om insatser. Det som helt styrde innan arbetsmiljölagen trädde i kraft 1978 var att styrelsen begärde och fick tjänster. Kemifrågor låg i tiden.

Ett annat exempel på utvecklingen av organisationen gäller den sociala sektionen. Sedan 1985 har antalet tjänster för handläggare fördubblats. I bakgrunden finns policyuttalanden i budgetpropositioner i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet i frågor om t.ex. kvinnors arbetsmiljö, ergonomiska problem, stress, isolering, utbrändhet, hot och våld. Det var frågor som hörde till den sociala sektionen. Vidare poängterades helhetssynen som en grund mer än tidigare när verket fick övergripande mål och verksamhetsmål 1992. Det ledde till ökade krav på den sociala sektionen, som 1991 blivit en enhet för psykologiska och sociala frågor. Ett antal aktiviteter kom igång, till stor del utbildning av yrkesinspektionspersonal samt produktion av föreskrifter och allmänna råd.

Här styrde en av statsmakterna uttalad inriktning av politiken den sociala sektionen/byråns utveckling och arbetsuppgifter.

Det kan tilläggas att verket har lyckats att styra över inspektionsverksamheten från de traditionella områdena teknik och yrkeshygien, som helt dominerade i mitten av 1980-talet, till en mera balanserad situation där ”nya” områden ägnas lika mycket intresse som de traditionella. De ”nya” områdena rör främst psykosociala frågor, belastningsergonomi, arbetsorganisation och internkontroll av arbetsmiljön. Resultatet leder i riktning mot det övergripande målet att arbetsmiljön förbättras sedd ur ett helhetsperspektiv. Förändringen beror inte bara på att uppdraget till yrkesinspektionen blivit tydligare. Resultatet får i hög grad också tillskrivas de stora insatser på metod- och kompetensutvecklingsområdet som kunnat ske.

Naturligtvis har intresse eller brist på intresse hos ansvariga politiker ytterst styrt när arbetsmiljöpolicen skulle prioriteras eller inte prioriteras. Man kan konstatera att det särskilt på 1970-talet, i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet var högkonjunktur för arbetsmiljöpolicen. En generös tid var också 1960-talet.

Naturligtvis har förändringar i samhället, t.ex. den tekniska utvecklingen och forskningsresultat haft stort inflytande på den redovisade utvecklingen, genom inverkan på bl.a. riksdag, departement och verkets ledning. Intresseorganisationernas inflytande måste också nämnas.

En styrande faktor som jag snuddat vid i ett tidigare avsnitt är det system för fördelning av inspektionsarbetet som av tradition gällt och fortfarande gäller på ett antal distrikt. Systemet innebär att varje inspektör har ”ansvaret” för ett visst antal närmare preciserade arbetsställen. Det har åtminstone tidigare inneburit att varje inspektör i hög grad har kunnat sätta sin prägel på hur tillsynen skulle utövas.

En utveckling pågår i riktning mot att slopa denna arbetsställeanknytning eller i vart fall ändra den till att mera innebära ett bevakningsansvar. Man har av tradition inom yrkesinspektionen känt sig ”äga” sitt arbetsställe och talat om ”mitt arbetsställe”. Det har naturligtvis haft en positiv betydelse att man känt ett särskilt ansvar men har också lett till ett revirtänkande som varit negativt. Något av sistnämnda effekt finns fortfarande kvar.

Yrkesinspektionens kontrollerande uppgift

En grundläggande inställning till yrkesinspektionens verksamhet har under hela tidsperioden från och med 1949 års lag varit att besöken skulle anpassas efter inspektionsbehovet. Det uttrycktes t.ex. i direktiven till 1953 års utredning att tillsynen skulle inriktas på arbetsställen med större yrkesskaderisker. Sedermera tillkom regler om inspektionsintervall för olika branscher som gällde till slutet av 1980-talet. Dessa regler var statsmakterna tillskyndare till genom uttalanden i 1961 års statsverksproposition.

I början av 1980-talet kom prioriteringen till uttryck i budgetpropositionerna, t.ex. i 1984 års budgetproposition där det uttalades att det var angeläget att yrkesinspektionens insatser koncentrerades till områden där behovet av arbetsmiljöförbättrande åtgärder var störst. Sedan har detta varit ett genomgående tema i uttalanden av föredragande statsrådet. Under slutet av 1980-talet började specifika områden nämnas som prioriterade. Detta ledde 1992 till att statsmakternas uppdrag till Arbetsarkivverket uttrycktes i övergripande mål och verksamhetsmål som kom att gälla under ett antal år och där helhetssyn och inriktning på kontroll av arbetsställen med stora hälsorisker och kravställande mot arbetsgivaren varit och fortfarande är grundläggande.

Hur har statsmakternas riktlinjer om prioritering av arbetsställen med stora hälsorisker effektuerats? Styrelsen har under större delen av 1980-talet pekat på prioriteringen av de mest utsatta områdena men först i planeringsanvisningarna 1989/90 står att läsa att besöken i högre utsträckning borde göras på arbetsställen där det fanns anledning att ställa krav. Man får se uttalandet mot bakgrund av att kravfrekvensen var kontinuerligt låg trots att prioriteringsregeln länge hade gällt. En ny tillsynschef hade tillträtt i slutet av 1988 och det rådde en samstämmighet mellan generaldirektören och den nya tillsynschefen att det var kontrollinjen som skulle gälla. Stöd för denna uppfattning kom i RRV:s revisionsrapport 1990.

Kontroll har så länge lagstiftningen funnits varit en central uppgift för yrkesinspektionen. Men som styrelsen uttalade redan i remissvaret över 1953 års utredning har det i hög grad varit "övertygelsens väg" som gällt. En förklaring till detta har jag redovisat i ett tidigare avsnitt. Den gick ut på att tvångsåtgärderna före 1974 inte var särskilt kraftfulla. Man får också

hålla i minnet att RRV år 1977 hade ansett att det var positivt att rådgivnings-, informations- och förhandsgranskningen ökat, låt vara att det samtidigt enligt RRV fanns krav på att inspektionsverksamheten skulle ökas. Inga klara bud den gången alltså.

Det fanns vidare en utbredd motvilja inom yrkesinspektionen mot att, som man ofta uttryckte det, fungera som polis i stället för att komma som rådgivare. Motviljan hade sannolikt delvis sin grund i erfarenheter från de före 1974 gällande reglerna om tvångsmedel. Genom riksdagsbeslut med anledning av tidigare redovisade Prop. 1990/91:140 slogs emellertid fast att inspektionsverksamheten måste renodlas till en mer kontrollerande verksamhet.

Det räckte inte med riksdagsbeslut och ett effektuerande i regleringsbrev som styrning gentemot alla chefer inom yrkesinspektionen. Det blev bl.a. därför nödvändigt att justera verkets instruktion. Det tillades i 31 § att yrkesinspektionen i sin inspektionsverksamhet skulle meddela förelägganden och förbud enligt vad som stadgas i arbetsmiljölagen, något som egentligen var självklart.

Inte förrän efter generaldirektörens rundresa i distrikten 1992, när han träffade all personal, kan man säga att de flesta inspektörerna insåg att den mera kontrollerande myndighetsrollen måste tas på allvar. En lösning tillkom för att följa upp att kontroll skedde på prioriterade arbetsställen. Lösningen var en resultatindikatorer av innebörd att en viss procentandel av besöken skulle resultera i krav samt att uppföljning skedde genom bl.a. stickprovskontroll att kraven riktades mot en svår arbetsmiljö. Stickprov har bl.a. skett i samband med besök från styrelsen på distrikten i syfte att följa upp distriktens verksamhet. Nämda resultatindikator väckte starka känslor. Många uppfattade den som i första hand ett kvantitetsmått. Den har dock tillika med övriga indikatorer bidragit till att styra mot de resultatmål som verket haft sedan budgetåret 1992/93. Fortfarande finns det emellertid yrkesinspektörer som har svårigheter att helt ta till sig den kontrollerande rollen.

Organisatorisk och annan styrning

En organisatorisk åtgärd som vidtogs inom yrkesinspektionen i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet var att öka dess chefstäthet. I storstadsdistrikten med 40-50 inspektörer fanns

det utöver tillsynsdirektören först två biträdande chefer i ledningen, så småningom bara en, och i övriga distrikt en biträdande chef.

I slutet av 1980-talet ändrades organisationen i storstadsdistrikt genom att ett gruppchefssystem infördes. Med de skärpta krav på styrning av verksamheten som utvecklats bedömdes det vara för tungt att styra verksamheten med en traditionell ledning om två personer. Gruppchefssystem kom att inrättas också i mindre distrikt, med styrelsens goda minne eller på tillskyndan av styrelsen. I ett distrikt med 12 inspektörer kunde det därmed i extremfallet finnas en chef och två gruppchefer. Denna chefstäthet, som tänktes vara temporär, syftade alltså till att ge styrelsens intentioner genomslagskraft.

Jag anser att gruppchefsorganisationen hade berättigande som styrmedel på sin tid. Som framgått var den avsedd som ett bidrag till att få den kontrollerande rollen att slå igenom bland yrkesinspektörerna. Någon gång rörde det sig också om en i och för sig nödvändig förstärkning av distriktsledningen. På de större distrikten behövdes fler än två chefer för att över huvud taget leda verksamheten.

En radikal förändring av yrkesinspektionens ledning skedde vid omorganisationen 1995. Av 19 tillsynsdirektörer och 38 biträdande chefer eller gruppchefer blev det 11 tillsynsdirektörer och 19 biträdande chefer. Den nye generaldirektören ansåg tiden mogen både för ett tydligare chefskap och ett större personligt ansvarstagande i inspektörskåren.

Med tillämpning fr.o.m. 1997 har nu tagits fram ett planeringssystem som ersätter den ordning som infördes 1989/90 med treårsprogram och som vidareutvecklades 1992/93. Det har följande beståndsdelar: ett treårigt verksamhetsprogram för hela verket där vissa områden prioriteras och operativa mål sätts, ett förslag till årsprogram som tas fram inom varje avdelning och distrikt samt verksamhetsöverenskommelser för det kommande budgetåret mellan generaldirektören och respektive avdelnings- och distriktschef på basis av det framtagna årsprogrammet.

Jag bedömer att det nu finns en utbredd acceptans inom yrkesinspektionen att dess huvuduppgift är kontrollerande. Mot bakgrund bl.a. härav och med den personalutveckling som skett under senare år har den nya ledningen bedömt att det finns förutsättningar för att det numera mindre antalet chefer ska kunna leda verksamheten i avsedd riktning.

Omorganisationen av styrelsen 1991, som främst gällde dess tillsynsorganisation, berodde i första hand på att den gamla organisationen var otidsenlig med ett stort antal ofta små sektioner, inom ramen för sex enheter. Den nya organisationen 1991 med tre avdelningar som innehöll elva enheter samt en fristående enhet för utredning och planering kom till på förslag av den avgående tillsynschefen. Det var en konstellation som dåvarande generaldirektör ansåg vara starkare och mera tidsenlig. Tillsynschefen kom med organisationsändringen att ha fyra personer som rapporterade till honom mot tidigare sex. Verksledningen ansågs vara en enda beslutsnivå i den meningen att man kan säga att generaldirektören i betydande grad styrde genom tillsynschefen och överdirektören.

Annorlunda är det styrssystem som gäller sedan hösten 1995. I den nya organisationen rapporterar i linjen sex avdelningschefer och elva tillsynsdirektörer direkt till generaldirektören. Därtill kommer en chefsjurist och ett sekretariat på ca tio personer. Det betyder att generaldirektören har ett direkt personalansvar för 28 personer. Den förra generaldirektören hade motsvarande ansvar för 19 tillsynsdirektörer, överdirektören och tillsynschefen. Å andra sidan rapporterar 17 chefer i linjen till nuvarande verkschef mot 21 till den föregående.

Det finns en ledningsgrupp som består av generaldirektör, överdirektör och avdelningschefer. Den behandlar viktiga strategiska frågor på olika områden. Den verksledningsgrupp som tidigare fanns dog sotsdöden på grund av bristande intresse att ta upp viktiga frågor i gruppen.

En skillnad mellan den omorganisation av styrelsen som skedde i olika etapper mellan 1987 och 1991 och den som genomfördes 1995 var att den nye generaldirektören själv utredde hur han önskade att styrelsens organisation skulle se ut och därmed direkt kunde styra in på den väg som han ansåg optimal. Omorganisationen kom på så sätt mycket fort till stånd med god acceptans. Genom tidigare utredningar av framför allt tillsynsorganisationen centralt och förberedelser till dimensionering och översyn av de dåvarande administrativa funktionerna fanns redan en hel del underlag när generaldirektören startade sin utredning.

Den nya organisationen av verket med bl.a. minskad chefstätthet hänger lika litet som 1991 års organisation ihop med några förändringar av arbetsmiljöpolicen. Den är ett uttryck för att generaldirektören såg det som effektivast att inte ha något mel-

lanled till linjecheferna i styrelsen och att man inom yrkesinspektionens kunde ha riktmärket 15 inspektörer per chef. En förutsättning för minskningen av antalet chefer på alla nivåer och systemet med direktkontakt med ett stort antal linjechefer är att alla genom målstyrning avses få stor självständighet i sitt arbete.

Många och långa utredningar under efterkrigstiden

Om man ser till tidsperioden från 1945 har det under stora delar av den tiden pågått utredningar, både av regeringen beslutade och egeninitierade, om verket och dess verksamhet. Två av utredningsperioderna, först under 1940-talet till 1946 och sedan tiden 1970 till 1976, har gällt översyn av både arbetarskyddslagstiftningen och av organisationen. Utredningarna var regeringstillsatta. Genom regerings- och riksdagsbesluten med anledning av dessa utredningar gavs avsevärt förbättrade förutsättningar för att bygga vidare på arbetsmiljöområdet.

Därutöver har en del likaså regeringstillsatta utredningar, några gånger på initiativ av styrelsen, lagt fram förslag till komplettering av arbetsmiljölagen. De har i regel och särskilt under senare år snabbt lett till lagstiftning. De reformer som skett av reglerna om arbetsmiljön har ofta varit efterlängtdade av verksamheten och berörd personal. De har inte inneburit andra påfrestningar för organisationen under utredningsarbetet än att resurser har fått sättas in från verkets sida för att ta fram underlag. Samstämmighet i sakpolitiken mellan regering och verk har genomgående präglat verksamheten.

Det rör sig alltså om två genomgripande och sammanhängande förändringar av politik och organisation under en 50-årsperiod. Däremellan har successiva förstärkningar av arbetsmiljölagen och en successiv stabilisering av organisationen skett. Verket fick under lång tid mycket stora personaltillskott för att sedan, under ekonomiskt svåra år, ofta fredas från alltför stora nedskärningar i ordinarie budget. När styrelsen inte längre tillfördes medel till nya tjänster förde det med sig nytänkande och omprioriteringar. Detta var välbehövligt. Vidare har utvecklingen av organisationen både i fråga om sakkompetens, ADB-teknik, teknisk utrustning och administrativa system i mycket hög grad underlättats av de stora tillskott verket fått

från fonden för arbetsmiljöförbättringar under senare delen av 1980-talet och början av 1990-talet.

Det finns exempel på utredningar som åtminstone i efterhand kan uppfattas på ett mindre positivt sätt. Det har gällt såväl tillämpningen av regelsystemet som organisatoriska frågor och arbetsformer. Under sex år på 1950-talet arbetade som tidigare redovisats två sådana utredningar. När man ser tillbaka frågar man sig om de resultat som redovisades var värda insatsen, med beaktande också av den störning som ett långvarigt utredningsarbete om inriktning och arbetsformer medför. Man måste ju fråga sig vilka fel ett verk har om det måste utredas så mycket. Även den s.k. ASSÖ-utredningen i slutet av 1970-talet och dess fortsättning i början av 1980-talet tog mycken tid och kraft. Perioden 1977 - 1984 som det kom att totalt gälla – inklusive den förstudie styrelsen initierat – medförde som jag minns det en stor utredningströtthet.

Jag har som tidigare framgått ställt några frågor till sekreteraren i 1956 års organisationsutredning. Hon anser att den utredningen ledde till en stor, med tidens mått, rationalisering som innebar att man inom yrkesinspektionen tvingades mer ut på fältet och mindre att arbeta med olika granskningsfrågor på kontoret. Utredningen skedde till en stor del i form av genomgångar på distrikten och gav dem som deltog från styrelsen kontakter och kunskaper som de hade stor glädje av på många sätt. Nämnda sekreterare som i egenskap av byråchef också deltog i ASSÖ-arbetet 20 år senare instämmer däremot i min slutsats om just den utredningsperioden.

Den organisationsöversyn som skedde mellan 1987 -1991, vars första fas var initierad av regeringen, blev av olika orsaker också en utdragen historia. Bl.a. fanns delade meningar om inriktningen av utredningsarbetet mellan ledningen och den grupp som först fick uppdraget att ta fram förslag.

Sedan resultatet från gruppen förkastats av generaldirektören 1988 lade generaldirektören 1990 utredningsuppdraget avseende tillsynsorganisationen på den tillsynschef som hade tillträtt på hösten 1988. Uppdraget genomfördes under 1990 och omorganisationen kunde genomföras den 1 juli 1991, alltså relativt snabbt från det att uppdraget lades ut. Det berodde bl.a. på att tillsynschefens uppfattning om lämplig organisation överensstämde med generaldirektörens. Men hela processen hade likväl i olika turer pågått sedan 1987.

Min slutsats på grundval både av det genomgångna materialet och eget deltagande i skeendena sedan 1976, med ett visst avbrott, är att en långdragen översyn av organisation, inriktning, arbetsmetoder och samverkan till varje pris måste undvikas. Kan man inte komma i mål inom en rimlig tid med en organisationsöversyn är det tecken på något grundfel som i första hand måste klaras ut. Vikten av en förståelsefull relation mellan myndighet och departement på alla relevanta nivåer kan i det sammanhanget inte överskattas. I kontrast till dessa tidigare omorganisationer av styrelsen kan nämnas den senaste som genomfördes mycket snabbt och med en god acceptans i organisationen.

Ett styrningsproblem

Ett generellt problem sett över tiden har varit att styra en verksamhet med sådana uttalanden i propositioner som efter riksdagsbeslut inte effektueras i form av författning eller särskilda riktlinjer från regeringen. Genom årens lopp har som framgått i det föregående åtskilliga uttalanden gjorts av föredragande statsråd, t.ex. om att prioritera inspektionsbesök på arbetsstäl- len där risken för ohälsa är störst. Det har genom åren uttryckts på olika sätt.

Erfarenheterna visar att styrelsen måste ge direktiv för att uttalanden i propositioner ska bli verklighet. Även när styrelsen genom planeringsdirektiv har gett riktlinjer har det varit svårt att få genomslagskraft för dem. I en studie 1988 som gjordes av två anställda i styrelsen, Eva Maria Forsberg och Bertil Larsson, som baserades på intervjuer på sex distrikt kom bl.a. följande fram.

Direktiven till yrkesinspektionen hade visserligen blivit tydligare men upplevdes fortfarande som oklara, vilket gjorde det svårt för distrikten att formulera operativa mål. Tolkningen i distrikten blev därför skiftande. Därtill kom att signaler från branschkonferenser i styrelsens regi inte alltid överensstämde med direktiven. Distrikten önskade sammanfattningsvis att styrelsens förväntningar på var resurserna skulle läggas i tillsynsarbetet skulle komma till ett tydligare uttryck i planeringsanvisningarna. Begreppet "dubbelt budskap" användes både före och efter den nämnda studien frekvent inom yrkesinspektionen när man från styrelsens sida hade gått ut med *ett* bud-

skap och man i distrikten uppfattat att tjänstemän i styrelsen sagt något motstridande i ett annat sammanhang.

Under 1990-talet har styrelsen successivt trappat upp kraven på prioritering och kontroll. Min slutsats av denna utveckling är att en mål-/resultatstyrning med prioriteringar samt uppföljning med hjälp av någon form av resultatindikatorer/resultatmått krävs för att Arbetarskyddsstyrelsen ska kunna styra yrkesinspektionen i avsedd riktning.

Myndigheter och arbetsmiljö – finns det något gemensamt organisationstänkande?

Frågor som diskuterats inom den förvaltningspolitiska kommissionen är om organisationstänkandet rört sig från betoning av samordning och tillvaratagande av synergieffekter i stora gemensamma organisationer till en betoning av renodling och konkurrens mellan separata organisationer och om myndigheter tidigt kompletterat sin myndighetsroll med rådgivning, men sedermera betonat kontrollfunktionen.

Viktiga statliga aktörer inom arbetsmiljöområdet var tidigare, förutom den allmänna yrkesinspektionen och Arbetarskyddsstyrelsen, ett antal specialinspektioner, varav de sista försvann i och med 1978 års lag samt kommunala inspektörer, vars funktion togs över av yrkesinspektionen 1987.

År 1966 inrättades det Arbetsmedicinska institutet, som 1972 inlemmades i Arbetarskyddsstyrelsen som en forskningsavdelning och bröts ut 1987 till ett självständigt Arbetsmiljöinstitut, vilket i sin tur 1995 slogs samman med en del av den 1971 inrättade Arbetsmiljöfonden (då Arbetarskyddsfonden) och Institutet för arbetslivsforskning. Samtidigt bildades 1995 ett råd för arbetslivsforskning som tog över Arbetsmiljöfondens uppgift att bevilja anslag till forskning och utveckling på arbetslivsområdet.

Arbetsmiljöinstitutets uppgift var forskning inom de klassiska arbetsmiljöfrågorna, allt från yrkesmedicin till belastningsskador. Institutet för arbetslivsforskning, som tidigare hette Arbetslivscentrum, forskade kring frågor om arbetsrätt, medinflytande och arbetsorganisation m.m. Arbetsmiljöfondens uppgifter var, utöver fördelning av forskningsmedel, bl.a. finansiering av de regionala skyddsombuden och kunskaps spridning. De nu uppräknade arbetsområdena utgör stommen i det nya institutet för arbetslivsforskning.

Utvecklingen av Arbetskyddsverket har inneburit att verksamheten renodlats till tillsynsverksamhet, som alltmer inriktats på kontroll och därmed på myndighetsutövning. Under många år hade rådgivning utvecklats till ett stort inslag i tillsynsarbetet, ursprungligen beroende på att arbetskydds-lagen tillhandahöll svaga maktmedel och sedermera på grund av tradition från den tiden. Det har varit ett tungt arbete att lägga om kursen. Verksamhet som inte gäller tillsyn av arbetsmiljön har förts bort från styrelsen. Det gäller främst forskning på arbetsmiljöområdet.

All kontroll av arbetsmiljön har successivt förts till yrkesinspektionen.

Det har framgått att ett betydande antal myndigheter har uppgifter som berör arbetsmiljön. Arbetskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen är emellertid de enda myndigheter som har en myndighetsfunktion som rör hela arbetsmiljöområdet. Styrelsens inställning har under de senaste tio åren varit att det är den unika befogenheten och kompetensen att kontrollera arbetsmiljön som är grunden för verkets existens. I fråga om rådgivning däremot finns det många aktörer. Samtidigt är det givet att goda råd också kan ges inom ramen för den kontrollerande rollen.

När det gäller frågan om synergieffekter får man hålla i minnet att forskningen fördes över från ett självständigt institut till styrelsen för att rädda institutet från utlokalisering. Tror någon att sammanslagningen 1972 hade skett om institutet inte varit hotat av omlokalisering? När det sedan gäller det nya sammanslagna forskningsinstitutet är det ett exempel på att man 1995 önskade få en synergieffekt, samtidigt som man önskade renodla fördelningen av forskningsmedel till en myndighet.

Något generellt giltigt organisationstänkande som innebär renodling av verksamhet kan jag inte se i fråga om utvecklingen av arbetsmiljömyndigheterna. Snarast verkar en sammanslagning av tillsynsmyndigheter finnas i regeringens tankebanor. Det kan belysas med följande.

I prop 1994/95:158 nämns att det finns en typ av tillsynsmyndigheter som ska förebygga skada på både person och egendom och att utvecklingen för myndigheterna under regeringen gått i riktning mot att göra rationaliseringar, omstruktureringar eller sammanslagningar. Avsnittet avslutas med att regeringen avser att ta initiativ till en översyn av organisationen för den offentliga tillsynen inom det aktuella området.

Detta uttalande är kryptiskt. Elinspektionen och Sprängämnesinspektionen är t.ex. myndigheter av det nämnda slaget. Någon myndighet utpekas dock inte i propositionen. Den översyn som annonserades har ännu inte satts igång (november 1996).

U-landsbiståndet från SIDA till Sida

Sten Johansson

född 1953, under många år verksam som utredare, handläggare och sakkunnig i regeringskansliet, bl. a. vid UD:s biståndsavdelning åren 1992-95. Johansson var sekreterare i Biståndsförvaltningsutredningen (SOU 1994:19) och är för närvarande expert i Miljövårdsberedningen.

INNEHÅLL

Inledning	195
Introduktion och några utgångspunkter	195
Uppsatsens syfte, avgränsning och disposition	196
Biståndsförvaltningens tre åldrar	196
Biståndsförvaltningens ständiga organisationsproblem	197
Biståndsmyndigheterna - en översikt	198
Biståndsförvaltningen och dess organisatoriska omgivning	199
Den organisatoriska förhistorien - åren 1952-1965	200
Centralkommittén 1952-61	200
En statlig biståndsförvaltning tar form	201
Nämnden för internationellt bistånd (NIB) 1962-65	202
NIB-affären	202
Biståndet får en politisk plattform - "biståndsbibeln"	204
Födelsen och barndomen - åren 1965-1979	205
Biståndspolitiken i korthet	205
NIB blir SIDA	205
Ytterligare biståndspolitiska steg	207
Biståndsförvaltningens kapacitetsproblem	208
1970-talet - "svamparnas" och utredningarnas årtionde	210
Lärdomar av de första åren	212
Pubertet och ungdomstid - åren 1979-1995	214
Biståndspolitiken i korthet	214
1978 års biståndspolitiska beslut	214
"Svamparna" permanentas	215
Försök att hitta kanaler vid sidan av staten	216
Från bredare samarbete till brett bistånd	217
Östeuropa	217
Diskussion om EU-medlemskap	218
Myndighetsspecifik eller gemensam fältrepresentation?	219
Styrningsfrågor	219
Kriterier för bistånd	222
Nya styrformer -	222
"maktkampen" mellan UD och SIDA	
Biståndspolitisk debatt vid 1990-talets början	223

Medelåldern - den korta tiden efter den 1 juli 1995	225
Biståndspolitiken i korthet	225
SIDA och fyra andra myndigheter blir Sida	225
Några särskilda förvaltningspolitiska frågor	228
Biståndsmyndigheternas styrelser	228
Nordiska afrikainstitutets särskilda ledningsform	229
Biståndsmyndigheternas ledning och interna organisation	230
Andra förändringar av biståndsmyndigheternas instruktioner	231
Några sammanfattande kommentarer	231

Inledning

Introduktion och några utgångspunkter

1 %-målet, Bai Bang och SIDA är tre begrepp vilka mer än några andra förknippas med svenskt u-landsbistånd, eller internationellt utvecklingsamarbete vilken numer är dess officiella benämning. Ingen tidningsartikel, debatt, utredning eller riksdagsbeslut med anknytning till ämnet undgår begreppen eller det de representerar.

I en annan mening har begreppen blivit var mans egendom. Sannolikt alla vuxna medborgare känner till dem och har en mer eller mindre uttalad uppfattning om deras innebörd. Själv är jag fascinerad av begreppens närmast reklamkampanjlika genomslag och ser i dem nyckelfrågorna för all offentlig verksamhet; Målen, resultaten och vägen dit.

1 %-målet har sedan början av 1960-talet varit det mest kärnfulla uttrycket för den grundläggande solidaritet på vilken biståndspolitiken och det internationella utvecklingsarbetet vilar. Som politiskt mål och ambition fungerar 1 %-målet utmärkt, men som grund för styrning av förvaltningen är det med sin avsaknad av krav på verksamhetens inriktning, kvalitet eller resultat omöjligt att tillämpa. Målet har mot den bakgrunden kritiserats för att vara ett utbetalningsmål.

Uppförandet av pappersbruket Bai Bang i provinsen Vinh Phu i norra Vietnam är i svenskt folkmedvetande u-landsbiståndets största misstag. I efterhand må det vara hur det vill med den saken. Här hemma blev Bai Bang en symbol, både för u-landsbiståndets kritiker och för de krav på resultat vilka måste ställas på de med bistånd finansierade insatserna. I Vietnam minns man pappersbruket för att det blev möjligt att framställa och ge barnen skolböcker.

SIDA, Styrelsen för internationell utveckling, är för många svenskar lika med svenskt u-landsbistånd och svensk biståndspolitik. Att SIDA under 30 år var den statliga myndighet som hade till uppgift att omvandla anslagsmiljarderna till effektiva insatser och även hade en tongivande roll inom verksamhetsområdet är klart, men politiken har, liksom inom andra samhällsområden, styrts av riksdag och regering. Den statliga biståndsförvaltningens framträdande och politikbärande roll är trots detta ett av biståndets kännetecken. Betecknande är där-

för att 1995 års genomgripande förändring av biståndsförvaltningens struktur inte förmådde rubba benämningen SIDA annat än marginellt. Den nybildade myndighetens namn är Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, förkortat Sida.

Uppsatsens syfte, avgränsningar och disposition

Denna uppsats ska behandla den statliga biståndsförvaltningens organisatoriska historia och utveckling. Utgångspunkt för studien är den förvaltningsstruktur som statsmakterna formerat för att förvalta den biståndspolitik man beslutat om. Politiken, som den kommer till uttryck genom beslut om mål, inriktning och resurser, är den grund från vilken jag försöker förklara förvaltningens framväxt och utveckling.

Min ansats är därmed förvaltningspolitisk, inte biståndspolitisk. Jag gör ingen analys av biståndspolitiken som sådan, jag redovisar ett antal biståndspolitiska beslut och låter citat ur riksdagstryck och Stockholms morgontidningar tala. Jag har heller inte trängt närmare in i formerna för den biståndspolitiska idéutvecklingen. Den läsare som söker mer ingående biståndspolitiska utgångspunkter bör därför söka sig andra källor, t.ex. Lennart Wohlgemuths båda antologier, *Bistånd på mottagarens villkor* (1974) och *Bistånd på utvecklingens villkor* (1994).

Med risk för att underskatta mitt ämnes komplexitet vill jag ändå påstå att biståndspolitikens och -förvaltningens historia är förhållandevis överblickbar. De organisatoriska strukturerna och tidsmässiga avgränsningarna är tydliga. Min analys behöver därför inte bli eller kännas särskilt sofistikerad.

Tillgången till källor, främst i form av riksdagstryck, vilka belyser verksamheten och besluten om biståndspolitiken och dess förvaltning är god. Något samlat arbete som behandlar hela ämnet för denna uppsats finns dock veterligt inte. En utförlig redovisning av den tidiga historien finns dock i betänkandet (SOU 1978:61) *Biståndets organisation*.

Biståndsförvaltningens tre åldrar

Redan på detta stadium i uppsatsen vill jag översiktligt redovisa det jag skulle vilja kalla "biståndsförvaltningens tre åldrar", vilka också bildar en yttre ram för min fortsatta redovisning.

De båda första åldrarna har sina utgångspunkter i riksdagsbesluten år 1962 och 1978 om biståndspolitikens inriktning och ett antal därpå följande beslut om biståndsförvaltningens organisation. 1995 års sammanslagning av fem biståndsmyndigheter ser jag som inledningen till biståndsförvaltningens tredje och nuvarande ålder.

Den statliga biståndsförvaltningens "födelse" daterar jag till den 1 juli 1965 då Styrelsen för internationell utveckling (SIDA) inledde sin verksamhet. Med viss rätt skulle tillkomsten av Nämnden för internationellt bistånd (NIB) tre och ett halvt år tidigare också kunna sägas vara den officiella födelsedagen. Skälet för mitt val av den förra tidpunkten är att NIB:s verksamhetsområde var avsevärt snävare än det SIDA kom att tilldelas. NIB var under sin tid bara en av flera statliga myndigheter med uppgifter på biståndsområdet.

Biståndsförvaltningens övergång från barndom till ungdom, "puberteten", ägde rum år 1979. Verksamheten hade vid denna tid nått en sådan omfattning och spände över så pass många olika verksamhetsfält att statsmakterna ansåg det nödvändigt att den bedrevs i flera olika organisatoriska former. Antalet myndigheter var därefter konstant fram till år 1995.

Inträdet i "medelåldern" ägde rum sommaren 1995, när fem statliga myndigheter sammanfördes i det nya "konsoliderade" biståndsverket Sida. Tidpunkten sammanfaller även med vårt lands inträde i den Europeiska gemenskapen och beslutet om en betydande minskning av biståndets volym.

Med en viss förenkling kan således de stora förändringarna av biståndets förvaltningsstruktur sägas äga rum med ungefär 15 års mellanrum.

Biståndsförvaltningens ständiga organisationsproblem

Två principiella organisationsfrågor har följt biståndsförvaltningen genom dess 30-åriga historia, utan att ha något direkt samband med de tre åldrarna. Den första gäller om mottagarländer eller sektorer ska vara styrande kriterium vid utformningen av myndigheternas interna organisation. Den andra gäller av fördelningen av uppgifter och befogenheter mellan hemmamyndigheter och fältrepresentation.

Biståndsförvaltningens barndom präglades av uttalat sektorsansvar och en stark hemmamyndighet. Motsatsen, dvs. en stark s.k. landlinje och en betydande delegering till fältrepre-

sentationen, har i princip gällt sedan år 1986. I det nya Sida:s organisation förefaller sektorernas ställning åter ha stärkts, medan fältrepresentationen behållit sin roll.

Min bedömning är att biståndsförvaltningens tillämpningar av de båda principerna snarare är av universell karaktär än hänförliga till statsmakternas beslut om biståndspolitikens inriktning och utformning. För detta talar särskilt att samtliga internationella biståndsaktörer (givarländer och internationella organisationer) från tid till annan omprövar sina organisationer med avseende på dessa båda principer.

Biståndsmyndigheterna – en översikt

De statliga myndigheter vilka behandlas i uppsatsen är följande (med angivande av den tid under vilken de bedrivit sin verksamhet):

Nämnden för internationellt bistånd, NIB (1 januari 1962 - 30 juni 1965).

Nordiska afrikainstitutet, NAI (1962/1 juli 1964 -).

Styrelsen för internationell utveckling, SIDA (1 juli 1965 - 30 juni 1995).

Biståndsutbildningsnämnden, BUN (1 juli 1971 - 30 juni 1981), Nämnden för u-landsutbildning (1 juli 1981 - 30 juni 1987) och Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö, Sandö U-centrum (1 juli 1987 - 30 juni 1995).

Importkontoret för u-landsprodukter, IMPOD (1 januari 1975 - 30 juni 1991).

Utbildningsberedningen (1975/1 november 1979 - 25 maj 1981), Beredningen för internationellt tekniskt samarbete, BITS (26 maj 1981 - 22 januari 1985) och Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete, BITS (23 januari 1985 - 30 juni 1995).

Styrelsen för u-landsforskning, SAREC (1975/1 november 1979 - 30 juni 1995).

Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd, SWEDECORP (1 juli 1991 - 30 juni 1995).

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida (från den 1 juli 1995).

Till myndigheternas skara bör även räknas Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete (mer känd som U-avdelningen). Avdelningen bildades år 1970 och upplöstes i samband med UD:s omorganisation den 1 juli 1996. Även stiftelsen Swedfund (1978-1991) respektive bolaget Swedfund International AB (1991-) har haft uppgifter vilka varit närallgigande dem som legat på myndigheterna.

Organens roller i och betydelse för biståndspolitiken är mycket varierande. SIDA intar en självklar särställning genom sin 30-åriga existens, verksamhetens stora omfattning och det mycket breda uppgiftsområdet. NAI:s och Sandö U-centrums verksamheter med inriktning på forskning, utbildning och dokumentation representerar i ett biståndspolitiskt perspektiv den andra ytterligheten. Jag ska inte här gå närmare in på de olika myndigheternas uppgifter, utan kommer senare i texten att redovisa dessa.

Biståndsförvaltningen och dess organisatoriska omgivning

U-landsbiståndet och dess statliga förvaltning kan inte beskrivas, och jag börjar inse att de heller inte kan förstås, utan att ett antal andra organisationer nämns.

Kyrkornas yttre mission och hjälpverksamhet, representerad av den Svenska såväl som andra trossamfund, var kanske den viktigaste basen för framväxten av den statliga biståndspolitiken och förvaltningen under 1950- och 1960-talen. Även andra delar av Folk rörelsesverige visade ett tidigt internationellt engagemang och deltog i den tidiga biståndspolitiska debatten.

Kyrkor och övriga ideella organisationer (NGO:s – Non Governmental Organisations) har genom åren behållit sin framträdande plats. De har gjort det i debatten, vilket inte minst visat sig när statsmakterna under senare tid beslutat om minskade anslag, genom information och opinionsbildning samt i genomförande av biståndsinsatser.

Ideella organisationer svarar med statligt stöd i dag för en betydande del av biståndsverksamheten i fält. Inom vissa verksamhetsområden svarar organisationerna för merparten av verksamheten. Det är kanske tydligast i samband med katastrofer och andra humanitära insatser, där organisationer som Röda Korset och Rädda Barnen ofta är de som är först på plats. Även i fråga om insatser stöd till en demokratisk samhällsutveckling i olika u-länder har bl.a. fackliga organisationer och politiska partier tilldelats viktiga uppgifter.

Svenskt näringsliv och svenska företag har genomgående spelat en mer tillbakadragen roll i biståndet. Biståndsmyndigheterna har från tid till annan kritiserats för att inte ta tillräcklig hänsyn till näringslivets exportintressen och svenska företags möjligheter att föra över sitt kunnande till u-landsföretag.

Statliga myndigheter och andra offentliga institutioner har sedan 1980-talet i allt större omfattning involverats i kunskapsöverföring genom tekniskt och institutionellt samarbete (s.k. resursbasutveckling). Ett flertal statliga myndigheter, bl.a. Fiskeriverket, Riksrevisionsverket och Sveriges lantbruksuniversitet (som var först ut på området) har i dag enheter för biståndsverksamhet. Från andra myndigheter och affärsverk har det gjorts "avknoppningar", de s.k. Swed-bolagen, för tjänsteexport. Dessa konkurrerar med privata konsultföretag om bl.a. statligt finansierade u-landsuppdrag.

Den organisatoriska förhistorien – åren 1952-1965

Centralkommittén 1952-61

Centralkommittén för svenskt bistånd (CK), vilken bildades år 1952, representerade 44 organisationer och var ett halvstatligt organ för samordning av biståndsinsatser. Svenska institutets (SI) avdelning för tekniskt bistånd utgjorde CK:s sekretariat. Verksamheten finansierades både med statliga och andra medel, bl.a. den stora insamlingen Sverige Hjälp.

Pakistan och Etiopien var i slutet av 1950-talet CK:s främsta mottagarländer. Verksamhetens tonvikt låg på insatser inom hälso-, jordbruks- och livsmedelsområdena. I början av 1960-talet föreslog CK en utvidgning inom områdena praktisk yrkesutbildning, teknisk skolning och familjeplanering. Så skedde

också och insatser inom de nämnda områdena blev den verksamhetsmässiga kärnan i den första statliga biståndsförvaltningen.

En statlig biståndsförvaltning tar form

I maj 1960 tillsatte Kungl. Maj:t den s.k. Administrationsutredningen med uppdrag att granska administrationen av Sveriges insatser i det tekniska biståndet och föreslå rationaliseringar av denna. Uppdraget byggde på förutsättningarna om en avsevärt ökad omfattning av biståndsverksamheten och att detta skulle ske främst genom statlig finansiering. I Danmark och Norge, liksom i Storbritannien, USA och Västtyskland, tillsattes utredningar med likartade uppdrag vid samma tid.

Administrationsutredningen redovisade sina överväganden i två betänkanden, SOU 1961:22 om biståndets förvaltning och SOU 1961:50 om rekrytering av svenska fackmän och mottagandet av stipendiater. Utredningens uppfattning var att verksamheten och administrationen, genom att den i huvudsak återspeglade FN:s olika fackorgan, var allt för splittrad. Ett stort antal svenska myndigheter och organisationer var inblandade. Utredningen identifierade 16, vad man kallade, "dörrar" genom vilka experter slussades från Sverige till u-länder och 22 "dörrar" genom vilka u-landsstipendiater kom in.

Utredningen fann att den löpande handläggning som var förenad med expertrekrytering och stipendier var mycket tidskrävande, vilket gjorde att planeringen blev lidande. Ett annat problem var att det bilaterala samarbetet på fältet visat sig ta en avsevärd tid, med hänsyn till "förvaltningsmässiga olikheter" i berörda länder.

Administrationsutredningen föreslog inrättandet av en nytt statligt organ, Svenska utvecklingshjälpen (SU). Administrationskostnaderna borde enligt utredningen begränsas till 5-6 procent av hjälpvolymen.

I Kungl. Maj:ts proposition 1961:174 (angående organisationen för handläggning av frågor om tekniskt bistånd till underutvecklade länder) föreslogs inrättandet av "ett statligt centralorgan för det officiella tekniska biståndet till u-länderna". Organet borde enligt föredragande statsråd ha en ställning jämförbar med statliga myndigheter med representativ styrelse, dvs. vara ett centralt ämbetsverk. Även statsrådet ansåg att administrationskostnadernas andel av hjälpvolymen (5-6 procent)

var en rimlig tumregel, även om ingen formell bindning gjordes, varken då eller i något senare sammanhang.

Nämnden för internationellt bistånd (NIB) 1962-65

Den nya myndigheten, Nämnden för internationellt bistånd (NIB), inledde sin verksamhet den 1 januari 1962. NIB övertog CK:s och Svenska institutets uppgifter inom det bilaterala tekniska samarbetet och i fråga om rekrytering av experter samt placering i Sverige av FN-stipendiater.

NIB:s organisation utgjordes av en styrelse, ett råd bestående av de 44 "CK-organisationerna", en generalsekreterare och ett sekretariat. Sekretariatet hade fyra (senare fem) byråer; för planering och budgetering, expertrekrytering, stipendiatsfrågor och information. Antalet anställda var från början ett 30-tal personer. Tre år senare hade antalet ökat till drygt 100.

Vid sidan om NIB skedde en uppbyggnad av andra bistånds- och samarbetsformer, även om de olika verksamheternas omfattning ännu var mycket begränsade. Frågor om kommersiellt bistånd handlades av Handelsdepartementet och Exportkreditnämnden (EKN), bilateralt finansiellt bistånd av Finansdepartementet och multilateralt finansiellt bistånd genom Världsbanken/IDA av Finansdepartementet och Riksbanken. Inom Utrikesdepartementet (UD) handlades frågor om FN-bidrag, gemensamt nordiskt bistånd, katastrof- och flyktinghjälp samt stöd till de enskilda organisationernas biståndsverksamheter.

NIB-affären

NIB:s verksamhet och ledning utsattes under hösten 1963 för kraftig kritik, vilken resulterade i den s.k. NIB-affären. Klippet ur Svenska Dagbladets årsbok för 1963 belyser skeendet, vilket för övrigt i tiden direkt sammanföll med den s.k. Wennerström-affären.

KRITIKEN MOT NIB

En av de statliga, mer eller mindre tillfälliga institutionerna blev under året föremål för en rätt ingående kritik från olika håll. Saken gällde Institutionen för internationellt bistånd, i förkortning kallad Nib. Den har haft till uppgift att hjälpa de underutvecklade länderna, icke i första hand genom konkreta bidrag — hithörande frågor behandlade regeringen själv — utan genom organisatoriskt bistånd på skilda sätt. Kritiken gällde det sätt på vilket Nib utförde sina uppdrag.

