

# *Flexibel förvaltning*

*Förändring och verksamhetsanpassning  
av statsförvaltningens struktur*



**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2015



National Library  
of Sweden



RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

SOU 1997:9

# *Flexibel förvaltning*

*Förändring och verksamhetsanpassning  
av statsförvaltningens struktur*



RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

A : Ref KB  
occ sou



Statens offentliga utredningar

1997:9

Finansdepartementet

# Flexibel förvaltning

## Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur

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

Omslag: Susan Nilsson, Jupiter Reklam AB  
Gotab 18277, Stockholm 1997

ISBN 91-38-20493-2  
ISSN 0375-250X

## 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 månadsskiftet mars/april. Avsikten härmed är att ge tillfälle till debatt som kan tjäna till ledning för kommissionens arbete.

Denna publikation innehåller två rapporter som utarbetats inom Statskontoret - "Generell förvaltningspolitik och verksamhetsanpassad förvaltningsstruktur" och "Förvaltningsstrukturer, fyra fallstudier". Båda rapporterna behandlar strukturförändringar och skäl till strukturförändringar i statsförvaltningen. Författarna står själva för innehållet i sina avsnitt.

Stockholm i januari 1997

Sten Wickbom



**Generell förvaltningspolitik  
och  
verksamhetsanpassad  
förvaltningsstruktur**

**Simon Andersson  
Erik Lindgren  
Anita Bashar  
Karin Edin**





## INNEHÅLL

<b>1</b>	<b>Uppdraget och dess avrapportering</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Statsförvaltningens och förvaltningspolitikens utveckling</b>	<b>8</b>
2.1	Från samordning och politikstyrning till avreglering och renodling	8
2.2	Effekter av EU-medlemskapet	12
2.3	Integration och flexibilitet	13
2.4	Förändringar inom myndigheterna	15
2.5	Riksdagens roll	16
2.6	"Kronologisk" översikt	17
<b>3</b>	<b>Förvaltningspolitisk doktrin och styrande rättsregler</b>	<b>20</b>
3.1	Lång tradition öppen för anpassning	20
3.2	Verksledningsbeslutet	20
3.3	Myndighetsformen	22
3.4	Staten och det kommunala självstyret	23
<b>4</b>	<b>Maktutövningen</b>	<b>25</b>
4.1	Föreskriftsmakten	25
4.2	Finansmakten	27
4.3	Kontrollmakten	29
4.4	Utnämningssmakten	31
4.5	Organiseringsmakten	34
<b>5</b>	<b>Förvaltningspolitisk kravbild</b>	<b>42</b>
5.1	Principiellt	42
5.2	Fortsatt renodling	43
5.3	Resultatstyrning, utvärdering, uppföljning och kontroll	45
5.4	Myndigheternas regionindelningar	47
5.5	Gränsöverskridande arbetsformer	48
5.6	Förvaltningspolitik för europainivån	50
5.7	Konstitutionell klarhet	50
<b>Bilagor</b>		
1	Statsförvaltningen i omprövningens tid	53
2	Integration och flexibilitet i statsförvaltningen - några exempel	83
3	Statliga bolag - en motivstudie	103

## 1 UPPDRAGET OCH DESS AVRAPPORTERING

Förvaltningspolitiska kommissionens uppdrag till Statskontoret 1996-02-05 rörande verksamhetsanpassning i förvaltningspolitiken är i vissa hänseenden snarlikt några regeringsuppdrag till Statskontoret angående statsförvaltningens utveckling. De olika uppdragen har ömsesidigt påverkat utredningsinsatserna, och det har inte bedömts meningsfullt att dubblera avrapporteringen.

En fyllig redovisning över strukturförändringarna i staten under de senaste 15 - 20 åren har av Statskontoret lämnats i rapport 1994:5, *Organisations- och strukturförändringar i staten* och, vad särskilt gäller 1990-talet, i rapport 1996:15 *Staten i omvandling*, som också inrymmer en mängd andra data om statsförvaltningens utveckling (volym, produktivitet, personal, lokalisering, m.m.). I en bilaga till denna idépromemoria, *Statsförvaltningen i omprövningens tid*, lämnas en koncentrerad och sammanfattande redovisning av detta utvecklingsförlopp med särskild tonvikt på motiven bakom statsförvaltningens strukturella förvandling sådana de kommer till uttryck i det offentliga trycket. Som bilagor fogas därtill två ytterligare promemorior; *Integration och flexibilitet i statsförvaltningen - några exempel* samt *Statliga bolag - en motivstudie*.

De dubbleringar av textavsnitt som trots allt förekommer i dokumenten, och som kan vara irriterande för den läsare som tar del av alla, motiveras av att varje PM och rapport skall kunna läsas separat. En gemensam kunskapsbas används för delvis gemensamma och delvis olika syften och riktar sig till olika adressater.

De delar av kommissionens uppdrag som avser en beskrivning av hur förvaltningen träffas av generellt giltiga bestämmelser, m.m., ges en relativt uttömmande belysning i Statskontorets rapport 1996:25 *En förvaltningsrättslig översikt*.

På en punkt har kommissionens uppdrag vållat en del besvär som inledningsvis var svåra att förutse. Frågan gäller hur det statliga åtagandet har förändrats över tiden och om förskjutningarna motiverar några särskilda, verksamhetsanpassade, inslag i förvaltningspolitiken som tar hänsyn till att statens uppgifter är så skiftande.

Komplikationerna har varit både utredningstekniska och "filosofiska". Hårddatabaserna låter sig inte så enkelt stuvras om i kategoriindelningar som stämmer med frågeställningen på ett meningsfullt sätt. Det filosofiska problemet är närmast att efterhand som arbetet fortskridit har relevansen i frågeställningen om förstärkt verksamhetsanpassning måst ifrågasättas. Sådan verksamhetsanpassning är i och för sig mycket angelägen i t.ex. regeringens

styrning av enskilda myndigheter eller grupper av myndigheter. Men det finns inget som indikerar att det skulle föreligga några avgörande hinder för verksamhetsanpassning i de grundläggande regelgivna förutsättningarna för förvaltningens arbete, vilket är en övergripande slutsats av studien.

Med anledning av kommissionens fråga följer dock här nedan för ordningens skull en tabellarisk översikt över förskjutningar i statens åtaganden från 1981, mätt i sysselsatta. Som indelningsgrund har använts myndigheternas inplacering i utgiftsområden i budgetpropositionen 1996. Historiska data har sorterats om som om utgiftsområdena funnits och varit stabila sedan 1981. Med hänsyn till att större avvikelser mellan åren kan förklaras av enskilda händelser (som t.ex. överföring av statliga sjukhus till landstingen mellan 1981 och 1986 eller omvandlingen av länsstyrelsernas skatteavdelningar till länskattemyndigheter mellan 1986 och 1990) får förskjutningar i övrigt mellan områdena anses vara mycket måttliga. Med utblick också mot vad som hänt och händer från 1995 är de enda statistiskt säkra trenderna att försvaret minskar sin andel och högskolan ökar sin. Materialet berörs inte vidare i den fortsatta texten.

Tabell Antal sysselsatta inom utgiftsområden år 1981, 1986, 1990 och 1994

Utgiftsområde	1981	1986	1990	1994
1 Rikets styrelse	3320	2794	2676	2950
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	7189	6612	5975	4191
3 Skatteförvaltning och uppbörd	11557	11517	16450	15689
4 Rättsväsendet	47908	47841	48630	47472
5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan	1511	1642	1672	1672
6 Totalförsvaret	52526	48508	48677	40770
7 Internationellt bistånd	895	1076	1100	922
8 Invandrare och flyktingar	333	891	3380	3640
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	14077	3171	2507	5825
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	22931	23072	19702	14642
16 Utbildning och universitetsforskning	44056	47260	44330	45684
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	3755	4030	2916	3078
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	18181	17918	10925	9872
19 Regional utveckling och utjämning	0	0	0	33
20 Allmän miljö- och naturvård	855	946	1045	955
21 Energi	83	270	332	136
22 Kommunikationer	15172	14015	18386	17697
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	7370	13131	11151	9624
24 Näringsliv	3850	2834	2769	2283
<b>Summa</b>	<b>255569</b>	<b>247528</b>	<b>242623</b>	<b>227135</b>

Källa: SCB:s arbetsmarknadsstatistik och Statskontorets beräkningar.

Tabell: Andel sysselsatta inom utgiftsområden år 1981, 1986, 1990 och 1994, procent

Utgiftsområde	1981	1986	1990	1994
1 Rikets styrelse	1,3	1,1	1,1	1,3
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	2,8	2,7	2,5	1,8
3 Skatteförvaltning och uppbörd	4,5	4,7	6,8	6,9
4 Rättsväsendet	18,7	19,3	20,0	20,9
5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan	0,6	0,7	0,7	0,7
6 Totalförsvaret	20,6	19,6	20,1	17,9
7 Internationellt bistånd	0,4	0,4	0,5	0,4
8 Invandrare och flyktingar	0,1	0,4	1,4	1,6
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	5,5	1,3	1,0	2,6
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	9,0	9,3	8,1	6,4
16 Utbildning och universitetsforskning	17,2	19,1	18,3	20,1
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	1,5	1,6	1,2	1,4
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	7,1	7,2	4,5	4,3
19 Regional utveckling och utjämning	0,0	0,0	0,0	0,0
20 Allmän miljö- och naturvård	0,3	0,4	0,4	0,4
21 Energi	0,0	0,1	0,1	0,1
22 Kommunikationer	5,9	5,7	7,6	7,8
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	2,9	5,3	4,6	4,2
24 Näringsliv	1,5	1,1	1,1	1,0
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Källa: SCB:s arbetsmarknadsstatistik och Statskontorets beräkningar

## 2 STATSFÖRVALTNINGENS OCH FÖRVALTNINGSPOLITIKENS UTVECKLING

### 2.1 Från samordning och politikstyrning till avreglering och renodling

#### *Omvälvande förändringar*

Statens verksamhet har under de senaste åren strukturerats om på ett omvälvande sätt. Praktiskt taget alla delar av statsförvaltningen har berörts. Marknadsorienterade verksamheter i främst affärsverken, men också andra delar av statsförvaltningen, har organiserats i bolagsform (och i vissa fall även privatiserats). Myndighetsutövning i förvaltningsmyndigheter ersätts alltmer av rättskipning i domstol. Specialdomstolarnas uppgifter tas över av de allmänna domstolarna.

#### *Skilda strategier*

I ett tidigare skede med andra förutsättningar och en mer hierarkisk förvaltningsstruktur uttryckte *samordning* en strävan mot organisatorisk effektivitet. Om samordning har varit tidigare decenniers honnörsord kan *renodling* anses uttrycka 1990-talets inriktning av förändringarna inom statsförvaltningen.

Även de kvarvarande förvaltningsmyndigheterna har i många fall fått mer renodlade roller. De har delats upp efter ämnesinriktning eller tilldelats tydligare och mer avgränsade funktioner. Flera centrala sektorsmyndigheter har (som Socialstyrelsen och de tidigare Skolöverstyrelsen och Universitetskanslersämbetet) ändrat inriktning från att vara planerande och samhällsstyrande till att bli staber till regeringens förfogande med uppföljning och utvärdering som viktigaste uppgifter. Sammanslagningar har samtidigt förekommit, t.ex. NUTEK, SIDA, Vägverket och Försvarmakten. Samordning för att skapa överblick, bryta upp sektorsgränser och samutnyttja begränsade resurser har trots allt också varit ett fortsatt viktigt motiv för kommunalt i stället för statligt verksamhetsansvar, liksom för den regionala statliga förvaltningens sammanhållning i länsstyrelserna.

#### *Omvandlingstrycket bestämmer förändringstakten*

Ett växelspel kan iaktas mellan förvaltningspolitikens inriktning och de faktiska förändringarna i organisation och styrformer. Mönstret av strukturförändringar under perioden 1975 - 1995 ger en bild av två stadier - förberedelser och genomförande.

De första stegen i riktning mot en mer sammanhållen förvaltningspolitik var tillkallandet av de två utredningarna Förvaltningsutredningen och Byråkratiutredningen år 1977.

Verkliga förändringar lät emellertid vänta på sig och blev tydliga först när det finansiella omvandlingstrycket blev stort. Insikten om det växande underskottet i statsbudgeten i början av 1980-talet gjorde det angeläget att ompröva, effektivisera och spara. Därom rådde till en början enighet, men när konjunkturen vände efter 1985 och budgetläget återigen såg bättre ut minskade intresset för att göra större förändringar i verksamheten. Kopplingen mellan den ekonomiska politiken och arbetet med att utveckla riktlinjer och vidta åtgärder för att höja produktiviteten i statsförvaltningen var svag under större delen av 1980-talet. Omvandlingstrycket återkom först i övergången till 1990-talet när budgetunderskottet började stiga igen.

### *Starkare politisk styrning*

Mot denna bakgrund kom utvecklingsarbetet i statsförvaltningen under 1980-talet att inriktas på att effektivisera den politiska styrningen av myndigheterna. Under statsförvaltningens expansiva epok, fram till 1970-talets senare del, var det de stora centrala sektormyndigheterna, snarare än regeringen, som hade den nödvändiga kompetensen och det faktiska huvudansvaret för att driva utvecklingen. Reforminitiativ kom också ofta från myndigheterna. Ramlagstiftningen bidrog därtill till att politikskapandet i viss mån kom att flyttas till myndigheternas utfyllnad och tillämpning av lagarna genom föreskrifter och praxisskapande beslut. Regeringens begäran under många år att få förslag från myndigheterna till omprövningar och besparingar hade inte gett några påtagliga resultat. Det var mer tilltalande för myndigheterna att föreslå kvalitetshöjande än kostnadssänkande åtgärder, vilket var ett problem för finanspolitiken under en tid av stora underskott i statsbudgeten. Den under 1970-talet växande kritiken mot "byråkratin" var ytterligare ett skäl att ta ett fastare politiskt grepp om myndigheterna. Det var ju politikerna, och inte ämbetsmännen i myndigheterna, som fick klä skott för förvaltningens brister. Den nya regeringsformen från 1974 sanktionerade därtill en starkare politisk styrning av förvaltningen. Efter regeringsskiftet 1982 inrättades Civildepartementet ("den of-fentliga sektorns departement"). Bakom låg ett krav på åtgärder för att åstadkomma en aktivare politisk styrning. Samtidigt fanns en strävan att skapa bättre förståelse för medborgarnas behov i deras konkreta möte med den verksamhet som myndigheterna hade att sköta. Kundorientering ("brukarinflytande"), förstärkt medborgar-



närhet med större frihet för kommunerna samt ökad decentralisering till myndigheterna var naturliga konsekvenser av att den offentliga förvaltningens service lyftes fram som en central politisk fråga. Förnyelsearbetet i statsförvaltningen fick den kombinerade målsättningen att regeringen i vissa hänseenden skulle styra mer (med tydligare mål) och i andra hänseenden styra mindre (genom större frihet för myndigheterna att förfoga över sina resurser), i syfte att skapa en bättre avvägd balans mellan centrala och decentrala beslutsfunktioner. Från statsmakternas utgångspunkter var det således inte bara en fråga om att delegera beslutsmyndighet utan också om att återta kontroll.

### *Fokus på ledningsfunktionerna*

Under 1980-talet skaffade sig regeringen successivt bättre förutsättningar att styra myndigheterna och förändringsarbetet. Det skedde dels genom de förändringar av styrningen som vidtogs på grundval av Verksledningskommitténs förslag och som hade sitt huvudsakliga fokus på myndigheternas ledningsfunktioner och regeringens relationer till myndighetsstyrelser och verkschefer, dels genom ändrad ekonomistyrning med inriktning på rambudgetering och (mätbara) resultat. Vissa försiktiga steg togs också för att lösgöra affärsverken från den övriga statsförvaltningen. Avskaffandet av intresserepresentation i myndigheternas styrelser, så småningom också hos arbetsmarknadsmyndigheterna, klargjorde att styrelseledamöterna har regeringens uppdrag (även om det fortfarande inte är så säkert att alla ledamöter själva uppfattar det så). Verkscheferna blev dock de främst ansvariga för myndigheternas verksamhet inför regeringen, vilket synliggjordes också på så sätt att det normalt är verkscheferna som besätter styrelsernas ordförandeposter.

### *Resultatstyrning*

Resultatstyrning utvecklades som en del av en ny budgetprocess med lång- och kortsiktiga rambeslut, först som försöksverksamhet men ganska snart som reguljärt system. Myndigheterna får inom givna ramar välja vilka medel som skall användas för att nå önskade resultat. Efterhand har därför också myndigheternas rätt att förfoga över sina egna resurser kraftigt förstärkts, genom t.ex. delegerat arbetsgivaransvar och delegerad rätt att utnämna chefer, eget lokalhållaransvar, möjlighet att utjämna belastningsvariationer över budgetårsskiften, företagsliknande kapitalförvaltning och investeringsplanering genom räntebärande konton och lån i riksgälden,

etc. Samtidigt ställs det krav på kvalificerad egen uppföljning med redovisning av uppnådda resultat i årsredovisningarna.

Marknadsliknande styrformer tillkom under 1990-talet, som t.ex. betalt per prestation i högskoleutbildningen och formella beställar-producentrelationer inom t.ex. försvarsmakten, för statistikförsörjningen och för polisutbildningen.

### *Slutligen stora strukturförändringar*

De riktlinjer som angavs för förnyelsearbetet fick således genomslag i ändrade styrformer. Men bortsett från länsförvaltningsreformen, med avveckling av ett antal länsnämnder och breddat regionalt utvecklingsansvar för länsstyrelserna, beslutades däremot inte under 1980-talet om några större förändringar i förvaltningsstrukturen, låt vara att ett vidgat kommunalt ansvar fick konsekvenser för vissa centralmyndigheters roll och uppgifter. Delningen av SJ 1988, som var en del av ett större trafikpolitiskt beslut, förebådade dock vad som skulle komma.

Strukturförändringarna tog verklig fart först när det finansiella omvandlingstrycket skärptes och produktivitet och samhällsekonomisk tillväxt skulle stimuleras. Det förvaltningsinterna förändringsarbetet under 1980-talets senare hälft kan i backspegeln ses som en förberedelse inför den explosion av strukturförändringar som har präglat tiden från hösten 1990. Det går i efterhand att se en logisk och sammanhängande utvecklingskedja, men förändringarna har varit så omfattande att det är tveksamt om ens de som deltog aktivt i utvecklingsarbetet förutsåg omfattningen.

De omfattande förändringar som har genomförts efter 1990 är principiellt motiverade av kravet att renodla den statliga kärnverksamheten - myndighetsutövningen - genom att skilja den från affärsverksamheten. Denna renodlingstanke har ytterligare markerats genom att myndighetsutövning i förvaltningsmyndigheter kompletteras eller ersätts med rättskipning i domstol där en förvaltningsmyndighet i överprövningssituationer uppträder som part i en två-partsprocess. Umgänget mellan stat och medborgare förändras därigenom i förhållande till hävdvunnen svensk tradition. Om vi tidigare besvarade oss hos kungen och ödmjukt anhöll om omprövning går vi nu istället till domstol och kräver vår rätt.

En tidigare dominerande verksamhetsidé - att använda tillgängliga resurser för olika ändamål och att organisatoriskt hålla ihop verksamheterna - har således bytts i sin motsats. Bakom detta ligger bl.a. ändrade förutsättningar för den konkurrensutsatta affärsverksamheten och en allmän insikt om produktivetsproblemen i den

svenska ekonomin, i vilken den offentliga sektorn väger tungt. Konkurrensbevakningen vidgades också till att omfatta offentliga regleringars effekter på pris- och konkurrensförhållandena. Konkurrenslagstiftningen skärptes och likartade konkurrensförutsättningar eftersträvades för den statliga verksamheten som för det övriga näringslivet.

## 2.2 Effekter av EU-medlemskapet

### *EU styr dagordningen*

EU har tillkommit som en faktor av betydelse under slutet av den studerade perioden. Det är emellertid ännu för tidigt att se alla konsekvenser för statsförvaltningen som följer av det svenska EU-medlemskapet.

Anslutningen till den inre marknaden och medlemskapet i den Europeiska Unionen inordnar den svenska statsförvaltningen i ett system av organisationer, regler och procedurer som påtagligt förändrar villkoren för verksamheten, om än i olika grad beroende av verksamhetsområde. EU:s institutioner och den svenska statsförvaltningen kan inte längre behandlas som åtskilda från varandra. Kommunikation och gemensam organisering sker i allt högre grad mellan å ena sidan svensk statsförvaltning och å andra sidan andra medlemsländers förvaltningar och olika institutioner inom EU.

Tillkomsten av ett stort antal EU-ärenden har ökat statsförvaltningens samlade arbetsbörda och vissa arbetsuppgifter har kommit att kräva betydande personella och finansiella resursinsatser. Verksamheten vid departement och myndigheter har blivit alltmer styrd av frågor som varit aktuella och prioriterade i EU:s beslutsprocess vilket minskat det nationella inflyandet över den svenska statsförvaltningens dagordningar och tidsramar. Förutsättningarna för styrning har därmed i vissa hänseenden ändrats och medlemskapet har inneburit ännu tätare kontakter än tidigare mellan departement och myndigheter.

Allt detta har medfört att en rad åtgärder successivt vidtagits för att anpassa arbetsformer, organisation och samordningsrutiner efter de krav som medlemskapet ställer. En samordningsfunktion (EU-sekretariatet) har inrättats inom regeringskansliet och en rad instruktioner om rutiner för det dagliga förhandlingsarbetet har givits ut. En bestämmelse om skyldighet för myndigheter att biträda regeringen i EU-arbetet har skrivits in i verksförordningen.

Många myndigheter involveras i direkt förhandlingsarbete som företrädare för nationen vilket förutsätter kontakter med regeringen, men

det behöver inte innebära att den svenska tudelningen mellan regering och förvaltningsmyndigheter rubbas i grunden. Det har t.ex. bedömts som en fördel att svenska veterinärmedicinska experter, till följd av sin hävdvunna självständighet i förhållande till regeringen, kunnat argumentera strikt sakligt och utan politiska övertoner i EU:s veterinärkommitté under turbulensen kring den s.k. galna kossjukan.

För vissa centralmyndigheter uppstår en viss dubbling i styrningen av deras verksamhet eftersom både den svenska regeringen och EU:s institutioner är beställare av tjänsterna. Det gäller t.ex. i ganska betydande mått myndigheter som SCB och Konjunkturinstitutet.

### *Nya inslag i myndighetsutövningen*

En typ av myndighetsutövning som förekommit länge i Sverige inom vissa specifika områden är auktorisation (för elinstallatörer, revisorer, adoptionsförmedlare, m.fl.), men, till följd av först EES-avtalet och senare EU-medlemskapet, har *ackreditering* tillkommit som ett nytt inslag med en annorlunda rättslig innebörd. En myndighet i ett land ackrediterar någon annan ('tredje part' enligt EU-nomenklaturen) att genomföra tekniska provningar och kontroller där resultaten får rättsverkan också utanför landets gränser. Systemet är öppet för konkurrens och som en konsekvens av detta har vissa tekniska provningsmyndigheter omvandlats till bolag.

De i övrigt mest påtagliga förvaltningsstrukturella effekterna av EU-medlemskapet gäller tills vidare att en ny berednings- och beslutsorganisation byggts upp för de olika former av stöd som kommer från EU:s strukturfonder och olika utvecklingsprogram. Samarbete mellan stat, kommuner, näringsliv och organisationer i form av 'partnerskap' är en förutsättning för att stöd skall kunna utgå. Företeelsen berör mest den statliga regionala nivån där såväl länsstyrelserna som länsarbetsnämnderna och helt nyskapade beslutsgrupper fungerar som spindlar i olika nätverk med både planerande och myndighetsutövande uppgifter. Strukturen, som presenteras utförligare i Statskontorets rapport 1996:19 *Den svenska organisationen av EU:s programverksamhet*, bär drag av korporativism och är svåröverskådlig och komplicerad.

## **2.3 Integration och flexibilitet**

Den bild som framträder när man studerar den formellt organiserade staten är ofullständig och kan behöva kompletteras. En mängd samverkansorgan finns, liksom tillfälliga organisationer för sär-skilda

uppgifter. Kommittéväsendet med sitt breda deltagande och öppna remissförfarande är en traditionell svensk specialitet.

Det finns en spridd föreställning om att nätverk och olika typer av tillfälliga organisationer som upprättas för avgränsade syften har blivit vanligare under senare år. Sannolikt är det så, men hypotesen är svår att empiriskt belägga, både för att det är svårt att definiera studieobjekten (vad är ett 'nätverk'?) och för att det är svårt att finna några empiriska undersökningar som beskriver förändringar över tiden.

Nya 'integrationsorgan' har förvisso skapats till följd av EU:s krav på partnerskap i hanteringen av stödpengar, och nya nätverk byggs med hjälp av modern informationsteknik. Men de integrativa mekanismerna har även under tidigare decennier varit så vanligt förekommande att de trots allt ansetts vara värda särskilda studier (t.ex. Statskontoret 1974). Under lång tid dessförinnan fanns dessutom en föreskrift i allmänna verksstadgan om att myndig-heterna skulle "räcka varandra handen" (en bestämmelse med motsvarande innebörd finns även i den nu gällande verksför-ordningen), vilket innebär att regeringar länge uppmuntrat ett gränsöverskridande arbets-sätt.

En översiktlig intervjustudie om integration och flexibilitet med karaktär av exempelsamling har genomförts inom ramen för detta uppdrag. Som kunde förväntas indikerar studien att det knappast torde finnas någon myndighet som inte på något sätt är en del av något "nätverk", samt att särskilt högskolorna och länsstyrelserna arbetar med breda och mångfaldiga kontaktytor.

#### *Produktionsnätverk ovanliga*

En iakttagelse är att näringslivets marknadsstyrda och avtalsbund-na produktionsnätverk inte har så många motsvarigheter i den statli-ga förvaltningen. Ett undantag, som skulle kunna förtjäna benäm-ningen produktionsnätverk, är det internationella samarbetet på kemikaliekontrollens område, där den svenska Kemikalie-inspektionen varit pådrivande för att upprätta en internationell ar-betsfördelning i arbetet med att kartlägga och klassificera kemiska ämnen och deras egenskaper.

Det är en annan sak att det även i statsförvaltningen är vanligt med produktionskedjor där en myndighets åtgärder är en förutsättning för nästa myndighets. En nästan övertydlig illustration är kedjan polis-åklagare-domstolar-kriminalvård i brottmålsprocessen. Det torde finnas en stor potential för höjd effektivitet i sådana produk-

tionskedjor om arbetet kan drivas mer integrerat med mer av samtida insatser i producerande nätverk.

## 2.4 Förändringar inom myndigheterna

Perioden hittills under 1990-talet har alltså präglats av stora omstruktureringar. Omsättningen på myndigheter har varit stor. Under perioden från 1990 till och med första halvåret 1996 har närmare 140 myndigheter avvecklats. Knappt tio procent av dessa var faktiska avvecklingar, dvs. de innebar inte bara att myndigheten lades ned utan också att det statliga åtagandet upphörde. Dessa avvecklingar berörde emellertid inte fler än 300 anställda. Vanligare vid nedläggningar är att verksamheten övergår till en annan ny eller befintlig myndighet eller att den bolagiseras. En övervägande del av nedläggningarna förde således med sig att nya myndigheter bildades. Strukturförändringarna i statsförvaltningen visar således att det endast undantagsvis är fråga om att verksamheten som sådan läggs ned, den drivs i stället vidare i annan form. Det gäller också internt i myndigheterna.

### *Intern organisation och styrning förändras*

I resultatstyrningens spår öppnades möjligheter för myndigheterna att själva välja den bästa organisationen för att uppfylla sina mål. Resultatstyrningen har därmed bidragit till många inre organisatoriska förändringar i myndigheterna som kompletterat de strukturella förändringar som hittills berörts. Som belysande exempel var de 24 länsstyrelserna tidigare i stort sett identiskt uppbyggda, men från 1991 har de valt olika organisation utifrån lokala förutsättningar.

Även de interna styrformerna förnyas i många myndigheter med inslag av "kontrakt" mellan ledning och produktionsenheter, interna köp-säljssystem, systematisk produktivitets- och kvalitetsuppföljning, "controllers" till ledningens förfogande, etc. Mycket återstår ändå att göra eller att förfinas. Man bör inte förvåna sig över att det tar en viss tid att byta från en invand kultur där tillförda resurser snarare än presterat resultat betraktats som det viktigaste framgångskriteriet.

### *Decentralisering en trend*

I många myndigheter med regional och lokal verksamhet har decentralisering och beslutsdelegering lyfts fram som ett generalgrepp i förändringsarbetet, vilket i vissa fall också har inneburit att region- och distriktsindelningar ändrats i syfte att skapa lokal bärkraft

och/eller att markera en ny verksamhetsstrategi. Den nya polisorganisationen är ett aktuellt exempel. Praxis är blandad när det gäller vem som beslutar om nya indelningar; riksdagen, regeringen eller myndigheterna själva. Riksrevisionsverket har i en nyligen avlämnad studie om brottmålsprocessen pekat på att myndigheterna i sina indelningsbeslut tar för lite hänsyn till andra myndigheters intressen. Under statsförvaltningens mycket starka tillväxt på 1960- och 1970-talen växte centralmyndigheterna relativt sett mycket mer än myndigheternas egna lokala enheter. Statistiska data om ett urval myndigheter, som sammanställts och bearbetats för denna studie, visar att den trenden brutits. Statistiken indikerar att det nu finns en motsatt tendens. Huvudintrycket är dock att personalförändringarna (det är numera fråga om minskningar) under 1980- och 1990-talen fördelats ganska jämnt mellan centrala och lokala nivåer. De statistiska bearbetningarna överlämnas som arbetsmaterial med de reservationer som måste göras med anledning av att de senaste årens strukturförändringar innebär att jämförelser över tiden är svåra att göra.

Det bör i sammanhanget noteras att den mest centrala nivån - regeringens och riksdagens kanslier - har fortsatt att växa under perioden.

## 2.5 Riksdagens roll

### *Sent med i förändringen*

Relationen mellan riksdagen och regeringen uppmärksammades sent i förändringsprocessen, trots att det från början var uppenbart att en ökad delegering till myndigheterna förutsatte att inte bara regeringen, utan givetvis också riksdagen, avstod från detaljerade anvisningar om t.ex. användningen av beviljade anslag (så sent som på 1970-talet fastställde riksdagen fortfarande myndigheternas personalstat). Efter förberedande arbete i bl.a. Budgetpropositionsutredningen och Riksdagsutredningen är det egentligen först år 1996, med övergången till en ny budgetprocess med rambud-getering i utgiftsområden, och en stramare parlamentarisk beredningsprocedur i kalenderårsrytm, som riksdagens arbete passas in i de nya styrningsmodellerna. Tills vidare sker emellertid detta utan att utskottsindelningen ändrats.

Dock klargjordes i verksledningsbeslutet 1987 att riksdagen i organisationsfrågor skulle begränsa sig till sådant som rör förvaltningens struktur. Dit hör frågor om *huvudmannaskap*, dvs. om en verksamhet skall bedrivas av staten, landstingen eller kommunerna;

*verksamhetsformer*, dvs. om en verksamhet skall bedrivas i form av myndighet, affärsverk, bolag eller stiftelse; *finansieringsformer*, dvs. om en verksamhet skall finansieras med skatter eller avgifter; liksom övergripande frågor om *uppgiftsfördelningen* mellan olika myndigheter, dvs. beslut om att tillskapa, avveckla eller slå samman myndigheter.

I verksledningspropositionen anfördes också att det var olämpligt att placera strikt parlamentariskt sammansatta beslutsorgan (myndighetsstyrelser) mellan regeringen och myndigheterna. De skulle då på riksdagens vägnar ta över det ansvar att 'styra riket' som grundlagen ålägger regeringen. Riksdagens ledamöter skulle också riskera att på ett olämpligt sätt bli uppbundna av ställningstaganden i myndigheterna inför beslut i riksdagen.

#### *Bolagsbildningar tvistiga*

En mellan regeringen och riksdagen tvistig fråga har vid några tillfällen varit vem som skall besluta om bolagsbildningar. I verksledningsbeslutet avvisade riksdagen på en punkt regeringens förslag, nämligen att regeringen skulle få en generell rätt att besluta om dotterbolag i affärsverken. Däremot har riksdagen gett regeringen särskilda sådana bemyndiganden för enskilda affärsverk. Även senare har riksdagen avvisat förslag från regeringen om en generellt delegerad rätt för regeringen att ändra i den statliga bolagsstrukturen, vilket regeringen menat skulle vara en fördel inför förhandlingar med utomstående intressenter när försäljning av bolagen aktualiseras.

## 2.6 "Kronologisk" översikt

### *Förnyelseprogrammet överspelat*

Den mest påfallande effekten av beslutade strukturförändringar i staten är som konstaterats att affärsverksamheten, som genom affärsverken har omfattat ungefär halva statsförvaltningen, nu skiljs ut genom bolagisering för att drivas på marknaderna i konkurrens. De riktlinjer som nu gäller för förändringsarbetet ger betydligt mer långtgående konsekvenser för statsförvaltningens struktur än som kunde anas i det s.k. förnyelseprogrammet för ett drygt tiotal år sedan. Förnyelseprogrammets grundtanke var att försvara den offentliga sektorn men göra den mindre "byråkratisk" och effektivare. Den nu dominerande förändringsidén om att renodla den statliga verksamheten kan inte sägas ha sin grund i förnyelseprogrammet utan snarare i det allt besvärligare ekonomiska läget, kraven på



effektivisering och den därav följande utvecklingen av den ekonomiska styrningen.

... *men ändå konsekvent utveckling*

Det kan likväl hävdas att förändringsarbetet under perioden varit kontinuerligt konsekvent. De första förvaltningspolitiska initiativen med sin grund i byråkratikritiken ligger i linje med den stora omvandling som nu pågår. *Från* målsättningen i förnyelse-programmet att förbättra servicen är det en logisk och sammanhängande utvecklingslinje *över* efterfrågestyrning och större inslag av avgiftsfinansiering *till* marknadsorientering av affärsverk-samheten och resultatstyrning av det som blir kvar.

Det finns också en påfallande kontinuitet i de politiska besluten om huvudlinjerna i förändringsarbetet. En ny regering har i stort sett tagit vid där den föregående slutade, oberoende av politisk färg. Förändringar till följd av EU-medlemskapet, som kommer in "från sidan" och kan sägas bryta den konsekventa kontinuiteten, passar lite olika bra in i utvecklingslogiken. De allra senaste förändringarna för kommunerna (krav på bättre budgetdisciplin genom ändringar i kommunallagen) innebär naturligtvis att den förhärskande utvecklingslinjen om kommunal frihet ändå inte tillåts leda till förnyad urgröpning av de offentliga finanserna. Den finanspolitiska kontinuiteten består tills vidare i sin stramhet.

Som en liten indikation på att cirkeln är sluten kan nämnas att Förvaltningsutredningens huvudbetänkande från 1979 bar titeln "Förnyelse genom omprövning" och att det från 1994 ingår i de allmänna direktiven för de offentliga utredningarna att de alla, inom sina respektive områden, har att pröva omfattningen av det offentliga åtagandet.

Men mönstret av förändringar kan endast delvis anses ha sitt ursprung i riksdagens och regeringens *specifikt förvaltningspolitiska* inriktningsbeslut. Mycket har varit *finanspolitiskt* motiverat. Vissa inslag i mönstret förefaller vara effekter av *internationella inflytelser* (t.ex. domstolarnas mer framträdande ställning), utan att frågorna principiellt getts någon särskilt bred politisk beredning före beslut.

**Ungefärligt 1970-tal**

Kritik mot krångel och byråkrati

Förvaltningsutredningen, begreppet "förvaltningspolitik" introduceras i debatten

Trendbrott omkring 1980 när det gäller tunga centrala sektorsmyndigheters (SoS, SÖ) roll

Kritik av ramlagstiftningen och regel mängden

**Ungefärligt 1980-tal**

Regelförenkling och föreskriftsrensning

Otydliga politiska signaler om hur budgetunderskottet borde hanteras

Osthyvel för att hålla nere ökningen av statsutgifterna och ansatser till riktade översyn

Begränsade resultat av försök att få myndigheterna att själva föreslå omprövningar

Verksledningskommittén, översyn av statsförvaltningens ledning och styrning med inriktning på

- aktivare politisk styrning
- mål- och resultatstyrning
- decentralisering

Politisk enighet om riktlinjer för ledningen av den statliga förvaltningen

Delegering av befogenheter att inrätta och tillsätta tjänster i myndigheterna

Decentralisering av arbetsgivarfunktioner inom ramen för en samhällsekonomiskt balanserad lönepolitik

Avsektorisering i länsförvaltningen

Vidgad frihet för kommunerna i förhållande till statliga detaljföreskrifter

Försöksverksamhet som metod för att pröva strukturella förändringar (flerårsbudgetering, "frikommuner", länsförvaltning)

Krav på myndigheterna att lämna bättre service, försök att utveckla en servicekultur

Ny förvaltningslag med inriktning på umgänget mellan myndigheter och medborgare

Kundorientering av tjänsteproduktionen, mer efterfrågestyrning och marknadsorientering

Myndighetsformen ifrågasätts för efterfrågestyrd verksamhet

Fördjupade anslagsframställningar från myndigheterna vart tredje år, utvecklade årsredovisningar med krav på uppvisande av resultat

Konkurrens accepteras som det främsta medlet att effektivisera näringsverksamhet

Avreglering av marknader

"Tröskelbeslut" om affärsverken omkring 1990, bolagisering börjar

**Ungefärligt 1990-tal**

Fullföljd kommunalisering genom ny kommunallag, generella statsbidrag och överföring av det fulla ansvaret för skolan

Viss "återreglering" av kommunerna genom rättighetslagstiftning

Renodling av statsförvaltningens verksamhetsidé med utgångspunkt i myndighetsutövningen

Internationella konventioner påbjuder möjlighet till domstolsprövning i myndighetsutövningen

Rambudgetering för myndigheter och i regeringskansliet, årsredovisningarna betonas framför anslagsframställningarna

Ytterligare delegering av befogenheter till myndigheterna, bl.a. eget lokalhållaransvar

Moderniserade system för redovisning och ekonomistyrning

Medelstilleddelning i delar av tjänsteproduktionen enligt principen betalt per prestation (bl.a. högskolan)

Bolagisering av statens affärsverksamhet

Fler ärendetyper till domstol, obligatorisk tvåpartsprocess

Nya inslag i myndighetsutövningen genom organiserade partnerskap, beslutsgrupper och övervakningskommittéer till följd av EU-medlemskapet

Rambudgetering i riksdagen

Myndigheternas anslagsframställningar ersätts av enklare budgeteringsunderlag, statsbudgeten utgår från samhällsekonomiskt utrymme

Visst återtagande av den kommunala friheten genom starkare finansiella disciplinkrav

Försöksverksamhet med landsting och/eller kommuner som regionalt utvecklingsansvariga

### 3 FÖRVALTNINGSPOLITISK DOKTRIN OCH STYRANDE RÄTTSREGLER

#### 3.1 Lång tradition öppen för anpassning

Sedan tidigt 1800-tal gäller att endast förtjänst och skicklighet kan vara laglig befordringsgrund i statsförvaltningen. Ännu längre anor har den traditionella svenska tudelningen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna, liksom bestämmelsen att handlingar som kommer in till en myndighet skall vara offentliga.

Det finns således vissa allmängiltiga, ibland över lång tid stabila, förhållningssätt och spelregler som utgör en gräns för hur långt verksamhetsanpassning kan drivas. Alla måste följa vissa gemensamma regler även om det i olika enskilda fall skulle kunna finnas motiv för avsteg.

Vissa av dessa spelregler har getts form av lag, en del därav grundlag. Regeringsformen och tryckfrihetsförordningen kan sägas vara en kodifiering av vad som är gällande svensk förvaltningspolitisk grunddoktrin, vilket i och för sig inte innebär att gränserna för verksamhetsanpassning är så snäva. Dels är grundlagens bestämmelser om förvaltningen inte särskilt utförliga, dels är de bestämmelser som finns ofta öppna för varierande lösningar, t.ex. att myndighetsutövning med stöd av lag kan överlåtas till enskild.

#### 3.2 Verksledningsbeslutet

##### *Regeringen får regera*

Riksdagens verksledningsbeslut 1987 undanröjde en del oklarheter i den förvaltningspolitiska doktrinen som särskilt gällde regeringens möjlighet att styra de av tradition självständiga förvaltningsmyndigheterna. Det klargjordes att det är tillåtet för regeringen att regera. Verksledningsbeslutet var en uttolkning av den folksuveränitetsprincip som är stadfäst i 1974 års regeringsform och som innebär att de offentliga beslutsbefogenheterna överlämnas stegvis från riksdag till regering och från regering till förvaltning. Beslutet innebar inte något doktriniskt kifte men möjligen en viss doktrinförskjutning.

I enlighet med traditionen konstaterades att de statliga förvaltningsmyndigheterna är tillförsäkrade en bestämd självständighet gentemot regeringen i ärendebeslut som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (RF

11 kap. 7§). Eftersom riksdagen samtidigt delade den i propositionen framförda uppfattningen att en mycket betydande del av förvaltningens arbete (tjänsteproduktion, planering, utredning, m.m.) rör annat än myndighetsutövning, delade den också uppfattningen att regeringens handlingsutrymme inte var så begränsat av bestämmelsen i RF 11:7 som man tidigare utgått ifrån. Slutsatsen blev att regeringsformens regler utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter ”precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation”.

#### *Risken för ministerstyre överdriven*

Ministerstyre är fortfarande oförenligt med svensk grundlag, men begreppet missförstås ofta. Statsråd har fått lämna regeringen såväl för att de ansetts styra för mycket som för lite. Förbudet mot ministerstyre har egentligen sitt ursprung i att den svenska regeringen alltid beslutar som kollektiv och aldrig (utom i vissa mycket speciella undantagsfall) i namn av ett enskilt statsråd. Förbudet har aldrig avsett att hindra regeringen som helhet att styra. En i regeringskretsen väl förankrad ståndpunkt bör naturligtvis därför kunna framföras av en minister även om den inte vilar på ett formligt beslut. Detsamma bör rimligen gälla uppfattningar om sådant som i regeringskretsen normalt anses höra till en enskild ministers ansvarsområde och som statsrådskollegerna inte har skäl att lägga sig i, t.ex. om prioritering mellan olika verksamhetsgrenar i en myndighet. Gränsdragningsproblem kan naturligtvis uppstå, men ofta nog är en påtvingad tystnad för regeringen och de enskilda statsråden i ärenden som är föremål för beredning och beslut i myndigheter och domstolar en lika stor hämsko på dialogen mellan folket och folkets valda företrädare som tystnaden tänks bidra till rättssäkerheten i myndighetsutövningen. Politikerna upplevs som odemokratiska smitare när de av rättssäkerhetsskäl inte tillåts uttala sin mening i uppmärksammade frågor.

Det kvarstår orubbat att domstolarna har en bibehållen helt självständig särställning, vilket kommer till uttryck också därigenom att mycket av den generella förvaltningspolitiska regleringen (t.ex. lagen om offentlig anställning, verksförordningen) endast träffar förvaltningsmyndigheterna och inte domstolarna. Genom rättskipningens ökande betydelse under de allra senaste åren blir en praktisk innebörd av detta att risken för otillbörligt ministerstyre minskar. Det bör anmärkas att laddningen i frågor om ministerstyre finns i den allmänna och i den akademiska debatten samt emellanåt i debatt mellan opposition och regeringsföreträdare, t.ex. i anslutning till

Konstitutionsutskottets granskningsarbete. I det vardagliga umgänget mellan regeringen och regeringskansliet och myndigheternas ledningar, som är vanligt förekommande och ofta förtroligt, uppfattas kontakterna mestadels som konstitutionellt helt opproblematiska. Rågången mot myndighetsutövningen kan upprätthållas. Båda parter efterlyser snarare ännu tätare kontakter. Hinder för detta är närmast av banal praktisk natur, som t.ex. att finna gemensamma luckor i välmatade almanackor.

#### *Beslutet understödjer verksamhetsanpassning*

Som en konsekvens av den principiella hållningen i verksledningsbeslutet genomfördes vissa förändringar när det gällde verksamhetschefers ställning i förhållande till regeringen (förflyttningskyldighet), myndigheters styrelser (nej till korporativism) och budgetdialogen (informella kontakter mellan regeringen och myndigheterna, flerårsbudgetering och resultatstyrning). I fråga om lekmannastyrelserns ansvar och befogenheter (visavi verksamhetscheferna) gjordes vissa förtydliganden i förhållande till den då rådande blandade praxisen, men utan låsning till någon särskild styrelsemodell. En ny verksförordning, som bl.a. föreskriver i vilka ärenden en myndighetsstyrelse skall besluta, ersatte den tidigare allmänna verksstadgan. Den senaste ändringen av verksförordningen gjordes 1995.

Med avseende på möjligheten till verksamhetsanpassning kan konstateras att verksledningsbeslutet inte på något sätt bidrog till några nya begränsningar. Det lämnade tvärtom vissa ytterligare öppningar. Slutsatsen blir därför att regeringsformens bestämmelser tillåter en långtgående verksamhetsanpassning i styrningen av statsförvaltningen.

### **3.3 Myndighetsformen**

#### *Flexibla men osjälvständiga*

Som framgår av en särskild rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, rapport 1996:25 *En förvaltningsrättslig översikt*, är det inte helt klargjort i den förvaltningspolitiska doktrinen vad en 'myndighet' är. Verksamhetsformerna aktiebolag, ekonomisk förening och stiftelse är var för sig föremål för särskild rättslig reglering, i vissa hänseenden mycket detaljerad. Någon motsvarande associationsrättslig reglering för myndigheterna, som alla är delar av den juridiska personen staten, finns inte. Inte heller regeringsför-

men ger någon närmare vägledning om vad en myndighet är för något.

Myndighetsformen får numera, efter de många internstatliga avregleringarna, anses vara en mycket flexibel form som är lätt att inrätta och avveckla och som kan användas för uppgifter av skiftande slag. Flexibiliteten är nu en av myndighetsformens fördelar, vilket måhända framstår som överraskande i förhållande till förhärskande fördomar.

Det som mest skiljer myndighetsformen från andra former är att en myndighet är en del av staten och lyder direkt under regeringens politiska ledning. Detta kan innebära nackdelar i vissa verksamheter där det är angeläget för en organisation att kunna uppträda med egen rättskapacitet, t.ex. när relationerna med omvärlden är mångfaldiga och ofta behöver vara avtalsbundna. Det kan då vara administrativt klumpigt att arbeta med en kedja av bemyndiganden - från riksdag till regering och från regering till myndighet - som annars är den metod som står till buds.

För de andra verksamhetsformerna måste inslag av politikstyrning regleras särskilt i varje särskilt fall; i lag (t.ex. om den statliga revisionens rätt till insyn), i form av avtal, som bestämmelser i bolagsordning eller på annat sätt.

### 3.4 Staten och det kommunala självstyret

#### *Kommunernas frihet förändrar statsförvaltningen*

Till den förvaltningspolitiska doktrinen hör även det kommunala självstyret som, förutom direktvalet av fullmäktige till primärkommuner och landsting, främst vilar på en egen finansmakt genom beskattningsrätten, men som också fått ett uttryck i primärkommunernas planmonopol. En vittomfattande organiseringsmakt har kommunerna fått under de allra senaste åren efter ändring av kommunallagen, som bl.a. gör det möjligt för dem att fritt välja nämndorganisation. Någon föreskriftsmakt att tala om (bortsett från kommunala planbestämmelser) har däremot aldrig delegerats till kommunerna.

Den förvaltningspolitiska utvecklingen har i mycket hög grad berört kommunerna, särskilt primärkommunerna. Kommunalisering har varit den främsta decentraliseringsmetoden, vilket givetvis också starkt påverkat statens uppgifter och ansvar, synligt bl.a. i att centrala sektormyndigheter har fått helt nya roller.

### *Komplicerade relationer*

Lagtekniskt tvistiga frågor om relationen mellan staten och kommunerna har rört dels den fysiska planeringen (den kommunala veto-rätten), dels statens möjligheter att på olika sätt ingripa i kommunernas grundlagsfästa beskattningsrätt (skattestopp, skatteutjämning). I den allmänna debatten har även andra frågor berörts, t.ex. statens rätt att ingripa i den kommunala självstyrelsen genom rättighetslagstiftning och domstolsprövning av kommunala beslut.

Om några år kommer några landsting (Skåne och Stockholm) på försök att ha tagit över regionala planerings- och utvecklingsuppgifter från staten, om ett nu liggande förslag från regeringen bifalls av riksdagen. Modellen kan på sikt rubba den i regeringsformen stadfästa doktrinen att det svenska demokratiska systemet är ett tvånivåsystem där landsting och primärkommuner är jämställda under riksdagens lagstiftningsmakt och inte inordnade i någon inbördes hierarki.

En allt vanligare "blandningsadministration" tvärs över huvudmannaskapsgränserna har sina uppenbara värden när det gäller att praktiskt lösa olika uppgifter på ett flexibelt sätt. En mer gränsöverskridande förvaltning är på många områden önskvärd. Det är därvid en fördel att grundlagen inte allt för strikt reglerar ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna som bör kunna ändras när det behövs. Men om det anses vara en viktig funktion för regeringsformen att tydligt åskådliggöra och reglera hela samhällsverksamhetens demokratiska förankring kan det hävdas att regeringsformen brister i tydlighet. I en delfråga om kommunal skatteutjämning föreligger för närvarande ett utredningsförslag om ändring i regeringsformens bestämmelser med innebörd att sådan skatteutjämning skall vara tillåten.

## 4 MAKTUTÖVNINGEN

### 4.1 Föreskriftsmakten

#### *Ramlagar ifrågasatta*

Från tid till annan har det uppstått en offentlig debatt om hur föreskriftsmakten utövas. Debatten har bl.a. gällt ett, i vissas tycke, alltför ymnigt användande av diffusa ramlagar. Inte minst riktade sig kritiken mot att ramlagar användes på arbetsmarknaden och att lagstiftningen därmed i praktiken kom att flyttas ned till de "korporativt" styrda myndigheter som utfärdade de närmare föreskrifterna (t.ex. Arbetarskyddsstyrelsen).

Den omfattande regelstyrningen väckte således kritik av principiella skäl, men också för att den (med rätta) ansågs driva upp kostnaderna, framförallt hos dem som berördes men också hos tillsynsmyndigheterna. Från kommunalt håll ifrågasattes statliga myndigheters rätt att ge folkvalda föreskrifter om tillämpningen av de lagar som riksdagen beslutat.

Kritiken klingade inte helt ohörd. Några efter varandra följande statkommunala beredningar rensade en del i statliga regleringar av kommunal verksamhet och beredde marken för det s.k. frikommunförsöket med regeldispenser för några utvalda försökskommuner. En begränsningskungörelse (sedermera begränsningsförordning) utfärdades, med innebörd att myndigheterna måste bedöma föreskrifters kostnadseffekter för enskilda, företag eller kommuner innan föreskrifterna beslutas. I statsrådsberedningens regi genomfördes under 1980-talet en föreskriftsrensning dels genom att myndigheterna tvingades förteckna de föreskrifter de ansåg skulle fortsätta att gälla efter ett visst datum, dels genom att nomenklaturen stramades upp. Benämningar som "kungörelse" och "anvisning" försvann och de enda benämningar som numera tillåts är "föreskrift" (tvingande) och "allmänt råd" (icke tvingande).

I verksledningspropositionen fördes ett allmänt hållet resonemang om ramlagstiftningen som å ena sidan erkände vissa olägenheter med ramlagar, men å andra sidan såg dem som nödvändiga i en komplicerad och föränderlig verklighet där det är omöjligt för lagstiftaren att i förväg reglera alla de konkreta framtida situationer som kan vålla konflikter. Svaret på kritiken blev i stället, utöver den ovan nämnda regelrensningen, att "demokratisera" föreskriftsmakten genom att stadfästa att myndigheters föreskrifter skulle beslutas av myndigheternas lekmannastyrelser med deras medborgerliga förankring.



Ramlagstiftningen har därefter fortsatt att väcka uppmärksamhet både på arbetsmarknadens område (t.ex. försäkringsdomstolarnas under en period allt vidare, och därefter åter snävare, definition av arbetsskada) och när det gäller relationerna mellan stat och kommun (t.ex. socialbidragens nivå, rätten till barnomsorg). Problemen får anses ha blivit ganska stora när vissa kommuner öppet vägrade att rätta sig efter domstolsbeslut, varefter sanktionerna mot domstolstrots har måst skärpas.

Åtminstone på en punkt bör det vara möjligt att något komma till rätta med problemet, och det är att gå vidare med ytterligare uppstramning av myndigheternas föreskriftsarbete genom en än tydligare rågång mellan föreskrifter och rådgivande information.

"Allmänna råd" bör kunna mönstras ut ur nomenklaturen och tas bort ur myndigheternas författningssamlingar. Det rör sig om rådgivande information som, till skillnad från föreskrifter, inte har direkt stöd i något bemyndigande från riksdag och regering. Sådan information behöver därför i princip inte tillmätas en större tyngd än andra välunderbyggda uppfattningar i den fråga som är aktuell.

#### *Nya inflytelser från EU-rätten*

De ovannämnda problemen framstår idag som, om inte triviala, så i vart fall hemtama i förhållande till effekterna av EU-inträdet, med EU-rättens införlivande i svensk lagstiftning (EU:s beslut om rättsregler finns för övrigt i stor utsträckning inom områden där förvaltningsmyndigheterna har bemyndiganden att besluta om föreskrifter), och med nya och för svenskt vidkommande ovana procedurer både när det gäller hur lag stiftas och hur den tillämpas. Det ligger utanför ramen för denna studie att belysa EU-rättens alla konsekvenser för svensk förvaltning, men principiellt centrala frågor om politisk styrning och rättssäkerhet väcks bl.a. av att vi i Sverige traditionellt prövar lag *före* lagstiftningsbeslut (lagrådet) men normalt i andra länder och i EU *efter* (författningsdomstolar). Att det i övriga Europa inte heller finns någon motsvarighet till vår svenska tradition att i lagtillämpningen fästa avseende vid lagars förarbeten kan möjligen få konsekvenser för vårt traditionella sätt att förbereda regeländringar genom kommittéarbete och remissförfarande. Men även om det redan på biblisk tid klagjordes att man inte skulle hälla nytt vin i gamla läglar bör ändå kommittéväsendet i vissa situationer (när det finns tid) kunna användas aktivt för att mejsla ut svenska positioner i EU. Kommittéväsendets konstruktion och sätt att fungera ger överhuvudtaget förutsättningar att inhämta sakkunskap och uppnå bred förankring i frågor som statsmakterna

ställs inför i det EU-relaterade arbetet. Det torde emellertid förutsätta en effektivare och mer genomtänkt beredning i regeringskansliet av direktiv och kommittesammansättningar. Möjligheten har hittills utnyttjats i mycket ringa utsträckning. Frågan utvecklas i Statskontorets rapport 1996:7, *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning*.

## 4.2 Finansmakten

### *Kniptågsstrategi*

Budgetprocessen har under senare år varit föremål för många och genomgripande förändringar, vilka självklart har haft sin huvudsakliga grund i det statsfinansiellt besvärliga läget. Men även under tillväxtperioder har det förekommit metodologiskt nytänkande och experiment, t.ex. försöken att efter amerikansk förebild introducera programbudgetering på 1970-talet, en modell som i utvecklad form i praktiken endast kom att användas inom försvaret.

Utvecklingen från ca 1980 skulle kunna betecknas som en sorts kniptågsstrategi som försöker komma åt utgiftsökningarna både genom "inputstyrning" (besparingar) och "outputstyrning" (krav på resultat).

Besparingskraven var länge mestadels generellt utformade (t.ex. den s.k. tvåprocentaren, liksom "administrationsprogrammet" som särskilt syftade till att minska kostnader för administration) men har efterhand blivit alltmer riktade mot specifika verksamheter och myndigheter. Inslaget av verksamhetsanpassning har efterhand ökat, men begränsas fortfarande av regeringskansliets ovana vid sin nya koncernstyrningsroll och av prioriteringen av frågor som hamnar på den dagsaktuella politiska agendan.

En intention i resultatstyrningen är givetvis att resultatkrav skall vara verksamhetsanpassade. Det finns emellertid också ett mer generellt motiverat samband mellan resultatkrav och besparingskrav som följer av att statsförvaltningen i stort bedöms förmögen att förbättra sin produktivitet.

För verksamheter där det är möjligt att definiera en tydlig "slutprodukt" (ett utfärdat körkort, en examinerad akademiker) prövas att direkt koppla medelstilledningen till de utförda prestationerna.

*Processen vänd upp och ned*

I vissa fundamentala hänseenden har budgetprocessen helt nyligen vänts upp och ner på ett sätt som bryter mycket radikalt mot en lång tradition. Det handlar dels om hur budgeten *byggs upp*, dels hur den *processas* fram till slutligt beslut.

Förvaltningsutredningen för sin del pekade på att många utgifter steg automatiskt och utan prövning genom inbyggda indexuppräkningskommittén betonade behovet av en viss stadga i myndigheternas planeringsförutsättningar och föreslog försök med treårsbudgetering. Budgetpropositionsutredningen förordade ett system med ett rullande treårsschema i riksdagens budgetbehandling för att göra utskotten aktivt delaktiga i uppföljning och planering av myndigheters och samhällssektors utveckling. Alla utgick ifrån att det huvudsakliga beslutsunderlaget utgjordes av myndigheternas anslagsframställningar. Budgetpropositionsutredningen förordade till och med att anslagsframställningarna i sammanfattning skulle tas in i budgetpropositionen. Ingen av dessa utredningar ifrågasatte i grunden att statsbudgeten på utgiftssidan skulle byggas upp som en addition av äskanden från myndigheternas minsta lokala enheter, över myndighetsledning och styrelser, fackdepartement och riksdagsutskott tills slutligen summan av 600 - 700 separata anslagsbeslut i riksdagens kammare bildade det totala utfallet.

Men med kraven på en drastisk budgetsanering de allra senaste åren kom ett sådant ifrågasättande. En internationellt jämförande analys indikerade också att det fanns ett samband mellan "svaga" budgetprocesser och stora budgetunderskott.

Sedan ett par år byggs budgeten upp med utgångspunkt i det samhällsekonomiska utrymmet. Från 1997 ersätts anslagsframställningarna av väsentligt enklare budgeteringsunderlag.

Processen "förstärks" framförallt genom att den nya beredningsordning för budgeten som tillämpas i riksdagen från innevarande år dels binder riksdagen själv till tidiga beslut om utgiftstak, dels ställer mycket stora krav på parlamentarisk enighet för att ändra i utgiftsfördelningen i förhållande till regeringens utgiftsförslag. I den nya ordningen har även en minoritetsregering mycket stora möjligheter att få sina budgetförslag i stort sett ograverade genom riksdagens behandling.

På någon punkt kan det sägas att möjligheterna till flexibel verksamhetsanpassning i budgetstyrningen något har minskat i den nya ordningen, men det rör sig om helt marginella problem som väl balanseras av andra fördelar. Tidigare kunde helt eller delvis efterfrå-

gestyrda och avgiftsfinansierade myndigheter låta betalningarna flyta in i myndighetens kassa och direkt disponera medlen för ändamålet. Den möjligheten är numera begränsad och föreligger inte alls för s.k. offentligrättsliga avgifter där taxan bestäms på delegation av riksdagen. Krav på transparens och bruttoredovisning i budgeten förutsätter att avgifterna tas in centralt och bokförs på inkomsttitel i budgeten. En konsekvens av detta är att metoden betalt per prestation inte kan introduceras direkt på "marknaden" med marknadsstyrd prissättning utan måste utformas i varje särskilt fall och stadfästas i regleringsbrevet.

En bestående svaghet i resultatstyrningen är att det trots allt är fortsatt svårt att utveckla bra ekonomiska incitament för myndigheterna, särskilt när det handlar om "belöningar". Dock torde det problemet i grunden gälla all budgetstyrd verksamhet, varför det inte alltför mycket bör kopplas samman med resultatstyrningen som metod, vilken ju tvärtom så långt möjligt bygger på förekomsten av incitament.

### 4.3 Kontrollmakten

#### *Uppföljning och kontroll av olika slag*

I budgetpropositionen 1991/92 beskrivs resultatstyrningen på följande sätt:

"Regeringen skall styra verksamheten genom att *sätta upp mål* för verksamheten, *ställa tydliga krav på resultat* samt *analysera och utvärdera* de uppnådda resultaten. Delegering av ansvar kräver *ett tydligt regelverk* som anger myndigheternas handlingsutrymme. *Förutsättningar* skall skapas för myndigheterna att fatta rationella beslut. En sådan styrning ställer stora krav på *myndigheternas redovisning* och förutsätter *en effektiv revision*. Vidare måste myndighetsledningarnas och styrelsernas *ansvar* tydliggöras."

Systemet förutsätter således utvärdering, uppföljning och kontroll. Den organisatoriska ramen för detta är dels myndigheterna själva, som har att svara för egenuppföljning (kvaliteten är hittills mycket blandad enligt jämförande studier), dels särskilda utvärderings- och kontrollorgan med lite olika uppgifter, där t.ex. NUTEK:s fortlöpande uppföljning av energiförsörjningen och Brottsförebyggande rådets av brottsligheten finns i den ena änden av skalan och Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns övervakning av myndighetsutövningen i den andra. Till det kommer forskning och mediebevakning, liksom också den statistikförsörjning som behövs för olika samhällliga ändamål. Ansvaret för en stor del av statistikförsörj-

ningen är numera utlagt på olika områdesansvariga fackmyndigheter.

I ett parlamentariskt system kan naturligtvis därutöver de allmänna valen ses som den mest centrala av alla institutionaliserade former av utvärdering.

Till de strukturella förändringarna i statsförvaltningen under senare år hör att utvärdering i olika samhällssektorer i vissa enskilda fall förts till något annat organ än den sektorstyrande myndigheten. Men praxis för placeringen av utvärderings- och uppföljningsansvaret för hela samhällssektorer är blandad och frågan vore värd en egen utvärdering. Direkttillgång på kunskap har att vägas mot fördelen av en oberoende ställning.

Ett centralt problem är hur sektorsanalyser på ett bra sätt skall kunna länkas samman med beredningsarbete i regeringskansliet inför strategiskt viktiga politiska beslut, t.ex. angående budgeten. En av Statskontoret för ett par år sedan framtagen modell för sådant analysarbete under departemental ledning har endast i ringa utsträckning följts upp med praktiskt genomförda analyser. Som på många andra punkter där resultatstyrningen är för lite utvecklad får problemen i stor utsträckning tillskrivas regeringskansliets prioritering av annat än koncernstyrningsuppgiften.

#### *Fler revisorer i näringslivet*

Det finns i staten ca 500 tjänstemän som arbetar som revisorer (hos RRV, hos Riksdagens Revisorer samt internt hos ett knappt femtiotal myndigheter som är ålagda att ha internrevision). Till det kommer kompletterande insatser som köps utifrån, men som bortsett från revision av de statliga bolagen inte är särskilt omfattande. Som jämförelse sysselsätts ungefär 4500 auktoriserade eller godkända revisorer på uppdrag av Sveriges ca 400.000 registrerade företag (internrevision med fast personal oräknad).

Inriktningen av den statliga revisionen stämmer i allt väsentligt med näringslivets. God revisionssed och kriterier om väsentlighet och risk tolkas på ungefär samma sätt. Anpassningen till staten bör dock kunna göras tydligare. Så t.ex. är det i staten inte lika väsentligt som i näringslivet att balansräkningen är rättvisande eftersom den inte påverkar börskurser eller kreditvärdighet. I näringslivet behöver å andra sidan en revisor inte bekymra sig så mycket om vad ett företag tillverkar eller säljer, men i staten är det viktigt att kontrollera att en myndighet följer givna direktiv och gör vad den skall göra.