En av anmärkningarna avsåg Nibs förhållande till offentlighetsprincipen. En tillfällig föreståndare för en av Nib inrättad mönstergård i Algeriet hade i ett utförligt brev klagat över läget och begärde ökad hjälp hemifrån. En liten notis, uppenbart missvisande, sändes ut, och när från tidningshåll utförligare uppgifter begärdes, förklarades det från Nibs sida, att rapporten var hemligstämplad. Nibs generalsekreterare, Arne Björnberg, vidhöll påståendet om hemligställningen, och ordföranden i Nib, landshövding Valter Åman, vidarebefordrade upplysningen om sekretessbeslutet. I själva verket fick en sådan handling icke hemligstämplas, och den blev sedermera offentliggjord med undantag för några få rader, som gällde förhållandet till en främmande makt. Kvar stod emellertid att handlingen lagstridigt hade hemligstämplats.

Även handläggningen av en rad andra ärenden blev föremål för kritik. I en del fall gällde det företag utomlands. Men även administrationen här hemma påtalades. Det hade sålunda



Arne Björnberg.

hänt att beslut hade ändrats, att handlingar kommit bort m. m. Även statsrådet Ulla Lindströms ingripanden påtalades. I ett fall hade Nib avslagit en stipendieframställning från en marockan men statsrådet Lindström lät översända en promemoria, vilken ledde till att stipendiet förlängdes. Enligt uppgift hade då det första beslutet helt enkelt förkommit!

Kritiken ledde till att interpellationer framställdes i riksdagen, dels av hrr Palm (h), Fälldin (cp) och Hermansson (k), dels också i ganska prononcerad form av fru Sjövall (s). Hon var mycket kritisk mot planeringen av u-hjälpen och angav ett par olyckliga projekt som exempel. Hon kritiserade också att generalsekreteraren hade lovat en expert 92 000 kr. i lön utan att först ha tagit kontakt med styrelsen men väl med statsrådet Lindström. Debatten varade i fyra timmar, och svar avgavs av såväl statsrådet Lindström som av statsministern.

Genom statskontorets försorg påbörjades sedermera en utredning om Nibs organisation. Hr Arne Björnberg begärde vid årsskiftet att bli entledigad från befattningen som Nibs generalsekreterare. Hans efterträdare blir statssekreterare Ernst Michanek, och hr Björnberg har utsetts till svenskt sändebud i Guatemala. Tidigare, när han fick avgå från posten som chef för partiförslaget Tiden, skickades han ut som FN:s expert till Bolivia, Tunisien och Colombia. Hans vistelse där har betecknats som "sex år i exil", och nu får han tydligen fortsätta!



Ernst Michanek.

Biståndet får en politisk plattform – ”biståndsbibeln”

I ett historiskt perspektiv framstår åren 1960-62 som en synnerligen aktiv period på det biståndspolitiska området. Den internationella u-lands- och bistånddebatten satte tydliga spår. Ett viktigt bidrag var FN:s generalförsamlings beslut hösten 1960 om att göra 1960-talet till FN:s utvecklingsårtionde. I beslutet ingick det s.k. 1 %-målet för i-ländernas bistånd och målet om en 5 procentig årlig tillväxt i u-länderna.

Den 10 februari 1961 tillsatte Kungl. Maj:t den s.k. U-beredningen under statsministerns ordförandeskap. Ytterligare tre statsråd och representanter för näringslivet, folkrörelser, missionen m.fl. deltog i arbetet, vilket var mycket intensivt. Beredningen hade ett särskilt sekretariat (vilket leddes av Olof Palme) och den 23 februari 1962 presenterades resultatet av arbetet, den proposition (1962:100) vilken kommit att kallas biståndspolitikens ”bibel”.

I propositionen föreslogs ett övergripande mål för biståndspolitikerna (”att höja de fattiga folkens levnadsnivå”), fyra delmål (resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomiskt och politiskt oberoende samt demokratisk samhällsutveckling) och inriktning för de olika då aktuella biståndsformerna (handelspolitiskt, kommersiellt, tekniskt, finansiellt, multilateralt och bilateralt bistånd). Yrkesutbildning och familjeplanering angavs som särskilt angelägna verksamheter.

Riksdagens beslut med anledning av ”biståndsbibeln” kom att bli en grund för betydande ökning av de finansiella resurserna, framför allt avseende det finansiella, humanitära och multilaterala biståndet.

Ett organisatoriskt resultat av ”biståndsbibeln” var bildandet av Nordiska afrikainstitutet (NAI) år 1962. NAI:s uppgifter, vilka i stort sett varit oförändrade sedan bildandet, är att främja och driva forskning, att vara ett dokumentationscentrum och att sprida information om Afrika och aktuella afrikanska förhållanden. Fram till år 1988 ingick även undervisning med anknytning till forskningen och att stödja utbildning av personal inför u-landsuppdrag i Afrika. Institutets bibliotek är Nordens största inom sitt område och man bedriver även publikationsverksamhet.

Födelsen och barndomen – åren 1965-1979

Biståndspolitiken i korthet

1962 års biståndspolitiska beslut innebar både en mycket snabb biståndspolitisk utveckling och att biståndet i allt väsentligt blev en statlig angelägenhet, finansiellt och organisatoriskt.

Biståndet var vid denna tid främst inriktat på insatser inom hälso-, jordbruks- och livsmedelsområdena. Från mitten av 1960-talet tillkom yrkesutbildning och familjeplanering som viktiga delar i nybildade den statliga biståndsförvaltningens verksamhet.

År 1968 beslutade riksdagen att anta det s.k. 1 %-målet, vilket gjorde att biståndets omfattning ökade mycket snabbt. Volymexpansionen gjorde att förvaltningen och dess arbetsformer ställdes inför stora krav. Under början och mitten av 1970-talet genomfördes ett stort antal utredningar om införandet av nya biståndsformer.

NIB blir SIDA

”Biståndsbibelns” plattform i förening med NIB-erfarenheterna gjorde tiden politiskt mogen för en mer samlad och kraftfull statlig organisation. Något organisatoriskt alternativ till den redan inslagna vägen med ett centralt ämbetsverk tycks inte ha övervägts. Vid denna tid ny- eller ombildades även ett flertal andra statliga ”profilverk”, t.ex. Naturvårdsverket, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen.

Statskontoret hade som ett resultat av NIB-affären fått regeringens uppdrag att se över NIB:s inre organisation och dess relationer till övriga biståndsformer. Statskontoret kritiserade bl.a. NIB:s centraliserade administration av fältprojekten och förordade ”en långt driven decentralisering av projektadministrationen till fältet”. Detta skulle enligt Statskontoret medge en bättre organisatorisk anpassning till mottagarländernas förvaltning. Statskontoret föreslog också att myndigheten borde utkontraktera planering och administration till andra organ, bl.a. fackmyndigheter och institutioner, med ”särskilda förutsättningar”.

I propositionen (1965:63) om det statliga utvecklingsbiståndets administration gick regeringen ett steg längre än vad Statskontoret föreslagit och föreslog inrättandet av ett helt nytt ämbetsverk, Styrelsen för internationell utveckling (SIDA), med ett samlat biståndsadministrativt ansvar. Det föredragande statsrådet anförde bl.a. följande:

”Upprättandet av NIB var första etappen på vägen mot en total samordning av den svenska biståndsadmissionen. Därigenom skapades ett centralt organ för i första hand det bilaterala tekniska biståndet. Denna samordning föreslås nu ytterligare utbyggd. Främst sker detta genom att den bilaterala finansiella biståndsgivningen överförs till biståndsmyndigheten. Härtill kommer tidigare nämnda tekniska och humanitära biståndstyper som för närvarande administreras i annan ordning. Därmed sammanförs praktiskt taget all biståndsadministration till en enda myndighet.”

Statsutskottet diskuterade i sitt betänkande (1965:125) om namnet Swedish Authority for International Development, med förkortningen SAID, borde vara att föredra, men stannade slutligen vid regeringens förslag. Riksdagens beslutade den 25 juni 1965 i enlighet med propositionen och SIDA inledde sin verksamhet sex dagar senare.

SIDA:s organisation bestod av en styrelse med nio ledamöter, en generaldirektör som även var styrelsens ordförande och tre avdelningar. Avdelningarna svarade för tekniskt och humanitärt bistånd, finansiellt bistånd respektive ekonomi, personal, information och stipendier. Uppgifter och personal tillfördes huvudsakligen från NIB, men även från andra organ, bl.a. Finansdepartementet.

SIDA fick från starten omkring 150 anställda, ett 40-tal fler än NIB hade haft. Antalet ökade därefter snabbt och uppgick budgetåret 1971/72 till drygt 400 personer (inkl. biståndskontoren). Ökningen fortsatte, i långsammare takt än biståndsanslagen, och var omkring år 1990 knappt 600 personer. Fram till år 1995 minskade antalet med ca. 100 personer. (Siffrorna uttrycker relationer snarare än exakta tal.)

Biståndsverksamhetens omfattning och bredd ökade också snabbt. År 1966 var SIDA:s verksamhet geografiskt koncentrerad till sex s.k. huvudmottagarländer (Tunisien, Kenya, Tanza-

nia, Etiopien, Pakistan och Indien) och ämnesmässigt inriktad på lärar- och yrkesutbildning, livsmedelsförsörjning, "community development", hälsovård och familjeplanering. Under den följande tioårsperioden tillkom i genomsnitt ett nytt s.k. programland per år.

I 1967 års statsverksproposition (Prop. 1967:1 bil. 5) lyfte regeringen för första gången ett varningens finger inför verksamhetens snabba expansion. Av i anslagsframställningen begärda 164 miljoner kronor för s.k. fältverksamhet tilldelades SIDA 99 miljoner kronor. Föredragande statsråd sade bl.a. "en sovring och prioritering blir nödvändig. Familjeplaneringsbiståndet bör i första hand prioriteras" (s. 41). Trots den tydliga prioriteringen gjorde SIDA budgetåret 1967/68 sitt troligen största relativa överskridande någonsin av löne-/förvaltningsanslaget.

I samma proposition nämns även för första gången begreppet resultatbedömning i samband med bistånd. SIDA sägs under det gångna året ha inlett "evaluering" av konkreta biståndsprojekt.

Ytterligare biståndspolitiska steg

Det utan tvekan viktigaste biståndspolitiska steget under "barndomen" var regeringens förslag (Prop. 1968:101) år 1968 om en betydande höjning av ambitionsnivån i u-landsbiståndet, eller som det uttrycks i propositionen:

"Förutsättningar synes nu föreligga för att Sverige skall kunna öka sin medverkan i de internationella ansträngningarna till förmån för u-länderna, såväl inom ramen för FN:s verksamhet som i olika former av direkt samarbete med dessa länder" (s. 15).

Förslaget innebar en anslutning till FN:s 1 %-mål och en plan för hur målet skulle uppnås fram till budgetåret 1974/75. Detta ställde enligt regeringens bedömningar krav på 25 procentiga anslagshöjningar under den kommande sjuårsperioden. Riksdagen biföll regeringens förslag.

Riksdagen hade år 1967 begärt en översyn syftande till en anslagsteknisk samordning på biståndsområdet. Även om SIDA vid denna tid disponerade större delen av anslagen så redovisades de ännu under ett flera olika huvudtitlar. Föredragande statsråd säger i Prop. 1968:101 bl.a.:

”På samma sätt som anslagstekniken anpassats till biståndsgivningens erfarenheter och behov har biståndsförvaltningen successivt rationaliserats. Denna process är inte avslutad, och organisationen bör även framgent vara så flexibel, att den med ett minimum av svårigheter kan anpassas till utvecklingens krav” (s. 106).

Fr.o.m. budgetåret 1970/71 redovisades samtliga biståndsanslag under tredje huvudtiteln (Utrikesdepartementet).

Ett i mina ögon underskattat steg i såväl den biståndspolitiska som biståndsadministrativa utvecklingen är medlemskapet i OECD:s biståndskommitté (DAC). Det svenska medlemskapet dröjde, trots flera riksdagsmotioner, till år 1965. DAC-samarbetet har successivt utvecklats och gäller i dag bl.a. villkor för u-krediter, riktlinjer för bra bistånd och utvärdering, statistik samt viss kompetensutveckling. I historisk belysning måste DAC-medlemskapet och det deltagande i den internationella biståndspolitiska dialogen ses som ett av de viktigaste bidragen till förnyelsen av den svenska biståndets innehåll och arbetsformer.

Biståndsförvaltningens kapacitetsproblem

De snabba ökningarna av biståndets volym och verksamhetsmässiga omfattning under åren omkring 1970 gjorde att kraven och arbetsbelastningen på SIDA ökade mycket kraftigt. En åtgärd för att möta detta var regeringens beslut i januari 1970 att tillsätta Ledningsgruppen för översyn av SIDA:s organisation (LÖSO) med representanter för Utrikes- och Finansdepartementen, SIDA och Statskontoret. En annan var inrättandet av den s.k. U-avdelningen inom UD. En tredje var införandet av ett nytt planerings- och styrsystem, den s.k. landprogrammeringen.

År 1971, innan regeringen tagit ställning till LÖSO:s förslag, beslutade SIDA:s generaldirektör om en omorganisation av myndigheten i enlighet med förslaget. Beslutet om den nya organisationen, den s.k. Frälsarkransen, innebar att de tre avdelningarna ersattes av tio byråer (för länder, lantbruk, industri, undervisning, befolkning, utredningar, ekonomi, rekrytering och utbildning, personaladministration samt information), direkt underställda generaldirektören.

Organisationsförändringen manifesterades senare av regeringen i en ny instruktion (SFS 1973:687). Den byråbaserade organisationen stod sig, med vissa justeringar i sektorbyråindelningen, fram till år 1986 då en återgång till avdelningsorganisation genomfördes.

Regeringens överväganden med anledning av LÖSO, vilka reviderades i budgetpropositionerna år 1972 och 1973, var att de nya formerna för planering, i förening med en större betoning av programbiståndets roll, borde göra att SIDA:s personalvolym fortsättningsvis skulle komma att öka väsentligt långsammare än biståndsanslagen.

Bildandet av avdelningen för internationellt utvecklings-samarbete (U-avdelningen) inom UD innebar att det departementala ansvaret för biståndsfrågorna samlades. Avsikten var att rollfördelningen mellan departement och förvaltningsmyndighet skulle "bli principiellt densamma som tidigare" (Prop. 1970:44). I realiteten kom emellertid U-avdelningen att svara för vissa uppgifter, främst rörande de internationella organisationerna, vilka då eller senare med fördel skulle ha kunnat läggas på en lämplig myndighet, i första hand SIDA.

Utvecklingen och införandet av landprogrammeringsmodellen från år 1970 hade sannolikt flera utgångspunkter, även om den mest akuta var kravet på SIDA att klara av den snabbt ökande verksamheten. Vid denna tid pågick inom flera andra statliga myndigheter försök med programbudgetering, något som också bidrog. Även i ett internationellt biståndsperspektiv pågick, både på givar- och mottagarsidan, utveckling av förvaltningsplanerings- och styrsystem. Utveckling ansågs i mycket vara en planeringsfråga. Sist, men inte minst, passade landprogrammeringen väl in i det vid denna tid förhärskande synsättet "bistånd på mottagarnas villkor" vilket bl.a. framkommer i nedanstående citat.

Landprogrammeringen definieras i olika dokument (bl.a. SOU 1977:13 och Prop. 1977/78:135) som

”. en metod för att planera utvecklingsbistånd som utgår ifrån dels en given finansiell ram, dels det enskilda u-landets behov och prioriteringar. Genom landprogrammeringen får mottagarländerna ett avgörande inflytande över biståndets inriktning och innehåll. Målsättningen är bl.a. att göra möjligt för mot-

tagarlandet att inordna det svenska biståndet i landets totala utvecklingsplanering.”

Fram till och med budgetåret 1970/71 var all styrning och redovisning byggd på de enskilda biståndsprojekten. Landprogrammeringen medförde en övergång till en indelning efter mottagarländer. ”Landram” användes för att beteckna den ekonomiska ram som riksdagen årligen fastställde för biståndet till de s.k. programländerna. Principerna för att bestämma vilka länder som skulle ingå i kretsen lades fast år 1970. De första landprogrammen utarbetades av SIDA under budgetåret 1971/72.

Under 1970-talet innefattade landramarna det totala biståndet till de aktuella länderna, med undantag för bidragen till de enskilda organisationernas insatser. Framväxten från mitten av 1970-talet av nya biståndsformer och -myndigheter samt ett ökande antal insatser i länder utanför programlandskretsen gjorde att landramarna allt mer förlorade sin betydelse som riksdagens främsta styrinstrument. Trots detta har landprogrammeringskonceptet fortlevt, främst i SIDA:s samarbete med programländerna.

1970-talet – ”svamparnas” och utredningarnas årtionde

Under 1970-talets början tillsatte regeringen ett flertal utredningar om biståndets inriktning och arbetsformer. Viktigast av dessa var den i 1972 års budgetproposition aviserade och i december 1972 tillsatta parlamentariska utredningen om biståndspolitikens inriktning m.m. Den kallade sig Biståndspolitiska utredningen (BPU) och dess arbete pågick under en handfull år. Utredningens överväganden och förslag ledde fram till det andra principiellt viktiga riksdagsbeslutet om biståndspolitiken och biståndsförvaltningens struktur år 1978.

År 1971 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att ”utreda frågor rörande inriktning och organisation av forskning med anknytning till u-landsproblem”. Behovet att öronmärka resurser för stöd till u-ländernas forskningsinstitutioner hade blivit uppenbart, bl.a. genom begreppet ”brain-drain”. Problemen var även betingade av synsättet ”bistånd på mottagarens villkor”, vilket gav u-ländernas regeringar ansvaret för fördelningen av de internationella biståndsresurserna.

I avvaktan på BPU:s överväganden inrättade regeringen Beredningen för u-landsforskning (allmänt kallad SAREC). Denna hade under åren 1975-79 en "rådgivande och initierande ställning" och var "av administrativa skäl och för att kravet om u-landscentrering av forskningen lättare skulle kunna uppfyllas" knuten till SIDA.

År 1975 inrättades dessutom Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) under Handelsdepartementet. Verksamheten, vilken inleddes på försöksbasis, syftade till att hjälpa u-länderna att öka sin export till Sverige. Detta skulle bl.a. ske genom förmedling av kontakter med svenska företag och olika marknadsföringsinsatser.

Under år 1975 inleddes även en försöksverksamhet med utbildningssamarbete och annat s.k. bredare samarbete med vissa u-länder. För ändamålet inrättades den s.k. Utbildningsberedningen, en kommitté knuten till Utbildningsdepartementet.

De tre försöksvis inrättade organen SAREC, IMPOD och Utbildningsberedningen var biståndsförvaltningens första "svampar". Fyra år senare gavs de permanent myndighetsställning. Gemensamt för dem var att verksamheterna till stor del möjliggjordes genom tillgången på "friska" resurser, utredningar om nya biståndsformer och att SIDA inte ansågs vara frågor- nas lämpligaste organisatoriska hemvist.

Även ett par andra organ av halvpermanent karaktär inrättades vid denna tid. Ett av dessa var Flyktingberedningen, vilken år 1978 ombildades till Beredningen för humanitärt bistånd. Beredningen hade bl.a. i uppgift att föreslå fördelning av medel för flyktingar och befrielseörelser i södra Afrika. Beredningen fortsatte sin allt mer minskande verksamhet till i början av 1990-talet.

Två utredningar om industribistånd tillsattes av regeringen under 1970-talet. Den första (SOU 1972:90) ledde inte till några organisatoriska förändringar. Den andra utredningen föreslog (SOU 1977:77) inrättandet av en fond för industriellt samarbete. Förslaget ledde fram till bildandet av stiftelsen Swedfund i december 1978.

Lärdomar av de första åren

Förvånansvärt tidigt framstod några av de styrningsproblem vilka följt biståndsverksamheten ända fram till våra dagar. Dessa kan belysas med några citat ur 1966 års statsverksproposition (Prop. 1966:1 bil. 5, s. 55).

”Kravet på omsorgsfull planering av biståndsinsatserna och effektivitet i biståndsarbetet medför, att mottagarländernas behov och möjligheter att tillgodogöra sig hjälpen måste utvärderas, innan en biståndsinsats initieras, med åtföljande varsamhet i inledningskedet. Detta återspeglas i sin tur på anslagssidan, där medel inte tas i anspråk i den takt som har förutsatts. Ansenliga reservationer på u-hjälpsanslagen är också en vanlig företeelse i andra biståndsadministrationer med samma ambition som den svenska, nämligen att biståndet skall vara effektivt.”

”Dess (SIDA:s) strävan till en större geografisk koncentration av biståndet överensstämmer med riksdagens uttalande 1964 att ‘våra biståndsinsatser inte bör splittras på alltför många länder och ämnesområden’ och att ‘riktpunkten om en viss koncentration’ bör fasthållas. . Koncentration är vidare betingad av det praktiska önskemålet att göra den centrala biståndsadministrationen så enkel som möjligt.”

Flera försök har genom åren gjorts att analysera varför det gick som det gick under dessa år; dvs. varför den snabba utvecklingen i u-länderna uteblev trots de stora resursinsatserna.

Några menar att bristerna i det tidiga u-landsbiståndet var att man hämtade sin modell från efterkrigstidens Marshall-hjälp. Framgången i denna massiva resursöverföring till det sönderslagna Europa byggde på att mottagarländerna var mycket välorganiserade och att de därför kunde ta hand om hjälpen. Att motsvarande framgångar uteblev i det stora flertalet u-länder (eller ”mjuka länder” som Gunnar Myrdal kallade dem) berodde på att denna grundläggande faktor inte förelåg.

Carl Tham (SIDA:s generaldirektör år 1985-94) gjorde ett inlägg i denna fråga i Svenska Dagbladet den 11 juli 1994.

”Den svenska Afrika- och biståndspolitik som den utformades redan under 60-talet vägrade att anpassa sig efter det kalla krigets mönster och utgick främst från olika FN-principer för biståndet.

Det fanns också från början en stark länk till kyrkorna och de frivilliga rörelserna. Därför stödde Sverige i decennier det feodalt styrda Etiopien under Haile Selassie – trots vissa protester från vänster – och fortsatte med stödet efter revolutionen 1974, trots vissa protester från höger. Det svenska och nordiska engagemanget i t.ex. Tanzania kan förstås mot den bakgrunden. Nyerere var kristen och socialist och hade brett stöd i alla svenska partier, kyrkor och andra grupperingar, liksom för övrigt också internationellt (t.ex. Världsbanken).

Det är lätt att med facit i hand se både hans och de många biståndsgivarnas misstag, men då – under 60- och 70-talen – rådde det en bred internationell enighet om att Tanzania förde en ambitiös och i huvudsak riktig utvecklingspolitik bl.a. på undervisningsområdet.

Det var först i början av 80-talet som det stod klart att politiken inte höll. De nordiska länderna förklarade gemensamt 1984 att en förändring måste ske. När Nyerere avgick som president hade han lyckats skapa en nation i fred men inte ekonomisk utveckling.”

Anledningen att jag tar upp frågorna är att en av RRV:s fåtaliga förvaltningsrevisioner av u-landsbiståndet just behandlar detta ämne. I den i mitt tycke utmärkta rapporten *Lär sig SIDA?* (1988) analyseras SIDA som lärande organisation. RRV:s slutsatser är mycket kritiska, bl.a. framhålls det s.k. utbetalningsmålet som ett inofficiellt men ändå överordnat mål för myndighetens verksamhet.

Pubertet och ungdomstid – åren 1979-1995

Biståndspolitiken i korthet

Från mitten av 1970-talet och omkring tio år framåt pågick, med en relativt stor optimism, diskussionen om Ny ekonomisk världsordning och den s.k. Nord-syd-dialogen. Vid mitten av 1980-talet skedde en grundläggande omprövning av det internationella utvecklingssamarbetet. Biståndets effektivitet och kvalitet ställdes i centrum. Synen på förhållandena mellan de olika aktörerna i biståndprocessen, liksom den ditintills kritiska inställningen till de internationella finansieringsinstitutionerna, omprövades.

Från slutet av 1980-talet präglades biståndsdebatten av frågor om miljö och utveckling, betydelsen av demokrati och mänskliga rättigheter samt u-landskvinnornas villkor.

I Sverige konsoliderades biståndet på nivån 1 procent av BNP (sedermera BNI) och med 1978 års riksdagsbeslut som grund vad gällde dess inriktning. Biståndet utvecklades inom nya sektorer (bl.a. offentlig förvaltning, miljö, demokrati och privat näringsliv) och i nya samarbetsländer. Tydligast kom detta till uttryck i det omfattande samarbete som från år 1990 inleddes med de nya demokratierna på andra sidan Östersjön.

Riksdagen beslutade år 1988 om ett femte mål för biståndspolitiken ("framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön"), år 1989 om riktlinjer för det svenska afrikabiståndet och år 1991 om biståndet till Latinamerika.

1978 års biståndspolitiska beslut

BPU:s huvudbetänkande (SOU 1977:13) Sveriges samarbete med u-länderna överlämnades våren 1977. Betänkandet låg, efter en sedvanligt mycket omfattande remissbehandling, till grund för regeringens proposition (1977/78:135) om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete m.m. vilken överlämnades till riksdagen i mars 1978.

I denna proposition lades inga organisatoriska förslag utan regeringen hänvisade till BPU:s fortsatta arbete. Detta resulterade i ytterligare två betänkanden, (SOU 1977:73) U-landsinformation och internationell solidaritet samt (SOU 1978:61) Bi-

ståndets organisation. Det senare fick särskild betydelse för den fortsatta utformningen av biståndsförvaltningens struktur.

”Svamparna” permanentas

De främsta resultaten i organisatoriskt hänseende av propositionen (1978/79:113) om riktlinjer för u-landsinformation och biståndets organisation m.m. i mars 1979 var föreslagen om permanentande av Utbildningsberedningen, SAREC och IMPOD. Statsrådet sade bl.a. följande:

”Jag delar utredningens bedömning att det nu, på det hela taget, existerar en lämplig rollfördelning mellan de i utvecklingssamarbetet medverkande departementen och myndigheterna. Samtidigt delar jag uppfattningen att arbetsfördelningen och samordningen mellan berörda organ bör göras till föremål för en fortlöpande diskussion och översyn. Inte minst gäller detta i fråga om nya institutionella arrangemang och nya arbetsuppgifter.

Tillkomsten av nya organ under de senaste åren – SAREC för forskning, IMPOD för u-landsimport, SWEDFUND för industrisamarbete samt organ för tjänsteförsäljning och bredare samarbete – har förbättrat våra möjligheter till samarbete med u-länderna. Jag finner det sannolikt att det under de närmaste åren inte skall behöva inrättas några nya institutioner. Det gäller nu i första hand att utveckla och förstärka dem vi har så att de i samverkan kan genomföra den u-landspolitik som statsmakterna fastställer.” (s. 30-31)

I fråga om arbetsfördelningen mellan UD och SIDA sägs i propositionen att det inte finns anledning till omprövning. De nya styrningsfrågor och ytterligare samordningsbehov som de nybildade myndigheterna skulle kunna medföra för regeringen uppmärksammades inte alls i detta sammanhang. Tio år senare, omkring år 1990, framstod dessa frågor som några av de främsta biståndsorganisatoriska problemen.

Försök att hitta kanaler vid sidan av staten

En insikt som successivt väcktes var att svårigheterna i u-ländernas sociala och ekonomiska utveckling var intimt förknippade med statens problem. Statsapparatusens funktionssätt eller brist på sådant konstaterades i sig utgöra ett utvecklingshinder. Biståndsgivarna har sökt möta detta problem på två olika sätt – biståndsinsatser inriktade på utveckling av förvaltningen å ena sidan, samarbetsformer vid sidan av mottagarländernas officiella institutioner å den andra.

Organisatoriskt tog sig det förra bl.a. i uttryck genom bildandet av en förvaltningsbiståndsbyrå inom SIDA år 1982. Inriktningen var tidigt att stödja uppbyggandet av finansministerier, statistikmyndigheter och institutioner för personalutbildning. Idémässigt kom dessa verksamheter att från omkring år 1990 tillsammans vid insatser till stöd för utveckling av olika rättsinstitutioner att sammanfattas under rubriken "good governance".

Samarbete med icke-statliga institutioner och organ har en gammal tradition. Svensk mission och olika folkrörelser har länge arbetat på detta sätt i många u-länder. Det statliga stödet till denna verksamhet ökade under olika perioder mycket kraftigt. Biståndsförvaltningen försökte också hitta andra samarbetspartners än mottagarländernas myndigheter. Sist, men inte minst, utvecklades stödet och formerna för näringslivsutveckling. Från att ha varit inriktat på industristöd inriktades det från slutet av 1980-talet allt mer på utveckling av den konkurrensutsatta sektorn i vid mening. Bildandet av SWEDECORP år 1991 kan med fördel ses som ett organisatoriskt uttryck för detta.

De förändrade synsätten kom också till andra uttryck. Med Rollutredningen (1988-89) och den åtföljande debatten bidrog SIDA till att klargöra relationerna mellan givare, mottagare och genomförare. I Staten, marknaden och biståndet (1994) klargjordes, som framgår av namnet, det ömsesidiga beroendet i u-ländernas utvecklingsprocess mellan statens och marknadens institutioner. För en utanförstående kan det kanske tyckas märkligt att det bara är två år sedan som SIDA första gången insåg betydelsen av två århundradens ekonomiska teorier.

Från bredare samarbete till brett bistånd

Utbildningsberedningens, sedermera BITS, första uppgift blev att svara för det s.k. bredare samarbetet. Det innebar i ett första skede ansvar för det tekniska samarbete som återstod när SIDA:s långsiktiga samarbete med vissa programländer (bl.a. Tunisien och Pakistan) avslutades vid mitten av 1970-talet.

Successivt kom bredare samarbete allt mer att stå för det som SIDA inte gjorde, dvs. insatser utanför landprogrammen. Skillnaderna i styrning och roller gjorde att BITS och SIDA med tiden i allt större omfattning kom att verka i samma länder, i vissa fall t.o.m. inom samma sektorer. Dessa förhållanden, som redan tidigare på många håll väckt undran, redovisas i betänkandet (SOU 1993:1) Styrnings- och samarbetsformer i biståndet.

Östeuropa

Öst- och Centraleuropas utveckling mot oberoende och demokrati, vilken så plötsligt inleddes år 1989 möttes redan i december samma år av ett treårigt bistånds”paket” omfattande en miljard kronor. Tidigt framstod även att detta bistånd ställde helt andra krav på samarbetsformer än de som tillämpats i det traditionella u-landsbiståndet. En stor del av miljarden kom därför att kanaliseras genom multilaterala kanaler.

Daniel Tarschys (vid denna tid ordförande i riksdagens utrikesutskott) beskrev i Dagens Nyheter den 23 december 1992 kraven på insatser i Östeuropa på följande sätt:

”En gång var bistånd enbart en fråga om solidaritet. Nu upptäcker vi alltmer hur också våra nationella egenintressen driver fram insatser långt utanför våra gränser. Att lägga ner eller få ordning på de pysande kärnkraftverken i Ryssland och Baltikum är ett svenskt förstarangsintresse. Vill vi ha renare miljö här hemma kan det också vara bättre att sätta in första filtret i några polska fabriksskorstenar än femte filtret i några svenska.”

Det var således tidigt uppenbart att östsamarbetet var annorlunda det som under årtionden bedrivits i Afrika och Asien. Här fanns nationella egenintressen, inte bara vad gällde miljö

utan även inom säkerhetspolitiken och ifråga om flyktingmottagning och organiserad brottslighet. Bara för att nämna några områden.

Bildandet av SWEDECORP sammanföll i tiden, vilket gjorde att denna myndighet redan från början fick en viktig roll, främst i samarbetet med de baltiska staterna. Även BITS fick tidigt i uppdrag att söka sig österut, vilket bl.a. kom till uttryck i 1992 års nya instruktion för myndigheten. SIDA fick i uppdrag att stödja enskilda organisationers insatser i Östeuropa och på Balkan. SAREC kom dock att hållas helt utanför det svenska östsamarbetet.

Biståndsmyndigheternas nya uppgifter till trots var det utmärkande draget i förvaltningen av samarbetet med Öst- och Centraleuropa den starka operativa roll som låg i regeringskansliet. Inom UD byggdes det s.k. Östeuropasekretariatet (ÖSEK) upp för samordning av insatserna. Även inom andra departement bildades olika funktioner för samarbetet med Östeuropa.

Sammantaget ledde detta till principiella och verksamhetsmässiga oklarheter beträffande departementens respektive myndigheternas roller. Det fanns t.ex. ingen samordning mellan "ÖSEK-styrningen" och övrig regeringsstyrning av biståndsmyndigheterna. Olika berednings- och redovisningsformer användes.

En utredningsman tillkallades med uppgift att de över inriktningen och samordningen av utvecklingsarbetet med Öst- och Centraleuropa. Utredarens förslag (Ds 1993:79) föranledde dock inga åtgärder.

Från år 1994 har uppgifterna allt mer delegerats till myndigheterna. De uppgifter vilka legat på BITS, SWEDECORP och SIDA överfördes den 1 juli 1995 till det nybildade Sida, där en särskild avdelning för Östeuropa organiserades.

Diskussion om EU-medlemskap

De bistånds- och u-landspolitiska konsekvenserna av det svenska EU-medlemskapet var knappast av något förstärkande intresse inför 1994 års folkomröstning. Visserligen nämndes effekter på banan- och tekoimport, liksom EU:s fördjupade utrikespolitiska samarbete. Mycket litet diskuterades dock om de omprioriteringar vilka föranleddes av att ca. 10 procent av biståndsbudgeten överfördes till EU:s bistånd eller att svenska företag fick möjlighet att konkurrera med företag i övriga EU-

länder om biståndsuppdrag och -leveranser. Ännu mindre diskuterades om vilket anseende vårt land skulle komma att få bland u-länderna när vi blev ett av 15 eller att vi numera står bakom den största biståndsgivaren och handelspartnern till länder som Togo och Surinam.

Myndighetsspecifik eller gemensam fältrepresentation?

Biståndsmyndigheternas behov av representation på det s.k. fältet har alltid varit uppenbart, vilket redan Statskontorets påpekade i sin översyn av NIB. Kort efter SIDA:s bildande år 1965 inrättades s.k. administrativa samordningskontor. Benämningen ändrades år 1968 till biståndskontor och kontoren blev organisatoriska enheter inom SIDA. SIDA svarade för kontorens styrning och bemanning. I förhållande till värdländerna skulle kontoren formellt utgöra en enhet inom den svenska ambassaden.

I praktiken var dock den dubbla svenska representationen otydlig. År 1973 fastställdes principen att "biståndskontoren skulle bli enheter inom beskickningarna även gentemot svenska myndigheter" och ställas under beskickningschefens ledning. Detta beslut kom under de följande 20 åren i realiteten aldrig att genomföras. SIDA fick behålla sin instruktionsrätt och uppgiften att bemanna biståndskontoren. Först år 1993 inleddes en formell och praktisk integration, i mycket framtvungad ur kraven på kostnadsbesparingar i UD:s och SIDA:s förvaltning. USA var därefter det enda land som upprätthöll en tvåhövdad u-landsrepresentation.

Styrningsfrågor

U-landsbistånd är troligen en av de offentliga verksamheter vilka är mest utvärderade. Utvärderingar och andra granskningar på projekt- och insatsnivå har systematiskt genomförts sedan 30 år. Samtidigt har det varit svårt att få en samlad bild av biståndets utvecklingseffekter. Ett betydande steg i denna riktning gjordes av R Cassen m.fl. i studien *Does Aid Work?* (1986), vilken fick ett stort internationellt genomslag.

Mellan åren 1989 och 1994 bedrevs i biståndsförvaltningen ett brett upplagt effektivitetsarbete under U-avdelningens ledning. Arbetet bestod av flera delar och bedrevs i olika former

(kommittéer, departementsgrupper och uppdrag till myndigheter).

En utgångspunkt för effektivitetsarbetet var självfallet de brister och problem i det internationella utvecklingsarbetet vilka börjat uppmärksammas vid mitten av 1980-talet. Förenklat kan man säga att insatserna inriktades mot tre olika nivåer. Den första var att finna nya vägar att stödja en hållfast utveckling i u-länderna. Detta skedde bl.a. genom stöd i syfte att utveckla marknadens roll och funktion. Den andra var att utveckla nya metoder och instrument för att analysera u-ländernas utveckling och biståndets roll i denna. Den tredje var att utveckla regeringens styrning av och arbetsformerna inom biståndsförvaltningen. Bl.a. gjordes försök att närmare koppla regeringens verksamhetsstyrning av biståndsförvaltningen till budgetprocessen.

Ett inslag i effektivitetsarbetet var tillsättandet i februari 1989 av Biståndsorganisationsutredningen (för övrigt den andra med samma namn). Dess uppdrag var att utreda organisation och arbetsformer i det bilaterala biståndet, med huvudsaklig inriktning på stödet till icke programländer.

Utredningens betänkande (SOU 1990:17) innehöll bl.a. förslag om bildandet av ett bolag (SITCO, Swedish Industrial and Trade Development Corporation) med uppgift att främja det konkurrensutsatta näringslivets utveckling i u-länderna. Bolaget skulle enligt förslaget bestå av Swedfund, IMPOD, SIDA:s industribyrå och vissa näraliggande BITS-funktioner. SIDA borde enligt utredningen fortsatt svara för det djupa och långsiktiga samarbetet, stöd genom enskilda organisationer, katastrofbistånd etc.

I 1991 års budgetproposition (1990/91:100 bil. 5) föreslog regeringen att en ny myndighet, Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SWEDECORP), skulle bildas. Arbetet med näringslivets utveckling skulle, som det sägs i propositionen, bedrivas i ett "nerifrån och upp"-perspektiv och verksamheten skulle bestå av utbildningsinsatser och managementstöd. SWEDECORP övertog den 1 juli 1991 IMPOD:s och SIDA:s industribyrås uppgifter samt fick ett 50-tal anställda. Stiftelsen Swedfund ombildades vid samma tid till Swedfund International AB och fick bl.a. i uppgift att utöva ägarfunktionerna i s.k. joint venture-företag.

Departementspromemorian (Ds 1990:63) Bra Beslut – om effektivitet och utvärdering i biståndet, var ett annat inslag i U-

avdelningens effektivitetsarbete. Förslagen i denna PM låg till grund för inrättandet av Kommittén för analys av utvecklings-samarbete (KAU), vilken tillsammans med sitt sekretariat (SAU) under åren 1993-95 genomförde ett stort antal analyser med inriktning på effektivitet i och effekter av det svenska utvecklingssamarbetet.

Av flera skäl blev inte KAU/SAU:s arbete riktigt vad som förväntats av det. Kommittéformen, som inspirerats av Expertgruppen för studier om offentlig ekonomi (ESO), den vetenskapliga profilen och arbetets tillfälliga karaktär gjorde att arbetsformer och resultat ifrågasattes, inte minst från biståndsförvaltningen.

Regeringen, som under tiden i opposition tillhört kritikerna av KAU/SAU, inrättade 1995 i stället Expertgruppen för utvecklingsfrågor (EGDI). Denna grupp gavs ett annorlunda mandat än KAU:s, ambitionsnivån ifråga om delstudiernas antal sattes lägre och gruppen fick en internationell sammansättning.

Ett ytterligare steg i effektivitetsarbetet var den s.k. Engblom-ska utredningen (efter utredaren ambassadör Göran Engblom). Dess betänkande (SOU 1993:1) Styrnings- och samarbetsformer i biståndet resulterade i en proposition (1992/93:244) våren 1993 vilken bl.a. föreslog införande av s.k. landstrategier som regeringens viktigaste instrument i styrningen av det bilaterala utvecklingssamarbetet. Ett mycket tydligt ställningstagande för tillämpning av resultatstyrning är annars, i mitt tycke, propositionens viktigaste bidrag.

Landstrategierna föreslogs bli en brygga mellan riksdagens beslut om biståndets inriktning på region-/landnivå, regeringens politik i övrigt när det gällde området och styrningen av myndigheternas verksamhet. Landstrategierna avsågs spänna över en tidsperiod på tre till fem år och få formen av regeringsuppdrag till berörda myndigheter. De första landstrategierna började, med stöd från berörda myndigheter, att utarbetas inom UD under hösten 1993.

Relationen mellan regeringen och riksdagen nämndes i propositionen men föreslogs bli föremål för fortsatta överväganden. En "knäckfråga" i detta sammanhang var vilken på vilken anslags- och redovisningsmässig ledd skärningen borde göras; regioner/länder eller ändamål/sektorer. Från riksdagens sida skiftar önskemålen.

Engblom-ska utredningens och den följande propositionens förslag utgjorde också en grund för regeringens uppdrag till

Biståndsförvaltningsutredningen (BIFU), vilket bl.a. innebar krav på fortsatt utveckling av regeringens resultatstyrning av biståndet. BIFU:s förslag redovisades i betänkandet (SOU 1994:19) *Rena roller i biståndet*.

Kriterier för bistånd

Den borgerliga fyrpartiregeringen 1991-94 försökte också på olika sätt tydliggöra och profilera sin biståndspolitik. Detta skedde bl.a. genom fastställandet av fem s.k. kriterier, för främst det bilaterala biståndet. Något större genomslag i styrningen av biståndsmyndigheterna fick kriterierna knappast. Veterligt var det dock första gången en regering valde att ge uttryck för en precisering av de av riksdagens fastställda målen för biståndspolitikerna.

Nya styrformer – ”maktkampen” mellan UD och SIDA

Biståndsförvaltningens struktur och regeringens styrning av dess verksamhet har genom åren varit frågor omkring vilka det i allt väsentligt förelegat en politisk enighet. Visserligen har det mellan regeringskansliet och främst SIDA under olika perioder rått ett spänt förhållande, men detta har inte varit betingat av parti- eller biståndspolitiska motsättningar. Betydande skiljaktigheter i synen på biståndsförvaltningen och dess förhållande till regeringen framkom dock under åren 1993-94. Uppfattningarna redovisades i stor utsträckning på morgontidningarna debattsidor.

En ”tändande gnista” var den Engblomska utredningens betänkande, vilket Dagens Nyheter i en ledare den 9 februari 1993 kommenterade på följande sätt.

”Mer än om ett kuvande av SIDA handlar det om tydligare rollfördelning. Regering och riksdag ska lägga ned större möda på att formulera mål och riktlinjer, mindre på detaljfrågor. SIDA och andra myndigheter ska liksom tidigare ha ansvaret för verkställandet. Utredningen pläderar för att riksdagen måste få en bättre och mer överskådlig information, såväl om själva biståndet som om situationen i mottagarländerna. Det behövs. Indirekt kan det också

leda till att SIDA:s manöverutrymme begränsas och att riksdagen får en bättre kontroll över verksamheten.”

Gruppen av före detta och dåvarande SIDA-generaldirektörer (Ernst Michanek, Anders Forsse och Carl Tham) gjorde följande inlägg i Dagens Nyheter den 22 februari 1993.

”En klar boskillnad behövs mellan beslut av principiell, ’politisk’ innebörd och sådana ställningstaganden och åtgärder som har att göra med genomförandet av statsmakternas intentioner. Man kan gott säga att samarbetet mellan vederbörande enhet inom departementet, den s.k. u-avdelningen, och SIDA inte i alla avseenden kännetecknas av en sådan klar boskillnad.

För SIDA:s del är en tydlig rollfördelning i förhållande till regeringen/ departementet angelägen, bland annat för att ministerstyrelse – eller styrelse av departementstjänstemän – ska kunna förebyggas i frågor för vilka ämbetsverket fått ansvaret.”

Biståndspolitisk debatt vid 1990-talets början

Under ett antal månader 1992-93 pågick en intensiv biståndspolitisk mediedebatt. Denna hade dels sin grund i den s.k. Engblomska utredningens överväganden, dels i ett antal påstådda missförhållanden vilka presenterats i kvällstidningen Expressen. Debatterna, vilka hos vissa debattörer gjordes till en, hade båda sitt fokus på SIDA:s verksamhet. Av denna anledning fanns inom SIDA en utbredd känsla av att myndigheten var dubbelt trängd.

Politiska och personliga orsaker var säkert inblandade, likaväl som en historiskt och formellt oklar ansvars- och uppgiftsfördelning mellan departement och myndighet.

Flera debattörer kände sig manade att vädra sina åsikter om biståndet. En av dessa, Ingrid Björkman, skrev i Svenska Dagbladet den 15 december 1992:

”Frågan om riksdagens och regeringens styrning och kontroll av biståndsförvaltningens verksamhet var således en aspekt i debatten. Anledningen till att den tog sig uttryck i en öppen och ömsesidig misstro

mellan UD:s och SIDA:s ledningar är sannolikt flerfaldig.

”Det statliga bilaterala utvecklingsbiståndet är i själva verket ett gigantiskt slöseri, som i mottagarländerna bidrar till att hålla företrädesvis socialistiska diktaturregimer vid makten, gynnar korrumperade makthavare på olika nivåer samt permanentar och fördjupar de sociala klyftorna. I givarlandet försörjer det en dyr biståndsbyråkrati och en svällande marknadsav konsultbolag. Att en ytterst ringa del av detta bistånd fungerar enligt planerna och kommer de fattiga och behövande till godo är ett tragiskt och väldokumenterat faktum.”

Alf T Samuelsson (vid denna tid statssekreterare i UD) svarade i Svenska Dagbladet den 29 januari 1993 bl.a. på denna kritik:

”Vi som engagerar oss i biståndsarbete – antingen vi gör det ideellt, politiskt eller rent yrkesmässigt – är väl medvetna om att bistånd i alla dess olika former inte alltid fungerar optimalt. Bistånd ska fungera i skilda delar av världen, i olika traditioner, kulturer och miljöer. I den komplexitet görs naturligtvis misstag och fel, detta är ofrånkomligt.”

... och Carl Tham i Dagens Nyheter den 26 mars 1993:

”Vi vet i dag hur ett bra och effektivt bistånd ska utformas. Det finns till exempel sammanfattat i OECD-ländernas egna riktlinjer för effektivt bistånd. Problemet är att givarna – också Sverige – av politiska eller kommersiella skäl ofta bryter mot de principer man själv i princip hyllar. Samtidigt som man således vill främja marknadsekonomi binds ofta bistånd på ett sätt som direkt snedvrider marknaden och gör det mindre effektivt. Givare älskar att tala om behovet av samordning, men i fält styrs biståndet inte sällan av nationella särintressen. Alla vet att bistånd för att vara framgångsrikt måste vara långsiktigt och förutsägbart – men i praktiken blir det ofta dagspolitik i givarlandet som får styra.”

Jag har återgett dessa klipp inte för att de är speciellt uttömmande, utan mer för att de säger något om det tonläge och de

uppfattningar som gällde i fråga om biståndspolitiken vid 1990-talets början. Debatten var fragmentiserad och ståndpunkterna föreföll låsta.

Medelåldern – en korta tiden efter den 1 juli 1995

Biståndspolitiken i korthet

Det senaste årets biståndspolitik präglas, förutom av bildandet av den nya biståndsmyndigheten, av det svenska EU-medlemskapet och, för första gången på 30 år, beslutet om en avsevärd minskning av biståndsanslagen (år 1992 hade beslut fattats om en frysning av nivån). Uppfyllandet av 1 %-målet har för tillfället skrinlagts. Omprövning av ett stort antal biståndsinsatser och -program har inletts. En biståndspolitisk debatt med dessa utgångspunkter kan väntas.

Riksdagen beslutade våren 1996 att bifalla regeringens förslag (Prop. 1995/95:153) om ett sjätte biståndspolitiskt mål ("biståndet skall utformas så att det främjar jämställdhet mellan kvinnor och män").

SIDA och fyra andra myndigheter blir Sida

Utgångspunkterna för en förändring av biståndsförvaltningens struktur framstod därmed år 1994 som tämligen givna. Socialdemokraterna hade i sin motion (1993/94:U212) med anledning av 1994 års budgetproposition klargjort sin ideologiska inställning ("säkerhets- och solidaritetspolitik handlar allt mer om samma frågor") och kraftigt kritiserat den borgerliga regeringens förslag om förändrade formerna för styrning av biståndsförvaltningen. SIDA:s generaldirektör blev hösten 1994 utnämnd till statsråd i den nya socialdemokratiska regeringen.

BIFU:s betänkande (SOU 1994:19) Rena roller i biståndet, vilket överlämnades i februari 1994, innehöll bl.a. förslag var en ombildning av biståndsförvaltningen i riktning mot två organ, en myndighet för långsiktigt bilateralt samarbete och ett annat organ för näringslivsutveckling och u-krediter. Remissbehandlingen av betänkandet (sammanställt i Ds 1994:84) gav en blandad bild. Ett flertal myndigheter, bl.a. Riksrevisionsverket

och SIDA, menade att den biståndsförvaltningen borde sammanföras i en enda myndighet.

Kort efter regeringsskiftet hösten 1994 aviserade regeringen sin avsikt att välja "enmyndighetslinjen" som bärande struktur för biståndsförvaltningen. SIDA:s nytillträdde generaldirektör Bo Göransson gavs uppdrag att leda samordningen, eller "konsolideringen" som den inledningsvis kallades. Göranssons förslag om den nya myndighetens uppgifter och principer för hur den borde organiseras, vilka delades av regeringen, redovisades i 1995 års budgetproposition (1994/95:100 bilaga 4, s. 60-62). Endast spridda invändningar och synpunkter restes av oppositionen och riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i maj 1995.

Invändningarna mot den nya biståndsmyndigheten var inför dess bildande den 1 juli 1995 över huvud taget sparsamma och egentligen ingen öppen kritik har heller redovisats efter dess bildande. En av de fåtaliga kritikerna i medierna, Rolf Rising, sade så här i Svenska Dagbladet den 4 januari 1995:

"De små kunskapsinriktade biståndsorganisationerna SwedeCorp, Sarec och Bits arbetar i dag med en sådan inriktning (insatser byggda på Sveriges internationella konkurrensbas, förf:s anm) och här finns erfarenheter att bygga vidare på. Nu ska dessa organisationer försvinna och uppgå i ett nytt Sida. Hur ska vi tolka en sådan utveckling? Borde inte det näringslivsinriktade biståndet bli mer angeläget i en värld som nu är helt underkastad marknadsekonomi? Borde inte u-ländernas behov av avancerad kunskap öka i en värld där i-länderna redan har gått in i kunskapssamhället? Borde vi inte i första hand bistå u-länder med de kunskaper som vi har, snarare än med de pengar vi inte har?"

Sida gavs i instruktionen (SFS 1995:869) en organisation med en styrelse med elva ledamöter och ett samlat ansvar för verksamheten, en forskningsnämnd, en samrådsgrupp för katastrofbistånd, en generaldirektör och en eller flera överdirektörer.

Verket gavs rätten att själv besluta om den interna organisationen. De 650 anställda fördelades på elva avdelningar och tre staber. Fyra av avdelningarna tilldelades ansvarsområden motsvarande de SIDA:s regionavdelningar hade haft. En ny regio-

navdelning för Östeuropa inrättades och fem ämnesavdelningar övertog främst de uppgifter som tidigare åvilat SIDA:s sektorbyråer samt BITS, SAREC och SWEDECORP. Den administrativa avdelningen fick även ansvaret för verksamheten vid Sandö U-centrum. De tre staberna svarar bl.a. för utvärdering och internrevision samt information.

Några uppsägningar av de tidigare fem myndigheternas personal skedde inte i samband med ombildandet, samtliga tidigare anställda erbjöds anställning i Sida. Till avdelningschefer utsågs i första hand de personer i de tidigare myndigheterna vilka innehade regeringstillsatta befattningar.

En viktig uppgift för den nya myndigheten är att anpassa verksamheten till minskande resurser och kraven på ämnesmässigt och geografisk koncentration. Myndigheten övertog ca. 2.000 insatser, ett antal som under de närmaste åren ska minskas med 25 procent. Kraven på prioriteringar har förstärkts ytterligare till följd av riksdagens beslut våren 1996 att minska u-landsbiståndet till en nivå motsvarande 0,7 procent av BNI. I budgetpropositionen hösten 1996 gav regeringen vissa riktlinjer för hur detta ska ske, men sade samtidigt att anslagsreservationerna från tidigare år är så pass stora att minskningar och avvecklingar kan ske successivt.

Att minska en verksamhet med i storleksordningen en tredjedel sker dock under inga förhållanden smärtfritt. Debatten om prioriteringar och hur Sida ska anpassa sin verksamhet har först nyligen inletts (bl.a. i DN den 10 oktober 1996 genom en artikel av Björn Ahrén). När detta skrivs pågår ännu riksdagens budgetpropositionsbehandling.

En aktuell och framåtblickande beskrivning av förändringarna är följande citat från en artikel av biståndsminister Pierre Schori i Svenska Dagbladet den 5 juli 1996:

”Komplexiteten i dagens värld kräver att vi i allt större utsträckning koordinerar våra ansträngningar. Bistånd, utrikespolitik, handels- och säkerhetspolitik måste samverka och förstärka varandra. Den socialdemokratiska regeringen har påbörjat detta arbete genom sammanslagningen av våra biståndsmyndigheter till ett enda verk, Sida, och genom omorganisationen av Utrikesdepartementet där bistånd och handelspolitik, utrikes- och säkerhetspolitik, asyl- och migrationspolitik på ett helt nytt sätt samverkar.

Vi arbetar för en liknande utveckling av den europeiska unionens biståndsinsatser.”

Vilka nya organisatoriska strukturer och styrformer måste detta leda till?

Några särskilda förvaltningspolitiska frågor

Biståndsmyndigheternas styrelser

Samtliga biståndsmyndigheter har letts av en styrelse. I några fall har myndigheterna under ett inledningsskede letts av en nämnd (IMPOD och BUN) eller beredning (Utbildningsberedningen och SAREC). Styrelsernas sammansättning och beslutsmandat har dock varierat, mellan myndigheterna liksom över tiden. Generellt sett har de mindre myndigheternas styrelser sedan haft ett mer omfattande mandat än det SIDA:s styrelse haft. SIDA:s styrelse var, framför allt under 1970-talets senare del, ett överordnat biståndspolitiskt forum (i förhållande till riksdagsutskottet och regeringen).

NIB:s styrelse bestod av representanter för myndigheter, näringsliv, fackliga och ideella organisationer samt utbildningsinstitutioner. Enligt myndighetens instruktion fick även representanter för övriga nordiska länder rätt att närvara vid styrelsens sammanträden.

I SIDA:s styrelse har särskilt det parlamentariska inslaget varit tydligt. Där har alltid funnits representanter för partierna i riksdagens utrikesutskott och ett flertal utskottsledamöter var också samtidigt styrelseledamöter. Övriga styrelseledamöter företrädde olika folkrörelser (bl.a. frikyrkor och fackföreningsrörelse). Någon företrädare för regeringskansliet har dock aldrig ingått i styrelsen. Antalet ledamöter var från början nio och ökade sedan successivt för att från år 1983 vara tolv. Generaldirektören har alltid varit styrelsens ordförande.

Departementstjänstemännens andel i BITS styrelse har alltid varit högre än i andra biståndsmyndigheter. Omkring en tredjedel av ledamöterna har företrätt olika departement.

Enligt SAREC:s instruktion skulle styrelsen vara ”. sammansatt så att nära kontakt med forskningen säkerställs”. Av detta skäl har flertalet ledamöter varit forskare eller personer med

anknytning till forskningsinstitutioner. I styrelsen har alltid ingått en företrädare för SIDA (från början dess generaldirektör senare annan tjänstemän), vanligen två företrädare för riksdagspartierna och en UD-tjänsteman.

NAI, med dess speciella styrelseproblem vilka behandlats ovan, har alltid haft en nära koppling till övriga nordiska länder och till Uppsala universitet. Universitetets rektor var också under lång tid styrelsens ordförande. En företrädare för vardera UD och SIDA har också alltid ingått i styrelsen.

Styrelserna i IMPOD, Sandö U-centrum och SWEDECORP har haft en blandad sammansättning. Vanligen har en UD-tjänsteman ingått i var och en av styrelserna.

I ingen annan biståndsmyndighet än SIDA har myndighetschefen även varit styrelsens ordförande. Däremot har han/hon alltid varit ledamot av "sin" styrelse.

Nordiska afrikainstitutets särskilda ledningsform

Nordiska afrikainstitutet (NAI), biståndsförvaltningens i dag äldsta myndighet, hade under ett antal år ställning som gemensam nordisk institution inom ramen för Nordiska rådet. Detta gav de fem deltagande länderna insyn i och inflytande över verksamheten samt bidrog till att finansieringsansvaret var relativt jämnt fördelat.

När NAI år 1981 ombildades till "vanlig" svensk statlig myndighet visade sig frågan om ledningsformen inte vara utan komplikationer. Enligt regeringsformen (RF) får nämligen inga andra än svenska medborgare vara myndighetschefer eller sitta i statliga myndigheters styrelser. För NAI:s del löstes detta åren 1989-95 genom inrättandet av ett program- och forskningsråd, i vilket bl.a. de nordiska ländernas representanter ingick, vid sidan av den förhållandevis lilla "svenska" styrelsen. Rådet yttrade sig bl.a. över forskningsverksamhetens inriktning och tillsättande av NAI:s forskartjänster.

I ett försök att hitta en styrform vilken tillgodosåg kraven på fördjupat nordiskt inflytande och borgade för fortsatt samnordisk finansiering av forskningsverksamheten gav regeringen NAI år 1993 i uppdrag att föreslå en alternativ associationsform. NAI:s förslag om ombildande till stiftelse avvisades dock av med hänvisning till en allmänt restriktiv syn på statlig verksamhet i stiftelseform. Fr.o.m. år 1996 har NAI inte längre någon styrelse utan program- och forskningsrådet tjänar både

som insyns- och rådgivande organ, ger förord vid anställning av forskare och bereder andra viktiga frågor.

Biståndsmyndigheternas ledning och interna organisation

SIDA:s byråbaserade organisation från år 1971 stod sig i huvudsak fram till år 1986 då en ny avdelningsbaserad organisation infördes. Förslag i denna riktning hade framförts av BPU, men avvisats i 1979 års proposition efter invändningar från SIDA.

1986 års SIDA-organisation innebar inrättandet av fem avdelningar – tre (fyra från år 1992) med regionansvar (Asien/Mellanöstern, Latinamerika, östra respektive södra Afrika), en med ett varierande antal byråer med sektoransvar och en med internadministrativa uppgifter. Organisationen byggde på förslaget (Ds UD 1984:1) från Biståndsorganisationsutredningen, vilken leddes av SIDA:s då nytilträdande generaldirektör.

Förändringarna av sektorbyråernas uppgifter avspeglar tillkomsten av nya prioriterade verksamheter. Detta gäller insatser till stöd för bl.a. offentlig förvaltning, demokrati och mänskliga rättigheter samt kultur och massmedier. Andra biståndspolitiskt prioriterade frågor, som stöd för u-landskvinnornas situation och miljöaspekter, avspeglades inte främst i sektorbyråorganisationen utan genom inrättandet av särskilda stabsfunktioner.

I fråga om övriga biståndsmyndigheters interna organisation sade respektive instruktion endast att de hade ett sekretariat eller kansli under ledning av en chef. För BITS del angav instruktionen under åren 1988-92 att myndigheten bestod av två enheter, en för tekniskt samarbete och en för u-krediter. Från år 1992 fick dock BITS själv bestämma sin organisation. Även SWEDECORP fick själv fastställa sin organisation, men enligt instruktionen skulle det finnas en särskild enhet för främjandet av import från u-länder (dvs. ett organisatoriskt skydd för den tidigare IMPOD-verksamheten).

Under åren 1988-95 angav SAREC:s instruktion att myndigheten skulle bestå av en programavdelning och en administrativ avdelning, med en programchef respektive en kanslichef (från år 1993 administrativ chef) som chef. SAREC hade, som enda myndighet förutom SIDA, ett regionkontor, i Harare (Zimbabwe) under åren 1988-94.

Myndighetscheferna fick med tiden titeln direktör (IMPOD redan från starten år 1971, BITS år 1988 och NAI år 1993) eller rektor (Sandö U-centrum år 1987). SWEDECORP:s chef fick titeln generaldirektör redan vid myndighetens bildande år 1991, medan BITS och SAREC:s myndighetschefer ”uppgraderades” till generaldirektörer år 1992.

Andra förändringar av biståndsmyndigheternas instruktioner

Under år 1988 genomfördes en genomgång myndigheternas instruktioner. Genomgången gällde alla departementsområden och var föranledd av riksdagens s.k. verksledningsbeslut år 1987. Samtliga biståndsmyndigheter fick som följd härav nya instruktioner vilka trädde i kraft mellan den 1 juli 1988 och den 1 januari 1989.

För biståndsmyndigheternas del avsåg de sakliga förändringarna i första hand styrelsernas uppgifter och formerna för utnämning av vissa chefer. Endast för NAI:s del genomfördes vissa mindre förändringar av myndighetens uppgifter.

Ett led i arbetet med denna studie har bestått av en samlad genomgång av biståndsmyndigheternas instruktioner. Denna visar bl.a. att någon genomgång av myndigheternas instruktioner liknande 1988 års inte gjorts. Endast ett fåtal förändringar av instruktionernas mål- och uppgiftsparagrafer har gjorts genom åren.

Övriga styrinstrument och då i första hand regleringsbrev är sig påfallande lika genom åren. En modernisering vad gäller deras utformning har gjorts under senare år, innehållet har dock fortfarande kvar en hög detaljeringsgrad. Många Sida-beslut ska också underställas regeringens prövning, t.ex. samtliga beslut om insatser överstigande 35 miljoner kronor.

Några sammanfattande kommentarer

Det finns myndigheter och det finns andra myndigheter. Vissa statliga myndigheter framlever sitt liv genom årtiondena utan att utsättas för kritik eller ifrågasättande. Andra myndigheter förefaller att ständigt ligga under kritikens och omprövningens eld. I denna uppsats har jag redovisat drygt 30 års organisa-

risk utveckling inom ett politikområde vilket rymmer myndigheter av båda dessa slag.

En studie av biståndsförvaltningens organisatoriska historia kan läggas upp och genomföras på flera olika sätt. Min utgångspunkt i den av riksdag och regering fastställda myndighetsstrukturen och dess kopplingar till den biståndspolitik samma organ beslutat om visar i mitt tycke att "den ena handen är medveten om vad den andra gör". Det visar sig inte minst under den snabba volymexpansionen under början och mitten av 1970-talet samt under de båda senaste åren.

Statsmakternas beslut om det s.k. 1 %-målet och utvecklandet av nya biståndsformer var kopplade till besluten att bilda nya biståndsmyndigheter. Samtidigt är det tydligt att besluten om volymökningarna alltid föregick besluten om vad resurserna skulle användas till. Under denna tid etablerades det som tidigare i uppsatsen kallats biståndspolitikens "utbetalningsmål", i mycket framtvingat statsmakterna. "Utbetalningsmålet" försatte myndigheterna i en svår sits, man kunde inte vägra ta emot nya resurser och man var samtidigt som professionella organisationer tvungna att redovisa vad som var praktiskt möjligt att genomföra. Effekten blev ökade anslagsreservationer alternativt extern kritik för resursslöseri och ineffektivitet.

Å andra sidan är beslutet att "konsolidera" biståndsförvaltningen till det nya Sida år 1995, också intressant eftersom det i tiden så tydligt sammanfaller med beslutet att (tillfälligt) överge 1 %-målet. Här har statsmakterna uppenbarligen gjort bedömningen att förutsättningarna för att minska resursutflödet ökar om man samtidigt minskar antalet kranar. Den svenska EU-anslutningen och den därav föranledda omallokeringen av biståndsresurser var sannolikt ytterligare en faktor som spelade in.

En övergripande fråga för denna uppsats gäller den statliga förvaltningens styrbarhet. Frågan har dock flera innebörder. En, som varit det främsta föremålet för studien, är om biståndsförvaltningens struktur återspeglar biståndspolitikens inriktning. En annan, som endast tangerats i det föregående, gäller om biståndsförvaltningen sett ur statsmakternas perspektiv gör rätt saker. En tredje fråga gäller biståndsförvaltningens förmåga att anpassa sig till förändringar i sin omvärld.

Den första frågan, om förvaltningsstrukturen, vill jag utan större reservationer besvara med att det råder en tydlig kopp-

ling mellan biståndspolitikerna och utformningen av dess statliga myndighetsorganisation.

Den andra frågan, om förvaltningens förmåga att verkställa de politiska uppdragen, är mer komplex. Frågor på detta tema har inom biståndet återkommit med jämna mellanrum. Ett spänt förhållande har under olika perioder rått mellan departement och myndighet. Regeringen har konsekvent behållit ansvaret för vissa myndighetsliknande uppgifter (exempelvis inom multi- och katastrofbiståndsområdena). Sammantaget kan detta tolkas som en bristande tilltro till myndigheternas förutsättningar att utföra uppgifterna och/eller möjligheterna att styra förvaltningens verksamhet. Samtidigt finns det inget som talar för att biståndsförvaltningens tjänstemän skulle i något avseende skulle vara mindre lojala mot politiska signaler än tjänstemän inom andra samhällsområden.

Biståndsförvaltningens förmåga att följa och dra verksamhetsmässiga konsekvenser av förändringar är sannolikt väl så stora eller större än inom andra sektorer. I denna del är min bedömning att inflödet till biståndsförvaltningen av syn- och arbetssätt huvudsakligen kommer från andra internationella biståndsorgan (bilaterala och multilaterala). Ett antal internationella fora för erfarenhetsutbyte har också byggts upp. De svenska myndigheterna har också tillhört de mer aktiva i dessa sammanhang.

Om biståndsförvaltningen (och då i första hand SIDA) kan kritiseras för något i detta sammanhang så är det för en överdriven försiktighet i fråga om formerna för verksamhetens bedrivande. Berednings- och beslutsformer har varit långdragna och har präglats av en mycket låg grad av risktagande. Rädslan för att göra fel och eventuellt utsättas för offentlig kritik har bland biståndsförvaltningens tjänstemän gjort att beredningskunnande i stor utsträckning premierats framför sakmässig kompetens.

Styrnings- och samarbetsfrågorna inom biståndet har under de senaste tio åren utretts och förändrats ett flertal gånger. Den förändring som år 1995 genomfördes av förvaltningsstrukturen innefattade endast mycket litet av förändrade styrformer i relationerna mellan regering och myndighet. Regeringens gamla detaljstyrning kvarstår i väsentliga delar. Regeringens (UD:s) eget förvaltningsansvar för huvuddelen av det multilaterala samarbetet med FN och Världsbanksgruppen, kvarstår också i allt väsentligt.

En fråga jag ofta ställt mig är varför det är så svårt att diskutera och än mer genomföra förändringar av relationerna mellan departement och myndigheter på biståndsområdet. Ett skäl är troligen att UD:s traditionella roll är att förmedla och tolka av budskap vilka utväxlas mellan vårt lands och andra länders regeringar. UD:s uppgift har aldrig varit att utöva politisk ledning inom landets gränser eller mot förvaltningsmyndigheter – utom inom biståndsområdet under en 30-årsperiod. UD är till stora delar, och ser sig självt i första hand som, en myndighet och inte som en del av regeringens kansli.

Den närmaste tidens arbete att inom Sida omprioritera och avveckla verksamheter till följd av den långsiktigt minskade tillgången på resurser blir ett viktigt "test" på i vilken utsträckning de gångna årens investeringar i metod- och kompetensutveckling använts rätt.

En sista fråga är i vilken utsträckning regeringar med olika partifärg haft olika "biståndsförvaltningspolitik". Några entydiga linjer i detta kan dock knappast skönjas.

De s.k. svamparnas försöksvisa tillkomst vid mitten av 1970-talet skedde under en socialdemokratisk regering. Deras permanentande några år senare under en borgerlig. Såväl den borgerliga regeringen 1991-94 som den socialdemokratiska efter 1994 ville minska antalet myndigheter. Tillkomsten av både SIDA och Sida har dock tydlig socialdemokratisk prägel. Båda myndigheterna har, med vissa tydliga begränsningar, givits en självständig ställning i förhållande till regeringen.

Lantmäteriväsendet

Sture Norberg

född 1931, har arbetat inom lantmäteriet sedan 1963, bland annat som planeringsdirektör fr 1983, stf generaldirektör fr 1990 och generaldirektör fr 1993. Norberg har också varit anställd som sakkunnig i Miljödepartementet.

INNEHÅLL

Introduktion	239
Bakgrund	240
Syftet med denna promemoria	241
Historien fram till 1974	241
1948 års omorganisation	241
Åren efter 1948	245
1961 års omorganisation	248
Lantmäteriet och kommunerna	250
Utredning om en ny organisation	256
Genomförandet av 1971-72 års omorganisation	259
Omorganisationen av lantmäteriet och kartverket	263
Bakgrund	263
Skäl för sammanslagningen	265
Utlokaliseringen till Gävle	268
- en organisationsfråga av stor betydelse	
Nya Lantmäteriet	269
Inledning	269
Integrering av den tekniska verksamheten	270
PersonalPolitiskaProgrammet	272
Uppdragsverksamhetens utveckling 1974-1995	272
Fastighetsbildning och fastighetsregistrering	276
1980 års lantmäteritaxeutredning	279
Lantmäteri på lokal nivå	280
Omorganisationer vid LMV	282
Kartpolitik	282
Lednings- och styrningsfrågor	285
De senaste tjugo årens utveckling	292
Lantmäteriet och kulturen	294
De senaste tjugo årens regionalpolitiska satsningar	298
Ännu en sammanslagning	302
Bakgrund till förändringsprocessen	302
Lantmäteriverkets idépromemoria	303
Lantmäteri- och inskrivningsutredningen	304
Regeringens proposition	306
Organisationsutredningen	307

Utredning om huvudmannskapet för fastighetsbildning	308
Proposition om finansiering	309
Organisationsutredning i ny tappning	310
Riksdagsbeslut om fastighetsbildningen	311
Avslutning	311
Källor	312

Introduktion

Denna promemoria gör inte anspråk på att vara en fullständig historisk belysning av lantmäteriverksamheten under de senaste 50 åren, utan är mer en personlig förstahandserfarenhet av verksamheten inom myndigheten. Därför blir denna myndighetsmonografi inte en vetenskaplig uppsats – det har jag varken haft tid eller förutsättningar att utarbeta.

Lantmäteriet är Sveriges näst äldsta myndighet. Den tillkom som en statlig organisation den 4 april 1628 efter beslut av Gustaf II Adolf innebärande att en instruktion meddelades för generalmatematikern Anders Bure att utbilda lantmätare samt göra en systematisk kartläggning av landet. Efter snart uppnådda 370 år så har naturligtvis lantmäteriet genomgått många stora förändringar och dess roll i det svenska samhället har också varierat under tidernas lopp. Även en av dagens huvuduppgifter, nämligen att svara för försörjning med landskaps- och fastighetsinformation, lyftes fram i Gustaf II Adolfs instruktion till Anders Bure.

Utdrag ur instruktionen:

”Wille H: K: M:t gärna hafua een synopsis, der Uthinnan H: K: M:t alla Landskapers och Städens lägenheet sigh för ögonen ställa kunne, der af H: K: M:t sedan desto better kan öfwerse, och begrunda, Uthi Hwad, och Huru Hwart och ett stodhe till att reparera och förbättra. Hafuer H: K: M:t

Fördenskuldb nådigast pålagdt och befalladt Andrea Bureo, att han detta werket sigh företaga och förrätta ska.”

(Utdrag av riksregistraturets koncept.)

I denna myndighetsmonografi ska jag försöka beskriva hur Lantmäteriet förändrats organisatoriskt under tidsperioden 1945-1995. I första hand kommer jag att beskriva utvecklingen inom lantmäteriet och analysera organisationsförändringar och politikförändringar och då speciellt titta på intressanta förändringar i organisation och styrformer samt särskilt försöka beskriva varifrån initiativ till organisationsförändring uppkommit.

Bakgrund

Det statliga lantmäteriet var i stort behov av förändring och uppryckning åren efter andra världskrigets slut. Det var en statlig myndighetsorganisation som inte fungerade särskilt väl och många – både nyttjare av lantmäteriets tjänster och de som arbetade inom lantmäteriet – hade under lång tid framställt önskemål om ökade resurser och organisationsförändringar. Man kan nog säga att det svenska lantmäteriet var djupt ner-gånget och i stort behov av omorganisation.

Lantmäteriets organisation i mitten av 1940-talet grundades på ett riksdagsbeslut 1920. Ledningen utövades av lantmäteristyrelsen bestående av generaldirektören och cheferna för administrativa byrån, lantmäteribyran och utredningsbyrån. I varje län fanns ett länslantmäterikontor med en överlantmätare som chef. Sverige var indelat i 210 lantmäteridistrikt där för-rättningsverksamhet bedrevs med en distriktslantmätare som chef vars inkomst till ungefär lika delar skulle bestå av lön från staten och ersättningar enligt lantmäteritaxan. Övriga tjänstgörande vid distriktet skulle avlönas med intjänade taxeinkomster.

Man kan generellt säga att distriktslantmätaren i princip arbetade som en egen företagare med ekonomiskt ansvar för de anställda vid distriktet. Distriktslantmätare och extra lantmätare hade att själva hålla sig med instrument och redskap, skriv- och ritmateriel samt arbetsrum på stationeringsorten. I regel avdelades en del av distriktslantmätarens bostad till arbetslokaler och expedition för honom och hans biträden. En vanlig före-teelse var att distriktets skrivarbete, kartritning och telefonpassning sköttes av familjemedlemmar.

Arbetsförhållandena inom lantmäteriet under perioden 1928 - 1948 var sett med nutidens ögon rätt förvånande. Tiden fram till 1948 års omorganisation kom att präglas av ett ständigt lap-pande med detaljer i det bestående systemet. Lantmätarnas omkostnader i tjänsten steg, medan lantmäteritaxan, som skulle ge halva inkomsten, låg stilla på 1928 års nivå med bl.a. dagar-vodet tolv kronor och avstyckningsarvodet 35 kronor. Fram-ställningar om taxehöjning gjordes gång på gång utan resultat. Om man gör en jämförelse med dagens kostnad för en av-styckning som uppgår till ca 13000 kronor så förstår man bättre den situation som dåtidens lantmäteripersonal hade att jobba under.

Syftet med denna promemoria

En förändring av en myndighets organisation kan ibland härledas från politikförändringar som gjort att man tillsatt en utredning för att arbeta fram förslag på organisationsförändringar. Förslag på organisationsförändringar kan också uppstå inom en myndighet som själv både arbetar fram förslag till förändringar och genomför dem. Ett tredje alternativ kan innebära att flera myndigheter verkar inom sår när samma sakområde och att man gemensamt kommit fram till att lösa samordningsproblemen, ibland med organisatoriska förändringar.

Jag kommer i denna promemoria att försöka belysa såväl den yttre som den inre organisationen hos Lantmäteriet under den aktuella perioden. Syftet har varit att belysa uppgiftsfördelningen mellan angränsande organisationer inom sakområdet, organisatoriska uppdelningar på flera myndigheter och hur samordningen fungerat dem emellan. Jag beskriver och analyserar sammanslagning av myndigheter, verksamhetsformer och den yttre styrningen av myndigheten. Exempel på inomorganisatoriska förhållanden som kommer att belysas är hur uppgifter fördelats inom lantmäteriet, vilken karaktär myndighetens organisation haft, vilka interna styrformer som tillämpats, graden av delegering av beslutsfunktioner m.m.

Historien fram till 1974

1948 års omorganisation

Situationen inom det statliga lantmäteriet oroade många i det svenska samhället. I fastighetsbildningssakkunnigas betänkande den 1 september 1944, SOU 1944:46, påpekades att den jordpolitiska kontrollen av fastighetsbildningen behövde skärpas och sättas in redan vid förrättningen, eller kanske t.o.m. dessförinnan, och inte som i verkligheten ofta skedde först vid överlantmätarens granskning av en redan fullbordad förrättning. De sakkunniga hemställde att åt särskilda utredningsmän måtte uppdragas att utarbeta detaljerat förslag till ändringar i lantmäteriets organisation.

En stor utredning tillsattes genast – 1945 års lantmäteriutredning – som redan året därpå avgav sitt betänkande den 19 december 1946, SOU 1947:7. Utredningen fann lantmäteriperso-

nalens anställnings- och avlöningsförhållanden föråldrade och otillfredsställande. Man hade i den svenska statsförvaltningen mer och mer lämnat sportlersystemet. Det var orättvist genom de stora variationer i inkomster det gav mellan olika lantmäteridistrikt. Biträdespersonalen hade en otrygg anställning. Det var olämpligt, enär lantmätarna vid tillämpning av jorddelningslagen och dess jordpolitiska villkor borde vara oberoende av tax-einkomster från sakägare.

Utredningen förordade därför att distriktslantmätarna, liksom deras lantmäteriutbildade tjänstemedhjälpare och övrig biträdespersonal, skulle inordnas under avlöningsbestämmelserna för statens befattningshavare i allmänhet och sålunda helt avlönas av statsmedel. Med andra ord förordade utredningen ett förstatligande av lantmäteriet. Man ville göra om en föråldrad halvprivat organisation till en professionell helstatlig organisation.

Politiska motiv till förändring

I Sverige hade folkökningen under senare delen av 1800-talet skapat stor jordhunger hos landsbygdsbefolkningen. Detta hade mötts av en liberal politik när det gällde rätten att stycka jord.

Man sökte dels underlätta för den icke jordägande landsbygdsbefolkningen att anskaffa jord till egna hem, dels hindra de stora skogsbolagens förvärv av jordbruksegendomar, allt i syfte att åt landet bevara en självägande, jordbrukande samhällsklass. Den 1 januari 1948 inrättades lantbruksnämnderna i Sverige som till sin huvuduppgift fick att handha jordbrukets rationalisering, prövningen av jordförvärven samt verka för att jordbrukspolitiken produktionsinriktades.

Jordpolitiken fick därför en viss social inriktning med följd att den i stor omfattning kom till uttryck i egnahemsrörelsen, jordförvärvslagstiftningen och ensittarlagstiftningen.

Planpolitiken fick en ökad betydelse i det svenska samhället den 1 januari 1948 då vi fick en ny byggnadslag som även omfattade byggnadsverksamheten på landsbygden.

Dessa politiska ambitioner kom att påverka fastighetsbildningslagstiftningen och berörde naturligtvis lantmäteriets verksamhet i hög grad.

Frågan om förstatligande av lantmäteriet kom upp i riksdagen den 20 juni 1947 – samma dag som riktlinjerna för den framtida

jordbrukspolitiken debatterades – i Kungl. Maj:ts proposition – nr 210 till riksdagen angående lantmäteripersonalens organisation och avlöningsförhållanden m.m. Propositionen följde i allt väsentligt förslagen som lämnats av 1945 års lantmäteriutredning.

Den 1 januari 1948 förstatligades således lantmäteriet i Sverige. Detta årtal utgör därför en av de viktigaste hörnstenarna i lantmäteriets historia.

Riksdagsbeslutets genomförande

Förstatligandet av lantmäteriet medförde stora organisatoriska förändringar. Tillsättningen av de nya tjänsterna, slutspurten med avslutande av förrättningar och inventeringarna gjorde åren 1947 och 1948 till oroliga och arbetsamma år inom lantmäteriet.

Såsom framgått ovan kan man nog säga att det fanns ett samordnande intresse av att lantmäteriet omorganiserades. Det blev en av politiker styrd förändring som handlades på ett skickligt och konstruktivt sätt. När politikerna fann att man i Sverige behövde en ny jordpolitik och även en delvis ny planpolitik så var steget inte långt att även tänka på genomförandet av den nya politiken inom angivna områden.

Den politik som regeringen ville föra inom flera områden medförde ett behov av en

omorganisation av lantmäteriet. Man kan nog också ge regeringen rätt i ställningstagandet att det var helt nödvändigt att lantmäteriet förstatligades vid denna tidpunkt. Det är svårt att föreställa sig hur lösningen skulle ha sett ut om inte lantmäteriet hade förstatligats.

Arbetsbalansen för distriktsorganisationen hade från 1928 till 1945 fördubblats och blivit synnerligen besvärande. Den främsta orsaken var brist på personal och övriga resurser. Nu när lantmäteriet skulle förstatligas så var det nödvändigt att bygga upp en organisation som på ett bättre sätt kunde ge det svenska samhället den service som man hade rätt att kräva. Det gällde att få en storlek på lantmäteridistriktet som möjliggjorde en personalsammansättning så att personalens kvalifikationer utnyttjades på bästa sätt. De tidigare distriktsenheterna hade varit alltför små för att man skulle få en rationell arbetsfördelning mellan de olika personalkategorierna.

Med utgångspunkt från att ett distrikt inte borde innehålla mindre än två befattningshavare ur varje kategori, och inte borde vara större än att lantmätarna kunde skaffa sig en ingående kännedom om fastighetsförhållandena inom distriktet och om bygdens näringsliv och andra faktorer av betydelse för fastighetsbildningens inriktning, stannade man för en indelning i så långt möjligt likvärdiga och naturligt avgränsade distrikt. Antalet distrikt minskades från 210 till 148 med ett personalbehov beräknat till sammanlagt 960 befattningshavare. Den nya indelningen i lantmåteridistrikt fastställdes att gälla från och med år 1948.

Utbildningsbehovet var stort i det nya statliga lantmåteriet. Övergången till en ny organisation och ett nytt lönesystem krävde en översyn av kompetenskrav och utbildning. Lantmätarna fick sin utbildning på Tekniska högskolan i Stockholm. Den mätningstekniska personalen hade fått sin utbildning genom praktik hos lantmätare. Kontorspersonalen hade vanligen, förutom genom praktik, fått sin specialutbildning genom privata kvällskurser vid lantmåterikontor. Kursverksamheten för den mätningstekniska personalen och kontorspersonalen måste byggas ut.

Lantmåteristyrelsen var i förhållande till den totala personalstyrkan i lantmåteriet påtagligt liten och personalknapp. För att ta hand om lantmåteriets hela taxeuppbörd och distriktspersonalens reseräkningar förstärktes styrelsens kassakontor och ombildades till kamrerarkontor från och med den 1 januari 1948.

Överlantmätaren fick den 1 januari 1948 delvis nya arbetsuppgifter. När lantbruksnämndsorganisationen tillskapades förutsattes det att länslantmåterikontoren skulle ge önskvärd service i arbetet med den yttre rationaliseringen. En tredjedel av överlantmätarens tid beräknades åtgå till denna service åt lantbruksnämnden.

Genom riksdagsbeslutet om omorganisation av lantmåteriet kom både kompetensen och tekniken att förbättras inom lantmåteriet. Samhället kunde på ett bättre sätt tillgodogöra sig det kunnande som fanns inom lantmåteriet. Eftersom lantmåteriet hade rollen som genomförandeorgan så var det ju viktigt att få till stånd ett omorganiserat lantmåteri som kunde ta hand om genomförandefrågorna och ge samhället en fullgod service.

Slutligen kan konstateras att den genomförda förändringen av lantmåteriet stöddes av lantmåteristyrelsen och av lantmåteriets

personal som fick igenom många av de önskemål man tidigare hade framfört.

Åren efter 1948

Åren efter 1948 kännetecknades av att det omorganiserade lantmäteriet hade en hel del svårigheter i starten. Det gällde ju nu att få en tidigare nästan privat utförd verksamhet att börja fungera som en helstatlig myndighetsverksamhet.

Lantmäteristyrelsen hade svårigheter att fylla personalramarna med kvalificerad personal. I riksdagsrevisorernas berättelse för år 1948 fann de att den redan tidigare stora arbetsbalansen ytterligare hade ökat och den 1 oktober 1948 kommit upp till ca 1000 arbetsår. Med tanke på att 1948 års omorganisation innebar att samhället hade förväntningar på ökade insatser från lantmäteriets sida inom jordbruks- och byggnadssektorn så måste man nog säga att situationen kunde betecknas som lite kritisk. Lantmäteristyrelsen kände sitt ansvar och förklarade att orsaken till den stora arbetsbalansen, förutom omställningen till en ny organisation, främst var att finna i den föråldrade fastighetsbildningslagstiftningen.

Man pekade på att frågor som handlades inom en lantmäteriförrättning även prövades inom flera andra myndigheter och instanser, t.ex. av överlantmätare, länsarkitekter, länsstyrelser och ägodelningsrätter. Man kan konstatera att förrättningslantmätaren, som tidigare i de flesta fall ensam kunde besluta om lokalisering och utformning av t.ex. en ny byggnadstomt, numera skulle inhämta andra berörda myndigheters synpunkter innan han kunde fatta sitt avgörande tillståndsbeslut. Förrättningslantmätaren blev mer och mer samordnare av olika myndigheters synpunkter. LMS – Lantmäteristyrelsen – föreslog att lättnader borde kunna införas i handläggningen utan men för rättssäkerheten.

LMS arbetade ihärdigt under 1950-talet med att få ytterligare medel för att öka personalstyrkan samt motverka avgång från lantmäteriet – allt i syfte att därmed få ner den besvärande arbetsbalansen. Man fick ofta stöd för dessa tankar genom riksdagsmotioner utifrån landet där man påtalade de långa väntetiderna för att få en lantmäteriförrättning gjord.

I anslagsäskandena för budgetåret 1956/57 framhöll LMS att synnerligen kraftiga åtgärder måste vidtas för att förbättra arbetskraftsläget i distriktsorganisationen. Man föreslog inrättan-

de av fem nya lantmäteridistrikt, sju nya förfogandeorganisationer samt en ökad rekrytering av ytterligare arbetskraft.

LMS hade en begränsad framgång i sina äskanden, vilket bl.a. berodde på att bristen på lantmätare inte gjorde det lönt att inrätta nya tjänster för lantmätare. Man fick försöka lösa problemen genom omflyttningar av personalen mellan de olika organisationsenheterna.

Myndighetsstyrd förändring av organisationen

LMS fick under 1950-talet inget större stöd från politiker och regering, så man fick själv se till att råda bot på de problem som fanns. Ett flertal organisationsförändringar inom lantmäteriet initierades och genomfördes av lantmäteriets ledning under denna tid. Detta är exempel på organisationsförändringar som inte föregåtts av någon parlamentarisk utredning eller någon ändring i politiken.

Man kan konstatera att detta kan vara en indikation på att organisationsfrågor ibland kan leva ett liv oberoende av politikens innehåll. Organisationsförändringar genomdrivs internt på grund av att samhället ställer nya krav eller när myndigheten själv ser rationaliseringsmöjligheter av verksamheten.

Lantmäteristyrelsens insatser kom i hög grad under 1950- och 1960-talen att fokuseras på rollen som medverkande vid genomförandet av den nya jordbrukspolitiken. Man ville verkligen visa att man kunde ge lantbruksnämnderna den service som de förväntade från lantmäteriet. Det fanns bakom denna attityd en farhåga att lantmäteriet kunde tappa genomförandefrågorna till lantbruksnämnderna om man inte levde upp till jordbruksnäringens förväntningar..

Ett annat område som under de två aktuella decennierna berörde lantmäteriet mer och mer var samhällsplaneringen. Planering blev högsta mode. Vi fick en omfattande riksplanering som också efterföljdes av översiktliga kommunala planer. Satsningen på nybyggnation av bostäder krävde även stora insatser från lantmäteriets sida. I den situationen krävdes det från lantmäteriets ledning att organisationen var flexibel och kunde anpassas till samhällets krav.