Många myndigheter saknar intern revision. Den externa revisionen har växt något under senare år men har samtidigt ålagts nya upp-

gifter till följd av resultatstyrningen (granskning av myndigheters resultatuppföljningar i årsredovisningarna) och EU-medlemskapet (ackreditering av utbetalningssystem för EU-bidrag m.m. som biträde till EU:s revisionsrätt). Uppgiftsfördelningen mellan Riksrevisionsverket och Riksdagens Revisorer har från tid till annan varit föremål för debatt, vilken dock aldrig föranlett några väsentliga förändringar. Att huvuddelen av revisionsresurserna står till regeringens förfogande och inte riksdagens är ett förhållande som skiljer Sverige från de flesta andra länder.

#### *Ansvarsutkrävandet den felande länken*

En hittills svårlöst fråga när det gäller kontrollmaktens utövande gäller frågan om ansvarsutkrävande. Det har i och för sig inte varit ovanligt under senare år att myndighetschefer eller statsråd fått lämna sina ämbeten på grund av verkliga eller föregivna försummelser, mestadels på allmänmoraliska grunder. Men det är ovanligt att ansvarsutkrävande sker för att en myndighet missköter sin *verksamhet* eller t.ex. överskrider sina anslag. I den mån myndighetschefer förflyttas för att de saknar regeringens förtroende sker sällan någon publik redovisning av skälen till förflyttningen. Det saknas i staten institutionaliserade former för ansvarsutkrävande och det finns ingen motsvarighet till t.ex. bolagsstämmas årliga beslut om ansvarsfrihet för bolagsstyrelse.

#### 4.4 Utnämningmakten

##### *Renodlade ledningsformer ej införda*

En analys av behovet att politiskt styra förvaltningen påbörjades, som sagts, av Förvaltningsutredningen under 1970-talet och fortsattes under 1980-talets första hälft av Verksledningskommittén, vars uppgift var att se över regeringens styrning av myndigheterna, en kärnfråga i förvaltningspolitiken. Kommittén föreslog att verkens ledningsfunktioner skulle renodlas så att en myndighet antingen leds av en enrådig verkschef eller av en styrelse med fullständigt ansvar. Kommittén angav ett antal kriterier för hur valet av den ena eller andra modellen borde träffas, t.ex. att myndigheter med ett omfattande ekonomiskt ansvar borde ha styrelse.

Riksdagens beslut blev en fortsatt kompromiss i förhållande till principen om fullt ansvariga verkschefer eller styrelser. Man ansåg att statliga myndigheter normalt skulle ha en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen, men att ansvarsfördelningen mellan verkschef och styrelse skulle göras tydligare och kodifieras, vilket

senare skedde i verksförordningen och i de enskilda myndigheternas instruktioner. Någon fullt ansvarig styrelse (med innebörd att den också skulle tillsätta verkschef) inrättades inte, inte heller i något affärsverk där modellen annars framstod som mest naturlig. Den något märkliga ordningen gäller för närvarande i affärsverken att regeringen tillsätter generaldirektör men att styrelsen kan avsätta densamme. Enrådighetsmodellen infördes däremot i vissa myndigheter som tidigare haft styrelse, bl.a. i en del då kvarvarande försvarsmyndigheter och i de s.k. stabsmyndigheterna (Statskontoret, m.fl.).

### *Den formella korporativismen borta*

Intresserepresentationen i styrelser ändrades år 1992, sedan Svenska Arbetsgivareföreningen ensidigt bestämt sig för att inte längre nominera ledamöter i myndigheternas styrelser. Intresserepresentationen slopades då i ett antal myndighetsstyrelser inom Arbetsmarknadsdepartementets område och togs också bort i de drygt 160 socialförsäkringsnämnderna. Året innan – 1991 – hade Statens jordbruksverk, till skillnad från föregångaren Statens jordbruksnämnd, fått en lekmannastyrelse utan intresserepresentation, bland annat till följd av jordbruksförhandlingarnas avveckling. En dom i Europadomstolen 1989 ledde till att sammansättningen i hyresnämnderna och Bostadsdomstolen ändrades. Ungefär samtidigt avskaffades de s.k. intresseledamöterna i Marknadsdomstolen med motiveringen att det inte är lämpligt att ledamöter i en domstol kan uppfattas som representanter för olika intressen.

### *Regeringar betonar styrbarhet, riksdagen insyn*

År 1994, medan de borgerliga ännu hade regeringsmakten, lade riksdagen fast nya riktlinjer som innebar att förvaltningsmyndigheternas ledningsform i allmänhet skulle vara ett enrådighetsverk, där verkschefen ensam har ansvaret inför regeringen. Från oppositionshåll gjordes en socialdemokratisk reservation mot beslutet. Kort därefter föreslog den nyttillträdda socialdemokratiska regeringen en modifiering och en mer flexibel tillämpning av riktlinjerna. Regeringen antydde också en mer positiv inställning till intresserepresentation i styrelserna för vissa myndigheter, men lade inte fram något förslag i den delen. I riksdagsbehandlingen uttalade Konstitutionsutskottet att det för sin del ville återgå till den tidigare ordningen, dvs. att statliga myndigheter normalt skall ha lekmannastyrelse. Det blev också riksdagens beslut. Beslutet om lekmannastyrelse åberopades kort därefter av Bostadsutskottet i samband med behandlingen av ett regeringsförslag om att

göra det nya Lantmäteriverket till ett enrådighetsverk. Inslaget av affärsverksamhet i den nya myndigheten talade enligt utskottet för att styrelseformen borde väljas.

Det tycks således finnas skilda synsätt om lekmannastyrelser som inte bara är ideologiskt eller partipolitiskt motiverade utan som också utgår ifrån att regeringen och riksdagen fäster olika avseende vid olika argument; regeringarna tenderar att prioritera *styrbarhet* medan riksdagen prioriterar *insyn*.

#### *Lekmannainflytande på flera nivåer*

En fråga som behandlades styvmoderligt av Verksledningskommittén, och inte alls av regeringen i verksledningspropositionen, är hur lekmannainflytandet bör utformas när det förekommer på flera nivåer i samma organisation, eller om det överhuvudtaget är lämpligt med sådana flernivåsystem.

Inom polisorganisationen finns t.ex. för närvarande någon form av lekmannainflytande på fyra nivåer; Rikspolisstyrelsen, länsstyrelserna, polisdistrikten och närpolisområdena, i Arbetsmarknadsverket på tre; Arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna och arbetsmarknadsnämnderna. I båda fallen delas utnämningmakten mellan regeringen och kommunala beslutsorgan. Åtminstone när det gäller polisverksamheten har den flerhövdade och komplicerade beslutsstrukturen varit ett problem från effektivitetssynpunkt. Balansen i förhållande till det högst legitima intresset av demokratisk insyn i just polisens verksamhet har aldrig blivit riktigt bra utformad.

#### *Chefsförsörjningen försummad*

Det är numera en mycket begränsad krets statstjänstemän som får sina utnämningar av regeringen. Det handlar med några undantag i princip endast om myndighetschefer. Delegering av utnämningsrätten för andra befattningar har utvidgats stegvis och har motiverats bl.a. av att en verkschef som skall ställas till ansvar för verksamhetens resultat bör ha möjlighet att själv påverka valet av de nyckelpersoner som starkt påverkar resultatet. Utnämningmaktens förskjutning nedåt hänger också samman med en mer allmän förändring av de statsanställdas anställningsvillkor som numera i stort är desamma som på andra delar av arbetsmarknaden. De reglerade befordringsgångarna känns avlägsna.

I förhållande till den tidigare regleringen av tjänstestrukturen och den centraliserade utnämningmakten innebär naturligtvis dagens decentraliserade system ett mycket stort mått av verksamhetsanpassning, där också möjligheten till flexibel lönesättning har bety-



delse. Det är fullt möjligt för myndigheter att anpassa sin rekryterings- och personalpolitik till villkor som gäller på de delarbetsmarknader där de t.ex. konkurrerar om speciell kompetens. EU-inträdet har emellertid på nytt aktualiserat frågan om en mer sammanhållen arbetsgivar- och personalpolitik. För ett litet land som Sverige med knapp kompetens inom olika sakområden skulle det vara en fördel om tjänstemän mer än för närvarande kunde althernas mellan myndigheter och mellan departement och myndigheter.

Vad särskilt gäller myndighetscheferna har det från verksledningspropositionen 1987 varit en uttalad ambition hos olika regeringar att modernisera chefsförsörjningen både med avseende på rekryteringarna och med avseende på löpande chefsutvecklingsinsatser för dem som redan är i tjänst. Särskilda funktionsansvariga för detta har funnits i regeringskansliet, men en strategi med praktiskt genomslag lyser ännu med sin frånvaro. Mentorskap och karriärplanering saknas helt.

#### 4.5 Organiseringsmakten

##### *Aktiv statsmakt*

Genom utvecklingen av resultatstyrningen har riksdagen och regeringen delegerat makten över myndigheternas inre organisation till myndigheterna själva. På motsvarande sätt har kommunerna fått makten över sin organisation. Såväl myndigheter som många kommuner har snabbt utnyttjat sin frihet, och det torde vara svårt att finna någon enda offentliganställd som under den senaste femårsperioden inte på något sätt har berörts av någon organisationsförändring.

De omvälvande strukturförändringarna under 1990-talet visar ändå främst att statsmakterna mycket aktivt har använt sig av den organiseringsmakt de har behållit för egen del. Organisationsförändringarna har normalt haft sin grund i ett behov av att anpassa organisationen till nya förutsättningar för den specifika verksamheten, och det är vanligt att organisationsbesluten är delar av bredare "paketbeslut"; trafikpolitiska beslut, försvarspolitiska beslut, kulturpolitiska beslut, etc. Motiven för organisationsförändringarna är mestadels sprungna ur de områdesspecifika förutsättningarna, men allmänna förvaltningspolitiska riktlinjer (som renodling och decentralisering) spelar likväl en roll som riktninggivare och som legitimerande underbyggnad. Vissa gemen-

samma drag i förändringarna kan från tid till annan skönjas, vilket speglar förvaltningspolitikens betydelse.

Statsmakterna har i förändringsbesluten valt olika organiseringsprinciper, som förekommer parallellt men där förskjutningar över tiden kan iakttas (från samordning till renodling). I denna studie urskiljs - liksom i parallellstudien om sektoriell eller tvärsektoriell förvaltning - fyra olika "organisationsfigurer", nämligen den funktionella, den sektoriella, (dvs. politikområdesorienterade), den geografiskt integrerade och den gränsöverskridande, "processorienterade" förvaltningen.

#### *Funktionellt renodlad förvaltning*

Innebörden i denna modell är att staten organiseras i enlighet med de funktioner den fyller; rättskipning, myndighetsutövning, kunskapsförsörjning, samhällsstyrning, tjänsteproduktion, affärsverksamhet, etc.

Under de senaste fem - tio åren har denna organiseringsprincip fått ett mycket starkt genomslag, synligt främst i avskiljande av affärsverksamhet och i övergången från myndighetsutövning till rättskipning, men också ibland i t.ex. nya former för budgetstyrning (t.ex. funktionen 'tjänsteproduktion' styrd efter principen 'betalt per prestation' som i högskoleutbildningen). Det finns också exempel på att ren forskningsverksamhet avskiljts från myndigheter för att endera drivas i särskilda institut eller inom universiteten.

Funktionell renodling kombineras ibland med en mer ämnesmässig renodling och påminner om näringslivets nuvarande tendens att koncentrera på 'kärnverksamhet' och avskilja det som är artskiljande (jfr. att AMS släppte vapenfriverksamheten, att bilstöd till handikappade först var en fråga för länsarbetsnämnderna men nu för försäkringskassan, att Socialstyrelsen lämnat ifrån sig såväl läkemedel som smittskydd, folkhälsa och alkohol till separata myndigheter, att fastighetsinskrivning sannolikt kommer att skiljas från domstolarna, etc.).

Funktionell renodling står i motsatsställning till synergitänkande och samordning som var så starkt hyllade utgångspunkter för organisationen på 1960- och 70-talen.

#### *En sektoriell förvaltning sammanhållen i politikområden*

Denna organiseringsprincip är kanske tydligast företrädd på statsmaktsnivån. Såväl riksdagens utskott som departementens enheter har i tidigare epoker varit funktionellt indelade men följer sedan tjugo - trettio år den politiska verksamhetens krav på en hanterlig

indelning i avgränsade politikområden. Undantag i mönstret är i riksdagen de funktionellt orienterade Konstitutions-, Finans- och Lagutskotten, och i departementen bl.a. rättscheferna och deras medarbetare.

Den senaste budgetreformen fullföljer den sektoriella tanken genom att i huvudsak fördela utgiftsområden på fackutskott och åtminstone ta ifrån Lagutskottet de sista resterna av budgetberedning (konsumentpolitiken), men behåller några utgiftsområden hos Finans- och Konstitutionsutskotten.

En uppenbar komplikation när det gäller den praktiska tillämpningen av denna organiseringsprincip är att många frågor med goda motiv kan höra hemma i mer än ett område (transportstöd kan t.ex. vara såväl näringspolitik som regionalpolitik och trafikpolitik). Problemet kan uppträda på alla nivåer, givetvis också i riksdagen. När ett val ändå måste träffas måste indelningens symboleffekt förmodligen tillmätas ett visst värde (vad skulle t.ex. hända om jordbruket fördes till område "Näringsliv"?), men praktiskt sker en viss gemensam beredning mellan utskott.

Indelningen av statsbudgeten i utgiftsområden får konsekvenser för vissa myndigheters tillhörighet. Så t.ex. har Rättsmedicinalverket och Kronofogdemyndigheterna förts till område "Rättsväsen" och därmed bytt utskott. Men reformen har tills vidare inte påverkat myndighetsstrukturen, vilket den annars skulle kunna tänkas göra. Några myndigheter med blandad verksamhet - "konglomeraten" Tullverket, Riksskatteverket och NUTEK - passar inte helt bra in i systemet eftersom olika verksamhetsgrenar i dessa myndigheter egentligen hör till olika utgiftsområden.

Indelningen i utgiftsområden är inte helt samstämd med EU:s indelning av program och institutioner, vilket kan vålla vissa besvär när det gäller samordnat agerande i Sverige mellan utskott, departement och myndigheter.

### *Geografiskt integrerad förvaltning*

När olika verksamheter påverkar varandra, och beroendeförhållandena samtidigt är många och komplicerade, är det naturligt att organisera sig rumsligt i överblickbara territorier.

Det mest storslagna exemplet på denna organiseringsprincips genomslag är väl kommunreformerna från 1950-talet och framåt, senast bekräftade i vidgad frihet för kommunerna att bestämma över sin egen organisation och över användningen av statsbidragets generella del, "påsen". I vissa kommuner fullföljs tanken genom integrerad förvaltning i kommunalnämnder. Demokrativärden har ofta

åberopats men också effektivitet som följer av att den bättre överblicken minskar risken för suboptimering, ger bättre prioriteringar och resursutnyttjande ('economy of scope' snarare än 'economy of scale'). Decentralisering har samtidigt ofta lyfts fram som ett förvaltningspolitiskt egenvärde.

I staten är den samordnade länsförvaltningen den främsta representanten för denna organiseringsprincip, men den förekommer också i mindre utmejslad form som en viss samordning av geografiska gränser mellan självständiga myndigheter, om än alltmera sällan.

En besvärande komplikation med denna modell är att möjligheten till geografisk integration är så beroende av vad saken gäller eftersom olika verksamheter kräver så olika stora geografiska rum för att bli väl omhändertagna. I vissa särskilda fall är det svårt överhuvudtaget att anpassa administrativa gränser till uppgifter och problem i verkligheten, vilket kanske tydligast syns på miljöområdet (t.ex. avrinningsområden till vattendrag). Det finns därför aldrig någon för alla lämplig och given indelning, vilket syns i variationsrikedomen hos t.ex. Skolverket, Socialstyrelsen, Vägverket, Banverket, Arbetarskyddsverket, Kriminalvårdsverket, Tullverket, Försvarsmakten, m.fl., där ingen av de nämnda har en indelning som sammanfaller med någon annans. Denna komplikation är mer framträdande på regional än på lokal nivå.

#### *Gränsöverskridande, "processororienterad" förvaltning*

Till skillnad från de tidigare tankefigurerna tar denna sin utgångspunkt, inte i behovet av att särskilja och renodla, utan i behovet av att i vissa avseenden och frågor samordna, samverka och kombinera över organisatoriska gränser, verksamhets- och ansvarsområden. Tankefiguren bör ses som ett komplement till mer konventionella sätt att organisera.

Här finns de tillfälliga organisationerna för förhandling eller genomförande inom kommittéväsendet (t.ex. trafikförhandlarna och vissa regionala miljöprojekt) och de preliminära organisationer som upprättas i avvaktan på att det permanenta behovet klarnar (t.ex. de tidigare Expertgruppen för regional utvecklingsverksamhet och Glesbygdsdelegationen), liksom permanenta "integrationsorgan" av olika slag (t.ex. Institutet för kommunikationsanalys, Brottsförebyggande rådet).

Här finns också de informella nätverken, (t.ex. Toppleदारforum för den offentliga sektorns IT-utveckling), där var och en bidrar med resurser och kunskaper för utvecklingsarbete av gemensamt intres-

se, men också de mer formella nätverken (t.ex. EU-beslutsgrupperna).

Hit hör också ansatser att skapa "virtuella" organisationer, dvs. skenbara konstellationer, som av omvärlden (t.ex. "kunden") uppfattas som en organisatorisk helhet trots att ansvar, befogenheter och resurser bakom kulisserna kan vara fördelade på flera olika aktörer. Sådana arrangemang kan bestå i affärsmässiga överenskommelser om samverkan under för övrigt oförändrade arbetsformer, som t.ex. de samarbetsavtal som låter patientströmmarna flyta fritt över landstingsgränserna i Göteborgsområdet. De kan också ta sin utgångspunkt i verksamhetens processer och innebära mer genomgripande förändringar i arbetssätt, rutiner och system. Med verksamhetens processer menas då antingen sekventiella flöden av arbetsmoment som korsar organisatoriska gränser - där Förnyelsefondens projekt i Västmanland "Det snabba länet" delvis skulle kunna ses som ett försök att bygga upp en parallell flödesstyrd organisation på tvärs över myndighetsgränserna - eller likartade arbetsmoment, som förekommer inom olika verksamheter vid olika organisatoriska enheter. Bland mer utmejslade försök till en sådan processorganisering finns medborgarkontoren som identifierat den för flera verksamheter gemensamma processen "ge individorienterad service". En skiss till en ytterligare sådan genomgripande förändring utgör Jan Bröms m.fl. förslag till ny socialförsäkringsorganisation, presenterat i en ESO-skrift för ett par år sedan.

Det ligger i denna tankefigurs ide att få vara lite variationsrikt mångfaldig eftersom situationsanpassning och flexibilitet är dess kännetecken. En central fråga är hur och under vilka villkor den kan förenas med budgetdisciplin och ansvarsutkrävande.

#### *Flerfaldiga kombinationsmöjligheter*

Förutom av valet mellan dessa organiseringsalternativ/"tankefigurer" formas förvaltningen utifrån överväganden om det offentliga åtagandets omfattning (offentligt - privat), om val av huvudman (statligt - kommunalt) och av verksamhetsform (myndighet - stiftelse - bolag). Dessa val kan knappas ses isolerade från varandra. En illustration till dessa beroendeförhållanden är en, ännu hypotetisk men inte helt osannolik, framtida situation där självstyrande regioner i landstingskommunal form får ansvaret för samordning av de offentliga resurserna i regionerna. En slutsats för statens del bör i en sådan situation rimligen bli att det inte är meningsfullt att dubblera samordningsfunktionen genom länsstyrelserna, utan snarare starkt hävda de specifika statliga sek-

torsintressena på olika områden. En sådan roll för staten torde då kanske bäst uppfyllas i en sektorindelad organisation i varierande geografier, vilket skulle innebära en ganska drastisk strukturförändring i förhållande till dagens samordnade länsförvaltning.

*Slutsatser för utövande av organiseringsmakten*

Strukturförändringar bör fullföljas

Den renodling som skett genom bolagisering av affärsverksamhet å ena sidan, och myndighetsutövning i form av rättskipning å den andra, och som innebär en organisatorisk verksamhetsanpassning i förhållande till olika statliga funktioner, bör fullföljas, men den bör som hittills koncentreras till tydligt urskiljbara funktioner där gränsdragning mot annat är möjlig och meningsfull.

Bolagen och domstolarna har en egenskap som är gemensam i deras förhållande till statsmakterna däri att de lever med en hög grad av *autonomi*, som vilar på helt skilda men i båda fallen välgrundade argument.

I anslutning till den iakttagelsen bör frågan ställas om det utöver affärsverksamhet och rättskipning finns någon ytterligare statlig funktion som skulle lämpa sig väl för en sådan mer autonom ställning.

En kandidat som kunde tänkas anmäla sig för ett sådant grepp är universiteten och högskolorna (funktionen kunskapsförsörjning). Den relativa autonomi som högskolan redan har i sin verksamhet låter sig väl förenas med en självständigare juridiskt/administrativ ställning vid sidan av den politiskt styrda statsförvaltningen. De många omvärldskontakterna och de enskilda högskolornas behov av uthålliga och tydliga samarbetsavtal med olika intressenter talar till förmån för att de bör få uppträda i egen rättskapacitet. Det offentliga finansiella åtagandet för den högre utbildningen och forskningen kan ta sig uttryck i avtalsbunden uppdragsstyrning.

Det är naturligtvis fullt möjligt att tänka sig att även vissa andra delfunktioner skulle kunna avskiljas från statsförvaltningen. Lagreglerade obligatoriska försäkringar (gällande t.ex. skördeskador, lönebortfall vid konkurser, arbetsskador, m.m.) skulle kunna överlämnas till försäkringsbranschen på liknande sätt som redan sker med den obligatoriska trafikförsäkringen. Partsgemensamma institutioner på arbetsmarknaden kunde tänkas ta över reglering och tillsyn på arbetsmiljöområdet, m.m. Medborgarkonton kan ersätta i vart fall delar av de transfereringssystem som gäller omfördelning över livscykeln. Vouchersystem av olika slag (t.ex. barnomsorgs-

peng, skolpeng, universitetspeng) kan tänkas ersätta offentlig tjänstproduktion med privat på ett sätt som påminner om t.ex. dagens färdtjänstlegitimation.

Om det emellertid, som i direktiven till Förvaltningspolitiska kommissionen, förutsätts att de statliga åtagandena är i stort sett desamma som idag, är det svårare att urskilja funktioner som kan renodlas på samma konsekventa sätt som affärsverksamhet och rättskipning. Samhällsstyrning, myndighetsutövning och skattefinansierad tjänstproduktion hänger ofta samman som integrerade delar i olika verksamheter. Kulturmiljövård kan som ett exempel bland många illustrera att en uppdelning är svår att göra. Samma knappa sakkunskap bör där kunna användas för att bevaka riksintressen i den fysiska planeringen, besluta om bidrag till antikvariskt byggnadsunderhåll, kartera fornminnen och unika kulturmiljöer, ge råd i skötsel- och underhållsfrågor och praktiskt genomföra restaureringar och utgrävningar. Ingen av uppgifterna lämpar sig särskilt väl för marknadsstyrning.

Det är naturligtvis också så att valet av organisationslösningar kan ha väsentliga effekter vid sidan av det som här avhandlats, t.ex. när det gäller maktförskjutningar eller ekonomiska fördelningseffekter. Den som menar att organisation har betydelse bör naturligtvis också erkänna betydelsen av sådana effekter. Valet av organisationslösning är sällan värdeneutralt.

#### *Statsmakterna bör betona helhet*

Riksdagen och regeringen har som huvudprincip valt att organisera sina kanslier efter en indelning i politikområden vilket ter sig naturligt. Det är i själva verket svårt att tänka sig att någon annan huvudprincip skulle kunna fungera. Dock bör man inte nöja sig med att konstatera att allt därmed står väl till.

En områdesindelning, vilken som helst, innebär att vissa samband betonas på bekostnad av andra. Det är därför inte egalt hur riksdagen väljer att organisera sig i utskott, hur en statsminister fördelar ärenden på sina ministrar eller hur ett departement delas in i sakenheter. Revirbevakning och suboptimering är välkända fenomen också på statsmaktsnivå.

Ett sätt att hantera problemen är att göra områdena så vida som möjligt utan att de områdesinterna sambanden går förlorade. Den strategin valdes i det utrednings- och beredningsarbete som föregick den nya indelningen av statsbudgeten i 27 utgiftsområden (att jämföra med tidigare ca 600 anslag). Om riksdagen är beredd att också se över sin utskottsindelning torde det vara möjligt att göra en viss

ytterligare bantning av antalet utgiftsområden. Erfarenheterna från den första budgetberedningen i den nya ordningen får då bli vägledande för eventuella förändringar.

Ett annat sätt är att i organisationen stärka de krafter som representerar helhet och överblick.

I riksdagens budgetberedning har Finansutskottet fått en starkare ställning än tidigare genom utformningen av procedurreglerna i beredningsprocessen. Ett sätt att än starkare betona de sammanhållande funktionerna kan vara att befria Finans- och Konstitutionsutskotten från deras beredningsansvar för utgiftsområden och i stället låta dem koncentrera sig på sina särskilda övergripande funktioner. Vad gäller regeringen och dess kansli är det angeläget att kraftfullt stärka den "koncernstyrande" rollen.



## 5 FÖRVALTNINGSPOLITISK KRAVBILD

### 5.1 Principiellt

Staten är *politiskt styrd* och dess verksamhet skall bedrivas *rätts-säkert* och *effektivt*. Är målkonflikter mellan dessa krav oundvikliga eller finns det grepp som samtidigt tillfredsställer kraven på demo-kрати, rättssäkerhet och effektivitet?

#### *Behov av tydlighet*

Ett grepp skulle kunna vara att sträva efter så stor *tydlighet* som möjligt; i fördelningen av uppgifter och ansvar mellan parlamenta-riska nivåer, mellan privat och offentligt, mellan myndigheter och bolag, mellan styrelser och verkschefer, mellan föreskrifter och rådgivande information, etc. Att verkligheten är vrång och emellanåt ger upphov till eller förutsätter otydlighet bör ju inte nödvändigtvis vara principiellt normbildande. Ett större mått av tydlighet står inte heller i konflikt med ett önskemål om mer gränsöverskridande sam-arbete. När (avtalslutande) parter vet var de har varandra främjas för det mesta ett konstruktivt samarbete.

#### *Behov av stabilitet*

En annan iakttagelse som gör sig påmind är behovet av att utveckla och förstärka de *stabilitetsskapande* funktioner som staten har att fylla i samhället. Dit hör att upprätthålla stabila spelregler för andra samhällsaktörer och att underhålla ett väl fungerande rättsväsen. Men dit hör också mycket annat, som t.ex. nationellt sammanhållna strategier i samspelet med EU:s institutioner, program för ekologiskt hållbar utveckling, förutsebara socialförsäkringssystem, etc. Eftersom stabilitet inte bör förväxlas med rigiditet och omgiv-ningsförutsättningarna ständigt tycks ändras i allt snabbare tempo finns även med denna grundsyn behov av flexibelt funge-rande förvaltningsmyndigheter. Men bland samhällsaktörerna är det bara staten som kan anses vara förpliktad att svara för den grundläggande stabilitet som behövs för samhällets fortbe-stånd.

## 5.2 Fortsatt renodling

### *En mognadsprocess*

En iakttagelse som kan göras efter en tillbakablick på statsförvaltningens utveckling är att de statliga åtagandena går igenom en sorts mognadsprocesser som återspeglas i förvaltningens struktur och organisation. Som pionjärinsats var det naturligt att bygga upp arbetsmarknadsutbildningen i budgetstyrd myndighetsform, men i ett väl etablerat stadium övergå till efterfrågestyrning och i nästa steg konkurrensutsättning i bolagsform. När de stora skolreformerna genomförts kunde ansvaret för skolan överlämnas i sin helhet till kommunerna. När miljöprövningar av olika slag övergår till att bli rutin i många verksamheter och miljölagstiftningen blir alltmer heltäckande och sofistikerad kan det ses som naturligt att miljöintressenas kollisioner med andra intressen på ett bredare sätt blir föremål för rättskipning i domstol (jfr. vattendomstolarna som funnits länge).

När företeelser är nya och det saknas allmänt accepterade och vedertagna normer för hur de bör hanteras, är det naturligt att frågorna tas om hand i en förvaltning där regeringen i sista hand faller avgörandet. När normer och standarder etablerats kan frågorna länkas bort från det politiskt styrda systemet. Den renodling som skett i förvaltningsstrukturen under 1990-talet kan därför ses som ett uttryck för att många verksamhetsgrenar helt enkelt varit mogna att tas om hand i en annan form än myndighetsformen, och i vissa fall av någon annan huvudman än staten.

Det är svårt att finna skäl att i de här avseendena vrida klockan tillbaka. Det är snarare så att staten skulle vinna i tydlighet om renodlingen fullföljs genom en fortsatt aktiv strukturell verksamhetsanpassning, och att de förvaltningspolitiska värdena - demokrati, rättssäkerhet, effektivitet - därmed skulle främjas.

Kriterier för bolagsbildningar presenteras i Statskontorets PM 1996-05-15, *Marknadsliknande verksamhetsformer i staten*, till Förvaltningspolitiska kommissionen. Där ges också exempel på viss verksamhet som för närvarande drivs i myndighetsform men som är renodlad affärsverksamhet och därför lämpligen borde tillhöra bolagssfären.

Såvitt gäller rättskipning som ersättning för myndighetsutövning i förvaltningsmyndigheter bör erinras om att domstolarna har sin principiellt viktigaste funktion i frågor där ett enskilt intresse skall vägas mot allmänintresset och där en annars beslutande förvaltning-

smyndighet kan vara part i målet på ett sätt som inte är beslutsneutralt.

Till frågan hör en serviceaspekt som är av betydelse också för rätts-säkerheten, demokratin och effektiviteten. Om övergång till rätt-skipning belastar den enskilde medborgaren (eller samhället) med extra arbete och kostnader genom t.ex. krav på omfattande medverkan av juridiska ombud bör det vägas in som en betydande nackdel i förändringen. En normalmodell med myndighetsbeslut i första instans och överprövning i domstol förefaller i många typer av ärenden vara väl avvägd.

#### *Uppdelning av domstolar mindre meningsfull än tidigare*

Med en allt bredare tillämpning av principen om överprövning i domstol väcks frågan om det längre är meningsfullt att dela upp domstolarna i allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar.

#### *Affärsverksformen onödig*

Affärsverksformen har med tiden blivit obsolet. Det är svårt att se att den längre behövs. Alternativen myndighet och bolag är båda möjliga för affärsverksamhet som drivs i monopol. Myndigheter kan avgiftsfinansieras och bolag kan kringgärdas med restriktioner av olika slag genom bestämmelser i bolagsordningen, vilka i princip kan gälla vad som helst, t.ex. tillämpning av offentlighetsprincipen. Affärsverksformen medför ett visst administrativt krångel, om än inte särskilt betungande, för att komma runt en del problem som följer av affärsverkens dubbelhet, t.ex. att de som delar av staten inte är skyldiga att redovisa mervärdesskatt.

Betraktade som affärsdrivande koncerner har affärsverken att leva med vissa begränsningar som kan vara hämmande för effektiviteten, däribland att de inte själva förfogar över rätten att besluta om dotterbolag. Ledningsansvaret är också otydligt genom uppdelningen på regering och verksstyrelse.

Det bör således vara en klar rekommendation att inte inrätta några nya affärsverk, och efterhand avveckla de nuvarande. Vilken form som bör väljas för olika verksamhetsgrenar får avgöras från fall till fall. Det bör då uppmärksammas att den ekonomiska styrningen är olika för myndigheter och bolag, inte minst när det gäller kapitalanskaffningen som är av väsentlig betydelse för de infrastrukturverk det här handlar om. En emellanåt förbisedd fördel med bolag är att de kan ägna sig åt tjänsteexport utan konstitutionella begränsningar.

Uppenbara myndighetsuppgifter, t.ex. luftfartsinspektionen hos Luftfartsverket och sjöfartsinspektionen hos Sjöfartsverket bör under alla omständigheter behålla myndighetsformen.

*”Konglomeraten” kan upplösas*

Till frågan om renodling hör också att fördela uppgifter på olika myndigheter, och gruppera myndigheter i utgiftsområden, på ett sätt som stärker naturliga verksamhetssamband och underlättar resultatstyrning. I det utredningsarbete som föregick indelningen av statsbudgeten i utgiftsområden visade det sig i och för sig vara överraskande lätt att placera in myndigheterna i ”rätt” utgiftsområde. De flesta har en verksamhet som är ämnesmässigt avgränsad. Några enstaka tidigare nämnda ”konglomerat” utgör undantag. För dem bör en annorlunda uppgiftsfördelning övervägas. För länsstyrelserna, som har den mest blandade verksamheten av alla, måste emellertid en annan logik gälla så länge deras samordningsuppgifter anses vara av väsentlig betydelse.

### **5.3 Resultatstyrning, utvärdering, uppföljning och kontroll**

*Fullfölj resultatstyrningen*

Ett resultat, vilket som helst, är som upplysning om hur verksamheten fungerar tämligen meningslöst om det inte ställs i relation till något. En värdering av resultatet förutsätter jämförelser antingen med andra jämförbara verksamheter eller med tidigare uppnådda resultat. Resultatstyrning förutsätter därför också kontinuitet. Systemet med resultatstyrning har inte varit i funktion särskilt länge, låt vara att det även tidigare har ställts upp mål för olika verksamheter. De institutionella förutsättningarna (t.ex. myndigheternas frihet att förfoga över sina resurser, rambudgeteringen i riksdagen) har först nyligen legat klara. Under den period då resultatstyrningen introducerats har den strukturella turbulensen varit särskilt omfattande, vilket inneburit att incitamenten för resultatorientering hos myndigheterna har varit svagare än de annars skulle vara. Att de flesta myndigheter under sådana omständigheter mycket seriöst arbetat med att utveckla sin verksamhet i syfte att få ”mer för pengarna” istället för ”mer pengar”, och har utvecklat mätmetoder och uppföljningssystem för detta, får anses vara en positiv indikation på att systemet har en bärkraft som är större än tidigare decenniernas försök till budgetmodernisering (t.ex. programbudgeteringen).

Systemet är fortfarande svagt i vissa delar. Förbättringar behövs såväl i regeringskansliets styrfunktion som i myndigheternas återredovisningar. Men med en prognos om ett något lugnare tempo i strukturförändringarna framöver, där statsförvaltningen koncentreras till sina kärnuppgifter, finns det skäl att hysa en viss optimism om att systemet kommer att vara ett användbart instrument för regeringens styrning av statsförvaltningen. Bland ledande myndighetsföreträdare är det också svårt att finna någon som vill återgå till gammal resurs- och regelstyrning, även om den på sitt sätt var bekvämare eftersom den fritog från ansvar för resultat och ekonomi. I resultatstyrningen bör man mer än för närvarande skilja på resultatkrav som myndigheterna i praktiken har möjlighet att uppfylla med egna insatser, och därför kan ansvara för, och effektmål som kan nås endast med insatser från flera aktörer eller är beroende av externa faktorer. Polismyndigheterna bör rimligen kunna ställas till ansvar om brottsutredningarna blir färre eller sämre, men kan knappast ensam lastas för att brottsligheten ökar. För vissa verksamhetsutfall bär regeringen ett större ansvar än enskilda myndigheter. Det bör betonas att ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna har betydelse också för hur utvärderingen bör organiseras.

#### *Genomtänkt totalsystem för revision*

Behov av juridisk och revisionell kontroll för att stävja fel i myndighetsutövningen eller ovarsamhet i medelshanteringen finns i statsförvaltningen oberoende av hur den styrs. Redovisningsrevision behövs för att säkerställa att den ekonomiska rapporteringen blir korrekt. Resultatstyrningen förutsätter därutöver utvärdering och uppföljning av annat slag, med inriktning på produktivitet, effektivitet och slutliga effekter av gjorda insatser.

Utvärdering, uppföljning och kontroll kräver resurser. Om statsförvaltningen jämförs med näringslivet finns det i och för sig indikationer på att den internstatliga kontrollapparaten är relativt liten (åtminstone mätt i förhållande till de stora summor som omsätts om man också räknar in transfereringarna), men det går inte under nuvarande finansiella omständigheter att förutsätta att volymen kan öka dramatiskt. Resurserna måste användas på ett genomtänkt sätt i ett uppföljnings- och kontrollsystem som hänger ihop och som säkrar såväl effektivitet som rättssäkerhet och god etik, varvid följande komponenter skulle kunna beaktas:

Alla myndigheter:

- Obligatorisk intern revision genom fast anställd personal eller upphandling av revisionstjänster (småmyndigheter i samarbete, systemkontroll genom regeringens revisionsorgan)
- Egen verksamhetsuppföljning med resultatredovisning som kvalitetssäkras av externa granskare (t.ex. regeringens revisionsorgan)

#### Vissa myndigheter:

- Sektorsuppföljning enligt myndighetsinstruktioner (ungefär som NUTEK för energiförsörjningen)

#### Regeringens revisionsorgan:

- Systemkontroll enligt ovan
- Kvalitetsgranskning av årsredovisningar enligt ovan och kompletterande effektivitetsrevision av enskilda myndigheter
- Fortlöpande extern kontroll och utvärdering av stora transfereerings- och bidragssystem

#### Riksdagens granskningsorgan:

- Effektivitetsrevision
- Uppföljning av implementering av ny lagstiftning
- Biträde till EU:s revisionsrätt
- Konstitutionell kontroll av regeringens arbete

## 5.4 Myndigheternas regionindelningar

### *Blandad beslutsrätt*

Rätten att fatta beslut om en myndighets indelning på regional och lokal nivå får i princip anses tillkomma myndighetens ledning som en del av å ena sidan friheten att förfoga över resurserna och å andra sidan ansvaret för att verksamheten bedrivs effektivt. Verksförordningens ordval är "Myndigheten bestämmer sin organisation" (17 §). Samtidigt skall en verkschef "verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet" (7 §).

I praktiken kan emellertid denna beslutsrätt vara kringskuren på många sätt. Riksdagens beslut krävs när lagstiftning på området direkt eller indirekt reglerar någon del av organisationen (som t.ex. för försäkringskassorna i socialförsäkringslagen) eller när regionala organ har ställning som självständiga myndigheter (t.ex. yrkesinspektionerna, kronofogdemyndigheterna, länsskattemyndigheterna). Regeringens beslut krävs om en myndighets organisatoriska indelning är reglerad i instruktionen.

Även i de fall en myndighet beslutar själv torde det normalt förekomma underhandskontakter med det överordnade departementet. Det går däremot knappast att skönja någon medveten och sammanhållande strategi i regeringkansliet om hur indelningsfrågorna bör hanteras. Ett intryck är att det departement som svarar för länsstyrelsefrågorna (för närvarande Inrikesdepartementet) i olika enskilda fall pläderar för att länen av samordningsskäl bör vara den geografiska basen för indelningen, medan andra fackdepartement fäster mindre avseende vid samordningsaspekten. Eftersom allt fler myndigheter finner länsindelningen allt mindre intressant för egen del - och den allmänna och fullständigt entydiga trenden är större regioner - blir konsekvensen att samordningsintresset försvagas om inte länsindelningen också ändras. De länsammanslagningar som nu planeras för Skåne och Västsverige bör följas av fler.

#### *Regeringen lämplig beslutsnivå*

Frågan om myndigheternas lokala och regionala indelningar är i första hand en fråga om effektivitet. Rättssäkerhetsaspekter och demokratiaspekter är inte särskilt framträdande, även om lokalisering av arbetsplatser ofta röner stort lokalt politiskt intresse av arbetsmarknads- och regionalpolitiska skäl.

Den lämpligaste beslutsnivån i indelningsärenden torde vara regeringen - statsförvaltningens "koncernstyrelse". Det är där som det från effektivitetssynpunkt gemensamma bästa kan vägas av mot enskilda myndigheters interna krav på effektiv organisation å den ena sidan och de folkvaldas intresse av maximal tilldelning av systerställningstillfällen till den egna orten eller regionen å den andra. Men det förutsätter samtidigt en genomtänkt strategisk hållning i frågorna från regeringens sida. En sådan strategi saknas för närvarande. I en näraliggande fråga om utlokalisering av statlig verksamhet, för att t.ex. mildra följderna av planerade regementsnedläggningar, borde också ställas krav på motsvarande strategiskt tänkande.

## **5.5 Gränsöverskridande arbetsformer**

### *Mångfaldiga kontakter*

Internationalisering och avreglering har gjort Sverige till ett mer öppet och mindre styrbart samhälle än tidigare. Mängden beroendeförhållanden mellan samhällets olika aktörer och verksamhetsgrenar ökar. Regeringen och riksdagen måste i många situationer anses vara aktörer bland andra aktörer snarare än det monolitiska

maktcentrum varifrån order utgår och som samhället inrättar sig efter. För statsförvaltningen mångfaldigas kontaktpunkterna och transaktionskostnaderna ökar. Det framstår samtidigt som helt nödvändigt att arbeta gränsöverskridande i både fasta och tillfälliga konstellationer.

Decentralisering har använts som strategi för att göra situationen mer hanterlig. Men decentraliseringen har emellanåt varit halvhjärtad och otydlig, vilket kommer till uttryck i alltför allmänt formulerade önskemål i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev där myndigheter ibland tillhålls att "beakta" andra verksamheters krav eller "sträva efter" samarbete. I länsstyrelseinstruktionen finns bestämmelser som anger att länsstyrelserna skall samordna den statliga verksamheten i länen, men i många fall saknas underbyggande stöd i lagstiftning eller i form av dispositionsrätt över ekonomiska medel som skulle kunna ge samordningsuppgiften substans. Om decentralisering inte förenas med delegerad makt så är det rimligen bättre att behålla beslutsfunktionerna centralt. Under alla omständigheter är det viktigt att göra det tydligt var beslutsrätten finns.

#### *Tydligare mandat behövs*

Informella nätverk har naturligtvis sina värden och bör uppmuntras. Det är ofta viktigt för olika aktörer att helt enkelt känna till varandra och varandras aktiviteter. Men sådana kontakter kräver inga åtgärder från statsmakternas sida. I en gränsöverskridande förvaltning som syftar till att nå gemensamma produktionsmål krävs mera. Myndigheternas *verksamhetsmandat* behöver utformas på ett tydligare sätt samtidigt som det behövs *institutionaliserade former för samarbete mellan myndigheter*. Det saknas i staten motsvarigheter till kommunernas kommunalförbund eller näringslivets civilrättsligt bindande avtal och det är svårt för myndigheterna att ikläda sig samarbetsförpliktelser som gäller deras egentliga verksamhet utan stöd i lag eller godkännande av regeringen i varje särskilt fall. (Administrativt samarbete är lättare.)

Som närmare utvecklas i en särskild PM till Förvaltningspolitiska kommissionen, *Förvaltningsstrukturer - fyra fallstudier*, bör ett regelverk utvecklas också för "hybridmyndigheter" över huvudmannaskapsgränser.



## 5.6 Förvaltningspolitik för europanivån

### *Byråkratin hämmar*

Alla förefaller vara överens om att en utvidgning av den Europeiska Unionen kräver förändringar av unionens institutioner och av en del av dess åtaganden (framförallt jordbrukssubventionerna). Många av de frågor som väcks rör EU:s beslutsformer och är av grundläggande konstitutionell natur. Sverige har som andra medlemmar skäl att hålla sig med utmejslade uppfattningar i dessa frågor.

Men även i mera vardagliga förvaltningsfrågor borde Sverige vara väsentligt mer pådrivande än för närvarande. Den administrativa ineffektiviteten inom EU-kommissionen hämmar möjligheterna att uppfylla målen med europasamarbetet, vilket är den viktigaste kritiken.

Att svenska statstjänstemän är kritiska mot hur EU-byråkratin fungerar framgick bl.a. i en studie som Statskontoret genomförde för EU-96-kommitténs räkning. Mötesorganisation och beslutsförfaranden kritiserades särskilt. Statskontoret konstaterade att även om många av de faktorer som påverkar effektiviteten i administrationen på nations- eller unionsnivå styrs av de grundläggande fördragen, bör man inte underskatta de effektivitetshöjningar som ändå kan åstadkommas inom respektive institution. Det kan gälla intern organisation, ledarskap och styrning samt handläggningsformer och andra rutiner.

För att riksdag och regering skall kunna skapa sig ett klart förhållningssätt till arbetsprocesser och strukturer inom EU och forma och driva en politik för förbättringar bör kunskaper och synpunkter begäras in och sammanställas.

Ett arbete med regelförenklingar, decentralisering och serviceförbättringar liknande det som var början till förvaltningspolitiken i Sverige skulle behöva upprepas på europeisk nivå.

## 5.7 Konstitutionell klarhet

### *Grundlagarna utmanade*

EU-inträdet förutsatte en grundlagsändring och ytterligare en förutskickas som en nödvändig förutsättning för ett eventuellt deltagande i EMU. Den förändring av lagprövningspraxis som följt av EU-inträdet och av svensk anslutning till andra internationella konventioner har däremot inte blivit föremål för någon principiell konstitu-

tionell genomlysning, med avseende på t.ex. lagrådets uppgifter och ställning eller ett eventuellt behov av en svensk författningsdomstol. En särskild kommitté har nyligen lämnat förslag om hur den kommunala skatteutjämningen bör regleras i regeringsformen.

En eventuellt ny planeringsroll för landstingen som kan innebära inskränkningar i primärkommunernas självständighet, och som då får betydelse också för hur beskattningsrätten i praktiken skall utövas på olika nivåer, bör rimligen prövas mot grundsynen i regeringsformen att det svenska demokratiska systemet är ett tvånivåsystem.

Frågan om ministerstyre är fortfarande inte helt utagerad som ämne för kontroverser och ger fortfarande motstridiga praktiska konsekvenser.

Riksdagens revisionsuppgifter och riksdagens revisorers ställning är för närvarande föremål för en särskild utredning.

Vissa demokratiska institutionella arrangemang är föremål för debatt, utredningsförslag och förändring (personvalsystem, folkomröstningsinstitut, direktval till kommunaldelsnämnder).

Utvecklingen på informationsteknikens område utmanar kontinuerligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

#### *Praxisförskjutningar och instabilitet*

Vid sidan av de många förvaltningspolitiskt intressanta grundlagsfrågorna utreds och diskuteras nu också vissa fri- och rättighetsfrågor som rör förenings- och informationsfriheten (barnpornografi, nynazism, MC-klubbar). I åtminstone något aktuellt fall (gällande uniformsförbud) har domstol använt sig av sin lagprövningsrätt och lämnat ett åtal oprövat med hänvisning till att det lagrum som åklagaren hänvisade till stod i strid med bestämmelse i grundlag. En svala gör ingen sommar, men ett mer frekvent utnyttjande av den lagprövningsrätt som domstolar och myndigheter faktiskt redan har skulle onekligen innebära en praxisförskjutning som inte stämmer med föreställningarna vid regeringsformens tillblivelse.

Det är svårt att befria sig från intrycket att grundlagarna under senare tid blivit föremål för ett "lappande och lagande" (innefattande även mandatperiodernas längd och riksdagens arbetsformer) som antyder en viss instabilitet i detta fundamentala regelverk som har som egentligt syfte att vara den stabila grunden för samhällsorganisationen. De ständiga förändringarna och ifrågasättandena skulle sammantaget kunna motivera en ny bred grundlagsberedning.



# Statsförvaltningen i omprövningens tid

**Generell förvaltningspolitik och verksamhetsanpassad förvaltningsstruktur, bilaga 1**

## 1 Inledning

Från slutet av 1950-talet gick statsförvaltningen in i en period av tillväxt som varade ungefär 20 år. I slutet av 1970-talet vände utvecklingen i samband med att en kritik växte fram mot en tilltagande byråkratisering. Därefter följde omkring 1980 "den lilla statsfinansiella krisen", som dock inte ledde till några större omprövningar. När den långa högkonjunkturen började, försvann omvandlingstrycket. Större delen av 1980-talet kan därför kännetecknas som en tid av förberedelser inför de omprövningar som 1990-1991 kunde förutses till följd av att Sverige stod inför en ekonomisk kris och växande underskott i statsbudgeten. Omvälvande strukturförändringar har därefter beslutats under 1990-talet.

Regeringens ansvar för att den statliga förvaltningen är ändamålsenligt organiserad framgår direkt av regeringsformen. Från mitten av 1980-talet har i dessa frågor också riksdagens ansvar markerats "som huvudman för den statliga verksamheten".<sup>1</sup> Huvuddragen i strukturförändringarna under den senaste tjugoårsperioden, som de kommer till uttryck i riksdagens och regeringens beslut, beskrivs i Statskontorets rapporter OST (1994:5) och Staten i omvandling (1996:15). De kompletteringar som här skall lämnas syftar till att ge en fylligare bild av bakgrund och motiv till statsmakternas ställningstaganden. Beslut om strukturförändringar redovisas i de nämnda båda rapporterna.

## 2 Vändpunkter

### *Byråkratikritiken*

Fram till början av 1980-talet, så länge det fanns gott om pengar, rådde i stort sett politisk enighet om utbyggnaden av välfärdsstaten. De första tecknen på problem i den offentliga sektorn visade sig under senare delen av 1970-talet i en kritik mot "samhällets tilltagande byråkratisering". Bakgrunden var den omfattande regelstyrning, som välfärdsstaten hade ansetts kräva för att kunna erbjuda så långt möjligt likvärdiga villkor för alla människor i hela landet. Den teknik med sk ramlagstiftning som hade börjat tillämpas förutsatte, eller fick i varje fall till följd, att en stor del av arbetet med att utforma reglerna lades på verkställighetsnivån, där centralmyndig-

---

<sup>1</sup> Prop 1986/87:99 s 21: "Förändringar av förvaltningsstrukturen är ett utomordentligt centralt styrmedel för riksdagen." 1993/94:FiU10 s 67 och FiU20 s 125

heterna bemyndigades att fylla ut vaga lagregler med tillämpningsföreskrifter. Under statsförvaltningens expansiva epok, fram till 1970-talets senare del, var det i hög grad hos de stora centrala sektormyndigheterna som den nödvändiga kompetensen fanns för att driva utvecklingen. Ramlagstiftningen bidrog också till att politikskapandet i viss mån kom att flyttas till myndigheternas tillämpning. Med tiden växte det fram kritik från näringsliv och kommuner mot i första hand de onödiga kostnader som myndigheternas föreskrifter i många fall ansågs leda till. En kritik av mer principiell natur från kommunalt håll grundades på ett ifrågasättande av statliga myndigheters rätt att ge folkvalda organ föreskrifter om tillämpningen av de lagar som riksdagen beslutar.

Den under 1970-talet växande kritiken mot "byråkratin" motiverade ett fastare politiskt grepp om myndigheterna och ledde till regeringsförslag om "åtgärder mot krångel och onödig byråkrati".<sup>2</sup> I sammanhanget fick decentraliseringsaspekter stort utrymme. Riksdagen ansåg att ett mer konkret åtgärdsprogram hade varit önskvärt men anslöt sig till förslagen om avbyråkratisering. Riksdagen fann det önskvärt att förenkla lagstiftningen, minska omfattningen av det statliga regelsystemet och begränsa användningen av ramlagstiftning.

Debatten under 1970-talets senare del om behovet av regler och om utformningen av de regler som behövs rörde förhållanden inom hela statsförvaltningen. Mot den bakgrunden kan diskussionen om regel-förenkling och regelreformer säsas vara en väsentlig del av ursprunget till de generella riktlinjer som har kommit att kallas "förvaltningspolitik".

Vid sidan av kritiken mot den svåröverskådliga byråkratin fanns också en mer principiell invändning mot den starka ställning som de centrala statliga myndigheterna hade fått. Från demokratisynpunkt kunde det anses mindre tillfredsställande att kontakterna mellan riksdag, regering och kommuner i så hög grad skedde via centrala myndigheter. Det var synpunkter som i första hand gjorde det nödvändigt att klargöra hur självständiga myndigheterna är och hur regeringen kan styra dem. Arbetet med att lägga den principiella grunden för ställningstaganden i de frågorna påbörjades av Förvaltningsutredningen och fullföljdes av Verksledningskommittén.

---

<sup>2</sup> Prop 1978/79:111

### *Snävare ekonomiska förutsättningar*

En faktor av på sikt ännu större betydelse än styrningsfrågorna för den offentliga sektorns utveckling var att de ekonomiska förutsättningarna hade ändrats. Sektorn kunde inte som dittills varit fallet räkna med att få nya resurser. En annan anledning att strama upp den politiska styrningen var bristande följsamhet i budgetpolitiken. Regeringen hade under många år begärt att få -förslag från myndigheterna till omprövningar och besparingar som alternativ till de generella nedskärningar - ”osthyveln” - som annars måste tillämpas. Men dessa vädjanden gav inte några påtagliga resultat. Det var normalt mer tilltalande för myndigheterna att föreslå kvalitetshöjande snarare än kostnadssänkande åtgärder, vilket var ett problem för den ekonomiska politiken i en tid av stora underskott i statsbudgeten. Dålig kontroll över utgifterna var en av förklaringarna till de svaga statsfinanserna.<sup>3</sup>

Förvaltningsutredningen tillsattes 1976 med uppgift att söka förbättra metoderna för att planera, prioritera och hushålla med statens resurser; uppdraget omfattade inte bolag och affärsverk. I kommitténs huvudbetänkande<sup>4</sup> var ”förnyelse genom omprövning” den rekommendation som gavs för att anpassa den offentliga sektorn till de nya förutsättningarna. Regeringen initierade ett översynsarbete i linje med utredningens förslag.

Ett par beslut om organisationsförändringar fattades omkring 1980 som kan betecknas som strukturella omprövningar och trendbrott i de stora centrala myndigheternas utveckling. Ändrade uppgifter med inriktning mot decentralisering och minskad statlig detaljreglering låg till grund för omorganisationen av först Socialstyrelsen och därefter Skolöverstyrelsen. Besluten innebar att regeringen tog ett mer aktivt ansvar för förändringsarbetet i myndigheterna och signalerade en förändring av centralmyndigheternas ställning som drivande krafter bakom reformer och utvecklingsarbete. Omorganisationerna fick till följd att personalen i båda myndigheterna kunde minskas med en tredjedel.

De tre första åren av 1980-talet rådde viss enighet om farorna med det växande underskottet i statsbudgeten och om behovet att ompröva, effektivisera och spara. Samtidigt fanns en osäkerhet om de grundläggande ekonomiska förutsättningarna. Den första finansplanen efter valet 1982 präglades av en pessimistisk syn på den eko-

---

<sup>3</sup> Prop 1982/83:150 Bilaga 1

<sup>4</sup> Förnyelse genom omprövning (SOU 1979:61)

nomiska utvecklingen. Den hade enligt finansplanen varit sämre än det som kallas "katastrofalternativet" i 1980 års Långtidsutredning, där underskottet i statsbudgeten sågs som ett av tecknen på strukturella obalanser i ekonomin. Regeringen skulle emellertid också verka för en balanserad tillväxt av den offentliga sektorn och riva upp vissa besparingsbeslut. Mot den bakgrunden kunde förutsättningarna för den offentliga sektorns utveckling uppfattas som otydliga, vilket sannolikt bidrog till att förändringsarbetet inom staten under 1980-talet kom att präglas av förvaltningsinterna frågor.

När konjunkturen vände uppåt efter 1985 och budgetunderskottet började sjunka minskade intresset för att göra direkta ingrepp i form av större organisations- och strukturförändringar i statsförvaltningen. Kopplingen mellan den ekonomiska politiken och arbetet med att effektivisera den statliga verksamheten var därefter svag under större delen av 1980-talet. Först från 1994 kan en (obetydlig) minskning av statens konsumtionsutgifter registreras.<sup>5</sup>

### *Demokratisk styrning*

Ett halvår innan Förvaltningsutredningen hösten 1979 lämnade sitt huvudbetänkande fick den tilläggsdirektiv att analysera problem i relationerna mellan regering, riksdag och förvaltningsmyndigheter. Detta uppdrag kom till på initiativ av riksdagen, som ville ha en beskrivning och analys av de allmänna principerna för den statliga förvaltningens organisation.<sup>6</sup> Kommittén inriktade sig på frågan om förvaltningens demokratiska styrning och styrbarhet. I sitt slutbetänkande pekade kommittén ut tre olika vägar för att stärka den demokratiska styrningen.<sup>7</sup> Det kan ske genom

- att återföra beslutskompetens till den politiska sfären och stärka dess styrkompetens
- att öka det politiska inslaget i förvaltningsmyndigheternas ledningsorgan eller genom
- att vidga samhällskontrollen underifrån genom kommunalisering eller ett ökat inslag av marknadsstyrning.

---

<sup>5</sup> Statskontoret 1996:15 s 88

<sup>6</sup> KU 1977/78:38

<sup>7</sup> Politisk styrning - administrativ självständighet (SOU 1983:39)



Dessa frågeställningar har därefter varit centrala inslag i statsmakternas ställningstaganden till förändringar i statsförvaltningen. När intresset för besparingar minskade, kom utvecklingsarbetet i statsförvaltningen under resten av 1980-talet att inriktas på att effektivisera den politiska styrningen av myndigheterna. Kommunerna har successivt fått ökad frihet att disponera statsbidrag och staten har överlämnat huvudmannaskapet för skolan. Affärsverksformen har omprövats sedan den statliga affärsverksamheten under 1980-talet blivit alltmer marknadsstyrd och börjat frigöras från statsbudgeten.

### 3 Den förvaltningspolitiska perioden

#### *Förnyelseprogrammet*

Bakom Civildepartementets inrättande 1983 som den offentliga sektorns departement låg ett krav på åtgärder för att åstadkomma en aktivare politisk styrning. Utgångspunkten var att

”en stark offentlig sektor är nödvändig för välfärdens utveckling. Förvaltningsapparaten har emellertid samtidigt blivit svåröverskådlig och i vissa avseenden anonym”.<sup>8</sup>

Den beskrivning av problemen i den offentliga sektorn som lades till grund för förnyelsearbetet tog framför allt sikte på serviceaspekter och kontakterna mellan enskilda och myndigheter. Ökad decentralisering till myndigheterna var en naturlig konsekvens av uppmärksamheten på serviceaspekterna i förvaltningens verksamhet. Förnyelsearbetet fick den kombinerade målsättningen att både styra mer och styra mindre.

Våren 1985 lämnade regeringen en skrivelse till riksdagen om den offentliga sektorns förnyelse, i vilken för första gången ett politiskt ställningstagande redovisades till ett samlat program för den offentliga sektorns omvandling och utveckling.<sup>9</sup> Denna

”förvaltningspolitik” beskrevs med uttalanden om utgångspunkter för och inriktning av förändringarna inom statsförvaltningen. En utgångspunkt var att en effektivisering av den offentliga sektorn är viktig ”bl a för att undvika en privatisering av viktiga samhällsliga verksamheter”. Programmet skulle följas upp med förslag och be-

---

<sup>8</sup> Prop 1982/83:100 Bilaga 2

<sup>9</sup> Skr 1984/85:202

slut. Riktlinjerna i skrivelsen kan sammanfattningsvis formuleras i följande nyckelord:

- Service och valfrihet
- Medborgaren i centrum
- Brukarmedverkan, demokratisering
- Omprövning, decentralisering
- Decentralisering
- Aktivare styrning
- Färre och enklare regler
- Avsektorisering.

Förutsättningar och riktlinjer för den statliga personalpolitiken behandlades i skrivelsen om den offentliga sektorns förnyelse och där- efter i en särskild proposition.<sup>10</sup> Utgångspunkterna var att den statliga personalpolitiken i större utsträckning bör vara ett instrument i förnyelsen av den statliga verksamheten och att arbetsgivarfunktionerna hos myndigheterna skall stärkas så att de kan ta fullt ansvar för verksamheten och alla dess kostnader. Den enhetliga regeringsstyrda personalpolitiken ersattes av en verksamhetsanpassad.

#### *Principer för ansvarsfördelning*

Under 1980-talets senare del skaffade sig regeringen successivt bättre förutsättningar att styra myndigheterna och förändringsarbetet. Det skedde i huvudsak på två sätt. Det ena gick ut på att tydligare fördela ansvar och befogenheter mellan olika förvaltningsnivåer:

I det s k verksledningsbeslutet 1987 berördes organisations- och strukturfrågor på ett principiellt plan och med innebörden att myndigheterna skulle få större, om än inte fullständig frihet, att forma sin egen inre organisation inom givna resursramar. I fråga om beslutsfördelningen mellan riksdagen och regeringen bestämdes riksdagens roll vara att besluta om förvaltningens struktur. Dit hör frågor om huvudmannaskap, verksamhetsformer och finansiering samt ansvars- och uppgiftsfördelning mellan myndigheter.

I fråga om myndigheternas ledningsfunktioner var det kommitténs förslag att en myndighet antingen skulle ledas av en enrådig verksamhetschef eller av en styrelse med fullständigt ansvar. För att det skall stå fullt klart att det är regeringen som är verksamhetsstyrelsernas uppdragsgivare avvisade kommittén tanken på intresseföreträdare i styrelserna,

---

<sup>10</sup> Prop 1984/85:219, AU 1985/86:6, rskr 48

med undantag för främst arbetsmarknadsområdet. Med hänvisning till behovet av medborgerlig insyn blev riksdagens beslut (i enlighet med regeringens förslag) en fortsatt kompromiss i förhållande till principen om fullt ansvariga verkschefer. Normalt skulle statliga myndigheter ha en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen. Frågan om intresserepresentation i verksstyrelserna kom upp till riksdagsbeslut först efter regeringsskiftet 1991.

### *Ekonomisk styrning*

Den andra gruppen av åtgärder för att få ut bättre resultat av myndigheterna var inriktad på ekonomisk styrning:

Den löpande ekonomiska styrningen ändrades genom utvecklingen av resultatstyrning, en ny budgetprocess med långsiktiga rambeslut och fördjupad prövning av både verksamhet och transfereringar. Syftet var att åstadkomma en effektiv politisk styrning och samtidigt ge myndigheterna ett tydligt ansvar för verksamheten. I systemet med resultatstyrning ligger att myndigheterna inom givna ramar får välja vilka medel som skall användas för att nå önskade resultat och att det följs upp att avsedda (mätbara) resultat uppnås.

Redan innan förnyelseprogrammet redovisades kom det inom affärsverkssektorn igång en utveckling av den ekonomiska styrningen, som därför inte ser ut att ha ett direkt samband med förvaltningspolitiska riktlinjer. De stora affärsverken fick stegvis under 1980-talet ökad ekonomisk självständighet genom att riksdagen och regeringen delegerade befogenheter att bli ta upp lån på kreditmarknaden. Investeringarna frigjordes från statsbudgeten och affärsverken fick generella ramar för sin verksamhet som ersatte den tidigare mer direkta politiska styrningen. 1987 fastställdes generella riktlinjer för affärsverkens styrning i syfte att anpassa förhållandena till vad som gäller i näringslivet.

Den här utvecklingen mot marknadsstyrning var tydligast inom kommunikationsverkens område. Tillämpningen inom transportsektorn av den sk kostnadsansvarsprincipen avsågs ge de principiella förutsättningarna för att i ekonomiska termer bedöma trafikgrenarnas konkurrens effektivitet. Delningen av SJ syftade till att tydligare skilja mellan statens ansvar för infrastrukturen och det företagsekonomiskt definierade driftansvaret. Affärsverken fick möjligheter att själva skaffa investeringskapital och så småningom också att sätta priser (t ex brevportot).