LMS ägde rätt att inom ett län eller i visst eller vissa distrikt ställa lantmätare till överlantmätarens förfogande för handläggning av förrättningar och uppdrag som ej hanns med av distriktspersonalen inom rimlig tid. Sådan lantmätare benämndes

förfogandelantmätare. Personalen på förfogandeenheter ingick i distriktsorganisationen men hade en självständig organisatorisk ställning.

Den 1 juli 1959 hade det inrättats hela 29 enheter under förfogandelantmätare. Av dessa enheter var fem avsedda för skiftesverksamhet, åtta för annan fastighetsregleringsverksamhet, tre huvudsakligen för planeringsuppgifter, en väsentligen för grundkarteuppdrag samt fyra för vägförrättningar och därmed sammanhängande uppgifter- Endast åtta var avsedda för allmän verksamhet.

Man kan konstatera att LMS genom dessa organisationsförändringar på ett bra sätt försökt ge samhället den service som förväntades från lantmäteriet. Man gick alltmer mot en specialisering av verksamheten inom lantmäteriet och dessa förfogandelantmätare var ofta yngre duktiga lantmätare som gärna gav sig i kast med nya svåra problem. Detta uppmärksammades och förfogandeenheterna rönt stor uppskattning.

En annan intern organisationsförändring var tillkomsten av "distriktsorganisationens centralkontor". Vid detta kontor, som var beläget i Stockholm, bistod man lantmåteridistriktet med mera kvalificerade beräknings- och karteringsarbeten. Centralisering av sådana uppgifter till specialister var rationell och beräknades spara kostnader. År 1959 uppgick arbetsstyrkan vid detta kontor till 25 befattningshavare.

Ute i länen försökte man också samordna länslantmåterikontorens och distriktsorganisationens arbeten. En fråga man arbetade med var att länslantmåterikontoren skulle ge kvalificerad arkivservice till förrättningsmännen, så att de slapp åka till länslantmåterikontoret och bedriva arkivforskning i gamla lantmåteriakter.

Ovan redovisade organisationsförändringar är goda exempel på vad en myndighet kan företa sig utan styrning från regering och riksdag. Myndigheten har fått en övergripande uppgift i det svenska samhället. Sedan gäller det att inom lagens ramar genomföra uppdraget så snabbt och kostnadseffektivt som möjligt. I dagens samhälle betecknas detta som en ren självklarhet, men under 1950-talet fanns det utan tvekan myndigheter som ej utan regeringens godkännande genomförde några större interna organisationsförändringar.

1961 års omorganisation

Det blev alltmer klart under 1950-talet att den lantmäteriorganisation som skapades 1948 inte till alla delar kunde uppfylla de mål som man hade ställt upp för det nya statliga lantmäteriet. Det gällde särskilt de insatser som man förväntat från lantmäteriets sida inom jordpolitikens, planpolitikens och bostadspolitikens områden.

Det visade sig att de lantmäteridistrikt som bildades 1948 blev för små och sårbara. Man kunde ej åta sig större uppgifter i fråga om jordbruksrationalisering, laga skiften, planeringsuppdrag, plangenomförande mm. Detta var ju också skälet till att LMS tillskapade de s.k. förfogandeenheterna.

Den 29 juni 1956 tillkallades därför sakkunniga – 1956 års lantmäterikommitté – för utredning rörande organisationen av den verksamhet som bedrevs av lantmäteriväsenet och kartverket. Den ökade satsningen på en ny ekonomisk karta över riket, där lantmäteriet hade att tillhandahålla uppgifterna om fastighetsindelningen, hade nämligen dragit in lantmäteriet i kartverkets verksamhet.

Man kan här se att när det gäller samordning av olika myndigheters verksamhet så blir det nästan en nödvändighet att frågan förs till en statlig utredning där sakkunniga kan lyssna till representanter från de båda myndigheterna och därefter komma med förslag på hur viss delvis gemensam verksamhet bör organiseras i framtiden.

Kommittén avlämnade 1959 betänkandet "Lantmäteriväsenets och kartverkets organisation". Det som var intressant i senare tids perspektiv var att kommittén hade funnit att en sammanslagning av de båda verken endast skulle ge obetydliga organisatoriska fördelar. Fördelarna skulle uppstå bara på central administrativ nivå och inom den fotogrammetrisk-geodetiska verksamheten. Mot en sammanslagning talade verkens olika målsättningar. Därför föreslog kommittén inte någon sammanslagning.

När det gällde lantmäteriet så föreslog man egentligen inte någon större ändring av organisationen utan underströk vikten av den påbörjade integreringen mellan länslantmäterikontoren och förrättningsorganisationen. Däremot tog man upp gränsdragningen mellan tjänsteåligganden och icke obligatoriska åligganden. Man framhöll att planuppdrag åt enskilda samt tekniska uppdrag såsom upprättande av grundkartor, mättnings- och

utstakningsarbeten m.m. syntes vara lämpade för privat verksamhet. Det intressanta med detta förslag var att man försökte få ner lantmäteriets balans av ej avslutade ärenden genom att överlåta vissa arbetsuppgifter till den privata sektorn.

Antalet lantmäteridistrikt föreslogs minskas till 110, medan förfogandeenheterna borde avvecklas. I stället skulle högst 35 s.k. specialenheter inrättas för särskilda arbetsuppgifter.

Lantmäterikommitténs förslag togs i stort sett välvilligt emot av remissinstanserna. Riksdagen fattade beslut om den nya organisationen den 4 maj 1960 för att gälla fr.o.m. 1 januari 1961. I beslutet fanns också en uppmaning att länslantmäterikontorens resurser för arkivservice kraftigt skulle förstärkas, och att arbetsuppgifter i rationaliseringssyfte borde delegeras – från lantmätare till mätningstekniker och från mätningstekniker till annan biträdespersonal. Dessutom skulle distriktsorganisationens centralkontor införlivas med lantmäteristyrelsen för att där utgöra en fristående avdelning benämnd mätningstekniska avdelningen.

Man kan nog säga att politikerna i 1956 års lantmäterikommitté ställde särskilda krav på lantmäteriet att med befintliga resurser rationalisera verksamheten. Genom förslagen som sedan riksdagen tog så uppdrogs åt LMS att göra lantmäteriets organisation smidigare och mera effektiv. Eftersom man fann att det inte var lämpligt med någon större omorganisation innebärande sammanslagning av lantmäteriet och kartverket, gav man myndigheten själv i uppdrag att genomföra önskvärd omorganisation. Detta kunde man göra eftersom LMS sedan 1948 på egna initiativ, vilket ovan har redovisats, vid olika tillfällen hade genomfört omorganisation av verksamheten inom vissa områden.

Detta är en intressant iakttagelse. Vid 1948 års omorganisation hade politikerna genom regering och riksdag agerat kraftfullt. Här överlåter man nu med förtroende till myndigheten att själv genomföra de organisationsförändringar som är nödvändiga.

Denna skyldighet för LMS att kontinuerligt se till att lantmäteriet har en rationell organisation framkom också i den nya lantmäteriiinstruktionen av de 28 oktober 1960 att gälla fr.o.m. 1 januari 1961. SFS nr 596-598 /1960.

I 3 § infördes bl.a. dessa nyheter:

”I utövandet av sin ämbetsbefattning har lantmäteristyrelsen bland annat
att fortlöpande tillse att lantmäteriverksamhetens organisation är rationell;
att för tjänstemän inom styrelsens förvaltningsområde utfärda sådana allmänna
eller för särskilt fall gällande föreskrifter, anvisningar och råd som erfordras för en riktig och såvitt möjligt enhetlig utövning av dem åliggande göromål samt i övrigt för en effektivt bedriven verksamhet”

Lantmäteristyrelsen utgjordes av en generaldirektör och chef samt såsom ledamöter fyra byråchefer. Byråcheferna förestod var sin byrå, nämligen *administrativa byrån, landsbygdsbyrån, stadsbyrån och utredningsbyrån*.

Genom riksdagsbeslut samt en ny lantmäteriiinstruktion hade man nu gett lantmäteristyrelsen förutsättningar att styra och leda lantmäteriet på ett mera operativt sätt än tidigare. Jag arbetade själv vid LMS administrativa byrå i början och i mitten av 1960-talet, och kan därför intyga att det var en engagerad och kunnig ledning av lantmäteriet som försökte förverkliga de mål som angivits för lantmäteriet i samband med 1961 års omorganisation.

Lantmäteriet och kommunerna

Det finns nog ingen fråga som indirekt har påverkat lantmäteriets organisation så mycket som relationen mellan lantmäteriet och städerna/kommunerna. Under nära 100 år har det funnits en kamp mellan staten och de större städerna/kommunerna om vem som ska styra och sköta lantmäteriverksamheten i städerna. Huvudmannaskapsfrågan – som den under de senaste 30 åren har kallats – har varit under ständig utredning och diskussion. Nu senast hösten 1995 beslutade riksdagen om en lag om kommunal lantmäterimyndighet som troligen kommer att få mycket stora organisatoriska konsekvenser för lantmäteriet

Bakgrund

Historiskt har man brukat benämna lantmäteriverksamheten i städerna som "Städernas mättningsväsende". Denna verksamhet var mycket nära lierad med byggnadsverksamheten i städerna. Genom 1874 års byggnadsstadga ställdes stads mättningsväsende under byggnadsnämndens tillsyn. Mättningsverksamheten sköttes i regel av en stadsingenjör som var anställd av byggnadsnämnden. Någon särskild kompetens för mättningsmannabefattningen fanns inte inskriven i byggnadsstadgan. De fria formerna för städernas lantmäteri medförde brister i fastighetsredovisningen, vilka uppmärksammades i samband med att lantmäteriet byggde upp jordregistret i riket i övrigt.

Efter ett långvarigt utredningsarbete tillkom 1917 års lag om fastighetsbildning i stad med tillhörande bestämmelser om fastighetsregister för stad. Genom att den nya lagen även kom att gälla köpingar och municipalsamhällen utsträcktes städernas speciella lantmäteri till områden på landet. Där förordnades i regel en lantmätare, oftast distriktslantmätaren, till förrättningsman för tomtmätning och avstyckning. Han blev där underställd byggnadsnämnden.

Man kan säga att det nu blev en uppdelning av lantmäteriverksamheten i Sverige på stat och stad beroende på en stads eller köpings storlek och ekonomi. Stora städer hade både råd till och intresse av att ha en egen stadsingenjör, medan mindre städer och köpingar anlätade lantmäteriet för att sköta mättningsmannajobbet. Oftast var jobbet som stadsingenjör i större städer inte ett heltidsjobb utan en bisyssla för t.ex. byggnadschefen i staden.

Tillsynen över städernas mättningsväsende

Vid 1920 års riksdag framlades en proposition enligt vilken tillsynen över städernas mättningsväsende skulle utövas av lantmäteristyrelsen. Efter kraftiga reaktioner mot förslaget kom riksdagen till annan mening, som innebar att lantmäteristyrelsens tillsynsroll blev mycket ringa.

Under hela 1920-talet debatterades tillsynsfrågan häftigt. Frågan var hur tillsynen av städernas mättnings- och fastighetsregisterväsende skulle organiseras. Flera organisationsförslag förekom, nämligen:

- inordning under byggnadsstyrelsen
- inordning under lantmäteristyrelsen
- inordning under avdelning inom justitiedepartementet
- inordning under avdelning inom kammarkollegiet
- inrättande av särskild myndighet

1934 presenterades ett förslag att inrätta ett särskilt ämbetsverk för ändamålet, rikets jorddelningsverk, som skulle bildas genom en sammanslagning av lantmäteristyrelsen och fastighetsregisterkommissionen. Flertalet av rikets byggnadsnämnder avstyrkte dock förslaget. Man föredrog i stället byggnadsstyrelsen som tillsynsmyndighet.

Byggnadsstyrelsen hade tidigare starkt hävdats att fastighetsbildning och mättningsväsende intimt hörde samman med stadsplaneväsendet, och därför borde höra till samma centrala myndighet. Nu framhöll byggnadsstyrelsen dock att förhållandena hade ändrats genom den nya byggnadslagstiftningen och den beslutade utvidgade länsarkitektorganisationen. Man framhöll att tiden nu var inne att äntligen avfärda talet om fastighetsbildnings- och mättningsväsendets oupplösliga samband med stadsplaneväsendet.

(Detta är ett mycket intressant ställningstagande, eftersom detta samband också har varit lite av grunden för den kommunala synen på huvudmannaskapsfrågan under de senaste 30 åren.)

År 1936 avgjordes sedan den stora och långa striden. I en proposition den 6 mars föreslogs att överinseendet över städernas och de stadslänkande samhällenas mättnings-, jorddelnings- och fastighetsregisterväsende skulle förläggas till lantmäteristyrelsen, medan överinseendet över stadsplaneväsendet bibehölls under byggnadsstyrelsen.

Detta fick också till följd att byråindelningen vid LMS förändrades. Antalet byråer utökades till fyra genom att lantmäteriby-rån ersattes av en landsbyrå och en stadsbyrå.

I riksdagsdebatten framhöll jordbruksministern att denna organisationsfråga hade varit synnerligen svår. Under en mansålder hade frågan utretts och debatterats utan att man kommit till något beslut. Hela sex gånger hade frågan underställts riksdagens prövning, och varje gång hade riksdagen avslagit förslaget till omorganisation. Motståndarna framhöll även denna gång energiskt sambandet mellan stadsplanerande och fastighetsbildning. Man menade att fastighetsbildningen i stad tjänade helt

andra ändamål än på landet och därför måste bedömas ur synpunkter för vilka en lantmätare i stort sett stod främmande.

Riksdagens beslut blev sedan bifall till propositionen. Den 1 juli 1936 trädde kungörelsen med vissa föreskrifter om mätningstväsendet och fastighetsregisterväsendet i rikets städer i kraft. LMS nybildade stadsbyrå hade sedan i uppdrag att ge rikets städer service och rådgivning.

Mätningstväsendet i de svenska kommunerna

Grunden för det kommunala mätningstväsendet i de svenska städerna var som tidigare framförts 1917 års lag om fastighetsbildning i stad (FBLS). Oftast var det en i kommunens tjänst anställd mätningstman som utförde förrättningar enligt FBLS, som inte bara skulle tillämpas i de svenska städerna utan också i köpingar och vissa samhällen och områden med stadsmässig bebyggelse. I de medelstora och större städerna svarade stadsingenjörskontor under en stadsingenjör för det kommunala mätningst- och fastighetsregisterväsendet. Stadsingenjören var regelmässigt mätningstman och registerförare enligt FBLS. I övriga orter där FBLS skulle tillämpas var det lantmäteriet eller privata konsulter som svarade för behövlig förrättningsverksamhet.

Lantmäteristyrelsen, som enligt 1936 års kungörelse hade överinseende över mätningstväsendet och fastighetsregisterväsendet i rikets städer, fullgjorde denna uppgift huvudsakligen genom service- och rådgivningsverksamhet.

Under 1940- och 1950-talen var det vanligt att stadens mätningst- och fastighetsregisterväsende sammanfördes med byggnadstväsendet till ett kombinerat kommunaltekniskt förvaltningsorgan under en civilingenjör – i regel väg- och vattenbyggare – som chef. Vid ett flertal tillfällen anförde lantmäteristyrelsen synpunkter på vikten av att en mätningstman i en stad hade en självständig och obunden ställning inom staden/kommunen eftersom förrättningsverksamhet var myndighetsutövning och kommunen ibland uppträdde som sakägare.

När byggnadsexplosionen kom under 1960-talet – det s.k. miljonprogrammet startade, dvs. man planerade att bygga 100.000 lägenheter per år under tio år – så kom detta i hög grad att påverka lantmäteriet och dess organisation. Lantmäteriet begärde ökade resurser för att bättre tillmötesgå de ökade kraven från samhället.

När nu politikerna ville satsa stora resurser på att under tio år få bort bostadsbristen i samhället var det naturligtvis utomordentligt nödvändigt att alla agerande hade erforderliga resurser i denna omdanande process. Lantmäteriets medverkan bestod i första hand av att framställa grund- och primärkartor, upprätta nybyggnadskartor och verkställa fastighetsbildningsförrättningar. Om detta inte fungerade så kunde hela byggnadsprocessen förenas. Om t.ex. den byggande inte fick lagfart tillräckligt snabbt på den tomt som inköpts, kunde det få till följd att bostadslånen inte kunde erhållas enligt den upprättade tidsplanen. Trots stora insatser från lantmäteriets personal kunde det uppstå långa väntetider på lantmäteriets service. Därför ansåg sig lantmäteriets ledning inte kunna klara problemet genom intern omorganisation, utan statsmakterna måste ställa ytterligare resurser till lantmäteriets förfogande.

Regering och riksdag gav dock inte lantmäteriet behövliga resurser. Detta medförde att många kommuner byggde upp egna resurser för att klara servicen inom lantmäterisektorn. Man anställde oftast lantmätare som hade arbetat 5-6 år inom lantmäteriet med uppgift att bygga upp ett stadsingenjörskontor inom kommunen. Denna åderlåtning av välutbildade och duktiga lantmätare gjorde lantmäteriet ytterst sårbart. Vidare började konsulterande ingenjörföretag, som anställt lantmätare med mätningssmannakompetens, låta dessa också ta tjänst som "i kommunens tjänst anställd mätningssman". Man kan säga att konsultföretaget i realiteten blev förrättningsorgan enligt FBLS.

Denna resursuppbyggnad inom den kommunala sektorn får ju ses som en nödvändighet, då inte lantmäteriet kunde skaffa erforderliga resurser eller omorganisera sin verksamhet så att man klarade av vissa kommuners krav på snabb och god service. Lantmäteristyrelsen och dess stadsbyrå hade också små resurser för att leda en uppbyggnad av lantmäteriverksamheten i de delar av Sverige där den största byggnadsverksamheten ägde rum. Lantmäteriet satsade som tidigare nämnts stor kraft på att leva upp till de krav som den agrara sektorn ställde. Lantbruksnämndernas behov av service ökade hela tiden, och det fanns nog i lantmäteristyrelsens ledning en farhåga att lantbruksnämnderna själva skulle ta hand om genomförandefrågorna om inte lantmäteriet klarade av servicen inom jord- och skogsbrukssektorn. Detta betecknades som ett stort hot mot det verksamhetsområde som historiskt sett hade varit en av lantmäteriets kärnverksamheter. Denna prioritering medförde

dock att lantmäteriets roll i många kommuner kom att förändras. Man tappade helt enkelt både förtroende och arbetsuppgifter i de kommuner som hade blivit tvungna att bygga upp eller utöka verksamheter inom lantmäteriområdet. Man satsade på landsbygden och tappade tätortsutvecklingen.

Åter till kommunfrågorna. De två stora kommunindelningsreformerna 1952 och 1962 drev också på utvecklingen mot att förstora det kommunala mättningsväsendets verksamhetsområden. Kommunerna stod vid mitten av 1900-talet inför en mängd svårbemästrade frågor. Många små kommuner hade ett för ringa invånarantal och ett för obetydligt skatteunderlag för att kunna bära upp en egen förvaltning som svarade mot tidens fordringar. Vid 1952 års kommunreform minskade antalet kommuner i Sverige därför från 2498 till 1037.

Detta blev dock inte tillräckligt. 1962 kom ett nytt förslag som innebar att antalet kommuner skulle minskas ytterligare. Sammanslagningar skedde gradvis så att vi i mitten av 1970-talet hade 277 kommuner. En sammanläggning av en landskommun med en stad eller köping betecknades i praxis som en ökning av staden eller köpingen (inkorporering). Stora ytor kom därför att bli överförda från landsbygd till stad eller stadssamhälle i och med att de nya stora kommunerna bildades. Med tanke på att vi hade skilda lagar för fastighetsbildning i stad och på landsbygd fick detta stora och bland annat organisatoriska konsekvenser. Denna skillnad i lagtillämpning när det gällde fastighetsbildning ansåg de flesta var olämplig, varför en utredning tillsattes 1954 för att verkställa en total revision av fastighetsbildningslagstiftningen. Utredningen antog benämningen "1954 års fastighetsbildningskommitté".

I samband med kommunindelningsändringarna splittrades organisationsbilden på så sätt att skilda delar av en kommun kunde komma att höra under olika lagar för fastighetsbildning och olika förrättningsorgan. Därvid framträdde en ytterligare komplikation i det att kommunens mättningsman inte alltid hade bemyndigande att handlägga förrättningar för jordbruks- och skogsbruksändamål. Vidare förekom att lantmäteristyrelsen inte ansåg mättningsmannen ha tillräckliga kunskaper och erfarenhet att handlägga ägoutbyten och laga skiften enligt jorddelningslagen. Detta uppfattades ofta negativt av lantmätarna, som kanske tidigare hade tjänstgjort under flera år inom lantmäteriet utan att få sin kompetens ifrågasatt.

Den organisatoriska förbistringen beträffande lantmäteriorganen framträdde i ett dussintal olika kombinationer av statliga och kommunala lantmäteriorgan. Helt klart var att den yttersta orsaken till denna situation var de olika regelsystemen för fastighetsbildning och fastighetsregistrering för städer och samhällen och för landsbygdsområden.

Beträffande det kommunala mätningväsendet under 1950- och 1960-talen så skapades på grund av kommunsammanslagningarna större förutsättningar för de nya stora kommunerna att bygga upp egna lantmäteriorgan. Lantmäteriet hade tidigare alltid varit lite av "allround"-konsult åt de små kommunerna och rönt både uppskattning och tillit i sin serviceroll. När vi fick större kommuner låg det nära till hands att de nya kommunalpolitikerna även ville ha lantmåterifrågorna inom sitt fögderi. När dessutom lantmäteriet i en situation av brist både på personella och ekonomiska resurser prioriterade servicen inom jord- och skogsbrukssektorn var det rätt naturligt att de stora kommunerna mer och mer gled ifrån lantmäteriet. Såsom ovan har beskrivits kännetecknades denna period inom lantmäteriet av ständiga små organisatoriska förändringar som innebar att lantmäteriet fick släppa ifrån sig verksamhetsområden till de nya och större kommunerna. Man kan säga att organisationsförändringarna orsakades av andra förändringar i det svenska samhället – det blev en anpassning av lantmåteriverksamheten till en ny situation.

Utredning om en ny organisation

Det var inte bara inom det rena lantmåteriområdet som det skedde förändringar utan även inom områden som hade viss anknytning till lantmåteriet. Från slutet av 1950-talet och in på 1960-talet pågick ett omfattande utredningsarbete om länsstyrelseorganisationen och hela den regionala samhällsförvaltningen. Utredningen berörde även lantmåteriets ställning i länsförvaltningen. Man kom alltmer fram till att tiden var inne för en allmän översyn av rikets lantmåteriväsen.

Regeringen beslöt den 3 januari 1966 att tillkalla sju sakkunniga under ledning av landshövding Hjalmar Nilsson, Härnösand, med uppgift att utreda fastighetsbildnings- och mätningväsendets framtida organisation i Sverige. Nu startade en period av intensivt utredningsarbete, stort engagemang från de berörda både inom stat och kommun, samt efterföljande parlamentsbe-

handling och riksdagsbeslut, som nog kan betecknas som en av de viktigaste perioderna i lantmäteriets historia.

I direktiven för utredningen erinrades om att organisationen inom lantmäteriområdet var starkt splittrad och om att en utjämning mellan land och stad i fråga om lagstiftning och förvaltning var på gång. En för hela riket gemensam fastighetsbildningslag (FBL) och ett enhetligt system för fastighetsregistrering höll på att tas fram. Reformen av kommunindelningen skapade nya förutsättningar. Samtidigt kunde samhällsutvecklingen väntas ställa ökade krav på kompetens i skilda hänseenden, vilket borde mötas genom samverkan inom organisationen.

De dåvarande arbetsenheterna – statliga liksom kommunala – var ofta för små för att personal och teknisk utrustning skulle kunna utnyttjas effektivt. Kommittén borde därför sträva efter en organisatorisk samordning av verksamheten i sin helhet, med möjligheter till rörlighet och omställning för att möta skilda behov i olika delar av landet. Överväganden om statligt eller kommunalt huvudmannaskap eller en uppdelning mellan dessa måste därvid göras. Utredningsuppdraget omfattade hela lantmäterisektorn. Det berörde sålunda både fastighetsbildning, fastighetsregistrering och den härifrån principiellt fristående mätningstekniska verksamheten.

Efter drygt 3,5 år kunde utredningsgruppen i oktober 1969 överlämna sitt betänkande "Nytt lantmäteri" till regeringen. Huvudmannaskapet för den lokala organisationen blev den helt dominerande frågan inom utredningen. Det skulle visa sig att motsättningarna inom kommittén i fråga om de principiella bedömningarna inte gick att förena eller överbrygga med en kompromiss. Vid den slutliga omröstningen inom kommittén så förordade majoriteten, fyra ledamöter inklusive ordföranden, det helstatliga alternativet, medan minoriteten, tre ledamöter, bl.a. förordade att en kommun skulle få rätt att organisera egen fastighetsbildningsmyndighet. Utredningen (=majoriteten) föreslog därför en statlig organisation för fastighetsbildning och fastighetsregistrering, och såg den från fastighetsbildningen fristående mätungsverksamheten som en kommunal uppgift med skyldighet för det statliga lantmäteriet att ge service inom sistnämnda område åt de kommuner som så önskade. Kommunerna skulle ges möjlighet att medverka med tekniska inslag och annat förberedande arbete i förrättningar. För ledning av

arbetet inom länen skulle ett länsorgan inrättas. Hit skulle också fastighetsregistreringen förläggas.

Minoritetens förslag (reservationen) byggde på principen att staten har ansvaret för fastighetsbildningen på lokal nivå. En kommun skulle emellertid ha rätt att, själv eller i förening med annan kommun, organisera egen fastighetsbildningsmyndighet. Även fastighetsregistreringen skulle en kommun som kunde visa särskilda skäl härför ha möjlighet att ta hand om. Staten skulle då svara för uppgifterna inom de kommuner som saknade egen organisation.

Vidare hävdade de att deras förslag till lösning väl skulle tillgodose de krav på opartiskhet, kompetens och erfarenhet som kunde ställas. Utredningen föreslog också att lantmäteristyrelsen skulle få en styrelse med lekmannainslag, att riket skulle indelas i 88 lantmäteriregioner, att regionkontoren skulle kompletteras med lokalkontor, att specialenheter för verksamhet med jord- och skogsbrukets rationalisering som hittills skulle inrättas nära knutna till länslantmäterikontoren och att genomförandet avsågs ske samtidigt med ikraftträdandet av den nya fastighetsbildningslagen den 1 januari 1972.

I propositionen den 30 oktober 1970 föreslogs riktlinjer för omorganisationen. Förslaget i princippropositionen utgick från vissa grundläggande teser:

Fastighetsbildningslagen skulle ställa ökade krav på samverkan med andra myndigheter, på hög kompetens hos förrättningslantmätaren, på en opartisk ställning för fastighetsbildningsmyndigheten och på förutsättningar för en enhetlig lagtillämpning hos denna. Lantmäteristyrelsen skulle ledas av en lekmannastyrelse.

För att tilltron till myndighetens opartiskhet inte skulle rubbas krävdes att förrättningslantmätaren var anställd i allmän tjänst och att myndigheten var organisatoriskt fristående.

På grund av kommunernas stora motstånd mot förstatligande av deras fastighetsbildningsväsende så kom i propositionen efter uppvaktning av ansvarigt statsråd och överläggningar ett kompromissförslag som delvis innebar ett tillmötesgående av de berörda kommunernas krav.

Mot denna bakgrund tecknades en statlig "grundorganisation" med territoriellt avgränsade enheter, distriktsenheter, och som skulle täcka hela landet. Denna organisation skulle kompletteras

med enheter med funktionellt avgränsade uppgifter. Sådana "specialenheter" kunde inrättas såväl för verksamhet som hängde samman med jord- och skogsbrukets rationalisering och liknande som för insatser för bebyggelseutveckling m.m. inom tätorterna.

Frågan om huvudmannaskapet tonades därför ner i propositionen. Om det var lämpligt att inrätta en specialenhet för tätortsförvaltningar inom en kommun och kommunen önskade vara huvudman skulle detta emellertid medges. Däremot avvisades den framförda tanken att flera kommuner tillsammans skulle kunna svara för uppgiften. I den kommunala modellen förutsattes då att enheten skulle inordnas i den kommunala förvaltningen på ett sådant sätt att opartiskheten inte kunde sättas i fråga. Den kunde sålunda exempelvis inte underordnas kommunstyrelsen eller annat fastighetsförvaltande organ.

Eftersom denna proposition var en principproposition så skulle frågan om var dessa specialenheter skulle inrättas ytterligare utredas. Länsstyrelserna fick därför i uppdrag att i samråd med kommunerna och lantmäteristyrelsen göra upp detaljförslag till lokala lantmäteriorgan.

För länsorganisationen innehöll propositionen den överraskande nyheten att överlantmätaren och länslantmäterikontoret inklusive fastighetsregistreringen – på samma sätt som länsarkitekten och länsarkitektkontoret – skulle införlivas med samhällsplaneringsavdelningen i den nya omorganiserade länsstyrelsen. Ledningen av lantmäteriets lokala organisation skulle dock ankomma på ett fristående organ under överlantmätarens ledning.

Riksdagen följde i principbeslut den 10 december 1970 propositionens förslag.

Genomförandet av 1971-72 års omorganisation

Trots riksdagens principbeslut blev det fortsatta utredningsarbetet svårt. Det skulle bedrivas mycket snabbt. I Sverige fanns över 100 kommuner som hade egen fastighetsbildningsorganisation, och de yrkade alla på att få en motsvarande specialenhet under eget huvudmannaskap, oftast med hela kommunen som verksamhetsområde. Länsstyrelserna som hade fått i uppdrag att leda utredningsarbetet kom fram till att det totalt i landet borde tillskapas ett 40-tal specialenheter. Orsaken till att man prutade på antalet i förhållande till kommunernas önskemål var,

att om man skulle ha tillmötesgått de hundra kommunerna så skulle det statliga lantmäteriet ha fått en organisation som i stort skulle omfatta osammanhängande rester och som inte hade bildat funktionsdugliga enheter. Under utredningsarbetet blev debatten mycket frän och präglad av i vilket läger kontrahenterna hörde hemma.

Kungl. Maj:t utfärdade den 26 februari 1971 en kungörelse om lantmäteridistrikt och specialenheter för fastighetsbildning m m. Riket skulle fr.o.m. den 1 januari 1972 indelas i 87 lantmäteridistrikt. Därtill kom 71 specialenheter, varav 29 för ärenden rörande jord- och skogsbruksrationalisering och 42 för fastighetsbildningsuppgifter rörande utvecklingen av tätbebyggelse – dvs enheter under kommunalt huvudmannaskap. 14 av dessa omfattade hela kommunen, medan resterande 28 kommuner kom att få både en statlig och en kommunal fastighetsbildningsmyndighet.

Oftast skulle då den kommunala enheten ha hand om verksamheten i kommunens huvudtätort, dvs. i de flesta fall en tidigare stad som hade haft ett stadsingenjörskontor, medan resterande del av kommunen skulle ligga under det statliga lantmäteridistriktet på orten. Denna uppdelning av verksamheten var dock inte tillräcklig. Om det förekom förrättningar avseende jord- och skogsbrukets rationalisering inom den kommunala specialenhetens område så skulle dessa förrättningar utföras av den statliga specialenhet som inrättats i länet för just jord- och skogsbrukets rationalisering.

En särskild lag utfärdades för de nya kommunala fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheterna att gälla fr.o.m. 1 januari 1972. I den lagen berördes också den ovan kommenterade frågan om opartiskhet. I lagen underströks att specialenheter under kommunalt huvudmannaskap måste inordnas i den kommunala förvaltningen på sådant sätt att deras opartiskhet inte kunde sättas i fråga.

Med beaktande av tidigare beslutade riktlinjer föreslogs i proposition den 5 mars 1971 att lantmäteristyrelsen skulle organiseras på fem byråer: administrativ byrå, fastighetsbildningsbyrå, värderingsbyrå, registerbyrå, teknisk byrå, jämte en stabsenhet och en utvecklingsenhet.

På länsnivån inordnades överlantmätaren och länslantmäterikontoret i länsstyrelsens planeringsavdelning. Denna omorganisation av lantmäteriets regionala organ och länsstyrelsen trädde i kraft den 1 juli 1971. Detta medförde stora organisatoriska

förändringar för lantmäteriets länskontor. Det blev en märklig förändring. Vi fick således på länsplanet två lantmäteriorgan, det ena benämnt lantmäterienheten och tillhörande länsstyrelsens planeringsavdelning med överlantmätaren som chef, det andra benämnt "Förrättningsorganisationens serviceenhet" sedermera ändrad till "Överlantmätarmyndighet" med överlantmätaren som chef och med arbetsuppgift att leda och ge service åt lantmäteriets lokala organisation inom länet.

Trots den sålunda genomförda klyvningen förblev lantmäteriets länskontor organisatoriskt sammanhållna enheter under överlantmätarens ledning. Personalen kunde oavsett placering ges arbetsuppgifter inom lantmäteriet eller inom länsstyrelsen. Denna omorganisation innebar att totalt 334 tjänstemän fördes över från lantmäteriets länskontor till länsstyrelsernas planeringsavdelningar.

Ett område återstod att omorganisera, nämligen den lokala lantmäteriorganisationen. Ovan har redovisats att det totalt var ca 100 kommuner som bedrev egen fastighetsbildningsverksamhet. Riksdagens beslut blev ju att 42 kommuner skulle få etablera egna kommunala fastighetsbildningsmyndigheter. Vad skulle hända med den förrättningsverksamhet som bedrevs i de resterande 58 kommunerna? Riksdagsbeslutet innebar att staten, dvs. lantmäteriet, skulle överta ansvaret för fastighetsbildningen i dessa kommuner. Detta krävde snabba och rätt så omfattande utredningar. Frågorna var hur mättningsverksamheten skulle organiseras, t.ex. om det var lämpligt att inrätta lokalkontor för lantmäteriets distriktsorganisation hos de kommuner som blivit av med sin fastighetsbildningsmyndighet och inte fått någon motsvarande specialenhet. Dessa utredningar gjordes för det mesta av överlantmätarna i respektive län. Huvudfrågan var ofta i vad mån de kommunala mättningsorganen skulle utföra tekniska arbeten och förbereda förrättningar åt de statliga fastighetsbildningsmyndigheterna.

Det rådde stor tidspress. Överlantmätarna bemyndigades den 14 december 1971 att träffa avtal mellan lantmäteriet och kommun om mätningsteknisk verksamhet och fastighetsbildning samt hur man skulle förfara med personalfrågor i anledning av omorganisationen. Det var ju bråttom eftersom den nya organisationen inom lantmäteriområdet i Sverige skulle börja gälla och fungera från och med årsskiftet 1971/72.

För tillsättningsfrågor i samband med omorganisationen hade inrättats en särskild nämnd, tillsättningsnämnden för lantmäte-

riet, i vilken ingick representanter för statliga och kommunala organ. Vidare ledigförklarades alla tjänster i den nya lantmäteriorganisationen. Överföringen av fastighetsbildningsverksamhet, och i en del fall mätningsverksamhet, från kommunal till statlig huvudman i kommuner som fr.o.m. den 1 januari 1972 ej längre hade egen fastighetsbildningsmyndighet medförde att ett antal befattningshavare inom kommunala förvaltningsorgan måste överföras från kommunal till statlig tjänst. Tillsättningen gjordes i omgångar och pågick in på år 1972.

En av de mest genomgripande och även påfrestande omorganisationer av lantmäteriet var nu genomförd. Man kan nu efteråt konstatera att mycket var positivt med den genomförda omorganisationen. En annan viktig faktor var de stora lagändringar inom fastighetsområdet och fastighetsbildningsområdet som också genomfördes den 1 januari 1972. De av ålder skilda regelsystemen för land och stad hade ersatts av en gemensam fastighetsbildningslag som gav större möjligheter och ansvar åt förrättningsmännen.

Genom en omfattande kursverksamhet och väl utarbetade anvisningar kunde nu tjänstemännen inom både statliga och kommunala fastighetsbildningsmyndigheter börja arbeta på ett mera enhetligt och kreativt sätt för att lösa samhällets krav på rationellt plangenomförande.

Omorganisationer är alltid jobbiga för personalen. Speciellt är de jobbiga om viss personal dessutom blir tvingade att byta huvudman, t.ex. att övergå från att arbeta i en kommun till att börja arbeta i en statlig myndighet. Vad som hände vid 1971/72 års omorganisationer var en bekräftelse på detta. Överflyttad personal hade ofta svårt att smälta in i den nya miljön. Samma konstaterande kunde göras efter de många förändringar som gjordes under 1960-talet, då kommunerna tog över viss personal från lantmäteriet i samband med de organisationsförändringar som följde på kommunsammanslagningarna. Personalen som måste byta till annan huvudman får ofta den känslan att de är inte tillräckligt duktiga för att arbetsgivaren ska anstränga sig för behålla dem kvar.

Man kan nog säga att initiativet till denna stora omorganisation kom från politikerhåll, och därmed från regering och riksdag.

Politikerna kunde konstatera följande: man måste få en rationellare lagstiftning på fastighetsbildningsområdet, lantmäteriverksamheten borde integreras bättre med planeringsverksam-

heten inom ett län, och servicen från statens sida till kommunerna inom fastighetsbildningsområdet fungerade inte så väl. Om dessutom kommunernas uppbyggnad av egna organisationer skulle fortsätta så skulle staten få det mycket svårt att ge behövlig service till resterande små kommuner som inte hade råd att bygga upp egen organisation. En annan sak som politiker tydligt kunde konstatera var att det var nödvändigt att få kunniga och opartiska förrättningsmän som kunde handlägga allt svårare förrättningar i den komplicerade plangenomförandeprocessen.

En annan bidragande faktor till att denna stora omorganisation genomfördes var nog också den strid som hela tiden hade pågått mellan staten och kommunerna om ansvaret för lantmäteriverksamheten i samhället. Det var egentligen inte någon ny strid, utan den hade, som jag tidigare redovisat ovan, pågått hela tiden alltsedan början av 1920-talet. Utöver politiker har aktörerna i denna strid ofta varit lantmätare som på olika grunder kämpat för sin huvudmans intressen.

I betänkandet "Nytt lantmäteri" trodde majoriteten av utredarna att de funnit en lösning på problemet, då de föreslog att själva det juridiska förfarandet i en fastighetsbildningsförrättning skulle handläggas av det statliga lantmäteriet, medan kommunerna om de så önskade skulle få ta ansvar för det mätningstekniska inslaget i förrättningen. Det gick ju inte kommunalpolitikerna med på och vi fick den kompromisslösning som jag redovisat ovan. Detta medförde dock att omorganisationen 1971/72 inte löste alla problem, utan den gamla striden har fortsatt med följd att vi nu 1996 står inför en ny omorganisation. Pendeln kommer nog den här gången mera att svänga åt kommunhåll. Mera därom i slutet på denna promemoria.

Omorganisationen av Lantmäteriet och Kartverket

Bakgrund

Tidigare i denna PM har redovisats innehållet i det betänkande som 1956 års lantmäterikommitté avlämnade år 1959 benämnt "Lantmäteriväsendets och kartverkets organisation". Där behandlade man bl.a. frågan om sammanslagning av de båda verken. Man kom dock fram till att en sammanslagning av verken

skulle ge endast obetydliga organisatoriska fördelar, varför kommittén beslöt att inte föreslå någon sammanslagning. I början av 1970-talet kom dock den gamla frågan att åter bli aktuell.

Under senare delen av 1960-talet kom den statliga kartpolitiken att bli föremål för analyser i ett antal utredningar. 1965 tillsattes USAF – ”Utredningen om statens affärsmässigt bedrivna fotogrammetriska verksamhet” – med uppgift att undersöka förutsättningarna för en samordning av verksamheten. Ett mål skulle därvid vara att koncentrera ifrågavarande verksamhet hos RAK – rikets allmänna kartverk – och SRA – Svenska Reproduktions-AB – till ett organ.

1967 tillsattes kartprisutredningen för att se över prissättningen på allmänna kartor och därmed sammanhängande frågor. Utredningen avlämnade ett delbetänkande hösten 1967 och slutbetänkande i oktober 1970.

1968 framlade RAK en långtidsplan som behandlades av statsmakterna. Efter remiss till många kartanvändare utarbetades sedan Perspektivplan 1970 med förslag på hur den långsiktiga planeringen av den allmänna kartläggningen borde utformas.

CFD – Centralnämnden för fastighetsdata – hade fått i uppgift att såsom ett led i arbetet med att utveckla det nya fastighetsregistret även belysa hur den framtida registerkartan borde utformas och framställas.

Samtliga dessa utredningar remissbehandlades och en stor mängd myndigheter, organisationer och privata företag fick möjlighet att säga sin mening om förslagen i utredningarna. Remissutfallen blev i många avseenden mycket blandade, varför man inte kunde få fram någon enhetlig och samlande syn från remissinstanserna på hur en långsiktig statlig kartpolitik borde utformas.

I syfte att främja effektiviteten inom lantmäteriet blev lantmäteriet programbudgetmyndighet 1967. Detta innebar att verksamheten indelades i program som skulle ge uttryck för vilka uppgifter (mål) lantmäteriet har. De prestationer (tjänster) lantmäteriet tillhandahåller skulle preciseras och redovisas. Kostnadsredovisning infördes.

Inom civildepartementet började man år 1972 att bereda allt det material som framkommit i de fyra utredningarna och remissutfallen. Beredningens huvudsyfte var att behandla frågor om den statliga kartverksamhetens inriktning på sikt och for-

merna för denna verksamhet. Möjligheterna att bättre samordna skilda uppgifter i samband med den statliga kartproduktionen skulle därvid övervägas. En fråga som man särskilt skulle uppmärksamma var möjligheterna om en närmare samordning av kartverkets och lantmäteriets verksamhet.

I maj 1972 presenterades sedan promemorian "Statlig kartverksamhet" som utarbetats inom civildepartementet. I den redovisades vissa utgångspunkter för den statliga kartpolitiken. Man konstaterar att det primära ansvaret för den grundläggande kartläggningen i landet är delat mellan staten och kommunerna. Staten svarar för skalområdena 1:10.000 och mindre skalor, kommunerna för kartläggningen i större skalor än 1:10.000. Kommunerna har för bl.a. den översiktliga planeringen stora intressen i den allmänna kartläggningen, medan staten har intressen i den storskaliga kartläggningen för bl.a. fastighetsbildnings- och fastighetsregistreringsverksamhet.

Man konstaterar vidare att den allmänna kartläggningen nu alltmer går in i ett revideringsskede. Sammantaget så finner man att det inte finns anledning att nu föreslå någon ändring i ansvarsfördelningen i kartverksamheten mellan staten och kommunerna. Vidare framgår det av alla utredningar och remisser att det finns ett nära samband mellan de kartverksamheter som lantmäteriet och RAK bedriver, och att kraven på samordning av dessa verksamheter är stora.

Skäl för sammanslagning av lantmäteriet och rikets allmänna kartverk

I promemorian fann man att det statliga ansvaret för planeringen och samordningen av den grundläggande kartläggningen i huvudsak var delat mellan lantmäteriet och RAK. Därför var det lämpligt att all den planerande och samordnande verksamheten i fråga om grundläggande kartläggning fördes in under en organisation. I remissvaren hade påtalats vikten av att kunna ha direktkontakter mellan kartavnämarna och kartproducenten. Detta skulle tala för att inte bara planeringen utan också den statliga produktionen av kartor förenades i en organisation.

Vid ett samgående skulle möjligheterna till ett rationellt utnyttjande av personal och utrustning öka. Den interna personalutbildningen skulle kunna göras gemensam. Dubbelarbeten med utvecklande av metoder och arbetsteknik, dataprogram m.m. för kartframställningen skulle kunna undvikas. För RAK:s

del skulle tillgång till regionala och lokala lantmäteriorgan underlätta verksamheten med den allmänna kartläggningen. Lokalorgan skulle också kunna utnyttjas för åjourföring av uppgifter på redan framtagna kartor, särskilt beträffande sådana uppgifter om ändringar i fastighetsindelning, vägars sträckning, byggnadsbestånd m.m. som samlas på kartor eller annat sätt regionalt och lokalt. Vidare framfördes att lantmäteriet också skulle vinna fördelar genom att i sin kartverksamhet få utnyttja RAK:s större tekniska utrustning.