Utvecklingen i riktning mot en anpassning av de stora delarna av statens affärsverksamhet till marknadsmässiga villkor skedde under större delen av decenniet. I verksledningspropositionen gjordes be-

dömningen att affärsverksformen skulle bestå under överskådlig tid.<sup>11</sup> Mot den bakgrunden kunde utvecklingen mot ökad ekonomisk frihet för affärsverken knappast uppfattas som en strukturförändring. Men det är denna utveckling steg för steg som kan sägas ha skapat förutsättningarna för de genomgripande omvandlingarna i den statliga affärsverksamheten efter 1990.

#### 4 Omvandlingstryck och strukturförändringar

I verksledningsbeslutet ifrågasattes således inte affärsverksformen som sådan, inte heller den ofta monopolistiska marknadssituationen inom de områden där de stora affärsverken hade sina uppgifter. Tvärtom framhölls att regionalpolitiska och andra samhälleliga krav var skäl att behålla verksformen.

De riktlinjer som angavs för förnyelsearbetet fick genomslag i ändrade styrformer och i åtgärder för att förenkla regler och förbättra myndigheternas service. En omfattande försöksverksamhet bedrevs, främst inom ramen för det s k frikommunförsöket. Men det blev under 1980-talet inte några beslut om större strukturförändringar inom den förvaltningspolitiska ramen. Ett undantag var reformen av länsförvaltningen ("avsektorisering") som beslutades 1989 efter en treårig försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning i Norrbottens län. Dessförinnan hade skatteförvaltningen avskilts från länsstyrelsen. Det vid sidan av länsreformen mest omfattande strukturbeslutet under 1980-talet torde vara delningen av SJ, som var ett led i 1988 års trafikpolitiska beslut.

Inte förrän omvandlingstrycket skärptes tog strukturförändringarna verklig fart. Det system för mål- och resultatstyrning av den statliga verksamheten som utvecklades under senare delen av 1980-talet blev stöd och motiv för många av de strukturförändringar som har genomförts efter 1990. Målsättningarna med den mål- och resultatorienterade styrningen kan sammanfattas i orden *omprövning* och *effektivitet*.<sup>12</sup> Det är framför allt det nya styrsystemets inriktning mot decentralisering som har ansetts ge nya möjligheter att effektivisera. Genom tydliga krav på resultat och effektivt resursutnyttjande kan förutsättningar skapas för omprövningar och förändringar av statens åtaganden. Resultatstyrningen avses omfatta statens hela verksamhet, dvs inte bara myndigheternas förvaltningsanslag utan "även s k sakanslag samt övriga transfereringar, bolag och stiftel-

---

<sup>11</sup> Prop 1986/87:99

<sup>12</sup> Prop 1993/94:150 s 102

ser”.<sup>13</sup> I sammanhanget påpekades att riksdagen främst sagt sig vara intresserad av

”effekter, utfall och måluppfyllelse av myndigheternas verksamhet och mindre av redovisningar av prestationer och produktivitet”.

Det förvaltningsinterna förändringsarbetet under 1980-talets senare hälft kan ses som (nödvändiga) förberedelser till den explosion av strukturförändringar som har präglat tiden från hösten 1990. Omvandlingstrycket hade varit svagt under den långa högkonjunkturen men återkom, när budgetunderskottet började stiga igen. Med växande budgetunderskott skärptes kraven på åtgärder för att minska statens utgifter. Regeringen lade fram ett omfattande åtgärdsprogram för att stabilisera den svenska ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna.<sup>14</sup> De offentliga utgifternas andel av BNP måste minskas för att sänka skattetrycket.<sup>15</sup> Den konkurrensutsatta sektorn måste få tillgång till en större del av ekonomins resurser för att kunna expandera och därmed lägga grunden för framtida välstånd och välfärd.<sup>16</sup>

Den långsiktiga budgetstrategi som började tillämpas sades innebära en övergång från generella utgiftsbegränsningar - ”osthyveln” - till ett system med politiskt prioriterade besparingar - ”tårtspaden”. Förändringsarbetets förankring i den ekonomiska politiken stärktes. En del av åtgärdsprogrammet tog sikte på att reducera den statliga administrationen med 10 % utan att resultaten av verksamheten försämrades. Syftet med detta s k *Administrationsprogram* var att

”frigöra resurser från byråkratin för att bättre fullgöra de uppgifter som den offentliga sektorn ansvarar för”.<sup>17</sup>

Inför den kris i den svenska ekonomin som började avteckna sig gav Administrationsprogrammet uttryck för skärpta krav på att effektiviseringsarbetet skall visa konkreta resultat. Från 1990 började grundstrukturen i den statliga verksamheten ifrågasättas i och med att regeringen gjorde vissa utalanden om behovet att renodla förvaltningsmyndigheternas uppgifter, roller och finansiering. I det

---

<sup>13</sup> Prop 1993/94:150 Bilaga 1 s 105

<sup>14</sup> "Krispaket I", Skr 1990/91:50

<sup>15</sup> Prop 1990/91:100 Bilaga 1 s 4

<sup>16</sup> Prop 1990/91:150 Bilaga I:1 s 38

<sup>17</sup> Prop 1990/91:150 Bilaga I:1

mönster av förändringar i syfte att renodla statsförvaltningen som därefter framträder under 1990-talet utgör affärsverksamheten och rättskipningen de båda huvudområden som avgränsar förvaltningssmyndigheternas kärnverksamhet.<sup>18</sup>

I det följande redovisas bakgrund och motiv för dessa avgränsningar.

## 5 Affärsverksamheten

### *Regleringsekonomin nederlag*

Efter andra världskrigets regleringsekonomi gjordes 1956 - i samband med tillkomsten av allmänna prisregleringslagen - en politisk omsvängning, när konkurrensen i stället för direkt prisreglering valdes som medel för att hålla tillbaka prisökningar. Under 1970-talet började emellertid prisreglering åter användas som medel för den ekonomiska politiken. Också andra offentliga regleringar växte fram som begränsade utrymmet för konkurrens; detsamma gjorde den kraftiga tillväxten av den offentliga sektorn. Konkurrensbegränsningar som kunde anses godtagna av statsmakterna genom särregleringar betraktades inte som skadliga enligt den då gällande konkurrenslagstiftningen. Vidare fick de statliga subventionerna till företagen stor omfattning.

I slutet av 1980-talets långa högkonjunktur började allvarliga svaghetstecken framträda i den svenska ekonomin och beträffande näringslivets konkurrensförmåga och produktivitet utveckling. En huvudförklaring till denna utveckling ansågs vara bristen på konkurrens inom stora delar av samhällsekonomin. Närmare hälften av sysselsättningen i varuproducerande branscher kunde hänföras till de skyddade sektorerna, främst livsmedels-, bygg- och bostadssektorerna; transporttjänster var ett annat område med omfattande regleringar eller andra konkurrenshinder. Konkurrensbevakningen, som fram till 1988 bara riktats mot näringslivet, vidgades nu genom en ändring i instruktionen för Statens pris- och konkurrensverk (SPK, tidigare Statens pris- och kartellnämnd) till att avse också hur offentliga regleringar påverkar pris- och konkurrensförhållanden. En växande allmän insikt om konkurrensens betydelse för den ekonomiska tillväxten ledde till att (s) regeringen våren 1989 tillsatte en kommitté för att se över konkurrenslagstiftningen. I uppdraget ingick att föreslå åtgärder för att öka konkurrensen.

---

<sup>18</sup> Staten i omvandling (Statskontoret 1996:15)

Ett år därefter satte emellertid regeringen den nya prisregleringslagen (1989:978) i tillämpning, vilket anmäldes till riksdagen i en proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder. Vid behandlingen av propositionen motsatte sig Finansutskottets borgerliga ledamöter i en reservation att pris- och hyresstopp användes som ett stabiliseringspolitiskt medel. Riksdagen biföll reservationen, vilket innebar att prisreglering avvisades som medel för stabiliseringspolitik i gällande lagstiftning.<sup>19</sup>

Prisstoppspolitikens ingrepp mot prisbildningsmekanismerna är angrepp på marknadsekonomin kärna. Riksdagens beslut om att begränsa användningen av prisreglering till krig och liknande kris-situationer kan ses som en avgörande vändpunkt i synen på valet mellan konkurrens och politiska ingripanden för att påverka prisbildningen i den marknadsekonomi som Sverige sedan länge bekant sig till.

#### *Marknadsekonomin återkomst*

Bakgrunden till att prisreglering aktualiserades som en stabiliseringspolitisk åtgärd var att ekonomin våren 1990 var överhettad med ett starkt inflationstryck. Regeringen uttalade bl a att den avsåg att i kompletteringspropositionen föreslå ytterligare åtgärder för att öka tillgången på arbetskraft (!). Vidare framhölls att produktiviteten måste förbättras i både privat och offentlig sektor för att återställa ekonomisk balans:

”Statsmakterna bör ange mål för produktiviteten i den offentliga sektorn. Målen bör kopplas samman med resurstilldelningen till de statliga myndigheterna och med statsbidragen till kommuner och landsting. Regeringen har för avsikt att återkomma till denna fråga”.

De uppgifter som omkring 1990 kom fram om den dåliga produktivitet utvecklingen inom både näringsliv och offentlig sektor och om industrins försämrade konkurrensförmåga bidrog till ökad insikt om behovet av att få till stånd fungerande marknader med konkurrens som drivkraft för den ekonomiska tillväxten. Mot bakgrund av tillväxtproblemen i den svenska ekonomin togs frågan om utveckling av statens affärsdrivande verksamhet upp i regeringens skrivelse om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna.<sup>20</sup> Finansministern uttalade där att

<sup>19</sup> Prop 1989/90:114, FiU20, rskr 204

<sup>20</sup> Skr 1990/91:50

”statlig verksamhet i framtiden skall ges den organisationsform som är effektivast för att skapa tillväxt och ett förbättrat resursutnyttjande”.

Uttalandet signalerade kommande principiella beslut beträffande affärsverkens ställning. Den analys av förutsättningarna för ekonomisk tillväxt i Sverige som kort därefter gjordes i

”tillväxtpropositionen”<sup>21</sup> lade stor vikt vid strukturomvandling som medel för ekonomisk tillväxt. Det konstaterades bl a att lagstiftning mot monopol och karteller är viktiga åtgärder för att skapa fungerande marknader med effektiv konkurrens och

”att synen på den ekonomiska politiken delvis förändrats. Olika typer av strukturåtgärder har kommit att få allt större betydelse i förhållande till traditionell finans- och penningpolitik. Det gäller bl a åtgärder som syftar till att skapa de betingelser och de spelregler som krävs för en stabil och långsiktig ekonomisk tillväxt.”

Kraven på att utveckla effektivitet och konkurrensförmåga i den statliga affärsverksamheten ledde till slutsatsen att de konkurrensut-satta affärsverken borde omvandlas till bolag. FFV hade vid års-skiftet 1990/91 blivit bolag och nu föreslogs bolagisering av Vattenfall och Domänverket, samtliga inom Näringsdepartementets an-svarsområde. Televerket skulle följa närmast därefter.

Den nya inriktning av näringspolitiken mot åtgärder för att förbättra marknadens funktionssätt som presenterades i tillväxtpropositionen bestod efter regeringsskiftet 1991. Statens uppgift angavs främst vara att ange ramar för näringslivet och näringspolitikens att stärka marknadsekonomin. Det skulle ske bl a genom att främja konkur-rensen. Den nya regeringen anknöt också till vad som tidigare sagts i fråga om valet av verksamhetsform.

Tanken att regleringar av priser och andra konkurrensförhållanden kan bidra till att lösa problem i samhällsekonomin har prövats och befunnits fungera dåligt. På det politiska planet har en mer allmänt omfattad uppfattning åter etablerats att konkurrensen är en grund-läggande drivkraft bakom tillväxten i en marknadsekonomi.

---

<sup>21</sup> Prop 1990/91:87, Näringspolitik för tillväxt



### *Konkurrens för ekonomisk tillväxt*

Under 1980-talet ändrades inriktningen av industripolitiken. Strävan var att avveckla statliga subventioner och i stället främja verksamhet som kunde bedömas ha framtiden för sig. Benämningen "näringspolitik" infördes som uttryck för en vidgad syn på vad industripolitiken omfattade och på sambandet med andra politikområden.<sup>22</sup> Denna vidgade syn på den politik som närmast riktades mot näringslivet kom till uttryck i att en särskild statsrådsgrupp bildades för samordning av uppgifter som rymdes inom begreppet "näringspolitik" i vidare mening. Dit hörde bl a kommunikationsväsendet och energiförsörjningen.

Efter regeringsskiftet flyttades konkurrensfrågorna 1991-12-01 till Näringsdepartementet, där konkurrenspolitiken blev ett av näringspolitikens fem huvudområden med "avgörande betydelse för möjligheterna att stärka den svenska ekonomin".<sup>23</sup> En skärpt konkurrens- och upphandlingslagstiftning beslutades, anpassad till EG:s i vissa avseenden väsentligt mer detaljerade regler.<sup>24</sup> De nya konkurrensreglerna innebar en övergång till förbudsprincipen från förhandlingsprincipen, en tydligare markering av statens ansvar för att reglerna upprätthålls och uttalade intentioner att vidga tillämpningen av konkurrensreglerna till att avse även den offentliga sektorn. Inriktningen var att avreglera marknader och att öppna för konkurrens även inom den offentliga sektorn, såväl inom den statliga affärsverksamheten som inom den större kommunala sektorn. Bl a ändrades sociallagstiftningen för att klargöra att entreprenad skall vara tillåten i sådan kommunal verksamhet som inte utgör myndighetsutövning.<sup>25</sup> Vändpunkter i synen på konkurrensen som marknadsekonomis motor är, **sammanfattningsvis**, de beslut som riksdagen fattade omkring 1990 om att

- avvisa prisreglering som stabiliseringspolitiskt medel
- vidga konkurrensbevakningen till att omfatta offentliga regleringsars effekter på pris- och konkurrensförhållandena

---

<sup>22</sup> Industridepartementet böt 1991 namn till Näringsdepartementet

<sup>23</sup> Prop 1991/92:51 s 17

<sup>24</sup> Prop 1992/93:56 resp 88

<sup>25</sup> Prop 1992/93:43, SoU9, rskr 105

- skärpa konkurrens- och upphandlingslagstiftningen i syfte bl a att främja konkurrens även inom den offentliga sektorn

- ge den statliga affärsverksamheten likartade konkurrensförutsättningar som gäller för näringslivet.

Bakom de omprövningar av den statliga affärsverksamheten som har skett under 1990-talet ligger således tanken att konkurrensen kan användas som generell metod för att höja effektiviteten i privat och offentlig näringsverksamhet och som medel för den ekonomiska politiken. För statsförvaltningens del har den ändrade synen på konkurrensens betydelse för effektiviteten i samhällsekonomin lett till ett allmänt uppbrott från en gammal organisationsstruktur i och med att större delen av affärsverken blivit bolag. Denna omställning handlar inte bara om att frigöra verksamheten från statsbudgeten och marknadsorientera de gamla affärsverken utan också om att skapa fungerande marknader genom att ändra lagstiftningen och finna nya former för myndighetstillsyn. Det är en lång omställningsprocess.

#### *Motiv för val av verksamhetsform*

Som aktör på en marknad har staten unika förutsättningar genom möjligheten att dels med skatteintäkter förstärka sina finansiella resurser, dels genom lagstiftning bestämma spelreglerna. Två principiella skäl talar därför mot att staten som juridisk person bedriver konkurrensutsatt verksamhet:

Det första har att göra med risken för korssubventionering mellan anslags- och intäktsfinansierad verksamhet, när konkurrensutsatt verksamhet drivs i offentlig regi.<sup>26</sup> För att undvika att det sker måste de olika verksamhetsgrenarna särredovisas. I praktiken kan det vara svårt att få kravet uppfyllt, t ex beroende på att det saknas incitament i organisationen att få fram relevant redovisning. I den analys som gjordes i tillväxtpropositionen av affärsverkens utvecklingsförutsättningar erinrade regeringen om att särskilt "Näringsfrihetsombudsmannen (NO) har med skärpa hävdatt att affärsverkens konkurrensutsatta verksamhet bör särredovisas, helst i aktiebolagsform".<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup>Givetvis finns en motsvarande risk för att företag, särskilt stora företag med dominerande ställning på en marknad, tillgriper korssubventionering för att dumpa priser och slå ned konkurrens

<sup>27</sup> Prop 1990/91:87 s 130

När det blir fråga om att åstadkomma likvärdiga konkurrensvillkor för en affärsverksamhet som drivs i offentlig regi, sammanfaller därför den mest praktiska lösningen med den mest principiella, nämligen att renodla affärsverksamheten och avskilja den till en fristående organisation, som får leva på helt affärsmässiga villkor. Det andra skälet är av mer konstitutionell natur, nämligen att det kan uppstå målkonflikter, när staten bedriver affärsmässig verksamhet i konkurrens med andra näringsidkare och samtidigt kan ange de generella spelreglerna för näringsverksamhet genom föreskrifter eller genom myndighetsutövning i form av ekonomiskt stöd till företag.

Båda dessa skäl talar för att statens verksamhet renodlas så att den inte omfattar konkurrensutsatt affärsverksamhet.

Vid sidan av de principiella betänkligheterna mot att driva affärsverksamhet inom staten har effektivitetsskäl anförts för bolagisering. Regeringen menade i tillväxtpropositionen att aktiebolagsformen

”är idag den effektivaste företagsformen för att bedriva konkurrensutsatt verksamhet. Aktiebolagsformen ger också en direkt möjlighet till jämförelse mellan företag i samma bransch.”

#### *Riktlinjer*

I 1990 års budgetproposition framhölls att de statliga förvaltningsmyndigheterna hade fått många olika uppgifter och att verksamheten kommit att finansieras på olika sätt. För första gången gjordes generella uttalanden om behovet av att renodla de statliga myndigheternas verksamhet:

”Kombinationen av myndighetsutövning, myndighetsuppgifter och marknadsorientering inom samma myndighet kan innebära risk för oklarheter och målkonflikter ... Förutsättningarna för att renodla de statliga myndigheternas uppgifter, roller och finansiering bör övervägas. ... Sådan statlig konkurrensutsatt affärsverksamhet utanför affärsverkssektorn som är av större omfattning bör bedrivas i bolagsform.”<sup>28</sup>

Året därpå preciserade regeringen (s) förändringsarbetets inriktning. I högre grad än tidigare riktades uppmärksamheten mot möjligheten att utnyttja konkurrens som medel för att effektivisera den offentliga verksamheten. Den offentliga sektorn måste

---

<sup>28</sup> Prop 1989/90:100 Bilaga 2

”utsättas för mer marknadsliknande förutsättningar. Det innebär att producent- och beställarrelationer bör utvecklas. Entreprenader och upphandling bör prövas systematiskt ...”.<sup>29</sup>

I fråga om konkurrensutsatt verksamhet togs nu också det stora steget att vidga bolagiseringskravet till att omfatta affärsverksamheten. Följande riktlinjer har haft utomordentligt stor betydelse för den senare utvecklingen:

”Ren konkurrensutsatt verksamhet bör enligt regeringen inte bedrivas i myndighetsform. För sådan verksamhet bör bolagsformen övervägas. Vid sådana överväganden bör alltid prövas om verksamheten bör bedrivas i statlig regi.”

Riktlinjerna om renodling och om bolagisering av konkurrensutsatt statlig verksamhet utvecklades således i budgetpropositionerna åren 1990 - 1991. I tillväxtpropositionen var effektivitetsmotivet dominerande för frågan om bolagisering av de stora affärsverken. De ställningstaganden som görs där innebär ett allmänt uppbrott från en gammal organisationsstruktur. Denna strukturförändring tillgodoser således två syften - dels att renodla statens verksamhet, dels att förbättra konkurrensförutsättningarna för den statliga affärsverksamheten.

Den regering (b) som tillträdde hösten 1991 fortsatte på samma väg med den skärpningen att staten normalt inte bör bedriva konkurrensutsatt verksamhet: Regeringen angav riktlinjer som syftade till att skilja mellan statens funktioner som styrande (genom lagstiftning och annan myndighetsutövning) och som aktör på marknaden. Tyngdpunkten lades därigenom tydligare på den mer principiella renodlingsaspekten: Det är av stor vikt

”att statens roll som ägare är klart separerad från statens ansvar för regelverk och konkurrens inom en sektor”.<sup>30</sup>

Den regering (s) som tillträdde 1994 har inte uttryckt någon avsikt att ändra inriktning. Den politiska debatt som har förts i riksdagen om organisations- och strukturförändringar - bl a om privatiseringen, dvs sista steget i renodlingen av statens affärsverksamhet - anty-

---

<sup>29</sup> Prop 1990/91:100 Bilaga 2

<sup>30</sup> Prop 1992/93:100 Bilaga 1

der att det är främst i fråga om omfattningen av statens åtaganden som de politiska skiljaktigheterna finns. De stora affärsverken har förvaltat infrastruktur som finansierats av staten. Ett huvudproblem i marknadsorienteringen av dessa affärsverk är att skilja mellan ansvaret att förvalta infrastrukturen och uppgiften att använda den för kommersiell verksamhet. En radikal strukturförändring gjordes 1988 som led i trafikpolitiken. SJs verksamhet delades då i en organisation för anläggningarna - myndigheten Banverket - och en del för trafikdriften - affärsverket SJ, tänkt att arbeta på en konkurrensutsatt marknad med inriktning på bolagisering, när förutsättningar finns. På motsvarande sätt har Vattenfall delats. Infrastrukturen, dvs järnvägs- resp storkraftnäten som utgör naturliga monopol, betraktas som en "fri tillgång" som i princip skall stå öppen för kommersiella användare. Tillämpningen på telekommunikationsområdet av denna struktur är en fråga av principiell natur, som återstår för statsmakterna att avgöra.

## 6 Rättskipningen

### *Det historiska arvet*

Traditionellt har i Sverige förvaltning och rättskipning båda betraktats som verkställighetsfunktioner, för vilka Kungl Maj:t hade det högsta ansvaret. Yttringar av detta synsätt fanns kvar i organisationen av statsfunktionerna i 1809 års regeringsform (RF), som gav kungen två röster i Högsta domstolen (en rätt som i praktiken inte utnyttjades); den kungliga domsrätt som utövades i Regeringsrätten, inrättad 1909, var enbart symbolisk såtillvida som besluten fattades i kungens namn.

1809 års RF påverkades av maktdelningsläran som syftade till en uppdelning av statsmakten mellan oberoende funktioner. Den gamla RF var en dualistisk författning med statsfunktionerna delade mellan kungen och riksdagen. Med tiden fick folkrepresentationen allt större inflytande och med parlamentarismens framväxt blev de grundläggande maktfördelningsreglerna i RF obsoleta.

1974 års RF har sin grund i folksuveräniteten - "all offentlig makt utgår från folket" - parlamentarismen och rättsstaten - "den offentliga makten utövas under lagarna". I det parlamentariska system som hade växt fram fanns inte samma behov som tidigare av att i konstitutionen bygga in balanserande motkrafter. Principerna för ansvarsfördelningen mellan och organiseringen av statens funktioner var inte någon stor fråga.

I rättsstaten gäller grundsatsen om all maktutövnings lagbundenhet gentemot alla offentliga organ, även riksdagen.<sup>31</sup> Här finns fröet till en konflikt mellan de två delvis oförenliga principerna om folksuveränitet och legalitet, vilket också framgår av den diskussion som förts om lagprövningsrätten. Rätten och skyldigheten att vid myndighetsutövning pröva om en föreskrift strider mot grundlag eller annan överordnad författning erkändes i förarbetena till RF som gällande rätt, men föredragande departementschefen menade att den "liksom hittills får ringa eller ingen betydelse"<sup>32</sup>. Det visade sig emellertid att den nya grundlagens strikta bestämmelser om normgivningsmakten "ger väsentligt fler hållpunkter för utövandet av lagprövning";<sup>33</sup> även reglerna om grundläggande fri- och rättigheter kan aktualisera normprövning. Lagprövningsbestämmelsen fördes in i lagtexten 1979 (RF 11:14).

*Arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter*

*- utvecklingen hittills*

I enlighet med gammal tradition ses i RF rättskipning och förvaltning som likartade funktioner. Rättsfrågor prövas självständigt både av förvaltningsmyndigheter och av de myndigheter som benämns domstolar.<sup>34</sup> Domstolarna har dock en starkare skyddad oberoende ställning än förvaltningsmyndigheterna, som lyder under regeringen. Denna lydnadsplikt och den politiska styrningen av förvaltningen har varit centrala inslag i den förvaltningspolitiska diskussionen under 1980-talet.

Det har under längre tid pågått en utveckling som innebär att domstolarna har tagit över uppgifter med övervägande inslag av av rättslig prövning. Sedan Regeringsrätten inrättades 1909 har grundprincipen varit att ärenden där prövningen i huvudsak går ut på att tillämpa rättsregler överklagas dit. Under 1900-talet har den överprövning som skett förvaltningsvägen för att stärka den enskildes rättsskydd i växande utsträckning ersatts eller byggts ut med prövning i förvaltningsdomstol. Fram till början av 1970-talet hade rätten att anföra besvär över förvaltningsbeslut utvecklats fullt ut. I sista instans avgjorde Regeringsrätten i Kungl Maj:ts namn ärenden

---

<sup>31</sup> Prop 1973:90 s 228

<sup>32</sup> Prop 1973:90 2 201

<sup>33</sup> Petrén - Ragnemalm 1980 s 306

<sup>34</sup> Prop 1973:90 s 233, KU26 s 61

som handlade om rättsfrågor, medan besvärärenden där ändamålsenlighet och lämplighet var dominerande frågor beslutades av Kungl Maj:t i statsrådet.

1971 års förvaltningsrättsreform innebar dels ny lagstiftning om förfarandet -förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen - dels en omorganisation av rättskipningen. Länsrätterna tog över uppgifter från länsstyrelserna (bl.a. socialvårds- och körkortsmål), läns-skatteämbäten ersatte prövningsnämnderna och Mellankommunala skatteämbäten ersatte Mellankommunala prövningsnämnden. En tredje länsdomstol bildades 1977 för fastighetstaxeringsmål. Länsdomstolarna var fortfarande organisatoriskt knutna till länsstyrelserna. Kammarrätterna byggdes ut kraftigt för att minska arbetsbelastningen på Regeringsrätten. Ett mer avgörande steg mot att skilja länsstyrelsens tillsyns- och besvärskontroller togs 1979, när domstolarna helt frigjordes från länsstyrelserna och lades samman till de nya länsrätterna.

Synen på hur uppgifterna i rättstillämpningen även på den centrala nivån borde fördelas mellan förvaltningsdomstolar och myndigheter började förändras under 1970-talet. Överordnade myndigheters besvärskontroll, som i några fall bedrevs i mer eller mindre "domstolsliknande" former, fick en från myndigheten fristående ställning. Patentbesvärens utbrytning ur Patent- och registreringsverket 1978, när besvärskontrollen formellt fick ställning som förvaltningsdomstol, grundades på hänsyn till de principiella kraven på rättskipningens självständighet.<sup>35</sup> Detsamma gäller inrättandet 1979 av regionala försäkringsrätter för överprövning av främst försäkringskassornas beslut, tidigare en uppgift för Riksförsäkringsverkets besvärskontroll. Förändringen motiverades av att RFVs dubbla funktion kunde ge enskilda uppfattningen att besvärskontrollen kunde påverkas av tillsynsverksamheten.

Uttryckt i mer generella ordalag var principen bakom tillkomsten av de regionala försäkringsrätterna, enligt Länsdomstolskommittén<sup>36</sup>,

"att rättskipande uppgifter bör skiljas från förvaltande uppgifter, särskilt sådana som innebär tillsyn".

---

<sup>35</sup> Enligt den tidigare ordningen fastställde verkschefen bestämmelser "angående tolkningen och tillämpningen av patentlagstiftningen" och prövade sedan som domare i besvärskontrollen invändningar om lagligheten i dessa bestämmelser (prop 1976/77:96 s 34).

<sup>36</sup> SOU 1981:75 s 58

Beträffande länsstyrelsernas verksamhet ansåg kommittén att förvaltningsrättskipningen i ökad utsträckning borde organiseras i domstolsform. I remissomgången visade det sig emellertid att uppfattningarna om arbetsfördelningen fortfarande var delade. Kommitténs förslag stöddes av domstolarna, medan länsstyrelser och kommuner var klart avvisande. Departementschefen noterade att kommittén främst hade anfört principiella skäl för sina förslag och ansåg att praktiska skäl talade för att behålla länsstyrelsen som besvärsinstans.

Sedan tanken hade avvisats att ändra principerna för arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter tog det närmare 10 år innan den kom tillbaka. En del av bakgrunden till att det skedde var att Sverige perioden 1981 - 1990 fällts i ett antal fall för brott mot den europeiska konventionen angående de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt Europadomstolens tolkning av artikel 6 i konventionen har den enskilde medborgaren rätt att få en tvist med myndigheter prövad av en opartisk domstol.

För att göra det möjligt att i domstol pröva förvaltningsärenden där regering eller förvaltningsmyndighet är sista besvärsinstans stiftades 1988 den tillfälliga rättsprövningslagen. Den ger domstol rätt att undanröja ett beslut i förvaltningsärende, om den rättstillämpning som ligger till grund för beslutet strider mot någon rättsregel. Rättsprövningslagen har nu permanentats.

Principiella (rättssäkerhets)aspekter har tagit överhanden över de "praktiska skäl" som tidigare talade för en överprövning förvaltningsvägen. Det finns också exempel på att en verksamhet med tiden får en mer rättslig prägel och att förvaltningsuppgifter därmed transformeras till domstolsuppgifter:

Rättsregler kan komma "uppifrån" som uttryck för statsmakternas vilja att påverka utvecklingen men också successivt utvecklas "nerifrån" som uttryck för ett behov att skapa regler för konfliktlösning - sedvana utvecklas till sedvanerätt, dvs till fastare och rättsligt tillämpade normer, som så småningom formaliseras i lagstiftning.

Den organisatoriska konsekvensen av den materiella förändringen är att domstol, förr eller senare, tar över rättsprövningen.

Ett exempel på en sådan utveckling finns på konkurrensområdet, där allt starkare inslag av rättstillämpning har vuxit fram. De åtgärder som först vidtogs för att komma till rätta med skadlig verkan av konkurrensbegränsning var övervakning, information och förhandling. För förhandlingsuppgifterna inrättades Marknadsrådet, tidigare benämnt Näringsfrihetsrådet, som ursprungligen var en förvalt-



ningsfunktion utan beslutsbefogenheter - regeringen beslutade efter anmälan från rådet. Detta fick 1973 domstols namn.

Med den nya konkurrenslagen som trädde i kraft 1993 har staten tagit på sig ett mer långtgående ansvar för att ingripa mot företeelser som begränsar konkurrens. Den tidigare instansordningen, enligt vilken regeringen överprövade domstols beslut, ansågs principiellt olämplig. Nu prövas ärenden enligt konkurrenslagen i första instans av Stockholms tingsrätt; Marknadsdomstolens uppgift är att skapa prejudikat.

*- fortsatt utveckling*

Fri- och rättighetskommittén har i sitt slutbetänkande Domstolsprövning av förvaltningsärenden<sup>37</sup> föreslagit att en generell rätt till domstolsprövning skall införas för att förbättra den enskildes rättsskydd, anpassa vår lagstiftning till internationella åtaganden och begränsa mängden besvärärenden hos regeringen. Det innebär att man ger upp den gamla oskrivna regeln att förvaltningsbeslut får överklagas hos högre myndighet och i sista hand hos regeringen - ”gå till kungs”. Från regeringen till domstol har tidigare flyttats besvärärenden enligt Jordförvärvslagen, som är en av de mest kraftfulla lagregleringarna för direkta myndighetsingripanden i enskildas ekonomiska mellanhanden.

Vidare finns förslag att föra över uppgifter att pröva överklaganden av kommunala beslut enligt Plan- och bygglagen till domstol.<sup>38</sup> Principiella rättssäkerhetsaspekter anses tala mot att behålla länsstyrelsen som besvärinstans, särskilt att uppgiften som tillsynsmyndighet innebär samverkan med kommunen i planläggning och rådgivning i enskilda ärenden; att länsstyrelsen bevakar statliga intressen i planeringen kan också bidra till att dess opartiskhet kan ifrågasättas. Dessutom talar mot länsstyrelsen att Europakonventionens krav avseende muntlig förhandling inte kan tillgodoses. Miljöbalksutredningen har föreslagit att det inrättas regionala domstolar för mål enligt bl a miljö- och vattenlagen samt en Miljööverdomstol.<sup>39</sup>

Principiella överväganden om behovet av att stärka rättsskyddet ligger också bakom utbyggnaden av förvaltningsdomstolarna under senare år. Vidare har rättssäkerhetsskäl motiverat införandet av en obligatorisk tvåpartsprocess i förvaltningsprocessen, där det all-

<sup>37</sup> SOU 1994:117

<sup>38</sup> SOU 1994:134

<sup>39</sup> SOU 1996:103

männa företräds av den myndighet som först beslutade i saken.<sup>40</sup> En ordning där de allmänna intressena är företrädda redan i den första domstolsinstansen innebär att förhållandet mellan förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen ändrar karaktär. Processen blir inte längre en fortsättning på förfarandet hos förvaltningsmyndigheten utan en ny sorts process med två parter. Ett förslag att organisera besvärsförfarande som en tvåpartsprocess framfördes för litet mer än 10 år sedan men ansågs då inte ge några påtagliga rättssäkerhetsvinster.

**Sammanfattningsvis** har uppenbarligen en värderingsförskjutning inträffat under det senaste decenniet vad gäller synen på möjligheterna att tillgodose den enskildes rättsskydd, sannolikt beroende inte minst på internationella inflytanden.

Utvecklingen under 1900-talet - från Regeringsrättens inrättande - har inneburit en tydligare åtskillnad mellan förvaltnings- och domstolsfunktioner. För att stärka den enskildes rättsskydd har en "komplett" domstolsorganisation i tre instanser byggts upp i förvaltningsrättskipningen. Från förvaltningsmyndigheterna har domstolarna tagit över uppgifter som har karaktären av rättsprövning. Genom besvärsprövningen blir det domstolarna som får sista ordet och genom tvåpartsprocessen prövas den berörda förvaltningsmyndighetens yrkande på samma villkor som motpartens.

Den traditionella svenska uppfattningen är att förvaltning och rättskipning är verksamhet av samma art. De tydligare skiljelinjer som nu har dragits upp mellan funktionerna ser ut att innebära ett grundskott mot denna föreställning.

Med den nuvarande RF ersatte folksuveränitetsprincipen maktodelningslärans dualism. Nu framträder en tydligare uppdelning mellan domstolarna som skydd för den enskildes rättsäkerhet och folksuveränitetens företrädare i riksdag, regering och underställda förvaltningsorgan. Fröet till en dualistisk syn på statsfunktionerna finns redan i principerna om folksuveränitet och legalitet. Utvecklingen ser ut att förstärka denna redan inbyggda dualism med balanserande motkrafter.

---

<sup>40</sup> Prop 1995/96:22, JuU7, rskr 55

### *Principen*

Bakom principen att skilja förvaltning och rättskipning ligger det grundläggande rättssäkerhetskravet att domstolarna skall vara självständiga för att också kunna ta till vara enskildas rätt mot det allmänna. Förvaltningsmyndigheterna har till uppgift att dels företräda allmänna intressen, dels avgöra enskildas rätt mot det allmänna. Rättskipningens självständighet är av särskild betydelse när enskilda och allmänna intressen står mot varandra, som fallet ofta är i förvaltningsärenden. Liksom i brottmål "ligger därför en bevisbörd i allmänhet på den som företräder det allmänna intresset, och domstolen har en mer eller mindre långtgående skyldighet att självant tillvarata den enskildes intressen. Sålunda är domstolen i brottmålsprocessen normalt inte bunden av den tilltalades erkännanden och åberopanden och i förvaltningsprocessen normalt inte bunden av enskild parts medgivanden och åberopanden" <sup>41</sup>

## 7 Kärnverksamheten

Bakgrunden till användningen av konkurrens i den offentliga sektorn har redovisats ovan. Konsekvenserna av denna inriktning är att för statens del nya finansierings- och verksamhetsformer har prövats för i första hand affärsverken men också för många andra myndigheter, för vilka hittills anslagsfinansierad egenproduktion varit självklara lösningar. Huvudargumentet för att hålla ihop myndighetsutövning och affärsverksamhet - effektivare resursutnyttjande - stod sig in i 1990-talet, när de principiella skälen för att skilja på funktionerna fick stöd av krav på anpassning till den nya konkurrens- och upphandlingslagstiftningen. 1 000-kronorsanslag enligt den sk uppdragsmodellen infördes under statsförvaltningens expansionsperiod för att ge myndigheterna möjlighet att tillgodose extern efterfrågan mot ersättning. När myndighetsutövning skiljs från affärsverksamhet, får även uppdragsmodellen en mer begränsad tillämpning.

Avgränsningen under 1990-talet av statens olika funktioner har i hög grad skett med principiella argument. I detta avseende skiljer sig statsmakternas ställningstaganden under perioden av strukturförändringar påfallande från tidigare mer ad hoc-inriktade organisationsförändringar. Under den period då statsförvaltningen byggdes

<sup>41</sup> Domstolsutredningens betänkande Domstolarna inför 2 000-talet, SOU 1991:106 s 464

ut var den dominerande strukturidén att använda tillgängliga resurser för olika ändamål och att organisatoriskt hålla ihop verksamheterna. Den idéen kan sägas ha bytts i sin motsats under 1990-talet. En annan väsentlig skillnad i förhållande till expansionsperioden är att initiativet till organisations- och strukturförändringarna har flyttat från centralmyndigheterna till regeringen.

Frågan om det materiella innehållet i den kärnverksamhet som blir kvar sedan avgränsningarna gjorts mot affärsverksamhet och rättsskipning har inte ägnats någon större uppmärksamhet. Som underlag för organisationsbeslut och för omprövning av verksamhet inom vissa områden har regering och riksdag gjort vissa uttalanden som har generell karaktär i den meningen att de kan tillämpas också i andra situationer. Det finns flera exempel. Det mest belysande rör Boverket:

Översynen av Boverkets framtida arbetsuppgifter och resursbehov<sup>42</sup> hade som grundläggande utgångspunkt

”att statlig verksamhet skall vara inriktad på i första hand frågor som innebär myndighetsutövning”.

Den precisering av verkets uppgifter som riksdagen godkände på grundval av utredningens förslag innebar att verksamheten inriktades på dels myndighetsutövning enligt förvaltningslagen, dvs verkställighetsföreskrifter, förvaltningsbeslut och överklagningsärenden, dels sådan tillsyn och uppsikt med tillhörande utvecklings- och informationsarbete som följer av lag och förordning.<sup>43</sup> S k styr- och basinformation<sup>44</sup> bör tas fram i den utsträckning som behövs för myndighetsutövning och för att följa upp statsfinansiella konsekvenser av olika åtgärder.

Till ledning för omprövningen av offentliga åtaganden har regeringen gett direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare.<sup>45</sup> Där anges att vissa kollektiva nyttigheter måste garanteras genom offentliga åtaganden - försvaret, rättsväsendet, naturskyddet mm. Även s k externa effekter kan motivera offentliga åtaganden liksom

---

<sup>42</sup> Dir 1992:70

<sup>43</sup> Prop 1992/93:172, BoU20, rskr 301

<sup>44</sup> Med styrinformation avsåg utredningen (SOU1992:127) underlag som regering och riksdag behöver. Basinformation avsåg prognos- och statistikverksamhet med karaktär av kollektiv nytta för vilken det visserligen finns en (periodisk) efterfrågan men inte tillräcklig för att säkra en långsiktig finansiering.

<sup>45</sup> Dir 1994:23

stordriftsfördelar, brist på konkurrens eller ett behov av information.

## 8 Privatiseringen

I förlängningen av det "kundorienterade" synsättet från 1980-talets mitt ligger efterfrågestyrning, avgiftsfinansiering, marknadsorientering och slutligen avskiljande från den statliga organisationen av sådan produktion som kan skötas på marknaden. Det var en socialdemokratisk regering som introducerade *renodling* som en styrande princip för effektivisering av den statliga förvaltningen<sup>46</sup> och som tog det avgörande beslutet att ifrågasätta affärsverksformen. När det gäller slutsteget i renodlingen av affärsverksamheten - privatiseringen - har olika uppfattningar kommit till synes.

Den ny tillträdde (b) regeringen lade hösten 1991 fram förslag om bolagisering av Vattenfall och privatisering av statligt ägda företag. I riksdagens behandling av förslagen redovisades principiellt olika synsätt på privatiseringsfrågan:<sup>47</sup>

Regeringens förslag utgick från att endast företag som bedriver kommersiell verksamhet och som arbetar på konkurrensmarknader bör bli föremål för försäljning. Verksamhet på marknader med bristfällig konkurrens bör utsättas för konkurrens eller förändras strukturellt innan försäljning.

Näringsutskottet konstaterade att den statliga företagsgruppen byggts upp utan vägledande principer och att det inte gjorts någon översyn från principiella utgångspunkter av statens företagsverksamhet. Enligt utskottet är ett spritt enskilt ägande av företag grundstenar i en vital ekonomisk politik och inte förenliga med ett omfattande statligt ägande av företag:

"Som sägs i propositionen måste statens främsta uppgift inom näringspolitiken vara att ange ramarna för näringslivets verksamhet och bidra till att skapa betingelser för långsiktig tillväxt. Om staten därutöver uppträder som företagsägare finns det en omedelbar risk för att en osund konkurrenssituation kan uppstå. Regeringen kan tvingas ta hänsyn till olika intressen med följd att konkurrensen snedvrids. Utskottet instämmer därför i regeringens uppfattning att värnandet om rättvisa och fri konkurrens kräver att staten står neutral mellan olika företag på marknaden.

<sup>46</sup> Prop 1989/90:100

<sup>47</sup> Prop 1991/92:49 resp 69, NU10, rskr 92

En privatisering av statliga företag innebär vidare att de livskraftiga företagen ges bättre finansiella utvecklingsmöjligheter. Expansiva statligt ägda företag har, som även sägs i propositionen, inte alltid kunnat erhålla erforderliga kapitaltillskott för framtidsinriktade investeringar. Staten har i allmänhet endast varit beredd att tillskjuta medel till företag som varit i akut kris. Ett privatägt aktiebolag kan tillgodose sitt behov av ytterligare kapital genom en nyemission. Förutvarande och nya aktieägare får därvid möjlighet att tillskjuta kapital, och företaget kan på ett smidigt sätt erhålla medel för de investeringar som krävs för framtiden. Försäljning av statliga företag har också fördelar från ägarspridningssynpunkt. ...”

Riksdagen godkände de riktlinjer som regeringen angivit för en försäljning av statligt ägda företag. I en reservation (s) avvisades regeringens förslag, som ansågs vara bristfälligt beslutsunderlag. Förändringar i det statliga företagsägandet avvisades inte kategoriskt, men det måste prövas från fall till fall hur det kan utövas på effektivaste sätt. I en alltmer internationaliserad ekonomi måste staten även i fortsättningen

”ha en viktig roll som ägare av företag inom såväl basindustrierna som andra branscher. Det är angeläget att de privata maktgrupper som utövar ett dominerande inflytande över svenskt näringsliv får en motvikt.”

Efter regeringsskiftet 1994 klargjorde den nya (s) regeringen att den inte ämnade

”fortsätta med de ideologiskt motiverade utförsäljningarna av statligt ägda företag som genomfördes av den förra regeringen. I stället anser regeringen att staten bör spela en mer aktiv ägarroll ... Regeringen föreslår därför att riksdagen beslutar att statligt ägda företag skall förvaltas med krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning förenat med skyldighet för den som utövar förvaltningen att med utgångspunkt i företagets verksamhetsmål aktivt verka för att dessa krav uppfylls. Behovet av ett större ägarengagemang gäller alla av staten direkt ägda företag. Det bedöms delvis kunna tillgodoses genom att ge regeringen ökad handlingsfrihet för en begränsad krets företag.”

Ett nytt motiv för statligt ägande tillkom:

”Det är även en viktig uppgift för staten som ägare att tillse att företagets verksamhet bedrivs på ett sätt som motsvarar högt ställda krav på etik och moral.”

Riksdagen tillstyrkte de föreslagna generella riktlinjerna för förvaltningen av statens företagsägande.<sup>48</sup> Regeringen fick bemyndigande att minska statens ägande i åtta företag, vilket ersatte det bemyndigande som riksdagen lämnade 1991. Enligt Näringsutskottet

”är det av största vikt att staten kan agera effektivt i sin roll som ägare av företag. Utskottet ser förslagen i propositionen som ett led i strävandena att åstadkomma en sådan mer samordnad och professionell ägarförvaltning från statens sida. Utskottet betonar att bemyndigandet för övriga kommersiella företag - utöver de nyssnämnda åtta företagen - inte innefattar möjlighet för regeringen att besluta om minskning av statens ägande eller lämnande av kapitaltillskott till dessa företag, utan riksdagens godkännande. Vidare kan regeringen inte, utan riksdagens hörande, förvärva aktier i bolag i vilka staten inte äger aktier. Inte heller kan regeringen besluta om bildande av ett nytt förvaltningsaktiebolag för statliga företag, utan godkännande av riksdagen.”

I en reservation (m, c, fp, kds) avstyrktes regeringens förslag med motiveringen ”att statens främsta uppgift är att ange ramar och regelsystem för näringslivets verksamhet och att bidra till att skapa betingelser för långsiktig tillväxt. Om staten samtidigt uppträder både som ägare och som utformare av de regler som gäller för näringslivets verksamhet anses en rad problem komma att uppstå.” Någon redovisning har inte lämnats av i vad mån angivna mål med privatiseringarna har nåtts, inte heller av hur företagen i statlig ägo har uppfyllt sina mål.

**Sammanfattningsvis** finns i riksdagens ställningstaganden till förslag om privatisering av statlig affärsverksamhet politiska motsättningar, som uppges vara ideologiska:

Den ena (b) uppfattningen utgår från att den statliga verksamheten bör renodlas - staten bör inte både ange vilka regler som skall gälla för företagen och själv driva affärsverksamhet på marknaden i konkurrens med andra. I en renodling av statens verksamhet med syftet att få den att arbeta i konkurrens och på marknadens villkor blir

<sup>48</sup> Prop 1995/96:141, NU26, rskr 302

slutpunkten att verksamheten helt skiljs från den politiska sfären och privatiseras.

Företagande i privat form är effektivare och privatisering bidrar till ägarspridning.

Den andra (s) uppfattningen förutsätter att staten även i fortsättningen bör äga företag som motvikt till privata ägarkoncentrationer, efter 1996 också som moralisk förebild.





# **Integration och flexibilitet i statsförvaltningen - några exempel**

**Generell förvaltningspolitik och verksamhetsanpassad förvaltningsstruktur, bilaga 2**

## 1 Inledning

### 1.1 Bakgrund och syfte

Den tekniska utvecklingen och i synnerhet informationstekniken har bidragit till mer "organiska" (läs formlösa) organisationsformer i samhället - även statsförvaltningen. Sveriges medlemskap i EU och även annan internationali-sering har medfört nya organisationsstrukturer och arbetsformer som inte alltid har en tydlig status. Vidare har av- och omregleringen av branscher som tidigare varit nationella och ofta också starkt reglerade inneburit en starkt ökad global konkurrens på snart sagt alla områden, vilket i sin tur ökar heterogeniteten och komplexiteten i företags och organisationers omvärld. Det i sin tur tvingar fram organisationsstrukturer som är mer anpassade till de kunder och marknader som organisationerna önskar betjäna.<sup>49</sup>

Redan i början på 70-talet talade man om integrativa processer och integrationsorgan som en ny trend och ett nytt organisatoriskt inslag i den svenska statsförvaltningen. Utöver de integrationsmekanismer som betraktas som traditionella, nämligen hierarkin, sammanslagningen, budgetprocessen, handläggningsrutiner, kommittéväsendet, remissförfarandet osv. finns även ett antal andra former. En mycket allmän form av integrationsmekanism utgörs av att flera organ har ett gemensamt beslutsunderlag både i form av fakta och en värderingsbas. Det kan t.ex handla om professionella normer eller prognosinformation avseende hela samhället.<sup>50</sup>

Särskilda "integrationsorgan" bildades också för att underlätta samordningen, utredandet och planeringen inom områden där flera statliga myndigheter var engagerade. När integrationsmekanismer som olika myndigheter förfogade över inte ansågs tillräckligt starka, sökte man andra former t.ex kommittéer, råd, beredningar, delegationer och liknande.<sup>51</sup>

Det var svårt då att se något mönster eftersom dessa samordningsorgan uppträder i så skiftande former. Svårigheterna finns ännu i dag, kanske är det t.o.m. mer komplicerat att finna någon mönster pga de ovan nämnda faktorerna, internationaliseringen, avreglering-

---

<sup>49</sup> L Bruzelius & P-H Skärvad, *Integrerad organisationslära*. 1995, 7:e rev. upp. s. 192

<sup>50</sup> Statsförvaltningen planerar - aktörer, rollfördelning, samverkansformer. Statskontoret, 1974.

<sup>51</sup> *ibid* s. 70.

en m.m. Det har även blivit vanligare att offentliga organ samverkar mer med aktörer från näringslivet, intresseorganisationer och internationella organ. Detta gör att det är svårt att överblicka kontakterna och se i vilken form de sker i.

Syftet med denna arbetspapper har varit att redovisa *några* organisations- och arbetsformer som tillgodoser behov av integration och flexibilitet i statlig verksamhet. Med integration avses myndigheters samverkan med andra myndigheter samt andra aktörer från kommuner, näringsliv, intresseorganisationer, internationella organ etc. Med flexibilitet avses förmågan att anpassa organisationen till varierande förutsättningar och behov. Vår hypotes är att behovet av integration och organisatorisk flexibilitet kan tillgodoses bl. a. genom att inrätta nätverk respektive projektorganisationer. Det som utmärker ett nätverk är att det i allmänhet bygger på frivillighet och på ömsesidigt utbyte. Gränstytorna gentemot omvärlden är oklara. Nätverk utgörs av processer snarare än tillstånd. I nätverk finns det inget tydligt maktcentrum och fastställd rangordning. Projekt inrättas för att utföra en preciserad uppgift under en begränsad tid och därefter lägga ned verksamheten.<sup>52</sup>

Vår ursprungliga hypotes har varit att det har blivit vanligare i statsförvaltningen att arbeta i projektorganisationer och i s.k. nätverk. Det har dock varit svårt att samla empiriskt material för att stödja den hypotesen. Själva frågeställningen är svårgripbar då det är svårt att bl.a definiera vad som menas med ett nätverk. Vi har därför begränsat frågeställningen till att endast avse några exempel.

### *1.2 Metod*

Det empiriska materialet i undersökningen grundar sig på offentligt tryck, informationsmaterial och 13 intervjuer med personer från myndigheter, länsstyrelser, departement m.m.<sup>53</sup> Intervjupersonerna valdes ut med utgångspunkten att de arbetade i politikområden som kunde tänkas vara intressanta för frågeställningen. Intervjusvaren har bearbetats av PM- författaren och ska inte sammankopplas till intervjupersonerna som citat.

I undersökningen har vi funnit några uppslag som visar på ett flexibelt och integrativt sätt att arbeta i statsförvaltningen. Svårigheterna att hitta någon mönster vad gäller att tillgodose integrationssträvanden och flexibilitet i statsförvaltningen beror på att de kan uppträda i skiftande **former**. Organisationsformerna i studien varierar med

---

<sup>52</sup>Anders Johnson, Hierarkiernas harikiri - leve nätverken! 1994 s. 17 f.

<sup>53</sup> en förteckning på intervjuade personer finns i bilaga 1.

hänsyn till både **tidsperspektiv, behov och funktion**. De kan vara mer eller mindre permanenta, från självständiga myndigheter till utredningar. De kan även vara olika informella och formella konstellationer som arbetsgrupper, avtal samt partnerskap. Beroende på vilket behov som skall tillgodoses går det att urskilja främst följande funktioner:

- kunskapssamlade
- rådgivande/informerande
- verkställande
- förhandlande
- samordnande

## 2 Myndigheter i nätverk

### 2.1 Högskolan i Växjö

Högskolan i Växjö har en bred kontaktyta med företag och organisationer i regionen; dessa rekryterar studenter som årligen examineras från högskolan. Uppsats- och examensarbeten samt praktikplatser för studenter i små och medelstora företag ger tillfälle till ytterligare kontakter. Sju professorer har tillkommit genom en samfinansiering mellan länsstyrelsen, landstinget och kommunerna i regionen.

Högskolan i Växjö samarbetar även med andra högskolor i landet, speciellt de närliggande i regionen samt universiteten i Lund och Göteborg för att öka sin kompetens och konkurrenskraft. Högskolorna i Sydostregionen dvs, Högskolan i Kalmar, Karlskrona/Ronneby samt Växjö har upprättat en samverkansplan en s.k. "letter of intent" i utbildnings- och forskningsfrågor. Högskolorna går in i detta samarbete som organisatoriskt åtskilda och självständiga enheter. Samverkansplanen är m.a.o. ett *avtal* som i sin tur tar sig uttryck i ett nätverk.

Samverkansplanen avser ett gemensamt utnyttjande av högskolornas resurser till nytta för Sydostregionen. De viktigaste delarna i planen är samverkan kring utbildnings och forskningsåtgärder. Studenter skall t.ex. kunna röra sig fritt mellan enheterna inom det samlade magisterprogrammet i sydost. För att åstadkomma denna rörlighet krävs en samordning mellan ämnena på resp-ektive högskola. Samverkan kring magisterprogrammet fungerar dock endast i vissa delar. Andra viktiga delar av samverkansplanen kan uppnås genom att de tre högskolornas professorsprogram byggs upp i nära samverkan

för att kunna åstadkomma en stark och samlad forskningskompetens i sydost.

Högskolorna har tillsammans 170 doktorander som är formellt inskrivna vid något universitet med fakultetsorganisation. Ett nätverksbygge med andra universitet ger högskolorna i regionen möjlighet att bedriva kvalificerad forskning trots att det saknas en fakultetsorganisation som krävs för att disputeras och avlägga en doktorsexamen.

Samverkansplanen inkluderar även administrativ samverkan vilken innefattar allt från ett nära samarbete i biblioteksfrågor till administrativ samverkan i frågor såsom personalutbildning och IT-frågor. Utöver samverkansplanen som upprättats mellan högskolorna i sydost förekommer det också mer lösa nätverk mellan andra mindre och medelstora högskolor i landet. Nätverken är informella och icke beslutande till sin karaktär där syftet är att byta erfarenheter och idéer kring frågor som rör personal, ekonomi och utbildning.

Det finns flera fördelar med att samverka på det här sättet, man drar nytta av varandras erfarenheter och kan därmed stärka kompetensen hos deltagarna. Att samverka i nätverk gynnar regionen i den meningen att man kan åstadkomma bredd i olika kompetenser samt ta till vara resurser på effektivt sätt för att därigenom stärka Sydostregionen gentemot andra mer centrala regioner vad avser högre utbildning.

En viktig uppgift för högskolan är att sprida sin forskning. Detta görs på många sätt som nämndes tidigare. Därutöver är det vanligt förekommande med tidbegränsade uppdrag från näringslivet, statliga myndigheter, departement, branschorganisationer samt kommuner. Det finns dock restriktioner i samband med uppdragen, resultaten måste medföra något positivt till utbildningarna. Det är emellertid en svår balansgång att avgöra i förhand vad som kan anses vara av värde för utbildningarna, gränsen är därför oftast diffus. Det finns därmed risk för att alltför stor samröre med andra aktörer kan leda till att högskolans neutralitet går förlorad.

Enligt en utredning om samverkan mellan högskolan och näringslivet beställd av regeringen finns det i Sverige en tydlig arbetsfördelning mellan högskolans utbildning och grundforskning å ena sidan och industrins utvecklingsarbete å den andra. Högskolan måste enligt utredaren få ett klart, lagligt mandat att samverka med näringslivet och andra sektorer i samhället. Universitetsvärldens kompetens

borde kunna utnyttjas effektivare utan att man för den skull låter sig styras av kortsiktiga industriintressen.<sup>54</sup>

## 2.2 Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen (KemI) är en central förvaltningsmyndighet för ärenden inom området hälso- och miljörisker med kemiska produkter i den mån inte någon annan gör detta. Det innebär bl.a. att KemI har en samordnande och pådrivande roll i den svenska kemikaliekontrollen. KemI arbetar tvärsektoriellt med aktörer på lokal, regional och central nivå. KemI:s internationella och nationella samarbete inom kemikalieområdet kan beskrivas som ett nätverk för *arbetsdelning*.

En av KemI:s huvudstrategier är att KemI också har en aktiv och pådrivande roll i det internationella samarbetet inom kemikalieområdet. KemI har bl.a. initierat flera OECD-projekt kring dokumentation och testning av kemikalier. Den övervägande delen av verksamheten i KemI bedrivs i internationellt samarbete eller med ett internationellt perspektiv. Detta för att KemI inte klarar av att ensamt arbeta utifrån sina mål och strategier inför framtiden inom kemikaliekontrollen.<sup>55</sup>

Det finns också betydande rationalitetsvinster att hämta i det internationella arbetet då samarbetet går ut på arbetsfördelning inom OECD och EU för att utreda farliga kemikalier. Sverige driver genom KemI ett aktivt kemikaliearbete inom EU och skall verka för att kemikalielagstiftningen ses över så att den höjs till den svenska nivån för hälso- och miljöskydd.<sup>56</sup>

Det är framförallt genom sina internationella initiativ och sin samhällspåverkande "manipulativa strategi" som KemI demonstrerat sin förmåga till *nytänkande*. Denna manipulativa strategi handlar om att få andra att arbeta för sig i det internationella samarbetet. På inspektionens initiativ har länderna inom OECD rankat de farligaste och mest använda kemikalierna, kommit överens om gemensamma bedömningsgrunder och fördelat arbetet med att utreda de olika kemikalierna emellan sig. På så sätt går arbetet kanske tio gånger

---

<sup>54</sup>R&D NR 23 1996 - Samverkan mellan högskolan och näringslivet, SOU 1996:70.

<sup>55</sup>Informationen framöver är hämtat från "Resultatstyrning i två myndigheter" En fallstudie om resultatstyrningens funktion i NUTEK och KemI - Anita Bashar 1995 och material KemI.

<sup>56</sup>Skr.1995/96:120

fortare än det skulle ha gjort om varje land var för sig utrett alla kemikalier.<sup>57</sup>

En orsak till att man arbetar mer i projektform och i olika nätverkslösningar är den ökade kunskapsmängden om kemikaliers inverkan på miljön. Detta gör att allt fler specialiserar sig vilket i sin tur kräver mer samarbete mellan olika specialområden. En ansträngd ekonomi har även drivit på renodlingen.

### 2.3 Statens institut för kommunikationsanalys

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) bildades den första juli 1995 genom en ombildning av Delegationen för Prognos- och utvecklingsverksamhet (DPU).

SIKA:s verksamhet består av två huvuddelar. Den ena delen är samordning av infrastrukturplanering, prognoser, samhällsekonomi och planeringsunderlag. Den andra utgörs av ansvaret för kommunikationsstatistik och nulägesbeskrivningar. SIKA har även ett initieringsansvar inom sina verksamhetsområden.

Den del av verksamheten som avser samordning, prognoser etc har dominerats av arbete åt **Kommunikationskommittén**. En lång rad av myndigheter har fått i uppdrag att bistå kommittén med underlagsmaterial. Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och SIKA har bildat en *arbetsgrupp* med namnet **SAMPLAN** för att utarbeta ett samordnat underlag till kommittén. SIKA har ett samordningsansvar för SAMPLAN och huvudansvaret för att ta fram en rapport. SIKA verkar opartiskt gentemot de 10 personerna som ingår i SAMPLAN-gruppen. Dessa 10 personer representerar infrastrukturverken och andra myndigheter. Därtill finns det tre referensgrupper knutna till SAMPLAN-gruppen som företräder olika intresseriktningar inom kommunikationsområdet.

SAMPLAN fanns egentligen redan innan SIKA. Det var genom ett rege-ringsuppdrag 94/95 som det hela formaliserades genom bildandet av SIKA. Det finns inga skrivna avtal om bildandet av SAMPLAN utan detta har skett frivilligt utifrån verksförordningens föreskrifter från 1995 som går ut på att myndigheter ska samverka.<sup>58</sup> SAMPLAN-gruppen är således ett nätverk av informell karaktär och syftet är bl.a. att samordna de metoder som tillämpas i infrastrukturverken inom kommunikationsområdet.

---

<sup>57</sup>Att lyckas i offentlig förvaltning- Slutrapport från kommittén "Kronorna bland verken" 1991, Statskontoret.

<sup>58</sup>Verksförordningen 1995:1322.



#### 2.4 Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsens regionala utvecklingsarbete sker på många olika sätt i mer eller mindre formella konstellationer där företrädare för kommuner, landsting, näringslivsorganisationer och andra organisationer finns representerade.

Länsstyrelsen i Stockholm har sedan 1 juli 1992 beslutat och påbörjat **146 projekt**. Det är svårt att redovisa en generell bild av dessa projekt eftersom de skiljer sig mycket i ekonomiskt omfång, initiativen kan komma från flera håll, projektens syfte kan variera stort och pågå olika länge. Det handlar om ca 20 miljoner som fördelats över sju delområden. Största området är näringslivsprojekten, med 8,4 miljoner. Därefter kommer skärgårds- och gles-bygdsprojekten, projekt inriktade på utbildning och jämställdhet, som tilldelats 2,5-3 miljoner vardera.<sup>59</sup>

I samtliga projekt står Länsstyrelsen - åtminstone till en början - helt eller delvis för finansieringen. Däremot är det inte alltid Länsstyrelsen som är initiativtagare. Ibland kommer initiativen externt i form av ansökningar och många gånger växer projekten fram i en dialog med andra intressenter i länet.

Statskontoret har i en utvärdering av länsstyrelsernas projektverksamhet använt följande indelning:

- 1 projekt som utförs inom Länsstyrelsen - "Länsstyrelseprojekt"
- 2 projekt som utförs i samarbete/samverkan mellan Länsstyrelsen och andra aktörer - "samverkansprojekt"
- 3 projekt som utförs av annan uppdragstagare - "externa projekt"<sup>60</sup>

Om Statskontorets indelning tillämpas på de aktuella projekten i Stockholm framträder följande bild. Vid en kategorisering baserad på vem som har det huvudsakliga ansvaret för genomförandet fördelas projekten jämnt mellan länsstyrelseprojekt, samverkansprojekt och externa projekt. Majoriteten av projekt, ungefär 75% procent, genomförs dock antingen i samarbete mellan Länsstyrelse och andra aktörer på länsplanet - ALMI, Landstinget, kommuner, länsorgan och högskolor - eller helt av externa uppdragstagare. Resterande fjärdedel är s.k. Länsstyrelseprojekt, där Länsstyrelsen är huvudman och ansvaret ligger på tjänstemän inom enheten.

<sup>59</sup>Länsstyrelsen i Stockholms län - Enheten för regional utveckling. rapport 1996.5

<sup>60</sup>Länsstyrelsernas projektverksamhet (1987:30), Statskontoret.