Promemorian behandlar ej lantmäteriets fastighetsbildningsverksamhet. Ej heller finns någon analys av konsekvenserna för fastighetsbildningsverksamheten av en sammanslagning av lantmäteristyrelsen och kartverket.

Slutsatsen i promemorian är att skälen för en nära samordning av lantmäteriet och kartverket synes så starka att de båda verken bör föras samman till en organisation benämnd kartmyndigheten

Promemorian remissbehandlades. Den föreslagna sammanslagningen av lantmäteriet och kartverket godtogs av i det närmaste samtliga remissinstanser, bl.a. lantmäteristyrelsen och kartverket.

I statsverkspropositionen 1973 hemställde chefen för civildepartementet att Kungl. Maj:t skulle föreslå riksdagen att "godkänna de i det föregående förordade riktlinjerna för omorganisation av kartverksamheten m.m." 1973 års vårriksdag godkände de föreslagna riktlinjerna för omorganisation och beslöt att den nya organisationen skulle träda i funktion den 1 juli 1974.

Det kan tyckas anmärkningsvärt att ordet lantmäteri ej förekommer i departementschefens hemställan. Ärendet betraktades tydligen som en omorganisation av kartverksamheten. Förslag till detaljorganisation m.m. för centralorganet utarbetades under våren 1973 inom civildepartementet. I arbetsgruppen ingick företrädare för lantmäteristyrelsen och kartverket. Konsulter från Statskonsult AB biträdde utredningsgruppen.

Vägen fram till ett beslut om sammanslagning av lantmäteriet och kartverket kan sägas ha varit lite annorlunda än tidigare organisationsförändringar av lantmäteriet. Vid förändringen den 1 juli 1971, då större delen av länslantmäterikontoren överflyttades till de nya planeringsavdelningarna inom länsstyrelserna, föregicks riksdagsbeslutet av en utredning som remissbehandlades och därefter bereddes i regeringen innan propositio-

nen presenterades. Tillvägagångssättet var likadant vid den stora organisationsförändringen den 1 januari 1972, då den lokala organisationen av lantmäteriverksamheten i Sverige delades upp på statligt och kommunalt huvudmannaskap. De senare besluten omfattades, som jag tidigare har redovisat, av ett mycket stort engagemang av de inblandade parterna, men det blev till slut blev ett politiskt beslut – en kompromisslösning – som egentligen sedan legat fast fram till år 1995.

När det gäller beslutet om sammanslagning av lantmäteristyrelsen och kartverket kan man konstatera att tillvägagångssättet var lite annorlunda. Man hade under slutet av 1960-talet utrett vissa frågor inom kartområdet i fyra helt skilda utredningar, som jag ovan har gett en kort information om. Dessa utredningar hade sedan remissbehandlats var för sig.

Det pågick samtidigt en annan verksamhet när det gällde statliga myndigheter som fanns i Stockholm. År 1969 hade tillsatts en utredning, ”Delegationen för lokalisering av statlig verksamhet” som senare avlämnade ett förslag i betänkandet ”Decentralisering av statlig verksamhet – ett led i regionalpolitiken” innebärande att 27 centrala statliga myndigheter, däribland lantmäteristyrelsen och rikets allmänna kartverk, skulle flyttas ut från stockholmsregionen och fördelas mellan nio olika orter ute i landet. Riksdagen beslöt den 26 maj 1971 att utflyttningarna skulle ske enligt förslaget. Enligt beslutet skulle lantmäteristyrelsen och rikets allmänna kartverk utlokaliseras till Gävle och där få gemensamma lokaler. Denna stora utflyttningsvåg av statliga myndigheter upprörde naturligtvis många anställda i de berörda myndigheterna, inte minst inom LMS och RAK.

Man kan således konstatera att situationen var följande inom lantmäteriområdet i början av 1972:

- Lantmäteriet hade den 1 juli 1971 fått en ny regional organisation, senare benämnd Överlantmätarmyndigheten,
- Lantmäteriet hade den 1 januari 1972 fått en helt ny och omorganiserad lokal organisation
- Fastighetsbildningsmyndigheter samt nya lagar inom fastighetsområdet som förändrade arbetssätt och arbetsinnehåll hade tillkommit,
- Ett riksdagsbeslut förelåg som innebar att lantmäteristyrelsen och rikets allmänna kartverk skulle utlokaliseras till Gävle för att där lokalmässigt samordna sin verksamhet,

– Fyra remissbehandlade utredningar som rörde statliga kartfrågor låg på civildepartementet för vidare åtgärder.

Med detta material samt nyligen fattade beslut som underlag fann sedan regeringen att man via en departementspromemoria kunde få de överväganden och förslag som behövdes för att senare i en proposition föra frågan om bl.a. lantmäteriets framtida organisation till riksdagen för beslut. Man kan nog säga att regeringen handlade mycket pragmatiskt. Det var praktiskt att slå ihop de två myndigheterna som båda skulle utlokaliseras till Gävle och som dessutom i ett tidigare riksdagsbeslut uppmanats att samordna sina verksamheter.

Dessutom påbörjades redan våren 1973 utredningsarbetet med frågan om hur detaljorganisationen för centralorganet skulle utformas, samtidigt som frågan om sammanslagningen av de båda verken processades fram i riksdagen.

Man kan här se en klar och målinriktad linje från politikernas sida. De båda verken skulle utlokaliseras till Gävle. Det var lämpligt att direkt i detta sammanhang slå ihop verksamheterna och bilda en helt ny myndighet – Statens lantmäteriverk. Trots stort motstånd från personalens sida genomdrevs de fattade besluten. Nu, över 20 år efteråt, kan man nog konstatera att det var riktiga beslut som politikerna fattade, och den positiva utveckling som lantmäteriverksamheten i Sverige genomgick efter sammanslagningen ger ju belägg för detta påstående.

Utlokaliseringen till Gävle – en organisationsfråga av stor betydelse

Skälet till att så många statliga verk utlokaliserades från Stockholm var ju att man ville dämpa tillväxten i huvudstaden, och i stället låta vissa andra områden i landet få en ökad expansion. Det låg regionalpolitiska tankar bakom besluten.

Lantmäteristyrelsen hade att överge ämbetslokaler vid Lantmäteribacken där man hade residerat sedan år 1689, medan kartverket måste flytta från ett nybyggt hus i Hässelby som man bara tio år tidigare hade tagit i besittning. Gävle kommun gjorde allt för att det nya utflyttade verket skulle få goda verksamhetsvillkor och för att personalen skulle få bra möjligheter att ordna sina bostadsfrågor.

Även om planeringen av byggnaderna hade påbörjats med målet att de skulle inrymma två olika myndigheter, så kunde

man snart ändra inriktningen på lokalplaneringen för att byggnaderna skulle passa den nya hopslagna myndigheten.

”Det första spadtaget” togs den 16 augusti 1973, och den 12 maj 1975 gick den första flyttbilen från Stockholm till Gävle. Hela den omfattande flyttningen var genomförd den 1 september 1975.

Jag har tidigare nämnt att omlokaliseringen orsakade stor oro bland personalen. Många hade make/maka som ej kunde följa med till Gävle eftersom de inte kunde få arbete där inom den bransch de tillhörde. Därför var det många som sökte annat arbete i Stockholm. Under perioden 1 juli 1974 -1 juli 1975 avgick hela 45 procent av arbetsstyrkan, mot vanligen 10 procent per år. Detta fick naturligtvis stora konsekvenser för den nya myndigheten.

Den största avgången hade skett inom kategorierna ingenjörer och karttekniker. Därför blev det en stor uppgift att så snabbt som möjligt nyrekrytera nyutbildad personal till LMV i Gävle. Vidare blev det nödvändigt att starta utbildningsverksamhet i Gävle. Mycken kompetens hade förlorats på grund av omlokaliseringen, vilket även fick till följd att de erfarna medarbetarna som flyttat med från Stockholm fick beordras att arbeta på övertid i stor omfattning.

Första året i Gävle präglades därför av en produktionsnedgång och uppbyggnad av en ny organisation med stor mängd ny och oerfaren personal. Redan andra året i Gävle hade dock förhållandena blivit bättre, vilket visar att det går att snabbt bemanna en ny organisation om det finns utarbetade planer på hur den nya organisationen ska byggas upp.

Nya Lantmäteriet

Inledning

Den nya myndigheten Statens lantmäteriverk jämte dess regionala och lokala organisation kom under 20 år att få verka och utveckla sin organisation utan större förändringar i de politiskt beslutade grundförutsättningarna för verksamheten. Det blev två decennier med stark expansion av verksamheten och kontinuerlig förnyelse av både den interna organisationen och synen på medinflytande och styrning av verksamheten. Vidare kom perioden att kännetecknas av att lantmäteriet fick en allt vikti-

gare roll i det informationssamhälle som var under uppbyggnad i Sverige.

När Statens lantmäteriverk bildades genom sammanslagning av LMS och RAK den 1 juli 1974 så var det två helt skilda kulturer som skulle förenas och verka tillsammans. Det gällde att snabbt få till stånd en integrering av de olika verksamheterna så att man erhöll de förväntade positiva effekterna av sammanslagningen.

Integrering av den tekniska verksamheten

I propositionen som låg till grund för sammanslagningen framhölls att ett viktigt skäl för sammanslagningen av LMS och RAK var möjligheterna till samordning av de tekniska verksamheterna inom de båda myndigheterna.

I praktiken berörde samordningen också i hög grad lantmäteriets regionala och lokala verksamhet inom de mättnings- och karttekniska områdena, vilket var helt naturligt eftersom huvuddelen av lantmäteriets tekniska arbeten gällde förrättnings- och uppdragsverksamhet i landets alla delar. Genom en integrering – i viss mån också en förstärkning – av de tekniska resurserna strävade man nu att nå bl.a. :

- förbättrad service, särskilt till kommunerna
- ökad möjlighet för organisationens olika delar att åta sig tekniskt kvalificerade arbeten
- vidgat utnyttjande av de allmänna kartorna samt olika följdprodukter till dessa.

För att utreda hur denna integrering inom de tekniska verksamheterna skulle genomföras tillsattes en projektgrupp den 2 juli 1974 – dvs. redan andra dagen som det nya verket formellt existerade. I gruppen, som kom att få benämningen Integreringsgruppen, ingick deltagare från såväl den centrala som de regionala och lokala delarna av organisationen.

Den 10 april 1975 lämnade Integreringsgruppen förslag till åtgärder. I fråga om den lokala och regionala organisationen föreslog Integreringsgruppen att:

- för varje lantmäteridistrikt skulle utses en s.k. karthandläggare,

- inom varje överlantmätarmyndighet skulle finnas en teknisk sektion, med en teknisk länslantmätare som chef,
- landet geografiskt skulle indelas i sex s.k. samverkansområden för de tekniska sektionernas samarbete.

Vidare lämnade gruppen förslag på åtgärder inom LMV som skulle öka integreringen, liksom en investeringsplan för en kraftig upprustning av lantmäteriets instrument- och andra utrustningsresurser på regional och lokal nivå. Slutligen presenterade gruppen ett omfattande utbildningsprogram.

Med Integreringsgruppens rapport som grund beslutade sedan LMV i ett särskilt meddelande, 1975:6, att ange ”föreskrifter, anvisningar och upplysningar” för åtgärder för ökad samordning inom lantmäteriorganisationens mätning- och karttekniska verksamhet.

I oktober 1976 tillsattes en ny arbetsgrupp – nästan identisk med den tidigare Integreringsgruppen – som skulle följa upp integreringens utveckling inom den nya organisationen. Gruppen framförde sina förslag i två rapporter, 1977.12.30 respektive 1978.05.30. Den 1 december 1978 utgav LMV ett andra integreringsmeddelande – 1978:4 – med titeln ”Samordning inom lantmäteriets tekniska verksamhet”. Meddelandet anslöt sig nära till arbetsgruppens förslag och innehöll bl.a. de föreslagna klarläggandena om vilka organisationsenheter som skulle ha ansvaret för att olika integreringsåtgärder genomfördes.

Man kan nog konstatera att den nya lantmäterimyndigheten genom egna initiativ organiserade om verksamheten och fick till stånd en ökad integrering och höjning av både kompetensen och resurserna inom den tekniska verksamheten. Detta var helt nödvändigt eftersom det i samhället fanns ett stort behov av kvalificerad teknisk service inom kartområdet. Nya Lantmäteriet kunde nu efter interna organisationsförändringar stå till tjänst med önskad service. Detta är återigen ett exempel på att organisationsförändringar kan ske inom en förvaltning när en verksamhetsledning anser sig ha befogenhet och skyldighet att besluta om förändringar, och trycket på förändringar från kunderna/sakägarna dessutom motiverar att myndigheten blir mer kundanpassad.

PersonalPolitiskaProgrammet

Personalpolitiken vid lantmäteriet och kartverket präglades vid tiden för sammanslagningen av ett synnerligen auktoritärt ledarskap. Allting skulle komma uppifrån och något medinflytande från personalen fanns knappast. Därför fann den nya verksledningen snabbt att man måste försöka få till stånd en utveckling mot en mer modern personalpolitik där personalens inflytande stärktes. Personalutveckling och personalutbildning var andra frågor som måste tacklas på ett nytt sätt.

En attitydundersökning verkställdes på alla regionala och lokala myndigheter. Denna visade att det fanns ett stort missnöje med det införda tidredovisningssystemet samt att det fanns stora behov av förändringar inom områdena information och arbetsfördelning.

Våren 1975 startade arbetet med PersonalPolitiskaProgrammet – PPP – inom det nya Lantmäteriet. Följande sju områden skulle på samtliga arbetsplatser diskuteras och penetreras: Information, samverkan och medinflytande, personalplanering, fysisk arbetsmiljö, företagshälsovård samt tidredovisning.

Som en direkt följd av det personalpolitiska programmet samt den nya medbestämmandelagen utvecklades nya samarbetsavtal som inte minst stärkte de fackliga organisationernas och personalens ställning.

Under åren 1975 - 1977 utvecklades förhållandet mellan arbetsgivare och personal mot ett betydligt mognare och öppnare förhållande. Det auktoritära synsättet fick ge vika för dialogen, där det togs och gavs från båda sidor med bibehållen respekt för varandras bevekelsegrunder.

Man kan nog konstatera att den nya anda som rådde inom det omorganiserade lantmäteriet gav förutsättningar för införande av nya tankar inom det personalpolitiska området. På grund av sammanslagningen av LMS och RAK blev personalen och de nya yngre cheferna mer förändringsbenägna, vilket gjorde det möjligt att snabbare få in det nya MBL-tänkandet i organisationen.

Uppdragsverksamhetens utveckling 1974 - 1995.

På grund av sammanslagningen av LMS och RAK samt de ökade satsningar som direkt gjordes inom det tekniska området, som redovisats ovan, skapades helt nya förutsättningar att

utnyttja organisationens kunnande och utrustning för att göra uppdrag på beställning. Uppdragsverksamheten har därför under perioden 1974 - 1995 haft en mycket positiv och spännande utveckling.

Direkt efter sammanslagningen ökade omfattningen av uppdragsverksamheten: Antalet årsarbetskrafter som arbetade med uppdrag ökade från 340 1973/74 till 420 1974/75. Huvudskälet till ökningen var den nya tekniska organisation som tillskapats vid överlantmätarmyndigheterna och som ovan redogjorts för under avsnittet om ökad integrering inom det tekniska området.

Den inledda ökningen fortsatte sedan i rask takt under i princip hela perioden med några språng uppåt under de år som förberedelsearbeten för allmän fastighetstaxering gjordes på uppdrag av Riksskatteverket. Under slutet av 1970-talet kom uppdragsverksamheten att öka med ca 15 procent per år. Antalet årsarbetare fördubblades i relation till antalet 1974/75. Under första delen av 80-talet planade den tidigare snabba ökningen ut något, främst beroende på konjunktur nedgången. Toppen nåddes under de första åren av nittio-talet. Därefter har bl.a. det kraftigt minskade byggandet inneburit en viss nedgång.

Omsättningen har ökat mycket kraftigt under perioden från cirka 40 mkr 1974/75 till ca 500 mkr 1994/95 mätt i löpande priser, eller, annorlunda uttryckt, 13 gånger utfallet budgetåret 1974/75.

Den kraftiga ökningen kan jämföras med att utfallet för förrättningsverksamheten ökat 7 gånger under samma period. På motsvarande sätt har tilldelade anslag ökat 7 gånger. En annan jämförelse kan vara att konsumentprisindex ökat 4,6 gånger under samma period.

Den kraftiga expansionen bör ses mot bakgrund av statsmakternas allmänna styrning mot en effektivisering och större kostnadsmedvetenhet i statsförvaltningen. Inom lantmäteriet infördes en alltmer "företagsliknande" kultur. Denna förändring kommer jag längre fram i min promemoria att redogöra för.

De produkter som lantmäteriet hade i sin uppdragsverksamhet var till mycket stor del avsedda som underlag för den "offentliga sektorns" planeringsverksamhet. De största kunderna var kommuner, statliga myndigheter och affärsdrivande verk med planeringsansvar i någon form, som t.ex. Naturvårdsverket, Vägverket, Banverket, Vattenfall, Televerket och Riksskat-

teverket. Hit kan i en vid tolkning även inräknas den mycket betydelsefulla kunden Försvarsmakten. Större skogsbolag har också tillhört de viktiga kunderna. Totalt rörde det sig om cirka 1 500 återkommande kunder och därutöver ett stort antal engångskunder.

Fastighetsvärdering utvecklades under perioden från att ha en mycket ringa omfattning till att bli en mycket omfattande verksamhet. Metodutveckling i kombination med erfarenheter från den allmänna fastighetstaxeringen utgjorde en bra grund. Verksamheten växte kontinuerligt. Man fann snart att det var nödvändigt att avskilja verksamheten p g a svårigheten att förena en omfattande fastighetsekonomisk uppdragsverksamhet med en förstärkning av myndighetsprofilen. Verksamheten övergick därför till ett eget statsägt bolag, SVEFA, sommaren 1995. Då kom över 100 personer att lämna Lantmäteriet för att arbeta i det nya bolaget.

Totalt omfattade Lantmäteriets produktförteckning över 1000 olika produkter inom uppdragsverksamheten.

En övergång från ett produktionsinriktat till ett marknadsinriktat synsätt inleddes på ett tidigt stadium. En ändring av den interna kulturen ledde till en något mer kundorienterad inställning. Det vore dock fel att påstå att denna process helt lyckats. Även periodens sista del präglades mer av visst "myndighetstänkande" än av att tillgodose kundens behov i första hand, trots att bl.a. en särskild marknadsavdelning verkat under några år för att ändra attityder m.m.

Lantmäteriverket blev den utan jämförelse största konsulten inom sitt område totalt sett. Däremot dominerade Lantmäteriet inte marknaden mer än inom några få områden. Konkurrensen var – och är – hård på de enskilda delmarknaderna. För att utöka sitt utbud och skaffa än bättre kompetens förvärvade lantmäteriverket ett antal företag av lämplig karaktär.

Först i raden kom LIBER kartor. LIBER hade under många år haft monopol på att utföra följdproduktion från de allmänna kartorna i samband med att de också hade statens uppdrag att förlägga de allmänna kartorna. När monopolet upphörde visade det sig att LIBER-koncernen var villig att avyttra verksamheten, bl.a. eftersom den inte gett tillräckligt ekonomiskt resultat. 1983 togs verksamheten över av lantmäteriverket. Kartförlaget med cirka 30 000 artiklar (olika kartor) flyttades till Gävle. Redan från början lyckades den nya ledningen och personalen (som delvis togs över från LIBER) driva verksamheten med

full kostnadstäckning. Därefter har resultatenheten, som numera kallas KartCentrum, successivt ökat omfattningen av verksamheten.

1987 inköptes Allmänna ingenjörbyråns verksamhet Kartteknik i Norrköping. Den omfattade dels flygfotografering och dels fotogrammetri.

Senare köptes också Gavelingruppen i Umeå. Den arbetade med fotogrammetri för storskaliga kartor men också med fotogrammetri för speciella ändamål inom gruvbranschen. Avenagruppen var ett annat mindre företag som togs över. De arbetade med storskaliga kartor framställda med mycket modern teknologi.

I utvecklingen av uppdragsverksamheten har utlandsverksamheten spelat en betydande roll, inte minst som väckarklocka och påtryckare i den svenska verksamheten. Från starten av Swedsurvey år 1979 utvecklades verksamheten så bra att den i slutet av perioden omorganiserades till ett bolag, Swedsurvey AB, för marknadsföring och försäljning av lantmäteriets tjänster utomlands.

Från att ha haft en omsättning på ca 10 mkr/år i början av 80-talet hade bolaget vid periodens slut ökat omsättningen till ca 100 mkr/år. I första hand verkar bolaget i Östeuropa med den stora uppgiften att inom fastighetsområdet hjälpa till att bilda fastigheter samt bygga upp ett fungerande fastighetsregister. Bolaget har vidare alltsedan starten varit verksam i u-länder med bl.a. kartläggning.

Lantmäteriets satsningar på en ökad uppdragsverksamhet grundades på ett policydokument som redovisades till och godkändes av regeringen 1982. I budgetpropositionen 1982/83:100, bil 13, konstaterar föredragande statsråd att

”Lantmäteriverkets förslag till riktlinjer för uppdragsverksamheten inom landet innebär att de regler som statsmakterna har ställt upp för verksamheten förtydligas utan att ändras. Något särskilt ställningstagande från statsmakterna krävs således inte.”

Under senare år har verksamheten kritiserats från konkurrenssynpunkt, bl.a. i riksdagsmotioner. Jag ser därför positivt på de förtydliganden som lantmäteriverket redovisar och som bl.a. innebär att ökade krav ställs på att organisationens olika delar var för sig ska uppnå ekonomisk balans i verksamheten.

Av redogörelsen ovan framgår att antalet årsarbetskrafter inom uppdragssektorn fördubblats under perioden, medan omsättningen i löpande priser ökat hela 13 gånger. Detta var en utveckling som ingen hade räknat med. I slutet av perioden omfattade lantmäteriets budget ca 1 500 mkr, fördelade i grova drag så att 1/3 föll på vardera avgiftsfinansierad myndighetsutövning (fastighetsbildning), uppdragsverksamhet och anslag. Detta gjorde det nödvändigt att ägna rollfrågan särskild uppmärksamhet. Resultatet blev att Lantmäteriet skulle värna om sin myndighetsroll men ha en aktiv inriktning mot kunderna. Man skulle utföra tjänster och ta betalt för dem som ett vanligt privat företag. Däremot styrdes verksamheten av de regler som gäller för en myndighet, bl.a. oväld, objektivitet, insyn i verksamheten, noggrann kontroll av produkter m.m.

Fastighetsbildning och fastighetsregistrering

Lantmäteriet har under århundraden haft som en av sina huvuduppgifter att handha fastighetsbildningsverksamheten på landsbygden och i mindre tätorter och städer. Fastighetsbildning, fastighetsregistrering, inskrivningsverksamhet och fastighetsdatasystem är alla viktiga verksamheter för att kunna underhålla och utveckla fastighetsindelningen som en grund för dels samhällets redovisning av äganderätten till mark, dels samhällets styrning av markanvändningen. Att verksamheterna bedrivs rationellt och ändamålsenligt och med iakttagande av höga krav på rättssäkerhet och enhetlighet över landet är en förutsättning för att fastighetsindelningen ska fungera som en del av samhällets grundläggande infrastruktur. Verksamheten är därför av starkt statligt intresse.

Ett väl fungerande fastighetsindelningssystem är av grundläggande betydelse för många samhällsfunktioner. Som exempel kan nämnas fysisk planering, markanvändning, fastighetsomsättning, kreditmarknaden med fastigheter som pant, fastighetstaxering och fastighetsbeskattning, folkbokföring och statistik. De samlade kostnaderna för dessa verksamheter fördelas i dag främst på staten, kommunerna och fastighetsägarna.

Samhällets behov av mark för olika ändamål, bostäder, anläggningar kan tillgodoses på tre olika sätt – genom avtal, genom domstolsförfarande eller genom förrättningsförfarande. I många avseenden är förrättningsförfarandet det mest ändamålsenliga för hantering av markägarinformation, mark- och

rättighetsåtkomst, värdering, förhandling, medling och ersättning. I praktiken väljer dock parterna i hög grad att lösa markåtkomst- och ersättningsfrågorna själva genom avtal innan förrättning söks.

Ett effektivt förfarande för att lösa markåtkomst och ersättningsfrågor kännetecknas inte enbart av enkelhet, snabbhet och låga kostnader. Det är också i väsentlig grad en fråga om rätts-säkerhet för och likabehandling av de enskilda markägarna. Dessa omständigheter ställer särskilda krav på förfarandet, vilket är beaktat i fastighetsbildningslagstiftningen.

Fastighetsbildningsförrättningar handläggs av fastighetsbildningsmyndigheten (FBM) enligt, i första hand, fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen. Den principiella uppläggningsen av förrättningar är densamma i de tre lagarna.

Förrättningsförfarandet bygger på att en förrättningslantmätare handhar ärendet efter ansökan från den som önskar få en åtgärd genomförd, t.ex. överföring av ett markområde från en fastighet till en annan eller uttag av ledningsrätt. Förrättningslantmätaren har utredningsplikt och måste hålla överläggningar eller sammanträden med berörda sakägare under ärendets handläggning. När ärendet är färdigutrett prövar förrättningslantmätaren framställda yrkanden och eventuella överenskommelser mot lagstiftningens materiella regler och fattar beslut. Förrättningslantmätaren beslutar om tillträdestidpunkt, ersättningar m.m. Förrättningsbeslutet kan överklagas till fastighetsdomstol och vidare till hovrätt och Högsta domstolen. Kommunalt medgivande kan i vissa lägen krävas till förrättningsåtgärden. Föreligger antagen detaljplan måste åtgärden överensstämma med vad som anges i planen. Det medför att ett administrativt beslut utgör en förutsättning för förrättningen.

Fastighetsbildning är en åtgärd genom vilken fastighetsindelningen ändras eller servitut bildas, ändras eller upphävs. Fastighetsbildning sker såsom fastighetsreglering, om den avser ombildning av fastigheter, och såsom avstyckning, klyvning eller sammanläggning, om den avser nybildning av fastighet. Genom fastighetsbestämning avgörs frågor om beskaffenheten av gällande fastighetsindelning samt frågor rörande beståndet eller omfånget av ledningsrätt eller vissa servitut.

Fastighetsbildningsverksamheten omsatte ca 422 miljoner under budgetåret 1994/95. Statliga fastighetsbildningsmyndigheter (SFBM) svarade för 370 mkr och kommunala (KFBM) för om-

kring 52 mkr. Av omsättningen svarade sakägarnas avgifter för 406 mkr. Återstoden, 16,2 mkr. tillfördes verksamheten i form av anslag för nedsättning av sakägarnas avgifter. Under budgetåret 1994/95 avslutade SFBM ca 14 600 och KFBM 3 200 förrättningsåtgärder.

Antalet sökta förrättningar minskade under perioden 1972-1985 med ca 45 procent. Från budgetåret 1986/87 ökade antalet sökta förrättningar. Under 90-talets första år minskade åter efterfrågan. Antalet nybildade fastigheter per år har minskat väsentligt under perioden. Under budgetåret 1972/73 nybildades ca 70 000 fastigheter. Motsvarande antal var budgetåret 1994/95 ca 12 800. Av dessa handlades ca 10 400 av SFBM och ca 2 400 av KFBM.

Samarbetsavtal mellan lantmäteriet och kommuner

Till lantmäteriverksamhet räknas bl.a. sådan kommunal mätning, beräkning och kartframställning (MBK-verksamhet) som utförs delvis utan samband med fastighetsbildningen. Många kommuner som inte har egen fastighetsbildningsmyndighet har särskilda mätningskontor som utför MBK-verksamheten. Ungefär hälften av landets kommuner, främst de små och medelstora, saknar dock helt egen mätningsorganisation.

På grund av det delade verksamhetsansvaret mellan stat och kommun och de faktiska skillnaderna mellan kommunerna vad avser lokal lantmäteriverksamhet finns ofta ett behov av att reglera samarbetet mellan enskilda kommuner och det statliga lantmäteriet. Samarbetsavtal finns därför mellan det statliga lantmäteriet och kommuner enligt två olika huvudalternativ. Dessa benämns normalavtal A respektive C. Normalavtalen har utformats i samarbete mellan LMV och Svenska Kommunförbundet.

A-avtal, som är den vanligast förekommande avtalstypen, innebär att det statliga lantmäteriet svarar för delar av eller hela den fristående mätningsverksamheten och oftast också annan fastighetsrättslig och fastighetsekonomisk service i kommunen. A-avtal tecknas i allmänhet med kommuner där kommunal mätningsorganisation saknas. Ca 120 kommuner i dag har A-avtal.

C-avtal innebär att den kommunala mätningsorganisationen medverkar med förrättningsförberedelser, t.ex. mätningsteknis-

ka moment i den statliga förrättningsverksamheten. Ett sjuttioal kommuner har C-avtal.

Fastighetsregistreringen är en statlig angelägenhet med möjlighet till kommunalt huvudmannaskap. Statliga fastighetsregistermyndigheter (SFRM) ingick den 1 juli 1990 i det statliga lantmäteriets organisation. Registreringsverksamheten, som den 1 juli 1971 fördes över från lantmäteriet till länsstyrelsernas nybildade planeringsavdelningar, hade nu återvänt till lantmäteriet. Verksamheten sköts sedan den 1 januari 1996 av en lantmäterimyndighet i varje län.

Till fastighetsregistret hör en registerkarta som ska föras i omedelbar anslutning till registret. Denna karta förs för närvarande i stor utsträckning fortfarande analogt. ADB-stöd vid produktion och åjourhållning blir dock mer och mer vanligt. Formell digital registerkarta förs för närvarande endast i ett fall efter särskilt medgivande från LMV.

Frågan om ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i Sverige lade regeringen fram i en proposition den 12 oktober 1995. Förslagen innebar att detta ansvar liksom hittills i princip ska vila på staten. En kommun ska dock, efter särskild ansökan och om vissa krav är uppfyllda, kunna få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag. I slutet av denna promemoria redovisas mera i detalj hur denna stora omorganisationsfråga utretts, behandlats samt beslutats.

1980 års lantmäteritaxeutredning

I inledningen av avsnittet "Nya Lantmäteriet" skrev jag att Lantmäteriet efter sammanslagningen fick "verka och utveckla sin organisation utan alltför stor påverkan från politiker". Dock förekom i början av 1980-talet två av regeringen initierade utredningar som berörde Lantmäteriets verksamhet. Den ena berörde lantmäteritaxan och den andra lantmäteriverksamheten och dess lokala organisation. Jag vill i detta sammanhang ge ett kort referat av de två utredningarna.

Genom beslut den 30 april 1980 bemyndigade regeringen statsrådet Danell att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över lantmäteritaxan. Utredningsman blev generaldirektören Carl Olof Ternryd. Utredningen antog namnet "1980 års lantmäteritaxeutredning". I november 1982 överlämnade utredningen till regeringen sitt betänkande "Ny lantmäteritaxa".

Den då gällande taxan hade trätt i tillämpning den 1 januari 1972.

Bland grunderna för lantmäteritaxan märks att taxeintäkterna i princip ska täcka statens kostnader för lantmäteriets förrättningsverksamhet. Vidare ska avgifterna i möjligaste mån anpassas till berörda fastigheters nytta av åtgärderna (nyttoprincipen). Någon övervältring av kostnader mellan olika sektorer ska dock ej ske.

Kritik hade i olika sammanhang framförts mot lantmäteritaxan, bl.a. mot att den höjts mer än vad som motsvarar kostnadsutvecklingen i samhället i övrigt, samt att den ansetts krånglig och svår att tillämpa.

Utredningen föreslog att regeringen borde överlåta till LMV och till kommun med kommunal FBM att, inom den ram grunderna medger, besluta om taxa och avgifter. Vidare föreslogs att tidersättningar borde förekomma mer än tidigare, samt att det skulle öppnas möjligheter att träffa överenskommelse mellan FBM och sökanden om ersättningen under bestämda förutsättningar. Slutligen föreslogs att möjligheterna för enskilda sakägare med svag ekonomi att få statsbidrag till förrättningskostnader borde upphöra.

Regeringen tog till sig förslagen, utom det som gällde att den skulle överlåta beslutanderätten om taxan på LMV och kommun med kommunal FBM. Man kan här se ett principiellt ställningstagande från regeringens sida att rätten för en myndighet att själv få besluta om avgifter för sin myndighetsutövning inte kan accepteras.

Lantmäteri på lokal nivå

Såsom tidigare har redovisats fattade riksdagen år 1970 ett principbeslut om lantmäteriverksamhetens organisation. Beslutet innebar en kompromiss mellan staten och kommunerna när det gällde huvudmannaskapet för lantmäteriverksamheten. Den lokala lantmäteriorganisationen sattes vid flera tillfällen i fråga under den senare delen av 1970-talet. Det gällde i första hand fördelning av arbetsuppgifterna mellan staten och kommunerna. Önskemål hade framförts från ett 20-tal kommuner att få inrätta eller utvidga fastighetsbildningsmyndighet under kommunalt huvudmannaskap.

Samtidigt hade under 1970-talet medelstora och mindre kommuner i ökad utsträckning anlitat det statliga lantmäteriet

för uppgifter inom lantmäteriområdet. Avtal om sådant samarbete fanns 1980 för ca 125 kommuner.

Efter det att regeringen erhållit ett flertal skrivelser från Kommunförbundet med krav på en översyn av den lokala lantmäteriverksamheten, samt sedan lantmäteriverksamhetens organisation blivit föremål för viss behandling i riksdagen vid tre tillfällen, beslöt regeringen 1980-04-30 att tillkalla en särskild utredare. Denne skulle "kartlägga rådande förutsättningar för verksamheten i stort och att belysa vissa förändringar som kan förutses inträffa för den under 1980-talet".

Lantmäteriutredningen, LU 80, publicerade två betänkanden: "Den lokala lantmäteriorganisationen" (Ds Bo 1982:1) och "Lantmäteriverksamheten och dess lokala organisation" (Ds Bo 1983:3).

LU 80 sammanställde under åtta punkter det resultat som utredningen kommit fram till när det gällde de mera direkta erfarenheterna av den organisationslösning som gällde vid tidpunkten för utredningens arbete. I det följande redovisas kortfattat de punkter som fortfarande kan anses ha aktualitet.

- Det delade huvudmannskapet för fastighetsbildningen fungerade inte fullt ut med den funktionella samverkan mellan statliga och kommunala enheter som var avsedd. Vidare präglades situationen av att intresset av att ordna verksamheten på ett sätt i en kommun vägdes mot möjligheterna att ordna verksamheten på lämpligt sätt i omkringliggande kommuner.
- Liknande problem med intresseavvägningar och samverkansförhållanden fanns i C-avtalskommunerna.
- Satsning på MBK-verksamhet hade medfört en del nya frågeställningar och accentuerat motsättningarna centralt mellan företrädarna för statligt och kommunalt lantmäteri.
- Vad avsåg fastighetsbildningsområdet betonade lantmäteriverket i långt högre grad än kommunförbundet verksamhetens judiciella karaktär med krav bl.a. på relativt stort verksamhetsunderlag för förrättningslantmätarna. Från den kommunala sidan ansåg man att möjligheterna att kunna integrera fastighetsbildningen i en kommunal organisation var en viktigare fråga.
- Regler om att fastighetsregistermyndigheten ska vara organisatoriskt skild från fastighetsbildningsmyndigheten ansågs inte nödvändiga.

– Den statliga organisationen uppträdde dels som myndighet, dels som uppdragstagare. Detta var inte problemfritt. Särskild kritik riktades mot att organisationen i olika egenskaper kunde delta i hela kedjan av åtgärder, från programskrivning och anbudsinfordran till kontroll av arbeten, när det gällde mätningsarbeten som upphandlades.

Omorganisationer vid LMV

1982 tog generaldirektören vid LMV initiativ till en utredning som skulle belysa LMV:s behov av resurser för strategisk planering, externa kontakter, försäljningsverksamhet och viss teknisk utvecklingsverksamhet. Efter ett antal månaders utredning beslöts att en intern omorganisation skulle verkställas. Därvid skapades en särskild stabsavdelning – Planeringssekretariatet – och Kartavdelningen och Produktionsavdelningen omorganiserades. Denna omorganisation kan nog ses som en praktisk tillämpning av hur en snabb ökning av verksamheten vid en myndighet även kräver förändring av organisationen. Vad man kan konstatera i detta fall var att myndigheten kraftfullt själv tog initiativ till analys av situationen samt därefter genomförde en omorganisation som även sanktionerades av det egna departementet.

Senare gjordes ytterligare smärre interna omorganisationer som innebar att administrativa avdelningen omorganiserades och att en marknadsavdelning bildades. Dessa förändringar hade svårt att erhålla regeringens stöd i form av en ändrad lanrmäteriinstruktion. Det är intressant att konstatera att av myndigheten själv initierade förändringar inte till alla delar alltid vann gehör hos vederbörande departement.

Kartpolitik

I de anslagsframställningar LMV lämnade åren 1975 - 1979 förde verket en principiell diskussion om lantmäteriets befattning med allmän landskapsinformation. Vissa förslag till framtida inriktning av lantmäteriets produktion lades också fram. En bakgrund till detta var att den mycket långsiktigt och konsekvent planerade förstagångsframställningen av huvudprodukterna – den ekonomiska kartan och den topografiska kartan – stod inför sitt slutförande. Till bakgrunden hörde även bildandet av lantmäteriverket 1974 och en förestående uppordning av

ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan LMV och Liber Grafiska AB.

1978 tillsatte regeringen en särskild utredare som skulle studera vilka åtgärder som kunde behövas för att effektivisera arbetsformer och organisation för insamling och bearbetning av landskapsinformation. Direktiven för denna utredning, Linfo-utredningen, kom att ligga ganska väl i linje med vad LMV självt hade anfört om en framtida svensk kartpolitik.

Linfo-utredningens förslag redovisades i oktober 1981 i betänkandet "Landskapsinformation under 1980-talet" (SOU 1981:73). Utredningen hade bland sina direktiv att förslag inte fick innebära ökade utgifter i statsbudgeten. Utredningen föreslog att samhället via LMV skulle svara för framställningen av vissa basprodukter (allmän landskapsinformation).

Utredningen föreslog att den allmänna landskapsinformationen skulle kunna utnyttjas endera självständigt eller som underlag för följdproduktion. Utredningen tänkte sig ett system med permanenta följdprodukter, som skulle framställas genom avtal mellan LMV eller annat statligt producentorgan och en eller flera grupper av användare.

Remissyttranden (1982) över utredningen visade att stödet bland kartanvändare var stort för en fortsatt hög takt i allmän kartläggning. Förslagen om t.ex. en begränsning av verksamheten till ett basutbud accepterades inte bland remissinstanserna i allmänhet. Hösten 1982 lämnade LMV till regeringen en stomme till en långsiktig plan för arbetena med kartor och annan landskapsinformation. LMV begärde också att få i uppdrag att fullfölja arbetet med en långsiktig plan. Regeringen lämnade ett sådant uppdrag till LMV i februari 1983, och i juni lämnade LMV rapporten "Kartpolitik 85, Lantmäteriverkets förslag till verksamhet åren 1985 - 1994".

Enligt uppdraget skulle alternativa ambitionsnivåer redovisas, och planeringen skulle ske i samråd med de myndigheter och organ som var företrädare i kartrådet. LMV menade att man inte kunde grunda verksamheten på uppfattningen att kartförsörjningen skulle bli godtagbar genom revideringar av de nyligen slutförda kartserierna. Åren 1979 -80 hade alla kartblad givits ut av den topografiska kartserien och översiktskartan, vilka därmed var rikstäckande. På samma vis hade 1978 den ekonomiska kartan uppnått den avsedda täckningen av landet. Under 1970-talet hade de statliga anslagen minskat i stort sett årligen.

”Kartpolitik 85” var en bred analys av kartläggningen, behoven av landskapsinformation inom olika sektorer och den tekniska utvecklingen, och den gav förslag till inriktning för olika produktområden. En nyhet för tioårsperioden 1985 - 94 var att databaser och digitala kartor skulle komma in som produktområden. LMV hade påbörjat uppbyggnaden av en rikstäckande höjddatabas. En digital Sverigekarta och digitala länskartor behövdes t.ex. inom samhällsplaneringen.

Över huvud taget pågick i början av 1980-talet en omställning till nya produkter och nya tekniska förutsättningar. Ett bra utgångsmaterial för ”Kartpolitik 85” var även att LMV något år tidigare lagt om de allmänna kartorna till fyra huvudserier med nya namn.

Syftet med ”Kartpolitik 85” var att med en grundlig beskrivning av behov, teknik och ekonomiska förhållanden lägga grunden för en stabil verksamhet över en flerårsperiod. Liknande genomgångar hade skett tidigare. Bl.a. hade ekonomiska kartan framställts enligt ett långsiktprogram, och tioåriga tids horisonter hade också använts för verksamheten på 1960- och 1970-talen.

Omräknat för en tioårsperiod innebar de år 1993 aktuella anslagen ett belopp av drygt 1 miljard kronor. LMV lämnade ett huvudalternativ ca 20 procent över denna nivå och ett utökad alternativ för ytterligare ca 15 procent.

LMV:s utredning 1983 innebar en betydande vändpunkt i synen på engagemanget för landskapsinformation. I samrådet med kartråds-kretsen framkom att nyttoeffekterna av landskapsinformation var mycket stora inom olika sektorer. Helt nya produktområden beslutades, som omdrevet från 13 200 meter, vegetationskarteringen och Blå kartan, samt de begynnande inslagen av digital teknik i form av bl.a. höjddatabas och digital Sverigekarta. Riksdagen godkände inriktningen och den avsevärt höjda anslagsnivån enligt LMV:s huvudalternativ. Genom detta beslut fick verksamheten en av statsmakterna godkänd inriktning för 1980-talet, som därmed blev ett uppbyggnadskede för dels det nya kartsortimentet, dels den nya datorstödda och digitala tekniken.

Detta riksdagsbeslut blev ett av de mest positiva beslut som fattades under den nu redovisade aktuella perioden. Beslutet fick klart positiva organisatoriska konsekvenser. LMV kunde för en tioårsperiod bygga upp en organisation för produktion

av landskapsinformation i enligt med riksdagens tioåriga beställning.

Lednings- och styrningsfrågor

Lantmäteriet genomgick under åren 1974 -95 stora förändringar. Det gällde bl.a. sättet att leda organisationen och dess relation till marknaden.

Såsom tidigare har framförts i denna promemoria låg på 1960-talet ansvar och befogenheter koncentrerade högt upp i hierarkin. Detaljstyrning skedde ofta genom direkt ordergivning till enskilda tjänstemän.

Jag minns personligen hur det gick till när jag 1962 uppmanades att flytta från min stationeringsort Norrtälje för att nästa vecka börja arbeta på lantmäteristyrelsen i Stockholm. All personalhantering skedde i realiteten från LMS i Stockholm. Överlantmätarna hade egentligen ingen personalledande roll inom sitt län utan var mer av slutliga granskare av gjorda förrettningar. Sedan dess har organisationen vuxit och förändrats.

Styrmekanismerna för denna större organisation förändrades. Från detaljstyrning övergick vi stegvis till mål- och resultatstyrning (1981) i kombination med långtgående delegering och decentralisering. Det innebar att hela organisationen arbetade med gemensamma mål i sikte. Vägen att ta sig dit bestämdes av varje resultatansvarig, dvs av de 24 överlantmätarna i respektive län samt av de fem avdelningscheferna vid LMV i Gävle.