Omkring en fjärdedel av projekten har haft till syfte att genomföra en väl avgränsad aktivitet. Då rör det sig om stöd till publiceringar, mässor, utställningar, seminarier m.m. Resultatet kan bedömas i antal besökare eller sålda exemplar av en skrift. Inom andra områden består resultaten av kompetens- och kunskapshöjande effekter vilka kan vara svåra att mäta.<sup>61</sup>

Länsstyrelsen samverkar med andra för att nå sitt mål - att främja utvecklingen i regionen. Samverkansformerna ser därför ut på olika sätt, beroende på vad uppgiften handlar om, vilka medaktörerna är och tidsaspekten dvs om det handlar om långsiktiga projekt eller kortsiktiga. Det finns även mellanformer, som länsstyrelsens planberedningar vilka är exempel på en rullande samverkansform av tillfällig karaktär som återkommer varje år. Planberedningen har blivit en institutionaliserad verksamhetsprocess där länsstyrelsen förhandlar fram ett beslut med en berörd kommun. Planfrågor blir i regel mycket komplicerade, särskilt när många intressenter är inblandade. När det gäller den fysiska planeringen har det blivit vanligare med samverkan på grund av det ökade intresset för miljöfrågor - det går helt enkelt inte att ta beslut i en sluten krets när frågorna berör flera människor. Det mesta av länsstyrelsens samarbetsformer handlar om att harmonisera intressen och lösa konflikter. Det handlar också ofta om att informera varandra om den egna verksamheten och sina positioner.

Enligt företrädare på Länsstyrelsen har det blivit allt vanligare med olika former av samverkan för att skilda politikområden gå in i varandra på ett sätt som inte var vanligt förr. Regionalpolitiken sammankopplas t.ex med arbetsmarknadspolitiken och näringspolitiken.

Sedan i mitten av 80-talet har Länsstyrelsen drivit olika former av projekt för att utveckla högre utbildning i Södertörn då andelen ungdomar som går vidare till högre studier från de länsdelarna är låg. Det senaste projektet i raden är ett samrådsprojekt mellan sju kommuner på Södertörn och Södertörns högskola, i syfte att bättre kunna anpassa utbildningsutbudet till ungdomars attityder och intressen. Utbildningssatsningarna har emellertid bara varit en del av det övergripande målet att motverka segregation i de områdena och utveckla näringslivet. Samrådsprojektet har delats in i sju arbetsgrupper med olika innehåll där syftet är att samverka med näringsliv, högskolan, länsarbetsnämnden och intresseorganisationer.

---

<sup>61</sup>Länsstyrelsen i Stockholms län - Enheten för regional utveckling, rapport 1996:5.

Målen är konkreta i samtliga projekt, som exempel kan nämnas; bättre utbildade invånare, nybyggnation av vägar och järnvägar och skolor. I ett av samverkansprojekten som gäller näringslivsutveckling är det tänkt att med hjälp av EU-Mål-4 medel starta pilotprojekt mellan kommunen och företagen för att motverka arbetslöshet.<sup>62</sup>

Det är lite problematiskt att avgöra vilken aktör som initierat olika projekt. Ibland initierar Länsstyrelsen själv projekten, men många har även vuxit fram i samspel mellan Länsstyrelsen och andra aktörer, främst kommuner på Södertörn. Den övervägande delen av projekten är av s.k **pilotkaraktär**. Det handlar om studier av underlaget för nya högskolor, utveckling av distansutbildningar, försöksverksamhet och utredningar om arbetsmarknadens framtida kompetensbehov.<sup>63</sup>

Åtminstone hälften av projekten har drivits i nära samarbete med länets kommuner. Bland de mest frekventa medfinansierarna är, förutom kommunerna, Landstinget, Stockholms Universitet och NUTEK. I något fall har även Kommunförbundet och KTH bidragit.

Länsstyrelsen deltar i en mängd samrådsgrupper av det mer informella slaget. SANS (Samordningsgruppen för näringslivsfrågor i Stockholms län) är ett exempel på en sådan grupp. I den medverkar förutom Länsstyrelsen även Länsarbetsnämnden, ALMI Företagspartner, Handelskammaren, Landstinget samt SML (Stockholms mark- och lokaliseringbolag). SANS fungerar som en informations- och samordningsgrupp där man diskuterar gemensamma policyfrågor som utformning av småföretagsstöd.

Kunskaphöjning och samverkan mellan små företag i nätverk har varit två centrala teman i Länsstyrelsens näringslivsfrämjande arbete. Den internationella exponeringen är ett annat. Inom ramen för EU-programmet för Mål-4, avseende utbildning och kompetensutveckling av anställda inom små- och medelstora företag har Länsstyrelsen tagit initiativ till ett projekt vilket resulterade i en rapport om behov av och former för kompetensutveckling i små- och medelstora företag. Därutöver har Länsstyrelsen arbetat för att skapa en gemensam plattform för marknadsföring av Stockholmsregionen gentemot utländska investerare. Insatsen har resulterat i ett nytt

---

<sup>62</sup>Ivan Nordqvist - Enheten för regional utveckling, Lst i Stockholm samt Mtrl från rapport 1996:5.

<sup>63</sup>rapport 1996:5.

regionalt marknadsföringsorgan, Business Arena Stockholm (BAS) där även Stockholms stad har avsatt medel.<sup>64</sup>

Länsstyrelsens verksamhet bygger således på projekt och nätverksbygge. Som fenomen är det ändå inte särskilt vanligt med nätverkstanken i statsförvaltningen anser företrädare på Länsstyrelsen i Stockholm. I varje fall inte i den meningen att en del av produktionen läggs utanför organisationen. Nät-verksbygge i statsförvaltningen är av en annan karaktär än den som man hittar i näringslivet. I statsförvaltningen handlar nätverksbygge om att harmonisera intressen och lösa konflikter. Olika samverkanslösningar kan dock vara handlingsförlamande, speciellt när för många och för stora aktörer är inblandade. Då kan själva sakfrågan bli sekundär. Det finns en effektivitetsgräns för att samverka och den går vid antalet medverkande. Statsmakterna måste därför ge tydliga direktiv avseende ansvarsförhållanden annars kan samverkanslösningar vara blockerande.

### 3 Projektorganisationer i staten

#### 3.1 Miljödelegationerna

Inom miljöområdet finner man en mängd integrativa och/eller tillfälliga aktiviteter i olika former. De sträcker sig oftast över sektorsgränser och myndigheter och kan ske i samarbete med företag och intresseorganisationer. I 1988 års miljöpolitiska proposition anges att det både lokalt och regionalt sker ett omfattande arbete med att kartlägga miljöproblem. Regeringen ville ta vara på detta engagemang och tillkallade därför särskilda miljödelegationer för att finna lösningar på problem i vissa särskilt miljöbelastade regioner. Dessa miljödelegationer är myndigheter med en tidsbegränsad uppgift.

De särskilda miljödelegationerna för Göteborg, Dalälven, västra Skåne och Sundsvall - Timrå har haft i uppgift att föreslå åtgärder som på tio års sikt kan väsentligt förbättra miljön i regionen. Delegationerna har såväl självständigt som i samarbete med olika myndigheter, organisationer, företag m.fl. undersökt och analyserat sin regions miljöproblem. Miljöprojektet har inneburit att berörda organ som länsstyrelser, kommuner, organisationer och företag tillsammans har kunnat koncentrera sig på övergripande och ofta gemensamma frågeställningar av strategisk karaktär. Samtidigt har den formella ansvarsfördelningen legat kvar orubbad. Arbetssättet

---

<sup>64</sup>ibid s. 17

innebär inte någon egentlig skillnad mot den ordning som tillämpas på central nivå när en särskild kommitté bildas för att utreda frågeställningar som berör flera sekt-orsmyndigheter eller myndighetsnivåer. Regeringen konstaterar att erfaren-heterna från delegationernas arbete är positiva. Delegationerna har dels redovisat väl genomarbetade rapporter med konkreta åtgärdsförslag, dels lagt grunden för ett mer samlat synsätt på de övergripande regionala miljöfrågor som kommer att aktualiseras i det fortsatta miljöarbetet.<sup>65</sup>

### 3.2 Storstadsförhandlingarna

Diskussionen inom trafiksektorn har särskilt gällt ansvarsfördelningen mellan den offentliga och privata sektorn när det gäller att bygga och finansiera vägar och järnvägar. Tanken att stora investeringar i infrastruktur kan främja industrialisering, sysselsättning och tillväxt har givit trafikpolitiken särskild tyngd.

Under 1980-talet fick trafikpolitiken ökad uppmärksamhet genom initiativ från European Roundtable of Industrialists och några andra företagskonsortier. Syftet var att få staten att engagera sig i stora infrastrukturinvesteringar. Ett av investeringsprojekten var **Uddevallapaketen**, fyra mil motorväg mellan Stenungsund och Uddevalla (Falkemark & Westdahl 1991).<sup>66</sup> Frågan om en förbindelse över Öresund fick i detta sammanhang förnyad aktualitet. Både regeringen och flera företag satte igång undersökningar om trafiksituationen i storstadsområdena.<sup>67</sup>

Det visade sig att kommunerna och landstingen inte själva var kapabla att lösa trafikproblemen i de tre största städerna. Sveriges institutioner på lokal och regional nivå var uppenbarligen inte anpassade för satsningar av denna storleksordning. Sättet att lösa problemet var i ett avseende typiskt för svensk politik - regeringen tillsatte tre erfarna män att leda förhandlingarna. **Förhandlingarna**, en vardera för de tre storstäderna, gavs några få men avgörande begränsningar som utgjorde förutsättningar för ett statligt engagemang. De skulle uppnå tre mål: förbättra regionens miljösituation, öka tillgängligheten och skapa bättre förutsättningar för regionens utveckling. De fick mindre än ett år på sig att genomföra uppdraget. Det klargjordes också att staten endast skulle stå för en del av slutnotan.

---

<sup>65</sup>Prop. 1990/91:90

<sup>66</sup>Falkemark, Gunnar och Peter Westdahl (1991). Att offra västkusten. Det politiska och rättsliga spelet kring Scanlink och motorvägsbygget i Bohuslän. Rabén och Sjögren, Stockholm.

<sup>67</sup>Demokratirådets rapport 1996, "Demokrati och ledarskap" - Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

Kommuner, landsting, företag och privatpersoner skulle genom avgifter bidra till finansieringen. Slutligen skulle förhandlingarna "samarbeta med berörda statliga myndigheter, kommunala organ, landsting och företag för att uppnå effektiva planerings- och organisationslösningar" (dir 1990.21, 107).<sup>68</sup>

Regeringen valde ut parterna selektivt för att undvika sådana som kunde förväntas ha starka uppfattningar, såsom miljöintressen, byalag, bilägare, fackföreningsrörelsen och arbetsgivarorganisationer. Storstadsförhandlingarna lade upp sitt arbete på ett liknande sätt. Förhandlingarna var effektiva och framgångsrika i det avseendet att de resulterade i överenskommelser baserade på de tre största partierna i storstadsområdena. Det skulle emellertid visa sig att det fortfarande återstod en lång väg fram till det praktiska genomförandet. Överenskommelsen i Stockholm som tillkom under Bengt Dennis ledning, var särskilt komplicerad och omstridd. Det s.k. demokratirådet inom Studieförbundet Näringsliv och Samhälle har tagit upp processen som ett referensfall och uttrycker tveksamhet om förhandlingarna kunde anses uppfylla kraven på medborgarstyrelse, rättstat och handlingskraft i en beslutprocess som i praktiken i hög grad påverkas av sektorsintressen, trots att hela idén med förhandlingarna var att se till helheten.

### 3.3 EU:s programverksamhet

Som medlem i EU deltar Sverige i EU:s programverksamhet och får möjlighet till stöd från EU:s strukturfonder. Syftet med fonderna är att öka den ekonomiska och sociala samhörigheten mellan medlemsländerna och undvika ett Europa med ökade skillnader mellan olika regioner. Konkret innebär detta åtgärder för att främja näringslivsutveckling, kompetensutveckling för att bekämpa arbetslöshet, infrastruktursatsningar etc. Medlen inom EU:s strukturfonder fördelas till ett antal mål vilka utformas för varje programperiod (den nuvarande programperioden avser 1995-1999). För närvarande finns det sju olika mål, varav några är geografiskt bundna och några är av generell karaktär.

Utformningen av program sker i s.k. utvecklingsplaner som utarbetas i partnerskap runt om i landet. Planerna innehåller prioriteringar, förväntade effekter och förslag till finansiering. Partnerskapen består av länsstyrelser, landsting, kommuner, arbetsmarknadens

---

<sup>68</sup>ibid s. 94

parter, intresseorganisationer, departement, representanter från kommissionen, etc.<sup>69</sup>

Efter det att utvecklingsplanerna har utarbetats, har den svenska regeringen och den Europeiska kommissionen förhandlat fram ett **samlat programdokument (SPD)** för vart och ett av strukturfondsmålen. En **övervakningskommitté** har tillsatts för varje mål och dess samlade programdokument. I övervakningskommittéerna sitter representanter från kommissionen, Europeiska investeringsbanken, medlemslandet och den berörda regionen. Övervakningskommittéerna skall ange riktlinjer för genomförandet av programmen och som de länsvisa beslutsgrupperna har att följa. Ansvaret för att administrera stöd och bidrag från EU:s budget har i Sverige ålagts de befintliga förvaltningsmyndigheterna som NUTEK, AMS, Gles-bygdsverket, Fiskeriverket och Jordbruksverket. Länsstyrelserna är också delaktiga i utformning, genomförande och uppföljning av EU:s program-verksamhet. Länsstyrelserna har också betydelsefulla samordnande uppgifter. Exempel på sådana är sekretariatsfunktionerna när det gäller att ta fram program för strukturfondernas målområden och för olika gemenskapsinitiativ. När programmen är utformade och antagna fungerar sekretariatsfunktionen som stöd till de **länsvisa beslutsgrupper** som inrättas för de olika målområdena. En beslutsgrupp har till uppgift att inom ramen för ett fastställt samlat programdokument (SPD) besluta om stöd från EU:s strukturfonder. Beslutsgruppen ska aktivt, genom egna initiativ och informationsspridning verka för att programdokumentets åtgärder genomförs och att de uppställda målen nås. Ledamöterna i beslutsgruppen utses av regeringen för en bestämd tid. Bland ledamöterna ska företrädare för kommuner, länsstyrelser, landsting och läns-arbetsnämnder vara representerade. Utöver dessa aktörer kan länsstyrelsen inrätta en eller flera samrådsgrupper med företrädare för berörda myndigheter, institutioner, regionala utvecklingsbolag, näringslivsorganisationer, arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer.

Beslutsgrupperna är statliga myndigheter då de har en instruktion med beslutanderätt om fördelning av stöd, men upplöses när målen i programmen är genomförda. Själva arbetet med att utforma program för de olika målområden sker informellt och löst, dvs det tecknas inga juridiskt bindande avtal mellan de inblandade parterna. En förutsättning för att det ska fungera så, är att alla parter har ett

---

<sup>69</sup>Den svenska organisationen av EU:s programverksamhet. Statskontoret rapport 1996:19, s. 16.

gemensamt intresse och att det kommer klara direktiv från behörig övervakningskommitté eller från EU-kommissionen via regeringskansliet.

Inom vissa målområden och gemenskapsinitiativ har andra **kommittéer på regional nivå** tillsatts. Dessa har en oklar roll då de inte har status av myndighet och inte har samma roll som beslutsgrupperna. Kommittéerna skall företräda arbetsmarknadens parter, näringsliv, kommuner med flera. Kommittéerna bistår länsarbetsnämnderna vid beslut om enskilda projekt.

Inom gemenskapsinitiativet LEADER (mål 5b - utveckling av landsbygd) finns det inga beslutsgrupper. Glesbyggsverket är programansvarig myndighet. Närings- och handelsdepartementet beslutar om och Glesbyggsverket bereder vilka som skall ingå i s.k. **Local Action-grupper (LAG)**. Dessa utarbetar planerna för verksamheten inom initiativet. Glesbyggsverket beslutar hur mycket pengar LAG skall få disponera utifrån den utarbetade planen. Inom ramen för de bestämmelser som gäller för gemenskapsinitiativ, kontrollerar och övervakar Glesbyggsverket planen.<sup>70</sup>

LAG-gruppens roll och status som organisation har varit föremål för diskussion i förhandlingar mellan Sverige och kommissionen. Den offentliga sektorn (stat, kommun, landsting och länsstyrelser) företräder endast en tredjedel av platserna i gruppen medan övriga representanter kommer från näringslivet och olika lokala grupperingar. Det som har varit ett problem är att LAG inte har status som myndigheter, men trots detta föreslås besluta om pengar till olika projekt. Företrädare för Glesbyggsverket anser inte detta vara ett problem, då EU:s kontroll över verksamheten är omfattande. Ett alternativ har varit att göra om LAG till statliga kommittéer eller låta de länsvisa beslutsgrupperna ta över, men risken är då enligt företrädare för Glesbyggsverket att gruppernas självständighet går förlorad.<sup>71</sup>

Efter förhandlingar mellan kommissionen och Sverige har man nu tagit beslutet att låta LAG-grupperna vara privaträttsliga subjekt. Det är inte bestämt ännu om det skall vara aktiebolagsformen eller föreningsformen. LAG-grupperna vilka är utsedda av regeringen, får lägga fram förslag för beslut om projektens inriktning och genomförande men är underställda de länsvisa beslutsgrupperna när det gäller projekt som skall finansieras via EU-medel. Det är endast

---

<sup>70</sup>ibid s. 23.

<sup>71</sup>Den svenska organisationen av EU:s programverksamhet. Statskontoret rapport 1996:19.



ordförande eller vice ordförande för beslutsgruppen som kan besluta om EU-finansierade projekt.

Gemenskapsinitiativet LEADER och LAG-grupperna innebär att en ny samarbetsform prövas för att möjliggöra privata aktörers medverkan. Tanken bakom LAG-grupper är att samarbetet ska bygga på frivillighet där varje aktör som medverkar får teckna ett avtal med LAG då den utgör en juridisk person. Den nya samarbetsformen innebär att LAG-gruppens självständiga roll kan behållas, samtidigt som den kan kontrolleras så att den följer de bestämmelser som träffas mellan kommissionen och Sverige vad gäller gemenskapsinitiativet.

### 3.4 EU-Programkontoret

Ett exempel på en organisation med ett tidsbegränsat uppdrag är **Delegationen för genomförande av vissa EU-program inom utbildning och kompetensutveckling** m.m. det som mer allmänt går under namnet **EU-programkontoret**. EU-programkontoret har en samordnande funktion för olika program och initiativ inom utbildnings- och kompetensutvecklingsområdet med särskild inriktning på kompetensutveckling i småföretag. Programkontoret skall fr.o.m. den 1 juli 1995 och längst t.o.m den 31 december 1999 fullgöra följande uppgifter:

- informera och ge råd
- dokumentera och analysera,
- följa upp, utvärdera, redovisa och sprida resultat,
- kontrollera användningen av EU-bidrag,
- handlägga projektansökningar och i förekommande fall besluta om projektbidrag,
- ha kontakt med Europeiska gemenskapernas kommission och institutioner i andra länder.<sup>72</sup>

Sverige bedriver sedan länge en aktiv arbetsmarknads- och näringspolitik. Utbildning och kompetensutveckling är centrala tema i båda. EU angriper samma problem som Sverige med bland annat olika *program*, dvs tidsbegränsade satsningar för att påskynda en positiv utveckling. Flera av programmen avser utbildning och kompetensutveckling. Programkontoret är ett försök att skapa både "en väg in" till de olika programmen och en effektiv koppling mellan svensk politik och EU-programmen. Verksamhetens förankring i

---

<sup>72</sup>SFS 1995:963 Förordning med instruktion för delegationen för genomförande av vissa EU-program inom utbildning och kompetensutveckling m.m.

svensk politik garanteras genom att styrelsen består av statssekreterare från fem departement.<sup>73</sup>

Utan programkontorets inrättande skulle aktuella program vara utspridda på flera myndigheter som AMS, NUTEK, Glesbyggdsverket och Högskoleverket och då hade det varit svårt att finna en naturlig värdmyndighet för den samordnande funktionen.<sup>74</sup>

#### 4 Sammanfattande kommentar

Mycket talar för att samverkansbehoven i statsförvaltningen ökar på grund av nya komplexa frågeställningar, minskade ekonomiska resurser och EU-medlemskapet. Den ökande specialiseringen inom olika organisationer leder också till att man många gånger måste samarbeta med andra för att lösa de alltmer komplicerade frågeställningar som samhällsutvecklingen genererar.<sup>75</sup>

Begreppet partnerskap har blivit vanligt förekommande, särskilt i regionala sammanhang då den tillåter en rad aktörer från olika sammanhang delta i en beslutsprocess. Det vanligaste är ändå lösa samverkansformer utan fastställda förpliktelser och en strikt ansvarsuppdelning.<sup>76</sup> Det är trots allt känsligt att samverka då det oftast handlar om att dela ansvar. Det kan lätt uppstå konkurrenssituationer och revirtänkande mellan de samverkande. Nätverksbygge mellan flera oberoende organisationer förutsätter ett ömsesidigt utbyte av erfarenheter och nytta. Därtill måste det finnas förtroende och respekt bland de som arbetar ihop för att nå ett mål. Nätverksbygget skiljer sig mellan den offentliga sektorn och den privata. I näringslivet bygger man nätverk för att man vill lägga delar av produktionen på andra företag för att minska sina egna kostnader och marknadsanpassa sig.<sup>77</sup> I den offentliga sektorn handlar nätverksbygge om att harmonisera intressen, lösa konflikter eller samordningsproblem. Rena produktionsnätverk är ovanliga i staten.

Olika typer av nätverkslösningar har både fördelar och nackdelar. En fördel ur demokratisynpunkt kan vara att flera intressen får möj-

<sup>73</sup>Svenska EU-programkontoret för utbildning och kompetensutveckling, informationsblad.

<sup>74</sup>Den svenska organisationen av EU:s programverksamhet. Statskontoret - 1996.

<sup>75</sup>Det regionala utvecklingskomplexet NUTEK R 1993:8.

<sup>76</sup>Regionalt program-och strategiarbete. NUTEK R 1994:65.

<sup>77</sup>Systemföretag - en ny företagsera. Regionplane- och trafikkontoret. Lst i Stockholms län. Rapport 1989:4.

lighet att medverka i beslut som berör dem. En nackdel med nätverkslösningar är att det är svårare att utkräva ansvar när en beslutsprocess är präglad av informella nätverk.<sup>78</sup> När beslutsprocesser är informella och organisationsstrukturer är organiska till sin natur kan det vara svårt för statsmakterna att styra dem. Frågan är *hur* styr man nätverksorganisationer och vad är syftet med dem? Enligt en studie av NUTEK om regionala utvecklingsprojekt sker regionalt utvecklingsarbete i samverkan mellan flera lokala och regionala aktörer för att främja regional utveckling. Utgångspunkten för studien har varit att man på NUTEK anser att alltmer av den regionala utvecklingen kommer att präglas av att olika organisationer arbetar ihop för att uppnå ett gemensamt mål (det som i allmänhet kallas för nätverksorganisationer).

Studien har visat att det finns ett beroendeförhållande mellan det som kallas för "det regionala utvecklingskomplexet" och "det ordinarie beslutssystem-et". Det regionala utvecklingskomplexet beskrivs som ett obestämt antal organisationer, på en geografiskt obestämd arena som driver projekt inom en mängd olika sakområden - ett tvärsektorielt system. Det ordinarie beslutssystemet är till sin karaktär ett starkt sektoriserat system. Alla organisationer som deltar i ett regionalt utvecklingsarbete påverkar och påverkas av de båda strukturerna. Projekt initieras i komplexet, utvecklas i det samma men övergår till beslutssystemet när beslut skall fattas om deras "förverkligande"; när t ex vägen skall projekteras, universitetet eller forskningsparken skall byggas osv.<sup>79</sup>

Det kan dock uppstå problem i relationerna mellan de båda strukturerna, framförallt i hur de är uppbyggda. Nätverksorganisationer byggs upp mellan olika organisationer, för att under en begränsad tid, med begränsade resurser, finna lösningar på ett problem. Vidare är nätverksorganisationer befriade från restriktioner i form av rutiner, normer och värderingar som förknippas med ett hierarkiskt organiserande. Det ordinarie beslutssystemet är hierarkiskt uppbyggt för att underlätta ett rutiniserat handlande som skall leda fram till klart definierade beslut. Sektorssynsättet inom systemet påverkar definitionen på problem och hur man hanterar dem.<sup>80</sup>

Skillnaderna mellan strukturerna kan utgöra ett problem när de skall samspela men "mötet" mellan olika organisationer leder många gånger till att deltagande aktörer måste ompröva normer, värdering-

---

<sup>78</sup>Föreläsning av Olof Petersson, professor i statsvetenskap, Uppsala Universitet.

<sup>79</sup>Det regionala utvecklingskomplexet NUTEK R 1993:8.

<sup>80</sup>ibid s. 44

ar och praxis som råder inom den egna organisationen. Samverkan kan många gånger leda till ett strategiskt lärande som på längre sikt kan innebära förändringar av processer och strukturer inom den egna organisationen.<sup>81</sup> De organisationer som sam-arbetar i nätverk får också större tyngd än de som är verksamma var och en för sig.<sup>82</sup>

Nätverksorganisationer och projektformen kan därmed ha flera fördelar i jämförelse med ett hierarkiskt beslutssystem men de bör ses som ett *komplement* till det ordinarie beslutssystemet.

---

<sup>81</sup>ibid s. 8

<sup>82</sup>Nätverk för ökad förändringskompetens - metodhandbok för förnyelsenätverk. Statens förnyelsefond/Sinova 1994. s. 10

**INTERVJUPERSONER**

**Gunnar Bengtsson** - *generaldirektör*, Kemikalieinspektionen.

**Cederlund Ann Christine** - *departementssekreterare*, Näringsdepartementet.

**Lennart Friberg** - *direktör*, Statens Naturvårdsverk.

**Peter Gorpe** - *planeringsdirektör*, Länsstyrelsen i Stockholms län.

**Ivan Nordqvist** - *näringslivsexpert*, Länsstyrelsen i Stockholms län.

**Bo Jangenäs** - *planeringsdirektör*, Arbetsmarknadsstyrelsen.

**Kenny Jonsson** - *direktör*, AmuGruppen AB.

**Gösta Oskarsson** - *utvecklingsledare*, NUTEK.

**Bo Paulsson** - *administrativ chef*, Högskolan i Växjö.

**Claes Sjöblom** - *länsråd*, Länsstyrelsen i Kronobergs län.

**Staffan Widlert** - *direktör*, Statens Institut för Kommunikationsanalys.

**Gunnar Österberg** - *kommittésekreterare*, Förvaltningspolitiska kommissionen.

**Eva Pettersson** - *glesbygdsråd*, Glesbygdsverket.

# Statliga bolag - en motivstudie

## Generell förvaltningspolitik och verksamhetsanpassad förvaltningsstruktur, bilaga 3

## SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

I denna studie undersöks vilka motiv som ursprungligen funnits för att organisera statlig verksamhet, som styrs utifrån politiska mål, i aktiebolagsform istället för myndighetsform. Därefter diskuteras och bedöms motivens giltighet.

Ett urval av bolag har gjorts. Karakteristiskt för bolagen är att deras verksamhet endera innefattar någon form av myndighetsutövning, har monopol på sin verksamhet eller finansieras via statsbudgeten. Detta är tre omständigheter som generellt brukar tala för en myndighetsorganisering.

De *framförda* motiv som undersökningen lett fram till är av skilda slag och följer inget logiskt mönster. Som exempel på sådana motiv för aktiebolagsformen kan följande nämnas:

- Möjliggör delat ägande med andra intressenter
- Är lämplig för affärsverksamhet
- Leder till större handlingsfrihet
- Ger en klarare ansvarsfördelning
- Är vanligast inom verksamhetsområdet
- Är internationellt känd och accepterad
- Aktiebolagsformen har fungerat väl tidigare

Då det kan föreligga en viss spännvidd mellan framförda motiv och faktiska intentioner bakom besluten, har studien även formulerat *tänkbara* motiv som kan ha legat bakom. Exempel på sådana motiv för valet av aktiebolagsformen är:

- Symboliskt - skapa en framtoning av affärsmässighet och självständighet
- Kunna ta emot bidrag från näringslivet
- Klarare redovisning
- Hänsyn till fackliga intressen.
- Erhålla en mer renodlad juridisk figur
- Leder till större finansiell frihet

Dessa motiv är endast tänkbara och kan inte, med hjälp av denna studie, empiriskt beläggas.

Bedömningen av de framförda motivens giltighet är att vissa motiv förlorat en del av sin giltighet p.g.a. myndighetsformens utveckling under senare år som inneburit att skillnaderna mellan myndighetsformen och aktiebolagsformen i vissa avseenden blivit mindre. Vissa

motiv har bedömts som ogiltiga då de, enligt vår mening, är för svaga för att överhuvudtaget kunna motivera en bolagsbildning. Andra motiv som framförts kan endast anses vara hållbara om de utgör ett motiv i en serie av andra separata motiv för aktiebolagsformen. Motiven är således giltiga, men inte tillräckliga för att de själva ska kunna motivera en aktiebolagsorganisering av en statlig verksamhet i dagens läge.

Den samlade bilden är att motiven som framförts är relativt svaga. En precisering av motiven eller en ordentlig analys av olika verksamhetsformer har sällan gjorts. Det bör dock påpekas att bedömningen att motiven överlag varit svaga, inte implicerar att aktiebolagsformen inte är lämplig för den specifika verksamheten. De motiv som formulerats som tänkbara kan tillsammans med de framförda motiven mycket väl tala för aktiebolagsformen. För att en ”myndifiering” av bolagen ska kunna motiveras torde det inte räcka med att åberopa de ursprungliga motivens ogiltighet, utan det behövs då argument för att myndighetsformen skulle vara bättre. Ett intryck som undersökningen ger är att det finns en viss inkonsekvens i motiven för när det är lämpligt att ha statlig verksamhet i aktiebolagsform. De studerade bolagens verksamheter uppfyller inte de kriterier som finns för när det är lämpligt att bolagisera statlig verksamhet<sup>83</sup>. Bolagen anses ändå fungera bra som *just aktiebolag* trots att de styrs utifrån politiska mål, endera har monopol på sin verksamhet, innefattar myndighetsutövning eller finansieras via statsbudgeten. Samtidigt anses inte en ren produktionsverksamhet, som t ex Vägverkets produktionsdivision, lämplig att organiseras som ett statligt aktiebolag.

Denna iakttagelse ger onekligen en bild av brist på följdriktighet beträffande när det är lämpligt att ha statliga bolag och när det inte är det.

Utifrån detta kan det inför framtiden finnas anledning att antingen ha en mer restriktiv hållning vad gäller bolagsbildningar av sådan typ av verksamhet vi här har studerat eller se över de kriterier som finns för när det är lämpligt att organisera statlig verksamhet i aktiebolagsform.

---

<sup>83</sup> Riksdagen fastställde i enlighet med regeringens proposition, 1992/93:100, bil 1, följande kriterier för när det är lämpligt att bolagisera statlig affärsverksamhet: Verksamheten bör vara av betydande omfattning, drivas under fungerande konkurrensvillkor, ej styrs utifrån politiska uppgifter eller mål, ej innefatta myndighetsutövning samt ha kommersiella förutsättningar och inte vara beroende av anslagsmedel.



## 1 INLEDNING

### Bakgrund

Under 1990-talet har statsmakterna haft uttalade ambitioner att renodla förvaltningsmyndigheternas uppgifter, roller och finansiering, för att på så sätt åstadkomma en effektivare förvaltning. Konkurrensutsatt affärsverksamhet bör bedrivas i aktiebolagsform, och övrig statlig verksamhet bör bedrivas i myndighetsform. Vid en genomgång av den statliga bolagssektorn upptäcker man att det bland dessa finns ett antal bolag vars verksamhet inte kan benämnas som "konkurrensutsatt affärsverksamhet". Dessa bolag styrs utifrån klara politiska mål och har ofta monopol på sin verksamhet. Vissa bolag karakteriseras dessutom av att deras verksamhet innefattar någon form av myndighetsutövning eller finansieras via statsbudgeten. Dessa omständigheter brukar generellt tala för en myndighetsorganisering.

Frågan är vilka motiv man från statsmakternas sida haft för att bedriva dessa verksamheter som aktiebolag istället för myndighet, och huruvida motiven fortfarande är giltiga?

### Syfte och metod

Studiens syfte är att för ett urval av statliga bolag, som styrs av politiska mål, undersöka vilka motiv som ursprungligen legat till grund för att ha verksamheten organiserad i aktiebolagsform istället för myndighetsform, samt diskutera- och bedöma huruvida motiven fortfarande kan anses vara giltiga.

Det är i första hand *framförda* motiv inför beslutet vi fokuserar på. Då det i vissa fall saknas sådana uttalade motiv, samt då det kan finnas skillnader mellan framförda motiv och faktiska intentioner, formuleras även *tänkbara* motiv som kan ha legat till grund för beslutet.

Som underlag för studien har vi tagit del av propositioner och offentliga utredningar. Vi har även haft kontakt med departement som ansvarar för respektive bolag.

### Kategorisering och urval av bolag

Med utgångspunkt i den bolagsindelning som görs i regeringens proposition "Aktiv förvaltning av statens företagsägande" (1995/96:141), kan man något förenklat dela in de av staten (helt eller delvis) ägda bolagen i följande två kategorier.

- Bolag vars verksamhet styrs av särskilda sektorpolitiska motiv och mål, som ofta antingen har monopol på sin verksamhet eller agerar under begränsad konkurrens
- Bolag med affärsmässig verksamhet som agerar på en konkurrensutsatt marknad

Studien behandlar ett urval (sju stycken) av de bolag som hör till den första kategorin. För dessa bolag finns det emellertid exempel, Apoteksbolaget och Teracom, där viss del av bolagets verksamhet bör räknas till den andra kategorin.

Ett urval av bolag har gjorts därför att omfattningen på de bolag som kan placeras i den första kategorin åtminstone uppgår till det dubbla av antalet utvalda.

Motivet för detta urval är att flertalet av bolagens verksamheter representerar olika verksamhetstyper, som styrs utifrån olika sektorpolitiska mål, dvs politiska mål som är specifika för en viss sektor. Flertalet av bolagens verksamheter kan även klassificeras efter olika välfärdsteoretiska motiv för att de ska vara ett offentligt åtagande. Utgångspunkt för den klassificeringen är departementspromemorian "Motiv för offentliga åtaganden" (Ds 1994:53).

Följande bolag har valts:

- TERACOM Svensk Rundradio AB
- ALMI Företagspartner AB
- Kungliga Teatern AB (Operan)
- Systembolaget AB, Apoteksbolaget AB
- AB Göta Kanalbolag
- AB Svensk Bilprovning

## 2 GENOMGÅNG AV BOLAGENS MOTIV

Detta avsnitt gör för varje bolag en kortfattad genomgång av verksamheten, politiskt mål för verksamheten samt tänkbara motiv för ett offentligt åtagande. Därefter redovisas de ursprungliga motiv vi funnit för att ha verksamheten organiserad i aktiebolagsform.

### TERACOM Svensk Rundradio AB

#### *Verksamhet och bakgrund*

Rundradionätet anses vara en del av samhällets grundläggande infrastruktur. Huvuduppgiften för rundradionätet är utsändning av radio- och televisionsprogram till allmänheten. Vidare används nätet för överföring- och insamling av program mellan olika permanenta och tillfälliga produktionsplatser. Bolaget har även annan verksamhet, som försäljning av konsulttjänster, tillverkning och försäljning av radiomekaniska detaljer m.m. Verksamheten är avgiftsfinansierad.

Riksdagen beslutade i enlighet med proposition 1991/92:140, "Om den avgiftsfinansierade TV-verksamheten 1993-1996 m.m.", att verksamheten med programutsändning och programinsamling för Sveriges Radio-företagen och TV4 skulle avskiljas från Televerket och ombildas till ett av staten ägt aktiebolag. Bakgrunden var planerna på att bolagisera Televerket.

#### *Sektorpolitiskt mål & motiv för ett offentligt åtagande*

Säkerställa produktion av infrastrukturella tjänster. Denna verksamhet är inget formellt monopol, men kan sägas vara ett exempel på ett naturligt monopol<sup>84</sup>, vilket kan motivera det offentliga åtagandet.

#### *Framförda motiv för aktiebolagsformen*

I betänkandet "Ett nytt bolag för rundradiosändningar" (SOU 1992:10) utreddes lämplig associationsform för verksamheten. Två motiv som angavs för aktiebolagsformen var att den är internationellt känd och accepterad och den vanligaste inom radio- och kommunikationsområdet.

<sup>84</sup> Det finns stordriftsfördelar i produktionen, vilket innebär att produktionskostnaden per enhet är avtagande i ett stort efterfrågeintervall.

Ytterligare motiv som framfördes var att aktiebolagsformen är en modernt utvecklad företagsform som ansågs passa bra för verksamheten. Då verksamheten inte skulle innebära myndighetsutövning och till viss del skulle vara konkurrensutsatt, ansågs myndighetsformen inte vara en lämplig associationsform. Liknande motiv framfördes även i propositionen (prop 1991/92:140), där associationsformen även motiverades med att Teracoms verksamhet är rörelse-drivande.

## **ALMI Företagspartner AB**

### *Verksamhet och bakgrund*

ALMI ska verka för företagsutveckling bland små och medelstora företag genom rådgivning, finansiering och information. Verksamheten kan betraktas som myndighetsutövning eftersom finansiering kan anta karaktären av viss förmån. Verksamheten är finansierad via statsbudgeten.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition 1993/94:40, "Småföretagsutveckling" att ombilda de 24 regionala utvecklingsfonderna från stiftelse till regionala aktiebolag, genom vilket koncernen ALMI bildades. Koncernen ALMI består av ett moderbolag som är helägt av staten och 23 av staten majoritetsägda regionala dotterbolag, i vilka ett eller flera landsting är minoritetsägare (Regeringens skrivelse 1995/96:20).

### *Sektorpolitiskt mål & motiv för ett offentligt åtagande*

Verksamhetens mål är tvärsektorielt: utjämna skillnader mellan regioner (fördelningspolitik) och minska arbetslösheten (stabiliseringspolitik). Dessa mål kan även motivera det offentliga åtagandet.

### *Framförda motiv för aktiebolagsformen*

Enligt näringsdepartementet var ett motiv för aktiebolagsformen att den skulle möjliggöra för staten att dela sitt ägande med kommuner, landsting och näringsliv, vilket kräver en privaträttslig associationsform. I praktiken kom dock endast landstinget att bli delägare. I propositionen (prop 1993/94:40) som föregick beslutet angav man att man genom bolagsbildandet skulle kunna uppnå en effektiv verksamhet med ett förstärkt inflytande från näringslivet. Ytterligare ett motiv för aktiebolagsformen framför myndighetsformen var, enligt samtal med näringsdepartementet, den i viss mån ökade flexibiliteten som den ansågs kunna erbjuda.

## Kungliga Teatern AB (Operan)

### *Verksamhet och bakgrund*

Operan bedriver teaterverksamhet som omfattar musikdramatiska verk och dans. Verksamheten finansieras till cirka 90% via statsbudgeten. Operan inrättades 1773 av Gustav III och finansierades fram till 1881 av kungen, varefter den överfördes från hovförvaltningen till staten. Efter det bedrevs Operan på entreprenad i privat regi ett par år. År 1889 bildades aktiebolaget Kungliga teatern AB. Aktiebolaget drevs av privata ägare t.o.m. 1 juli 1975. I "Kungl. Maj:ts proposition nr 28 år 1974" föreslogs att verksamheten vid Operan skulle föras över till ett nytt statligt aktiebolag, vilket också blev riksdagens beslut.

### *Sektorpolitiskt mål & motiv för ett offentligt åtagande*

Målet med verksamheten är att ansvara för tillhandahållandet av en klassisk repertoar samt konstnärlig förnyelse. Existensen av en viss kulturverksamhet samt möjligheten att delta i en kulturverksamhet i framtiden kan till viss del betraktas som en kollektiv nytthet<sup>85</sup>.

Existensen av en kulturverksamhet kan dels ha ett värde i sig, i termer av tillgången nu och i framtiden på kultur av hög kvalitet samt ett bevarande av konstnärlig tradition och kulturarv, dels ett instrumentellt värde i termer av effekter på t ex sysselsättning och kreativitet<sup>86</sup>.

Om individers värderingar av denna kollektiva nytthet är stor kan det finnas motiv för att låta det vara ett offentligt åtagande.

Det ska dock observeras att det kan föreligga vissa problem när man ska mäta dels effekterna, dels värderingarna.

Det kan även finnas vissa omfördelningsmotiv<sup>87</sup> som kan motivera ett offentligt åtagande.

---

<sup>85</sup> En kollektiv nytthet kännetecknas av två egenskaper, icke rivalitet och öppenhet. Den första egenskapen innebär att en individs konsumtion av varan inte minskar tillgängligheten för andra. Med öppenhet avses att det inte är möjligt att utestänga de som inte betalar för varan. En "ren" kollektiv nytthet kännetecknas av att båda kriterierna är uppfyllda. Det är emellertid icke-rivalitet som är det viktiga kriteriet.

<sup>86</sup> För liknande resonemang se betänkandet "Varför kulturstöd - ekonomisk teori och svensk verklighet" (Ds 1994:16)

<sup>87</sup> Sedan 1974-års nya kulturpolitik skulle omfördelningpolitiken även gå via kulturen.

### *Framförda motiv för aktiebolagsformen*

I ett betänkande av Kulturrådet, "Ny kulturpolitik" (SOU 1972:66), ansågs myndighetsformen var olämplig för verksamheter med produktionsprocess av typ teaterproduktion, samt att myndighetsformen skulle innebära svårigheter med att ordna ansvarsfrågor så att beslut om t ex repertoar inte skulle bli föremål för myndighetsbeslut. Dessutom ansågs aktiebolagsformen kunna skapa goda möjligheter till snabb och smidig anpassning till skiftande situationer som kan uppkomma i ekonomisk verksamhet. I utredningen "Operans verksamhet och organisation" (Ds 1973:6) angavs att Operan på grund av dess ekonomiska verksamhet med företagskaraktär lämpade sig bäst att organiseras som aktiebolag, som en "non profit cooperation".

Enligt kulturdepartementet har aktiebolagsformen, trots att den inte har skapats för att uppfylla konstnärliga mål, ansetts fungera bäst i praktiken för konstnärlig produktion rent förvaltningsmässigt, genom aktiebolagsformens klara regler om ansvarsfördelning, där ledningen själv ansvarar för t ex repertoar och rollbesättningsfrågor.

### **Apoteksbolaget AB, Systembolaget AB**

#### *Verksamhet och bakgrund*

Apoteksbolaget distribuerar läkemedel i såväl öppen som sluten vård. Huvuduppgiften för bolaget är att tillhandahålla läkemedel till enhetliga priser till allmänheten. Systembolaget säljer alkoholhaltiga drycker till fastställda priser. Verksamheterna har till viss del karaktär av myndighetsutövning, då man kan säga att apoteken och systembolagen utövar befogenheten att för enskilda bestämma om deras rätt till köp av alkohol samt receptbelagda läkemedel. Verksamheterna är avgiftsfinansierade.

I enlighet med "Kungl. Maj:ts proposition nr 74 år 1970" beslutade riksdagen att bilda ett aktiebolag genom inlösandet av de tidigare fristående apoteken. Staten kom att äga 2/3 av aktierna och Apotekarsocieteten resten. Senare såldes Apotekarsocietetens aktier till Apoteksbolagets pensionsstiftelse. Nu finns förslag på att bolaget ska bli helägt av staten (prop 1995/96:141).

Det nuvarande Systembolaget bildades 1955, genom ihopslagning av de dåvarande systembolagen till ett riksbolag. Samtidigt avskaffades motboken (Kungl. Maj:ts proposition nr 24 år 1955).

#### *Sektorpolitiskt mål & motiv för ett offentligt åtagande*

Statens mål med verksamheten är att ha kontroll över hälsofarliga och potentiellt skadliga varor. Både Apoteksbolaget och Systembolaget har ett formellt monopol på sin verksamhet, vars grund kan hänföras till att individer saknar korrekt information om t ex de potentiella riskerna med läkemedel respektive alkohol. Ett motiv för att ha Apoteksbolaget i ett offentligt åtagande kan vara att staten subventionerar läkemedel, och därför vill ha kontroll över utbudet.

#### *Framförda motiv för aktiebolagsformen*

Varken i propositionerna eller utredningarna som föregick besluten återfinns några uttalade motiv för aktiebolagsformen.

Beträffande Apoteksbolaget, så tycks det, enligt socialdepartementet, som om den utredare som skrev betänkandet som låg bakom beslutet, styrde mot aktiebolagsformen. Det verkar ha varit en form av dolt antagande i utredningen och olika verksamhetsformer kom aldrig att analyseras.

### **AB Göta Kanalbolag**

#### *Verksamhet och bakgrund*

Verksamheten innefattar drift av kanalen samt viss fastighetsförvaltning. Bolaget bildades 1810, innan det fanns svensk aktiebolagsrättslig lagstiftning och betecknades därför som ett blandat offentligt och privaträttsligt rättssubjekt. Fram till 1978 var bolaget i privat ägo, varefter staten köpte bolaget. 1984 ålades dåvarande Domänverket att ta över förvaltningen av bolaget. I och med bolagiseringen av Domänverket 1992, överfördes Göta Kanalbolag till näringsdepartementet. Bolagets verksamhet har svag lönsamhet men kompenseras till viss del av förvaltningsverksamhet. Verksamheten är även till viss del finansierad via statsbudgeten.

#### *Sektorpolitiskt mål & motiv för ett offentligt åtagande*

Statens mål med verksamheten är bl.a. att bevara och utveckla ett kulturhistoriskt värde samt främja turismen. Ett motiv för offentligt åtagande kan baseras på att Göta Kanal p.g.a. dess karaktär som en kollektiv vara, annars inte skulle tillhandahållas.

### *Framförda motiv för aktiebolagsformen*

I regeringens propositionen ”om statligt övertagande av Göta kanalbolag m.m.” (1977/78:119) motiveras ett bibehållande av verksamhetsformen med att den fungerat väl tidigare, att Göta Kanalbolag som institution har ett stort historiskt värde och har vunnit förankring hos allmänheten. Aktiebolagsformen ansågs även vara bäst för att ta till vara de många skilda intressen som är knutna till kanalen.

### **AB Svensk Bilprovning**

#### *Verksamhet och bakgrund*

Svensk Bilprovning utvecklar, marknadsför och producerar fordonsrelaterade kontroller. Svensk Bilprovning har hittills haft monopol på sin verksamhet. Nu finns ett riksdagsbeslut om att öppna upp marknaden för fristående ackrediterade besiktningsföretag. Bolagets verksamhet har karaktär av myndighetsutövning. Verksamheten drivs på självkostnadsbasis och finansieras med fastställda avgifter. Enligt bolagsordningen har verksamheten inte som syfte att gå med vinst.

1963 beslutade riksdagen, i enlighet med ”Kungl. Maj:ts Proposition nr 91 år 1963”, att bilda AB Svensk Bilprovning.

#### *Sektorpolitiskt mål & motiv för ett offentligt åtagande*

Statens syfte med verksamheten är att ha kontroll över officiell provningsverksamhet, i syfte att främja en förbättrad fordonsstandard. Ett motiv för det offentliga åtagandet kan hänföras till att staten genom kontroll kan reducera negativa externa effekter<sup>88</sup>, i form av ökade trafikolyckor och miljöförstöring. Ökad trafiksäkerhet och en bra miljö kan ses som kollektiva nyttigheter.

#### *Motiv för aktiebolagsformen*

I propositionen angavs som skäl för aktiebolagsformen att verksamhetstypen hade likheter med statlig och kommunal företagsverksamhet, vars mål är att genom rationell och effektiv drift tillhandahålla allmänheten service till lägsta möjliga kostnad. Aktie-

---

<sup>88</sup> En negativ extern effekt är en sådan kostnad av konsumtion eller produktion på andras konsumtion eller produktion och som den förorsakade personen inte tar hänsyn till. Då en värdering av denna kostnad inte kommer att uttryckas genom prisbildningen på marknaden kan det finnas skäl för ett offentligt ingripande.



bolagsformen ansågs vara lämplig för att åstadkomma en rationell och ekonomisk drift av verksamheten, samt möjliggöra en smidig anpassning av kapaciteten till de växlande behoven av arbetskraft. Man ville dessutom dela ägandet med andra intressenter inom branschen, för att på så sätt tillgodogöra sig viktig fackkunskap och erfarenhet.

### Sammanställning av motiv

Sammanfattningsvis har nedanstående motiv återfunnits i förarbeten till något eller några av de studerade bolagen. Likartade motiv har grupperats tillsammans.

- Delat ägande med andra intressenter
- Lämplig för affärsverksamhet
- Verksamhet utan myndighetsutövning
- Delvis konkurrensutsatt verksamhet
- Större handlingsfrihet
- Klarare ansvarsfördelning
- Bättre form för att ta tillvara skilda intressen kring verksamheten
- Vanligast inom verksamhetsområdet
- Internationellt känd och accepterad
- Aktiebolagsformen har fungerat väl tidigare
- Bolaget har ett institutionellt värde och är väletablerat hos allmänheten

### 3 MOTIVDISKUSSION

Mot bakgrund av myndighetsformens utveckling under senare år samt det faktum att flertalet av de studerade bolagen tillkom för flera decennier sedan har vi ansett det intressant att diskutera- och bedöma motivens giltighet.

Detta avsnitt diskuterar de *framförda* motiven, samt gör en systematisk bedömning av dess giltighet idag, dels på en generell nivå, dels i relation till de bolag som motiven använts för. Bedömningen grundar sig på en hypotetisk situation där staten idag ska bestämma verksamhetsform för en statlig verksamhet, som staten antingen startar eller övertar från marknaden.

Avsnittet kompletteras sedan med en genomgång av *tänkbara* motiv som kan ha legat bakom valet av associationsform, både på ett generellt plan, och där så är relevant, i relation till de bolag som studerats. Det ska påpekas att dessa motiv endast är hypotetiska och kan inte empiriskt beläggas genom denna studie.

#### Framförda motiv

##### *Delat ägande med andra intressenter*

Det är inte möjligt för staten att genom en myndighet dela sitt ägande. Om staten vill dela sitt ägande med en eller flera intressenter krävs en privaträttslig associationsform. Motivet är således fortfarande giltigt. Man kan dock alltid fråga sig vad det finns för motiv för att staten ska dela sitt ägande i det specifika fallet.

Detta motiv låg bakom valet av aktiebolagsformen för ALMI, samt utgjorde ett av de motiv som angavs för organiseringen av Svensk Bilprovning som bolag. Beträffande Svensk Bilprovning ville man genom att dela ägande med bilorganisationer ta tillvara viktig fackkunskap och erfarenheter av branschen. Motivet kan även ha legat till grund för organiseringen av Apoteksbolaget som bolag, då staten delar sitt ägande med en annan intressent.

##### *Lämplig för affärsverksamhet*

Aktiebolagsformen har tillkommit i syfte att vara en lämplig form för affärsverksamhet, dvs sådan verksamhet som är efterfrågestyrd och avgiftsfinansierad. Detta motiv är således fortfarande giltigt. Det kan emellertid inte anses vara ett tillräckligt motiv för att ha en statlig verksamhet i aktiebolagsform. För att statlig affärsverksamhet ska anses lämplig att ha i aktiebolagsform bör bl.a. en fungerande konkurrens finnas på verksamhetens marknad.

Motivet framfördes för Teracom och Operan. Teracom kan enligt definitionen ovan betraktas som affärsverksamhet. Det kan dock inte Operan, då den inte är avgiftsfinansierad, utan till största del finansieras via statsbudgeten. Motivet kan således anses vara ett giltigt (dock inte tillräckligt) motiv för Teracom, men inte för Operan.

Det är möjligt att detta motiv även kan ha legat till grund för valet av aktiebolagsformen för Systembolaget och Apoteksbolaget, då deras verksamheter kan betraktas som affärsverksamheter.

#### *Verksamhet utan myndighetsutövning*

Har en verksamhet karaktären av myndighetsutövning så talar det generellt för att verksamheten bör organiseras i myndighetsform (kan dock med lagstöd överlämnas till privaträttsligt organ), men myndighetsutövning är inte det enda som kan motivera organisering i myndighetsform. Andra skäl för myndighetsformen är bl.a. om det saknas fungerande konkurrens inom verksamhetsområdet eller om verksamheten styrs utifrån klara politiska mål.

Detta motiv framfördes för att Teracom inte borde organiseras i myndighetsform. Vår bedömning är att det är ett giltigt motiv, dock ej tillräckligt.

#### *Delvis konkurrensutsatt verksamhet*

Om en statlig affärsverksamhet är konkurrensutsatt bör man pröva ifall aktiebolagsformen kan användas för den verksamheten. Är verksamheten delvis konkurrensutsatt bör möjligheten att avskilja den konkurrensutsatta verksamheten och organisera den som bolag och övrig verksamhet i myndighetsform, övervägas.

Som ett motiv för Teracom angavs att verksamheten delvis var konkurrensutsatt. Detta motiv är emellertid, enligt vår mening, svagt om den huvudsakliga verksamheten, som i Teracoms fall, är icke-konkurrensutsatt. Huruvida den alternativa lösningen, att avskilja den konkurrensutsatta verksamheten, hade kunnat tillämpas på Teracom är dock osäkert.

#### *Större handlingsfrihet*

Genom myndighetsformens utveckling, från detaljstyrning till mål- och resultatstyrning, har myndigheter numera stor handlingsfrihet inom ramen för sina uppdrag. I betänkandet "Former för statlig verksamhet" (SOU 1994:147) framkommer att myndighetens ledning själv i stor utsträckning kan bestämma över bl.a. myndighetens organisation och personalpolitik. Vidare menar utredarna att myndighetsformen har fördelar genom dess flexibilitet så till vida att

regeringen enkelt kan ändra i en myndighets uppdrag genom en förordning om ändring i myndighetens instruktion, besluta om ny organisation och ledning av myndigheten samt utan lång tidsutdräkt genomföra beslut om nedläggning- eller sammanslagning av myndigheter.

RRV menar i sin rapport "Bolagisering, privatisering eller fortsatt myndighetsdrift?" (1994:7) att skillnaden i flexibilitet mellan bolag och myndighet är att ett aktiebolag har större frihet att fatta långsiktiga beslut om verksamhetsinriktning och strategier. Även beslutsfattandet torde kunna ske snabbare i aktiebolag då ledningen inte behöver förankra sina strategiska beslut hos regeringen. Vissa beslut måste emellertid förankras hos styrelsen. Myndigheters långsiktiga förslag till strategi ska alltid behandlas av regering och riksdag för beslut i budgetprocessen.

Om staten är ensam ägare har den emellertid alltid möjlighet att begränsa den frihet som aktiebolagsformen generellt ger genom reglering i bolagsordningen eller genom särskilda avtal med bolaget. Denna möjlighet kan dock begränsas om bolaget, som t.ex. för ALMI, Apoteksbolaget och Svensk Bilprovning, endast är delägt av staten.

Bedömningen är att detta motiv fortfarande har viss giltighet. Giltighetsgraden har dock försvagats under senare år.

Bolagsbildningar som motiverats med vissa av handlingsfrihetsaspekterna är ALMI och Operan. Detta motiv kan emellertid tänkas ligga bakom samtliga bolagsbildningar, då det på den tiden då bolagen bildades var stora skillnader mellan myndighets- och aktiebolagsformen.

Ett motiv som framfördes för Svensk Bilprovning, som kan läggas till handlingsfrihetskategorin, är att aktiebolagsformen ger större frihet beträffande möjligheten att kunna anställa personal med kort varsel samt till säsongarbete. Detta motiv torde inte vara ett giltigt motiv idag, då myndigheter i stort har lika stora friheter i personalpolitiskt hänseende som bolag.

#### *Klarare ansvarsfördelning*

I ett aktiebolag finns en klar uppdelning av ansvar och befogenheter mellan ägare och ledning. Ägare utövar inflytande på bolagsstämman genom att ange verksamhetens inriktning, ställa kapital till förfogande samt till- och avsätta styrelsen. Ledningen, som utses av styrelsen, har ett självständigt ansvar för den löpande förvaltningen enligt de instruktioner som styrelsen lämnar. Ägarna är enligt aktiebolagslagen förhindrade att ingripa i verksamhetens de-

taljer. Ledningen är också ansvarig för ekonomin, och tillsammans med styrelsen skadeståndsansvarig vid uppsåtligt tillfogande av skada för bolaget.

Valet av aktiebolagsformen kan dessutom vara ett sätt att markera för ledningen att verksamheten ska stå på egna ben. Detta är då endast gällande för sådan verksamhet som är självkostnadsbärande. Om staten är ensam ägare av bolaget finns dock alltid möjligheten att göra sådana restriktioner i bolagsordningen som begränsar ledningens befogenheter. Är staten endast delägare är det dock inte alltid säkert att detta kan göras utan problem.

Bedömningen är att detta motiv fortfarande kan anses vara giltigt, dock ej tillräckligt.

För kulturinstitutioner som Operan, Dramaten och Sveriges Television har denna klara ansvarsfördelning ansetts mycket viktig för att garantera en konstnärlig eller journalistisk självständighet gentemot de politiska makthavarna. Beträffande Operan är dess verksamhet till 90% finansierad av statliga medel. Huruvida en sådan verksamhet bör åberopa sitt behov av självständighet, när den ekonomiskt sett inte är det, som motiv för aktiebolagsformen kan, enligt vår mening, alltid ifrågasättas.

*Bättre form för att ta tillvara skilda intressen kring verksamheten*

Detta motiv angavs för Göta Kanalbolag. Med tanke på de skiftande intressen (turism, kulturhistoria, skogsnäring och sjöfart) som var knutna till kanaldriften ansågs aktiebolagsformen vara den form som på bästa sätt kunde ta tillvara dessa intressen. Detta motiv kan baseras på att det är lättare att samverka med andra genom aktiebolagsformen. Motivets giltighet kan dock, enligt vår mening, ifrågasättas, då en samverkan med andra likväl borde kunna åstadkommas genom myndighetsformen.

*Vanligast inom verksamhetsområdet*

Att aktiebolagsformen används generellt inom ett verksamhetsområde implicerar inte att den formen är den mest ändamålsenliga för den specifika verksamheten. Detta motiv kan, enligt vår mening, inte anses giltigt.

Inom media och kulturområdet har man överlag använt sig av privaträttsliga former, ofta bolag. Motivet angavs för att organisera Teracom i bolag. Vi anser emellertid att det med tanke på verksamhetens art torde vara mer relevant att dra en parallell till andra infrastrukturverksamheter, som t ex Banverket och Svenska Kraftnät, och se på hur de organiserats. Båda dessa drivs i myndighetsform,

det senare som affärsverk. Vad gäller Svenska kraftnät valde man att skilja affärsverksamhet (Vattenfall) och nätverksamhet från varandra.

#### *Internationellt känd och accepterad*

Aktiebolagsformen är en internationellt känd och etablerad form, medan myndighetsformen är olika konstituerad i olika länder, vilket generellt skulle kunna tala för aktiebolagsformen om man önskar ett samarbete med företag utomlands. Detta motiv kan dock ifrågasättas, då ett internationellt samarbete borde kunna komma till stånd oavsett om den ena parten är myndighet eller aktiebolag. Motivet angavs för Teracom.

#### *Aktiebolagsformen har fungerat väl tidigare*

Detta motiv kan vara gällande i de fall då staten övertar ett redan existerande bolag (t ex Apoteksbolaget, Operan, Göta Kanalbolag). Har aktiebolagsformen fungerat bra kan man tycka att det inte finns någon anledning att pröva någon annan verksamhetsform. Vad gäller Göta Kanalbolag, framfördes detta motiv i propositionen inför beslutet. Beträffande övriga bolag som nämns ovan, har inte det motivet framförts, men kan vara ett tänkbart motiv. Vår bedömning är att motivet är giltigt, dock inte tillräckligt.

#### *Bolaget har ett institutionellt värde och är väletablerat hos allmänheten*

Bolaget som sådant kan ha institutionaliserats och tillskapats en identitet starkt sammankopplad med bolagsformen och fått förankring hos allmänheten, vilken då skulle kunna försvinna i samband med en ombildning till myndighet. Detta motiv framfördes i samband med statens övertagande av Göta Kanalbolag. Kan även utgöra ett tänkbart motiv för t ex Operan. Detta motivs giltighet kan dock, enligt vår mening, ifrågasättas.

### **Tänkbara motiv**

#### *Högre grad av finansiell frihet*

I jämförelse med en myndighet kan ett aktiebolag fortfarande sägas ha en högre grad av finansiell frihet, då bolaget kan utnyttja den fria kapitalmarknaden och balansera över- och underskott mellan olika verksamhetsår. Myndigheter får endast balansera ett ackumulerat överskott motsvarande 10% av omsättningen till nästa verksamhetsår (om överskottet är större beslutar regeringen om hur hela över-

skottet ska disponeras), och är hänvisade till att låna i Riksgäldskontoret (RRV 1994:7).

#### *Juridiska skäl*

Genom att välja aktiebolagsformen för en statlig verksamhet kan staten erhålla en mer renodlad juridisk figur. Om verksamheten ifråga kommer att ingå avtal med andra statliga aktörer som bedrivs i myndighetsform, kan det tala för att organisera verksamheten i aktiebolagsform. Detta med anledning av de juridiska problem som kan uppkomma om parterna skulle råka i tvist med varandra. Eftersom statliga myndigheter inte utgör självständiga juridiska personer står inte de sedvanliga tvistlösningsmekanismerna till förfogande.

#### *Slippa myndighetsformens regler om offentlighet, rätten till överklagande*

Detta motiv uppmärksammas bl.a. i betänkandet "Teaterns kostnadsutveckling 1975–1990" (SOU 1991:71) Ett motiv mot myndighetsformen som här redovisas är risken, med anledning av myndigheters regler om offentlighet, överklaganden m.m., att t ex en kompositör eller författare, vars verk refuseras, kan komma att överklaga till regeringen och begära detaljerade beslutsmotiveringar och kunna anmärka på beslutsformer etc.

I detta betänkande framförs även att det torde vara önskvärt att slippa offentlighetsprincipen, så att den interna processen under en föreställnings framväxt kan växa fram utan att störas av massmedias påverkan. Med anledning av detta resonemang kan man dock alltid fråga sig om man inte i en verksamhet som direkt finansieras med offentliga medel, som Operans verksamhet, borde ge allmänheten insyn.

#### *Klarare redovisning*

För aktiebolag finns det större möjligheter till avskrivningar av kapital än för myndigheter. Det kan på så sätt rent ekonomiskt vara enklare att ha den statliga verksamheten i aktiebolagsform.

#### *Lättare ta emot bidrag*

Genom att organisera en statlig verksamhet som aktiebolag, kan man möjliggöra för verksamheten att ta emot olika slags bidrag från näringslivet. Detta kan ej statliga myndigheter göra.

### *Symboliska skäl*

Trots att det skett reella förändringar i myndighetsformen så att skillnaderna mellan myndighets- och aktiebolagsformen ur en praktisk synvinkel ter sig små, finns det troligtvis fortfarande symboliska skillnader. Myndighetsformen förknippas förmodligen fortfarande med stelbent byråkrati och politisk detaljstyrning medan aktiebolagsformen symboliserar självständighet och affärsmässighet. Detta kan utgöra ett motiv för staten att välja aktiebolagsformen för verksamheter som ansetts vara i behov av att ha en självständig framtoning (t ex Operan, Dramaten och Sveriges Television).