Resultatstyrningen innebar också att en viss verksamhet skulle leverera ett visst täckningsbidrag till den totala verksamheten. Den resultatansvarige skulle se till att resultatet nåddes men var fri att – med vissa begränsningar – forma verksamheten.

Måldiskussion

Flyttningen till Gävle innebar en del påfrestningar, samtidigt som sammansmältningen av LMS och RAK skulle ske. Men här skapades också förutsättningarna för det nya Lantmäteriet, med det gamla lantmäteriets vitt förgrenade organisation och kartverkets högteknologiska verksamhet. Det visade sig vara en bra kombination som omfattade plangenomförande och landskapsinformation. Samspelet mellan dessa delar ökade i samhället och vår lantmäteriorganisation blev mycket väl lämpad att arbeta med aktuella problem i samhället.

För att få hela denna organisation att arbeta mot samma mål införde vi måldiskussioner inom hela lantmäterioorganisationen som en logisk följd av att mål- och resultatstyrningen genomförts. Diskussionerna genomfördes på hösten, fritt från vårens budgetarbete och den låsning i siffror som skedde där. I måldiskussionen kunde verksledningen rikta uppmärksamheten på en del frågor som då diskuterades på alla nivåer. Naturligtvis diskuterades också andra frågor som sedan kunde föras vidare inom organisationen och nå verksledning, länsledning eller vem de berörde.

Genom måldiskussionen utvecklades policyn inom organisationen löpande, efter beslut på enhets/avdelnings/länsnivå, i verksledning eller regering, beroende på frågans dignitet.

Resultatstyrning

I budgetavstämningen på våren träffade verksledningen och de resultatansvariga i dialogform överenskommelse om vilka resultat som skulle uppnås, uttryckt på lite olika sätt beroende av verksamhetsgren. Generaldirektören arbetade normalt enbart mot de 29 resultatansvariga; avdelningscheferna och de 24 överlantmätarna. På detta sätt styrdes det decentraliserade Lantmäteriet med kontor på cirka 120 platser i landet.

Befogenheter

Ett viktigt inslag i organisationen var ansvars- och befogenhetsfördelningen. De resultatansvariga fick alla de befogenheter som behövdes för att klara målen som satts upp i överenskommelse med verksledningen. Uppgifterna i överenskommelserna liksom resultatansvaret bröts sedan ner mellan olika nivåer inom avdelningarna och länen.

Vissa undantag fanns i befogenheterna, vi kunde t.ex. inte sätta lantmäteritaxan själva som tidigare redogjorts för – det gjorde regeringen – vilket band oss till en del i vår verksamhet.

Aktiv myndighet

För att vår organisation, med dess delegerade ansvar och befogenheter, skulle kunna fungera bra, var det viktigt att vi alla hade samma uppfattning om målen för verksamheten. Det gällde såväl alla chefer inbördes som i relationerna mellan che-

ferna och övrig personal. Det gällde att få med sig hela organisationen, vilket var särskilt viktigt, med vår allt mer marknadsorienterade organisation.

När Lantmäteriet under 80-talet växlade från att ha en traditionell myndighetsroll till att bli en kundorienterad uppdragsorganisation, så framfördes vissa negativa reaktioner. Betoningen på uppdrag blev stark samtidigt som stora delar av personalen inte "hann med" i omställningen. Traditionen att förlita sig på att jobben droppade in genom brevlådan av sig själva satt djupt rotad. Ja, även våra konkurrenter hade svårt att smälta Lantmäteriets höjda effektivitet.

Det blev nödvändigt att ägna rollfrågan särskild uppmärksamhet. Resultatet blev att Lantmäteriet skulle ha en myndighetsroll men med aktiv inriktning mot kunderna. Vi tog ett stort steg mot att få organisationens olika delar att fungera bra tillsammans när vi inledde ett ledningsutvecklingsarbete inom Lantmäteriet år 1983.

Ledningsutveckling

Det första steget i ledningsutvecklingen togs i januari 1983. Generaldirektören, avdelningscheferna och överlantmätarna samlades under en hel vecka för att diskutera hur vi skulle kunna få hela organisationen att arbeta med samma mål i sikte, hur vi skulle utveckla chefskapet och hur vi skulle förbättra samarbetet mellan de olika organisationsnivåerna.

Vid denna träff formades också de övriga stegen i ledningsutvecklingsarbetet. Vi enades om att alla anställda skulle delta i detta arbete. Dessutom skulle alla anställda få tillfälle att delta i en s.k. servicekurs, allt i syfte att förbättra arbetet inom organisationen och bli mer medvetna om vår situation och kundernas behov.

Detaljerna i förändringsarbetet utarbetades i samråd mellan verksdirektionen och ett s.k. ledningsråd, bestående av fyra överlantmätare som på den tiden förstärkte direktionen vid behandling av viktiga frågor för lantmäteriet.

Tre steg

Inför det fortsatta ledningsutvecklingsarbetet togs ett antal "budord" fram under namnet Visare. Syftet med dem var att med korta slagord peka på vad vi alla inom Lantmäteriet borde

göra för att förbättra vårt arbete, internt och externt. Under ledningsutvecklingens gång diskuterades sedan dessa Visare och omformades i viss mån för att vara en levande idékälla.

Det andra steget av tre i utvecklingen inom Lantmäteriet innebar att samtliga chefer inom olika områden träffades och diskuterade sitt arbete, sina chefsroller, vilka möjligheter vi hade och vad vi behövde förbättra.

Skälen till att vi behövde förändra oss stod klart för de flesta – rekordbyggandets tid var över vilket gjorde att vi nu hade resurser att ge god service också inom delar av samhällsbyggnad som vi tidigare inte orkat med. Men detta krävde att vi marknadsförde oss och att vi verkligen försökte se till kundens olika behov. Denna breddning av våra produkter och tjänster krävde att vi också breddade oss som individer, att vi lärde oss marknadsföring och att vi verkligen satte kunden i centrum.

Myndighetsrollen ställde också speciella krav på oss. Även när vi arbetade på uppdragsbasis, i konkurrens med andra, var det viktigt att vi använde de grundprinciper som gäller vid myndighetsutövning. Vi jobbade på den öppna marknaden, men vi gav oss själva begränsade ramar. Dessa krav som vi ställde på oss, var en viktig förutsättning för den roll som aktiv myndighet som vi ville spela. Självklart drog vi också en tydlig gräns mellan de icke konkurrensutsatta och de konkurrensutsatta delarna av vår verksamhet. Vi hade – som myndighet – också en stor öppenhet som gjorde att vår verksamhet var lätt att granska, vilket vi såg som en styrka och gav kunderna ett gott förtroende för oss.

Vår situation, som beskrivits ovan, var viktig att förmedla till alla cheferna vid de olika chefskonferenserna. Men lika viktigt var att all personal fick bilden klar för sig. Detta gjordes i det tredje steget i ledningsutvecklingen.

Slagord

De tidigare nämnda ”budorden” Visare användes i det tredje steget som hjälpmedel när målen diskuterades. De innehöll också goda råd och tankeväckare hur vi skulle klara den omställning som framtiden krävde.

Dessa Visare diskuterades vid varje sammankomst, i alla län och distrikt såväl som vid centralmyndigheten. Begrepp som diskuterades och omsattes till den egna vardagen var t.ex. ”Sätt fart på organisationen!”, ”Var rädd om myndighetsrollen!”

”Tänk ekonomiskt!” och ”Bjud på Dig själv!”. Visarna kom att fungera som tankeväckare och stimulans i vardagen.

Personlig utveckling

Vi prövade såväl de s.k. SAS-kurserna som en annan typ av servicekurs för personalen. Efter utvärdering och anpassning till vårt område fick all lantmäteripersonal aktivera sig i en servicekurs.

Hela ledningsutvecklingsarbetet genomfördes under 1983 och 1984. Tiden därefter arbetade vi med uppföljningar för att säkerställa att det verkligen skedde förändringar i organisationen. Utbudet inom personalutbildningen färgades av den ändrade inriktningen inom Lantmäteriet. Det skedde också framöver. T.ex. ledde generaldirektören under 1986 och 1987 en serie kurser ”Chef i Lantmäteriet”. Även andra idéer i detta viktiga arbete genomfördes, t.ex. genom att stimulera förslagsverksamheten.

Strategisk planering

Varje organisations existens är beroende av dess förmåga att utveckla och anpassa sig så att den kan möta de växande krav som omvärlden ställer. För att klara dessa anpassningar med god framförhållning infördes under andra hälften av 80-talet en strategisk planering i Lantmäteriet på ett mer organiserat sätt än tidigare.

Vi fängade in och beskrev behoven av Lantmäteriets tjänster på lång sikt samt belyste utvecklingsmöjligheter, beskrev alternativa handlingsmöjligheter och konsekvenser av dessa. Vi finslipade vår verksamhetsidé så att den blev lättförståelig, logisk och kommunikationsvänlig med målet att alla i Lantmäteriet med ryggmärgen skulle känna till den grundläggande meningen med sina arbetsuppgifter och veta varför Lantmäteriet fanns till.

Ledningsorganisationen

Sedan länge var länen i lantmäteriaavseende helt fristående från varandra, låt vara att samarbete i ett eller annat projekt kunde förekomma. 1978 beslöt LMV, efter beredning av den s.k. Integreringsgruppen, att organisera en fastare och mer permanent

samverkan mellan län för den tekniska verksamheten. Länen grupperades i 8 samverkansområden. Inom dessa skulle de stödja varandra och dra nytta av varandras resurser i t.ex. utrustning och kompetens. Det skulle inte vara nödvändigt för alla län att bygga upp tillräckliga egna resurser. Inom samverkansområdena skulle regelbundna överläggningar hållas mellan överlantmätarna och de tekniska länslantmätarna. Någon sammanställning eller på annat sätt särskilt ansvarig för att samverkan kom till stånd utsågs inte. En sådan nominering bedömdes antagligen kunna bli alltför kontroversiell.

Man kan knappast säga att samverkansområdena gjorde succé. Varje län var fortfarande ett eget resultatområde och hade ett ganska måttligt intresse att släppa inkomstmöjligheter från det egna länet till ett annat. Det fanns f.ö. inte några bra modeller för att dela på kostnader och intäkter.

Men behovet av samverkan mellan län förstärktes undan för undan. Det gällde inte bara i fråga om tekniska verksamheter och förväntade stora investeringar i ny teknik, utan även för t.ex. fastighetsvärdering och för förrättningar åt kunder med en länsövergripande organisation. Inom överlantmätarkretsen väcktes därför 1985 frågan om en annan typ av organisation som bl.a. inbegrep resultatansvaret. LMV tillsatte till följd av överlantmätarnas initiativ en arbetsgrupp för att se över organisationsstrategin. Gruppen framlade ett diskussionsunderlag som bl.a. innehöll tankar om indelning av landet i regioner, var och en omfattande flera län. Arbetet fortsatte i en projektgrupp med representanter bl.a. för länen och för facken.

En utgångspunkt för detta arbete var att en regionindelning borde genomföras. Men meningarna om hur detta skulle ske var delade. En ståndpunkt var att i stort sett bibehålla den gällande organisationen, således med överlantmätarna som länschefer. Den andra ståndpunkten, som bl.a. biträdades av facken, åsyftade en "plattare" organisation i vilken enhetscheferna, distriktslantmätarna m.fl. skulle sortera direkt under regioncheferna, medan överlantmätarna enbart skulle svara för vissa bestämda länsfunktioner och därvid fungera på samma nivå som enhetscheferna. I båda alternativen skulle det finnas en regionchef med resultatansvar för regionen och med möjlighet att organisera gemensamma resurser.

De olika ståndpunkterna var naturligt nog kopplade till frågan om regionernas storlek. I stora regioner var det svårare att tillämpa den platta organisationen eftersom antalet enhetschefer

där skulle bli stort. I grunden representerade de båda ståndpunkterna nog också olika syn på enhetschefernas betydelse för och roll i verksamheten.

Företrädarna för de båda ståndpunkterna var stridbara och det visade sig svårt för generaldirektören att ge någondera sidan "rätt". Resultatet blev därför att båda modellerna skulle tillämpas, allt efter de blivande regionchefernas eget val.

Regionindelningen blev slutligen följande: Region Nordsverige W, X, Y, Z, AC och BD län, region Mellansverige E, T, U och S län, region Östsverige AB, C, D och I län, region Västsverige N, O, P och R län, region Sydsverige F, G, H, K, L och M län.

Den "platta" organisationen kom att tillämpas i regionerna Mellan, Öst och Väst och den andra, den med överlantmätarna som länschefer, i de stora regionerna Nord och Syd.

Det visade sig svårt att få politiskt gensvar för den nya organisationen. Bl.a. motsatte sig flera landshövdingar detta. Det blev heller aldrig någon officiell sanktionering, t.ex. i lantmäteriinstruktionen. För att i någon mån avdramatisera frågan bestämde sig generaldirektören för att döpa om regionerna till divisioner. Divisionschefer tillsattes, formellt som avdelningschefer hos LMV, från den 1 juli 1990.

Till divisionscheferna delegerades i princip de befogenheter som erfordrades för att genomföra den verksamhetsplan som fastställdes av GD, med ett fåtal närmare angivna undantag. Bland undantagen må nämnas beslut om anställning av överlantmätare och enhetschefer samt inrättande av nya enheter.

Genom regionaliseringen minskades generaldirektörens "kontrollspann" från 29 till 10, dvs. 5 avdelningschefer och 5 divisionschefer. Att detta innebar en avsevärd – och efterlängtat – rationalisering för verksamheten är uppenbart. Divisionsindelningen gällde fram till 1995 års reformer.

Lantmäteriets verksamhetsidé

Ovan har beskrivits utvecklingen av lednings- och styrningsfrågorna inom nya Lantmäteriet och hur policyn processats fram. Nedan vill jag i form av en sammanfattning redovisa den verksamhetsidé som kom att gälla under senare hälften av nu aktuell period.

Lantmäteriet är en serviceinriktad myndighet med ansvar för kartproduktion och markfrågor. Vi arbetar med anslagsfinansie-

rad verksamhet och avgiftsfinansierad förrättnings- och uppdragsverksamhet. När det gäller marknadsföring och ekonomisk redovisning görs dock en klar åtskillnad mellan de olika verksamhetsformerna.

Lantmäteriet arbetar i all sin verksamhet – oavsett finansieringsform – marknadsorienterat och samtidigt opartiskt. Lantmäteriet har en decentraliserad och lokalt förankrad organisation som genom samverkan kan förstärkas av den regionala eller centrala organisationen med tekniska och personella resurser. Organisationen är anpassningsbar och tillåter rörlighet. Lantmäteriet arbetar med en utvecklad mål- och resultatstyrning. Lantmäteriet har beredskap för att i samverkan med kunderna eller, då så är lämpligt, med annan myndighet eller företag, utveckla systemlösningar som tillgodoser kundernas behov av service inom områden där de lantmäteritekniska uppgifterna utgör en väsentlig del i helhetslösningen.

De senaste tjugo årens utveckling

Inledning

Man kan dela in Lantmäteriets utvecklingsverksamhet i två huvudområden – landskapsinformationsområdet och fastighetsområdet. Omfattningen av denna verksamhet ökade kontinuerligt under den nu aktuella perioden, vilket fick till följd att interna omorganisationer behövde göras för att ta vara på de rationaliseringsmöjligheter som var möjliga på grund av de resultat utvecklingsverksamheten arbetat fram.

Landskapsinformationsområdet

Vid organiserandet av LMV inför sammanslagningen 1974 togs greppet att föra ansvaret för utvecklingen inom landskapsinformationsområdet till verkets Kartavdelning. Grundtanken var att FoU-arbetet skulle kunna bedrivas mer effektivt om berörd personal var frikopplad från de ordinarie produktionsuppgifterna. I ett inledande skede satsades förhållandevis blygsamma resurser på utvecklingen. Efter hand, särskilt i takt med att det framstod som möjligt att rationalisera åtskilliga arbetsmoment i den tekniska verksamheten genom olika typer av datorstöd, utvidgades emellertid insatserna. Sålunda satsades i början av

perioden drygt 50 årsarbetskrafter på teknisk FoU medan motsvarande siffra för slutet av perioden var ca 100.

FoU-verksamheten styrdes genom årliga verksamhetsplaner, som utarbetades i nära samverkan med avnämarna, särskilt verkets produktionsavdelning. Under den senare hälften av tidsperioden tillkom treåriga utvecklingsplaner. I styrningen ingick också under större delen av perioden ett speciellt utvecklingsråd, som dock småningom avvecklades. Utvecklingsarbetet genomfördes i stor utsträckning i projektform.

Resultaten från utvecklingsverksamheten gav Lantmäteriet både nya produkter och rationaliseringar av produktionen. Ett område som klart dominerat utvecklingsverksamheten är övergången från analog till digital teknik. Exempel på resultat av verksamheten vid utvecklingsavdelningen är följande:

- 1986 tillsattes en arbetsgrupp med uppgift att utreda samhällets behov av grundläggande geografisk information i digital form. Denna utredning fick stora organisatoriska konsekvenser på LMV vid produktion av allmän landskapsinformation.

- Digitala data började levereras på kompaktskiva, CD-ROM.

- Utvecklingen inom det fotogrammetriska området ledde till en produktionsmässig uppbyggnad av en rikstäckande höjddatabank liksom datorstyrd ortofotoframställning. Denna utveckling fick också organisatoriska konsekvenser.

- AutoKa-systemet för automatisk beräkning och kartframställning har varit under kontinuerlig utveckling under hela den aktuella 20-årsperioden. AutoKa-utvecklingen har varit det mest omfattande utvecklingsprojektet som bedrivits under perioden, med en utvecklingsinsats som omfattat gott och väl 100 årsarbetskrafter. Utvecklingen i kombination med marknadsföringsinsatserna ledde till att systemet kom att användas för praktiskt all mätning och kartläggning inom Lantmäteriet och också fick stor spridning till externa användare, särskilt bland kommunala myndigheter. Utvecklingen har även lett till att många arbetstillfällen tillkommit inom Lantmäteriet för marknadsföring, utbildning, underhåll och support.

– 1986 etablerades en kartutvecklingsgrupp i Kiruna med uppgift att utveckla tekniken att producera tematiska kartor med hjälp av datorkartografi.

Fastighetsområdet

Utvecklingsverksamheten inom fastighetsområdet har under hela perioden bedrivits vid LMV:s fastighetsavdelning. Många utvecklingsprojekt har genomförts, ofta även med deltagare verksamma inom Lantmäteriets regionala och lokala organisation.

Det gäller att föra ut nya rön och idéer om en rationellare hantering av fastighetsbildnings- och fastighetsregisterverksamheten till alla 120 kontor ute i landet. Detta är inte alltid lätt, eftersom det tar sin tid att förankra nya teorier ute hos de praktiskt verksamma. Några större förändringar har inte skett inom fastighetsområdet sedan vi fick en ny jordabalk och fastighetsbildningslag den 1 januari 1972. Den modell för hantering av fastighetsbildningsverksamheten som då infördes i Lantmäteriet har använts hela tiden och inte blivit föremål för några större förändringar. I slutet av perioden – 1995 – påbörjades ett projekt som om några år troligen kommer helt att förändra sättet och organisationen vid fastighetsbildning. Man tror att det kommer att vara möjligt att erhålla en 50-procentig rationalisering genom utnyttjande av information i uppbyggda databaser samt ny teknik.

Lantmäteriet och kulturen

Nationalatlasprojektet

Den första nationalatlasen över Sverige "Atlas över Sverige" färdigställdes 1971 efter det att arbetet påbörjades 1953. Hösten 1984 tog LMV initiativ till ett möte där frågan ställdes om det inte var dags att utge en ny nationalatlas i Sverige.

Stort intresse visades för frågan. Man fann på ett tidigt stadium att det var lämpligt med tre huvudmän för ett nationalatlasprojekt, nämligen LMV, som skulle tillhandahålla erforderligt underlag av baskartor, Statistiska Centralbyrån -SCB – som skulle kunna ansvara för det statistiska underlaget samt Svenska sällskapet för antropologi och geografi – SSAG – som var en

intresseorganisation för geograferna i Sverige och som hade en mycket viktig roll vid framtagandet av en nationalatlas.

1985 påbörjades en förstudie med representanter från ovan nämnda LMV, SCB, och SSAG samt länsstyrelsen i Norrbottens län. LMV:s Kartråd med företrädare för 13 myndigheter och organ följde utredningsarbetet.

Förstudien presenterades för regeringen som fattade intresse för frågan. Riksdagen beslöt att avsätta 600.000 kronor till en fördjupningsstudie för att få fram ytterligare underlag om framställning av en ny atlas över Sverige.

Fördjupningsarbetet bedrevs under 1986 i projektform av LMV, SCB och SSAG i samarbete med en mängd övriga intressenter.

Den 20 augusti 1986 lämnades utredningen till regeringen med förslag att en ny svensk nationalatlas skulle framställas samt information om att LMV, SCB och SSAG hade förklarat sig villiga att gemensamt åta sig huvudmannskapet för ett sådant projekt.

I fördjupningsstudien hade projektet kostnadsberäknats till 75 mkr varav staten skulle svara för 40 mkr.

I 1987 års budgetproposition förklarade bostadsministern Hans Gustafsson: "Jag ställer mig positiv till det förslag till framställning av nationalatlas som har utarbetats". Riksdagen beslöt den 29 april 1987 att bifalla regeringens förslag.

LMV, SCB och SSAG träffade sedan den 1 juni 1987 avtal om samverkan i ett projekt med målet att framställa en ny svensk nationalatlas. I avtalet konstaterades att LMV på grundval av regeringsbeslutet hade ansvaret inför regeringen (programansvar) för att projektet drevs inom givna ekonomiska och tidsmässiga ramar.

Projektet startade den 1 juli 1987 och avslutas nu under hösten 1996. Den fortsatta verksamheten kommer att övergå till att bli ett myndighetsansvar för LMV.

Man kan utan tvekan säga att projektet är ett bra exempel på en lyckad samordning mellan olika intressenter. Många myndigheter, organisationer och kunniga personer har varit engagerade i projektet med att framställa 17 band och en PC-version av atlasen. Totalt har över 300 personer arbetat inom projektet. I IT-propositionen våren 1996 uppmärksammades projektet.

Projektet innebar organisatoriska förändringar. I Stockholm tillskapade LMV en huvudredaktion med sex anställda, medan man i Kiruna byggde upp en produktionsenhet med ett 10-tal

anställda som med hjälp av datorkartografi producerade en av världens modernaste nationalatlas.

Ur organisationssynpunkt är nationalatlasprojektet intressant. Via avtal gavs en myndighet eller en institution vid ett universitet i uppdrag att vara temavärd för ett band. Förslag till temaband togs därefter om hand av huvudredaktionen och produktionsenheten i Kiruna. Genom särskilt avtal svarade sedan Bra Böcker för tryckning, marknadsföring samt försäljning av böckerna.

Många samordningsprojekt inom det kulturella området har misslyckats. Projektet Sveriges nationalatlas blev ett lyckat statligt projekt som kan vara av intresse för många att studera.

Karteumprojektet

I Sverige finns ett unikt material av historiska kartor, dvs. kartor framtagna före år 1900. Dessa kartor förvaras bl.a. i Lantmäteriets olika arkiv. Här kan man studera vilka förändringar som skett från 1600-talet fram till våra dagar. Kartorna utgör ett värdefullt kulturarv och är en outtömlig källa för forskning.

Lantmäteriverket kunde under slutet av 1970-talet konstatera att intresset för Lantmäteriets historiska kartor ökade kontinuerligt. Sverige saknade dock ett centrum för historiska kartor och flygbilder som kunde stå till forskares och allmänhetens tjänst. I de tidigare omnämnda utredningarna "Linfo-utredningen" och "Kartpolitik 85" väcktes frågan om att skapa ett riksmuseum för landskapsinformation. Regeringen gav inga medel till ett förverkligande av idéerna.

LMV tillsatte i slutet av 1988 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att ta fram en studie som skulle ligga till grund för en ny framställning till regeringen.

I denna arbetsgrupp fanns representanter från Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Statens institut för byggnadsforskning, Sveriges geologiska undersökning, Centralnämnden för fastighetsdata, Riksarkivet, Högskolan Gävle/Sandviken, Läns museet i Gävleborgs län, Projekt Gävle Samhällsbyggarstaden, Stockholms universitet, kulturgeografiska institutionen samt Gävle kommun.

Slutrapporten "Karteum – ett fönster mot Sverige" presenterades i början av år 1992. Karteum föreslogs bli ett centrum för svenska kartor. Verksamheten skulle enligt planen framför allt bygga på källmaterialet i LMV:s olika arkiv, som innehåller

300 000 äldre handritade kartor, tryckta kartblad, flygbilder och snedbilder.

Det är tänkt att flerdelad verksamhet ska kunna förekomma i Karteum. Museet ska i sig innefatta flera funktioner – ett stort arkiv, utställningsdel med modern multimediateknik, konferensdel, forsknings- och undervisningsdel. Till Karteum är också tänkt att läggas turistinformation och en geologisk park. I Karteum skulle delarna samverka; där skulle publika utställningar rymmas; där skulle den lägesbundna informationen utnyttjas i samhällsplaneringens tjänst. Inte minst skulle det kunna bli ett centrum där världsunik information finns tillgänglig på data för myndigheter, forskare och allmänhet. Karteum avses även fungera som ett arkiv för lagring av det omfattande kart- och flygbildmaterialet. Man skulle i Karteum kunna arkivera all produktion av kartor, data och flygbilder under de närmaste 75 åren.

En hemställan om medel för att förverkliga Karteum i Gävle översändes den 30 juni 1992 till statsrådet Birgit Friggebo, Kulturdepartementet, samt statsrådet Görel Thurdin, Miljö- och naturresursdepartementet. Vidare uppvaktades de två statsråden för att ges ytterligare information om projektet samt tankarna bakom karteumidén. På grund av det statsfinansiella läget kunde regeringen inte ge stöd för projektet.

Karteumidén levde dock vidare. Ett etappmål var att digitalisera äldre kartmaterial ur LMV:s arkiv. Man skulle därigenom kunna göra materialet lättare tillgängligt och reducera förslitningen. Genom medel i första hand från länsarbetsnämnden igångsattes ett arbete vid den s.k. Telestugan i Segersta, en mil från Bollnäs. Efter omfattande utbildning och utvecklingsinsatser samt investeringar i datorer och digitaliseringsutrustning kom verksamheten igång 1993.

Projektet sysselsätter ca 10 personer i Segersta, och det scannade materialet kommer att utan tvekan få en stor användning i ett framtida Karteum.

För att ge en liten vision om vad man skulle kunna uppleva i ett kommande Karteum tillskapade LMV 1995 ett "Minikarteum" – litet lantmäterimuseum – inom sina förvaltningslokaler – allt för att förankra karteumidén hos besökande allmänhet och beslutfattare.

De senaste tjugo årens regionalpolitiska satsningar

Inledning

Lantmäteriet har under perioden 1974-1995 deltagit i regionalpolitiska satsningar på olika orter i Sverige. Eftersom Lantmäteriet är representerat på ca 120 orter i landet har det varit naturligt att politiker när de velat etablera viss verksamhet på en ort frågat Lantmäteriet om de haft några idéer på lämpliga projekt. Man kan nog säga att Lantmäteriet haft stor handlingsberedskap för nya satsningar och har därför snabbt kunnat förse politiker med förslag. Eftersom det i samhället under perioden funnits stark tryck på ökad produktion av landskapsinformation har nya etableringar av produktionsställen på olika platser i landet även varit till stor nytta för Lantmäteriet.

Redan Lantmäteriets etablering på ett stort antal orter från starten 1974 har en regionalpolitisk bakgrund. Det bedömdes vara viktigt med en lokal representation så att olika frågor om fastigheter och kartor kunde hanteras nära källan. Därför kände lokala politiker väl till Lantmäteriet.

Nedan redovisas gjorda regionalpolitiska satsningar inom Lantmäteriet på olika orter i Sverige under perioden 1974-1995.

Norrbottnens län

Inom Lantmäteriet har de största regionalpolitiska satsningarna skett i Norrbottens län. I syfte att stärka sysselsättningen i Norrbotten beslutade riksdagen 1983 att förlägga en produktionsenhet för ekonomiska kartan till Luleå. Samtidigt inrättades en enhet i Kiruna med uppgift att modernisera landets storskaliga registerkartor. Beslutet innehöll också resurstillskott till den redan då påbörjade vegetationskarteringen i Luleå.

Som motiv för regeringens proposition till riksdagen anförde departementschefen bl.a. följande:

” De åtgärder som jag lämnar förslag om har goda möjligheter att utvecklas vidare på sikt. De kan bidra till att göra Luleå och Kiruna till centra för sådan högteknologisk verksamhet som produktion av landskapsinformation utgör. Jag vill därvid särskilt peka på den möjlighet till samarbete ifråga om nya typer av kartprodukter m.m. mellan Lantmäteriet och det

nybildade företaget Satellitbild AB som mina förslag ger förutsättningar för”

Dessa regionalpolitiska ambitioner konfirmerades senare genom riksdagens beslut 1986 att i Kiruna inrätta en utvecklingsenhet med inriktning mot datorstödd tematisk kartografi. Enheten avsågs bl.a. arbeta med framställning av den nya nationalatlasen som riksdagen beslutade om 1987. Samlokaliserad med utvecklingsenheten inrättades samtidigt en utvecklings- och produktionsenhet för Centralnämnden för fastighetsdata, CFD.

Satsningarna i Norrbotten inom lantmäteri- och fastighetsdataområdet ansågs vara så pass lyckosamma att regeringen sedermera föreslog att lantmäteriverket skulle tillföras särskilda medel för att i Kiruna även etablera en enhet för produktion av Geografiska Sverige Data. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget i juni 1988.

Lantmäteriet har alltsedan enheterna etablerats arbetat för att befästa och vidareutveckla verksamheterna. Idag ger de sysselsättning åt ett 75-tal personer, varav nära 50 i Kiruna.

De regionalpolitiska besluten har förstärkt Norrbottens tekniska resurser och kompetens inom lantmäteriområdet. De har därigenom direkt och indirekt bidragit till att utveckla nya verksamheter och ny kompetens såväl inom som utanför länets lantmäteriorganisation. Besluten har möjliggjort en mängd nya utvecklingsinsatser:

Karlskrona

1987 gjorde LMV en utvärdering av de regionalpolitiska satsningarna inom Norrbottens län. I denna rapport föreslogs att en närmare utredning borde göras av förutsättningarna för att i södra Sverige bygga upp ytterligare ett regionalt produktionsställe. LMV tillsatte omedelbart en projektgrupp.

Gruppen presenterade hösten 1987 en utredning där man konstaterar att en etablering av en produktionsenhet i Karlskrona medför stora fördelar, dels för Karlskrona som lokaliseringsort i och med att ett tjugofemtal arbetstillfällen skapas och att en hög teknisk kompetens byggs upp vid enheten, dels för regionen som får ett kraftfullt resurstillskott för produktion av landskapsinformation och därmed bl.a. får ökade förutsättningar för att ytterligare utveckla samarbetet med kartanvändarna inom regionen. Men utredningen konstaterar också att etable-

ringen kan innebära vissa störningar i LMV:s nuvarande planer för genomförande av den långsiktiga planen för produktion av allmän landskapsinformation ("Kartpolitik 85").

En förutsättning för att en ny produktionsenhet ska kunna etableras är att regionalpolitiska medel av storleksordningen 28 mkr ställs till förfogande för investerings- och övriga uppbyggnadskostnader vid enheten.

Utredningen förutsatte vidare att Lantmäteriet efter den föreslagna uppbyggnadsperioden tog över det totala ansvaret för finansieringen av verksamheten vid enheten.

Utredningen bedömde personalbehovet vid enheten till ca 25 personer efter uppbyggnadsskedet. Vidare gjorde Riksantikvarieämbetet (RAÄ) bedömningen att ca 5 helårsanställda behövdes för verksamheten med fornminnesdokumentationen.

Förslaget i utredningen vann gehör och regionalpolitiska medel satsades för att i Karlskrona bygga upp en regional enhet – Kartproduktion Syd – för bl.a. produktion av ekonomiska kartor inom de sex sydligaste länen.

Ånge Kartvårdscentral

I Ånge etablerades i mitten av 80-talet en kartvårdscentral med hjälp av regionalpolitiska medel. Verksamheten är till 90 procent inriktad på kvalificerad kartvård åt Lantmäteriets förrättningsarkiv. Därutöver förekommer viss uppdragsverksamhet åt museer, riksantikvarieämbetet, kommuner m.fl.

Kartvårdscentralen är en betydande arbetsplats i Ånge, inte minst för kvinnor. Man har i dag 22 anställda, varav 4 är män. Man har i Ånge lyckats bygga upp en unik kompetens inom området och har i dag gott anseende inom konserverings- och arkivvärlden.

Lindesberg GSD

1988 etablerades, efter ett omfattande förberedelsearbete av överlantmätaren i Örebro län, en särskild enhet i Lindesberg. Syftet med satsningen var dels att påskynda uppbyggnaden av geografiska databaser dels att skapa ytterligare arbetstillfällen i Bergslagen.

Etableringen möjliggjordes av omfattande regionalpolitiska satsningar från ett antal olika intressenter, som totalt satsade 4,5 mkr fördelade enligt följande:

Industridepartementet	2 000 kkr
Länsstyrelsen	1 200 kkr
AMS	600 kkr
Bergslagsdelegationen	500 kkr
Lindesbergs kommun	200 kkr

Kontoret har för närvarande totalt sex anställda, fem karttekniker som i huvudsak utför digitaliseringsarbeten samt en kontorschef.

Organisatoriskt har kontoret alltsedan starten legat inom Lantmäteriet i Örebro län. Kontorschefen är direkt underställd överlantmätaren och har eget ansvar för kontorets budget.

Lycksele

Vid produktion av den ekonomiska kartan i Luleå över de två nordligaste länen fann man att det var lämpligt att inrätta en särskild arbetsenhet inom Västerbottens län. Särskilda regionalpolitiska pengar satsades därvid vid inrättandet av en arbetsfilial till Luleå i Lycksele. Cirka fem personer har under senare år arbetat med den ekonomiska kartläggningen vid arbetsenheten i Lycksele.

Segersta

De regionalpolitiska satsningar i Segersta har ovan beskrivits under presentationen av Karteumprojektet.

Avslutande kommentar

Under perioden 1974-1995 har de regionalpolitiska satsningarna inom Lantmäteriets verksamhetsområde varit omfattande. Skälet till detta har varit att Lantmäteriet haft en god framförhållning med mer eller mindre färdiga förslag på etableringar på orter där sysselsättningsbehov funnits. För Lantmäteriet har dessa regionalpolitiska satsningar haft mycket stor betydelse. Vi har snabbare kunnat ta till oss ny teknik och dessutom snabbare kunnat förse samhället med önskvärda digitala produkter.

Ännu en sammanslagning

Bakgrund till förändringsprocessen

Uppdragsverksamhetens utveckling

Lantmäteriets uppdragsverksamhet växte – såsom tidigare har redovisats – kraftigt under 1980-talet. En anledning till detta var att den sammanslagning som skett 1974 av den dåvarande lantmäteriorganisationen och Rikets allmänna kartverk (RAK) efterhand visade sig ge betydande integrationsfördelar. De centrala resurserna för utveckling och produktion stärktes samtidigt som den verksamhet som tidigare bedrivits vid RAK fick en lokal och regional organisation för att känna av marknaden och föra ut produkter och tjänster. En annan anledning till att uppdragsverksamheten ökade var medvetna satsningar inom organisationen på att ersätta en vikande efterfrågan inom fastighetsbildningen med breddad uppdragsverksamhet. I dessa satsningar ingick även övertagande av verksamhet från vissa privata företag.

Vid 1990-talets början genomförde Riksrevisionsverket (RRV) utredningar om myndigheter med mer omfattande uppdragsverksamhet. Lantmäteriet ingick i dessa studier. RRV presenterade vissa bolagiseringsförslag, men även om inga verksamheter inom lantmäteriet vid detta tillfälle bedömdes lämpliga för bolagisering visade aktiviteterna från statsmakternas sida att den omfattande uppdragsverksamheten kunde ifrågasättas. Detta både utifrån intresset att värna om myndighetsrollen, dvs. undvika risken för kritik mot att statliga myndigheter skulle blanda samman skilda roller, och utifrån intresset att garantera konkurrensneutralitet i förhållande till andra aktörer. Till detta kom en politisk omorientering mot att koncentrera den statliga förvaltningsorganisationen till kärnverksamhet och att bolagisera och sälja ut annan verksamhet.

Fastighetsregistreringens framtid

Fastighetsregistreringen fördes 1990 över från länsstyrelserna till lantmäteriorganisationen. Den bedrevs vid de länsvisa fastighetsregistreringsmyndigheterna (därutöver hade cirka 30 kommuner ansvar för fastighetsregistreringen inom sitt områ-

de), som organisatoriskt var kopplade till överlantmätarmyndigheterna. Tanken på att effektivisera fastighetsregistreringen genom att föra över uppgiften till fastighetsbildningsmyndigheterna började diskuteras. Detta ledde till att regeringen gav Lantmäteriverket i uppdrag att utreda frågan om fastighetsregistreringens framtid.

Uppbyggnaden av fastighetsdatasystemet började också att närma sig sitt slut (de sista delarna av landet sattes i drift i september 1995). Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) hade primärt inrättats för att medverka i genomförandet av fastighetsdatareformen och frågan om organisationens framtid efter reformens genomförande hade diskuterats från tid till annan. Samtidigt hade CFD utvecklat nya tjänster och tillförts nya uppgifter, bl.a. inom kreditmarknadsområdet.

Huvudmannaskapet för fastighetsbildning

Frågan om huvudmannaskapet för fastighetsbildningen fick, som tidigare nämnts, en lösning i början av 1970-talet som innebar en statlig rikstäckande basorganisation kompletterad med specialenheter för tätortsutveckling i ett 40-tal kommuner. Denna gränsdragning kom dock att prövas vid flera tillfällen, både i 1980 års lantmäteriutredning och i ett stort antal ärenden där kommuner begärde utökning av sitt verksamhetsområde eller tillstånd att inrätta specialenhet. Det fanns således i vissa kommuner ett intresse att av att få ett ökat ansvar för fastighetsbildningen. Samtidigt fanns, främst från vissa intresseorganisationer, en ökande kritik mot att kommuner över huvud taget skulle få hantera fastighetsbildningsfrågor. Denna kritik grundade sig på uppfattningen att det är olämpligt ur rättssäkerhetssynpunkt att en kommun kan uppträda i olika roller vid en förrättning, dvs. som markägare, som företrädare för planeringsintressena och som fastighetsbildare.

Lantmäteriverkets idépromemoria

Som svar på regeringens uppdrag om att utreda frågan om fastighetsregistreringens framtid presenterade Lantmäteriverket i april 1992 en idépromemoria, som innebar att ett större grepp togs på frågan än vad uppdraget avsåg. Förslagen berörde delar av den befintliga lantmäteriorganisationen, CFD, inskrivnings-

verksamheten vid tingsrätterna samt åsättandet av taxeringsvärden vid skattemyndigheterna.

I promemorian föreslogs att en helt ny och betydligt enklare myndighetsstruktur skulle införas. Genom att lägga samman de fastighetsanknutna uppgifterna till en centralmyndighet och en myndighet per län redovisade man möjligheter till betydande besparingar. Som skäl för förslaget fanns även ett "helhetskundstänkande", som gick ut på att man skulle få avstyckning, lagfart och taxeringsvärde i en och samma myndighetskontakt. Dessutom led nu arbetet med att införa ett nytt fastighetsdatasystem mot sitt slut, varför det ansågs lämpligt att föra samman CFD och Lantmäteriverket till en ny centralmyndighet och till denna även föra vissa utvecklings- och ledningsfunktioner för inskrivningsverksamheten (från Domstolsverket) och för arbetet med åsättande av taxeringsvärden (från Riksskatteverket).

Idépromemorian fick ett blandat mottagande. De organisationer som berördes av förslagen var, inte helt oväntat, kritiska, medan användarna av tjänsterna oftast uttalade sig positivt om förslagen.

Lantmäteri- och inskrivningsutredningen

Regeringen, främst Miljö- och naturresursdepartementet, funderade en stund på idépromemorians innehåll, men i slutet av januari 1993 hade tanke- och förankringsarbetet gått så långt att regeringen kunde fatta beslut om direktiv till en utredning om översyn av lantmäteri-, fastighetsdata- och inskrivningsverksamheterna. Direktivtexten blev förhållandevis omfattande. Utredningen skulle hantera alla de frågeställningar som tagits upp i Lantmäteriverkets idépromemoria, utom frågorna om fastighetstaxeringens organisation. Därutöver skulle utredningen undersöka förutsättningarna för ett ökat samarbete mellan land- och sjökartverksamheterna.

I mars 1993 tillsattes Kjell Larsson som enmansutredare. Till sin hjälp fick han ett sekretariat på tre personer och ett stort antal experter. Enligt direktiven skulle utredaren först presentera ett principbetänkande med organisationsförslag och därefter arbeta med frågor om finansiering, samordning och författningsreglering.

I oktober 1993 presenterade utredningen sitt första förslag, som var rätt omvälvande. I varje län skulle finnas en myndighet för att hantera fastighetsbildning och inskrivning samt samord-

ningsuppgifter vad avsåg hanteringen av landskaps- och fastighetsinformation. De nya myndigheterna föreslogs benämnas Myndigheten för kartor och fastigheter.

Till stöd för dessa myndigheter skulle en ny centralmyndighet inrättas, Kart- och fastighetsverket, med ansvar för de myndighetsuppgifter som hanterats av Lantmäteriverket, CFD och berörda delar inom Domstolsverket.

I ett särskilt bolag, som gavs arbetsnamnet Svenskt Lantmäteri AB – SLAB – skulle uppdragsverksamhet inrymmas. Denna uppdragsverksamhet skulle dels bestå av den typ av tjänster som lantmäteriet och CFD tidigare erbjudit till externa kunder, dels produktion av vissa förrättningsförberedelser och allmänna kartor m.m. Den senare verksamheten skulle upphandlas, under konkurrens, av Kart- och fastighetsverket.

Myndigheten fick enligt förslaget inte bedriva uppdragsverksamhet och skulle handla upp i storleksordningen 70 procent av produktionen av allmänna kartor m.m. Myndigheten skulle således koncentrera sig på de renodlade myndighetsuppgifterna. Samtidigt avsåg den föreslagna organisationen att tydliggöra rollerna och skapa förutsättningar för en effektivisering av produktionsuppgifterna genom upphandling i konkurrens. Dessutom byggde förslaget på att bolaget genom en kombination av traditionell uppdragsverksamhet och produktion av vissa förrättningsförberedelser och uppgifter inom den allmänna kartläggningen skulle skapa förutsättningar för att bibehålla en lokalt förankrad lantmätariservice.

I utredningen föreslogs vidare att de kommunala fastighetsbildningsmyndigheterna skulle läggas ned, men att man samtidigt skulle införa ett administrativt förfarande för det fastighetsrättsliga genomförandet inom detaljplan. Förslaget att inrätta en helstatlig fastighetsbildningsorganisation motiverades med behovet av att på ett optimalt sätt kunna tillämpa gällande fastighetsbildningslagstiftning på ett så rättsenligt, aktivt, opartiskt och effektivt sätt som möjligt.

Det administrativa förfarandet motiverades främst med att det skulle leda till förenklingar i det fastighetsrättsliga plangenomförandet. Förfarandet skulle endast tillämpas inom detaljplan och där berörda parter var överens. I tvistiga frågor skulle fastighetsbildningen hanteras av den statliga myndigheten, som också skulle ha ansvar för fastighetsregistrering och inskrivning i hela landet. Verksamheten inom Swedsurvey AB föreslogs knytas till myndighetsorganisationen med motivet att verksam-

heten främst är inriktad på att sälja svenskt myndighetskunnande inom lantmäteriområdet.