### *Annorlunda organisationskultur*

Detta motiv hänger till viss del ihop med motivet ovan. Aktiebolagsform eller myndighetsform kan ha en stor betydelse för vilken kultur som skapas på en arbetsplats. Med aktiebolagsformen kan man tänka sig att ett klimat präglad av affärsmässighet och vinstgenerering skapas på ett lättare sätt. Detta kan vara ett motiv både för och emot aktiebolagsformen. Det kan vara ett argument för, om verksamheten är vinstgenererande och man önskar få personalen att arbeta mot ett endimensionellt mål. Det kan vara ett argument mot, om verksamheten ska uppnå samhällsmål, och där man önskar få personalen att arbeta utifrån andra värden.

### *Hänsyn till fackliga intressen*

Man kan formulera hypotesen att valet av organisationsform till viss del styrs av fackliga intressen. Eftersom valet av associationsform kan påverka hur arbetstagarna är fackligt organiserade, kan fackförbunden ha ett intresse av detta val. Beträffande t ex Svensk Bilprovning kan man tänka sig att Metall var rädd för att tappa medlemmar om Svensk Bilprovning, som skulle rekrytera bilinspektörer, skulle bli en myndighet.

### *Begränsat ekonomiskt risktagande*

Detta är ett av huvudmotiven generellt för att använda sig av aktiebolagsformen. Risktagandet för aktieägarna är begränsat till det tillskjutna aktiekapitalet, vilket är en viktig förutsättning för att generera kapital till en ekonomiskt osäker verksamhet. För statliga bolag gäller samma regler. Man kan dock alltid fråga sig om inte staten i realiteten kommer stå som den ansvariga om bolaget de facto går i konkurs. Visserligen kan konkursmässigheten bli synlig. Vi anser emellertid att detta motivs giltighet kan ifrågasättas.



*Maximalt politiskt inflytande- kombinerat med minimalt politiskt ansvar över verksamheten.*

Politikerna kan styra över bolagets verksamhet genom starka påtryckningar i smyg, samtidigt som de utåt skapar en lämplig fasad av en oberoende styrelse som arbetar på avstånd från ledningen.

# Förvaltningsstrukturer

## Fyra fallstudier

**Birgitta Nelson**  
**Anders Kihlberg**  
**Terese Johnsson**  
**Bernt Emanuelsson**  
**Anders Dager**

<b>INNEHÅLL</b>	<b><u>Sida</u></b>
<b>Sammanfattning</b>	125
<b>0 Uppdraget</b>	134
<b>1 Ramen kring uppdraget</b>	136
1.1 Diskussion kring nyckelbegreppen	136
1.2 Strukturerna på statsförvaltningen omgivande nivåer	141
1.3 Sektorisering och förvaltningspolitiken	145
1.4 Analysmodell	147
<b>2 Arbetsmarknadspolitiken/Arbetsmarknadsverket</b>	152
<b>3 Miljöområdet</b>	162
3.1 Utvecklingen fram till och med 1970-talet	162
3.2 Utvecklingen de senaste femton åren	164
3.3 Reflexioner kring nuläge och möjlig utveckling	168
3.4 Hållbar utveckling som förvaltningspolitiskt värde eller krav	172
<b>4 Samordnad länsförvaltning</b>	174
4.1 Länsförvaltningens utveckling	175
4.2 Länsstyrelsen och de olika organiseringsprinciperna	180
4.3 Förutsättningar och hinder för tvärsektorielt arbete	182
4.4 Den framtida regionala förvaltningsstrukturen - behovet av en ny strategi	183
4.5 Organisationsargumenten kring samordnad länsförvaltning	186
<b>5 Rättsväsendet</b>	194
5.1 Något om den svenska rättsordningens framväxt	195
5.2 De förvaltningspolitiska kraven och alternativa former för organisering	200
<b>6 Jämförande analys och slutsatser</b>	207
6.1 En jämförelsebild	208
6.2 Framväxten av dagens förvaltningsstruktur	210
6.3 Dagsläge, omvärld och framtid	219
6.4 Ett alternativt strukturresonemang - fallet rättsväsendet	221
6.5 Frågor för framtiden - möjliga slutsatser för förvaltningspolitiken	223

## SAMMANFATTNING

Förvaltningspolitiska kommissionen har uppdragit åt Statskontoret att belysa vissa frågor rörande bl.a. de stora förvaltningskoncernerna. I utredningsarbetet har vi tagit primär utgångspunkt i uppdragspromemorians delfråga C om sektorsvis eller tvärspektoriell organisering.

Vår analys av hur dessa organiseringsprinciper tillämpats i statsförvaltningen, har sin huvudsakliga bas i tre fallstudier; arbetsmarknadspolitiken/Arbetsmarknadsverket, miljöområdet samt den samordnade länsförvaltningen. En fjärde, mer fristående fallstudie omfattar rättsväsendet. Denna tjänar som underlag för att illustrera hur IT ger möjligheter att föra delvis annorlunda strukturen. Den ligger också till grund för en beskrivning av hur synen på vad som är myndighetsutövning respektive rättskipning förskjutits. Vår analys har mynnat ut i formuleringen av ett antal, enligt vår mening angelägna, frågor för den fortsatta utvecklingen av förvaltningsstrukturen:

- **På vilken nivå skall staten främst satsa på tvärspektoriellt arbete och integrera olika politikområden? - Hur skall förvaltningsstrukturen förändras för att möta en eventuell utveckling av regionalt självstyre?**
- **Behövs ett ökat inslag av partnerskapsorganisationer, hybridmyndigheter eller andra gränsöverskridande organ?**
- **Hur skall staten utnyttja den ökade frihet att organisera förvaltningen, som ny informations- och kommunikationsteknik innebär?**
- **Skall utvecklingen av EU-arbetet styra organiseringen i större utsträckning?**
- **Hur skall makten över organiseringen vara fördelad inom staten?**
- **Vad bör förvaltningspolitiken närmare uttala om organiseringen?**

Resonemangen kring dessa frågor, som återfinns i promemorians avsnitt 6.5 "Frågor för framtiden - möjliga slutsatser för förvalt-

ningspolitiken”, har i sin tur resulterat i att vi vågat oss på att uttala följande förslag till riktlinjer för den framtida förvaltningspolitiken:

- Beroende på omvärldsutvecklingen kan utvecklingen på sikt gå i mycket olika banor. Organiseringen på kort och medellång sikt bör därför inte primärt inriktas på att bygga och riva myndigheter utan snarare på de gränsöverskridande processerna och utvecklingen av problemorienterade integrerade arbetssätt.
- Behovet av avsektorisering bör ses även ur ”medborgarperspektivet”.
- Frågor om organisering och IT måste i än högre grad hanteras i ett och samma sammanhang.
- De nya lösningarna kan inte utredas fram på traditionellt vis. De måste sannolikt utvecklas genom försöksverksamhet.
- Förvaltningspolitiken bör ställa krav på organiseringsfrågornas hantering och inte helt överlåta ansvaret till respektive sakpolitiska område. Det finns anledning att anlägga en högre grad av helhetsperspektiv på statsförvaltningen.
- Den förvaltningspolitiska funktionen, som för närvarande återfinns inom Finansdepartementet, bör verka proaktivt samtidigt som uppföljning och utvärdering av större förändringar säkerställs. Det gäller bl.a. att noga följa hur utvecklingen av gränsöverskridande och integrerade arbetsformer påverkar frågor om styrning, resurstilldelning, uppföljning etc. samt att ta initiativ till utvecklingsprojekt t.ex. regelverk för hybridmyndigheter och andra samverkansformer över huvudmannaskapsgränser.

Promemorians avsnitt 1, Ramen kring uppdraget, innehåller bl.a. en diskussion kring innebörden i begreppen sektorvis respektive tvärsektoriell organiseringsprincip. Ur ett organisationsteoretiskt perspektiv (samt även i ”dagligt tal”) kan *sektorsvis* organisering ges innebörden *specialisering*. Det är också med denna innebörd, som regeringen i sin skrivelse till riksdagen om den offentliga sektorns förnyelse 1984/85, påtalade att sektoriseringen borde minska. Motsatsen - *tvärsektoriell* organiseringsprincip - kan därmed sägas vara liktydigt med *integrering*.

Ur ett statsvetenskapligt perspektiv innebär den sektoriella principen en indelning av statsfunktionerna utifrån *ämnes- eller politikområden*. Med en kombination av de båda perspektiven har vi för tillämpningen inom det statliga förvaltningsområdet, formulerat följande "definition":

- En **sektorsvis organisering** kännetecknas i det renodlade fallet av att respektive politikområde organiseras med en eller flera myndigheter och att dessa ges uppgifter som huvudsakligen eller uteslutande ligger inom området. Eventuella behov av samordning får lösas genom samverkan mellan områdets och andra myndigheter m.fl.
- En **tvärsektoriell organisering** kännetecknas av att myndigheter-na ges uppgifter inom flera politikområden, och att uppgifterna inrymmer samordning mellan politikområden, de som finns företrädda inom myndigheten och eventuellt dessutom sådana som finns företrädda vid andra myndigheter.

I vår analys av förvaltningsstrukturen har vi emellertid funnit behov av fler dimensioner än den sektorsvisa och tvärsektoriella. Vi har därför valt att utgå från en analysmodell bestående av fyra principer eller "tankefigurer" för organisering (som också används i Statskontorets idépromemoria 1996-11-08 till Förvaltningspolitiska kommissionen "Generell förvaltningspolitik och verksamhetsanpassad förvaltningsstruktur"). De fyra tankefigurerna redovisas närmare i promemorians avsnitt 1.4 "Analysmodell". Den sektorsvisa organiseringsprincipen motsvaras här av *En förvaltning sammanhållen i politikområden* och den tvärsektoriella av *Geografiskt integrerad förvaltning*. Till dessa har lagts *Funktionellt renodlad förvaltning* samt *Gränsöverskridande, "processororienterad" förvaltning*. Den sistnämnda är snarare en skiss till ett förhållningssätt, som utgör ett alternativ till att se organisering som en fråga om att finna en bästa princip för en stabil uppdelning av ansvar, befogenheter, uppgifter och resurser inom ett visst område. Dessa tankefigurer har lagts som ett raster över det empiriska materialet, den historiska utvecklingen och nuläget. I våra framåtblickar har vi försökt väga för- och nackdelar med de olika tankefigurerna mot varandra.

Avsnitt 1 innehåller vidare en genomgång av strukturen på statsförvaltningen omgivande nivåer, dvs. regering, riksdag och kommuner samt en redovisning av hur frågan om sektoriseringen hanterats förvaltningspolitiskt.

I avsnitt 2, 3, 4 och 5 redovisar vi de fyra fallstudierna var för sig:

- Arbetsmarknadspolitik/Arbetsmarknadsverket
- Miljöområdet
- Samordnad länsförvaltning
- Rättsväsendet.

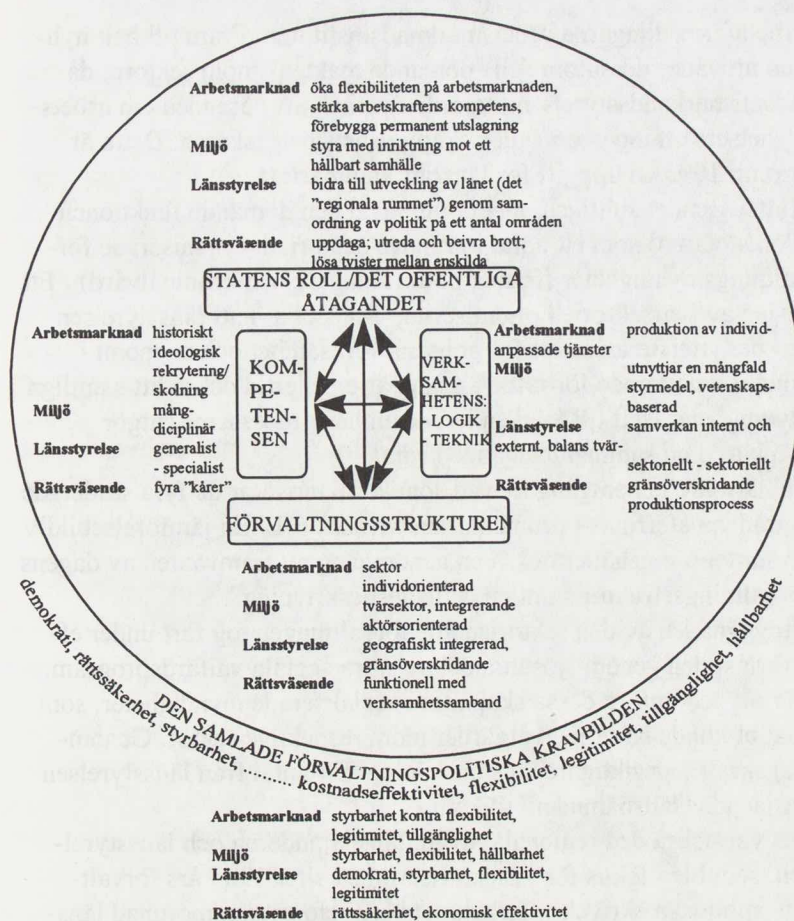
I avsnittet 6 Jämförande analys och slutsatser, för vi analysen vidare genom jämförelser mellan de fyra områdena och vidgning av omvärldsperspektivet.

Jämförelsen med avseende på statens roll/det offentliga åtagandet, verksamhetens logik och teknik (dvs. politikens medel), personalens kompetens samt organisationsstrukturen, visar på väsentligen olika karakteristiska för de fyra studerade områdena, vilket framgår av den renodlade jämförelsebilden på nästa sida. Av bilden framgår också vilka förvaltningspolitiska krav som vi uppfattat som speciellt framträdande för respektive fall.

De dubbelriktade pilarna antyder att det råder en viss ömsesidig påvekan mellan de olika komponenterna i modellen. Samtidigt finns naturligtvis en given rangordning mellan styrande och beroende variabler. Statens roll/det offentliga åtagandet, dvs. de politiskt uttalade målen för verksamheten, utgör grunden för valet och utformningen av medlen för politikens genomförande, den komponent som vi i modellen benämner verksamhetens logik och teknik. Dessa styr i sin tur kompetenskraven.

Förvaltningsstrukturen utgör den beroende variabeln i modellen. Hur denna utformas är en funktion främst av hur statens roll/det offentliga åtagandet är formulerat och vilka medel som valts för politikens genomförande (dvs. verksamhetens logik och teknik) men också av den samlade förvaltningspolitiska kravbilden.

Länsstyrelsen är statsförvaltningens enda exempel på en *myndighet* som är (i huvudsak) tvärasektoriellt organiserad enligt definitionen ovan. Karakteristiskt för är att flera departement medverkar i regeringens styrning. Att länsstyrelsen också har ansvaret att verka för samordning av uppgifter med bäring på samhällsutvecklingen, under ansvar av andra såväl statliga som icke statliga (främst kommunerna) aktörer, är ett annat uttryck för tvärasektoriellt tänkande.



En renodlad karakteristik av de fyra studerade områdena arbetsmarknad, miljö, länsstyrelse samt rättsväsende. Miljöområdet är exempel på ett tvärsektoriellt organiserat *politikområde*. Ett centrum ligger i Miljödepartementet och de centrala miljömyndigheterna men en framgångsrik miljöstyrning förutsätter att hänsynen till miljön integreras i utvecklingsplanerna för alla olika sektorer i samhället. Inom regeringskansliet integreras miljöhänsyn i arbetet vid ett flertal departement. Flera centrala myndigheter har enligt sin instruktion tilldelats ett särskilt sektorsansvar för miljön. På regional nivå är länsstyrelsen centrum för miljöfrågornas hantering.

Den del av arbetsmarknadspolitiken som här studerats, kan sägas utgöra en i det närmaste "perfekt" sektor, bestående av riksdagens arbetsmarknadsutskott, regeringens arbetsmarknadsdepartement och förvaltningens Arbetsmarknadsverk med den centrala Arbetsmarknadsstyrelsen, de regionala länsarbetsnämnderna samt de lokala



arbetsförmedlingarna/arbetsmarknadsinstitutet. Fram till helt nyligen utövades dessutom den "dömande makten" inom sektorn, då Arbetsmarknadsstyrelsen utgjorde överinstans i ärenden om arbetslöshetsersättning och medlemskap i arbetslöshetskassa. Detta är fr.o.m. 1995 en uppgift för länsrätt/kammarrätt.

Rättsväsendet slutligen, innefattar såväl den dömande funktionen (domstolarna) som ett antal i grunden sektoriellt organiserade förvaltningsmyndigheter (främst polis, åklagare och kriminalvård). Ett inslag av tvärsektorieell organisering finns bl.a. i att länsstyrelsen har det yttersta ansvaret för polisens verksamhet och ekonomi i länet. Utmärkande för rättsväsendet är emellertid också att samtliga myndigheter, sett till logiken i verksamhetsprocesserna, utgör "länkar" i en sammanhängande kedja.

En närmare genomgång av vad som karakteriserar de fyra studerade områdena återfinns i promemorians avsnitt 6.1 "En jämförelsebild". Avsnittet 6 innehåller också en genomgång av framväxten av dagens förvaltningsstruktur samt en "nulägesbeskrivning".

Utbyggnaden av den sektoriserade förvaltningen tog fart under efterkrigstiden genom sjösättandet av stora sociala välfärdsprogram. För att genomföra dessa skapades specialiserade myndigheter, som snabbt kunde nå ut med åtgärder inom respektive sektor. Genomslagskraft var viktigare än samordning. Ett antal från länsstyrelsen fristående "länsnämnder" tillkom.

Det var också den regionala nivån, länsnämnderna och länsstyrelsen, som blev fokus för avsektoriseringen efter 1985 års förvaltningspolitiska skrivelse. Resultatet blev reformen samordnad länsförvaltning. Uppgifter av betydelse för samhällets utveckling på den regionala nivån skulle samlas inom länsstyrelsen och där hanteras med ett helhetsperspektiv, medan allmänna förvaltningsuppgifter av karaktären tjänsteproduktion eller handläggning gentemot enskild utan direkt koppling till samhällsutvecklingen, skulle ligga utanför denna. Flertalet länsnämnder flyttades in i länsstyrelsen. Skatteavdelningen flyttades ut och bildade en egen länsmyndighet.

Några ytterligare förvaltningspolitiska reformer i direkt syfte att minska sektoriseringen i statsförvaltningen, har inte genomförts. Behovet av avsektorisering ur ett medborgar/individperspektiv (dvs. regeringsformens begrepp "enskild") har inte adresserats förvaltningspolitiskt (men väl sakpolitiskt i enskilda frågor, som i arbetsmarknadspolitik, och då även avsett huvudmannaskapsgränserna). Andra förvaltningspolitiska beslut - t.ex. delegeringen till myndighetsnivån av organiseringsmakten och andra administrativa instru-

ment såsom personalpolitik och IT samt strävandena att renodla till kärnverksamhet - har snarare inneburit att sektoriseringen ökat.

På statsförvaltningen omgivande nivåer har däremot kommunerna bl.a. i och med införandet av kommun-/stadsdelsnämnder tagit tydliga steg mot en mer tvärsektoriell organisering, vad avser såväl samhällsutvecklings- som individperspektivet. Inom regeringskansliet har en intern arbetsgrupp konstaterat, att den där långt drivna sektoriseringen behöver ersättas med helhetssyn och tvärsektoriellt tänkande. Detta bl.a. då de traditionella gränserna mellan olika politikområden alltmer suddas ut. Ett resultat av detta är att regeringskansliet i sin helhet fr.o.m. 1 jan. 1997 kommer att utgöra en enda myndighet.

Förekomsten av sektorsvis respektive tvärsektoriell organiseringssprincip på olika förvaltningsnivåer ur dels samhällsutvecklingsperspektivet, dels individperspektivet kan därmed sammanfattas enligt nedan:

	<b>"Samhällsperspektivet"</b> (planering, utveckling, uppföljning etc.)	<b>"Individperspektivet"</b> (tjänsteproduktion, service och myndighetsutövning mot enskild)
<b>Regeringskansliet</b>	- Sektoriellt organiserat med vissa integrerande inslag. Långt driven sektorisering påtalad som problem.	Ej relevant.
<b>Centralmyndighetsnivå</b>	- Sektoriellt organiserat. Krav på samverkan/samråd i vissa frågor kan vara inskrivet i myndighetsinstruktion. Ev förekommer "råd" och "delegationer".	- Sektoriellt organiserat i den mån det förekommer.
<b>Regional nivå</b>	- Tvärsektorielt organiserat inom länsstyrelsen. - Länsstyrelsen har integrerande uppgift - omfattande även icke statliga aktörer. - Sektoriellt organiserade myndigheter med samhällsutvecklande uppgifter har ofta annan regional indelning än länet.	- Del av samordnad länsstyrelse om koppling till samhällsutvecklingen. Även vissa andra individärenden, oftast i frågor där lämplig sektormyndighet saknas. - Länsstyrelsens integrerande uppgift omfattar inte individärenden. - Sektormyndigheternas fördelning regionalt respektive lokalt av tjänsteproduktion och myndighetsutövning gentemot enskild varierar. I vissa fall "funktionell" fördelning där länsorganet svarar för svårare eller sällan förekommande ärenden.
<b>Lokal nivå</b>	- Förekommer knappast inom statsförvaltningen. - I kommunen förskjutning mot tvärsektorieell organisering (Stads-/ kommunalnämnd).	- Sektoriellt organiserat inom statsförvaltningen. - Tidigare sektoriell organisering i kommunen. Förskjutning mot helhetssyn genom Stads-/kommunalnämnder och kommunala Medborgarkontor.

Ett behov av avsektorisering och ökad helhetssyn inom statsförvaltningen är således fortfarande för handen. (Samtidigt finns naturligtvis även fortsättningsvis ett behov även av djup ämneskompetens.) Behovet av avsektorisering uppträder på flera nivåer och i många dimensioner. Bilden av vad som utgör helheten förändras också med ur vilket perspektiv man betraktar förvaltningen.

Två företeelser utmärker dagens "omvärldsbild". Den ena är den ökande internationaliseringen med Sverige som en del av en europeisk överstatlig gemenskap. Den andra är övergången från industrisamhälle till informationssamhälle.

Promemorians avsnitt 6.4 "Ett alternativt strukturresonemang - fallet rättsväsendet" utgör ett försök att konkretisera hur informationstekniken i viss mån förändrar de traditionella utgångspunkterna för hur man kan och inte kan organisera en verksamhet. De stora vinsterna ligger i att se och utnyttja möjligheterna att arbeta över hittillsvarande myndighetsgränser - snarare än att effektivisera verksamheten inom enskild myndighet.

## 0. UPPDRAGET

Förvaltningspolitiska kommissionen har uppdragit åt Statskontoret att belysa vissa frågor rörande de statliga förvaltningskoncernerna. Uppdragspromemorian bifogas här i bilaga 1.

Enligt uppdragspromemorian skall föremålet för beskrivning och analys vara statsförvaltningens organisering i stora "koncerner". Dessa koncerner - dvs. myndigheter (eller grupper av myndigheter) med en resursstyrande central instans men med huvudsakligen regional/lokal produktion i egen regi - är organiserade på olika sätt. Varför? Vilka principer ligger bakom utformningen av organisationen? Staten löser ibland sina uppgifter genom detta slag av sektorvis organisation, ibland genom att i stället samla de regionala uppgifterna i länsstyrelsens tvärssektoriella organisation. Varför? I uppdragspromemorian specificeras tre delfrågeställningar:

- A: Relationen mellan regering och myndigheter - politisk styrning och myndighetsinitiativ
- B: Koncernintern organisation och styrning - centralisering och decentralisering
- C: Sektorvis eller tvärssektoriell organisering.

Vid den inledande uppdragsdialogen uppfattade vi att kommissionen betonade delfrågan C, dvs. en jämförande beskrivning och analys av tillämpningen av den sektorvisa respektive tvärssektoriella organiseringsprincipen på olika förvaltningsnivåer. Vi har därför prioriterat våra insatser till denna del av uppdraget. Delfrågorna A och B har därmed blivit endast indirekt berörda, bl.a. i våra resonemang om aktivt utövad central organiseringsmakt.

Denna vår bedömning av var vi borde lägga tyngdpunkten i vårt arbete, förklarar också varför vi frångått den ursprungliga rubriken enligt uppdragspromemorian. Som vi uppfattat det refererar benämningen "förvaltningskoncerner" till uppdragets delfrågor A och B, medan den springande punkten i delfrågan C i stället är att ställa organisering i form av sammanhållna sektororienterade myndighetskoncerner mot andra alternativ på olika förvaltningsnivåer. Vi har därför valt att avrapportera vårt uppdrag under rubriken "Förvaltningsstrukturer".

I uppdragspromemorian apostroferades under deluppdraget C, en jämförelse av politikområdena arbetsmarknadspolitiken och miljöpolitiken. Benämningen "politikområde" har vållat oss vissa svårigheter (samtidigt som den antyder att det i detta deluppdrag inte är en

fråga om jämförelser mellan myndighetskoncerner). Vi har (efter de diskussioner om dessa och andra "nyckelbegrepp" som redovisas i rapportens avsnitt 1.1) valt att låta jämförelsen och analysen ta sin utgångspunkt i fallstudier avseende dels *myndighetskoncernen Arbetsmarknadsverket*, dels *miljöområdet* i sin helhet.

Vid en jämförelse mellan sektoriell och tvärsektoriell organiseringssprincip utgör vidare länsstyrelseorganisationen - som varken kan betecknas som en "förvaltningskoncern" eller ett "politikområde" - en tredje given fallstudie.

Därtill har vi också fogat en fjärde, något mer fristående fallstudie, nämligen rättsväsendet, ett "väsende" som vi finner vara av särskilt intresse, då det innefattar såväl den dömande funktionen i form av domstolarna, som den verkställande i form av (sektoriellt organiserad) polis, åklagare och kriminalvård och då det dessutom råder starka verksamhetsmässiga samband mellan dessa olika delar.

I vårt arbete har vi i huvudsak utgått från skriftligt material (propositioner, SOU, Ds, utredningsrapporter, vetenskaplig litteratur och debattartiklar etc. samt verksamhetsberättelser, resultatredovisningar och anslagsframställningar). Ett undantag utgör den delstudie - inom ramen för länsstyrelsestudien - som belyser förutsättningarna för samverkan, som också innefattar ett femtontal intervjuer.

De här redovisade fallstudierna bygger i sin tur på ett av oss sammanställt fylligare material.

För fallstudien om Arbetsmarknadspolitiken/Arbetsmarknadsverket svarar Birgitta Nelson och för fallstudien om Miljöområdet Anders Kihlberg. För fallstudien Samordnad länsförvaltning svarar Terese Johnsson och Anders Kihlberg samt för ett avsnitt som avser "Regeringens och de centrala myndigheternas styrning av länsstyrelserna", Bernt Emanuelsson. För fallstudien om Rättsväsendet svarar Anders Dager.

För promemorians avsnitt 1 "Ramen kring uppdraget" samt 6 "Jämförande analys och slutsatser" svarar främst Anders Kihlberg och Birgitta Nelson.

## 1 RAMEN KRING UPPDRAGET

### 1.1 Diskussion kring nyckelbegreppen

I uppdragspromemorians deluppdrag C "Sektorvis eller tvärsektoriell organisering" framhålls länsstyrelserna som ett exempel på tvärsektoriell organiseringsprincip (i motsats till den sektorvisa som exemplifieras med arbetsmarknad, investeringar i vägar och spår samt skogsvård). Även om promemorian på detta sätt givit en operativ definition av begreppen *sektorvis* respektive *tvärsektoriell organisering*, finner vi en mer teoretisk diskussion kring dessa begrepp vara motiverad.

#### *Statsvetenskaplig terminologi*

Enligt den statsvetenskapliga terminologin utgör den *sektoriella*, den *funktionella* och den *territoriella* de tre "klassiska" huvudprinciperna för att fördela makten i en stat. Med utgångspunkt i den maktdelningsdoktrin, som formulerades på 1700-talet och som delade in "makten" i *lagstiftande*, *dömande* respektive *verkställande* funktioner, kan dock de funktionella och territoriella principerna ses som i viss mån överordnade den sektoriella, då dessa tar sikte på den grundläggande fördelningen av makten mellan riksdag, regering, förvaltning och domstolar respektive mellan nationell nivå och geografiskt indelad (vid federativa statsbildningar delstatlig) nivå. Den sektoriella principen, som tar sin utgångspunkt i ämnesområdet, det politiska sakområdet, blir aktuell först när den grundläggande maktfördelningen är etablerad, och då som en princip för att dela in arbetet och ansvaret i hanterliga storheter *inom* respektive statsfunktion. Den sektoriella principen får dock förstärkt genomslag om samma indelningsgrund tillämpas rakt igenom de olika statsfunktionerna. Området arbetsmarknadspolitik kan därmed sägas utgöra en i detta avseende närmast "perfekt" sektor, bestående av riksdagens arbetsmarknadsutskott, regeringens arbetsmarknadsdepartement och förvaltningens Arbetsmarknadsverk med den centrala Arbetsmarknadsstyrelsen, de regionala länsarbetsnämnderna samt de lokala arbetsförmedlingarna/arbetsmarknadsinstituterna. Fram till helt nyligen utövades dessutom den "dömande makten" inom sektorn, då Arbetsmarknadsstyrelsen utgjorde överinstans i ärenden om arbetslöshetsersättning och medlemskap i arbetslöshetskassa, en avgift som fr.o.m. 1995 överförts till länsrätt/kammarrätt.

Den funktionella, territoriella och sektoriella indelningsgrunden är således inte tre varandra uteslutande principer, utan principer som i olika sammanhang är över- respektive underordnade varandra. Organiseringen av "det offentliga" i Sverige visar många exempel på hur de tillämpas växelvis.

- På överordnad nivå gäller en indelning i dels lagstiftande, dels dömande respektive verkställande funktioner - dock att det förekommer en viss "gråzon" mellan de två sistnämnda.
- De direktvalda kommunerna med egen skattemakt utgör ett exempel på den territoriella organiseringsprincipen men kommunerna kan också sägas tillhöra den verkställande makten enligt den funktionella principen eftersom de är underordnade riksdagens lagstiftningsmakt och också saknar dömande kompetens. Organiseringen av verksamheten inom kommunen har, fram till helt nyligen och i och med införandet av bl.a. kommun-/stadsdelsnämnder, varit utpräglat sektoriell.
- På motsvarande sätt visar även den dömande makten inom sig, i specialdomstolarna, exempel på sektoriell underindelning.

Vårt uppdrag avser organiseringen inom statsförvaltningen, inte "statsapparaten" i sin helhet. Vi menar dock att vår studie av en viss organiseringsprincip, t.ex. den sektoriella, tillämpning inom förvaltningen måste utsträckas att omfatta även vilken organiseringsprincip som tillämpas inom omgivande nivåer, t.ex. på statsmaktsnivå. Den statsvetenskapliga definitionen av sektoriell organiseringsprincip är därmed relevant. Någon referens till tvärspektoriell organiseringsprincip har vi dock inte kunnat finna i den statsvetenskapliga litteraturen.

Den sektoriella indelningsprincipen har, i takt med utökningen och diversifieringen av det offentliga åtagandet, vunnit allt större genomslag, i Sverige såväl som i andra länder. Den statsvetenskapliga forskningen har därmed visat intresse för den sektoriella principens risker bl. a. med avseende på den politiskt demokratiska styrningen. På 1960- och 70-talet talade man om "järntrianglar". Med en järntriangel menas att det inom en sektor bildas en begränsad, stabil grupp av mäktiga aktörer från såväl det politiska systemet och statsapparaten som samhället i övrigt, som kortsluter den demokratiska styrningen genom att göra upp om de politiska lösningarna i "politikens slutna rum".

Senare forskning menar dock att järntrianglarnas tid är ute.

Särintresset i samhället tar sig inte längre uttryck i ett fåtal mäktiga



aktörer i anslutning till respektive politikområde/samhällssektor. Arbetstagarorganisationerna har t.ex. ambitionen att påverka sina medlemmars livsvillkor även i andra avseenden än de som är hänförliga enbart till arbetssituationen; kvinnoorganisationernas intresseinriktning skär genom de flesta samhällssektorer, etc. etc. I stället för järntrianglar bör man därför tala om "issue networks" eller "policy networks". Därmed avses större, öppnare och mera komplexa och ostrukturerade nätverk bestående av mer eller mindre mäktiga aktörer med skilda intressen inom olika politiska sakområden. Även om dessa grupper kan ha skilda eller t.o.m. motstridiga intressen i många frågor kan de finna att intresset sammanfaller i en viss fråga och då forma sig till en samverkande resurs. Den norska maktutredningen använder beteckningen segment (av latinets *segmentum* 'inskränning', 'avsnitt' samt *secare* 'skära') för dessa konstellationer, där samarbets- och konfliktlinjerna ofta går, inte längs institutionsgränserna utom genom de enskilda institutionerna<sup>89</sup>. Förekomsten av sådana nätverk innebär visserligen att järntriangelarnas maktkoncentration till ett fåtal aktörer i bryts upp, men ändå att styrningen enligt den representativa demokratis spelregler sätts ur spel.

*Organisationsteoretisk terminologi - och "dagligt tal"*

Vårt uppdrag avser statsförvaltningen. Därmed är även det organisationsteoretiska perspektivet, som riktar intresset mot de förvaltningsinterna förhållandena, intressant. Vi har emellertid inte kunnat finna att den organisationsteoretiska litteraturen använder begreppen sektoriell respektive tvärsektoriell som benämningar på några speciella organiseringsprinciper.

I stället har vi gått till uppslagsboken, i detta fall Nationalencyklopedin, som upplyser om att ordet *sektor* kommer av det latinska *se'ctor*, 'avskära' som i sin tur kommer ur (likaledes latinets) *se'co* som betyder 'skära sönder', 'genomskära', 'dela'. Som grundalternativ redovisas den matematiska innebörden exemplifierad av cirkelsektorn. I utvidgad betydelse betyder sektor 'ett område i allmänhet' och överfört används begreppet om 'ett funktionellt eller orga-

---

<sup>89</sup> I sin bok *Maktens nätverk* (Carlssons Bokförlag 1989) räknar Olof Petersson upp ca 180 aktörer (från Bostadsdepartementet, Boverket m.fl. myndigheter, de politiska partierna, hyresgäströrelsen, byggbranschförbund till riksföreningen Vår gård för nykterhetsrörelsens allmänna samlingslokaler och tidskriften Hem och villa), som skulle kunna tänkas ingå i ett policy nätverk för frågor inom Bostads- och byggsektorn.

*nisatoriskt* avgränsat område'. Denna senare innebörd exemplifieras genom byggnadssektorn, vårdsektorn, den offentliga sektorn.

I denna överförda betydelse kan således *staten i sig* betraktas som en sektor vid sidan av landstingssektorn, den kommunala sektorn och den privata affärssektorn.

Med *sektorisering* avser uppslagsboken en "uppdelning i sektorer (delområden), exempelvis uppdelning av kunskap i smala fält. En vanlig följdforeteelse är specialisering". Uppslagsboken ger också - i hänvisningen till begreppet *fragmentering* - en antydning om sektoriseringens risker. *Fragmentering* kommer av latinets *fragmentum* 'stycke', 'spillra' som i sin tur kommer av *frango*, 'bryta sönder'. Innebörden (i här relevant kontext) anges som "brist på sammanhang i t.ex. kunskap och verklighetsbild". Nationalencyklopedin anför vidare att "Kunskap, kunskapsförmedling och i synnerhet forskning och specialistkunskap är uppdelade på mer eller mindre smala sektorer. Verkligheten själv är en och sammanhängande, genom den fragmenterade synen på verkligheten förlorar man överblick och helhetssyn".

Om vi därmed, något ovetenskapligt, lägger uppslagsbokens definitioner till grund för ett organisationsteoretiskt resonemang, skulle då sektorisering inte innebära annat än en uppdelning av en större helhet i mindre områden utifrån någon viss indelningsgrund - funktion, sakområde, geografi, kund etc. Med avseende på organiseringen av den offentliga verksamheten skulle då en till fragmentering driven sektorisering, kunna leda till att företrädare för olika sektorer fattar varandra motstridiga beslut. Den kan också innebära att den "enskildes" (t.ex. medborgarens) behov inte blir tillfredsställda på grund av att han/hon slussas mellan olika institutioner, som var och en bara kan erbjuda dellösningar - i värsta fall varandra motverkande.

Språkligt logiskt bör därmed *tvärsektoriell* (som inte finns upptaget som uppslagsord) organisering avse en organiseringsprincip som går på tvären, dvs. på andra leden jämfört med den sektoriella. Statsvetenskapligt skulle alternativet vara den funktionella eller territoriella principen. Organisationsteoretiskt däremot skulle begreppsparet *sektoriell* kontra *tvärsektoriell* organisering snarast implicera att det för en viss verksamhet finns dels en förhärskande indelningsgrund, dels en indelning som går på andra leden, "på tvären", mot denna. Med utgångspunkt i att uppslagsboken i det närmaste sätter likhetstecken mellan sektorisering och specialisering kan motsatsen också sägas utgöras av *integrering*.

En tvärsektoriellt organisering skulle då också kunna medföra att styrningen inte bara sker på andra leden, utan också enligt en annan princip än den hierarkiska och med andra styrmedel. I sammanhanget utgör måhända cirkelsektorn (del av cirkelyta begränsad av två radier och cirkelbågen mellan dessa) respektive cirkelsegmentet (del av cirkelyta begränsad av en båge och den sträcka som förbinder bågens ändpunkter) användbara metaforer.

En naturlig utgångspunkt för analys av organiseringen i statsförvaltningen, är ändock de politik- och utgiftsområden som riksdagens olika utskott svarar för och som även av regeringen i stort sett hanteras uppdelat på olika departement och deras underlydande myndigheter. Dessa skulle därmed utgöra huvudleden för den rådande sektorvisa organiseringen. Det närmaste vi kommer definitioner av utredningsfrågans nyckelbegrepp är då följande:

- En **sektorvis organisering** (av statsförvaltningen) kännetecknas i det renodlade fallet av att respektive politikområde organiseras med en eller flera myndigheter och att dessa ges uppgifter som huvudsakligen eller uteslutande ligger inom området. Eventuella behov av samordning får lösas genom samverkan mellan områdets och andra myndigheter m.fl.

- En **tvärsektoriell organisering** (av statsförvaltningen) kännetecknas av att myndigheterna ges uppgifter inom flera politikområden, och att uppgifterna inrymmer samordning mellan politikområden, de som finns företrädda inom myndigheten och eventuellt dessutom sådana som finns företrädda vid andra myndigheter.

## 1.2 Strukturerna på statsförvaltningen omgivande nivåer

Även om vårt uppdrag avser statsförvaltningen, måste denna sättas in i sitt större sammanhang. Det sätt på vilket regeringens och dess kanslis verksamhet är organiserat påverkar hur förvaltningen är organiserad. Förutom riksdagens politik- och utgiftsområden är det närmast regeringens ansvarsfördelning mellan statsråden, indelningen i departement och fördelningen av ärenden mellan och inom departementen som definierar den sektorvisa indelningen. Graden av sektorisering i förvaltningen är därmed avhängigt även det sätt som riksdagen och dess utskott samt regeringen och dess kansli är organiserat inom olika politikområden.

### 1.2.1 Regeringen och regeringskansliet

Petersson - Söderlind<sup>90</sup> anför att regeringskansliet kombinerar två skilda organisationsprinciper. Varje departement kan ses som en separat organisation med sin egen ledning (ett statsråd som samtidigt är departementschef). Men statsråden bildar under statsministerns ledning en regering som enligt regeringsformen har till uppgift att styra riket. Man kan därför se regeringskansliet som en serie separata hierarkier (departementen) vars toppar ingår i ett gemensamt kollegium (regeringen). Det stora flertalet myndigheter sorterar under endast ett departement. Karakteristiskt för länsstyrelserna, med deras ansvar för regionala utvecklingsfrågor m m, är dock att flera departement medverkar i regeringens styrning av dessa. En förskjutning från en funktionell till en sektoriell indelningsprincip inom regeringskansliet inträffade i den genomgripande omorganisation av departementen, som genomfördes 1965. Den gamla separeringen av "politik" och "löpande förvaltningsärenden" ersattes av en indelning i sakområden. Politikens innehåll kom att bilda gränserna mellan departementens enheter. Denna organisationsmodell består alltså.

Förändringarna i departementsindelningen från efterkrigstiden och framåt visar också, som framgår av tabellen<sup>91</sup> på nästa sida, på en ökad sektorisering i bemärkelsen specialisering.

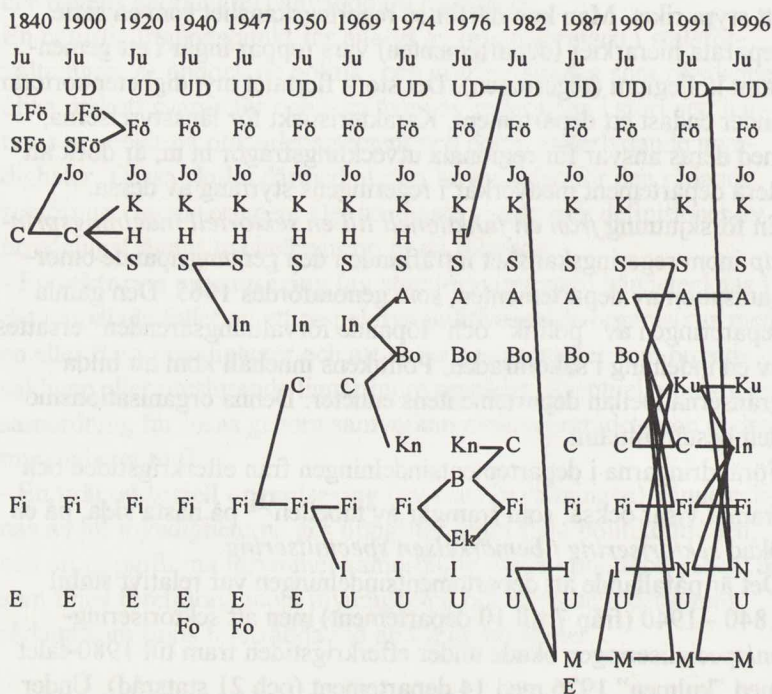
Det är påfallande att departementsindelningen var relativt stabil 1840 - 1940 (från 7 till 10 departement) men att sektorisering/specialiseringen ökade under efterkrigstiden fram till 1980-talet med "kulmen" 1976 med 14 departement (och 21 statsråd). Under 1990-talet har också skett en markant omdefiniering och omsortering av frågor mellan flera politikområden/sektorer. Tabellen visar därvidlag inte heller hela sanningen eftersom det utöver vad som framgår av denna också har förekommit ett antal förflyttningar av ansvarsområden mellan befintliga departement. Ett exempel är polisfrågorna som budgetåret 1987 fördes från Justitie- till Civildepartementet för att efter regeringsskiftet 1991 flyttats tillbaka till Justitiedepartementet.

Tabellens syfte är att fästa uppmärksamheten på två förhållanden, dels att sektorerna, definierade liktydigt med politikområden, har

<sup>90</sup> Olof Petersson, Donald Söderlind Förvaltningspolitik (Publica 1993).

<sup>91</sup> Tabellen är, fram t.o.m. 1987, hämtad ur Torbjörn Larssons studie Regeringens och regeringskansliets organisationsstruktur, berednings- och beslutsformer under 150 år som ingår i samlingsverket Att styra riket. Vi har kompletterat med de senaste årens reformer.

ökat i antal - vilket talar för en ökande specialisering -, dels att sektorerna, definierat liktydigt med departement, har blivit allt mindre stabila över tiden. Väl att märka beskriver tabellen enbart hur indelningen i departement förändrats från tid till annan. Den säger däremot ingenting om regeringskansliets arbetsformer med avseende på t.ex. sektoriellt eller integrerat arbetssätt.



Departementsförkortningarna: Ju = justitie, UD = utrikes, LFö = landförsvars, SFö = sjöförsvars, Fö = Försvars, Jo = jordbruks, K = kommunikations, C = civil, H = handels, S = social, A = arbetsmarknad, In = inrikes, Bo = bostads, Kn = kommun, Fi = finans, B = budget, Ek = ekonomi, I = industri, Ku = kultur, E = eklesiastik, U = utbildning, Fo = folkhushållnings, ME = Miljö och energi, M = miljö, N = näring

En särskild arbetsgrupp tillsatt av den förre statsministern har nyligen övervägt frågan om regeringskansliets framtida organisation m m<sup>92</sup>. Gruppen har belyst bl.a. hanteringen av departementsövergripande frågor samt ledning, och styrning och organisation av departementen. Dess analys av dagens förhållanden kan sammanfattas i följande formulering: "Behovet av att bryta sektoriseringen inom regeringskansliet är starkt. Det gäller både inom och mellan departement. Helhetssyn i olika frågor måste än mer sättas i fokus. Detta

<sup>92</sup> Arbetsgruppen för frågan om Regeringskansliets framtida organisation (1996-05-13)

får dock inte leda till att nödvändig specialkompetens inom olika områden tunnas ut.”

Något mer utvecklat beskrivs regeringskansliet enligt nedan:

- Regeringskansliet är starkt sektoriserat och inom departementen ofta organiserat i små funktionella enheter, trots att helhetssyn och tvärsektoriellt tänkande borde bli allt viktigare.
- Organisationen är formad i en tid av tillväxt och expansion. Vi befinner oss nu i en situation med mer begränsade resurser för de offentliga åtagandena. Sektoriseringens nackdelar framstår då som särskilt tydliga.
- Sektorsövergripande politiska prioriteringar har svårt att få fäste. De politiska styrsignalerna in i organisationen är ibland inte tillräckligt tydliga för att få genomslagskraft.
- Organisationen är i grunden formad i en tid när de internationella aspekterna inte var tillnärmelsevis lika starka som nu.

Det framhålls att den traditionella gränsen mellan olika politikområden har suddats ut allt mer. Det blir allt vanligare att regeringens förslag och därmed regeringskansliets arbete spänner över ett vidare fält och berör flera departement.

Arbetsgruppen föreslår därför att regeringskansliet skall utgöra *en* myndighet. Man menar att Statsrådsberedningens roll som sammanhållande kraft i regeringskansliets arbete behöver förstärkas och tydliggöras, framför allt när det gäller politisk verksamhetsplanering och övergripande ledning och styrning. Den bör vidare ha en mer aktiv roll i frågor som är departementsövergripande och kanske rent av leda arbetet med t.ex. vissa viktigare propositioner eller i andra strategiska politiska projekt.

### *1.1.2 Riksdagen*

Om översynen av regeringskansliets framtida organisation pekar mot ett flexiblare och mer avsektoriserat arbetssätt, som kan tänkas fortplantas även till organiseringen av förvaltningen, vill vi emellertid peka på ytterligare en reform, som också kan komma att få effekter på förvaltningens struktur, men då i motsatt riktning, genom att politikområdena avgränsas mer distinkt än hittills. Reformen gäller riksdagens arbete med statsbudgeten, som under innevarande år förändras i vad avser bl.a. införandet av rambeslut och 27 utgiftsområden, omfattande verksamhet och anslag, som behandlas fördelade på en något modifierad utskottsorganisation.

Den nya ordningen utgår från ett beslut våren 1995 om ett tak för de offentliga utgifterna för de närmaste tre åren, och därefter rullande med en treårig horisont. Regeringens budgetförslag skall vara fullständigt när det avlämnas och rymmas inom taket (samt innehålla förslag till tak för det nya tredje året). Förslaget skall redovisas uppdelat på en inkomstram och på utgiftsramar enligt en fördelning, som riksdagen dessförinnan lagt fast i samband med behandling av regeringens förslag härom i den s.k. ekonomiska vårpropositionen. På förslag av finansutskottet fastställer riksdagen det samlade budgetutrymmet och fördelar detta på utgiftsområdena. Utskotten kan sedan föreslå omDispositioningar enbart *inom* en utgiftsram. Dessa måste också följa ett antal regler, som syftar bl.a. till att säkerställa alla statsfinansiella effekter.

I riksdagens arbete skall lagstiftning och budgetfrågor följas åt i den meningen att de fördelas enligt samma grund på utskotten. Utgiftsområdenas definition är härmed styrande för avgränsningen av politikområden.

Om detta sedan fortplantar sig även i regeringens och regeringskansliets genomförande av politiken och speciellt i styrningen och organiseringen av förvaltningen är en öppen fråga. I riksdagsutredningens arbete har i och för sig funnits en strävan att inte låsa upp regeringens arbete vidare. Beståndsdelarna inom ett utgiftsområde svarande mot anslagen kan i och för sig plockas om i olika kombinationer över utgiftsområdesgränserna, när det kommer till regeringens genomförande.

### 1.2.3 Kommunerna

Blickar man från statsförvaltningen mot primärkommunerna, så finner man även där en problematik med sektor i förhållande till det tvärasektoriella, specialisering i förhållande till integration.

Sett i makroperspektiv är det i primärkommunen som ett flertal politikområden sammanstrålar. Kommunen är exempel på en territoriellt grundad organisation. Kommunfullmäktige och kommunstyrelse hanterar inom sin kompetens, i likhet med regeringen, helheten. Däremot kom kommunernas *interna* organisation, så som den utvecklades i samband med den kommunala expansionen, att differentieras. Nämnder och förvaltningar organiserades även här sektoriellt efter det politiska sakinnehållet. Efter en mognadsperiod har i kommunerna kritik kommit att riktas mot sektoriseringen.

Bilden har under senare år också förändrats, bl.a. som en följd av kommunernas större frihet att organisera sig samt sloandet av de specialdestinerade statsbidragen. I varierande utsträckning, olika i

olika kommuner, har kommunstyrelserna stärkts och kommunalnämnder som bygger på den territoriella organisationsprincipen införts (i t.ex. Stockholm kommer ca. 2/3 av kommunens budget att fördelas ut på stadsdelsnämnderna). Beställar - utförarorganisationer kan vidare sägas vara en funktionellt indelad organisation. Dessa utvecklingar gagnar var på sitt sätt avsektoriseringen och det tvärsektoriella arbetet. På förvaltningsnivå har också vissa kommuner inrättat Medborgarkontor där generalisthandläggare svarar för informations-, väglednings- och viss beslutsservice (bl.a. under förutsättningen att beslutet inte går den sökande emot) ur ett "helkundsperspektiv".

I och med den utveckling som kan bli resultatet av den försöksverksamhet, som föreslås i regeringspropositionen om den regionala samhällsorganisationen, kan även landstingskommunerna komma att lyftas fram som en struktur med bred kontaktyta gentemot statsförvaltningen.

### 1.3 Sektoriseringen och förvaltningspolitiken

Utvecklingen av förvaltningsstrukturen, framför allt under årtiondena närmast efter kriget, har kännetecknats av en allt längre driven sektorisering. I den moderna förvaltningspolitik, som lades fast vid mitten av 1980-talet påtalades detta som ett problem. En tydlig signal om minskad sektorisering gavs i regeringens direktiv 1984:5 till samtliga kommittéer och särskilda utredare. I dessa sägs att: "Kommittéerna bör särskilt uppmärksamma åtgärder som kan öka samverkan mellan myndigheter och leda till minskad sektorisering i samhället."

I regeringens skrivelse till riksdagen om den offentliga sektorns förnyelse 1984/85:202 anförs vidare under rubriken "Vissa strukturfrågor" bl.a. följande:

Statsförvaltningens uppbyggnad har bl.a. utvecklats så, att många myndigheter har uppgifter som i väsentliga delar ligger mycket nära varandra samtidigt som den enskilda myndighetens verksamhetsinriktning är alltför snäv. Eftersom förvaltningens struktur löpande behöver anpassas till förändrade förutsättningar, är det bl.a. viktigt att skapa rationella och förändringsbara organisationsformer. Ett utvecklingsarbete med denna inriktning pågår inom flera verksamhetsområden. Detta arbete syftar till minskad sektorisering ökad decentralisering och ökad samverkan inom förvaltningen.

Vad som påtalades var således behovet av att minska sektoriseringen men utan att något direkt alternativ angavs. Med hänvisning till



det tidigare avsnittet "Diskussion av nyckelbegreppen" tycker vi oss kunna urskilja ett flertal sådana:

- En *förskjutning från den sektoriella huvudprincipen till den funktionella eller territoriella*. Med den funktionella principen avses då inte här enbart indelningen i verkställande respektive dömande makt (som båda finns representerade inom statsförvaltningen) utan en vidare funktionell indelning i utifrån förvaltningens olika uppgifter eller roller såsom t.ex. reglering/normgivning, kontroll/övervakning, förmedling/rådgivning, utredning/forskning, resursomfördelning etc.
- En *avsektorisering*, dvs uppdelning i färre sektorer med bredare kompetensområden inom ramen för den sektoriella huvudprincipen.
- Ett införande eller stärkande av olika *integrerande, sektorsövergripande organ* med bibehållande av den sektoriella huvudprincipen.
- En *omsektorisering*, dvs. en demontering av befintliga sektorer/politikområden i olika sakfrågor och en omsortering och sammanfogning av dessa till nya politikområden/sektorer som bättre uppfattas spegla en mer naturlig indelning av verkligheten vid tidpunkten i fråga.

Regeringens ovannämnda skrivelse angav emellertid att frågan om utvecklad *samverkan mellan statliga länsorgan* hade en särställning i detta arbete. I 1983 års reviderade finansplan (prop 1982/83:150 Bilaga 1) hade ändringar aviserats beträffande den statliga länsförvaltningen, som kännetecknades av organisatorisk splittring med stark sektorisering och ett partiellt reformarbete i denna riktning hade inletts redan i början på 70-talet. 1985 års förvaltningspolitiska skrivelse resulterade därmed den stora förvaltningsstrukturella reformen "Samordnad länsförvaltning" som 1991 genomfördes i hela landet.

Svaret på behovet av att minska sektorisering blev därmed vad som senare har kommit att kallas *tvärsektorisering* som i ett mer teoretiskt modellperspektiv kan sägas utgöra en kombination av:

- en *förskjutning från den sektoriella till den territoriella huvudprincipen* - med den regionala nivån, dvs. länet, som bas,
- ett *införande/stärkande av ett integrerande, sektorsövergripande organ* - den nya samordnade länsstyrelsen med bl.a. uppgifterna att dels svara för och sammanväga verksamheter inom olika

statliga sektorer, dels verka för att verksamhet under ansvar av andra aktörer i länet samordnas,

- en viss av- eller omsektorisering genom tillskapan-  
det/utvecklandet av politikområdet ”regionalpolitik”, dock utan  
entydig tillhörighet vid ett visst departement inom regeringskansliet.

Ett annat sätt att beskriva den förändring som kom till stånd som en följd av 1980-talet förvaltningspolitiska markering av behovet av att minska sektorisering, är att denna tog fasta på behovet av helhets-  
syn i planeringen och utvecklingen av ”det samhälleliga rummet”  
och att länet då bedömdes som ett lagom stort rum att hantera som  
en helhet. Däremot genomfördes inga åtgärder - varken då eller  
senare - i syfte att analysera och angripa behovet av minskad sekto-  
risering ur den dimension, som lite slagordsmässigt kan beskrivas  
som ”att placera sig i medborgarens skor”.

#### 1.4 Analysmodell

I vårt uppdrag från den Förvaltningspolitiska kommissionen ställs  
de två organiseringsprinciperna sektoriell respektive tvärspektoriell  
mot varandra.

I vår beskrivning och analys har vi försökt anlägga ett såväl stats-  
vetenskapligt som organisationsteoretiskt perspektiv; statsveten-  
skapligt i så måtto att vi också inbegripit organiseringen av förvalt-  
ningen omgivande strukturer; organisationsteoretiskt genom att vi  
tagit fasta på sektoriseringens innebörd av ”specialisering”. Att också  
göra en analys av sektoriseringen ur ett vidare samhällsperspektiv  
innefattande även förekomsten av eventuella ”järntrianglar” eller  
”issue networks/policy networks” har vi dock funnit vara en för stor  
uppgift. Ett försök till en sådan analys, avgränsad till lantbrukets  
och skogsbrukets organisering utgör dock den C-uppsats  
(statsvetenskapliga institutionen i Uppsala) som Terese Johnsson  
utarbetade parallellt med sitt arbete som projektmedarbetare.

Med hänsyn till de här redovisade svårigheterna att ge begreppet  
”tvärspektoriell organiseringsprincip” någon helt entydig innebörd  
har vi också valt att utgå från en analysmodell omfattande fyra  
”tankefigurer” för organisering. Tre av dessa har sin utgångspunkt i  
den funktionella, sektoriella respektive geografiska organiserings-  
sprincipen. Den fjärde (den gränsöverskridande,  
”processororienterade” förvaltningen) är snarare en skiss till ett för-  
hållningssätt, som utgör ett alternativ till att se organisering som en  
fråga om att finna en bästa princip för en stabil uppdelning av an-

svar, befogenheter, uppgifter och resurser inom ett visst område. Dessa tankefigurer lägger vi som ett raster över det empiriska materialet, den historiska utvecklingen och nuläget. I våra framåtblickar försöker vi väga för- och nackdelar med de olika tankefigurerna mot varandra. Här följer de fyra tankefigurerna:

### *Funktionellt renodlad förvaltning*

Innebörden i denna modell är att staten organiseras i enlighet med de funktioner den fyller; rättskipning, myndighetsutövning, kunskapsförsörjning, samhällsstyrning, tjänsteproduktion, affärsverksamhet, etc.

Under de senaste fem - tio åren har denna organiseringsprincip fått ett mycket starkt genomslag, synligt främst i avskiljande av affärsverksamhet och i förskjutningen från myndighetsutövning till rättskipning, men också ibland i t.ex. nya former för budgetstyrning (funktionen 'tjänsteproduktion' styrd efter principen 'betalt per prestation' som i högskoleutbildningen).

Funktionell renodling kombineras ibland med en mer ämnesmässig renodling och påminner om näringslivets tendens att koncentrera på 'kärnverksamhet' och avskilja det som är artskiljande (jfr. att AMS släppte vapenfriverksamheten, att bilstöd till handikappade först var en fråga för länsarbetsnämnderna men nu för försäkringskassan, att Socialstyrelsen lämnat ifrån sig såväl läkemedel som smittskydd, folkhälsa och alkohol, att inskrivningsverksamhet sannolikt kommer att skiljas från domstolarna, etc.).

Funktionell renodling står i motsatsställning till synergitänkande och samordning som var så starkt hyllade organisationsprinciper på 60- och 70-talen.

### *En förvaltning sammanhållen i politikområden*

Denna organiseringsprincip är kanske tydligast företrädd på statsmaktsnivån. Såväl riksdagens utskott som departementens enheter har i tidigare epoker varit funktionellt indelade men följer sedan tjugo - trettio år den politiska verksamhetens krav på en hanterlig indelning i avgränsade politikområden. Undantag från mönstret är i riksdagen de funktionellt orienterade konstitutions-, finans- och lagutskotten, och i departementen bl.a. rättscheferna och deras medarbetare.

Den senaste budgetreformen fullföljer den sektoriella tanken genom att åtminstone ta ifrån Lagutskottet de sista resterna av budgetberedning (konsumentpolitiken) men behåller några utgiftsområden hos Finans- och Konstitutionsutskotten.

Indelningen i utgiftsområden får konsekvenser för vissa myndigheters tillhörighet. Så har t.ex. Rättsmedicinalverket och Kronofogde-myndigheterna förts till område "Rättsväsen" och därmed bytt utskott. Men reformen har tills vidare inte påverkat myndighetsstrukturen, vilket den annars skulle tänkas göra. Några myndigheter med blandad verksamhet - "konglomeraten" Tullen, RSV och NUTEK - passar inte heller bra in i systemet eftersom deras olika verksamhetsgrenar egentligen hör till olika utgiftsområden.

En uppenbar komplikation när det gäller den praktiska tillämpningen av denna organiseringsprincip är att många frågor med goda motiv kan höra hemma i mer än ett område (transportstöd kan t.ex. vara såväl näringspolitik som regionalpolitik och trafikpolitik). Problemet kan uppträda på alla nivåer, givetvis också i riksdagen. När ett val ändå måste träffas måste indelningens symboleffekt förmodligen tillmätas ett visst värde (vad skulle t.ex. hända om jordbruket fördes till område "Näringsliv"?), men praktiskt sker en viss gemensam beredning mellan utskott.

#### *Geografiskt integrerad förvaltning*

När olika verksamheter påverkar varandra och beroendeförhållandena är många och komplicerade, är det naturligt att organisera sig rumsligt i överblickbara territorier. Kommunreformerna från 1950-talet och framåt skapade förutsättningarna för det väl mest storslag-na exemplet på denna organiseringsprincips genomslag, senast bekräftat i kommunernas vidgade frihet att bestämma över sin egen organisation och användningen av statsbidragets generella del, "påsen". I vissa kommuner fullföljs tanken på integrerad organisation genom kommundelsnämnder. Demokrativärden har ofta åberopats men också effektivitet som följer av att den bättre överblicken minskar risken för suboptimering, ger bättre prioriteringar och resursutnyttjande ('economy of scope' snarare än 'economy of scale'). Decentralisering har samtidigt ofta lyfts fram som ett förvaltningspolitiskt egenvärde.

I staten är den samordnade länsförvaltningen den främsta representeranten för denna organiseringsprincip, men den förekommer också i mindre utmejslad form som en viss samordning av geografiska gränser mellan självständiga myndigheter (t.ex. länsarbetsnämnd och länsstyrelse, polis och åklagare).

En besvärande komplikation med denna modell är att möjligheten till geografisk integration är så beroende av vad saken gäller eftersom olika verksamheter kräver så olika stora geografiska rum för att bli väl omhändertagna. Det finns därför aldrig någon given in-

delning (vilket syns i många myndigheters tendens att göra egna indelningar på sina egna meriter, som Skolverket, Socialstyrelsen, Vägverket, Banverket, m.fl.). Denna komplikation är mer framträdande på regional än på lokal nivå.

*Gränsöverskridande, "processororienterad" förvaltning*

Till skillnad från de tidigare tankefigurerna tar denna sin utgångspunkt, inte i behovet av att särskilja och renodla, utan i det alltså närvarande behovet av att i vissa avseenden och frågor samordna, samverka och kombinera över organisatoriska gränser, verksamhets- och ansvarsområden. Tankefiguren gör dock inte anspråk på att vara en enda konsistent och utmejslad modell utan bör ses som ett komplement till mer konventionella synsätt att organisera. Här finns de tillfälliga organisationerna för förhandling eller genomförande inom kommittéväsendet (t.ex. trafikförhandlingarna, Bibelkommissionen och vissa regionala miljöprojekt) och de preliminära organisationer som upprättas i avvaktan på att det permanenta behovet klarnar (t.ex. ERU, Glesbygdsdelegationen), liksom "integrationsorgan" av olika slag (t.ex. RIF-rådet).

Här finns också de informella nätverken, (t.ex. Toppledarforum), där var och en bidrar med resurser och kunskaper för utvecklingsarbete av gemensamt intresse men också de mer formella nätverken (EU-beslutsgrupperna).

Hit hör också ansatser att skapa "virtuella" organisationer, dvs. skenbara konstellationer, som av omvärlden (t.ex. "kunden") uppfattas som en organisatorisk helhet trots att ansvar, befogenheter och resurser "bakom kulisserna" kan vara fördelade på flera olika aktörer.

Sådan arrangemang kan bestå i affärsmässiga överenskommelser om samverkan under för övrigt oförändrade arbetsformer, som t.ex. det samarbetsavtal som låter patientströmmarna flyta fritt över landstingsgränserna i Göteborgsområdet. De kan också ta sin utgångspunkt i verksamhetens processer och innebära mer genomgripande förändringar i arbetssätt, rutiner och system. Med verksamhetens processer menas då antingen sekventiella flöden av arbetsmoment som korsar organisatoriska gränser - där Förnyelsefondens projekt i Västmanland "Det snabba länet" delvis skulle kunna ses som ett försök att bygga upp en parallell flödesstyrd organisation på tvärs över myndighetsgränserna - eller likartade arbetsmoment, som förekommer inom olika verksamheter vid olika organisatoriska enheter. Bland mer utmejslade försök till en sådan processororganisering finns medborgarkontoren som identifierat den för flera verksamheter

gemensamma processen ”ge individorienterad service”. En skiss till en ytterligare sådan genomgripande förändring utgör Jan Bröms m.fl. förslag till ny socialförsäkringsorganisation.

Det ligger i denna tankefigurs idé att få vara lite variationsrikt mångfaldig eftersom situationsanpassning och flexibilitet är själva poängen. En central fråga är hur och under vilka villkor den kan förenas med budgetdisciplin och ansvarsutkrävande.

## 2           ARBETSMARKNADSPOLITIKEN/               ARBETSMARKNADSVERKET

Statens roll på arbetsmarknadsområdet är ytterst samhällsstyrande - att skapa en väl fungerande arbetsmarknad, som också uppfyller fördelningspolitiska mål. Arbetsmarknadspolitikens medel (med den avgränsning till Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde som gjorts i denna fallstudie) är dock framförallt produktion av stödjande tjänster.

Arbetsmarknadsverket har allt sedan sin tillkomst vid efterkrigstiden tilldelats betydande resurser och den operativa genomförandeverksamheten har bestått av:

- matchningsåtgärder med syfte att minska den s.k. friktionsarbetslösheten,
- utbudspåverkande (med avseende på arbetskraften) åtgärder
- efterfrågepåverkande/sysselsättningsskapande åtgärder, samt
- kontantstöd vid arbetslöshet (som dock till viss del ligger utanför det statliga åtagandet).

Politikens medelsarsenal eller sortimentet av konkreta åtgärder på utbuds- respektive efterfrågesida har successivt vuxit fram till början av 1980-talet. Därefter har skett dels en uppdelning av politikområdet i så måtto att den sysselsättningsskapande uppgiften överförts till andra politikområden (främst näringspolitiken). En renodling har skett genom att t.ex. omhändertagande av flyktingar och utbildning av vapenfria, har flyttats till andra myndigheter. Vissa uppgifter har vidare avskiljts och konkurrerats ut som arbetsmarknadsutbildningsproduktionen för vilken också tillskapats en särskilt statligt bolag (AMU gruppen AB) eller driften av beredskapsarbeten.

Karakteristiskt för dagens verksamhet är att de stora volymerna i verksamheten riktar sig mot enskild (person eller företag) och att det är fråga om individualiserad handläggning, dvs. selektivt utnyttjande av de olika arbetsmarknadspolitiska medlen. Verksamheten är visserligen baserad på en omfattande lagstiftning som reglerar utnyttjandet av de olika medlen, men i myndighetsstyrningen dominerar resultatstyrningen över regelstyrningen. Den kompletteras av delegationer och råd med inslag av partsrepresentanter på flera nivåer. Handläggarkulturen är i relativt hög grad professionell. En historisk exposé förklarar i mycket varför vi har ett statligt huvudmannaskap

och ett arbetsmarknadsverk av typen förvaltningskoncern med en decentraliserad organisation.

Kraven på förvaltningen har successivt förändrats och har bl.a. tagit sig i uttryck i en långt driven decentralisering och överflyttning av resurser från central till lokal (arbetsförmedlingar, arbetsmarknadsinstitut) nivå. Under nittioalet har dock förutsättningarna för verksamheten mer drastiskt förändrats i och med Sveriges ekonomiska kris och stora arbetslöshet. Kraven på samverkan mellan flera politikområden har ökat. I dag framstår arbetsmarknadspolitikerna tydligare som sidordnad och relaterad till andra politikområden inom ramen för de övergripande målen ekonomisk tillväxt, ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet.

De arbetsmarknadspolitiska medlen bör ofta inte sättas in utan samverkan med företrädare för andra politikområden. Exempelvis kan ett starta eget-bidrag på en liten ort hota att snedvrida konkurrensen för redan etablerade småföretag i branschen ifråga. Insatserna av arbetsmarknadsutbildning måste vara avstämde mot dels de regionalpolitiska satsningarna i respektive län, dels den mer generella utbildningspolitiken. Särskilt har behovet av samverkan med kommunerna accentuerats bl.a. då dessa spelar en betydande roll vid tillskapandet av "åtgärdsplatser" för arbetslösa och också har det yttersta försörjningsansvaret för medborgarna.

Behovet av såväl en tydligare gränsdragning mellan sysselsättningspolitiken i stort och den aktiva arbetsmarknadspolitikerna som en kraftsamling mot arbetslösheten genom en samverkan mellan ett flertal politikområden, framhålls bl.a. i Sysselsättningspropositionen<sup>93</sup>. Denna antyder också behovet av principiella förändringar på flera nivåer i förvaltningsstrukturen.

Å ena sidan kan konstateras att den regionala nivån träder i fokus för åtgärder av näringspolitisk karaktär, medan den lokala nivån utgör arenan för de individorienterade åtgärderna. Vad som dock finns större anledning att framhålla är den starka betoningen av samverkan/tvärsektoriellt arbete med avseende på såväl regional som lokal nivå.

Saxat ur sysselsättningspropositionen:

Syftet med de initiativ till ökad samverkan regeringen avser ta anges vara "att på ett aktionsinriktat sätt engagera ett stort antal aktörer - ett partnerskap - för att utarbeta förslag till regionala och lokala åtgärder för att åstadkomma tillväxt och sysselsättning. De statliga organen i länet kommer att få i uppdrag att medverka i detta arbete.

---

<sup>93</sup> Proposition 1995/96:207 samt 222



Andra aktörer som kommuner, landsting och organisationer kommer också att inbjudas att aktivt medverka”.

”Det är vidare viktigt att arbetet samordnas med det genomförande av program med finansiering från EG:s strukturfonder som redan pågår i vissa regioner. Genom en aktiv och medveten samordning mellan dessa båda utvecklingsinriktade verksamheter bör de samlade effekterna öka. Även den verksamhet med en lokalt anpassad arbetsmarknadspolitik som bedrivs i 40 kommuner kan beaktas i detta sammanhang.”

”Ett nytt processinriktat samarbete har också inletts mellan regeringen, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, arbetsmarknadens parter samt en rad olika myndigheter.”

”Arbetsförmedlingarna stärks samtidigt som de centrala resurserna reduceras. Kommunerna får en starkare roll. Användningen av de arbetsmarknadspolitiska medlen blir mer flexibel.”

”Arbetslinjen utvecklas till att bli arbets- och kompetenslinjen.”

Vad gäller satsningen på vuxenutbildning är det regeringens bedömning att ”en nära samverkan är nödvändig mellan kommunen som ansvarig för utbildningen samt arbetsförmedlingen och det lokala arbetslivet.” Hur vissa delar av verksamheten organiseras lokalt måste få variera mellan kommunerna.

Propositionen ger också exempel på hur politikområden, som tidigare knappast förknippats med begreppet ”arbetsmarknadspolitik” får en roll i kampen mot arbetslösheten utan att det närmare anges hur detta skall omsättas i förvaltningsstrukturella termer. Ett exempel: ”Miljöpolitiken har en övergripande roll i strategin för hög tillväxt och ökad sysselsättning. ....Ett program om 1 miljard kronor för fem år för miljöinvesteringar genomförs för att stimulera kretsloppsanpassning av VA- och avfallssystem, bostadsområden och byggnader. I övrigt föreslås insatser för att stärka miljöprofilen inom arbetsmarknadspolitiken, näringspolitiken m.m. ...”

Även regeringens proposition Den regionala samhällsutvecklingen antyder möjliga förändringar i förvaltningsstrukturen inom arbetsmarknadspolitiken. I denna aviseras att regeringen kommer att överväga ett utredningsarbete för att pröva förutsättningarna att föra in länsarbetsnämnderna i länsstyrelserna. En sådan lösning ingår också i försöksverksamheten i Gotlands län. Ett eventuellt framtida inordnande av länsarbetsnämnden i länsstyrelsen väcker omedelbart frågan om den lokala nivån, dvs. arbetsförmedlingens och arbetsmarknadsinstitutens framtida organisatoriska ”tillhörighet”: regional/lokal lösning à la skatteförvaltningen, införandet av en lokal förvaltning under länsstyrelsen eller kommunalisering?

De förvaltningspolitiska grundkraven har i olika avseenden avspeglats i det sätt som "arbetsmarknadsförvaltningen" organiserats. Arbetsmarknadspolitikerna utgör också ett typexempel - snudd på en renodlad "idealtyp" - med avseende på skapandet, utvecklingen och omdaning av den svenska sektoriellt organiserade "välfärdsförvaltningen". Några iakttagelser:

- Arbetsmarknadsförvaltningen var det första exemplet på sektorsvis förvaltningsorganisering - i bemärkelsen uppbyggd med från länsstyrelsen fristående regionala organ. Motiven för detta brott mot traditionen var att dåtidens länsstyrelse var irriterad mot en formellt regeltilämpande ärendehandläggning med juridisk eller "fiskal" framtoning, medan arbetsmarknadsverksamhetens uppgifter var av aktiv/initierande och skälighetsprövande karaktär.
- En annan innovation var intresserepresentationen i verksstyrelsen - som under benämningen "Den svenska modellen" skulle få efterföljd av flera andra myndigheter. Sannolikt drevs dock intressentmedverkan längre vid Arbetsmarknadsstyrelsen/-verket än i någon annan myndighet i och med att arbetsmarknadens parter fanns representerade i styrelser och delegationer på olika nivåer som också hade en mera långtgående beslutskapacitet. Modellen med intressentrepresentation förde man över från de tidigare kommunala arbetsförmedlingarna men motivet för att behålla den var inte effektiviteten - som senare när Verksledningskommittén i sitt principiella ställningstagande mot intressegruppsrepresentanter gör undantag för AMS för att de oundvikliga intressekonflikterna inte skulle behöva föras upp på regeringsnivå och för att förankra besluten - utan legitimiteten för en verksamhet, som inte ansågs möjlig att "binda av detaljerade föreskrifter" och som var av utomordentligt ingripande natur för den enskilde. Den "ryggsäck" i form av den illa omtyckta statliga Arbetslöshetskommissionen, AK som man bar med sig, var säkerligen också av stor betydelse för konstruktionen.

Intressant att notera är emellertid att det inte uppstod någon omedelbart märkbar legitimitetskris när intresserepresentationen i AMS/AMV:s styrelser upphörde. Kanske hade man då accepterat "välfärdsförvaltningen" - snarare än just AMS/AMV - som idé?

- Arbetsmarknadsverket kan betecknas som den första målstyrda myndigheten, dock med en annan innebörd än dagens resultatstyrning, nämligen att förmå samtliga nivåer och anställda på myndigheten att agera i den fastlagda arbetsmarknadspolitikens anda - snarare än efter regelboken. Bo Rothstein betecknar i sin doktorsav-

handling<sup>94</sup> Arbetsmarknadsverket som en "kaderorganisation", dvs. en organisation som utvecklar stor lyhördhet när det gäller att anpassa typen av insatser efter ledningens önskemål. De medel som verket använde för att åstadkomma detta var rekryteringen (där praktiska kunskaper och kontakter med arbetsmarknadens parter tillmättes större betydelse än formell kompetens) och en kontinuerlig "indoktrinering" genom bl.a. aspirantutbildning och seminarieverksamhet. Bo Rothstein framhåller också i sin bok "Vad bör staten göra?"<sup>95</sup> "kaderorganisationen" som den mest lämpade formen för organisationsstyrning i offentliga verksamheter där uppgifterna är relativt uniforma men valet av insatsteknik mera svårbedömt. En alternativ - möjligtvis mera positivt laddad - benämning är "ideologistyrning" eller "styrning genom normer". Den kanadensiska organisationsforskaren Henry Mintzberg använder begreppet "Normative Control" och ser ett behov av större inslag av denna typ av styrning inom den offentliga sektorn. ("We need to shift emphasis to the normative model, where control is rooted in values and beliefs.")<sup>96</sup>.

- Sektorn arbetsmarknadspolitik - och därmed Arbetsmarknadsverkets verksamhetsfält - var fram till ca 1980 extremt omfattande. Verket framstår i olika beskrivningar (t. ex. den skrift som gavs ut i samband med 40 års jubileet) under 60- och 70-talet närmast som den "totala" myndigheten med verksamhet som omfattade bl.a. att bygga fysisk infrastruktur, rädda kulturarvet och vårda miljön men också omskola från yrken som gått ur tiden samt handfast och individinriktad social- och nykterhetsvård. Verksamhetens omfattning både med avseende på bredd och resurser, i kombination med de stora frihetsgraderna och beslutskompetent representation av arbetsmarknadens parter i styrelser på olika nivåer, leder onekligen tanken till begreppet "järntriangel".

AMS starka och självständiga roll har också varit föremål för diskussion. Riksdagens revisorer uttalar i en rapport 1991/92<sup>97</sup> kritik beträffande avvägningen mellan effektivitet och politiskt in-

<sup>94</sup> "Den socialdemokratiska staten - Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik" Lund 1986

<sup>95</sup> Med underrubriken "Om välfärdens moraliska och logiska princip" (SNS 1994)

<sup>96</sup> Se t.ex. Harvard Business Review May - June 1996 Mintzberg: Managing Government, Governing Management

<sup>97</sup> Att ändra statsförvaltningen - Styrningsproblem i ljuset av fyra fallstudier, Riksdagens Revisorer 1991/92:13

flytande. Det problem som revisorerna satte fingret på var knappast nytt. Motsvarande kritik förekom även på 60- och 70-talen och utgjorde incitament till principutredningar om arbetsmarknadspolitiken. En starkt bidragande orsak till att konstruktionen då kom att bestå var att den varmt förespråkades av Svenska Arbetsgivareföreningen.

- Huruvida det förelåg en medveten strävan från statsmakternas sida att minska AMS/AMV:s storlek och makt bakom den utflyttning av arbetsuppgifter från verket som inleddes kring 1980 är svårt att finna belägg för. Förändringarna ligger dock helt i linje med de förvaltningspolitiska strävandena att renodla såväl verksamhetsform som typ av produktion.
- Med uppdelningen i arbetsmarknads- respektive näringspolitik följer också en differentiering med avseende på organiseringsprincip. Näringspolitiken dvs. det område som har siktet på att utveckla "förutsättningarna i samhället" orienterar mot den tvärsektorielle leden och länsstyrelsen. Den "avsnävade" arbetsmarknadspolitiken med en tyngdpunkt i uppgiften att påverka individens situation, har också behov av ett tvär- eller avsektorerat arbetssätt men då på det individnära, lokala planet. Behovet av att arbeta på "tvären" avser då inte bara politikområdena utan även huvudman-nasektorerna.
- Försök med ett avsektorerat arbetssätt genom samverkan på den individorienterade lokala nivån har förekommit, särskilt vad gäller de "tunga" arbetslivsinriktade rehabiliteringsfallen. Dessa visar dock att samverkan måste organiseras och styras i något så när fasta organisatoriska former. Temporära program/projekt med osäker framtid fungerar inte.
- Ett memento är att AMS, ställd inför kravet på en ca. tioprocentig besparing på förvaltningsanslaget, finner detta möjligt genom en "återgång" till en funktionsorienterad storskalig lösning för produktionen av administrativ service.

## Arbetsmarknadspolitiken i ljuset av tankefigurerna

### *Funktionellt renodlad förvaltning*

Arbetsmarknadspolitiken i sin helhet kan, i sitt fundament och oförändrat över tiden, sägas utgöra ett exempel på synergitänkande mellan det samhällsutvecklande och det individorienterade perspektivet. (i t.ex. Sysselsättningspropositionen heter det: "Arbetsmarknadspolitikens styrka har varit att den kunnat kombinera det ekonomiskt nödvändiga med det socialt angelägna"). Denna

synergitanke har kommit till uttryck såväl på utbudssidan - där t.ex. arbetsmarknadsutbildning eller andra kompetensutvecklande åtgärder avser att gagna såväl den arbetslöse som hela arbetsmarknaden - som på efterfrågesidan - där subventioner till företagen har tänkts tjäna det dubbla syftet att mera omedelbart ge individen ett arbete och långsiktigt främja näringslivets utveckling och den ekonomiska tillväxten. På 1980-talet kom synergisträvandena vad gäller efterfrågesidan att överskrida det möjligas gräns, vilket ledde till en såväl politisk som förvaltningsmässig åtskillnad mellan de mera direkt samhällsstyrande tillväxtfrämjande näringspolitiska åtgärderna och tjänsteproduktionen/handläggningen, i form av matchningsverksamhet och stöd till individer. Detta kan uttryckas i termer av en funktionell renodling - men lika gärna som en ytterligare sektorisering.

I det något mindre formatet har skett en funktionell renodling av Arbetsmarknadsverkets uppgifter, genom att uppgifter av produktionskaraktär (egenregi vid anläggningsberedskapsarbeten, drift av skyddade verkstäder, utbildningsproduktion) lämnats till marknaden eller till mer eller mindre konkurrensutsatta särskilt tillskapade bolag.

En viss funktionsuppdelning/juridicering har också skett genom att länsrätt/ kammarrätt har övertagit AMS roll som överinstans för ärenden om arbetslöshetsförsäkring och medlemskap i A-kassa.

Att driva den funktionella renodlingen av det nu definierade området arbetsmarknadspolitik längre, skulle innebära en rörelse i en riktning motsatt de av statsmakterna nyligen fattade ställningstagandena - och i förlängningen att den statliga arbetsmarknadsförvaltningen upphörde att existera:

- Arbetsförmedlingens matchningsverksamhet lämnas helt till den privata marknaden.
- De individorienterade arbetsmarknadspolitiska åtgärderna lämnas helt till kommunerna.
- Det kontanta arbetslöshetsunderstödet - såväl den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen som KAS - går upp i en obligatorisk allmän "omställningsförsäkring".

#### *Förvaltning sammanhållen i politikområden*

I termer av utgiftsområden i statsbudgeten, brister det (i och med den förändring av departementsorganisationen, som genomfördes i somras) i överensstämmelse med avseende på regionalpolitiken.

Utgiftsområde 19. *Regional utjämning och utveckling* hanteras av

riksdagens arbetsmarknadsutskott men inom regeringen av Näringsdepartementet.

I mer avsnävad betydelse kan överensstämmelsen mellan förvaltningsorganisation, departementsorganisation, utgiftsområden i statsbudgeten och riksdagsutskott för området arbetsmarknadspolitik betraktas som god. Rådande arbetsmarknadspolitiska läge, som lett till framväxten av "metapolitikområdet" sysselsättningspolitik, som förutom arbetsmarknadspolitiken i sig kombinerar delar av ett stort antal andra politikområden (näringspolitik, utbildningspolitik, miljöpolitik, skattepolitik etc.) visar dock på svårigheten att finna en entydig överensstämmelse mellan förvaltningsstruktur och politikområden.

Renodling/koncentration till kärnverksamheten har skett genom att omhändertagande av flyktingar och utbildning av vapenfria överförts till andra myndigheter.

#### *Geografiskt integrerad förvaltning*

Vid reformen om samordnad länsstyrelse fann man få argument för att inordna länsarbetsnämnden i länsstyrelsen. Propåer om en sådan lösning har ändock förts fram från tid till annan i den allmänna debatten. I och med att hanteringen av de regionalpolitiska och näringspolitiska medlen lyftes ut från länsarbetsnämnderna och arbetsmarknadspolitikens allmänt sysselsättningsskapande roll därutöver ytterligare har nedtonats, kunde frågan anses vara avförd från dagordningen. Så är emellertid inte fallet eftersom den på nytt aktualiserats i propositionen Den regionala samhällsorganisationen<sup>98</sup>. För den individorienterade arbetsmarknadspolitiken utgör dock regionen/ länet ett alltför stort "rum" och den intressanta geografiska indelningsgrunden blir härmed kommunen.

Antalet arbetsförmedlingar uppgår till ca 380 men ett drygt femtiotal av landets kommuner saknar egna arbetsförmedlingar. En anpassning mellan arbetsmarknadsverkets lokala nivå och kommunen aviseras emellertid i Sysselsättningspropositionens ställningstagande att länsarbetsnämnden bör inrätta en arbetsmarknadsnämnd för varje kommun inom länet.

#### *Gränsöverskridande, "processororienterad" förvaltning*

Behovet av ett gränsöverskridande eller "avsektoriserat" arbetssätt i arbetsmarknadspolitiken har hittills främst fokuserat den regionala nivån. Integrerande mekanismer har bestått i att landshövdingen är

---

<sup>98</sup> Prop 1996/97:36

ordförande för länsarbetsnämndens (liksom övriga statliga "länsnämnders") styrelse samt att krav på samråd mellan länsarbetsnämnd och länsstyrelse före beslut finns föreskrivet i författning i vissa speciellt angivna frågor (t.ex. igångsättande av beredskapsarbete som avser byggnads- eller anläggningsarbete).

Arbetsmarknadspolitiska kommittén konstaterar i sitt slutbetänkande<sup>99</sup> att det i politikområdena arbetsmarknads-, närings- och regionalpolitik finns ett antal överlappande stödåtgärder samt att det brister i samordningen och samverkan på det lokala planet. Även med en rensning i floran av företagsstödformer och en ytterligare nedtoning av arbetsmarknadspolitikens sysselsättningsskapande åtgärder kommer behovet av ett gränsöverskridande och samverkande arbetssätt att kvarstå. (Arbetsmarknadspolitiken kommer t.ex. fortfarande att ha möjligheter att, i syftet att underlätta anställning av arbetslösa individer, utnyttja stödformer som riktas till arbetsgivaren. Utnyttjandet av sådan åtgärder måste naturligtvis ske på ett sätt som står i samklang med de allmänna närings- och regionalpolitiska strävandena i länet.) Arbetsmarknadspolitiska kommittén konstaterar emellertid också att statsmakterna i en rad propositioner och beslut har betonat vikten av samordning och samverkan men att dessa principiella uttalanden visat sig otillräckliga.

På det lokala planet har hittills ett motsvarande krav, som inbegriper arbetsmarknadspolitiken, rests beträffande de tunga rehabiliteringsfallen. Exempel finns på samverkansprojekt som givit goda resultat men den temporära tidsbegränsade projektformen med en osäker framtid ger inte tillräcklig styrkraft åt ett sådant arbetssätt.

För den individorienterade arbetsmarknadspolitiken framstår dock behovet av ett gränsöverskridande och avsektoriserat arbetssätt, som också inbegriper kommunen allt tydligare. Intressant är därför konstruktionen av försöksverksamheten med lokal samverkan mot arbetslösheten<sup>100</sup>. Arbetsförmedlingsnämnderna i försökskommunerna omvandlas till "hybridorganisationer" att utföra en verksamhet enligt vad som avtalas mellan staten och kommunen. Finansieringen är delad med kravet att kommunen skall stå för minst 25%. Även Sjuk- och yrkesskadekommitténs för fram tanken på lokala avtal som ett instrument för att skapa tillräcklig stadga för samverkan och samfinansiering vid de tunga rehabiliteringsfallen.

---

<sup>99</sup> SOU 1996:34

<sup>100</sup> Lokal samverkan mot arbetslösheten Prop 1995/96:25

En sådan konstruktion väcker dock omedelbart frågor om hur styrning, resurstilldelning och uppföljning av respektive organisations verksamhet skall utformas.



### 3 MILJÖOMRÅDET

#### 3.1 Utvecklingen fram till och med 1970-talet<sup>101</sup>

Det kommunala hälsoskyddsarbetet i nämnd och förvaltning, motsvarande, har i storstäderna en hundraårig historia. För den nationella miljöpolitiken är det däremot först de miljöproblem som upp-dagas under 1960-talet som leder till en mer aktiv politik.

I miljöskyddsarbetet uppmärksammas miljögifter, luft- och vattenföroreningar på ett sätt som tidigare inte skett. Även naturvården utvecklas. Från att ha varit inriktad på att främst skydda det unika, vidgas naturvården till att avse representativa områden av svensk natur och det svenska odlingslandskapet.

Den nya naturvårdslagen, som antas 1964, ökar möjligheterna att inrätta naturreservat och från slutet av 1960-talet kommer delar av naturskyddet att ingå i den fysiska planeringen. År 1969 antar riksdagen miljöskyddslagen, som är en mer samlad lagstiftning än den tidigare, som i stort sett blott reglerat vattenföroreningar.

Naturvårdsverket tillkommer 1967 genom sammanförandet av statens vatteninspektion, väg- och vattenbyggnadsstyrelsens vatten- och avloppsbyrå, statens luftvårdsnämnd, och statens fritidsnämnd. Samtidigt inordnas länsingenjörskontoren i länsstyrelserna från att ha lytt under väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Länsarkitektkontoren och länsläkarorganisationen, som båda sedan tidigare har som en av sina uppgifter att biträda länsstyrelsen, inordnas i länsstyrelsen 1971 på förslag av 1967 års Länsförvaltningsutredning. Begreppet naturvård får vid utgången av 1960-talet sålunda en avsevärt vidgad innebörd. Förutom vattenvårdens och luftvårdens sammanförande med naturvården blir naturvårdsverket central myndighet även för jakt- och viltvårdsfrågor vilket ytterligare vidgar kretsen av tjänstemän som i regional instans engageras i naturvårdsarbetet.

Strävan är att utveckla denna statliga verksamhet på regional nivå till att bli framåtsyftande, aktiv och präglad av initiativ. Verksamheten omfattar såväl översiktlig utredning och planering som enskilda mål och ärenden. I båda fallen eftersträvas enligt Länsförvaltningsutredningen en intim samverkan mellan allmänt administrativ personal och experter under enhetlig ledning.

---

<sup>101</sup> Som källor beträffande historiken har använts de miljöpolitiska propositionerna, speciellt bilaga A till prop 1990/91:90, samt Nordiska Ministerrådets studie *Governing the Environment* (Nord 1996:5)

Denna förändring av förvaltningsstrukturen som genomförs under slutet av 1960-talet med centraliseringen till Naturvårdsverket och en sammanhållen vertikal linje i miljöorganisationen, vad gäller prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen och även naturvården, kan tolkas som en utveckling av miljöområdet till en *sektor* vid sidan av andra tunga sektorer i svensk politik. Dessförinnan har miljöpolitiken och dess administration givits relativt låg prioritet. Politiken och förvaltningen har varit i hög grad fragmenterad.

En huvudfråga inför denna organisering vid slutet av 1960-talet var karaktären på miljöfrågorna. Studien *Governing the Environment* (Nord 1996:5) innehåller en analys av 1960-talets överväganden: Skall miljöområdet ses som en *sektor*, innebärande att politikens innehåll kan användas som indelningsgrund? Eller är det möjligt att organisera förvaltningen på basen av *funktionell* specialisering, där kompetensen avgör indelningen? Eller skall förvaltningen definieras i *territoriella* termer, så att det geografiska området sätter gränserna för organisationens miljöarbete?

Diskussionerna som föregår bildandet av Naturvårdsverket 1967 handlar om miljöfrågornas karaktär och rymmer denna fråga om vilken som är den lämpligaste organisationsprincipen. En argumentationslinje är *ekologisk* och anför att kvaliteten i naturmiljön är ett värde i sig och att den skall hävdas framför andra samhälleliga hänsyn. Miljöaspekter finns i alla verksamheter eller sociala aktiviteter, vilket talar för någon sorts funktionell organisation; miljöskydd skall förläggas till, och tillåtas penetrera alla verksamheter i den offentliga sektorn. Den ekologiska tanken har också konsekvenser för den territoriella indelningen av miljöorganisationen. Ett fullt bejakande av det ekologiska perspektivet innebär att miljöorganisationens gränser måste dras i överensstämmelse med "naturliga" områden såsom biotoper, avrinningsområden, etc.

Den andra tankebanan är *sektoriell*. Miljö bör ses som ett intresse bland andra intressen. Miljö bör vägas in både i policyutformningen och i individuellt beslutsfattande angående samhällets resursanvändning. Det blir naturligt att organisera miljöadministrationen i geografisk överensstämmelse med andra sakområdens sektoriella förvaltningar.

Denna debatt om miljöpolitiken och dess förvaltningsstruktur i mitten på sextioalet domineras ändå av det sektoriella synsättet som i stor utsträckning bestämmer utfallet. Politiken återspeglar den förhärskande "anpassningskulturen". Miljöpolitiken skall främja den rättvisa avvägningen mellan intressen som konkurrerar om naturresurser och främja bevarandet av naturresurser för kommande gene-

rationer. Dessa principer skall införas genom en på lämpligt sätt sammanhållen förvaltningsorganisation, mera resurser till forskning och teknisk utveckling och en mer ändamålsenlig lagstiftning.

I detta främst sektoriella perspektiv framstår departementsorganisationen utan ett Miljödepartement, men med Jordbruksdepartementet som ansvarigt, möjligen som en anomali. Miljödepartementet tillkommer först 1987. I själva verket är det vid denna tidpunkt, mot slutet av 1980-talet, som utvecklingen går över i mer tvärsektoriella banor enligt följande avsnitt.

### 3.2 Utvecklingen de senaste femton åren

1960- och 1970-talens miljöarbete omfattar reningsåtgärder och processförändringar som radikalt minskar de stora koncentrerade punktutsläppen. Utvecklingen leder vidare till att miljöfrågorna sedan slutet av 1980-talet får en ny inriktning som kan sammanfattas i sex utvecklingslinjer enligt historieskrivningen i en bilaga till den samlade miljöpolitiska propositionen 1990/91:90:

- Från punktutsläpp till miljö- och hälsomål
- Från stora punktutsläpp till många små som sammantaget blir stora
- Från nationella till regionala och globala problem
- Från krav på att miljöskadornas orsaker skall bevisas innan beslut om förändring tas, till att det räcker med att experter misstänker att det finns risker
- Från tillståndsprövning till generella krav och ekonomisk styrning
- Från central styrning till decentraliserat ansvar.

När miljöarbetet tog fart på 1960-talet samlades, som sagt, kunskaper och administration i *Naturvårdsverket*. En stor del av ansvaret för miljöarbetet knöts till Naturvårdsverket och *länsstyrelserna*. Nu vid övergången från 1980- till 1990-talet har kunskaper och erfarenheter byggts upp inom åtskilliga myndigheter, kommuner och företag. Kommunerna har givits ett betydligt större ansvar för tillsyn och kontroll enligt miljöskyddslagen och har ett utvidgat ansvar för avfallshanteringen.

*Kemikalieinspektionen* har tillkommit (1986) och verkar i samspel med bl.a. Arbetarskyddsstyrelsen, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och Sprängämnesinspektionen gentemot kemikaliesamhället.

Den fysiska planeringen framstår allt tydligare som ett sektorintegrerande instrument i den förebyggande miljövärden. *Boverket* har en nyckelroll med uppsikten över naturresurslagens och plan- och bygglagens tillämpning. I kommunernas planarbete har länsstyrelserna både stödande och granskande uppgifter med uppbackning från de centrala myndigheter som representerar de olika sektorsintressena. Detta gäller speciellt översiktsplanen.

Miljöarbetet bygger allt mer på att den egna verksamheten inte skadar miljön. Var och en har ansvar för sitt "vardagslandskap". Detta återspeglas också i lagstiftningen, t.ex. skogsvårdslagen och jordbrukets skötsellag. Lagen om kemiska produkter lägger ansvaret på företagen och inte på den kontrollerande myndigheten.

Naturvårdsverkets roll ses över och preciseras till att vara samlande och pådrivande i miljövårdsarbetet - nationellt och internationellt. Verket skall inom sitt ansvarsområde föreslå och genomföra åtgärder för att uppnå de av statsmakterna beslutade miljöpolitiska mål. Verket skall i en aktiv dialog med sektorsmyndigheter, regionala och lokala myndigheter precisera och konkretisera samt vid behov överväga omprövning av de miljöpolitiska målen och lämna förslag på hur de kan vidareutvecklas. En miljöanpassning av olika samhällssektorer skall eftersträvas. Ny teknik och investeringar skall förena ekonomiska krav med ekologiska grundvillkor. Förutom reglering införs i allt större utsträckning ekonomiska styrmedel.

Den miljöpolitiska propositionen 1987/88:85 markerar tydligt denna förändring, som sedan förstärks genom statsmakternas samlade miljöpolitiska beslut 1991 på grundval av propositionen 1990/91:90. Nu skall miljöpolitiken i stor utsträckning vara *tvärsektoriell*. En framgångsrik miljöstyrning förutsätter att hänsynen till miljön integreras i utvecklingsplanerna för alla olika sektorer i samhället.

I flera centrala myndigheters instruktioner skrivs in ett särskilt sektorsansvar för miljö. Överenskommelser träffas mellan de centrala verken om samarbete och ansvarsfördelning. Trafik, energi, jordbruk och skogsbruk framstår som särskilt intressanta. Kemikaliarbetet och strävan att skapa kretslopp samt bevarandet av biologisk mångfald utgör också tunga inslag i de senaste årens tvärsektoriella politik som också rymmer en långtgående strävan till decentralisering. Till Naturvårdsverket fogas ytterligare råd, delegationer och nämnder med bred sammansättning. (Organisationsplanen per den 1 januari 1996 omfattar Miljöövervakningsnämnd, Delegation för ekologisk omställning, Delegation för klimatfrågor, Vetenskapligt råd för biologisk mångfald, Forskningsnämnd, Avfallsforsk-

ningsnämnd, Fjällsäkerhetsråd, Tillsynsråd.) Den regional nivå förstärks genom att ökade resurser ges åt länsstyrelsernas miljöenheter och att sektorövergripande regionala miljöanalyser och -strategier initieras.

Den svenska miljöpolitiken har utvecklats långt från sektoriell politik på 1960- och 1970-talet till dagens tvärsektoriella och integrerade politik. Karakteristiskt är också att både politikens omfattning, eller mål, och dess medel och instrument har utvecklats avsevärt under 1980- och 1990-talet. 1991 fattar riksdagen ett principbeslut om samlad miljölagstiftning. Hösten 1996 bereder regeringen i linje härmed en proposition om en miljöbalk. Speciellt har också ekonomiska styrmedel introducerats i betydande utsträckning. Miljöhänsyn har kommit att inom delar av näringslivet bli en väsentlig konkurrensfaktor. Livsstilsfrågorna träder också i förgrunden. Allt leder till behov av anpassning av styrmedlen i politiken.

FN:s konferens om miljö och utveckling i *Rio 1992* (UNCED) bekräftar den väg på vilken svensk miljöpolitik redan slagit in. Därvid inspireras speciellt kommunernas miljöarbete. Lokalt Agenda 21-arbete bedrivs tvärsektoriellt och underifrån. Förankringen är oftare i kommunstyrelsen än i miljö- och hälsoskyddsmyndighet och -förvaltning. Efter Riokonferensen är hållbar utveckling ett nyckelbegrepp i all miljöpolitik.

Fr o m 1987 hanteras miljöfrågorna, som sagt, i ett eget *miljödepartement* samtidigt som integration av miljöhänsyn i flertalet departement eftersträfvats. I den socialdemokratiska regeringens skiss 1991 till storpolitikområden - välfärd, näringsliv, säkerhet - ingick miljö i alla de tre områdena. Regeringen använder utredningsväsendet i ökad utsträckning för att utreda frågor om miljöanpassning av olika sektorer. Den äldsta kommittén, Miljövårdsberedningen, får successivt nya viktiga uppgifter, flera av tvärsektoriell karaktär såsom fjällpolitiken eller integrering av miljöhänsyn i statsförvaltningen. Inom regeringskansliet skapas interdepartementala grupper såsom "Grönt näringsliv". *Regeringsdeklarationen* den 22 mars 1996 anför att "miljön skall bli en tydlig och långsiktig prioritering". "Hotet mot miljön är ett hot mot livet självt. Regeringens ambition är att Sverige skall vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa ett hållbart samhälle. De ekologiska kraven kan leda till nästa stora språng i tillväxten. Det krävs aktiva medborgare, men också en tydlig politik, för att befrämja ett ökat kretsloppstänkande."

---

En iakttagelse är att utvecklingen inom miljöområdet i betydande utsträckning följt de förvaltningspolitiska linjerna - det gäller renodling av myndighetsrollen, funktionell renodling, avvägning centralisering/decentralisering, avsektorisering/integrering, internationalisering, marknadslösningar - men att organiseringen ändå drivits utifrån miljöpolitiken snarare än förvaltningspolitiken.

Organiseringen kan i viss mån karakteriseras som marginalistisk i så måtto att politiken allt som oftast handlar om identifiera miljöproblem och utveckla av styrmedel för att komma åt dessa. Organisationsfrågorna aktualiseras i samband med att någon skall hantera styrmedlen. Ansvarsfördelningen sker i princip med hänsyn till vad som bäst gagnar genomslaget för den specifika frågan. Det är blott i ett fåtal fall under de senaste åren som ett bredare grepp har tagits på förvaltningsstrukturen:

-I betänkandet För en bättre miljö (SOU 1987:32) föreslogs en reformering av organisationen för bl.a. prövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen vilket ledde till beslut efter vissa modifieringar i propositionen 1987/88:85 "Miljöpolitik inför 90-talet". Bakgrunden till utredningen var miljöfrågornas ökade vikt och att det i sammanhanget ansågs vara av central betydelse att ytterligare utveckla miljövårdsorganisationen till ett kraftfullt medel för överblick av miljösituationen, prioritering av insatser samt genomförande av praktiska åtgärder. Utgångspunkten skulle därvid vara att de samlade resurserna inom miljövårdsorganisationen i vid mening utnyttjas så effektivt som möjligt för att lösa viktiga miljöproblem. En betydande decentralisering blev följden.

-Reformen samordnad länsstyrelse 1991, som vi redogör för i avsnittet 4, Samordnad länsförvaltning, skapade ökade förutsättningar för samverkan i miljöarbetet och integration av miljöhänsyn i flera sektorer.

-Naturvårdsverkets organisation sågs över på uppdrag av regeringen 1988 och 1991 i syfte att bl.a. utveckla verkets roll som samlande och pådrivande. En primär uppgift är nu att för regeringens räkning följa upp miljötillståndet och miljöarbetet, samt att på grundval av detta lägga förslag till miljöanpassning av samhällets olika sektorer. Verkets insatser i arbetet med att angripa de olika miljöhoten kan översiktligt delas in i miljöforskning, miljöövervakning och inventeringar, aktionsprogram och utredningar, internationellt arbete, miljölagstillämpning, bidrag och ersättningar, markförvärv och

vård samt information och utbildning. En renodling har skett i så måtto att laboratorierna lyfts över till universiteten. Vidare har ärendehanteringens begränsats.

–I Miljöskyddskommitténs betänkande 1993 om en mer samlad miljölagstiftning, en miljöbalk, togs organisationsfrågorna upp i relativt begränsad utsträckning. En särskild utredning tillsattes för att utreda de organisatoriska konsekvenserna av miljöbalksförslaget. Efter det att den 1994 nyttillträdde socialdemokratiska regeringen återtagit den borgerliga regeringens miljöbalksproposition ombildades utredningen till en ny Miljöbalksutredning. Denna har i juni 1996 lagt ett förslag till Miljöbalk. Förslaget rymmer även vissa organisationsförändringar.

Tillståndsprovningen enligt motsvarigheten till nuvarande miljöskydds- m.fl. lagar föreslås förläggas huvudsakligen till domstol, regionala miljödomstolar och en miljööverdomstol knuten till Svea hovrätt. Länsstyrelsens provning av smärre tillstånd förläggs till en självständig men till länsstyrelsen administrativt knuten provningsmyndighet. Naturvårdsverkets tillsynsråd ändras så att det täcker hela miljöbalkens område och att alla berörda myndigheter blir representerade. Ett föreskriftsråd föreslås för de centrala myndigheternas föreskriftsarbete i anslutning till miljöbalken. Utredningens förslag vad gäller relationerna mellan miljöbalkens lagar och sektorslagarna kan motivera fortsatta organisationsöverväganden. (Preliminär information om remissutfallet per den 15 oktober kan tolkas som att utredningens förslag till miljöbalk behöver bearbetas ytterligare.)

### **3.3 Reflexioner kring nuläge och möjlig utveckling av förvaltningsstrukturen**

Statens roll inom miljöpolitiken kan sägas vara i hög grad samhällsstyrande. I detta ligger både att vara katalysator för de miljösträvanden som växer fram på olika håll och att utveckla politiken, förhandla och kunna utöva makt vid behov.

En integrering av miljöhänsyn i alla olika verksamheter ses som nödvändigt för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling och styrbarhet är självfallet ett grundläggande värde i organiseringen av förvaltningen. Förvaltningen måste också ha en integritet (i alla riktningar), äga legitimitet och arbeta på ett ekonomiskt effektivt sätt.

Myndigheternas uppgifterna omfattar förvaltningsprocessens alla skeden, initiering, beredning, beslut, genomförande, uppföljning och utvärdering. Kraven som ställs på förvaltningen är mångfacetterade:

- Statsmakterna styr i miljöpolitiken dels direkt, dels indirekt via förvaltningen (domstolar och förvaltningsmyndigheter). Förvaltningsutvecklingen har under senare år strävat att integrera miljöstyrningen med den mål- och resultatorienterade styrningen. Men framgången mätt i formell miljömåluppfyllelse har på flera områden än så länge varit ringa.
- Då miljöpolitiken expanderar och sakfrågor med olika karaktär (exempelvis biologisk mångfald, sanering av gamla industriområden) tillkommer, måste den statliga miljöorganisationen kunna ta fram underlag för en förnyelse av målformulerandet och verka med styrmedel i olika kombinationer i genomförandet.
- Förvaltningsstrukturen måste i hög grad spegla omgivningen och utvecklas i samspel med de miljöpåverkande sektorernas viktigaste aktörer och makthavare. Verksamhetslogiken får inte frysas.
- Gränsöverskridande samordning och dialog i miljöarbetet är bland det mest avgörande för framgång. Integreringen av miljöhänsynen för hållbar utveckling måste emellertid utformas på olika sätt beroende på om målen och medlen inom respektive sektor är i konflikt med miljösträvandena eller om de är i harmoni (jfr exempelvis problematiken med produktionsmål och miljömål i de areella näringarna).
- I och med att kunskapsunderlaget för utvecklingen av politiken är mycket omfattande och till stor del måste stå på objektiv och vetenskaplig grund är integritet, omutbarhet och trovärdighet fundamentala egenskaper.
- Anpassningen till regionala och lokala förhållanden i genomförandet är väsentlig för att nå effekt och att hushålla med resurser.
- Förvaltningen måste uppfattas som legitim för att politiken skall få ett gott genomslag. Lokal förankring och väl sammansatta styrelser och råd hör till bilden.



- I den vertikala linjen med tillståndsprövning och tillsyn enligt miljölagarna är rättssäkerheten fundamental.

Den förvaltningsstruktur som faktiskt utvecklats svarar troligen i varierande utsträckning mot dessa krav. Konflikter förekommer. Olika bedömare har sina bilder med olika fokus. Exempelvis har ibland från näringslivshåll uttryckts oro för rättssäkerheten vid decentralisering till kommunerna. Från kommunalt håll ifrågasätts om centrala förvaltningsmyndigheter skall ha rätt att föreskriva miljöregler, som i detalj kan komma att styra miljöarbete som sker under politiskt ansvar i kommunerna. Miljöorganisationer kritiserar ibland det materiella innehållet i många beslut som snävt under lagen fattas av den centrala Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Det finns inte endast en bästa förvaltningsstruktur inom ett politikområde, speciellt inte inom ett område som miljö, där statens roll i hög grad är att vara samhällsstyrande. Vad som är lämpligt torde i mycket bero på utvecklingen i angränsande politikområden och i omvärlden. Den statliga förvaltningsstrukturen i framtiden kommer att i olika utsträckning rymma inslag ur samtliga de fyra organiseringsprinciper eller "tankefigurer" som beskrivs i avsnitt 1.4.

Inom miljöpolitikens område bör med utgångsläge i dagens struktur och tendenser finnas en betydande flexibilitet. En utveckling där förvaltningspolitiken i stort skulle prioritera den ena eller andra principen kan motsvaras av bl.a. följande förändringar:

*Med tillämpning av "funktionellt renodlad förvaltning":*

–domstolsorganisation för tillståndsprövning och överprövning

–mer renodlad tillsynsorganisation

–forskning helt och hållet vid universitet och högskolor

–fristående forskningsråd.

*Med tillämpning av "politikområdesvis sammanhållen förvaltning":*

–förstärkning av den vertikala linjen Naturvårdsverk - Länsstyrelse

- Miljö- och hälsoskyddsnämnd vad gäller miljöstyrning med utgångspunkt från miljöproblemen och miljömålen

–mer långtgående integrering av miljöhänsyn i resp sektor. Bl.a. får respektive centrala sektorsmyndighet uppgiften att tillika vara miljö-

myndighet inom sektorn. Miljöcontrollers och miljöledningssystem inkl. bl.a. revision införs allmänt.

*Med tillämpning av "regionalt integrerad förvaltning":*

–miljörelaterade sektorers regionala organisation flyttas in i länsstyrelsen, där så är görligt med hänsyn till den operativa verksamhetens omfattning och kompetenskrav

–för statliga verksamheter, som av olika skäl fortfarande organiseras sektorsvis, förstärks de integrerande mekanismerna. bl.a. utvecklas och används miljökonsekvensbeskrivningar mycket mer än hittills i de miljöpåverkande verksamheterna och tillförs miljöcontrollers, medan i länsstyrelserna expertfunktionen för motsvarande verksamhet förstärks

–policyberedande delar av de centrala myndigheterna flyttas till regeringskansliet och betjänar där bl.a. en utvidgad koncernledning för regionala och kommunala frågor i inrikesdepartementet (eller motsvarande) (en förutsättning för att den regionalt integrerade förvaltningen skall kunna styras av regeringen)

–med ökade krav på specialisering och införande av vissa nya ekonomiska styrmedel läggs frågorna vid de centrala myndigheterna.

*Med tillämpning av "gränsöverskridande förvaltning":*

–mer av miljöarbetet utförs i projekt och tillfälliga myndigheter, exempelvis kommittéer och beslutsgrupper för genomförandet av program finansierade på visst sätt som via EU:s strukturfonder. Resurser tillförs från olika håll beroende på vad frågan gäller

–miljöföreträdare ingår i de partnerskapsorganisationer som skapas inom områdena regional utveckling, välfärd och "spacial planning"

–marknadslösningar inom tillsynen utvecklas starkt, i stor utsträckning med ackreditering av kontrollanter som certifierar mot standarder (Detta kan också hänföras till funktionellt renodlad förvaltning.)

–väljs att bedriva miljöarbetet internationellt i större utsträckning, främst en närmare koppling till EU:s institutioner och arbetsformer.

### 3.4 Hållbar utveckling som förvaltningspolitiskt värde eller krav

Det är påfallande att förvaltningsstrukturen inom miljöpolitikens område under senare år utvecklats i många olika avseenden, enligt olika principer och tankefigurer. Detta talar för att förvaltningen kan endera successivt anpassas eller mer radikalt omorganiseras. Vi syftar i det senare fallet främst på behov som skulle kunna för-  
anledas av eventuella övergripande förändringar, t.ex. en ny politisk mellannivå eller stagnation i EU:s politik.

I vilken utsträckning förvaltningsstrukturen bör utvecklas inom ramen för miljöpolitiken eller genom grepp som kopplas utgående från en övergripande förvaltningspolitik, kan diskuteras i perspektivet "hållbar utveckling":

Hur *hållbar utveckling* skall främjas utgör en utmaning för förvaltningspolitiken. I ett ekologiskt perspektiv framstår det som ganska självklart att politiken måste beakta:

- att de geografiska avgränsningarna ser väldigt olika ut för olika frågor,
- att tidsförhållandena för viktiga processer är sådana att de stämmer illa med tidshorisonerna för utkrävande av politiskt ansvar,
- att frågorna om hur livets goda och kostnaderna för dess upprätthållande skall fördelas över tiden och mellan generationer allt oftare gör sig påminda,
- att många avvägningar i grunden berör etik och att organisationens legitimitet och representativitet därmed är kritiska egenskaper.

Effektivitetsövervägandena ensamma klarar ofta inte av att internalisera miljökostnaderna eller att i tid upptäcka att det ibland är naturresurserna eller deras produktionsförmåga, som sätter gränserna för möjlig utveckling. Ekonomin misslyckas att integrera de gröna räkenskaperna. På sin höjd förekommer de som lösare kopplade satelliträkenskaper, exempelvis vad gäller den s.k. miljöskulden. Demokratin kommer ibland i miljösammanhanget till korta som alltings regulator på grund av bristande överensstämmelse både i tid och rum. Ansvarsutkrävandet skulle behöva sträckas ut över flera mandatperioder för att inte tala om generationer. Geografiskt förorsakas miljöproblem kanske inom ett område med visst folkstyre medan effekterna nog så mycket uppträder inom andra områden/nationer med andra politiker vid makten.

Rättssäkerheten, som tenderar att stärkas genom utvidgad lagstiftning och införande av domstolsprövning, är ingen garant för att etiska framtidsfrågor tas om hand på ett bra sätt. Frågorna uppträder inom bl.a. området biologisk mångfald och genteknikområdet eller kan allmänt gälla avvägningar för kommande generationer och andra länder.

Detta sammantaget gör att vi i stället för en triangel med hörnen effektivitet, rättssäkerhet och demokrati ser framför oss en kvadrat där det tillkommande, fjärde hörnet heter "hållbar utveckling". Kvadratens sidor och diagonaler illustrerar samspel och konflikter mellan dessa värden.

En mer praktisk och mindre pretentiös framställning kan bygga på ett schema för genomgång av konsekvenser av olika förslag. Området, där t.ex. konsekvenserna av att organisera förvaltningen på visst sätt skall redovisas, bör då omfatta i princip konsekvenserna för effektiviteten, för rättssäkerheten, för det demokratiska inflytandet samt för en hållbar utveckling. Konkret kan det handla om vilka intressen som en viss förvaltningsstruktur stärker och öppenheten hos beslutsprocesserna samt vad detta innebär för hållbarheten.

I olika sammanhang har utvecklats systemvillkor och kriterier för hållbar utveckling. Dessa är sällan integrerade med de övriga grundläggande värdena. Detta är också ett av skälen för att vi här pläderar för att hållbar utveckling nu erkänns som grundläggande förvaltningspolitiska värde i egen kraft, eller som ett mycket tungt krav i "den samlade förvaltningspolitiska kravbilden".

## 4 SAMORDNAD LÄNSFÖRVALTNING

### 4.1 Länsförvaltningens utveckling

#### 4.1.1 1940- och 50-talen

Under efterkrigstiden inrättades, vid sidan av länsstyrelsen, en rad länsnämnder och andra länsorgan med specialiserade uppgifter.

Tidsperioden kännetecknades av en betydande ekonomisk tillväxt, som tillät en utveckling av olika sociala program. För att effektivt kunna genomföra dessa skapades specialiserade myndigheter, som snabbt kunde nå ut med åtgärder inom respektive sektor. Genomslagskraft ansågs viktigare än samordning.

Den bristande samordningen kom dock snart att utgöra ett problem. Redan 1950 förordade en offentlig utredning en koncentration av länsförvaltningen till länsstyrelsen. En ökad samordning av länsorganen skulle bättre kunna betjäna allmänheten och kommunen, ge större möjligheter till rationellt utnyttjande av personalen samt ge en smidigare och effektivare organisation. Förslaget kom dock inte till genomförande.

#### 4.1.2 1960- och 70-talen

1960- och 70-talen innebar en kraftig betoning av länsförvaltningens roll i samhällsbyggandet. Inom länsstyrelsen inrättades tjänster som länsplanerare och naturvårdsintendenter. Ett omfattande utredningsarbete under 1960-talet andra hälft ledde fram till 1971 års partiella omorganisation av den statliga länsförvaltningen. Reformens beteckning som partiell markerade att reformarbetet skulle fortsätta.

Reformen var ett uttryck för behovet att bättre samordna de insatser, som syftade till att främja den regionala utvecklingen. Samordningen skulle bl.a. garanteras av att alla väsentliga beslutsfunktioner i frågor av större regionalpolitisk betydelse fanns samlade hos länsstyrelsen. Denna övertog uppgifter från länsarbetsnämnden (vad avsåg regionalpolitiska aspekter på sysselsättningsfrämjande åtgärder), länsbostadsnämnden (vad avsåg bostadsbyggande), lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen (i frågor angående jord- och skogsbrukets strukturutveckling) samt länskolnämnden (i frågor om skolväsendets lokalisering och dimensionering). Vidare inordnades ett antal fristående länsexperter bl.a. länsarkitektkontoret, delar av länslantmäterikontoret och länsveterinären.

Länsnämnderna bestod således som självständiga organ men ett vidgat samrådsförfarande föreskrevs. Länsstyrelsen gavs ett sam-

ordningsansvar inte bara för statlig regional verksamhet utan också ett ansvar för att statlig och kommunal verksamhet samordnades. En lekmannastyrelse med landshövdingen som ordförande infördes. Styrelsen fick en omfattande beslutanderätt i viktigare samhällsfrågor. Samtliga styrelseledamöter utsågs fr.o.m. 1977 av landstingen. Länsrätter och länskatteätter bildades. Dessa var till en början administrativt knutna till länsstyrelsen men självständiga i sin dömande verksamhet. År 1975 tillkom även en fastighetstaxeringsrätt. Dessa institutioner lades sedermera samman (1979) och bildade en ny fristående allmän förvaltningsdomstol - länsrätten - i varje län.

#### *4.1.3 1980-talet*

Under 80-talet stärktes länsstyrelsens ställning bl.a. genom att den, inom ramen för det regionalpolitiska stödet, tilläts förfoga över särskilda medel för att driva utvecklingsarbete och stödja projekt som drevs av andra organ. Man fick också möjlighet att hos regeringen påkalla omprövning av central myndighets beslut om lokalisering av anläggning eller fördelning av resurser inom länet, om man fann att beslutet stred mot de regionalpolitiska målen.

Nya verksamheter av övergripande karaktär lades på länsstyrelsen i stället för på för ändamålet särskilt inrättade organ. Som exempel kan nämnas ansvar för miljövården, den fysiska riksplaneringen och kulturmiljövården. I plan- och bygglagen gavs länsstyrelsen i uppgift att bevaka de statliga intressena gentemot kommunerna. I lagen om hushållning med naturresurser fick man en nyckelroll när det gällde att ta till vara nationella intressen på det regionala planet. Behovet av en översyn av den statliga regionala organisationen uppmärksammades ånyo i 1983 års finansplan. Där hävdades att den statliga länsförvaltningen kännetecknades av organisatorisk splittning och att den starka sektoriseringen motverkade ett naturligt samband mellan planering och implementering. Risken fanns att olika regionala organ valde lösningar utan tillräcklig hänsyn till samhällsorganisationen som helhet.<sup>102</sup>

Samma år gav regeringen i uppdrag åt Statskontoret att utforma förslag till konkreta lösningar för en utvecklad samordning av den regionala statliga förvaltningen. Arbetet skulle genomföras med utgångspunkt i förhållandena i Norrbottens län.

Som centrala utgångspunkter anfördes:

---

<sup>102</sup> prop. 1982/83:150 sid 70

- Flera av de befintliga länsnämnderna tillkom i syfte att förverkliga och understödja politiska reformer inom olika sektorer. Dessa reformer är numera till stora delar genomförda.
- Den starka sektoriseringen av samhällsförvaltningen har under senare år kritiserats för att vara stelbent, byråkratisk och dyrbar.
- Reformen 1971 har inte fullt ut lett till att ansvaret för samordningen av den statliga förvaltningen i länet ligger hos länsstyrelsen.
- Dagens ekonomiska situation kräver att förvaltningen blir effektivare genom omprioriteringar mellan olika sektorer och genom bättre utnyttjande av befintliga resurser.
- Länsstyrelsen bör ha en central roll i frågor som rör länets utveckling och framtid. Uppgifter som inte naturligen hör till denna roll, t.ex. skattefrågor, bör fullgöras av andra organ.

I utredningsdirektiven angavs att en framtida huvuduppgift för länsstyrelsen skulle vara att ansvara för frågor som rör länets utveckling och framtid. Regionalpolitikens förändrade, mer tvärsektorieella karaktär, med inriktningen att främst stödja regionernas naturliga utvecklingskraft för nyskapande, nyföretagande och utveckling av befintliga företag, framhölls.

På grundval av Statskontorets utredning lade regeringen under våren 1985 fram en proposition (1985/86:5) om försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning i Norrbottens län. Försöksverksamheten skulle, efter utvärdering, ligga till grund för mer generella överväganden om den framtida statliga länsförvaltningens uppgifter och organisation.

Senare samma år lade regeringen också fram en proposition, som föreslog att länsstyrelsens skatteavdelning, som ett led i renodlingen av länsstyrelsens uppgifter, skulle brytas ut och bilda en egen länsmyndighet.

Som resultat av försöksverksamheten i Norrbotten föreslog regeringen 1989 (prop 1988/89:154) att en ny länsstyrelse bildades. Samhällssektorer av stor betydelse för regionens utveckling och med en stark och naturlig knytning till uppgifter som utfördes inom den befintliga länsstyrelsen, skulle organisatoriskt föras till och samordnas i denna.

Länsvägsnämnden, länsskolnämnden och lantbruksnämnden föreslogs inordnas i länsstyrelsen. Likaså skulle ansvaret för länsbostadsnämndens verksamhet med avseende på bostadsförsörjning och annan samhällsplanering föras dit, så också fiskefrågorna, i den

mån en länsanknytning var aktuell. Den nya länsstyrelsen skulle också få vidgade befogenheter med avseende på kommunikationer, skogsvård och trafiksäkerhet. Därutöver föreslogs ett utvecklat samrådsförfarande vad gällde arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten.

Det påpekades i propositionen att den genomgripande förändringen av den regionala nivån också fick konsekvenser för de centrala myndigheterna. En starkare regional nivå skulle göra det möjligt för dessa att i högre grad styra via materiella regler och ekonomiska styrsystem, i stället för att detaljstyra. Dessutom skulle en mer allsidigt sammansatt länsstyrelse möjliggöra en ökad delegering av uppgifter till regional nivå.

Riksdagens beslut i december 1989 skilde sig på en punkt från propositionen. I samband med kommunaliseringen av skolan bildades nämligen Statens Skolverk med annan regional indelningsgrund än länet. Att inordna länskolnämnden var därmed inte längre aktuellt.

#### *4.1.4 1990-talet*

Under 1990-talet har utredningsarbetet angående reformeringen av den regionala förvaltningen fortsatt. Två tunga utredningar har genomförts och en proposition är lagd angående den regionala samhällsorganisationen.

#### *Regionutredningen*

En ensamutredare fick våren 1991 i uppgift av regeringen att analysera den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad och göra en perspektivstudie med olika alternativ för en framtida struktur. Som motiv för en översyn angavs:

- Tidigare genomförda förändringar, bl.a. länsstyrelser reformen, kommunaliseringen av skolan med kraftigt bantad skoladministration, delvis byte av huvudman inom hälso- och sjukvården samt nya regionindelningar, exempelvis för Vägverket och Socialstyrelsen, som inte stämde överens med länsindelningen.
- Utvecklingstendenserna inom den offentliga förvaltningen bl.a. decentralisering, kommunalisering, avsektorisering och utvidgad användning av mål- och resultatstyrning.
- Förändrade krav på nationens regioner genom utvecklingen mot ett mer integrerat Europa. I övergången från ett standardiserat industrisamhälle till ett mångfaldigt kunskapssamhälle anses regio-



nerna bli mer självständiga i förhållandet till den egna centralmakten.

Utredaren drog slutsatsen att den nuvarande uppbyggnaden av den regionala offentliga verksamheten borde övervägas vidare och redovisade<sup>103</sup> tre alternativa modeller - med den gemensamma utgångspunkten att landet är indelat i 8-12 regioner - som skulle kunna möta framtidens krav.

– *Statligt regionalt ansvar*

Denna modell innebär en inomstatlig organisationsöversyn, som medför att den sektorsamordnande organisationsprincipen inom staten ges företräde före sektormodellen. Staten, landstinget och kommunerna behåller i huvudsak ansvaret för sina respektive områden enligt nuvarande fördelning. En fortsatt överföring av uppgifter förutsätts dock ske från staten till kommunerna bl.a. från den statliga länsförvaltningen. Staten kraftsamlar sina regionala planerings- och samordningsuppgifter i en organisation - länsstyrelsen - inriktad på huvuduppgifterna regional utveckling och bevakning av riksintressen i samhällsplaneringen.

– *Kommuner i samverkan*

I denna modell renodlas närhetsprincipen. Kommunerna svarar för absoluta merparten av den offentliga service som riktar sig till medborgarna, inklusive sjukvården. Landstinget avskaffas. När verksamheter bör organiseras för ett större geografiskt område, etableras samverkan mellan kommuner i en eller annan form.

Uppgifter av lokal karaktär decentraliseras till kommunal nivå. Länsstyrelsen följer upp och kontrollerar att verksamheten uppfyller de av statsmakterna fastlagda målen. Till uppgifter av lokal karaktär kan räknas bl.a. vissa tillstånds- och tillsynsärenden som åvilar framförallt länsstyrelsen samt även andra funktioner som förutsätter närhet till aktören. Dit hör delar av civilförsvaret, räddningstjänsten, den sociala funktionen, livsmedelskontrollen och djurskyddet samt lantbruks- och fiskefrågorna. Även arbetsmarknads- och skogsvårdsorganisationerna bedriver verksamhet som skulle kunna kallas lokal.

---

<sup>103</sup> (SOU 1992:63)

– *Regionalt folkstyre*

I denna modell läggs ansvaret för de offentliga uppgifter, som syftar till en hållbar utveckling i olika delar av landet, på självstyrande och direktvalda regionala organ - regionfullmäktige - som under stor frihet utformar en egen organisation för uppgiften. Regionens verksamhet finansieras i huvudsak med egna skattemedel. Modellen skapar förutsättningar att delegera det politiska ansvaret från riksdag och regering inom vissa betydelsefulla men i dag nationalstatliga områden, som t.ex. högre utbildning och forskning eller investeringar i fysisk infrastruktur.

Staten förutsätts, genom länsstyrelserna och andra myndigheter svara för tillsyn, uppföljning och kontroll av kommunal verksamhet inkluderande den som regionfullmäktige ansvarar för. Länsstyrelsen samordnar bevakningen av riksintressen i samhällsplaneringen. Myndighetsutövning i övrigt fördelas mellan statliga och kommunala myndigheter men bör inte ingå bland de regionala uppgifterna.

*Regionberedningen*

År 1995 lade en parlamentarisk sammansatt beredningsgrupp - Regionberedningen - fram förslag till framtida organisation av länsförvaltningen<sup>104</sup>. Enligt detta skulle det regionala utvecklingsansvaret i framtiden ligga hos landstinget i stället för hos länsstyrelsen. Som motiv angavs att uppgifterna att formulera strategier för länets utveckling utifrån regionala förutsättningar och ta initiativ till utvecklingsinsatser, av såväl demokrati- som effektivitetsskäl, borde ankomma på ett självstyrelseorgan.

Detta oaktat bedömde man det lämpligt att även i framtiden bedriva en betydande del av den statliga regionala verksamheten inom ramen för en förstärkt samordnad länsstyrelseorganisation. Även skogsvårdsstyrelsen föreslogs inordnad i denna. Länsstyrelsens roll borde dock renodlas till att vara statens företrädare i regionen med uppgiften att ansvara för att den nationella politiken får genomslag samt att som sammanhållande kraft ta initiativ till och driva myndighetsövergripande insatser mot brott eller andra oegentligheter. Den landstingsvalda styrelsen borde avvecklas och prövningen av överklaganden i förvaltningsärenden föras över till länsrätten. Beredningen ansåg vidare att nuvarande regionindelningar borde ses över.