Betänkandet gick ut på en bred remiss. Intresset var mycket stort och betydligt fler än de som fanns på remisslistan yttrade sig (många kommuner redovisade dock helt identiska yttranden). Synpunkterna gick åt många olika håll.

Samtidigt fortsatte utredningen att behandla finansierings- och samordningsfrågor samt förslag om den författningsreglering som erfordrades för att genomföra den nya organisationen och den föreslagna formen av administrativt förfarande vid fastighetsbildning. En viss osäkerhet fanns emellertid, då det ganska tidigt kom signaler om att regeringen inte tänkte följa utredningens principförslag, utan ta fasta på delar av den kritik som framförts av remissinstanserna och i den politiska beredningen. Detta gällde främst frågan om överföringen av inskrivningsverksamheten, omfattningen av och takten i bolagiseringen samt det framtida huvudmannaskapet för fastighetsbildningen.

Regeringens proposition

Regeringen lämnade sin proposition med förslag om den framtida organisationen i april 1994. Därvid föreslogs att de tidigare överlantmätarmyndigheterna, fastighetsregistermyndigheterna och fastighetsbildningsmyndigheterna fr.o.m. den 1 juli 1995 skulle föras samman till lantmäterimyndigheter med en myndighet per län. Fastighetsregistreringen skulle integreras i fastighetsbildningen och myndigheterna skulle ges utökade uppgifter när det gällde samordning av landskaps- och fastighetsinformation. Myndigheterna skulle även kunna fortsätta att bedriva viss uppdragsverksamhet, benämnd myndighetsservice, med nära anknytning till förrättningsverksamheten.

En ny centralmyndighet skulle bildas genom sammanslagning av det tidigare Lantmäteriverket och CFD. Den skulle benämnas Lantmäteriverket. De renodlade myndighetsuppgifterna skulle organiseras med tydlig åtskillnad från uppdragsverksamheten.

Regeringen föreslog en betydligt mindre omfattande bolagisering än vad utredningen gjort. Först och främst föreslogs att den fastighetsekonomiska uppdragsverksamhet som bedrevs inom Lantmäteriet skulle avskiljas. Huvudmotivet för detta var att verksamheten kunde uppfattas som förtroendeskadlig för

myndighetsutövningen. Vidare föreslogs bolagisering av kartförlagsverksamheten och den fristående kartografiska uppdragsverksamheten.

Regeringens förslag väckte rätt stor opposition, både politiskt och från vissa grupper som berördes direkt eller indirekt av förslaget. Det var framför allt CFD och deras största användare – kreditinstituten – som ogillade förslaget och aktivt motarbetade det. Detta resulterade i att ett antal motioner väcktes, bl.a. om att inte fullfölja förslaget om sammanslagning av CFD och Lantmäteriverket.

Rätt länge, faktiskt ända fram till morgonen för Bostadsutskottets slutjustering av sitt utlåtande, såg det ut som om regeringen till följd av en socialdemokratisk partimotion och en motion från Ny demokrati inte skulle få igenom sitt förslag.

Riksdagsman Bo Jenevall från Ny demokrati hade dock innan justeringstillfället sett anledning att bättre sätta sig in i sakfrågorna och bad bl.a. generaldirektörerna för Lantmäteriverket och CFD att redogöra för för- och nackdelarna med en sammanslagning. Detta ledde till att partiet bytte åsikt och stödde regeringens förslag.

Riksdagen biföll därefter regeringens förslag i början av juni 1994. Strax därefter lämnade utredaren Kjell Larsson sitt slutbetänkande, som främst innehöll förslag rörande finansiering av verksamheten.

Nu inträdde sommarstiltje. Inte förrän strax före riksdagsvalet i september 1994 fattade regeringen ett beslut som följde upp riksdagens beslut från juni.

Organisationsutredningen

I september 1994 tillsattes en organisationsutredning med uppdrag att förbereda skapandet av den nya organisationen. Som utredare utsågs förre landshövdingen i Gävleborgs län Lars-Ivar Hising. Utredningen tog sig namnet Organisationsutredningen för lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten (OLOF-utredningen). Utredaren fick tre sekreterare till sin hjälp.

Uppgiften var givetvis inte lätt, särskilt inte som riksdagsvalet innebar ett regeringsskifte och osäkerhet kunde råda om huruvida den nya regeringen skulle ändra förutsättningarna för arbetet. Socialdemokraterna hade ju gått emot den borgerliga regeringens förslag. Det framstod dock rätt snart att ledande socialdemokrater i riksdagen inte ville riva upp beslutet. Där-

emot ledde påtryckningarna på regeringen från CFD och kreditinstituten till att OLoF-utredningen fick tilläggsdirektiv som innebar att man även skulle titta på möjligheterna att bolagisera hela eller delar av fastighetsdataverksamheten.

Under vintern och våren 1995 lämnade organisationsutredningen tre betänkanden med mer detaljerade förslag om hur organisationen skulle utformas, hur övergången skulle gå till, hur verksamheten skulle finansieras m.m.

Utredning om huvudmannaskapet för fastighetsbildning

I januari 1995 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att bereda frågan om huvudmannaskapet för fastighetsbildning och att lämna förslag till en på rättssäkerhet grundad, ändamålsenlig och väl fungerande organisation för fastighetsbildning och fastighetsregistrering. I direktiven lyftes särskilt fram att sambandet mellan fastighetsbildning och angränsande statlig och kommunal verksamhet ska uppmärksammas liksom sakägarnas behov av och tillgång till lokal service m.m.

Till utredare utsågs landshövdingen i Västmanlands län Jan Rydh som till sin hjälp fick en sekreterare och ett stort antal sakkunniga (varav fyra riksdagsmän och fyra kommunalpolitiker) samt experter.

Utredningen presenterade sitt förslag i maj 1995. Förslaget innebar att ansvaret för fastighetsbildningen åvilar staten via Lantmäteriverket, men med möjlighet att delegera uppgiften till kommun om vissa villkor är uppfyllda. De villkor som ställdes upp avsåg främst kompetenskrav, uttryckta dels i behörighetskrav på chef för kommunal lantmäterimyndighet, dels i erforderlig volym på verksamheten för att långsiktigt kunna upprätthålla kompetens inom området.

Vidare ställdes som villkor att verksamheten ska inordnas i den kommunala organisationen på sådant sätt att den inte ställs under en nämnd med ansvar för mark- och exploateringsfrågor och/eller inordnas i en förvaltning vars verksamheter har sådan karaktär. Ytterligare ett villkor som ska vara uppfyllt är att den kommunala myndighetens informationssystem ska ha en sådan teknisk standard som säkerställer det informationsutbyte mellan stat och kommun som behövs inom lantmäteriområdet.

Villkoret om myndighetens fristående ställning syftade till att så långt möjligt minska risken för jävssituationer eller misstan-

kar om partiskhet i myndighetsutövningen, särskilt i fall där kommun är sakägare i en förrättning. För att ytterligare minska dessa risker föreslogs rätt för sakägare att begära att förrättningshandläggningen ska överlämnas från den kommunala till den statliga lantmäterimyndigheten.

I förhållande till tidigare princip (från 1971 års omorganisation) där vissa kommuner kunde erhålla rätt att inrätta fastighetsbildningsmyndighet i form av specialenhet för tätortsutveckling föreslog utredningen att de kommunala lantmäterimyndigheterna ska verka över hela kommunens yta. De föreslogs således ta emot alla fastighetsbildningsärenden samt ansvara för förrättningsarkivet inom sitt verksamhetsområde.

Samtidigt ansåg utredningen att viss fastighetsbildning även i fortsättningen skulle hanteras av den statliga lantmäterimyndigheten, även inom områden med delegerat ansvar för fastighetsbildningsverksamheten. Detta gäller främst förrättningar knutna till infrastruktursatsningar, till jord- och skogsbruket samt vissa specialförrättningar som regelmässigt bör handläggas av statliga lantmäterimyndigheter. Ärendeuppdelningen i övrigt mellan statliga och kommunala myndigheter borde, enligt utredningen, grundas på samråd och informella överenskommelser.

Proposition om finansiering

I februari 1995 lämnade regeringen sin proposition om finansiering m.m. Därvid föreslogs bland annat att lantmåteritaxan helt skulle utformas som tidersättningstaxa, men med möjlighet för sakägare att begära uppgift om fast pris. Vidare föreslogs att principerna för finansiering och prissättning av landskaps- och fastighetsinformation skulle göras enhetliga, vilket innebar att ersättningen för att utnyttja information ur fastighetsdatasystemet höjdes medan ersättningen för att utnyttja geografiska databaser sänktes.

I propositionen föreslogs vidare att bolagiseringen av kartverksamheten skulle skjutas på framtiden. I övrigt låg det tidigare beslutet fast med den skillnaden att den nya organisationens bildande sköts upp till den 1 januari 1996. Det fastighetsekonomiska bolaget, som gavs namnet Svensk Fastighetsvärdering AB (SVEFA), skulle dock bildas redan den 1 juli 1995.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i propositionen.

Organisationsutredning i ny tappning

I maj 1995 utsåg regeringen Gunilla Olofsson att ta över organisationsutredningen. Hon erhöll därvid tilläggsdirektiv som gav de nödvändiga befogenheterna att tillsätta tjänster och vidta övriga åtgärder för att få en ny organisation på plats och i funktion den 1 januari 1996. Hon utsågs samtidigt till ny generaldirektör för både Lantmäteriverket och CFD med tillträde den 1 juli.

En fråga som tidigt behövde klaras ut gällde avgränsningen mot det fastighetsekonomiska bolaget som skulle bildas den 1 juli 1995. Regeringen utsåg styrelse för bolaget i maj, varefter styrelsen kort tid därefter utsåg VD. Bemanningen av bolaget följde principen att personer som till övervägande del arbetat med fastighetsekonomisk uppdragsverksamhet inom Lantmäteriet erbjöds anställning i bolaget. Någon enstaka person avböjde erbjudandet och valde att stanna kvar inom lantmäterioorganisationen. Bolaget kom vid sitt bildande att ha cirka 100 personer anställda och med etableringar på ett stort antal platser i landet. Huvudkontoret förlades till Stockholm.

Tiden för att hantera alla övriga förberedelser inför den nya organisationen var också knapp. Bland annat av det skälet valdes ett processinriktat arbetsätt som innebar att beslut först fattades om huvuddragen i organisationsstrukturen (i juni). Därefter tillsattes chefsnivån närmast under generaldirektören samt vissa andra nyckelpersoner på stabsbefattningar m.m. (i juli). Dessa chefer klarade ut gränsdragnings- och samordningsfrågor mellan sina ansvarsområden samt redovisade förslag till hur verksamheten mer i detalj skulle organiseras inom respektive område. Efter generaldirektörens beslut om denna organisationsstruktur utsågs nästa chefsnivå i september. Därefter följde ett intensivt arbete med dimensionering, lokalisering och bemanning under oktober och november. Därvid konstaterades en övertalighet på cirka 130 personer. Besked om var personalen inplacerats i den nya organisationen respektive varsel om uppsägning till de övertaliga lämnades i december.

Den nya organisationen kom från den 1 januari 1996 att vara uppbyggd utifrån tre verksamhetsområden – Fastighetsbildning, Landskaps- och fastighetsdata samt Metria – med vissa gemensamma resurser i en FoU-avdelning och en serviceavdelning. Vidare inrättades en stab under generaldirektören för arbete med övergripande och strategiska frågor, bl.a. ekonomi,

juridik, personal, omvärldsbevakning, uppföljning och information.

Riksdagsbeslut om fastighetsbildningen

Regeringen redovisade sin proposition om ansvaret för fastighetsbildningen i oktober 1995. Regeringen gick i huvudsak på utredningsmannen Rydhs förslag, vilket innebar att regeringen föreslog att ansvaret för fastighetsbildningsverksamheten i princip ska vila på staten, men att en kommun, efter särskild ansökan och om vissa villkor är uppfyllda, ska kunna få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

I propositionen redovisades vidare förslag om vissa författningsändringar med anledning av omorganisationen av lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten.

Riksdagen beslutade den 14 december i enlighet med regeringens förslag.

Förutsättningarna för inrättande av kommunal lantmäterimyndighet regleras i en särskild lag, som trädde i kraft den 1 januari 1996. Övergångsbestämmelserna innebär att kommuner som tidigare har fastighetsbildningsmyndighet – specialenhet för tätortsutveckling – får fortsätta sin verksamhet till utgången av 1997. Om dessa uppfyller villkoren i lagen får de rätt att inrätta lantmäterimyndighet för hela kommunens område från den 1 januari 1998. Denna tidpunkt kan dock tidigareläggas ett år om Lantmäteriverket och kommunen är överens om detta.

Kommuner som inte redan har egen fastighetsbildningsmyndighet får inrätta en kommunal lantmäterimyndighet tidigast den 1 januari 1999, om inte Lantmäteriverket medger annat.

Avslutning

Trots den utdragna processen under tre år med ett flertal utredningar, propositioner och riksdagsbeslut, och det merarbete och de osäkerheter som därmed skapades för personalen, bör framhållas att verksamheten inom både det dåvarande Lantmäteriet och CFD fungerade väl under perioden. Detta gällde såväl produktionsmässigt som ekonomiskt.

Vid slutet av 1995 – som också är slutet för denna myndighetsmonografi – omfattade det statliga lantmäteriet Statens lantmäteriverk, en överlantmätarmyndighet och en fastighetsre-

gistermyndighet i varje län samt 81 fastighetsbildningsmyndigheter. Totalt sysselsattes den 1 juli 1995 ca 3000 personer, varav 900 vid LMV i Gävle och 2100 personer fördelade på det statliga lantmäteriet i övrigt

Verksamheten omsatte budgetåret 1994/95 totalt ca 1.300 mkr, varav 420 mkr i anslag och 880 mkr i fakturering och övrig finansiering. Av den avgiftsfinansierade delen omsatte fastighetsbildningsverksamheten 370 mkr och uppdragsverksamheten 470 mkr. I den sistnämnda summan ingår försäljning till Swedsurvey med 20 mkr och fastighetstaxeringsverksamheten med 40 mkr.

Källor

I promemorian omnämnda:
officiella utredningar
propositioner
departementspromemorior

Lantmäteriets verksamhetsberättelser och årsredovisningar

Lantmäteriet och kartväsendet i samhällsbyggandet 1928 - 1978
– Kartverksminnen

Nordiska Museets minnesbok "Mått och steg" – Verksamma inom lantmäterisektorn skriver sina minnen.

Arbetsmaterial till kommande minnesbok
"Lantmäteriet 1974-1995".

Alfred Örback: Ett flertal minnesartiklar.

Wolfgang Herting: "Lantmätare modell äldre".

Åke Gustafsson: "Riksgränshistoria & Gränsöversyner".

Lantmäteriet i Norrbotten – minnesbok med anledning av Norrbottens Läns Lantmätareförenings 120 års jubileum.

Civilförsvaret och fredsräddningstjänsten

Författare från Räddningsverket

Key Hedström
Verksjurist

Carl-Axel Hermansson
Planeringsdirektör

Åke Lindström
Teknisk chef

Roland Nilsson
Avdelningschef

Per-Olof Wikström
Biträdande verksjurist

Gun Zachrisson
Tidigare planeringsdirektör vid Räddningsverket,
för närvarande försvarsdirektör vid Gotlands länsstyrelse

INNEHÅLL

Bakgrund	315
Inledning	315
Nuvarande organisation och verksamhetsstruktur	315
Hot, risker och systemutformning	316
Allmänt	316
Andra världskrigets erfarenheter	317
Efterkrigstidens kärnvapenfrågor	318
Det kalla krigets terrorbalans	319
Överraskningens tid	320
Hotkrympningens och doktrinsammanbrottens tid	321
Olycksriskerna i fred	322
Historik -	323
Förändringar i verksamhet och organisation	
Tiden före andra världskriget	323
Utvecklingen under andra världskriget	324
Utvecklingen fram till 1960	325
1960-talet	327
1970-talet - nya målsättningar och nya metoder	328
1980-talet - decentraliseringen påbörjas	330
Utvecklingen fram till 1995 - ett sammansatt reformarbete	331
Cirkeln är slut	335
Förändringar i organisation och styrformer	336
Förändringar i myndighetsorganisation	336
Förändringarnas kraftfält - poler och motpoler	338
Styrformernas utveckling - några reflexioner	341
Går utvecklingen i cirkel eller spiral?	344

Bakgrund

Inledning

I denna framställning har vi valt att behandla en hel samhällssektor, nämligen civilförsvaret och freds räddningstjänsten. Detta har vi gjort eftersom det inte framstår som fruktbart att begränsa perspektivet till någon viss organisatorisk enhet inom dessa verksamheter.

Utvecklingen av civilförsvaret och freds räddningstjänsten från andra världskriget och fram till i dag uppvisar en rad reformer som inneburit förändringar av såväl verksamheternas inriktning som organisation. Ett tema som kan följas genom hela utvecklingen rör frågan om ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. Ett annat angränsande tema gäller frågan om integration eller separation mellan åtgärder för freds- respektive krigsförhållanden.

Den följande redovisningen består av olika avsnitt. Närmast redogörs nedan kortfattat för dagens verksamhetsstruktur och organisation inom den berörda sektorn. Nästföljande avsnitt innehåller en beskrivning av hur synen på säkerhetspolitiska hot samt fredstida riskbilder har påverkat systemutformning och systemförändringar alltifrån andra världskriget. Det därpå följande avsnittet utgörs av en historisk beskrivning av de utredningar, lag- och organisationsförändringar som ryms inom tiden från före andra världskriget fram till nu. Framställningen avslutas med ett avsnitt som försöker sammanfatta förändringsprocessen och dra vissa slutsatser om framtiden.

Nuvarande organisation och verksamhetsstruktur

Räddningsverket tillhör Försvarsdepartementets verksamhetsområde och är central förvaltningsmyndighet för bl.a. frågor om räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen samt landtransporter av farligt gods. Verket är också s.k. funktionsansvarig myndighet för totalförsvarsfunktionen Befolkningskydd och räddningstjänst, en funktion som under beredskap och krig kan sägas motsvara det som tidigare kallats civilförsvaret. Dessa uppgifter regleras i lagen om höjd beredskap och lagen om civilt försvar.

I normalfallet har Räddningsverket inte något operativt ansvar inom räddningstjänsten. Det åvilar andra statliga myndigheter samt kommunerna att planera och genomföra räddningsinsatser. Verket svarar däremot för såväl normgivning som tillsyn inom olika delar av verksamhetsområdet. I förhållande till den kommunala räddningstjänsten är Räddningsverkets roll till stor del rådgivande och stödjande. Verket utbildar personalen för den kommunala räddningstjänsten i fred och i krig, dvs. anställd personal och totalförsvarspliktiga. Verket ska också genomföra metod- och teknikutveckling inom sitt område, inklusive materielskaffning för räddningstjänstens krigsorganisation.

Räddningsverket ska hålla en beredskap för att kunna genomföra räddningsinsatser utomlands och genomför också på regeringens särskilda uppdrag olika former av hjälpinsatser i samband med katastrofer och krigshändelser i andra länder.

Räddningsverket samverkar särskilt med länsstyrelserna, som är regional tillsynsmyndighet inom räddningstjänstområdet, och med de andra statliga myndigheter som ansvarar för olika grenar av den statliga räddningstjänsten, dvs. Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Kustbevakningen och Polisen. En väsentlig del av Räddningsverkets ansvar är att samordna ett stort antal andra aktörers verksamhet. Detta sker bl.a. med hjälp av fem delegationer.

Organisationen består i huvudsak av en central förvaltning i Karlstad samt fyra räddningsskolor ute i landet.

Verksamheten vid Räddningsverket omsätter ca 1,5 miljarder kr. per år, varav 1,2 miljarder finansieras genom anslag över statsbudgeten (budgetåret 1994/95) och resten genom avgifter och intäkter.

Hot, risker och systemutformning

Allmänt

Synen på de säkerhetspolitiska hoten – aktuella såväl som framtida, tänkbara hot – är av naturliga skäl en av de viktigaste faktorerna som påverkar utformningen av totalförsvaret och därmed civilförsvaret. På samma sätt är synen på samhällets riskbild och förändringar i denna en grundläggande faktor för förändringar i samhällets räddningstjänst och förebyggande arbete mot olyckor. Synen på freds- respektive krigsriskerna är

också ett uttryck för samhällets efterfrågan på tjänsterna inom sektorn.

Dessa bilder av krigsrisker och olycksrisker är en komplex blandning av upplevda sannolikheter för och konsekvenser av tänkbara händelser. För de mera frekventa olyckorna erhålls en successiv korrigerig av bilden genom verkligheten, medan planerings- och beslutsunderlaget vad avser väpnade angrepp och stora olyckor måste bygga på hypoteser.

I det följande ges en mycket översiktlig beskrivning av hur främst synen på de säkerhetspolitiska hotbilderna har utvecklats under tiden efter det andra världskriget och hur förändringar i hot- och riskbilderna har påverkat struktur och systemutformning för civilförsvaret och freds räddningstjänsten.

Andra världskrigets erfarenheter

Världskriget medförde ett brutalt uppvaknande ur flera aspekter. Krigshotet blev Realt genom närheten till krigsarenan. Hotets karaktär och innebörd förändrades radikalt. Den militärtekniska och militärstrategiska utvecklingen innebar att kriget inte längre var en i huvudsak militär angelägenhet. Kriget hade blivit totalt i den meningen att hela samhället och inte minst civilbefolkningen berördes på ett annat sätt än tidigare. Flygbombning blev ett tungt inslag där även ytbombning av försörjningscentra och befolkningscentra i terroryfte kunde förekomma. Rörligheten i militära förband medförde att strider kunde drabba stora delar av landet.

Erfarenheterna och dessa nya hotbilder skapade ett behov av att från i stort sett ingenting bygga upp ett starkt civilförsvaret som en grundsten i Sveriges totalförsvaret. Det gällde system för såväl varning och skydd för befolkningen som undsättningsstyrkor och ledning i drabbade områden.

Inledningsvis fanns en naturlig strävan att utgå från samhällets ordinarie resurser, bl.a. brandväsendet, och samordna verksamheten med dessa. Efterhand som utredningar genomfördes och uppbyggnaden av civilförsvaresresurser tog fart, drogs emellertid slutsatsen att storskaligheten i resursuppbyggnad och ledning i fred och krig förutsatte ett statligt ansvar. Civilförsvaret blev en statlig angelägenhet. Detta manifesterades slutligen i 1960 års civilförsvareslag som under hela den resterande uppbyggnadsperioden kom att styra verksamheten.

Efterkrigstidens kärnvapenfrågor

Andra världskriget hade skapat bilden av massförstörelse och terror enbart genom utvecklingen av konventionella vapen och system för dessa. Därtill kom risken för och konsekvenserna av icke-konventionella vapen, huvudsakligen då kärnvapen men även kemiska stridsmedel.

Kapprustningen mellan stormakterna främst på kärnvapensidan tog fart på allvar under 50- och 60-talen. Risken för kärnvapeninsats mot Sverige bedömdes som ett reellt hot i händelse av krig.

Man måste i detta sammanhang komma ihåg att det pågick en debatt inom Sverige huruvida vi skulle skaffa oss egna kärnvapen i vedergällnings- och avskräckningssyfte. Våra möjligheter att skydda befolkningen skulle i ett fall med egna kärnvapen få en ännu tydligare strategisk roll. Denna nationella diskussion om egna kärnvapen avslutades inte slutgiltigt förrän mot slutet av 60-talet.

Dessa föreställningar om hotbilderna kom att starkt påverka civilförsvarets utveckling från mitten av 50-talet fram till 60-talets slut. De 14 största städerna planlades för utrymning. Innerområdena undantogs därför från produktion av normalskyddsrum. Ett antal större s.k. befolkningsskyddsrum i berg byggdes i stället för den begränsade andel av befolkningen som skulle stanna kvar för att sköta vissa viktiga totalförsvarsverksamheter.

Vidare organiserades och grupperades undsättningsorganisationen med hänsyn till risken för kärnvapenangrepp i terror-syfte. Ledningen och undsättningsstyrkorna lokaliserades till områden utanför tätorterna. Särskilda regionala undsättningskårer byggdes upp som förstärkningsresurser för att kunna hantera masskadesituationer. En kraftfull organisation för ledning byggdes upp på flera nivåer, alltifrån distrikt(kommun), civilförsvarsområde(flera kommuner) till län. Även civilbefälhavaren tillkom som ledningsnivå i krig och krigsfara, vilket även det kan ses som ett uttryck för behovet av storskalig ledning.

Den angivna utvecklingen medförde att civilförsvaret i flera avseenden kom att fjärma sig från i fredssamhället normalt förekommande funktioner. Förutsättningarna för verksamheten var unika i förhållande till andra samhällsverksamheter. Detta medförde i sin tur att verksamheten blev allt mer centraliserad och detaljreglerad. Verksamheten sköttes nästan uteslu-

tande av statliga organ som civilförsvarsstyrelsen, civilbefälharnas kansli och länsstyrelserna. Så småningom centraliserades också civilförsvarsutbildningen och förrådshanteringen till civilförsvarsstyrelsens skolor (motsvarande nuvarande räddningsskolor).

Det kalla krigets terrorbalans

Sverige övergav i slutet av 60-talet tanken på egna kärnvapen. Om det var detta eller omvärldsutvecklingen som ledde till en ny försvarspolitisk doktrin är oklart.

Stormaktsblockens upprustning, både konventionellt i Europa och på kärnvapenområdet, kom att leda till en makt- och terrorbalans som i sin abnormitet trots allt gav en säkerhetspolitisk kontinuitet och stabilitet. Parternas styrkor och kärnvapen tog på något sätt ut varandra. Endast smärre delar av resurserna ansågs vid en stormaktskonflikt i Europa kunna "spilla över" och hota Sverige. Den s.k. marginaldoktrinen kom att prägla totalförsvarets planering. Risken för insats av ABC-vapen mot Sverige tonades ned. Vi skulle ha förmåga att hantera begränsade insatser av icke-konventionella vapen. Vidare skulle skydd kunna ges mot radioaktivt nedfall vid kärnvapenkrig i vår omvärld. Vi skulle också ha viss handlingsberedskap för att kunna möta hot om insats av kärnvapen i terroryfte.

Det konventionella krigets hotbild kom att dominera planering och systemutformning. Ett krig mot Sverige bedömdes som ett led i en större stormaktskonflikt, där vi rimligen kunde få en god militär förvarning. Hotföreställningen var en omfattande land- och/eller sjöinvasion med stora styrkor, föregripen av en omfattande förbekämpning. Stora delar av landet kunde beröras av relativt långvariga strider. Den nya doktrinen kom bl.a. till uttryck i 1972 års försvarsbeslut.

För civilförsvarets del medförde doktrinändringen att beredskapen mot kärnvapen och kemiska stridsmedel successivt urholkades, även om tidigare principer för bl.a. ledning och gruppering levde kvar under lång tid. Ett omfattande förändringsarbete startade i mitten av 70-talet som så småningom ledde till en ny undsättningsorganisation, Org 80. Denna var anpassad till den nya hotbilden, och bestod av mindre (ca 100 man), enhetliga och rörliga undsättningsenheter. De regionala kårerna avskaffades.

Vidare förändrades synen på skydd och utrymning. Efter en tids utredande kom skyddsrumproduktion i gång igen i de större städernas innerområden (tyvärr för sent eftersom merparten av stadskärnorna var färdigbyggda) och synen på utrymningar förändrades mot ett mera flexibelt utnyttjande, bl.a. i syfte att kunna hålla samhället och dess produktion i gång för att stärka samhällets uthållighet i krigsansträngningarna. Beroendet mellan civilförsvaret och andra samhällsfunktioner började uppmärksammas allt mer.

Överraskningens tid

1970-talet fortskred utan några radikala yttre eller inre trendbrott. En förändring, som kom till uttryck i 1977 års försvarsbeslut, kan dock ha fått ett avgörande inflytande på den efterföljande utvecklingen. Det gällde risken för ett överraskande inlett angrepp.

Bakgrunden var huvudsakligen den tekniska utvecklingen, särskilt vad avser luft- och sjötransporter, som medgav att en potentiell angripare, utan omfattande och röjande militära förberedelser kunde inleda ett militärt angrepp med begränsade styrkor. Försvarsbeslutet framhöll betydelsen av beredskap mot denna angreppstyp. Detta kom att fokusera intresset på vårt mobiliseringssystem och vårt fredstida samhälles sårbarhet på ett annat sätt än tidigare. Totalförvarstanken och samverkans- och samordningsfrågorna lyftes fram.

Den angivna utvecklingen medförde att den s.k. ansvarsprincipen blev central. Bakgrunden var förstås att den civila beredskapen måste bygga på de fredstida resurserna i ökad grad och också utgå från de fredstida ledningsprinciperna för att undvika tidsödande omställningar och därmed bättre kunna möta överraskande angrepp.

Under denna tid ökade civilförsvarets integration med samhället i övrigt. Kommunerna fick en ökad roll vad avser skyddsrumspanering och skyddsrumproduktion. Diskussioner och studier tog fart om rollfördelningen, särskilt kommunernas roll, i förberedelserna och i ledningen av civilförsvaret. Kommunalisering av civilförsvaret blev en framtidsbild. Ett bättre sambruk av resurserna inom civilförsvaret respektive den kommunala räddningstjänsten sågs som en bonus. Förslag till en s.k. yttäckande hemskyddsorganisation togs fram som komplement till övriga civilförsvarsresurser för att täcka behovet av en kontakt-

yta mellan myndigheterna och allmänheten under beredskap och krig.

1982 års försvarsbeslut konfirmerade den beskrivna utvecklingen. Det militärt överraskande angreppet betonades i än högre grad. En tydlig inriktning gavs för arbetet med att lämna förberedelse- och ledningsansvar för civilförsvaret till kommunerna. En grund lades också för den kommande förändringen på central nivå, nämligen att civilförsvarsstyrelsen, statens brandnämnd m.m. lades samman till Räddningsverket.

I övrigt innebar försvarsbeslutet 1982 ett förnyat hänsynstagande till ABC-vapen, särskilt kemiska stridsmedel. Politikerna frångick på denna punkt myndigheternas avvägningar och beslutade att hela civilbefolkningen skulle förses med andningskydd.

Hotkrympningens och doktrinsammanbrottens tid

Från 1987 års försvarsbeslut över försvarsbeslutet 1992 och nu 1996 har utvecklingen gått mot minskade krigsrisker och militära hot i vårt närområde. Av en händelse sammanfaller denna utveckling med drastiskt försämrade statsfinanser.

Inledningsvis var förändringsfaktorerna hänförliga till den vapentekniska utvecklingen, där större precision i navigering och bombfällning förväntades ge mindre indirekta skador på samhälle och civilbefolkning än tidigare. Så småningom bidrog också nedrustningen i omvärlden att mindre styrkor kunde bedömas sättas in mot Sverige i en stormaktskonflikt och att därför bara delar av landet kunde beröras av krigshandlingar och att krigsförloppet blir relativt kortvarigt. Möjligheterna till militär överraskning kvarstod dock för en angripare och förbättrades snarast av den tekniska utvecklingen.

För det civila försvaret innebar förändringarna kraftigt minskade ekonomiska resurser, särskilt för skyddsrummbyggnaden. Möjligheterna att göra prioriteringar mellan geografiska områden ansågs väsentligt förbättrade. En rikstäckande analys och kartläggning av totalförsvarsmål och risker för stridshandlingar utvecklades som grund för prioriteringar av åtgärder, inte minst skyddsrumproduktionen.

Utvecklingen förstärkte betydelsen av den inriktning som lagts fast i form av kommunalt ansvar för förberedelser och ledning. Även produktionsansvaret för t.ex. personalförsörjning och materielhantering överfördes till kommunerna. Kommu-

nernas vidgade ansvar har slutligen reglerats i 1994 års lag om civilt försvar.

Sovjetunionens fall innebar också slutet på alla tidigare, mer eller mindre stabila försvarsdoktriner. I den säkerhetspolitiska röra som nu föreligger är det kanske för tidigt att uttala sig om vilken doktrin som ska gälla i framtiden.

I grova drag gäller för närvarande att totalförsvaret ska hålla en handlingsberedskap för framtiden, där resurserna kan vara begränsade i utgångsläget, men hålla en sådan kvalitet och förmåga att de kan anpassas till tänkbara hot i en framtid. Så långt möjligt ska resurserna utformas så att de kan utnyttjas vid fredstida påfrestningar och störningar i samhället liksom vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. De åtgärder som Räddningsverket vidtagit tidigare, och den planering som gäller för framtiden, är väl anpassade till en sådan doktrin. I det senare fallet kan man lite tillspetsat fråga sig om doktrinen har resulterat i åtgärder, eller om det är åtgärderna som skapat doktrinen.

Olycksriskerna i fred

Som tidigare nämnts ger de frekventa, vardagliga olyckorna successiva erfarenheter och möjligheter till anpassning. Dessa risker utgör också basen för samhällets olycksförebyggande arbete och räddningstjänst. Koncentration, storskalighet i transporter och produktion i förening med tekniskt komplexa system har emellertid ökat samhällets sårbarhet över tiden, och risken för stora olyckor med allvarliga konsekvenser har efter hand allt mer uppmärksammats.

Vi har i Sverige varit relativt sett förskonade från katastrofer. Men även katastrofer utomlands påverkar såväl opinioner och tänkande kring risker och säkerhet i samhället. Man törs nog påstå att frågor kring livskvalitet, innefattande sådana områden som miljö och säkerhet, fått en ökad betydelse i det allmänna medvetandet och därmed i den politiska processen.

Stora olyckor förekommer mycket sällan. Planeringen mot dem måste bygga på hypoteser. Det är därför inte naturligt att inträffade storolyckor får en väldig uppmärksamhet och en mycket stark påverkan på åtgärder och systemutformning. De inträffade händelserna blir i någon mening fasta punkter i en i övrigt osäker riskbild. Självfallet finns här en risk för överreaktioner och överfokusering på det inträffade.

Bland de nationella och internationella storolyckor som kan antas haft inflytande på verksamheten kan nämnas Tuveskredet, Tjernobyllkatastrofen, färjeolyckorna Scandinavian Star och Estonia, större oljeutsläpp som Exxon Valdez samt ett antal internationella storolyckor med transporter av farligt gods och hantering av kemikalier. Över huvud taget har utvecklingen lett till ökade krav på en samlad syn på riskanalyser och riskhantering i samhället.

Man kan ana att denna utveckling har bidragit till den integration av civilförsvaret respektive freds räddningstjänsten som genomfördes under 80-talet och nu fullföljs. Nedtoningen av krigshotet och dess unika karaktär, kraven på beredskap mot överraskande angrepp samt uppmärksamheten på de storskaliga olycksriskerna samverkade till att skapa förutsättningar för gemensamma principer, organisation och resurser. I efterhand kan man konstatera att integrationen förbättrat samhällets beredskap i alla väsentliga avseenden inom berörda ansvarsområden.

I detta sammanhang bör också nämnas det nya verksamhetsområdet internationella humanitära insatser som Räddningsverket engagerats i. Det började med en katastrofinsats vid jordbävningen i Armenien 1988, och har därefter fortsatt med en rad räddnings- och hjälpinsatser, särskilt i samband med flyktingkatastrofer. Vi kan konstatera att även denna verksamhet har bidragit till en ökad integration i tänkande och resurser vad avser freds- och krigsrisker, samt genom erfarenheterna en ökad beredskap, kompetens och förmåga att hantera onormala situationer även inom landet.

Historik - förändringar i verksamhet och organisation

Tiden före andra världskriget

Genom 1923 års brandstadga, som gällde till utgången av 1944, meddelades för första gången bestämmelser om brandförsvaret som gällde alla kommuner. För landskommunernas del gällde dock skyldigheten att hålla ett brandförsvaret endast om länsstyrelsen särskilt förordnade om detta.

Någon lagreglering av civila försvarsåtgärder fanns inte förrän vid slutet av 1930-talet. Redan i mitten av decenniet vidtogs

emellertid på enskilt initiativ de första åtgärderna för att upprätta ett civilt försvar. Samtidigt som inbördeskriget i Spanien pågick, bildades luftförsvarsföreningar på olika håll i Sverige. Detta ledde till bildandet av "Sveriges riksförbund för civilt luftskydd", 1937 ombildat till Sveriges Civilförsvarsförbund.

Samma år trädde den första lagstiftningen om åtgärder till skydd för befolkningen i krig i kraft. 1937 års luftskyddslag ålade kommunerna – som då var drygt 2 500 till antalet – ett omfattande ansvar för verksamheten. Luftskyddets uppbyggnad baserades på kommunernas resurser och de gavs också det ekonomiska ansvaret för administration m.m. på lokal nivå. Staten utövade den centrala ledningen av verksamheten genom Luftskyddsinspektionen och tillsatte luftskyddscheferna. I allmänhet gavs uppdraget åt polischeferna. Eftersom kommunerna vid denna tid var huvudmän för polisväsendet, hade de därmed ett stort inflytande även över ledningen på lokal nivå.

Inom Luftskyddsinspektionen blev brandtjänsten redan från början en mycket tung verksamhetsgren.

Utvecklingen under andra världskriget

Under intrycket av andra världskriget tillmättes utrymningsfrågorna stor betydelse. 1940 kompletterades därför den statliga ledningen av luftskyddet genom tillsättandet av Utrymningskommissionen. En utrymningslag utfärdades året därpå.

1940 tillkom också en lag om skyldighet för ägare av anläggningar och byggnader att anordna skyddsrum.

Efter att 1941 års Hemortsförsvarssakkunniga lagt fram ett förslag om en gemensam organisation för militärt och civilt lokalförsvar, valde Kungl. Maj:t att tillsätta en ny utredning, 1943 års civilförsvarsutredning. Utredningens arbete låg till grund för 1944 års civilförsvarslag som bl.a. ersatte luftskyddslagen, utrymningslagen och 1940 års lag om skyldighet för ägare av anläggningar och byggnader att anordna skyddsrum m.m.

Genom 1944 års civilförsvarslag samordnades Luftskyddsinspektionen och Utrymningskommissionen och Civilförsvarsstyrelsen bildades. En regional ledningsnivå tillskapades hos länsstyrelserna, där en särskild försvarsavdelning inrättades. På lokal nivå bibehölls i allt väsentligt den dittillsvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Den nya lagen innehöll bl.a. också nya bestämmelser om allmän civilförsvarspflicht.

1941 tillsattes en utredning om åtgärder för att stärka rikets brandförsvaret. Utredningen motiverades främst av brandskadornas storlek samt vikten av ett starkt brandförsvaret med hänsyn till det moderna luftkrigets utveckling. Genom 1944 års brandlag och brandstadga ålades inte bara städer och därmed likställda samhällen utan även landskommunerna en ovillkorlig skyldighet att upprätthålla ett betryggande brandförsvaret. I varje kommun skulle det finnas en brandchef och en brandstyrka. Kommunen blev skyldig att anskaffa materiel, byggnader och andra anordningar som behövdes för kommunens brandförsvaret. För tillsynen över brandväsendet tillsattes en riksbrandinspektör. Denne var också föredragande i krigsbrandsläckningsfrågor i Civildöforsvarsstyrelsen.

Riksbrandinspektörens kansli kallades för Statens brandinspektion, men ingick, både vad gällde krigsorganisation och medelsförvaltning, som en del av Civildöforsvarsstyrelsen.

Av särskilt intresse är att det under andra världskriget byggdes upp en stor hemskyddsorganisation. Denna upphörde först 1960. Uppgifterna för organisationen motsvarade i stort de uppgifter som den nya hemskyddsorganisationen skulle lösa enligt 1982 års totalförsvarsbeslut.

Utvecklingen fram till 1960

Efter kriget tillsattes en civilförsvarsutredning som ledde till att en ny civilförsvarslag antogs redan 1948. Genom 1948 års civilförsvarslag övertog staten ansvaret från kommunerna för civilförsvarsverksamheten och kom därmed även att svara för kostnaderna för den lokala administrationen och materielen. Kommunernas medverkan behölls emellertid. Länsstyrelsernas försvarsavdelningar ändrades om till civilförsvarssektioner.

1948 års civilförsvarslag innebar att staten under 1950-talet kom att ansvara för planläggning, administration och personalförsörjning för civilförsvarsorganisationen. Det fredstida förberedelsearbetet genomfördes decentraliserat i 352 civilförsvarsområden under ledning av civilförsvarschefer. Dessa chefer utgjorde lokala civilförsvarsmyndigheter som till sitt förfogande hade en civilförsvarsbyrå med administrativ personal, som ofta var deltidsanställd. Civilförsvarscheferna biträdades därutöver av civilförsvarsorganisationens krigsplacerade tjänstegrenschefer samt hemskydds- och verkskyddsinspektörer. Länsstyrelserna utövade tillsynsverksamhet genom civilförsvarssektionerna.

Mot bakgrund av den krigstekniska utvecklingen under andra världskriget tillkallades 1953 års civilförsvarsutredning med uppgift att bl.a. närmare se över civilförsvarets verksamhet och att upprätta en tids- och kostnadsplan för civilförsvarsorganisationens uppbyggnad. Samma år tillkallades även en utbildningsutredning för att se över planerna för obligatorisk civilförsvarsutbildning. Dessutom utredde Statens organisationsnämnd civilförsvarets organisation på alla nivåer.

1956 beslutade riksdagen om riktlinjer för utrymningsplanläggningen och det fortsatta skyddsrumbyggandet. Beslutet präglades av den då rådande kärnvapenstrategien. Detta innebar bl.a. att fastighetsägarna i de 14 största städernas innerområden undantogs från skyldigheten att anordna enskilda skyddsrum. I stället skulle staten och kommunerna svara för befolkningsskyddsrum i dessa städer. Beslutet innebar också krav på en omfattande planläggning för utrymning och inkvartering.

1953 års civilförsvarsutredning lämnade 1958 sitt huvudbetänkande Civilförsvarets organisation. Förslaget behandlade omfattningen och utformningen av civilförsvarsorganisationen i krig, Civilförsvarsstyrelsens organisation samt den fredstida civilförsvarsorganisationen i länen. Genom riksdagsbeslut 1959 fastställdes huvuddragen av civilförsvarsverksamheten i fråga om skadeförebyggande och skadeavhjälpande åtgärder. Samtidigt beslutades om utbildningens omfattning och ändringar i civilförsvarets krigsorganisation. På regional nivå erhöll länsstyrelsernas civilförsvarssektioner en ny och förstärkt organisation.

Med anledning av de omfattande förändringar som beslutats föregående år förelades riksdagen 1960 ett förslag till en ny civilförsvarslag. 1960 års civilförsvarslag kom att gälla i 35 år. Under dessa år gjordes emellertid talrika och omfattande ändringar i lagen.

Den nya civilförsvarslagen innebar en centralisering av de fredstida beredskapsförberedelserna. Civilförsvarsbyråerna upphörde och ansvaret för planläggning, administration och personalförsörjning övergick till länsstyrelserna. Territoriellt indelades landet – fortfarande med drygt 1 000 kommuner – i 124 civilförsvarsområden. Civilförsvaret var nu i princip en rent statlig angelägenhet.

1960-talet

Många kommuner ansåg att förhållandena under krigsåren hade kommit att överdriva kraven på brandförsvaret i fredstid. På begäran av riksdagen tillsattes därför 1954 en brandlagsrevision för att se över brandlagstiftningen. Ett av syftena med revisionen var att minska kostnaderna för brandskyddet.