---

<sup>104</sup> SOU 1995:27 sid 18 f

### *Regeringens proposition Den regionala samhällsorganisationen*

Under hösten 1996 har regeringen lagt förslag (proposition 1996/97:36) om olika former av försöksverksamhet inom några av landets regioner. Syftet är att finna former för att öka den demokratiska förankringen av det regionala utvecklingsarbetet. Försöksverksamheterna liknar i viss utsträckning regionberedningens förslag, då den i Kalmar, Gotlands och Skåne län innebär att regionalt utvecklingsansvar överförs till ett regionalt självstyrelseorgan.

Till detta organ flyttas beslut om fördelning av regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel, upprättande och fastställande av länstrafikplaner samt fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner.

I Kalmar län utgörs det regionala självstyrelseorganet av ett särskilt bildat regionförbund med landstinget samt länets samtliga kommuner som medlemmar. I Skåne län föreslås motsvarande konstruktion fram till 1998, då det nybildade Skånelandstinget övertar ansvaret. I Gotlands län skall kommunen utgöra självstyrelseorgan. I Jämtlands län innebär försöksverksamheten att man bildar ett samverkansorgan med bredare representation men utan beslutsbefogenheter.

Regeringen anför vidare att länsstyrelsen bör ges en tydligare roll som regeringens företrädare i länet. Lekmannastyrelsen i försökslänen (ej Jämtland) föreslås därför avskaffad under den tid försöket pågår. I övrigt föreslås inte förändringar i länsstyrelsens organisation. En samordnad länsstyrelse anses vara av stor betydelse för att staten skall kunna utöva tillsyn, följa upp och utvärdera statsmakternas beslut. Den är även av vikt för sammanvägningen av skilda nationella intressen på regional nivå samt för att staten skall kunna uppträda på ett enhetligt sätt i hela landet.

I propositionen föreslås också försöksverksamhet med vidgad samordnad länsstyrelse i Gotlands län. Denna innebär att länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen inordnas i länsstyrelsen.

#### **4.2 Länsstyrelsen och de olika organiseringsprinciperna**

Länsstyrelsen är det stora exemplet på en integrerad förvaltning med en mångfald uppgifter samlade i en enda myndighet inom ett geografiskt ansvarsområde. Den statliga förvaltningen på regional (och lokal) nivå i sin helhet exemplifierar dock samtliga organisationsprinciper eller tankefigurer som beskrivs under avsnitt 1.4. Vid

sidan av länsstyrelsen finns myndigheter som har specialiserade uppgifter. De ingår i flertalet fall i mer eller mindre hierarkiska förvaltningskoncerner med centrala myndigheter i toppen. De illustrerar med sin organisation i stort den sektorvisa principen. I länet finns också såväl förvaltningsdomstol som allmänna domstolar (i vissa län även överinstanser) som illustrerar den funktionella. Ibland sägs att reformen samordnad länsförvaltning inte nådde ända fram. Men påfallande idag är att "samordnad" länsstyrelse står för samordning, inte bara mellan de politikområden som finns företrädade enbart inom länsstyrelsen utan också mellan dessa områden och områden företrädade av andra statliga myndigheter på regional nivå. Arbetet omfattar kontakter också med andra organ och aktörer än statliga, såsom kommuner och näringsliv. Detta rymmer nog så mycket samordning.

Länsstyrelsen används ibland också som en bas från vilken resurser hämtas för uppgifter som berör många olika parter. Så har skett vid organiseringen av beslutsgrupperna för genomförandet av vissa av programmen i anslutning till EG:s strukturfonder.

Länsstyrelsen beskrivs ofta, förutom som geografiskt integrerande, också som tvärsektoriellt organiserad och att det i verksamheten i hög grad gäller att utveckla ett arbetssätt på tvären. En nog så viktig framgångsfaktor för länsstyrelsen är dock att nå en bra balans mellan det tvärsektoriella och det sektorsvisa.

Länsstyrelsens organisation kan därmed ses som en kompromiss mellan sektorsvis förvaltning (dvs. sammanhållen i politikområden) och tvärsektoriell, geografiskt integrerad förvaltning. Vi vill emellertid snarare återropa den fjärde organisationsprincipen eller tankefiguren, dvs. den gränsöverskridande, "processororienterade" förvaltningen. De s.k. länsexperterna är nyckelbefattningar i sammanhanget. Dessa kan ses som noder i det nätverk som alla samverkande parter utgör. De är ofta, som en parallell till landshövdingen som ordförande i olika länsnämnder, projektledare (motsv.) i det regionala utvecklingsarbetet där länsstyrelserna deltar och i stor utsträckning för an. På så sätt kopplas ärendehanteringens inom respektive sektor samman till en program- och processororienterad förvaltning.

Det bör också framhållas att länsstyrelsens gränsöverskridande uppgift avser såväl politikområden/sektorer som geografiska gränser. Det senare avser numera inte bara gränserna mellan kommuner (såsom i mellankommunala frågor i den fysiska planeringen), utan även länsgränserna i den successivt vidgade samverkan mellan regi-

onerna, t.ex. utsträckt över målområdena enligt EG:s strukturfonder.

### 4.3 Förutsättningar och hinder för tvärsektorielt arbete

I detta avsnitt lämnas en kortfattad genomgång av förutsättningar för respektive hinder mot tvärsektorielt arbete mellan och inom myndigheter på regional nivå<sup>105</sup>.

Tvärsektorielt arbetet underlättas av att sakområdena ifråga finns inom en myndighet och de bästa förutsättningarna föreligger naturligt nog då parterna har en gemensam målsättning samt vilja till samverkan. Organisationsledningen spelar en stor roll vid målformuleringar för projekt eller verksamheter. Ledningen påverkar också attityden hos medarbetarna och kan skapa arenor för samverkan. En annan viktig faktor är att de medverkande har goda kunskaper inom det egna området, men även insikter inom de andra områden som berörs.

Det kanske främsta hindret mot tvärsektorielt arbete på regional nivå är sektoriseringen på central nivå. Olika departements och centrala myndigheters signaler upplevs ibland vara motstridiga. Arbetet på länsnivå försvåras också av att man från centralt håll fördelar medel och definierar uppdrag sektorvis.

Ett annat hinder mot tvärsektorielt arbete är tidsbrist. Det är tidskrävande att kommunicera, informera och förmå parter att agera tillsammans.

Även riksdagens revisorer pekar på bristen på samordning på central nivå och därmed dubbla budskap i frågor, som har med länsstyrelsernas organisation och verksamhet att göra. I t.ex. regleringsbrevet betonas vikten av att länsstyrelsen utvecklar sitt tvärsektorielle arbetssätt, samtidigt som man ställer krav på en sektoriellt uppställd årsredovisning. Regeringen framhåller för länsstyrelserna samordningsrollen, och för de centrala verken vikten av att stärka sektorbevakningen inom olika områden.

Civildepartementets utvecklingsgrupp för länsstyrelsefrågor lyfter särskilt fram det nödvändiga i att balansera tvärsektorielt och sektoriellt arbete inom länsstyrelsen. Även om många frågeställningar framgent kommer att kräva att sektorer möts, så kommer åter andra

---

<sup>105</sup> Avsnittet baseras på rapporter och promemorior från Civildepartementets utvecklingsgrupp för länsstyrelsefrågor, på ett femtontal intervjuer med personal vid två länsstyrelser samt på Riksdagens revisorers granskning (1994/95:9) av samordnad länsförvaltning.

att kräva en fördjupning av innehållet i olika sektorers verksamhet. Det tvärsektoriella arbetet kan inte bedrivas framgångsrikt utan ett framgångsrikt sektoriellt arbete, och vice versa.

Länsstyrelsen har, i likhet med alla myndigheter, stor frihet att utforma sin inre organisation. Två modeller är förhärskande. I den ena är verksamheten indelad i ett större antal enheter - i princip lika många som de i instruktionen uppräknade länsexperterna och sakområdena - direkt under länsledningen. I den andra är de olika expertfunktionerna sammanförda i ett mindre antal avdelningar. Vid en länsstyrelse har man valt en klart annorlunda modell utformad efter ett funktions- eller kundorienterat perspektiv. Någon systematisk utvärdering av huruvida den ena eller andra modellen bättre understödjer balansen mellan det tvärsektoriella och sektoriella perspektivet har troligen inte genomförts.

I ett avseende har regeringen behållit makten över länsstyrelsens organisation. Instruktionen föreskriver att det skall finnas en läns-expert för vart och ett av tretton uppräknade sakområden. Riksdagens revisorer ifrågasatte denna detaljreglering och menade att det vore tillräckligt om regeringen föreskrev ett mindre antal experter inom områden av särskild vikt och i övrigt överlät till respektive länsstyrelse att avgöra vad som var lämpligt utifrån förhållandena i länet. Riksdagsbeslutet överensstämde väsentligen med revisorerernas uppfattning. Av propositionen Den regionala samhällsorganisationen framgår att regeringen inte fullt ut delar uppfattningen att länsexperterna är en fråga om länsstyrelsernas interna organisering. Att föreskriva förekomsten av sådana, är i stället ett sätt att stärka eller markera tyngdpunktsförskjutningar inom olika politikområden. Regeringen prövar därmed fortlöpande behovet av olika experter.

#### **4.4 Den framtida regionala förvaltningsstrukturen - behovet av en ny strategi**

Frågan om hur och i vilken mån olika politikområden skall integreras för att uppnå överordnade mål som välfärd och god livsmiljö, ekonomisk tillväxt och säkerhet, kan inte besvaras för den regionala nivån isolerat. Men med i huvudsak politikområdesvis/sektoriellt organiserade departement och centrala myndigheter ligger det en viss logik i att den regionala nivån är annorlunda organiserad, tvärsektoriellt och geografiskt integrerande.

Karakteristiska exempel på den senare tids förändringar som lett till dagens samordnade länsstyrelse är bl.a.

- inordnandet av de specialiserade länsnämnderna
- utbrytningen av skatteavdelningarna och senare bilregisterverksamheten
- skapandet av den fristående länsrätten
- inrättandet av en landstingsvald lekmanstyrelse.

Förändringarna förefaller motiverade och konsistenta utifrån strävandena att

- skilja på uppgifter med och utan betydelse för länets utveckling,
- integrera utvecklingsansvar,
- skapa regional förankring och legitimitet för arbetet att utveckla länet,
- särskilja och funktionellt renodla där så är möjligt, bl.a. genom att flytta ärenden av med inslag av rättskipande karaktär från förvaltningsmyndighet till domstol,
- skilja utveckling och övergripande planering från löpande produktion.

Viktigt i sammanhanget är emellertid att framhäva det som blivit karakteristiskt för länsförvaltningen, nämligen gränsöverskridandet i sig. Med den utveckling mot regionalt självstyre, som nu kommer att prövas i försöksverksamhet, är detta något grundläggande att ta fasta på. Regionalt utvecklingsansvar kan komma att överföras från staten till regionala självstyrelseorgan. Statens samordningsroll kommer då att förändras, men behov av gränsöverskridande statlig förvaltning kommer att bestå i något avseende, på någon nivå.

Propositionen framhåller även fortsättningsvis länsstyrelsen som det samordnande organet inom staten. En övergripande fråga framöver kan ändå vara *på vilken nivå - och i vilka former - som staten skall satsa på organisering som går på tvären, integrerar och i särskild hög grad är gränsöverskridande.*

Ett nytt inslag i den regionala förvaltningsstrukturen utgör de grupper som beslutar om genomförandet av programmen i vissa av EU:s målområden. Grupperna är att betrakta som myndigheter. De har ansvarsområden som sträcker sig över länsgränser. Landshövding är ordförande och kansliresurser hämtas från länsstyrelsen. Gruppen består av ledamöter som utses av regeringen. Dessa är på ett eller annat sätt förbundna med tunga intressen som berörs av EU-programmen och organet har därmed karaktären av partner-

skapsorganisation. Organisationen bidrar till att gränserna överskrids mellan stat och kommun, offentligt och privat.

Beslutsgrupperna har således tillskapats utifrån ett behov av integrerande och gränsöverskridande arbete - en behov som allmänt avsågs att tillgodoses genom konstruktionen med samordnad länsförvaltning. Det är därför rimligt att ställa frågan om inte även EU-arbetet medför så stora förändringar av förutsättningarna i flera myndigheters verksamhet att *staten framöver behöver en tydligare strategi för förvaltningsstrukturens utveckling*.

Ur budgetpropositionen för år 1997, volym 7, utgiftsområde 18, s 25 kan bl.a. följande utläsas:

- Länsstyrelsernas verksamhet spänner över i stort sett samtliga politikområden.
- I regeringskansliet ansvarar Inrikesdepartementet för samordning av länsstyrelsefrågorna. Länsstyrelsernas sakverksamheter styrs emellertid av respektive fackdepartement. Inrikesdepartementet är fackdepartement för två av de totalt fjorton sakområdena.
- De fjorton sakområdena fördelar sig på tio olika utgiftsområden.
- Länsstyrelsernas övergripande mål är att länet skall utvecklas på ett sådant sätt att de nationella målen får genomslag, samtidigt som hänsyn tas till varierande regionala förhållanden och förutsättningar.

Det kan mot denna bakgrund hävdas att förutsättningarna för regeringens styrning av länsförvaltningen är särskilt komplexa. Ett omfattande utvecklingsarbete har också skett utgående från idéerna om mål- och resultatorienterad styrning och budgetdialog. Men lika fullt finner Riksdagens revisorer vid sin granskning av samordnad länsstyrelse att det förekommer en rad kritiska uppfattningar om styrningen. Fråga är om styrambitionerna är realistiska och om styrningen successivt kan förbättras inom ramen för nuvarande system. Räcker det att utveckla ännu bättre prestationsmätt knutna till regeringsbrevens verksamhetsmål och oklanderliga årsredovisningar. Eller måste radikala förändringar till, exempelvis annan rollfördelning mellan samordningsdepartementet, fackdepartementen, de centrala myndigheterna och länsstyrelserna.



Utvecklingen av regionalt självstyre liksom EU-inträdet kan också leda till så stora förändringar i förutsättningarna för länsstyrelserna att det bäddar för omprövning av styrsystemet.

Generellt bör det vara av intresse att överväga styrningen för en förvaltning som blir allt mer gränsöverskridande, program- och processororienterad. Vi ser framför oss en möjlig utveckling där styrning och organisation tar många olika former, exempelvis:

- uppdrag med villkorade pengar ges till partnerskapsorganisationer,
- tillståndsprövning äger rum i särskilda nämnder som hämtar personal från "basorganisationen" länsstyrelsen, och som avgiftsfinansieras (förslag från Miljöbalksutredningen),
- tillsyn, också den avgiftsfinansierad, underlättas i väsentliga delar genom att ackrediterade företag certifierar att viss verksamhet uppfyller minst den statliga normen,
- ärendehandläggning sker samordnat i en virtuell organisation uppbyggd med modern teknik och där handläggarna med olika behörigheter sitter i fysiskt åtskilda myndigheter,
- fysisk planering vidgas till "Spacial planning" omfattande flera politikområden, också detta med stöd av modern teknik för informationsförmedling och presentation m.m.

I framtidsperspektivet ser vi ett sådant närmare *samspel mellan verksamhetens karaktär och organiseringen och styrningen. En mängd olika lösningar möjliggörs. Behovet av en övergripande strategi ökar.*

#### **4.5 Organisationsargumenten kring samordnad länsförvaltning**

##### *4.5.1 Argument för och emot ett inordnande*

För att ge en konkret belysning av vad som framhållits som för- och nackdelar med den tvärsektoriella respektive sektoriella organisationsprincipen, redogörs i följande avsnitt för den i det offentliga trycket förda argumentationen kring organiseringen av skogsvårdsstyrelsen, lantbruksnämnden samt länsarbetsnämnden.

## *Skogsvårdsstyrelsen*

### *Samordnad länsförvaltning*

I propositionen om samordnad länsförvaltning förordades att skogsvårdsstyrelsen skulle kvarstå som självständig regional myndighet. Detta överensstämde med vad Statskontoret tidigare hade kommit fram till.

Ett argument, som särskilt framhållits av Statskontoret, var att *skogsvårdsstyrelsens huvuduppgift inte överensstämde med länsstyrelsens*. Uppgiften att utöva tillsyn enligt skogsvårdslagen krävde, enligt dåvarande lagstiftning, inte särskilda regionala överväganden grundade på länsstyrelsens ansvar för länets utveckling och framtid. Ett annat argument, som framhölls i propositionen, var den omfattande uppdragsverksamheten. Denna styrs av beställarna och består av olika verksamheter "ute på fältet". Sådan *tjänsteproduktion* avsågs inte förekomma inom länsstyrelsen annat än i begränsad omfattning.

Vid remissbehandlingen inför propositionen var vissa remissinstanser (bl.a. länsstyrelser och Naturvårdsverket) av annan mening. Man anförde att skogen var *en viktig resurs för länets utveckling*. Dessutom fanns det behov av *helhetsyn* i frågor om mark, vatten och skog. Skogsvårdsstyrelsen borde därmed inlemmas i länsstyrelsen.

### *Ny skogspolitik*

En parlamentarisk kommitté fick hösten 1990 regeringens uppdrag att utvärdera skogspolitikens mål och medel samt ge förslag till förändringar. Kommitténs betänkande, som lades fram två år senare, visade att skogsbruket hade uppfyllt produktionsmålen men inte miljömålen. För att nå bättre miljöresultat förespråkade kommittén en avreglering i kombination med att miljömålen jämfördes med produktionsmålen i skogsvårdslagen. Tillsynen över vissa miljö- och naturskyddande lagar föreslogs vidare överförd till skogsvårdsstyrelsen från andra myndigheter. För ett genomslag för den nya politiken förordades ett ökat inslag av rådgivning och utbildning, särskilt inom miljö och naturvård samt ökade inventerings- och planeringsinsatser.

De ökade inslagen av rådgivning och utbildning talade enligt kommittén för att skogsvårdsstyrelsen även framdeles borde vara en självständig myndighet. Denna uppgift behöver en *lokal förankring*, som riskerades gå förlorad om verksamheten gick upp i länsstyrelsen. Skogsvårdsstyrelsens personal hade vidare *skogsägarnas för-*

*troende*. Själva det faktum att skogsvårdsorganisationens framtida verksamhet till stor del skulle komma att bestå i ren *tjänste-produktion* talade också mot en sammanslagning. Skogsägarnas behov av kontakt med endast *en myndighet* i frågor om skötsel av skog, som framhölls i utredningsdirektivet, uppfylldes i och med förslaget att skogsvårdsstyrelsen skulle ta över tillsynen över vissa naturskyddande lagar. Principen om vissa myndigheters *sektorsansvar* för miljön talade också för att behålla styrelsen. För att klara besparingskraven föreslogs att antalet skogsvårdsstyrelser halverades.

Sakkunnig Ulf von Sydow från Svenska naturskyddsföreningen avgav särskilt yttrande. I detta var han mycket kritisk till kommitténs förslag. Han ansåg att den förhandenvarande uppdelningen mellan skogsvårdsstyrelsen och länsstyrelsen hade medfört att naturvården försumrats. *Kommunikationen* mellan myndigheterna hade varit *dålig* och vissa åtgärder hamnat i skymundan därför att ingen ansvarat för dem. Tudelningen hade också *underblåst motsättningarna* mellan skogsbrukets intresse av att bruka skogen och naturvårdens intresse av att värna samma skog. En sammanslagning skulle innebära att en och samma myndighet ansvarar för alla ärenden inom skogsbruket, vilket skulle öka möjligheten att angelägna åtgärder blev utförda. Det skulle också *underlätta kontakten* mellan skogsbrukare och myndigheter. En sammanslagning skulle vidare medföra *administrativa vinster*. Den skulle därutöver *öka samordningen med andra näringar eller politikområden* som har koppling till skogsbruket. Någon risk för att den lokala förankringen skulle gå förlorad förelåg inte, eftersom länsstyrelsen, efter nödvändiga nedskärningar, skulle ta över personalen från den nuvarande skogsvårdsstyrelsen.

#### *Regionberedningen*

I Regionberedningens betänkande 1995 aktualiserade frågan om skogsvårdsstyrelsen. I detta föreslog att denna skulle inordnas i länsstyrelsen.

Den befintliga ordningen, med *splittring och bristande helhetsyn* hos olika myndigheter med ansvarar för de areella näringarna, kritiserades. Att samla ansvar och kompetens vid *en myndighet* skulle råd bot på detta. Ett integrerat ”grönt block” inom ramen för den samordnande länsstyrelsen skulle också ge bättre förutsättningar för att låta skilda synsätt brytas mot varandra på ett tidigt stadium i olika beredningsprocesser, och därigenom göra det *lättare att lösa konflikter* mellan naturvårds- och produktionsintressen på det skog-

liga området. Det skulle dessutom leda till en *mer rationell hantering* samt *underlätta kontakten mellan medborgare och myndighet*. Enligt Regionberedningen borde länsstyrelsens roll renodlas till myndighetsutövning i länet. Att blanda myndighetsuppgifter och rådgivning/uppdragsverksamhet ansågs därmed inte lämpligt. De skogsvårdsstyrelsens verksamhetsgrenar, som inte innebär myndighetsutövning, borde i stället drivas i bolagsform eller läggas på näringen själv.

Skogsstyrelsens remissvar var starkt kritiskt till beredningens förslag. Man hävdade att det vore olyckligt att skilja uppdragsverksamheten/rådgivningen från myndighetsutövningen, eftersom dessa uppgifter ofta är beroende av varandra. Huvuddelen av rådgivningen utförs dessutom som myndighetsuppgift. Att rådgivning och information fungerar på ett bra sätt, ställer krav på *god lokalkännedom* hos ansvarig organisation eftersom många nya skogsägare tillkommer varje år. Det är också viktigt att *myndighetens representanter har skogsägarna förtroende*, då nödvändiga miljöhänsyn ofta betraktas som en kostnad. En fristående skogsvårdsstyrelse med lokal förankring är enligt Skogsstyrelsens uppfattning, en förutsättning för att dessa villkor uppfylls. För att många ur skogspolitisk synpunkt angelägna uppgifter ska bli utförda, krävs vidare att skogsbruket bistås med arbetskraft. Enligt Skogsstyrelsen finns det ingen annan aktör, som kan skaffa arbetsobjekt för skogliga beredningsarbeten på i princip vilken plats som helst inom en region.

#### *Propositionen Den regionala samhällsorganisationen*

I propositionen Den regionala samhällsorganisationen ställer sig regeringen positiv till en fortsatt fristående skogsvårdsstyrelse. För ett snabbt genomslag för den nya skogspolitiken förordas att regionaliseringen fullföljs. Att skogsvårdsstyrelsen på försök inordnas i länsstyrelsen på Gotland motiveras med de särskilda förhållandena i regionen.

#### *Lantbruksnämnden*

#### *Samordnad länsförvaltning*

Lantbruksnämnden inordnades vid reformen samordnad länsförvaltning i länsstyrelsen. Det främsta argumentet var *överensstämmelsen mellan lantbruksnämndens och länsstyrelsens uppgift*. Lantbruket var av stor betydelse för den regionala utvecklingen och borde därmed styras av regionalpolitiska bedömningar. Strävandena att genom lantbruksrådgivning bredda möjligheterna till utkomst i glesbygden och hålla landsbygden levande, gav avsevärd anknytning till

länsstyrelsens uppgift att fördela glesbygdsstöd och svara för andra regionalpolitiska åtgärder. En inordning av lantbruksnämnden skulle öka länsstyrelsens möjlighet att mer samlat arbeta för landsbygdens utveckling. De areella näringarnas *beroende av tillgången på mark och vatten* var ett ytterligare argument för en inordning. Eftersom länsstyrelsen har huvudansvaret över mark- och vattenanvändningen i länet och lantbruket är beroende av dessa resurser ansågs en sammanslagning naturlig.

I remissomgången hade uppfattningarna varit blandade. De centrala myndigheterna samt berörda lantbruksorganisationer avvisade förslaget, medan länsstyrelserna delade utredningens uppfattning.

Lantbruksstyrelsen (dåvarande chefsmyndighet för lantbruksnämnderna) ansåg att ett inordnande avsevärt skulle försvåra arbetet med att åstadkomma balans mellan produktion och efterfrågan i jordbruket. Förutsättningen för ett framgångsrikt arbete med produktionsanpassningen menade man vara förekomsten av *centrala avtal* mellan staten och näringen i kombination med *en flexibel och praktiskt inriktad organisation* ute på fältet. Om denna fältorganisation inte förfogade över resurserna i länen, fanns det risk för att arbetet inte skulle fungera.

#### *Länsarbetsnämnden*

##### *Samordnad länsförvaltning*

I beslutet om den samordnade länsförvaltningen kvarstod länsarbetsnämnden utanför länsstyrelsen. Alternativet, att låta hela länsarbetsnämnden ingå i länsstyrelsen, diskuterades varken i utredningarna eller i propositionen. Vissa organisatoriska justeringar ansågs dock vara befogade, eftersom vissa delar av *arbetsmarknadspolitiken påverkar den regionala utvecklingen*.

Länsstyrelsen föreslogs få inflytande över alla beslut om beredskapsarbeten av investeringskaraktär. Anläggning av vägar, broar etc. påverkar i hög grad en regions utvecklingsmöjligheter. Ett mer utvecklat samrådsförfarande mellan länsstyrelse, länsarbetsnämnd och AMU-myndighet föreslogs för sådan arbetsmarknadsutbildning, som har långsiktig eller på annat sätt större betydelse och därmed påverkar den regionala utvecklingen.

Skolöverstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen var i remissomgången positiva till att länsstyrelsens fick större ansvar för arbetsmarknadsutbildningen. AMU-styrelsen däremot ansåg att konsekvensen skulle bli ökad byråkrati och minskad effektivitet i arbetsmarknadspolitiken.

Landstingsförbundet förordade att hela länsarbetsnämnden skulle ingå i länsstyrelsen. Detta ansågs vara det enda riktiga om minskad sektorisering och ökad samordning skulle komma till stånd.

#### *Regionberedningen*

Regionberedningen tog upp frågan om ett eventuellt inordnade av länsarbetsnämnden i sin helhet men kom till slutsatsen att den borde förbli självständig. Betydande arbetsmarknadspolitiska anslag förs direkt till den enskilde och *organisationsformen saknar betydelse i ett regionalpolitiskt perspektiv*. Beslut i dessa frågor bör fattas av ett annat organ än det som ansvarar för den regionala utvecklingen.

#### *Propositionen Den regionala samhällsorganisationen*

I propositionen Den regionala samhällsorganisationen aviserar regeringen sin avsikt att utreda förutsättningarna för att inlemma länsarbetsnämnden i länsstyrelsen. Försöksverksamhet med denna inbörd föreslås också i Gotlands län. Statsmakernas beslut om ett *ökat kommunalt ansvar* i genomförandet av de arbetsmarknadspolitiska målen har inneburit att länsarbetsnämndernas arbetsuppgifter förändrats och nu ligger mer i linje med uppgifterna vid den samordnade länsstyrelsen. En bättre *samordning av insatserna på de näringspolitiska och arbetsmarknadspolitiska området kan krävas för att dessa skall få full effekt*.

#### *4.5.2 Sammanfattning av argument samt avgörande faktorer för beslut om sektoriell eller tvärsektoriell organisering*

Det huvudargument för en **tvärsektoriell organisering**, som kan utläsas ur det offentliga trycket, är att det leder till bättre överblick och koordination av områden och verksamheter, som påverkar varandra. Regional utveckling och miljö är exempel på politikområden som är av sektorövergripande karaktär. För att hanteringen av dessa skall ske på ett effektivt och väl genomtänkt sätt, kan det vara ändamålsenligt att organisatoriskt sammanföra de myndigheter, som har tydliga kopplingar till dessa områden. Att organisera tvärsektoriellt kan också underlätta en avvägning mellan olika sektoriella intressen.

En annan fördel som lyfts fram, är att sammanförandet av olika verksamheter under ett tak skapar smidigare kontaktvägar mellan allmänhet och myndighet. Ett ytterligare argument är bättre utnyttjande av befintliga resurser samt minskad risk för dubbelarbete. Förespråkarna för **sektoriell organisering** har i anslutning till olika utredningar om länsförvaltningen, varit mycket angelägna att bevara rådande organisationsstruktur i respektive fall. Argumenten präglas

av dessa ambitioner. Det går dock att urskilja några mer generella argument. Ett sådant är att implementeringen av politiken underlättas. Den centrala myndigheten har större möjlighet att direkt styra verksamheten på regional eller lokal nivå. "Kundgruppen" har dessutom stort förtroende för sektormyndighetens speciella lokalkännedom och kompetens.

Ett annat argument är att ett visst sakområde är väl avgränsat och relativt isolerat från andra politikområden. Behovet av tvärsektorieell organisering är därför mycket begränsat. Betydande inslag av tjänsteproduktion åt enskild reducerar också behovet av sektorövergripande arbete.

Ett påfallande intryck från genomgången av argumentationen i samband med organiseringsbesluten för (främst) skogsbruksstyrelsen respektive lantbruksnämnden, är dels att i stort sett samma argument använts såväl för som mot att inordna verksamheten i länsstyrelsens tvärsektorieella organisationsstruktur, dels att man kommer till olika ställningstaganden trots att de båda verksamheterna uppvisar betydande likheter.

Motivet för att inordna lantbruksnämnden var lantbrukets nära koppling till länsstyrelsens verksamhet och tillsynsuppgifter. Det gällde områden som regional utveckling, nyttjandet av naturresurser samt miljöhänsyn.

Vid tiden för reformen samordnad länsförvaltning ställde inte tillämpningen av dåvarande skogsvårdslag motsvarande krav på regionala överväganden och miljöhänsyn. En sammanslagning var därför inte aktuell. Några år senare genomfördes dock en avreglering av skogsbruket samtidigt som ett större miljöhänsynstagande fördes in i skogsvårdslagen. Förutsättningarna kom därmed att i väsentliga avseenden likna jordbrukets. Även denna gång förespråkades dock en fristående skogsvårdsstyrelse. De tidigare argumenten för självständighet användes dock inte längre. I stället talades det om sektorsansvar för miljön, lokal förankring samt bibehållande av skogsägarnas förtroende för befintlig personal.

Det faktum att man kom till olika ställningstagande i två till synes likartade verksamheter, reser onekligen frågan om även andra faktorer har påverkat besluten. I en uppsats av projektmedarbetaren Terese Johnsson, "Sektorers inflytande på politiskt beslutsfattande - En fallstudie av lantbrukets och skogsbrukets organisering"<sup>106</sup> fokuseras sektoriseringen av samhället ur ett maktfördelningspers-

---

<sup>106</sup> Självständigt arbete C. Statsvetenskapliga institutionen Uppsala universitet Vårterminen 1996

pektiv och studeras vilket inflytande sektorerna har haft över beslutsfattandet i dessa fall. Slutsatsen av studien är att framförallt skogssektorn påverkade utfallet, och då främst i samband med 1990 års skogspolitiska utredning. Denna utredning genomfördes, till skillnad från de övriga, inom sektorn. Jordbruksdepartementet ställde sig bakom utredningens förslag medan Civil- och Miljödepartementet förordade en annan lösning vid den gemensamma beredningen.

”Lantbrukssektorn” saknade dock inte helt påverkansmöjlighet. Lantbruksnämnden inordnades visserligen i den samordnade länsstyrelsen men i vissa viktiga avseenden ändrades utredningens förslag i samband med regeringskansliets beredning. T.ex. kom uppdragsverksamheten att följa med till länsstyrelsens lantbruksenhet, som fick förfoga över intäkterna.



## 5 RÄTTSVÄSENDET

Med begreppet *rättsväsende* torde i allmänhet avses den verksamhet som bedrivs inom polis, åklagare, domstolar och kriminalvård. En sådan bestämning medför dock att endast en bråkdel av de verksamheter som rör *samhällets åtgärder mot brott* tas med i bedömningen i och med att dessa bedrivs inom ett långt bredare område med en mängd såväl offentliga som privata aktörer. Ett annat sätt att avgränsa området är att utgå från den indelning av utgiftsområden som införts.

Det finns starka skäl för att inför framtiden betona behovet av en verksamhetsindelning som utgår från de logiska sambanden i verksamhetsprocessen mellan polis, åklagare, domstolar och kriminalvård liksom de naturliga samband som finns när det gäller brottsbekämpningen mellan rättsmyndigheterna och andra statliga och kommunala, liksom privata företag och enskilda organisationer. Det innebär att kriminalpolitiken i vid mening inte kan begränsas till sådana åtgärder som att klara upp begångna brott och att lagföra gärningsmännen.

På en mycket övergripande nivå kan rättsväsendets utveckling under efterkrigstiden beskrivas i ett antal särskilt tydliga milstolpar såsom;

- moderniserad lagstiftning (främst rättegångsbalken och brottsbalken)
- förstatligandet av polis- och åklagarväsendena
- inrättandet av de centrala förvaltningsmyndigheterna
- införande av nya styrformer med inriktning på bl.a. resultatstyrning, decentralisering och renodling.

### 5.1 Något om den svenska rättsordningens framväxt

Ett väl fungerande rättsväsende är en av de viktigaste grundpelarna i ett demokratiskt samhälle. Tillståndet i rättsväsendet kan sägas utgöra ett mått på statsmakernas förmåga att leva upp till de krav som måste ställas på en rättsstat. Verksamheten inom rättsväsendet är grundläggande för den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Rättssäkerheten ställer krav på bl.a. likformighet och förutsebarhet i normgivning. Rättstryggheten, dvs. den enskildes självklara krav på trygghet för liv, hälsa, integritet och egendom, uppnås genom ett metodiskt brottsförebyggande arbete, relevanta rättsregler och effektivitet i brottsbekämpningen eller med andra ord genom de uppgifter som primärt ligger på rättsväsendets myndigheter. På detta sätt beskrivs (bl.a. 1994/95:100, bilaga 3) rättsväsendets cent-

rala roll i samhällslivet vilket talar för att rättsväsendet i högsta grad förtjänar en särskild genomlysning när det gäller att bedöma den svenska statsförvaltningens framväxt och fortsatta utveckling. Det finns ytterligare skäl att särskilt uppmärksamma rättsväsendet i ett förvaltningspolitiskt perspektiv, nämligen det faktum att det genom rättsväsendet går en rak linje från polisens ingripande, via åklagarens åtalsprövning och domstolens avgörande till kriminalvårdens ansvar för verkställighet av påföljd. Rättsväsendets verksamhet hänger på detta sätt intimt samman, samtidigt som myndigheterna styrs, finansieras och följs upp med avseende på gällande myndighetsindelning. Rättsväsendet kan därmed å ena sidan beskrivas och analyseras som en "koncern" där varje verksamhetsområde ansvarar för sitt bidrag till de övergripande målsättningar som lagts fast. Å andra sidan kan hävdas att varje myndighetsområde i sig kan betecknas som en koncern präglad av en intern ansvars- och befogenhetsfördelning mellan den centrala, regionala och lokala nivån. Dessa förhållanden pekar på att rättsväsendet bedrivs enligt två organisatoriska dimensioner: dels en formell *sektoriell* organisering, dels en organisering grundad på sambanden mellan verksamhetsgrenarna dvs. en *tvärsektoriell* organisering.

Ytterligare ett skäl för att rikta ett särskilt intresse för rättsväsendet är verksamhetens omfattning med ett stort antal myndigheter, mer än 30 000 anställda och med en årlig omslutning på dryga 20 miljarder kronor. Till detta skall läggas brottslighetens stora skadeverkningar för både enskilda, näringsidkare och för samhället i stort. 1974 års Regeringsform har sin grund i folksuveräniteten - "*all offentlig makt utgår från folket*" - parlamentarismen och rättsstaten - "*den offentliga makten utövas under lagarna*". I RF ses rättskipning och förvaltning som likartade funktioner. Rättsfrågor prövas självständigt både av förvaltningsmyndigheter och av domstolar (prop. 1973:90 s 233, KU 1973:26 s 61). Domstolarnas oberoende skyddas av särskilda grundlagsregler. Under 1900-talet har den överprövning som skett förvaltningsvägen i växande utsträckning ersatts eller byggts ut med prövning i förvaltningsdomstol. Fram till början av 1970-talet hade rätten att anföra besvär över förvaltningsbeslut utvecklats fullt ut. I sista instans avgjorde Regeringsrätten i Kungl. Maj:ts namn ärenden som handlade om rättsfrågor, medan besvärärenden där ändamålsenlighet och lämplighet var dominerande frågor beslutades av Kungl. Maj:t i statsrådet.

1971 års förvaltningsrättsreform innebar dels ny lagstiftning - förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen - dels en omorganisation av rättskipningen. Länsrätterna tog över uppgifter från länssty-

relserna (bl a socialvårds- och körkortsmål), länskskatterätterna ersatte prövningsnämnderna och Mellankommunala skatterätten ersatte Mellankommunala prövningsnämnden. En tredje länsdomstol bildades 1977 för fastighetstaxeringsmål. Länsdomstolarna var fortfarande organisatoriskt knutna till länsstyrelserna. Samtidigt byggdes kammarrätterna ut kraftigt för att minska arbetsbelastningen på Regeringsrätten. Ett mer avgörande steg mot att skilja länsstyrelsens tillsyns- och besvärskfunktioner togs 1979, när domstolarna helt frigjordes från länsstyrelserna och lades samman till de nya länsrätterna.

Synen på hur uppgifterna i rättstillämpningen borde fördelas mellan förvaltningsdomstolar och myndigheter förändrades under 1970-talet även på den centrala nivån. Överordnade myndigheters besvärskprövning bedrevs i mer eller mindre "domstolsliknande" former och blev i vissa fall fristående från myndigheten. Patentbesvärens utbrytning ur Patent- och registreringsverket 1978, när besvärskavdelningen formellt fick ställning som förvaltningsdomstol, kan ses som ett uttryck för att större hänsyn började tas till de principiella kraven på rättskipningens självständighet. Detsamma torde kunna sägas beträffande inrättandet 1979 av regionala försäkringsrätter för överprövning av främst försäkringskassornas beslut, tidigare en uppgift för Riksförsäkringsverkets besvärskavdelning.

I slutet av 1980-talet inleddes en omfattande diskussion rörande det fortsatta förändringsarbetet inom främst domstolsväsendet (Domstolarna i framtiden - en idéskiss, Ds Ju 1989:2). Domstolsutredningen (Dir 1989:56) tillsattes med uppdraget att dra upp riktlinjer för arbetsfördelningen domstolar - förvaltningsmyndigheter och allmänna domstolar - förvaltningsdomstolar samt för instansordningen. I direktiven angavs att förändringarna skulle inriktas på att i olika avseenden renodla domstolarnas verksamhet. Bakom denna strävan att skilja förvaltning och rättskipning ligger det grundläggande rättssäkerhetskravet att domstolarna skall vara självständiga för att också kunna ta till vara enskildas rätt mot det allmänna.

Den *renodlingsprincip* som ligger till grund för den pågående omvandlingen av domstolsväsendet - men också inom åklagarväsendet - bygger på att domstolarnas huvuduppgift skall vara rättskipning. Överprövning av förvaltningsärenden som huvudsakligen har rättslig karaktär bör läggas på domstol, medan uppgifter som lika väl kan handläggas av en förvaltningsmyndighet flyttas över dit. I de reformer av domstolsväsendet som genomförts under 1990-talet har renodlingen också inneburit en tydligare funktionsfördelning mellan olika nivåer i organisationen - tyngdpunkten i rättskipningen skall

ligga i första instans medan överinstanserna skall utöva kontroll och ta fram prejudikat.

Bärande idéer i reformarbetet är - vid sidan av renodlingsprincipen - att i högre grad hålla samman domstolsväsendet och föra över specialdomstolarnas uppgifter till de allmänna domstolarna. Till specialdomstolarna räknas Arbetsdomstolen (från 1929), försäkringsdomstolarna, Bostadsdomstolen, Patentbesvärsträtten och Marknadsdomstolen. Dessutom finns "domstolsliknande" nämnder som prövar tvister - hyres- och arrendenämnderna, Statens VA-nämnd, Koncessionsnämnden och Allmänna reklamationsnämnden. Det finns också en specialisering inom domstolsorganisationen (vatten-, fastighets-, sjörätts- och tryckfrihetsmål).

De *allmänna domstolarna* har sedan tillkomsten av rättegångsbalken för femtio år sedan inte varit föremål för några riktigt genomgripande förändringar. Detta gäller inte minst hovrätterna. Förändringarna har i stället skett stegvis i en försiktig takt. Frågan om domstolarnas organisation och verksamhetsstruktur har varit föremål för utredning under en följd av år (bl.a. Domstolsutredningen (SOU 1991:106) och Domstolsväsendet - Organisation och administration i framtiden (Ds 1992:38) - dock utan att leda till några resultat av större omfattning. Mot denna bakgrund har regeringen uppdragit åt en kommitté - 1995 års domstolskommitté - att göra en översyn av den organisatoriska strukturen inom domstolsväsendet (dir. 1995:102). Inriktningen är att utredningen skall gå längre än tidigare förslag med avseende på det ekonomiska utfallet. I uppdraget ingår att lämna förslag till en ny organisation för domstolsväsendet i sin helhet. Inriktningen är att minska antalet tingsrätter samt att ta ställning till hur många överinstanser det bör finnas. Vad gäller överinstanserna kan sammanslagning av Högsta domstolen och Regeringsrätten liksom hovrätter och kammarrätter komma i fråga. Samverkan mellan olika slag av domstolar på samma nivå skall enligt direktiven utvecklas betydligt. Kommitténs förslag skall medföra en sänkning av de årliga medelsbehovet för domstolarna med minst 200 miljoner kronor.

När det gäller *förvaltningsdomstolarna* har utvecklingen varit mer påtaglig. För 25 år sedan fanns det i hela landet en enda kammarrätt och nio länsdomstolar. Under 1970- och 1980-talen skedde där en mycket kraftig utbyggnad. Kravet på ökad domstolskontroll över förvaltningen var den bakomliggande motiveringen för de åtgärder som vidtogs. Den snabba expansionen har under senare år omprövats och organisationen och processen är åter stadd i förändring.

Flertalet måltyper som handläggs av *specialdomstolarna* bör i framtiden prövas av de allmänna domstolarna och intresseledamöter bör inte delta i dömande verksamhet. Som ett led i detta lades Bostadsdomstolen ner den 1 juli 1994 och dess verksamhet övertogs av Svea Hovrätt. Andra aktuella exempel är att rättskipningen inom det hyres- och arrenderättsliga området på sikt kommer att övertas av tingsrätterna som vanliga tvistemål.

Beträffande de allmänna domstolarna ligger verksamhetens tyngdpunkt sedan länge i första instans. Hovrättsprocessutredningens förslag om generellt prövningstillstånd för överklagande till hovrätterna kommer, om det genomförs, leda till ytterligare markant minskad måltillströmning i hovrätterna med minskat personalbehov som följd. Vad beträffar de allmänna förvaltningsdomstolarna påbörjades år 1994 en omfattande förändring av instansordningen i syfte att flytta ner stora grupper av ärenden till länsrätterna. Förändringarna har genomförts i tre etapper under perioden 1994-1996. I den första övertog länsrätterna från kammarrätterna uppgiften att vara första domstolsinstans i studiestöds- och kriminalvårdsmål, beslutade av Centrala studiestödsnämnden (i allmänhet av verkets lokalkontor) resp i Kriminalvårdsverket. Riksdagen bestämde vidare att beslut om återkallelse av körkort, som tidigare fattats av länsrätten, skall handläggas av länsstyrelsen i första instans och därefter kunna överklagas till länsrätten (prop. 1993/94:133, JuU24, rskr 319).

Den andra reformetappen rörde närmare hundratalet olika målgrupper. I den tredje etappen flyttades de flesta kvarvarande mål, som överklagas direkt till kammarrätt, ned till länsrätt som första domstolsinstans. Krav på *prövningstillstånd* har införts i ledet länsrätt - kammarrätt.

De tidigare tre försäkringsrätterna lades ned 1 juli 1992 till följd av ändringar i instansordningen för socialförsäkringsmål vilket medfört att beslut av försäkringskassa/RFV i socialförsäkringsmål sedan 1991 prövas av länsrätt/ kammarrätt. Försäkringsöverdomstolen lades ner 1995 och uppgifterna övertogs av Regeringsrätten. Vidare övertog år 1992 länsrätterna uppgiften att som första instans pröva frågor om psykiatrisk tvångsvård. Rättssäkerhetskrav vid frihetsberövande motiverade övergången från prövning i en "domstolsliknande" organisation till domstol med dess reglerade förfarande och fristående ställning. I sammanhanget var Sveriges åtaganden i internationella överenskommelser av betydelse (FN- och europa- konventioner om rättighetsskydd). AMS tidigare uppgifter som överklagandeinstans i ärenden om bl.a. arbetslöshetsersättning övertogs år 1995 av förvaltningsdomstolarna.

Instansordningsreformen har gjort det möjligt att avveckla en avdelning på varje kammarrätt till följd av att mål flyttats ner i instanskedjan; tvåpartsprocessen kan enligt regeringen på sikt leda till besparingar för både domstolar och myndigheter (prop. 1995/96:22 s 94). Justitiekottnet tillstyrkte och tog dessutom initiativ till att vidga reformen till att omfatta även socialförsäkringsmålen (1995/96:JuU7, rskr 55). Den obligatoriska tvåpartsprocessen som infördes den 1 maj 1996 innebär att det allmänna företräds av den myndighet som första beslutade i saken (10 § FPL), förutom när det gäller beslut som överklagas direkt i kammarrätt.

Som ett exempel på hur förvaltningsmyndigheter har övertagit uppgifter från domstolarna bör särskilt nämnas den summariska processen som år 1992 fördes över från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna, som därmed handlägger mål om betalningsföreläggande och handräckning.

Inom domstolsväsendet eftersträvas en ökad "självförvaltning", som den föregående (b) regeringen ville åstadkomma bl.a. genom tillsätta fler personer från domstolarna i Domstolsverkets (DV) styrelse och ta bort den fackliga representationen. I fråga om Domstolsverkets ledning har olika uppfattningar kommit till synes (1993/94:JuU10). Den nya regeringen (s) avser att återinföra den ordning som gällde tidigare (prop. 1994/95:100 Bilaga 3).

Domstolarna undantas inte från de krav på besparingar och ökad effektivitet som riktas mot statsförvaltningen i sin helhet. Tydligast kommer detta till uttryck i den nu pågående översynen inom ramen för 1995 års domstolskommitté. Redan i direktiven för utredningen ställs kravet på att de förslag som redovisas skall medföra att de samlade utgifterna inom domstolsväsendet skall kunna minska med minst 200 miljoner kronor. Det handlar då i första hand om att minska antalet domstolar inom tingsrättsorganisationen och att slå ihop domstolsorganisationerna när det gäller överrätterna.

Domstolarna är heller inte undantagna från de förändringar som följer av införandet av nya former för styrning och uppföljning inom statsförvaltningen. De generella krav som ställs upp i den nya budgetordning som har införts när det gäller styrning och uppföljning av verksamhetens resultat och resursanvändning omfattar även domstolarna.

Domstolarna har i hög grad påverkats av internationaliseringen i första hand genom EU-rättens inkorporering i svensk lag och när det gäller den enskildes rätt till domstolsprövning m.m. Denna anpassning kan förutses fortgå under en lång följd av år. I detta sammanhang skall också nämnas riksdagens nyligen fattade beslut att inkor-

porera den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

## 5.2 De förvaltningspolitiska kraven och alternativa former för organisering

### 5.2.1 Förvaltningspolitiken

Att enbart mot bakgrund av de iakttagelser som här redovisats bedöma förutsättningarna och inriktningen för det fortsatta reformarbetet inom rättsväsendet är självfallet inte möjligt. Det avgörande skälet är att de förhållanden som påverkar rättsväsendets utveckling naturligtvis är direkt sammanlänkade med de mer djupgående samhällsförändringarna i stort.

När det gäller det förvaltningspolitiska området har den förvaltningspolitiska kommissionen formulerat ett antal övergripande krav för den framtida statliga förvaltningen, nämligen

- *ekonomisk effektivitet*
- *politisk styrbarhet*
- *rättssäkerhet*
- *legitimitet och representativitet.*

Vilken bedömning kan göras när det gäller rättsväsendets utveckling med utgångspunkt i dessa krav? Hur kan dessa krav och målsättningar göras vägledande för det fortsatta reformarbetet? I det följande illustrerar vi hur de förvaltningspolitiska kraven kan användas för en analys av rättsväsendet utvecklingen för att därefter diskutera några av de principer som kan tänkas utgöra utgångspunkter för de kommande årens utvecklingsarbete.

Begreppet *effektivitet* rör bl.a. myndigheternas resursanvändning i förhållande till uppställda mål, styrsystemets ändamålsenlighet, samverkansmöjligheter och en rad andra aspekter av verksamhetsutvecklingen. En kritisk granskning av reformarbetet ger snarast vid handen att utfallet av de gångna årens - i och för sig omfattande - reformarbete har varit blygsamt när det gäller att effektivisera verksamheten och resursutnyttjandet. De åtgärder som vidtagits har främst präglats av att mer eller mindre kortsiktiga sparbetning som lagts ut på myndigheterna för genomförande utan närmare konsekvensanalyser, t.ex. vad gäller besparingarnas effekter inom angränsande verksamhetsområden.

När det gäller den *politiska styrbarheten* aktualiseras bl.a. frågan om hur och med vilka medel statsmakterna styr rättsmyndigheterna. Frågan om styrbarhet rör vidare de centrala förvaltningsmyndigheternas roll för den operativa verksamheten. Frågan kan illustreras av

RPS tidigare omdiskuterade roll som tolkare av statsmakternas intentioner innan de fördes ut och omsattes i den löpande polisverksamheten.

*Rättssäkerheten* och rättstryggheten är grundläggande och övergripande målsättningar för demokratins och rättsstatens upprätthållande och vidare utveckling. Frågorna aktualiseras bl.a. genom den utökade rätten till rättsprövning som följer av EU-inträdet men också i arbetet med att effektivisera verksamheten, t.ex. när det gäller förslaget om att införa ett generellt prövningstillstånd för överklaganden till hovrätterna. Frågan om rättssäkerhet är inte avgjord en gång för alla. Tvärtom är det väsentligt att rättssäkerhetsaspekterna löpande bevakas i takt med utvecklingen i stort.

Kravet på rättssystemets *legitimitet och representativitet* kan röra ett flertal aspekter. Ytterst kan kravet sägas röra förvaltningspolitikens stöd för det demokratiska styrelseskicket. Frågan kan bl.a. illustreras dels med utgångspunkt i rättssystemets roll för befastandet och utvecklingen av det demokratiska statsskicket, dels av huruvida rättssystemets funktionalitet och åtgärder korresponderar med det allmänna rättsmedvetandet. När det gäller representativiteten aktualiseras ifrågasättandet av t.ex. den närhetsprincip som hittills vägt tungt när det gäller den geografiska lokaliseringen av de rättsvårdande myndigheterna. Ett tydligt tecken på att denna närhetsprincip nu får stå tillbaka för övergripande krav på effektivisering och besparingar är den nya organisationsstruktur som nu gradvis införs i riktning mot färre och större myndigheter. Frågan om representativitet är också aktuell i samband med frågan om nämndemäns ställning och utnämning. En aktuell fråga rör huruvida nämndemän skall rekryteras på andra grunder än politisk partitillhörighet. Representativiteten kan också ses i ljuset av det lokala inflytandet och formerna för detta. Av särskild betydelse är de regionala och lokala polisstyrelserna där avsikten är att områdesspecifika förhållanden skall ges en avgörande betydelse vid prioriteringar av polisinsatserna.

Mot bakgrund av de iakttagelser vi kunnat göra utifrån den hittillsvarande utvecklingen drar vi slutsatsen att de åtgärder som vidtagits inom ramen för utvecklingsarbetet visserligen knyter an till de övergripande förvaltningspolitiska krav som ställts men att åtgärderna har varit otillräckliga. Konkreta och grundläggande förändringar måste därför betonas om effekterna av samhällets samlade åtgärder mot brott skall kunna öka samtidigt som de reala resurserna som ställs till förfogande fortsatt kan komma att minska.



Denna inriktning ligger väl i linje med vad som har kommit till uttryck i de senare årens budgetpropositioner, men också i andra officiella sammanhang. Behovet - men också möjligheterna till modernisering och förnyelse - har sin grund i de ekonomisk-politiska och förvaltningspolitiska målsättningar som lagts fast, den ökade internationaliseringen och Sveriges medlemskap i EU samt den snabba utvecklingen inom informationsteknikens område.

Vilka slutsatser kan då dras med utgångspunkt i utvecklingen inom rättsväsendet, de drivkrafter för förändringar som kunnat iakttas och de övergripande förvaltningspolitiska krav som ställts upp?

Vi menar att bl.a. följande allmänna principer sammantaget kan tjäna som en *förvaltningspolitisk kravbild* att lägga till grund för den fortsatta förvaltningsutvecklingen inom rättsväsendet:

- Tydlig fokusering på själva *verksamheten* snarare än nuvarande indelning i myndigheter, departementsområden, politikområden m.m. Behovet av en *helhetssyn* bör i väsentligt större utsträckning än i dagsläget läggas till grund för organisering, styrning och uppföljning.
- Tydlig betoning av det *gränsöverskridande* i verksamheten med inriktning mot att effektivisera *samhällets* åtgärder mot brott. Detta pekar på behovet av en förskjutning från en sektoriell organisering till förmån för en mer gränsöverskridande organisationsprincip.
- Arbetet organiseras efter uppgiftens art och omfattning. Grunden för en ny verksamhetsstruktur utgörs av *projektarbetsformen*, *nätverkslösningar*, *verksamhetslogik* snarare än redan etablerade strukturer baserade på en funktionell verksamhetsindelning och anslagsstruktur.
- Kraven på *flexibilitet och anpassningsförmåga* måste i högre grad än hittills tillgodoses för att rättsväsendet med begränsade resurser skall klara av en allt större mängd ärenden.
- Förbättrad *styrning* av den egentliga verksamheten, snarare än de berörda myndigheterna som sådana, genom väl utvecklade mål och resultatkrav inom hela det kriminalpolitiska området. Anpassning av styrformerna till kravet på en kraftigt ökad nationell och internationell *samverkan och samordning* mellan verksamheter och mellan aktörer (statliga, kommunala, privata).

- Förvaltningsutvecklingen bör entydigt ta sin utgångspunkt i de krav medborgarna ställer på förvaltningen och domstolarna när det gäller bl.a. effektivitet, rättssäkerhet, tillgänglighet och service. Detta ställer i sin tur krav på en ökad *synlighet*. Till detta kan läggas kravet på *transparens*, dvs. att den enskilde medborgaren i sina myndighetskontakter inte skall behöva vidkännas de gränsöverskridanden mellan flera aktörer, verksamheter och system som ärendets handläggning förutsätter.
- Väsentligt ökad användning av *tekniska hjälpmedel* såväl för verksamhet som för utveckling och förnyelse. Det innebär att de nya möjligheter IT idag erbjuder systematiskt bör tas till vara och integreras i utvecklingsarbetet i sin helhet.
- Moderniserat *regelverk* med fokus riktat mot de verksamheter som bedrivs snarare än de organisationer som utför dessa. Eventuella legala hinder för verksamhetsförnyelse bör inventeras och undanröjas.

Ovanstående kan på en övergripande nivå illustrera några av de krav och utvecklingsaspekter som bör påverka den fortsatta utvecklingen av förvaltningspolitiken. Som framgår är de uppställda kraven på intet sätt nya. Vad vi vill rikta uppmärksamheten på är att kraven inför framtiden måste ges en konkret innebörd, att de istället för att enbart ge uttryck för en allmän inriktning också läggs till grund för konkreta utvecklingsinsatser av olika slag.

### 5.2.1 Alternativa modeller för den fortsatta förvaltningsutvecklingen

Mot bakgrund av de krav som bör ställas på den framtida förvaltningen blir nästa steg att identifiera och utveckla olika tänkbara handlingsalternativ vad avser utformningen av rättsväsendets förvaltningsstruktur. Vilka principer för organisering svarar bäst upp mot de krav som kan läggas till grund för den fortsatta förvaltningsutvecklingen? De fyra tankefigurer som presenteras närmare i avsnitt 1.4 kan läggas till grund för en diskussion. I samtliga fall rör det sig om *idealtyper* där alternativens kännetecken och egenskaper redovisas i en mycket starkt förenklad form.

Att entydigt placera in rättsväsendets myndigheter i något eller några av dessa alternativa modeller låter sig knappast göras utan risk

för allt för stora förenklingar<sup>107</sup>. Istället kan modellerna användas som stöd för en beskrivning av utvecklingen och för en diskussionen om vilken huvudinriktning som kan bli aktuell inför framtiden. Den funktionella och geografiskt integrerade modellen är i ett historiskt perspektiv väl kända som utgångspunkter för den statliga förvaltningens organisering och kan sägas dominera rättsväsendets struktur. Modellen med en förvaltning sammanhållen i politikområden har införts som en följd de nya formerna för styrning och uppföljning av statlig verksamhet medan den gränsöverskridande, ”processorienterade” förvaltningen får illustrera de nya synsätt som under senare tid vuxit fram och för vilka empiriska erfarenheter endast finns att tillgå i begränsad omfattning.

På detta sätt utgår rättsväsendets organisering utifrån en *funktionell* indelning av den brottsbekämpande verksamheten, en indelning som på en övergripande nivå kan beskrivas i verksamhetsgrenarna utredande, dömande och verkställande av påföljd. Detta utgör själva grunden för den sektoriella grundstruktur som kännetecknar rättsväsendet med polis och åklagare som brottsutredande myndigheter, domstolarna som dömande och kriminalvården med ansvar för verkställigheten.

Denna funktionella orientering har tidigt kompletterats med en *geografisk* aspekt på organiseringen grundat på i första hand *närhetsprincipen* - en princip som fram till våra dagar har vägt tungt i organisationsutvecklingen inom rättsväsendet. Denna geografiska orientering har under de senaste decennierna lett till en tydlig regionalisering grundad på en decentralisering av de centrala förvaltningsmyndigheternas ansvar och uppgifter.

Som en följd av införandet av mål- och resultatstyrning har behovet av en anpassning av verksamhetsindelningen till den styrning som sker via budgetprocessen har budgetarbetet sedan innevarande budgetår baserats på en indelning i *utgiftsområden*, där rättsväsendet utgör det fjärde av 27 utgiftsområden.

Återstår så den modell som kännetecknas av gränsöverskridande organisering. Modellen skiljer sig från de övriga främst genom att den representerar nya synsätt och ny metodik när det gäller organisations- och verksamhetsutveckling. Ett drivande inslag i detta är den snabba utvecklingen inom informationsteknikens område vilket även inkluderar nya synsätt och metoder inom områdena verksamhets- och organisationsutveckling. Samtidigt bör noteras att erfaren-

---

<sup>107</sup> I den s.k. SAMRED-utredningens betänkande (SOU 1995:31) utformas förslagen med utgångspunkt i en mix mellan vad som i första hand kan jämföras med en samtidigt funktionell och processinriktad princip för organisering.

heter av denna modell i hög grad ännu saknas - i synnerhet i det fall vi söker efter exempel inom den offentliga förvaltningen. Det bör dock påpekas att det även inom förvaltningen numera sker ett omfattande utvecklingsarbete i dessa frågor. Det finns därför skäl att närmare beskriva några av den gränsöverskridande modellens kännetecken innan den - vid sidan av de övriga modellerna - kan läggas till grund för överväganden rörande den fortsatta utvecklingen inom rättsväsendet.

Statskontoret har i andra sammanhang använt begreppet *verksamhetsförnyelse* som ett sätt att utveckla och öka effektiviteten i de - ofta gränsöverskridande - *processer* som utgör själva verksamheten. Men vad innebär detta? Vad skiljer verksamhetsförnyelse från andra och mer beprövade tillvägagångssätt? För att närma sig innebörden av begreppet verksamhetsförnyelse finns det skäl att utgå från det engelska begreppet *reengineering* och därmed avse

*...ett grundläggande nytänkande och en radikal förändring av verksamhetens processer i syfte att uppnå dramatiska och påvisbara förbättringar vad gäller kostnader, kvalitet, service och tid"*

108.

Detta kan ytterligare förtydligas genom att låta den gränsöverskridande organisationsprincipen kännetecknas av

- att intresset riktas mot verksamhetens grundläggande och gränsöverskridande processer snarare än den myndighetsvisa och ofta funktionella indelning som karakteriserar den offentliga förvaltningens nuvarande uppbyggnad och arbetssätt.
- att verksamhetsprocessernas effektivitet och bidrag till "koncernövergripande" målpuppfyllelse ställs i förgrunden.
- att processernas ändamålsenlighet bedöms utifrån deras förmåga att skapa "värde" åt mottagarna av processens verksamhetsresultat.
- att styr- och uppföljningssystemet anpassas till verksamhetens processer och inte ensidigt utgår från den myndighetsstruktur och verksamhetsindelning som generellt sett kännetecknar dagens förvaltningsstruktur.

Gränsöverskridande verksamhetsutveckling blir med den inriktning vi ovan preciserat ett samlande uttryck för en delvis ny inriktning när det gäller den fortsatta förvaltningsutvecklingen. Detta bör inte uppfattas som en strävan att i ett steg överge en modell till förmån

---

<sup>108</sup> Definitionen är en fri översättning hämtad från Michael Hammers bok "Reengineering the Corporation".

för någon radikalt annorlunda och dessutom oprövad modell. Inriktningen bör istället vara att kritiskt pröva nuvarande strukturs ändamålsenlighet med utgångspunkt i den förvaltningspolitiska kravbild som kan läggas till grund för den fortsatta utvecklingen. En ny inriktning innebär också att de nya synsätt och möjligheter som utvecklats i takt med att nya förutsättningar införts verkligen prövas, vidareutvecklas och bedöms med avseende på tillämpbarhet i en framtida förvaltning.

Behovet av att förnya rättsväsendets verksamhet kan inte stanna vid svepande förhoppningar om den fortsatta förvaltningsutvecklingen. Det räcker heller inte att peka på och introducera nya synsätt och ansatser för arbetet. För att uppnå resultat krävs därutöver att instrumenten för det fortsatta utvecklingsarbetet utvecklas. Vidare krävs att ett flertal konkreta utvecklingsinsatser kan planeras och genomföras parallellt och att ansvaret och befogenheterna i samband med utvecklingen kan preciseras. Det innebär att själva formerna för ett gränsöverskridande förnyelsearbete måste övervägas och att regeringens respektive myndigheternas roll i förnyelsearbetet klargörs.

Statskontoret har mot denna bakgrund och som ett komplement till denna studie utarbetat en illustration över hur en gränsöverskridande ansats kan te sig inom rättsväsendets verksamhetsområde - i första hand vad gäller den verksamhet som rör brottmålsförfarandet. Illustrationen utgörs av en IT-baserad översiktlig beskrivning av hur brottmålsprocessen i vid mening kan organiseras i framtiden, hur statsmakterna ges tillgång till styrinformation samt hur allmänhetens informationsutbyte med aktörerna inom det kriminalpolitiska området kan förbättras. Illustrationen huvudsyfte är att visa på möjligheterna att - med stöd av modern informationsteknik och utan hinder av nuvarande verksamhets- och myndighetsstruktur - ge en bild av med vilken inriktning förvaltningsutvecklingen inom rättsväsendet kan komma att fortskrida.