Översynen ledde till införandet av en ny brandlag och brandstadga 1962. Jämfört med den tidigare regleringen innebar den nya brandlagen bl.a. att man införde gemensamma bestämmelser för hela landet, man skilde således inte längre mellan städer och landsbygd. Vidare utmönstrades begreppen borgarbrandkår och yrkesbrandkår. Brandförsvaret fortsatte att vara en kommunal uppgift. Länsstyrelserna skulle fortsätta att utöva tillsyn över brandförsvaret. Statens brandinspektion blev ny central myndighet.

1960 års civilförsvarslag och 1962 års brandlag markerade den nu tydliga boskillnaden mellan brandförvar och civilförvar – eller med dagens terminologi – freds- respektive krigsräddningstjänst.

Civilförsvaret var under hela 1960-talet inne i ett intensivt uppbyggnadsskede. Enligt 1959 års riksdagsbeslut skulle civilförsvarets undsättande organisation bestå av ett allmänt civilförvar om 225 000 personer samt ca 65 000 personer som skulle ingå i verkskydd vid större företag och anläggningar. Till detta kom det regionala civilförsvaret med bl.a. 20 undsättningskårer om ca 500 personer vardera. 1965 minskades antalet civilförvarsområden till 100. Vid 1960-talets slut var den nya krigsorganisationen (organisation 60) uppbyggd till ca 75 procent.

I mitten av 1960-talet omorganiserades Civilförvarsstyrelsen, för att bättre kunna leda och fullfölja uppbyggnaden av den nya civilförvarsorganisationen.

Den på 1959 års riksdagsbeslut grundade planeringen och den under 1960-talet uppbyggda civilförvarsorganisationen utgick primärt från att befolkningen löpte risk att direkt bekämpas i terroryfte och att kärnvapen kunde komma att användas. Denna uppfattning ledde bl.a. till att utrymning i hög grad sattes i förgrunden bland de skadeförebyggande åtgärderna. Det ansågs inte möjligt att till rimliga kostnader åstadkomma ett till kärnvapenrisken anpassat skydd för befolkningen i de större städernas innerområden.

Under denna tid avtog det stora allmänna intresse för civilförsvaret som funnits alltsedan 1930-talet. Förstatligandet reducerade helt naturligt kommunernas engagemang i civilförvarsfrågorna och måhända därmed också kommuninnevärnarnas intresse för dessa.

1959 års beslut om civilförsvarets uppgifter innebar att vissa uppgifter överfördes från civilförsvaret till de ordinarie samhällsorganen. Detta innebar att kommunerna fick ansvaret för en rad uppgifter som de tidigare inte haft. 1959 tillkallades därför en kommunalrättskommitté för att bl.a. undersöka behovet av författningsmässig reglering av kommunernas skyldigheter på detta område. Kommittén överlämnade i januari 1962 sitt betänkande Kommunal beredskap. På grundval av kommitténs förslag förelade regeringen riksdagen vissa författningsförslag. Riksdagen beslutade därefter lagen (1964:63) om kommunal beredskap. Samtidigt beslutades också lagen (1964:65) om skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad i krig m.m. Dessa båda lagar kom att gälla ända till dess att den nya lagen om civilt försvar trädde i kraft den 1 juli 1995.

Genom lagen om kommunal beredskap reglerades de uppgifter inom totalförsvaret som skulle fullgöras av kommunerna och som inte fanns specialreglerade i särskild lagstiftning. Dit hänfördes omhändertagande i olika hänseenden av utrymd eller krigsdrabbad befolkning efter det att inkvartering genomförts av civilförsvaret. Kommunerna skulle också vara skyldiga att under civilförvarsberedskap lämna varandra bistånd för att underlätta omhändertagandet av utrymd och inkvarterad befolkning. Kommunerna blev skyldiga att redan i fredstid planlägga och på annat sätt förbereda verksamheten i krig eller vid krigsfara. Planläggningsskyldigheten gällde generellt och för alla verksamhetsområden av betydelse för totalförsvaret. Särskilda regler gavs också för den kommunala organisationen i krig eller vid krigsfara.

1970-talet – Nya målsättningar och nya metoder

Efter 1960-talets intensiva uppbyggnads- och utvecklingsarbete inom civilförsvaret inträdde under 1970-talet en fas av uppbromsning men också stora förändringar. 1971 togs beslutet att Civilförvarsstyrelsen skulle förläggas till Karlstad under 1978. Detta ledde till en generationsväxling då flertalet äldre tjänstemän vid myndigheten valde att stanna i Stockholm.

I slutet av 1960-talet hade staten börjat förbereda ett nytt planeringssystem med femåriga försvarsbeslut. Det första femåriga försvarsbeslutet i enlighet med det nya FPE-systemet (försvarets planerings- och ekonomisystem) togs 1972. Införandet av FPE-systemet skapade också behov av ny kompetens hos Civilförsvarsstyrelsens personal. Detta förstärkte de förändringar i fråga om sammansättningen av personalen – och därmed också myndighetens arbetssätt – som hängde samman med omlokaliseringen till Karlstad. 1975 efterträddes generaldirektör Åke Sundelin – efter 27 år som chef för Civilförsvarsstyrelsen – av Gunnar Gustafsson. För denne var civilförsvarsverksamhetens folkliga förankring ett väsentligt mål.

1972 års försvarsbeslut innebar delvis en ny inriktning för civilförsvaret. Grundläggande för planeringen var att befolkningen i första hand skulle skyddas mot verkningarna av konventionella stridsmedel vid bekämpning av mål i samband med invasion och vid markstrider. Befolkningen som sådan skulle inte ses som ett primärt mål för en angripare. Planeringen inriktades mot att skydd i möjlig mån skulle beredas befolkningen i skyddsrum och att utrymning skulle ses som en kompletterande åtgärd i skadeförebyggande syfte.

1970-talet ägnades åt att anpassa och bygga upp civilförsvaret mot de mål som angavs 1972 och som också bekräftades genom 1977 års försvarsbeslut.

Under perioden tillkom bl.a.

en ny lednings- och undsättningsorganisation, som var mer enhetlig och rörlig än den föregående organisationen (Org 72),
ett nytt system för planering och produktion av skyddsrum, i vilket kommunerna fick en framträdande roll,

en ny organisation för Civilförsvarsstyrelsen med bl.a. fem utbildnings- och förrådsanläggningar (CUFA),

en ny organisation för länsstyrelsernas försvarsenheter i vilka ansvaret för all civil totalförsvarsverksamhet och för tillsynen över räddningstjänsten i fred på länsnivå samlades.

Antalet civilförsvarsområden reducerades också ytterligare.

1977 års försvarsbeslut innebar ett fullföljande och vidareutvecklande av 1972 års beslut. Fredssamhällets roll för totalförsvaret började framhållas. För civilförsvarets del innebar beslutet att man skulle övergå till en mer enhetlig, rörlig och uthållig organisation, Org 80.

1974 trädde en ny brandlag i kraft. Genom den nya lagstiftningen skapades en vidare och fastare ram omkring kommu-

nernas skyldighet att ingripa vid andra nödlägen än brand. Det moderna räddningstjänstbegreppet etablerades. I stället för att som tidigare ha varit skyldiga att ingripa endast vid brand, ålades kommunerna nu att svara för all den räddningstjänst som inte reglerades av annan lagstiftning. I praktiken var inte förändringen så stor, eftersom många brandkårer även före 1974 ingrep vid andra nödlägen än brand. De nya obligatoriska uppgifterna för de kommunala brandförsvaren ansågs inte heller föranleda något ändrat huvudmannaskap för verksamheten.

Samtidigt med att den nya brandlagen trädde i kraft förenades också Statens brandskola och Statens brandinspektion till den nya myndigheten Statens brandnämnd. Brandnämnden skulle utöva den centrala tillsynen över kommunernas räddningstjänst och på den regionala nivån blev länsstyrelsen ansvarig för tillsynen. Organisationen med länsbrandinspektörer avskaffades.

1980-talet – Decentraliseringen påbörjas

Mot slutet av 1970-talet började Civilförsvarsstyrelsen driva frågan om hur det lokala engagemanget för civilförvarsfrågor skulle återuppväckas. Tankarna på ett kommunanknutet civilförsvaret fick gehör hos 1978 års försvarskommitté som skulle förbereda 1982 års försvarsbeslut. Inom Civilförsvarsstyrelsen väcktes även tankar på att återinföra den hemskyddsorganisation som funnits under andra världskriget och som då fungerat som en kontaktlänk mellan kommunen och allmänheten.

1982 års försvarsbeslut innebar stora förändringar för civilförsvarsverksamheten. Strävan skulle vara att åstadkomma en stark samhällsanknytning och att skapa förutsättningar för befolkningen att aktivt delta i civilförsvarsverksamheten. Riksdagen beslutade nu att kommunerna skulle ta över ansvaret för att leda civilförsvaret på lokal nivå i krig och svara för den planläggning i fred som detta krävde. Vidare skulle en hemskyddsorganisation införas.

Huvudinriktningen för civilförsvaret skulle vara att ge befolkningen skydd mot verkningarna av konventionella stridsmedel men att samtidigt ökad uppmärksamhet måste ges åt skyddet mot kärnvapen och kemiska stridsmedel. Vidare skulle förmågan att möta verkningarna av ett överraskande angrepp ökas. Detta medförde ökade krav på civilförsvarsorganisationens beredskap.

För att genomföra riksdagens principbeslut från 1982 om det nya kommunala ansvaret för civilförsvarsverksamheten lade regeringen på hösten 1984 fram en proposition med förslag till de nödvändiga ändringarna i civilförsvarslagen. Till detta hörde också att reglera kommunernas rätt till ersättning av staten för sina nya uppgifter. I enlighet med riksdagens beslut samma höst trädde bestämmelserna om kommunernas ledningsansvar i kraft den 1 januari 1987. Bestämmelserna om kommunernas planläggning för civilförsvarsverksamheten och om deras rätt till ersättning för detta arbete skulle emellertid börja tillämpas redan den 1 januari 1985. Planerna skulle vara upprättade och antagna senast vid utgången av år 1986.

Den lagstiftning som beslutades 1984 innebar omfattande förändringar i civilförsvarslagen, varvid tämligen detaljerade bestämmelser om kommunernas nya skyldigheter infördes. Samtidigt definierades civilförsvarsverksamheten på ett nytt sätt. Kommunernas skyldighet att leda civilförsvarsverksamheten i krig kompletterades med en bestämmelse om att staten till varje kommuns förfogande skulle ställa en civilförsvarschef med en civilförsvarsstab och de övriga resurser som redovisades i en organisationsplan som länsstyrelsen fastställde för varje kommun.

Utvecklingen fram till 1995 – Ett sammansatt reformarbete

Redan i propositionen med förslaget till 1984 års lagstiftning noterades det att den lagtekniska lösning som valdes måste ses som en lösning övergångsvis i avvaktan på ställningstaganden till en rad olika utredningsförslag som nyligen framlagts och som berörde civilförsvarsverksamheten. Till dessa utredningsförslag hörde räddningstjänstkommitténs under 1983 framlagda förslag till ny räddningstjänstlag samt CESAM-kommitténs förslag om tillskapandet av en ny central myndighet för den statliga ledningen av fredsräddningstjänsten och civilförsvarsverksamheten (Räddningsverket).

I början av 1985 tillkallade regeringen därför en särskild utredare för att göra en författningsteknisk översyn av civilförsvarslagen, lagen om kommunal beredskap samt de andra författningar som reglerade de frågor som behandlades i dessa lagar. I direktiven anfördes att den lagstiftning som berör civilförsvaret är splittrad på ett antal olika lagar. Brister rådde i

harmoniseringen mellan de olika lagarna. En av utredarens uppgifter borde därför vara att skapa ett regelsystem som bättre skulle hänga ihop systematiskt och begreppsmässigt. Utredaren fick fritt pröva huruvida civilförsvarsbestämmelserna skulle samlas i en eller flera lagar. Direktiven innefattade inte något uppdrag att ompröva den då beslutade ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna i fråga om civilförsvarsverksamheten.

1979 – efter Tuve-skredet – hade en kommitté tillsatts för att utreda frågan om ersättning för skador på grund av naturkatastrofer samt frågan om geotekniska undersökningar och förebyggande åtgärder mot jordskred. Riksdagen aktualiserade samma år två andra frågor som kommittén fick i uppdrag att utreda; dels förutsättningarna för inrättandet av en statlig kommission för undersökning av allvarliga olyckor, dels frågan om huvudmannskapet för en räddningstjänst ”med nuvarande och möjliga nya uppgifter”. Nya uppdrag lades på kommittén efterhand, bl.a. att föreslå riktlinjer för dimensioneringen av den kommunala räddningstjänstens styrkor i beredskap m.m. Sammantaget innebar alla de uppgifter som lades på kommittén att den i princip fick i uppdrag att se över hela den statliga och kommunala räddningstjänsten. I sitt slutbetänkande 1983 föreslog Räddningstjänstkommittén en samlad lagstiftning om samhällets räddningstjänst. I frågan om ett ändrat huvudmannskap för räddningstjänsten utredde kommittén ett statligt och ett landstingskommunalt alternativ. Man fann dock att nackdelarna var större än fördelarna i båda fallen och förordade i stället en utökad kommunal samverkan.

1986 framlade regeringen sin proposition med förslag till ny räddningstjänstlag. Den nya lagen, som ersatte 1974 års brandlag, beslutades av riksdagen senare samma år och trädde i kraft den 1 januari 1987. De två sista paragraferna i den nya lagen behandlade räddningstjänst under krig. Där föreskrevs att under krig eller annars när det råder civilförsvarsberedskap ska räddningsnämnden uppgifter övertas av kommunstyrelsen och räddningskårens uppgifter övertas av civilförsvarsorganisationen i kommunen. Vidare delegerades det åt regeringen att i händelse av krig eller krigsfara meddela sådana från lagen avvikande föreskrifter som var av betydelse för totalförsvaret eller som annars behövdes för att nödvändig räddningstjänst skulle kunna genomföras.

1978 års försvarskommitté hade ansett att det borde bildas en ny central myndighet med ansvar för räddningstjänst och förebyggande åtgärder både i fred och i krig. Efter att riksdagen fattat sitt försvarsbeslut 1982 tillsattes därför CESAM-kommittén för att utreda frågan om samordning av den centrala ledningen av räddningstjänsten i fred och civilförsvarsverksamheten. I tilläggsdirektiv fick kommittén även uppdraget att göra en översyn av utbildningen i allmän räddningstjänst. CESAM-kommittén avlämnade 1984 sitt betänkande "Räddningsverket".

I regeringens proposition samma år om ledningen av befolkningsskyddet och räddningstjänsten föreslogs att en ny central myndighet, Statens räddningsverk, med sin centrala del förlagd till Karlstad, skulle ersätta Civilförsvarsstyrelsen och Statens brandnämnd. Vidare föreslogs en ny utbildning för räddningstjänst som skulle integreras med civilförsvarsutbildningen och förläggas till Civilförsvarsstyrelsens dittillsvarande CUFA-anläggningar, i fortsättningen Räddningsverkets skolor. Deltidsanställda brandmän skulle skrivas in i civilförsvarsorganisationen och utbildas med civilförsvarsplikt.

Samtidigt med denna proposition föreslog regeringen i en annan proposition om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret att dåvarande Överstyrelsen för ekonomiskt försvar skulle ombildas till Överstyrelsen för civil beredskap med vidgade arbetsuppgifter. Hela den civila delen av totalförsvaret skulle indelas efter samhällssektorer i funktioner med en ansvarig central myndighet för varje funktion.

Enligt riksdagens beslut började de nya myndigheterna Statens räddningsverk och Överstyrelsen för civil beredskap sin verksamhet vid halvårsskiftet 1986. Sedan också den nya räddningstjänstlagen trätt i kraft den 1 januari 1987 inträdde ett skede utan beslut om nya reformer och utan att några nya tunga utredningar tillsattes som berörde civilförsvarets eller fredsräddningstjänstens verksamhet eller organisation. Den sittande civilförsvarslagsutredningen fick 1987 tilläggsdirektiv som innebär att utredningen skulle överväga och lämna förslag till en ny terminologi inom det som då benämndes civilförsvar, se överlagstiftningen om beredskapstillstånd samt överväga behovet av ytterligare lednings- och samordningsbestämmelser för totalförsvarets civila del. Frågan om ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gällde civilförsvarsverksamheten berördes inte heller nu. Enligt riksdagens

beslut med anledning av propositionen om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret skulle dock kommunstyrelsen vara högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå. Beslutet förenades emellertid inte med någon lagstiftning som preciserade kommunstyrelsens befogenheter eller åligganden i detta sammanhang.

För att civilförsvarslagsutredningen skulle kunna lösa sitt uppdrag att föreslå en lagstiftning som bättre än den dåvarande hängde ihop systematiskt och begreppsmässigt blev det emellertid nödvändigt att även föreslå väsentliga sakliga förändringar. I det betänkande som utredningen lade fram 1989 föreslogs en ny lag om civilt försvar som bl.a. skulle ersätta civilförsvarslagen och lagen om kommunal beredskap, Lagförslaget innebar att civilförsvarsbegreppet utmönstrades. Motsvarande verksamhet i krig föreslogs nu benämnas befolkningsskydd och räddningstjänst.

Ansvar för verksamheten skulle ligga på kommunerna och deras räddningskårer. Räddningskårens personal förutsågs i krig bli utökad med personal som kallats in för tjänstgöring med plikt och som för detta ändamål genomgått pliktutbildning i fred. Detta väsentligt förändrade koncept för genomförandet av civilförsvsverksamheten (numera räddningstjänsten under höjd beredskap) krävde emellertid att frågan om kommunernas ersättning från staten för de nya beredskapsuppgifterna kunde lösas. Utredningens förslag i den delen vann inte acceptans, varför beredningsarbetet i regeringskansliet stoppades upp.

I 1992 års försvarsproposition föreslog emellertid regeringen en överföring av uppgifter från staten till kommunerna för att uppnå ett samlat ansvar för genomförandet av befolkningsskyddet och räddningstjänsten hos kommunerna. Detta föranledde ett påpekande från riksdagen om att om staten vill ålägga kommunerna en ny arbetsuppgift så måste det ske genom lagstiftning. I 8 kap. 5 § regeringsformen föreskrivs nämligen att kommunernas befogenheter och åligganden ska regleras i lag. Eftersom propositionen inte innehöll något förslag till ändrad lagstiftning på området måste – som finansutskottet anförde – ett definitivt ställningstagande till regeringens förslag anstå till dess ett lagförslag förelagts riksdagen.

Först 1994 uppnåddes en formel för hur ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna för den dittillsvarande civilförsvsverksamheten skulle utformas mera i detalj och för hur kommunerna skulle kompenseras av staten för sina samlade

uppgifter inom totalförsvaret. Lösningen uppnåddes efter det att regeringen uppdragit åt f.d. generaldirektören Gunnar Nordbeck att ta upp överläggningar med Svenska Kommunförbundet om dessa frågor. Nordbeck träffade därefter en skriftlig överenskommelse med Kommunförbundet om ett detaljerat förslag i fråga om bl.a. kommunernas skyldigheter inom totalförsvaret och den ekonomiska ersättningen för dessa.

I den nya lag om civilt försvar som riksdagen beslutade i slutet av 1994 har kommunernas skyldigheter beskrivits mycket övergripande. För att uppkommande konkreta frågor om ansvaret för olika delar av den tidigare civilförsvarsverksamheten ska kunna besvaras får därför överenskommelsen mellan Nordbeck och Kommunförbundet ibland tjäna som underlag och komplement till lagstiftningen.

Den nya lagen om civilt försvar innebär i huvudsak att kommunerna övertar ansvaret för den tidigare civilförsvarsverksamheten och att denna blir en integrerad del av kommunens räddningstjänst. Redan innan denna förändring formellt trädde i kraft vid halvårsskiftet 1995 hade emellertid staten låtit kommunerna överta en del av sin nya roll. Lokala civilförsvarsövningar genomfördes under kommunal ledning i flera år utan lagstöd. Likaså påbörjades en överföring av ansvaret till kommunerna för hanteringen av civilförsvarsmaterielen. Här träffades avtal mellan Räddningsverket och de enskilda kommunerna om detta.

Cirkeln är sluten

Vi har nu skildrat en samhällsverksamhet (civilförsvarsverksamheten) som först bedrivits mycket decentraliserat på det lokala planet, med utnyttjande av gemensamma lokala resurser och med ett betydande stöd i form av enskilda initiativ. Denna verksamhet har därefter förstatligats och centraliserats, för att sedan återigen decentraliseras och överförs till kommunerna. Utvecklingen har också inneburit att den från början gemensamma resursbasen för civilförsvar och fredsräddningstjänst först brutits upp för att nu återigen tillskapas på det lokala planet.

Man kan således ana att en cirkel har slutits. För framtiden kan man spekulera i om en ny liknande cirkelrörelse kommer att påbörjas.

Förändringar i organisation och styrformer

Förändringar i myndighetsorganisation

I föregående avsnitt har redovisats historik och faktorer som har påverkat utvecklingen. Vi kan konstatera att verksamheten har genomgått ett antal större förändringar. Förändringstakten synes också ha accelererat under senare år.

Den centrala myndighetens – dvs. Civilförsvarsstyrelsens/Statens brandnämnds och sedermera Räddningsverkets – organisationsstruktur och ledningsprinciper har efter hand förändrats och anpassats till de stegvis nya förutsättningarna. Ett noterbart och generellt drag i denna förändringsprocess är att de större förändringarna initierats genom studier och utredningar, de senare ofta som parlamentariskt sammansatta kommittéer, för att senare planeras och förberedas i särskilt tillsatta projektorganisationer som efter det inledande genomförandet förvandlas till en mera permanent organisationsförändring.

Exempel på sådana förändringar är införandet av nytt skyddsrumssystem i slutet av 1970-talet, övergången till kommunal ledning under mitten av 1980-talet, samt inte minst bildandet av Räddningsverket 1986. Samma process kan urskiljas när det gäller organisationsförändringar under senare år som avser nya prioriteringar av risk- och miljöfrågor samt internationell verksamhet.

Den största och mest genomgripande förändringen hittills har varit bildandet av Räddningsverket för drygt 10 år sedan. I princip var förändringen en sammanslagning av verksamheterna vid dåvarande Statens brandnämnd och Civilförsvarsstyrelsen samt delar av Statens strålskyddsinstitut och Sjöfartsverket avseende kärnkraftsberedskapen respektive transporter av farligt gods. Grundtanken var i korthet att bättre samordna dels säkerhetsarbetet i fred avseende samhällets förebyggande arbete mot olyckor och räddningstjänst; dels åtgärderna för att skydda och rädda liv, egendom och miljö i både fred och krig och därvid få till stånd en integrering och effektivare resursutnyttjande.

Den nya myndighetens första och största uppgift blev att väva samman två helt skilda myndighetskulturer. Detta var en förutsättning för att den tilltänkta integrationen skulle lyckas. Utbildningen vid verkets fyra räddningsskolor var härvid en

nyckelfaktor genom den stora kontaktyta denna verksamhet har gentemot svensk räddningstjänst.

Även om övergången till en sammanslagen och integrerad verksamhet inte varit helt problemfri, kan nog konstateras att de förväntade resultaten har uppnåtts. De nya synsätten och arbetsformerna har relativt snabbt genomsyrat organisationen. Ett antal "hearings" med verkets "kunder", dvs. kommuner och andra samverkande myndigheter och organisationer, har bidragit till att sprida omvärldens förväntningar i verksamheten och höja kvalitetsmedvetandet inom myndigheten. Även de till verket knutna delegationerna för vissa samordningsfrågor har här betydelse för kontakter och "feedback" från berörda "kunder".

Den organisationsform som valdes var av traditionellt slag, men hade en relativt platt ledningsstruktur. Redan från början var organisationen produktions- och resultatorienterad med små gemensamma stabsresurser för planering och intern samordning. Det decentraliserade ansvaret har sedermera blivit än mer uttalat i den omorganisation som verket genomförde under 1994. I denna anpassades organisationen till nya krav på hanteringen av risk- och miljöfrågor m.m.

Även behovet av integration mellan det förebyggande arbetet och räddningstjänsten fick ett organisatoriskt uttryck. De ökande internationella uppgifterna i form av bl.a. EU-samverkan, internationella hjälpinsatser och tjänsteexport fördelades i linjeorganisationen. En överdirektörstjänst inrättades för att bättre kunna möta de alltmer ökande kraven på externa kontakter, inte minst internationellt.

Principen "ax- till limpa" infördes i så måtto att avdelningarna fått ansvaret för verksamheten inom sitt område allt från utveckling över planering och genomförande samt uppföljning. Den gemensamma planering och samordning som behövs administreras av en mindre stab som stöds av särskilt utsedda avdelningschefer som förutom sin produktionsledningsuppgift har som tillikauppgift att i planeringen inrikta och samordna verksamheten inom vissa avdelningsövergripande verksamhetsgrenar. Organisationen kan således karakteriseras som produktions- och resultatorienterad där samordningsbehoven löses med matrisformad ansvarsfördelning.

Kompetensförsörjningen, främst inom fredsräddningstjänstsidan, var inledningsvis ett problem vid verkets bildande. Problemen har dock kunnat lösas på ett acceptabelt sätt. Utrymme

har efter hand kunnat skapas för nyrekrytering av brandingenjörer m.m. Särskilda utbildningsprogram har genomförts för befintlig personal. Den rationalisering som genomförts av s.k. kontorspersonal, främst kvinnor, har genom särskild kompetensutveckling skapat personalresurser som kunnat fylla nytillkomna uppgifter.

På central myndighetsnivå har resurser och kompetens i stort kunnat anpassas till behoven över tiden, även om dessa behov ständigt förändras. På den regionala nivån, där länsstyrelserna är ansvarig för samordning och tillsyn inom sektorn, har däremot större svårigheter förelegat inom kompetensförsörjningen. Förändrade uppgifter och återkommande besparingar, i förening med varierande nedprioriteringar inom länsstyrelserna, har gjort att utrymmet för att rekrytera eller utveckla ny kompetens för främst räddningstjänsten varit ytterst begränsat.

Utvecklingen har genom dels mindre anpassningar, dels större förändringar av organisationen lett fram till dagens organisationsstruktur och arbetsformer. Till det yttre har organisationen en fast form av traditionellt snitt. Det bör dock noteras att mycket arbete även sker i projektform, där projekten sker med personal från olika avdelningar men också med personal från andra myndigheter och organisationer. Attitydundersökningar genom enkäter bland verkets personal visar på god vilja att ta sig an nya eller förändrade uppgifter. Arbetsformerna har efter hand utvecklats mot större flexibilitet.

Förändringarnas kraftfält – poler och motpoler

Mot bakgrund av historiken och de beskrivna förändringarna kan man fråga sig vad eller vilka faktorer som påverkat utvecklingsmönstret, och med detta som grund försöka dra slutsatser om den framtida utvecklingen. Som framgått av de tidigare beskrivningarna är det inte helt enkelt att dra entydiga slutsatser; det finns ett antal faktorer, aktörer och intressen som i ett komplicerat samspel driver fram förändringar. Kanske kan det hela ses som ett sammansatt kraftfält där olika kraft och motkrafter påverkar rörelseriktningen. När ett flertal sådana krafter tids- och riktningssmässigt råkar sammanfalla kan större strukturella förändringar ske. Inom den berörda verksamheten kan några väsentliga sådana motsattpar av krafter urskiljas.

Statligt kontra kommunalt ansvar är, som tidigare framgått, en huvudfråga för avvägningar inom freds räddningstjänst och ci-

vilt försvar. Det är givetvis en fråga om lämplig och rationell fördelning av uppgifterna inom verksamheten, men också en maktpolitisk fråga i mer övergripande mening. Frågorna rör såväl inflytande som vem som ska betala.

Ansvarsfördelningen rymmer frågor om nationellt respektive lokalt perspektiv, nationell samordning inklusive likhets- och rättvisekrav kontra lokalt självbestämmande, samt inte minst frågan om statlig eller kommunal finansiering. Efter förstatligandet av civilförsvaret har rörelseriktningen sedan slutet på 70-talet varit mot ett ökat kommunalt ansvar där dock nuläget fortfarande är en komplicerad blandning av inte minst finansieringsansvaret för de olika uppgifterna inom verksamheten.

Centralisering kontra decentralisering är en fråga som givetvis har en stark koppling till ansvarsfördelningen stat-kommun. Historien visar här på en rörelse från ett decentraliserat system under 40-talet till ett starkt centraliserat civilförsvar under 50-, 60- och 70-talen. Samtidigt separerades civilförsvaret och fredsräddningstjänsten, där den senare bibehölls decentraliserat i kommunerna.

Från och med slutet av 70-talet har utvecklingen i sin helhet gått mot decentralisering av uppgifter och ansvar till kommunerna. Denna sammanfaller med den allmänna decentraliseringspolitik som då var rådande i samhället, och bl.a. fick till uttryck ett antal omlokaliseringar av statliga centrala myndigheter, t.ex. civilförsvarsstyrelsen till Karlstad. En faktor som möjliggjorde dessa decentraliseringar var de stegvisa kommunreformerna som under perioden 1952 till 1974 minskade antalet kommuner från ca 2 500 till 288. Rörelseriktningen är för närvarande en fortsatt decentralisering av uppgifter och ansvar, men samtidigt kan urskiljas tendenser till samordning och önskemål om en starkare styrning, inte minst genom kraven på tydliga nationella mål samt på uppföljning.

Reglering kontra avreglering kan ses som en följd av den förra frågan om decentralisering. En detaljerad reglering av det statliga civilförsvaret har följts av avreglering och övergång till ett system med målstyrning. I samband med övergången från Civilförsvarsstyrelsen till Räddningsverket och den allmänna avregleringspolitik som bedrevs i mitten av 80-talet gjordes en kraftfull rensning i den regelflora som då fanns. Det kan nämnas att det i Civilförsvarsstyrelsens publikationsförteckning fanns flera tusen detaljreglerande dokument. I samband med den nya lagen om civilt försvar, som trädde i kraft 1995, har hela regelverket

från civilförsvarsstyrelsens tid avvecklats. Utvecklingen synes för närvarande gå mot en fortsatt avreglering, möjligen beroende på de svaga statsfinanserna. De uttalade kraven på styrning genom tydliga mål och uppföljning från statsmakterna kan dock komma att medföra motkrafter som kräver någon form av reglering.

Toppstyrning kontra efterfrågestyrning är mera en fråga om myndighetskultur, där olika intressenters behov och intressen måste avvägas. Sedan Räddningsverkets bildande har en märkbar förändring skett mot en ökad och breddad kundorientering. I frågorna ligger dock en inbyggd konflikt så till vida att uppdragsgivare och "kunder" som riksdag och regering samt kommuner, näringsliv och enskilda i många frågor har delvis motstridiga intressen som måste balanseras i myndighetsarbetet. I botten på dessa frågeställningar ligger grundfrågan: "För Vad och för Vem är vi egentligen till för?"

Planering kontra produktion rör frågor om myndighetsarbetets inriktning mot bakgrund av bl.a. synen på styrning och ansvarsfördelning. I Räddningsverket har skett en tydlig förändring mot ökad resultatorientering och därmed minskade planeringsinsatser. De kraftiga och oförutsägbara omvärldsförändringar som skett kan också vara ett skäl till varför planeringen har reducerats till förmån för en ökad handlingsberedskap att möta oväntade händelser. Även om en grundplanering är nödvändig inom verksamheten är det måhända en del av räddningstjänstens själ att vara reaktiv på det som inte är planeringsbart.

Militärt kontra civilt perspektiv är en annan aspekt på verksamheten. Integreringen av civilförsvaret och fredsräddningstjänsten innebar med nödvändighet en förskjutning till det civila perspektivet och de värderingar och ledningsprinciper som gäller inom fredsräddningstjänsten. Synen på hot- och riskbilderna har också förändrats så att betoningen alltmer lagts på fredsriskerna i förhållande till krigsriskerna. Även om fredsräddningstjänsten utgör grunden i verksamheten måste dock beredskapsfrågorna beaktas inom de system som gäller för totalförsvaret. Denna samordning av freds- och krigsaspekter med respektive skillnader i synsätt måste hanteras i verksamheten. Gränsdragningen mellan totalförsvarets uppgifter i fred i förhållande till berörda samhällssektorer ansvar har diskuterats inför försvarsbeslutet 1996. Bl.a. har förslag tagits fram om en tydligare gränsdragning mellan samhällets säkerhetsarbete i fred

och de kompletteringsåtgärder som vidtas för säkerhetspolitiska kriser och krig.

Nationellt kontra internationellt perspektiv, där de internationella frågorna fått ett starkt ökat utrymme under senare år. Detta gäller såväl internationell samordning och utveckling som beredskap för och genomförande av insatser vid katastrofer. Även tjänsteexporten och utvecklingsstöd till andra länder har ökat. Det vidgade perspektivet får konsekvenser också för styrformerna i det nationella samordningsarbetet och för samarbetet mellan stat och kommun.

Anslags- kontra avgiftsfinansiering, där en tendens finns till ökade krav och utökad utrymme för att finansiera verksamheten på andra vägar än genom statliga anslag. Detta kan vara ett utslag av besparingskraven inom staten, men också vara ett tecken på att myndighetsarbetet går mot en ökad efterfrågestyrning. Det finns också en påbörjad diskussion om i framtiden de som svarar för riskkällorna, t.ex. industrin, i ökad utsträckning ska stå för kostnaderna inom samhällets räddningstjänst.

Styrformernas utveckling – några reflexioner

Räddningsverket tillhör, som tidigare nämnts, Försvarsdepartementets verksamhetsområde. Det innebär att den verksamhet som verket svarar för har hanterats inom det system för planering och uppföljning som tillämpas för totalförsvaret, nämligen försvarets planerings- och ekonomisystem, tidigare kallat FPE-systemet. Systemet har, från det det infördes under slutet av 60-talet fram till början av 90-talet, tillämpats mycket ambitiöst. Planerings- och uppföljningsunderlag har varit strikt reglerat i en återkommande process, där ett av huvudsyftena varit att skapa en dialog mellan myndigheterna och statsmakterna, inte minst för att ge den politiska nivån ökad insyn och påverkan. Syftet har också varit att få en ökad långsiktighet i underlag och beslut, bl.a. genom de femåriga försvarsbesluten.

Systemet för planering, styrning och uppföljning inom totalförsvaret har varit en omfattande, formaliserad process, som haft den fördelen att strukturerat beslutsunderlag tagits fram som grund för en fördjupad dialog med de politiska instanserna. Systemet, som bygger på idéer om målstyrning, decentralisering, uppdrag och uppföljning, är dock i första hand utvecklat för militära strukturer. Erfarenheterna har visat att det civila

försvarets och räddningstjänstens frågor passar sämre in i systemet, och att dessa frågor därför ofta blir marginaliserade i den politiska processen. På 90-talet har också planeringssystemet inom totalförvarssektorn mer eller mindre hamnat i kris, främst till följd av dynamiken och osäkerheten i omvärldsutvecklingen.

Tiden före 70-talets slut var civilförsvaret en rent statlig organisation, där försvarets styrprinciper var tillämpbara och också tillämpades. I och med kommunernas ökande roll, och så småningom också integrationen mellan freds- och krigsräddningstjänst, blev förutsättningarna för styrningen starkt förändrade. Delegeringen av ansvar medför naturligen ett större utrymme för lokala lösningar och val av ambitioner.

Den uppdragsstyrning som tillämpades på olika nivåer inom rent statliga totalförvarsverksamheter kunde inte direkt översättas på umgänget mellan statliga myndigheter och kommunala verksamheter. I princip måste de uppgifter som staten ålägger kommunerna regleras lagstiftningsvägen. Förutsättningarna för "styrningen" förändrades i grunden.

Styrningen blev mera komplex. Förändringar i verksamhet förutsätter många gånger ändringar i lagstiftning, med utredningar och trögheter som följd. Under senare år har en rad utredningar tillsatts, bland vilka kan nämnas LEMO- och CI-CU-utredningarna samt Hot- och riskutredningen. Även formerna för räddningstjänst och sotning har utretts. Hittills har de mest konkreta följderna av utredningarna blivit direktiv för nya utredningar.

En grundtanke med bildandet av Räddningsverket var att bättre samordna verksamheterna; dels olika räddningstjänstverksamheter i fred, dels verksamheterna för fred och krig. Samordningsuppgiften var och är ett genomgående tema i verkets instruktion. Betoningen av samordning har också ökat under de 10 år som Räddningsverket funnits. Även de internationella frågorna kan betraktas i ett sådant samordningsperspektiv.

Samordningsuppgifter kan många gånger vara diffusa och svåra att lösa. Befogenheterna och instrumenten är ofta få. För Räddningsverket gäller att befogenheterna i form av föreskriftsrätt är begränsade till ett fåtal områden. Däremot kan ett antal, mer eller mindre direkta, instrument urskiljas av betydelse för samordningen. Bland dessa kan nämnas

- ansvaret och resurserna för yrkes- och pliktutbildningen inom sektorn,
- ansvar och resurser för metod- och materielutveckling samt den samordnade anskaffningen av materiel för höjd beredskap,
- resurser för viss forskning och kunskapsutveckling, erfarenhetsåterföring och kunskapsförmedling,
- information, samt
- de fem delegationer som är inskrivna i Räddningsverkets instruktion för samordning av räddningstjänst, utbildning, beredskap för kärnenergiolyckor, riskfrågor, samt transporter av farligt gods.

Det är alldeles uppenbart att styrningen under de senaste decennierna har förskjutits från regler och direktiv till information och kunskapsförmedling. Regelstyrningen har blivit rådgivning och påverkan. Den formella styrningen har blivit mera av information, utbildning och kontakter i dialog.

Denna förändring i styrningen har också inneburit en förändring av arbetsformer och kompetens i den centrala förvaltningen. Utbildningen av yrkespersonalen inom samhällets räddningstjänst har fått ökad betydelse som samordningsinstrument. Informationsverksamheten har blivit central. Kontakttytorna har breddats och intensifierats. Projektarbeten med deltagande från många aktörer har blivit en vanlig arbetsform. Det har också inneburit ökade krav på kompetens och självständigt agerande från verkets personal. I avsaknad av formella befogenheter blir en samordningsuppgift starkt beroende av tilltron till och förtroendet för den kompetens som den centrala myndigheten kan visa upp. Myndighetsledningens roll har därvid förändrats från regelutformning och ärendebeslut till att vara inriktande i mål- och principfrågor samt att prioritera och samordna verksamheten. Myndigheten har utvecklats till en kunskapsorganisation.

Sammanfattningsvis har en positiv utveckling skett vad avser samordningsarbetet mellan central och kommunal nivå inom räddningstjänsten. De produktionsuppgifter i form av utbildning, information, materielutveckling och -anskaffning som bibehållits på Räddningsverket har också bidragit till att skapa

kontaktvägar och nätverk i en sådan övergripande samordning. En annan bidragande faktor kan vara den medvetenhet om behovet av samordning och samverkan som har utvecklats inom samhällets räddningstjänstorgan.

Styrningen från riksdag och regering gentemot de centrala myndigheterna har under senare år eftersträvat en ökad grad av mål- och resultatstyrning. Förutsättningarna är att målen kan göras tydliga och uppföljningsbara. En svårighet som då visat sig inom Räddningsverkets ansvarsområde är att den verksamhet som bedrivs, och de resultat som ska uppnås, är beroende också av andra aktörer än statliga, inte minst då kommunerna. De mål som anges i riksdagsbeslut och regleringsbrev är riktade mot myndigheternas statliga produktion, medan de resultat som är relevanta för verksamheten visar sig i ett sammansatt system av åtgärder med flera aktörer. En annan svårighet är att den lagstiftning som finns och som reglerar bl.a. kommunernas uppgifter inom sektorn endast i mycket begränsad utsträckning är uttryckt i målorienterade termer, vilket försvårar resultatuppföljning och utvärdering.

En viss grad av uppgivenhet kan just nu märkas i regeringsarbetet vad avser möjligheterna att formulera tydliga, nationella mål. Däremot är den aktuella trenden att lägga stor vikt vid åiterrapportering och resultatredovisning. För Räddningsverkets del kan en sådan resultatanalys uppdelas i två delar. En första del avser de prestationer som uppnås i den statliga produktionen, dvs. produktionsmått, vilka är relativt enkla att följa upp. Den andra delen, som är svårare och intressantare, avser de samhälleffekter i form av bl.a. minskat antal olyckor och minskade skadekostnader som olika åtgärder har resulterat i. Här pågår inom verket ett utvecklingsarbete avseende statistiksystem och samhälleliga cost/benefit-analyser. IT-utvecklingen kan här bli ett viktigt hjälpmedel för uppföljning, liksom den har betydelse för kunskapsförmedling, bl.a. i form av den informationsbank för räddningstjänsten, RIB, som verket tillhandahåller.

Går utvecklingen i cirkel eller spiral?

Avslutningsvis kan frågan ställas varthän utvecklingen går i framtiden. Historien för freds räddningstjänsten och civilförsvaret belyser ett antal utvecklingssteg där vissa mönster kan urskiljas. Vissa förändringar synes ha logiska grunder, bl.a. bero-

ende av samhällsbehoven uttryckta som säkerhetspolitiska hot samt som olycksrisker i samhället. Andra synes vara en följd av allmänna samhällsförändringar, värderingar och trender. Några kan vara utslag av en inneboende strävan att åstadkomma potentiella förbättringar genom förändring, mera grundat på tro än vetande i verklighetens experimentverkstad. Varje försök till prognos i en sådan miljö blir med nödvändighet starkt spekulativ.

Frågan är således hur samhället i framtiden kommer att forma sin basala uppgift att skydda och rädda liv, egendom och miljö mot risker i fredstid och krigstid.

För närvarande pågår inom räddningstjänsten och civilt försvar en fortsatt rörelse mot ökad decentralisering och avreglering samt därmed ökat kommunalt ansvar. Det finns sakskäl för detta, men även den finansiella situationen kan vara en drivande faktor. Man kan fråga sig om denna rörelse är en pendelrörelse och hur långt denna rörelse kommer att gå innan utvecklingen vänder eller rent av slår över i sin motsats.

Ty det finns tecken som antyder en annan framväxande framtidsbild. Besparingskrav och rationaliseringstryck i kommunerna leder till effektiviseringar som förutsätter en samverkan inom räddningstjänsten över kommungränserna – den kommunala räddningstjänsten regionaliseras. En alltmer resultatriktad verksamhet kräver samlade lösningar med stordriftsfördelar. Nationella mål att kunna hantera storskaliga olyckor kräver starkare nationell styrning. Allmänt kan nog påstås att en trend växer fram som innebär en återgång till ”ordning och reda” i samhällsinsatserna. Även de internationella samordningssträvandena, inte minst inom EU, kan komma att kräva en starkare nationell styrning. Vissa intressen och röster även på lokal nivå uttalar sig för en starkare statlig styrning och reglering i syfte att få enhetligare nivåer och att inte kortsiktiga budgetfrågor får äventyra säkerheten och höja samhällets totala olyckskostnader.

Vart utvecklingen bär hän vet vi inte. Måhända ligger det i utvecklingens natur att olika alternativa lösningar måste prövas i verkligheten; att idéer och förändringar har ett egenvärde och att den inneboende kraften i dem leder till att de förr eller senare förverkligas.

Vad vi kan se är en utveckling där tecken finns på återgång till tidigare lösningar. Över en längre tidsperiod synes gamla strukturer återkomma, om än i delvis annan skepnad. En pro-

vocerande tanke kan därvid vara att utvecklingen går i cirkel – det är bara takten som varierar.

En mera realistisk tanke kan dock vara att utvecklingen är dynamisk och hela tiden anpassar sig till nya förutsättningar. Vissa drag kan ha återkommande natur, medan andra innebär oåterkalleliga förändringar. En filosofisk beskrivning av detta skulle kunna vara att utvecklingen rör sig i spiralform, men trots allt framåt!

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
 2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
 3. Fastighetsdataregister. Ju.
 4. Förbättrad miljöinformation. M.
 5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
 6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
 7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]

Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