## 6 JÄMFÖRANDE ANALYS OCH SLUTSATSER

### 6.1 En jämförelsebild

**Statens roll/det offentliga åtagandet** har förändrats på väsentligt olika sätt i de fyra studerade områdena:

Inom *arbetsmarknadspolitiken* har under efterkrigstiden skett en kraftig utökning av det offentliga åtagandet som kulminerat under 1970-talet för att därefter plana ut. Under 1990-talet har arbetsmarknadspolitiken snävats av under det att den vidare sysselsättningspolitiken utvecklats i anslutning till näringspolitik, regional utveckling och politik för ekonomisk tillväxt. Uppgifterna vid Arbetsmarknadsverket består nu väsentligen av produktion av individanpassade tjänster med insats av arbetsmarknadspolitikens olika medel. Samverkan med kommunerna har blivit allt viktigare.

*Miljöpolitiken* har expanderat alltsedan 1960-talet och under speciellt de senaste tio åren differentierats för att möta nya hot. Samtidigt har en integration av miljöpolitiken ägt rum i politiken för respektive miljöpåverkande sektor, främst näringsliv, energi, kommunikation och areella näringar. Decentralisering och internationalisering är ytterligare väsentliga inslag i bilden.

*Länsstyrelsen* speglar med reformerna 1971 och 1991 utvecklingen av de många politikområden, som är av betydelse för den regionala utvecklingen. Å ena sidan förhandlar och planerar den nu samordnade länsstyrelsen övergripande i samverkan med olika aktörer, å andra sidan fyller den en mer stödjande, uppföljande och utvärderande roll, bl.a. i förhållande till kommunerna. Inriktningen av verksamhetsidén är snarare mot "det samhälleliga rummet" än mot individen.

*Rättsväsendet* uppvisar med avseende på den grundläggande förvaltningsstrukturen en mer stabil bild med långtgående reglering av den verksamhet som utförs av polis, åklagare, domstol och kriminalvård. Beträffande domstolsväsendet har dock skett en integration mellan specialdomstolarna och dels förvaltningsdomstolarna, dels de allmänna domstolarna.

Verksamheten som bedrivs inom förvaltningen för att fullgöra det statliga åtagandet är, med avseende på **logik och teknik**, av väsentligt olika karaktär på de olika studerade områdena.

*Arbetsmarknadsverket* utgår från situationen för den enskilde arbetssökande respektive det enskilda företaget som söker arbetskraft. Man erbjuder således individ-/företagsanpassade tjänster.

*Miljöpolitikens* verksamhetslogik är i stället att, i så stor utsträckning som möjligt och med hjälp av olika styrmedel, förmå de många olika aktörerna (den enskilda individen, det stora industriföretaget, kommunen, länderna på andra sidan Östersjön etc.) att agera så "miljömedvetet" som möjligt.

*Rättsväsendet* innefattar såväl domstolarna som polis, åklagare och kriminalvård, dvs fyra olika verksamhetsområden mellan vilka det råder en tydlig uppdelning av ansvar och befogenheter. Sett till logiken i verksamhetsprocesserna (t.ex. brottmålsprocessen från brottsanmälan till avslutad verkställighet) utgör dock varje område en "länk" i en sammanhängande kedja.

För *länsstyrelsen* slutligen, utgör förhandling och samverkan, internt och externt en väsentlig del av verksamhetslogiken. En annan del består i att avväga mellan det djupa sektoriella/speciella och den breda helhetssynen. Även ärendehandläggning inom viss sektor förekommer i varierande omfattning.

Verksamhetens skilda karaktärer avspeglar sig också i **kompetensen** och de professioner som verkar i myndigheterna. Vi har i den översiktsbild, som visas i sammanfattningen, spetsat till karaktistiken för att markera den betydelse som både utbildningsbakgrund och kultur m. m. kan ha haft för förvaltningsutvecklingen, om det så gällt att försvara den egna organisationen eller verka genom samverkan med andra aktörer.

När det gäller **den samlade förvaltningspolitiska kravbilden** menar vi att avvägningen mellan politisk styrning och självständighet till förmån för flexibiliteten haft stor betydelse när det gäller *Arbetsmarknadsverket*. Eftersom de arbetssökande i flera fall inte kan åberopa laglig rätt att komma i åtnjutande av de tjänster, som ingår i den arbetsmarknadspolitiska medelsarsenalen, är legitimitetskravet framträdande och hade tidigare direkt genomslag i utformningen av förvaltningsstrukturen - med arbetsmarknadens parter i beslutande styrelser/delegationer på många nivåer inom verket. Tillgänglighetskravet har också givit en vittförgrenad lokal organisation med ca 360 arbetsförmedlingskontor.

Inom *miljöområdet* uppfattar vi styrbarhet, flexibilitet och hållbarhet som speciellt "kritiska" krav. Styrbarheten därför att det är en mängd aktörer som skall fås att ta miljöhänsyn inom sina respektive verksamheter. Kraven på flexibilitet är också framträdande, då politikområdet expanderar och mål och medel blir allt flera. Hållbarhet är ett överordnat mål för miljöpolitiken och ställer därmed också krav på förvaltningsstrukturen. Den bör exempelvis inte lämna

spelutrymme för särintressen inom sektorer som är mindre benägna att ta miljöhänsyn.

För *länsstyrelsen* står frågan om demokratisk förankring i fokus på grund av att de regionala utvecklingsfrågorna i stor utsträckning rymmer uttolkning och avvägningar mellan olika politiska mål.

Styrbarheten är en kritisk faktor på grund av den komplexa styrsituationen med flera departement och centrala myndigheter inblandande samt begränsningarna i de styrmedel som länsstyrelserna förfogar över. Flexibilitet är väsentligt för att möta skiftande samhällsproblem. Legitimitet slutligen är en nödvändighet, då man inte har tvingande styrmedel för att påverka andra aktörers beteenden. Att kravet på rättssäkerhet är speciellt framträdande inom *rättsväsendet* är givet. Under senare tid har också kravet på ekonomisk effektivitet kommit att inta en alltmer framskjuten plats.

Vad så till sist gäller *förvaltningsstrukturen* ingår *Arbetsmarknadsverket* i en sektoriellt organiserad struktur. Det har också en vittförgrenad lokal förvaltning riktad direkt till "kunderna", dvs. arbetssökande och arbetsgivare.

*Miljöområdet* är tvärsektoriellt organiserat också i en vidare bemärkelse än att verksamheten på regional nivå är inordnad i den samordnade länsstyrelsen. Det s.k. sektorsansvaret inom miljöområdet, som innebär att miljöfrågorna integreras i ett flertal andra politikområden, är också ett uttryck för ett "tvärsektoriellt" synsätt. Förvaltningen inom respektive sektor riktar sig i sin tur mot sektorns aktörer snarare än specifika kunder/"klienter". Den vertikala linje som utgörs av tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen kan ses som en rest av den tidigare dominerande, sektoriellt organiserade förvaltningen.

*Länsstyrelsen* slutligen är i huvudsak tvärsektoriellt organiserad.

Den ansvarar för ett antal frågor av betydelse för länets utveckling som är att hänföra till flera olika politikområden (och som i vissa fall före reformen samordnad länsförvaltning ankom på länsnämnder som ingick i en sektororienterad struktur). Andra ord för att beskriva denna struktur är att den är geografiskt integrerad, dvs. skall integrera olika politikområden till en helhet inom ett visst geografiskt territorium, men också gränsöverskridande då en uppgift är att även försöka föra in andra aktörers agerande i denna helhet.

*Rättsväsendet* är indelat i dömande (domstolarna) respektive verkställande (främst polis, åklagare och kriminalvård) funktioner. Den i grunden sektoriellt organiserade verkställande funktionen är kompletterad med vissa "tvärsektoriella inslag". Exempel på detta är att länsstyrelsen har det yttersta ansvaret för polisens verksamhet och



ekonomi i länet samt den nya ekobrottsmyndigheten som spänner över såväl polis- som skattefrågor. Även domstolsorganisationen har (om dock numera betydligt nedtonat) i och med specialdomstolarna ett inslag av sektororienterad struktur.

## 6.2 Framväxten av dagens förvaltningsstruktur

Den förvaltningspolitiska agendan vid mitten av 1980-talet tog, som en särskild punkt, upp det generella behovet av att minska sektoriseringen inom statsförvaltningen. Det är i detta förvaltningspolitiska konstaterande, som den nedan tecknade bilden av utvecklingen av förvaltningsstrukturen, tar sin utgångspunkt.

Utbyggnaden av den sektoriserade förvaltningen, med från länsstyrelsen fristående "länsnämnder", tog fart under efterkrigstiden genom sjösättandet av stora sociala välfärdsprogram. Dessa reste behov av organisationer med såväl speciell sakområdeskompetens som förmåga att implementera ny politik - till skillnad från dåvarande länsstyrelse som hade uppgiften att "förvalta" befintlig politik.

Enligt vad som framhölls vid mitten av 1980-talet, hade dock utvecklingen lett till en för långt driven specialisering med suboptimeringar och bristande helhetssyn som effekt. Det anfördes dock inte (åtminstone inte officiellt) att sektoriseringen också skulle ha lett till en framväxt av "järntrianglar" där särintressenas styrka och förmåga att mobilisera resurser riskerade att ta över det politiska demokratiska styrsystemet.

Vår teckning av utvecklingen av förvaltningsstrukturen följer tre spår, den *samhällsutvecklande* förvaltningen, den *individorienterade* förvaltningen samt den *rättskipande* funktionen. Uppdelningen i de två första följer bl.a. av logiken bakom reformen samordnad länsförvaltning, vars upprinnelse kan härledas till det förvaltningspolitiskt påtalade behovet av att minska sektoriseringen. Uppgifter av betydelse för samhällets utveckling på den regionala nivån skulle hanteras inom länsstyrelsen medan allmänna förvaltningsuppgifter av karaktären tjänsteproduktion eller myndighetsutövning gentemot enskild skulle ligga utanför denna. (Det är värt att påpeka att vårt begrepp "individ" svarar mot regeringsformens begrepp "enskild" och följaktligen kan avse såväl fysiska som juridiska personer.) Beträffande det tredje spåret, utvecklingen av den rättskipande funktionen, står bl.a. förskjutningar mellan förvaltningens dömande och verkställande funktioner i fokus.

Som grund för tecknandet ligger de förändringar i (främst) organisationsstrukturen, som vi kunnat iaktta i de studerade områdena. Beskrivningen av den samhällsutvecklande respektive individorienterade förvaltningen är således - även om vi är medvetna om det tveksamma i att dra generella slutsatser utifrån endast tre fallstudier - baserad på Arbetsmarknadsverket, miljöområdet samt länsstyrelsen.

I bifogade tabellverk (bilaga 2) har dessa viktigare förändringar förtecknats med början i efterkrigstiden. Syftet med tabellen är bl.a. att försöka finna om förklaringarna till förändringarna står att finna i sakpolitiken eller i den generella förvaltningspolitiken. Vårt främsta intresse tilldrar sig sådana förändringar, som innebär förskjutningar i dimensionen sektoriellt - tvärspektoriellt men även vissa andra händelser som vi uppfattat vara av förvaltningsstrukturell relevans finns medtagna. Ett studium av tabellen visar att förändringarna oftare förefaller kunna härledas till förändringar i sakpolitiken än till generella förvaltningspolitiska ställningstaganden. Den del av tabellen som upptar förändringarna inom den rättskipande funktionen är något annorlunda uppställd. Dels är en uppdelning i sakpolitiska respektive förvaltningspolitiska drivkrafter inte på samma sätt relevant, dels har vi för tydlighetens skull gjort en uppdelning på olika förändringsteman (från förvaltningsmyndighet till domstol; från specialdomstol till allmän domstol etc.)

### *6.2.1 Den samhällsutvecklande förvaltningen*

Reformen samordnad länsförvaltning med en sammanhållen tvärspektoriellt organiserad länsstyrelse genomfördes (efter försöksverksamhet i Norrbotten) 1991. Diskussionen om hur statsförvaltningen borde organiseras på regional nivå - sammanhållet inom länsstyrelsen eller i form av från denna fristående länsnämnder - var emellertid långt ifrån ny. Partiella reformer i syfte att stärka länsstyrelsernas roll inom samhällsbyggandet och bättre samordna de insatser, som syftade till att främja den regionala utvecklingen, hade genomförts på 60- och 70-talen. När Naturvårdsverket bildades 1967 var det länsstyrelsen som gavs det regionala ansvaret för miljöfrågorna och vissa tidigare fristående regionala expertfunktioner med "miljörelaterade" uppgifter (t. ex. länsingenjörskontor, länsarkitektkontor) flyttades in i länsstyrelsen.

Den bärande idén bakom reformen Samordnad länsstyrelse kan - något renodlat - beskrivas sålunda: Vid konstaterandet att uppgiften att utveckla "det samhälleliga rummet" krävde såväl större grad av helhetssyn, som viss anpassning till de i olika delar av landet skif-

tande förhållandena, bedömdes länet utgöra ett lagom stort "rum". Statens samhällsutvecklande uppgifter borde därmed samlas inom ramen för en gemensam regional organisation, naturligen länsstyrelsen. Denna gavs också uppgiften att verka för en samordning av motsvarande verksamhet under ansvar av andra, såväl statliga som icke statliga, aktörer (främst kommunerna). Allmänna förvaltningsuppgifter, dvs. myndighetsutövning eller tjänsteproduktion gentemot enskild utan (direkt) påverkan på samhällsutvecklingen, kunde däremot flyttas ut ur länsstyrelsen. Reformen innebar därmed inte bara en strukturförändring utan gav också länsstyrelsen en ny "verksamhetslogik", från förvaltare/verkställare till utvecklare. Samordnad länsstyrelse blev i vissa avseenden en "reform med förhinder":

- Några regionala sektororgan hade en "blandad" verksamhetslogik, såväl samhällsutvecklande uppgifter som myndighetsutövning eller tjänsteproduktion gentemot enskild. Såväl skogsvårdsstyrelsen som länsarbetsnämnden lämnades av detta skäl utanför den samordnade länsstyrelsen.

Skogsvården kan t.ex. å ena sidan ses som en del av de areella näringarna med stark koppling till miljöpolitiken. Å andra sidan består skogsvårdsstyrelsens verksamhet till ca 80% av den ekonomiska omslutningen av uppdragsverksamhet gentemot skogsägare och kommuner.

Även om de mer renodlat samhällsutvecklande regional- och näringspolitiska uppgifterna flyttades från Arbetsmarknadsverket/länsarbetsnämnden till länsstyrelsen respektive Sind/Nutek vid mitten av 80-talet, förenar även den kvarvarande uppgiften "att stärka arbetskraftens kompetens", såväl det samhällsutvecklande som det individorienterade perspektivet.

I båda fallen existerar också en lokal organisation, vilket inte avsågs ingå i den nya länsstyrelsekonstruktionen.

- De allmänna förvaltningsuppgifterna skatt, bilregister och handelsregister flyttades ut ur länsstyrelsen och kunde knytas till andra befintliga sektormyndigheter. För många av länsstyrelsens förvaltningsuppgifter saknades dock lämpliga myndigheter att flytta verksamheten till, varför den behölls av länsstyrelsen.

- Bedömningen av vad som är lagom storlek och rätt form på det regionala rummet, varierar mellan olika sektormyndigheter med uppgifter av betydelse för samhällsutvecklingen. I många fall är detta avsevärt större än "länet" (parallellt med genomförandet av Samordnad länsstyrelse, försvann t.ex. länskolnämnden och det nya Skolverkets fältorganisation delades in i elva regioner). I några fall överensstämmer inte heller dessa regioner med länsgränserna.

Reformen Samordnad länsstyrelse gav därmed inte ett fullständigt svar på hur den regionala samhällsutvecklingen skulle organiseras. En olöst fråga avsåg just storleken på de olika regionerna. Enligt Verksförordningen tillkommer i princip rätten att besluta om regional indelning för en befintlig myndighet, myndighetens ledning. Specifika förhållanden inom olika politikområden kan innebära undantag från denna grundregel och ställa krav på regerings- eller riksdagsbeslut. Även vid sådana undantag är vår uppfattning att besluten tas "inom sektorn" och utan bedömning av konsekvenserna för statsförvaltningen som helhet vilket har lett till att statsförvaltningen uppvisar ett "lapptäcke" av regionala indelningar, de flesta större än länet.

En annan olöst fråga avsåg den demokratiska förankringen av det regionala utvecklingsarbetet. Nuvarande lösning (som infördes redan 1977), där landstinget utser samtliga ledamöter i länsstyrelsens styrelse, visade sig i och med den samordnade länsstyrelsens ökade ansvar för den regionala utvecklingen, utgöra en mindre lyckad kompromiss. Dels gav den ett enbart indirekt demokratiskt inflytande på den regionala nivån i frågor av stort politiskt intresse, dels skapade den en oklarhet i länsstyrelsens roll, som i vissa extrema fall (som t.ex. vid hotande regementsnedläggning) kan ha medverkat till att man uppträtt som en företrädare för länet gentemot staten snarare än en företrädare för staten i länet.

Den regionala samhällsorganisationen har därför blivit föremål för flera utredningar även efter genomförandet av den samordnade länsstyrelsen.

- Våren 1996 beslutades/föreslogs vissa förändringar i länsindelningen genom sammanslagningen till Skåne län och förslaget om inrättandet av ett västsvenskt län. Sammanläggning till vissa "storlän" kan möjligtvis bädda för en större överensstämmelse mellan länsindelning och sektormyndigheternas regionala indelningar.

– Den i oktober 1996 avlämnade propositionen 1996/97:36 Den regionala samhällsorganisationen, föreslår försöksverksamhet enligt olika modeller med ändrad ansvarsfördelning för det regionala utvecklingsarbetet. Syftet är att utveckla formerna för en bättre demokratisk förankring. Tre av de fyra föreslagna modellerna innebär att länsstyrelsernas utvecklingsansvar överförs till regionala självstyrelseorgan enligt olika konstruktioner.

Propositionen gör också bedömningar av utvecklingen av den framtida statliga förvaltningen på regional nivå. Dessa mynnar ut i att det är angeläget att vidareutveckla den samordnade länsförvaltningen och att länsstyrelsen ges en tydlig roll att vara regeringens företrädare. Hur än formerna för det lokala och regionala inflyandet utvecklas, måste staten se till att de mål som anges i den nationella politiken genomförs i landets alla delar. Detta kräver en sammanhållen och kompetent statlig organisation på regional nivå, som kan svara för tillsyn och rättstillämpning samt följa upp och utvärdera statsmakternas beslut. Likaså måste staten ta sitt ansvar för att säkra en samordning som kan tillgodose samhällets helhetssyn vad gäller offentlig verksamhet i länet.

Även vad gäller den statliga länsförvaltningen föreslår propositionen försöksverksamhet. På Gotland skall, samtidigt med att kommunen blir regionalt självstyrande, försök genomföras med vidgad samordnad länsförvaltning. Länsarbetsnämnden och Skogsvårdsstyrelsen inordnas i länsstyrelsens organisation.

### *6.2.2 Den individorienterade förvaltningen*

De förvaltningspolitiska uttalandena i mitten på 1980-talet ledde inte till några åtgärder med avseende på behovet av minskad sektorisering och större helhetssyn utifrån ett medborgar-/individperspektiv.

1992 inrättades vid (dåvarande) Civildepartementets kommunenhet ”Arbetsgruppen för medborgarkontor”. Denna presenterade 1994 ett förslag till lagstiftning som skulle göra det möjligt för kommunen, att på uppdrag av olika statliga myndigheter, erbjuda information och beslutsservice inom deras respektive områden. Förslaget kritiserades emellertid starkt bl.a. med motiveringen att det stred mot grundlagen. Frågan har därefter utretts på nytt och (nuvarande) Inrikesdepartementet avser att återkomma med förslag till försökslagstiftning.

Initiativtagare och pådrivare i frågan om för statlig och kommunal förvaltning gemensamma medborgarkontor är kommunerna, medan

behovet av avsektorisering och helhetslösningar ur ett individ/medborgarperspektiv inte heller efter 1985 har tagits upp inom ramen för den statliga generella förvaltningspolitiken (men väl sakpolitiskt i enskilda frågor, som nyligen arbetsmarknadspolitik och arbetslivsorienterad rehabilitering).

Ett exempel på detta perspektivs frånvaro inom statsförvaltningen är att det, med få undantag, är sektormyndigheten som fattar beslut om sin lokala organisation, dvs. om de enheter som direkt möter medborgaren. I fallet Arbetsmarknadsverket är det länsarbetsnämnden som beslutar om antalet arbetsförmedlingar i länet och var dessa skall lokaliseras. Lokalkontor för olika verksamheter under statens ansvar (arbetsförmedling, försäkringskassa, skattekontor, "polisstation" etc.) kan således mycket väl komma att lokaliseras med olika täthet och till olika orter.

Att medborgar-/individperspektivet inte lyfts fram tydligare, skiljer Sverige från flera av länderna i "I-världen". Med informationstekniken som hävstång och organisatoriska konstruktioner som "One-stop-shops" (i Danmark "Kvikskrank", i Norge "Offentlige samservicekontor") med samverkan över federal/statlig, delstatlig/regional och lokal nivå, intar medborgarperspektivet en framskjuten plats i förvaltningsutvecklingen. Man ser därvidlag möjligheter att åstadkomma en såväl för medborgaren geografiskt lättillgänglig och "transparent", som för samhället betydligt mer kostnadseffektiv och måluppfyllande offentlig förvaltning. Det kan dock vara värt att notera att utgångspunkterna kan skilja mellan Sverige och andra länder, dels med avseende på fördelningen av individorienterade uppgifter (i Danmark är t.ex. skatteadministration en kommunal angelägenhet), dels vad gäller kommunernas autonomi i förhållande till staten.

Inom kommunerna - som även de efter kommunreformen 1971 - 74 var starkt sektoriserade - har man dock, efter det att antalet obligatoriska nämnder minimerades i den nya kommunallagen och de specialdestinerade statsbidragen slopades i början på 90-talet, genom kommundelsnämnder och kommunala medborgarkontor, tagit tydliga steg i avsektorerande riktning.

Tabellen nedan sammanfattar förekomsten av sektorsvis respektive tvärsektoriell organiseringsprincip ur dels samhällsutvecklings-, dels individperspektivet på olika nivåer inom statsförvaltningen.

	<b>"Samhällsperspektivet"</b> (planering, utveckling, uppföljning etc.)	<b>"Individperspektivet"</b> (tjänsteproduktion, service och myndighetsutövning mot enskild)
<b>Regeringskansliet</b>	- Sektoriellt organiserat med vissa integrerande inslag. Långt driven sektorisering påtalad som problem.	Ej relevant.
<b>Centralmyndighetsnivå</b>	- Sektoriellt organiserat. Krav på samverkan/samråd i vissa frågor kan vara inskrivet i myndighetsinstruktion. Ev förekommer "råd" och "delegationer".	- Sektoriellt organiserat i den mån det förekommer.
<b>Regional nivå</b>	- Tvärsektoriellt organiserat inom länsstyrelsen. - Sektoriellt organiserade myndigheter med samhällsutvecklande uppgifter har ofta annan regional indelning än länet. - Länsstyrelsen har integrerande uppgift - omfattande även icke statliga aktörer.	- Del av samordnad länsstyrelse om koppling till samhällsutvecklingen. Även vissa andra individärenden, oftast i frågor där lämplig sektormyndighet saknas. - Sektormyndigheternas fördelning regionalt respektive lokalt av tjänsteproduktion och myndighetsutövning gentemot enskild varierar. I vissa fall "funktionell" fördelning där länsorganet svarar för svårare eller sällan förekommande ärenden. (I vissa fall - t.ex. punktskatter - kan landets samtliga ärenden hanteras av ett och samma länsorgan.) - Länsstyrelsens integrerande uppgift omfattar inte individärenden.
<b>Lokal nivå</b>	- Förekommer knappast inom statsförvaltningen. - I kommunen förskjutning mot tvärsektoriell organisering (Stads-/kommundelsnämnd).	- Sektoriellt organiserat inom statsförvaltningen. - Tidigare sektoriell organisering i kommunen. Förskjutning mot helhetssyn genom Stads-/kommundelsnämnder och kommunala Medborgarkontor.

### 6.2.3 Den rättskipande funktionen

När det gäller den rättskipande funktionens utveckling kan bl.a. följande förändringar iakttas.

En omfattande förändring inträdde genom 1971 års förvaltningsrättsreform, som medförde dels ny lagstiftning (förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen), dels en omorganisering av rättskipningen. De allmänna förvaltningsdomstolarna utökades och de nya länsrätterna tog över uppgifter från länsstyrelserna (bl.a. socialvårds- och körkortsmål). Länskatterätterna och Mellankommunala skatterätten ersatte prövningsnämnderna och Mellankommunala prövningsnämnden och en tredje länsdomstol bildades 1977 för fastighetstaxeringsmål. Samtidigt byggdes kammarrätterna ut kraftigt för att minska arbetsbelastningen på Regeringsrätten. Ett ytterligare, mer avgörande steg mot att skilja på länsstyrelsens tillsyns- respektive besvärsk funktioner togs 1979, när länsdomstolarna helt frigjordes från länsstyrelserna och lades samman till de nya länsrätterna.

Även på den centrala nivån förändrades synen på hur uppgifterna i rättstillämpningen borde fördelas mellan förvaltningsdomstolar och myndigheter. Överordnade myndigheters besvärsprövning kom att bedrivas i mer eller mindre "domstolsliknande" former och i vissa fall fristående från myndigheten. Patentbesvärens utbrytning ur Patent- och registreringsverket 1978 kan ses som ett uttryck för att större hänsyn började tas till de principiella kraven på rättskipningens självständighet. Detsamma torde kunna sägas beträffande inrättandet 1979 av regionala försäkringsrätter för överprövning av främst försäkringskassornas beslut, tidigare en uppgift för Riksförsäkringsverkets besväravdelning.

I slutet av 1980-talet inleddes en omfattande diskussion om det fortsatta förändringsarbetet inom domstolsväsendet. Inriktningen var dels att tydliggöra arbetsfördelningen domstolar/förvaltningsmyndigheter, allmänna domstolar/förvaltningsdomstolar, dels beträffande instansordningen. Ett viktigt inslag var att i olika avseenden renodla domstolarnas verksamhet med innebörden att överprövning av förvaltningsärenden av rättslig karaktär ankommer på domstol, medan uppgifter som lika väl kan handläggas av en förvaltningsmyndighet flyttas över dit. Renodlingen har också inneburit en tydligare funktionsfördelning mellan olika nivåer. Tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans medan överinstanserna skall utöva kontroll och ta fram prejudikat.



En ytterligare inriktning har varit att i högre grad hålla samman domstolsväsendet och föra över specialdomstolarnas uppgifter till de allmänna domstolarna.

Förändringarna inom de *allmänna domstolarna* har skett i en försiktig takt. Mot denna bakgrund har regeringen uppdragit åt 1995 års domstolskommitté att göra en översyn och lämna förslag till ny organisation för domstolsväsendet i sin helhet med ett minskat antal tingsrätter samt en eventuell sammanslagning av Högsta domstolen och Regeringsrätten samt av hovrätter och kammarrätter.

Vid *förvaltningsdomstolarna* har utvecklingen varit mer påtaglig. Under 1970-talet var kravet på ökad domstolskontroll över förvaltningen den bakomliggande motiveringen för en kraftig utbyggnad. Den snabba expansionen har under senare år omprövats och organisationen är åter stadd i förändring.

Beträffande de allmänna domstolarna ligger verksamhetens tyngdpunkt sedan länge i första instans. Hovrättsprocessutredningens förslag om generellt prövningstillstånd för överklagande till hovrätt kommer, om det genomförs, leda till ytterligare markant minskad måltillströmning i hovrätterna. För de allmänna förvaltningsdomstolarna påbörjades år 1994 en omfattande förändring av instansordningen i syfte att flytta ner stora grupper av ärenden till länsrätterna. I den första etappen övertog länsrätterna från kammarrätterna uppgiften att vara första domstolsinstans i studiestöds- och kriminalvårdsmål, beslutade av Centrala studiestödsnämnden respektive i Kriminalvårdsverket. Riksdagen bestämde vidare att beslut om återkallelse av körkort, skall handläggas av länsstyrelse i stället för länsrätt i första instans och därefter kunna överklagas till länsrätt. Den andra reformetappen rörde närmare hundratalet olika målgrupper. I den tredje etappen flyttades de flesta kvarvarande mål, som överklagas direkt till kammarrätt, ned till länsrätt som första domstolsinstans. Krav på prövningstillstånd har införts i ledet länsrätt - kammarrätt.

Beslut av försäkringskassa/RFV i socialförsäkringsmål prövas sedan 1991 av länsrätt/kammarrätt och de tidigare tre försäkringsrätterna lades ned 1992. Försäkringsöverdomstolen lades ner 1995 och uppgifterna övertogs av Regeringsrätten. Vidare övertog år 1992 länsrätterna uppgiften att som första instans pröva frågor om psykiatrisk tvångsvård. AMS tidigare uppgifter som överklagandeinstans i ärenden om bl.a. arbetslöshetsersättning övertogs år 1995 av förvaltningsdomstolarna.

Den obligatoriska tvåpartsprocessen som infördes den 1 maj 1996, innebär att det allmänna företräds av den myndighet som första

beslutade i saken, förutom när det gäller beslut som överklagas direkt i kammarrätt.

Som exempel på hur förvaltningsmyndigheter har övertagit uppgifter från domstolarna kan särskilt nämnas den summariska processen som år 1992 fördes över från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna, som därmed handlägger mål om betalningsföreläggande och handräckning.

### 6.3 Dagsläge, omvärld och framtid

Det förvaltningsstrukturella nuläget kan beskrivas sålunda:

- Behovet av att minska sektoriseringen i statsförvaltningen påtalades i regeringens förvaltningspolitiska skrivelse 1985. Detta, tillsammans med tidigare vidtagna åtgärder, har resulterat i ett skifte i organiseringsprincip - från sektoriell till tvärsektoriell - vid länsstyrelsen för uppgiften att utveckla länet. Förändringen fick dock inte fullt ut avsett genomslag, bl.a. beroende på att flera sektormyndigheter införde större regioner. Den försöksverksamhet, som föreslås i propositionen om den regionala samhällsutvecklingen, visar också på en möjlig utveckling med behov av samverkan mellan länsstyrelsen och ett regionalt självstyrelseorgan.
- Inom regeringskansliet har man<sup>109</sup> nyligen konstaterat, att den där långt drivna sektoriseringen behöver ersättas med helhetssyn och tvärsektoriellt tänkande. Detta bl.a. då de traditionella gränserna mellan olika politikområden alltmer suddas ut. Den utveckling man ser, är att med bibehållen sektoriell organisationsstruktur, stärka Statsrådsberedningens roll som sammanhållande kraft. Även inom departement kan det finnas behov av ett mer "intra-sektoriellt" tvärrarbetsätt. Riksdagens revisorer efterlyser t.ex. i rapporten Mål- och resultatstyrning - exempel från kommunikationsdepartementets område<sup>110</sup>, en för samtliga trafikverk samlad resultatredovisning av hur de trafikpolitiska målen uppfyllts. Justitiedepartementet har också inlett ett motsvarande arbete, SAMRED, i syfte att utveckla en för hela rättsväsendet samlad resultatredovisning.
- Behovet av avsektorisering ur ett individperspektiv har inte adresserats i den statliga förvaltningspolitiken men väl sakpolitiskt i en-

<sup>109</sup> Arbetsgruppen för frågan om Regeringskansliets framtida organisation (1996-05-13)

<sup>110</sup> Riksdagens revisorer Rapport 1996/97:3

skilda frågor. Inom arbetsmarknadspolitiken har beslut tagits om att i försöksverksamhet bilda "hybridorganisationer" mellan länsarbetsnämnd/arbetsförmedling och kommun. Även sjuk- och arbets-skadekommittén föreslår samverkan baserad på avtal mellan försäkringskassa, arbetsförmedling, kommun m.fl. för enskilda fall av arbetslivsinriktad rehabilitering. Primärkommunerna däremot har visat stort intresse för integrerade medborgarkontor. Med sådana menas "virtuella" serviceorganisationer, som av såväl statliga som kommunala myndigheter, ges bemyndigande att förmedla viss medborgarservice - information, vägledning samt handläggning av ärenden som inte innehåller skälighetsbedömningar och där beslutet inte går den sökande emot.

- Fallstudien inom rättsväsendet visar att det, i den operativa verksamheten, finns behov av samverkan över befintliga myndighetsgränser. Detta avser inte enbart myndigheterna inom rättsväsendet utan även t.ex. skattemyndigheterna, tullen m.fl. Kraven på flexibilitet är stora då brottsligheten tar sig ständigt nya uttryck (ekobrott, databrott etc.).

Ett behov av helhetssyn och avsektorisering är således fortfarande för handen. (Samtidigt finns naturligtvis även fortsättningsvis ett behov även av djup ämneskompetens.) Behovet av avsektorisering uppträder på flera nivåer och i många dimensioner. Det finns inte heller en helhetssyn. Bilden av helheten förändras med perspektivet, på samma sätt som nya mönster uppträder vid minsta lägesförskjutning av ett kalejdoskop. Lösningarna ligger därmed sannolikt inte främst i förändringar av grundläggande organisationsstrukturer. Två företeelser utmärker dagens "omvärldsbild":

- Den ena är den ökande internationaliseringen med Sverige som en del av en europeisk överstatlig gemenskap med sina "fyra friheter" m. m. men också globalt, inte minst med avseende på ekonomin. Till detta kan läggas Östersjö- och östutvecklingen.
- Den andra är övergången från industrisamhälle till informationssamhälle (eller vilken benämning man föredrar att använda). Vi befinner oss i ett transformationsskede minst lika genomgripande för levnadsförhållanden och näringslivsstruktur, som en gång övergången från bondesamhälle till industrisamhälle. De gamla recepten för samhällsorganisation och -utveckling håller inte längre men vi vet ännu inte vad de skall ersättas med. Informationstekniken ger också möjligheter till ökat oberoende i tid och rum vid informationshante-

rande verksamhet och därmed också nya organisations- och arbetsformer, som vi ännu bara kan ana oss till.

I de scenarier för framtid och omvärld som Statskontoret utarbetat, primärt för sin egen strategiska planering, men även föredragit i Förvaltningspolitiska kommissionen, ges en antydning om utvecklingen av förvaltningsstrukturen under olika förutsättningar.

Scenarierna skiljer sig åt vad gäller grundantaganden bl.a. om EU:s utveckling och om den ekonomiska tillväxten i Sverige. Den offentliga sektorn och de förvaltningsstrukturer, som vi resonerat oss fram till rymmer väsentligt olika inslag, t.ex. endera:

- överstatliga myndigheter i större utsträckning (inom ramen för en stark utveckling av EU),
- längre driven funktionell uppdelning av förvaltningen (vid global konkurrens snarare än EU-dominans),
- organisering underifrån och en uttunning av staten (vid svag ekonomisk utveckling i Sverige).

Beroende på omvärlden kan förvaltningen alltså utvecklas i mycket olika riktningar.

#### 6.4 Ett alternativt strukturresonemang - Exemplet rättsväsendet

Rättsväsendet består av en komplex struktur som omfattar såväl dömande - domstolarna - som (med statsvetenskaplig terminologi) verkställande funktioner - främst polis, åklagare och kriminalvård. Den i grunden sektoriellt organiserade verkställande funktionen har, t.ex. vad gäller polisens koppling till länsstyrelsen, vissa inslag av regional tvärsektoriell organisering. Även domstolsorganisationen har i och med specialdomstolarna ett inslag av sektororienterad struktur. Området rättsväsendet uppvisar således, i olika kombinationer, de olika grundläggande principerna för offentlig organisering.

Mellan polisen, åklagaren, domstolen och kriminalvården är uppdelningen av ansvar och befogenheter tydligt reglerad p.g.a. de högt ställda kraven på rättssäkerhet. Sett till logiken i

”produktionsprocesserna” råder dock starka samband mellan de olika verksamheterna, de utgör ”länkar” i en sekventiell (om än med flera anledningar till återkoppling) sammanhängande kedja.

Rättsväsendets organisation har varit föremål för ett omfattande och ständigt återkommande utredande, med undantag för IT-frågorna dock företrädesvis avseende respektive myndig-

het/"myndighetsgrupp" för sig. Drivkrafterna har varit dels kravet på besparingar, dels behovet av samverkan. Det kan ifrågasättas om de hittillsvarande principerna för förvaltningsorganisering är tillräckliga för att finna ändamålsenliga lösningar för framtiden. Snarare pekar de senaste årens utveckling på ett allt större behov av att finna helt nya lösningar, där sättet att utföra verksamheten baseras på dess stabila "värdeskapande" processer och formerna för samverkan utformas efter uppgifternas art. Det kan då vara fråga om att göra det möjligt att snabbt skapa såväl mer permanenta konstruktioner, som mer tillfälliga konstellationer ("ad hocratier") för specifika ändamål.

Vid en genomgång av de senaste årens utveckling förefaller allt större uppmärksamhet riktas mot lösningar som uttalat främjar flexibilitet, anpassningsförmåga och samverkan. Detta kan exemplifieras med de aktuella frågorna om inrättandet av den nya ekobrottsmyndigheten och den pågående utvärderingen av bl.a. brottsofferstödet. Exempelen kan göras fler men redan av de här nämnda, framgår att lösningarna kan ta sin utgångspunkt i antingen brottstyp (som för ekobrottsmyndigheten), eller i behov av att brett se effekterna av olika åtgärder inom ett specifikt verksamhetsområde med flera aktörer (som för brottsofferstödet). Gemensamt är dock dels att uppgifterna och frågeställningarna sträcker sig långt utöver gränserna för den rådande verksamhets- och myndighetsindelningen, dels att det finns behov av att utveckla olika lösningar för olika ändamål.

För att närmare pröva förutsättningarna för en mer gränsöverskridande arbetssätt inom rättsväsendet har Statskontoret närmare studerat hur användningen av modern informationsteknik kan underlätta en utvecklingen som svarar upp mot kraven på anpassning, flexibilitet och samverkan tvärs över nuvarande verksamhetsindelning och organisationsstruktur. Tankegångarna har dokumenterats i form av en IT-baserad illustration (snarast ett förstadium till en prototyp till en teknisk systemlösning) av hur verksamheten kan förnyas och effektiviseras, utan att detta nödvändigtvis medför djupgående förändringar av myndighetsstruktur, system- eller verksamhetsindelning. Illustrationen är skapad kring vad som uppfattas som det mest stabila i rättsväsendets verksamhet, nämligen de grundläggande processer som sammantaget utgör brottmålsförarbetet (Brottsanmälan, Förundersökning, Åtalsprövning, Domstolsprövning samt Verkställighet av påföljd), snarare än befintlig myndighetsindelning. Den idémässiga bakgrunden utgörs också av föreställningen om att varje överlämnande av initiativ och information

mellan två myndigheter i dessa processer medför effektivitets- och möjligtvis även rättssäkerhetsförluster i olika avseenden. Tekniskt bygger tanken bakom illustrationen på tillskapandet av ett s.k. Intranet för myndigheterna inom rättsväsendet. Detta Intranet utgör dels ett gemensamt skal för samtliga system och databaser, som nu stödjer enskilda "rättsmyndigheter", dels en transportled för elektronisk förmedling och automatisk registrering och avisering av de meddelanden och den information som i dag sänds "på papper" mellan polis och åklagare; mellan åklagare och domstol; mellan domstol och kriminalvårdsmyndighet osv. Effekterna med avseende på organisationsstrukturen inom rättsväsendet kan beskrivas sålunda: Med tillgången till en lösning byggd på illustrationens tankegångar, kan erforderlig informationssamverkan, t.ex. vid framväxten av nya brottstyper (ekobrott, databrott etc.) etablerats utan att man tillskapar nya organisationer. Illustrationen pekar också på möjligheterna att utveckla styrinstrumenten - ett behov som i olika sammanhang har påpekats sedan mitten av 1970-talet. Genom möjligheterna till en sammanhängande dokumentation från brottsanmälan till avslutad verkställighet, kan verksamhet och resursanvändning följas genom hela rättskedjan, något som är målet för Justitiedepartementets arbete med att utveckla en samlad resultatredovisning för rättsväsendet (SAMRED).

### 6.5 Frågor för framtiden - möjliga slutsatser för förvaltningspolitiken

**- På vilken nivå skall staten främst satsa på tvärsektoriellt arbete och integrera olika politikområden? - Hur skall förvaltningsstrukturen förändras för att möta en eventuell utveckling av regionalt självstyre?**

Hittills har den *regionala nivån* stått i centrum för strävandena mot integration och tvärsektoriellt arbete. Det har då gällt frågor om *samhällsutvecklingen*.

Enligt vår uppfattning bör också behovet av integration, "avsektorisering" och helhetssyn ses ur *individperspektivet* (medborgarens eller den juridiska personens). Att - med hjälp av informationsteknik och "virtuella" organisatoriska konstruktioner av typ "one-stop-shops" - upprätta ett "helkundsförhållande" mellan det offentliga och den enskilde, kan medföra avsevärda vinster för båda parter. Om en och samma institution har befogenhet att välja och kombinera åtgärder från olika sektorer/politikområden utifrån individens hela situation, minskar risken för offentligt resursslöseri genom "halvmessyrer". Den enskilde slipper frustrerande och tids-

ödande slussning från den ena instansen till den andra. Sådana lösningar kan också bidra till att man förhindra att individer med god systemkunskap lyckas "utkvittera dubbla gage" genom att kryssa mellan institutioner och regelverk.

Med individen i centrum befinner man sig väsentligen på *lokal* nivå. Inom regeringskansliet dvs. på den *mest centrala nivån*, har man konstaterat behov av att anlägga mer av helhetssyn och tvärsektorie-llt tänkande. Detta utvecklas i en rapport som vi refererat i avsnitt 1.2.1.

Beträffande *den centrala myndighetsnivån* slutligen, ger inte vår empiri i form av arbetsmarknads- respektive miljöpolitiken, tillräckligt underlag för några mer långtgående slutsatser. En reflektion är emellertid att då nu den regionala nivån är tvärsektorie-llt organiserad och om regeringskansliet orienterar mot en högre grad av helhetssyn och tvärsektorie-llt tänkande, kan det vara rimligt att även fortsättningsvis se den centrala myndighetsnivån som företrädaren för sektoriellt tänkande och specialiserad ämnesområdeskompetens. Vad gäller centralmyndighetens roll i "myndighetskoncerner" finns också anledning att referera till Riksrevisionsverkets nyligen publicerade revisionsrapport "Effektiv ledning - Förutsättningar för styrning och uppföljning inom socialförsäkrings- och arbetsmarknadsområdet"<sup>111</sup>. I denna konstaterar man att Arbetsmarknadsverkets sammanhållna organisationsform med AMS i en tydlig koncernledningsroll, ger bättre förutsättningar för en effektiv intern styrning, än socialförsäkringsadministrationens mer splittrade med en oklar ledningsroll för RFV. I sammanhanget bör dock framhållas att Arbetsmarknadsverket respektive socialförsäkringsadministrationen utgör något av två extremer. En mellanform uppvisar RSV-koncernen. Såväl skatteadministrationen som exekutionsväsendet intar en i förhållande till chefsmyndigheten RSV mer fristående ställning bl.a. genom att RSV inte utgör tillsynsmyndighet för dessa och inte heller har befogenhet att omfördela resurser mellan de två koncerndelarna. När det gäller exekutionsväsendet understryks självständigheten ytterligare genom de formella kompetenskraven. Polisväsendet är ett annat exempel, där även andra aspekter än effektiviteten i den interna ledningen och styrningen, har spelat in vid organiseringen. För att säkerställa att polismakten är integrerad i samhället och inte riskerar att utvecklas till "en stat i staten", balanseras Rikspolisstyrelsens ställning som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet för polisväsendet, av att länsstyrelsen utgör länet

---

<sup>111</sup> RRV 1996:60

högsta polisorgan med ansvar för och tillsyn över polisverksamheten i länet. I detta ansvar ligger bl.a. att besluta om länets indelning i polisdistrikt och fördela resurser mellan dessa. I extraordinära situationer kan också landshövdingen ta över ledningen av polispersonalen och den operativa verksamheten.

Arbetsmarknadsverket kan å andra sidan beskrivas som utsatt för ett "korstryck" mellan förvaltningspolitiken och de mera sakpolitiska övervägandena. Den förvaltningspolitiska inriktningen, att samla statlig verksamhet av betydelse för utvecklingen i länet i den samordnade länsstyrelsen, pekar mot en inordning även av länsarbetsnämnden. (I propositionen om den regionala samhällsutvecklingen föreslås också sådan försöksverksamhet i ett län.) Sakpolitiskt gör man samtidigt bedömningen att kommunens möjligheter att bidra till lösningar för enskilda arbetslösa, måste tillvaratas. Frågan är om det på några års sikt överhuvudtaget kommer att finnas ett arbetsmarknadsverk med regionala och lokala enheter. Om inte skulle AMS då snarast få en roll som regeringens stabsorgan i arbetsmarknadsfrågor.

*Den regionala nivån* är på nytt föremål för intresse. Propositionen Den regionala samhällsorganisationen (1996/97:36) aviserar visserligen fortsatt satsning på samordnad länsstyrelse. Men med en mer eller mindre långtgående överflyttning av länsstyrelsernas utvecklingsansvar till organ under regionalt självstyre, förändras dock basen för 1991 års länsstyrelserreform. I mycket har statsförvaltningens organisering på regional nivå anpassats till förändringar i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Om en ny politisk regional nivå ("regionparlament") kommer att utvecklas, motiverar det därför att staten omprövar sättet att organisera sig på mellannivå - och som en följd därav kanske även på andra förvaltningsnivåer.

Måhända är frågan något tidigt väckt men enligt vår uppfattning finns anledning att överväga alternativ på ganska stor bredd beträffande det statliga uppträdet på mellannivå.

Ett alternativ skulle kunna vara att statens närvaro reducerades vad gäller länsstyrelsen till att avse allmänna förvaltningsuppgifter, t.ex. tillståndsgivning, samt tillsyn och kontroll, t.ex. inom miljöområdet och den fysiska planeringen. Erforderlig samordning av politikområden skulle då äga rum på riksnivå i samspel mellan regeringen/regeringskansliet och centrala myndigheter som anpassas för ändamålet.

I ett mer långtgående alternativ, skulle staten i något eller några ytterlighetsfall bryta ut tillsynen ur länsstyrelserna och organisera



den sektorvis (som nu t.ex. i skogsvårdsorganisationen, på hälso- och sjukvårdsområdet och på skolans område).

I det mest långtgående alternativet skulle staten dessutom minska ambitionerna att samordna över huvud taget och överlåta åt det regionala självstyret att hantera de politikområden, som i genomförandet är relaterade till varandra. Staten styr då, analogt med dagens relation stat - primärkommun, med nationella mål och en påse pengar samt genom uppföljning och utvärdering för omfördelning av pengar och revidering av målen. Men staten skulle också kunna påverka mera direkt inom ett politikområde genom särskilda överenskommelser/avtal eller genom att inbjuda till utvecklingsprojekt över huvudmannaskapsgränserna.

Länsstyrelsen skulle, i ett sådant långtgående alternativ, snarast bli ett "statens regionkontor", en plats för samlokalisering av statlig verksamhet utan annan naturlig organisatorisk hemvist.

#### **- Behövs ett ökat inslag av partnerskapsorganisationer, hybridmyndigheter eller andra gränsöverskridande organ?**

Med partnerskapsorganisationer, hybridmyndigheter etc. avser vi konstruktioner, som sträcker sig över huvudmannaskapsgränser (dvs. mellan stat och kommun; kommun och landsting etc.) och som inte skapas enbart för utvecklingssamverkan, utan också (genom avtal eller samordning av beslut i medverkande myndigheter/organisationer) anförtros någon form av genomförandeansvar och beslutskompetens.

I våra fallstudier har vi sett flera exempel på behovet av att samverka i frågeställningar som skär över huvudmannaskapsgränser. Det gäller både i den regionala utvecklingen och i arbetsmarknadspolitiken. Vi har också sett att man med olika konstruktioner försökt tillgodose detta behov.

Ett radikalt sätt kan vara att regeringen inrättar helt nya myndigheter, där närmast berörda, av regeringen utpekade, parter går in och där befintliga myndigheter till del får tjäna som resursbas. Organisationen för utveckling och genomförande av programmen i anslutning till EU:s strukturfonder utgör ett exempel. Uppgiften att besluta om stöd från strukturfonderna tas av målområdesvis inrättade beslutsgrupper i form av myndigheter med egen instruktion. Ledamöterna utses av regeringen och skall representera kommuner, länsstyrelser, landsting och länsarbetsnämnder. Länsstyrelserna svarar för sekretariatsfunktioner.

Ett annat sätt kan vara att man inbjuder intressenter från andra huvudmannasektorer att "köpa in sig" i den statliga verksamheten.

Exempel ger försöksverksamheten med lokal samverkan mot arbetslösheten. Arbetsförmedlingsnämnderna, dvs vid länsarbetsnämnderna befintliga organ för samverkan mellan länsarbetsnämnd, arbetsförmedling, kommun och lokala arbetsmarknadsparter, omvandlas till hybridorganisationer. Dessa ges beslutanderätten i frågor som t.ex. stöd till kompetenshöjande insatser för arbetslösa och till projekt av pilotkaraktär eller andra insatser som inte ryms inom ramen för ordinarie regelverk. Verksamheten samfinansieras av staten/länsarbetsnämnden och kommunen, enligt avtal som upprättas mellan dessa. Kommunens bidrag måste dock uppgå till minst 25 procent.

En skiss i samma riktning presenteras av Sjuk- och arbetsskadekommittén, som föreslår att försäkringskassa, arbetsförmedling och kommun skall teckna lokala avtal om att lägga samman sina resurser vid "tunga" rehabiliteringsfall.

Ett ytterligare, mer långtgående alternativ, utgör tanken på integrerade medborgarkontor, som skall kunna ge medborgarservice, även i form av viss myndighetsutövning gentemot enskild, inom såväl det statliga som kommunala huvudmannaskapsområdet. Verksamheten vid medborgarkontoret är - enligt förslag från den s.k. MBK-utredningen - tänkt att regleras såväl i form av samtjänstavtal mellan ansvariga myndigheter/kommunala organ, som uppdragsavtal mellan verksamhetsansvarig myndighet och enskilda tjänstemän vid medborgarkontoret (som bemyndigar tjänstemannen att fatta myndighetsbeslut)<sup>112</sup>.

Det generella regelverket för myndigheter är emellertid inte anpassat för denna typ av gränsöverskridande organisationer. Här krävs en utveckling av både styrformerna och övriga "institutioner" på det förvaltningspolitiska området. Beträffande t.ex. medborgarkontoret finns stötestenar i kombinationen av regeringsformens bestämmelser att myndighetsutövning inte utan lagstöd kan överlåtas till enskild och vissa bestämmelser i kommunallagen. En kommun får inte handha uppgifter som ankommer på annan än kommunen och kommunal beslutanderätt får inte delegeras till någon som inte är anställd av kommunen.

**– Hur skall staten utnyttja den ökade frihet att organisera förvaltningen, som ny informations- och kommunikationsteknik innebär?**

---

<sup>112</sup> Den tänkta konstruktionen för och verksamheten vid ett integrerat medborgarkontor beskrivs i Svenska Kommunförbundets skrift INFÖR INTEGRERADE MEDBORGARKONTOR (1996)

Att organisera handlar bl.a. om att fördela ansvar, befogenheter och arbetsuppgifter. Den som ges ansvaret för en viss uppgift måste ha tillgång till den information som krävs för att utföra denna. När information nu med teknikens hjälp, kan göras tillgänglig mer oberoende av tid och rum, upphävs ett antal av de traditionella utgångspunkterna för hur man kan och inte kan organisera. De stora framtida vinsterna ligger därmed i att se och utnyttja de nya möjligheterna att arbeta över hittillsvarande myndighets- och verksamhetsgränser - snarare än att effektivisera verksamheten inom enskild myndighet.

Som ett exempel på en möjlig ny samarbetsform kan nämnas de "elektroniska" nätverk som är under framväxt. Skoldatanätet är redan etablerat, Kulturnät Sverige och Svenska Miljödatanätet är under uppbyggnad. I dessa nätverk ordnas och lagras information av gemensamt intresse. Näten knyter samman institutioner och olika grupper eller enskilda intresserade inom ett område. Då varje intressent bidrar med sin information och sina resurser och i gengäld får tillgång till vad andra erbjuder, kan deltagandet karakteriseras som en vinna/vinna-situation och uppbyggnaden av sådana nätverk är därför förvaltningspolitiskt relativt oproblematiske.

Men då myndigheter i varierande utsträckning är endera producenter eller användare av det som framöver rimligen bör betraktas som gemensam information behövs bl.a. en finansieringspolicy. Även gränsen för det offentliga åtagandet och prissättningen på den externa informationsmarknaden är frågor som anmäler sig i sammanhanget.

I föregående avsnitt (6.4 Ett alternativt strukturresonemang - Exemplet rättsväsendet) beskrivs en idé om hur informationstekniken kan underlätta samverkan över myndighetsgränserna i de operativa verksamhetsprocesserna. Statskontoret har också tagit fram en motsvarande "illustration" vad gäller handläggningen av ansökningar om arealstöd till lantbrukare.

Ett intressant utvecklingsprojekt är "Pilotprojekt GIS", i vilket tre länsstyrelser tillsammans med en kommun i respektive län, samarbetar för att - med den elektroniska kartan som bas - utveckla nya former för dialogen mellan länsstyrelse och kommun i samband med den fysiska översiktsplaneringen.

Dessa tre senare exempel handlar inte om att skapa nya samarbetskonstellationer. De handlar om att effektivisera befintliga gränsöverskridande moment (mellan två myndigheter; mellan myndighet och enskild; mellan statlig myndighet och kommun etc.) som är

oundgängliga för att verksamheten överhuvudtaget skall kunna utföras.

I exemplet rättsväsendet antyds, att nya tekniska lösningar kan utgöra ett alternativ till den traditionella omorganisationen, om det är informationssambanden som är problemet. Fallet kan också vara det motsatta. Med en förändrad informationstillgång blir det möjligt att fördela ansvar, befogenheter och arbetsuppgifter annorlunda mellan två (eller flera) organisationer.

Kostnaderna för processen i sin helhet kan bli avsevärt lägre men vinsterna kan vara ojämnt fördelade mellan berörda aktörer. Om man tillskriver myndigheter och andra organisationer den mänskliga egenskapen att uppfatta det som en förlust att bli av med ansvar, befogenhet och verksamhet, kan det - i stället för vinna/vinnasituationer - vara befogat att tala om "den enes bröd - den andres död". Extra komplicerat blir det om vinnare respektive förlorare befinner sig på ömse sidor om en huvudmannaskapsgräns.

Ansvar för IT-användningen är i dag i huvudsak delegerat till enskild myndighet. Därmed är incitamenten för att utveckla denna typ av gränsöverskridande tillämpningar inte tillräckligt starka. Erfarenheterna från t.ex. rättsväsendet visar att det krävs styrning och tydliga målsättningar för gränsöverskridande tänkande i IT-frågorna. Den tidigare Samarbetsorganisationen för rättsväsendets informationssystem (SARI) har därför nu ersatts av Rådet för myndighetssamverkan kring samordningen av rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet).

#### **– Skall utvecklingen av EU-arbetet styra organiseringen i större utsträckning?**

Med hänsyn till att frågan om EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning nyligen givits en ingående och omfattande belysning i det regeringsuppdrag som Statskontoret avrapporterade tidigare i år<sup>113</sup>, har inte EU-frågan intagit en alltför framträdande roll i våra fallstudier.

Vi väljer i stället främst att utnyttja Statskontorets studie och här lyfta fram en del slutsatser med speciell relevans för förvaltningsstrukturen:

Medlemskapet behöver inte medföra några grundläggande förändringar i den svenska förvaltningsmodellen med kollektivt beslutsfattande i regeringen och fristående förvaltningsmyndigheter. Modellen uppfattas i stället som en fördel när det gäller att finna en

---

<sup>113</sup> Statskontoret 1996:7

naturlig fördelning mellan de politiska, policybetonade och de mera saktekniska frågorna.

Den nuvarande indelningen av sakområden mellan olika departement och de myndigheter som sorterar under dem, stämmer ibland dåligt överens med de strukturer som finns inom EU. Vissa förslag har ingen naturlig beredningsinstans i Sverige eftersom de berör flera departement och/eller myndigheter. Exempel på en sådan bristande överensstämmelse mellan vår förvaltningsstruktur och EU:s sätt att utforma den gemensamma politiken, har vi också funnit inom miljöområdet. Genomförandet av Sevesodirektivet angående stora kemikalieolyckor ledde till ett omfattande arbete över myndighets- och departementsgränser. EU:s "Spacial planning" är ytterligare ett politikområde som kan motivera anpassningar i vår förvaltning.

EU-arbetet medför också behov av helt nya samverkansorgan. Exempel vi funnit är det s.k. EU-programkontoret (Delegationen för genomförande av vissa EU-program inom utbildning och kompetensutveckling m.m.) och de s.k. beslutsgrupperna för genomförande av program som delfinansieras av vissa av EU:s strukturfonder. Inom regeringskansliet har också inrättats en särskild samordningsfunktion (EU-sekretariatet).

Statskontorsstudien sätter också fingret på att Sverige är ett litet land med begränsad central statsadministration, där man måste kunna utnyttja de bästa krafterna och kompetenserna i EU-arbetet. Det finns därför, anser man, anledning att stärka statens arbetsgivarroll och åstadkomma ett mer övergripande synsätt när det gäller att ta tillvara kunskaperna hos tjänstemännen inom departement och myndigheter.

#### **– Hur skall makten över organiseringen vara fördelad inom staten?**

Vid jämförelse mellan våra fyra studerade områden finner vi att organiseringsinstrumentet utnyttjats på olika sätt av olika aktörer. Reformen samordnad länsförvaltning uppfattar vi som det stora exemplet på hur förvaltningspolitiken utövat direkt påverkan på statsförvaltningens organisationsstruktur.

Renodling såväl av verksamhetsform som till kärnverksamhet uttalades som ett förvaltningspolitiskt mål vid början av 90-talet. Arbetsmarknadsverket uppvisar ett antal exempel på denna typ av strukturförändringar; renodling av verksamhetsform t.ex. genom avskiljningen och slutligen bolagiseringen av AMU-gruppen och till kärnverksamhet t.ex. genom överföringen av flyktingmottagning och

utbildning av vapenfria till andra myndigheter. Dessa förändringar genomfördes dock innan renodling blev en ingrediens i den allmänna förvaltningspolitiken.

På samma sätt genomförde Arbetsmarknadsverket interna strukturella förändringar, bl.a. avskaffandet av arbetsförmedlingsdistrikten och delegeringen av ansvar och befogenheter från central till regional och lokal nivå. Även i detta avseende utgjorde man en "föregångare" till de förvaltningspolitiska besluten om ökad organiseringsfrihet för myndigheterna.

I övrigt är strukturreformerna relativt få, medan kanske främst miljöområdet utmärks av att nya styrmedel ställts till befintliga myndigheters förfogande.

Förvaltningspolitiskt innebar det s.k. verksledningsbeslutet 1987 liksom införandet av den resultatorienterade styrningen en decentralisering av organiseringsmakten.

Riksdagens beslut krävs nu endast i frågor som förändrar de yttre verksamhetsmässiga gränserna för en myndighet, dvs. frågor om *huvudmannaskap*, *verksamhetsform* (om verksamheten skall bedrivas i form av myndighet, affärsverk, bolag eller stiftelse), *finansieringsform* (skatter eller avgifter) samt övergripande frågor om *uppgiftsfördelningen mellan myndigheter* (t.ex. beslut att tillskapa, avveckla eller slå samman myndigheter).

Huvudregeln är att organiseringsbeslut därutöver, dvs. sådana som avser en myndighets inre organisation, ankommer på myndigheten själv. Verksförordningens 17 § lyder "Myndigheten bestämmer sin organisation". Bland de beslut som myndigheten själv har rätt att råda över är således organiseringsprincipen (funktionell, ämnesorienterad etc.), antal hierarkiska nivåer respektive horisontella enheter samt ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan dessa men också frågor som regional indelning samt numerär och geografisk lokalisering av lokala enheter.

Beroende på specifika förhållanden, finns undantag från denna grundregel. Om de regionala eller lokala myndigheterna är autonoma eller om instruktion eller annan lagreglering föreskriver viss organisation kräver en förändring av t.ex. den regionala indelningen författningsändring och därmed riksdagsbeslut.

När regeringen väljer att i instruktionen reglera myndighetens inre organisation i något avseende (t.ex. den regionala indelningen), är vårt intryck att detta uppfattas som en fråga för sakpolitiken/respektive departement och inte för förvaltningspolitiken.

De förvaltningspolitiska besluten mot slutet av 80-talet att delegera ansvaret för den inre organisationen (liksom IT-användningen samt i

flera avseenden även personalpolitiken) till respektive myndighet, bör ses mot bakgrunden att man då bedömde statsförvaltningen inom den offentliga sektorn som färdigutbyggd. Man befann sig i en "konsolideringsfas" vilket gjorde det möjligt och lämpligt att justera styrformen; att ställa större krav på mål- och resultatuppfyllelse, men lämna mer av medelsbesluten (med avseende på organisation, teknik och personal) till respektive myndighet. En sådan delegering förutsätter dock - givet att man betraktar hela statsförvaltningen som en sammanhållen helhet, en "koncern" - relativt stabila omvärldsförhållanden och därmed ett litet behov av att förändra organisations- och andra strukturer inom förvaltningen.

Det är nu möjligt att se effekterna av den delegerade beslutsrätten i organiseringsfrågorna. Det finns tecken som tyder på behov av att delvis ompröva detta beslut. De många olika regionerna är ett av dem. Det saknas mer systematiska studier av hur stora problem de "skilda geografierna" innebär i realiteten men i sammanhanget kan nämnas att Riksrevisionsverket i en nyligen avlämnad studie om brottmålsprocessen<sup>114</sup> har pekat på att enskild myndighet i sina indelningsbeslut, tar för lite hänsyn till effekterna för andra myndigheter. Vidare kvarstår ett behov av att fortsätta avsektoriseringen - något som knappast kan åtgärdas inom ramen för befintliga sektororienterade strukturer.

Viktigare ändå är kanske att dagens omvärldsbild utmärks snarare av förändring än stabilitet. Vilka nya former för att organisera verksamhet och arbete som kommer att växa fram i och med den förändrade informations- och kommunikationstekniken är ännu en öppen fråga, men redan nu står klart att möjligheterna med avseende på "gränsövergångarna" (mellan myndigheter och mellan förvaltningen och omvärlden) är mer intressanta än en fortsatt rationalisering och effektivisering inom befintliga myndighetsgränser.

Även det fortsatta EU-medlemskapet kan ställa krav på sådana anpassningar av nuvarande förvaltningsstruktur, som inte kan hanteras vid ett decentraliserat beslutsfattande.

Detta sammantaget talar för att det kan finnas anledning att - åtminstone under en period till dess att ett nytt stabilt läge eventuellt uppkommer - åter utöva en del av organiseringsmakten (liksom även "IT-makten" och personalpolitiken) på statsmaktsnivå.

**- Vad bör förvaltningspolitiken närmare uttala om organisationen?**

---

<sup>114</sup> RRV "Rättskedjan", rapport 1996:63

Enligt våra studier är det ingalunda bara den inre effektiviteten som påverkas av organiseringen, utan nog så ofta själva effekterna i politiken. Exempelvis har det förhållandet, att miljöfrågorna på regional nivå legat på länsstyrelsen med dess breda kompetens, i hög grad underlättat utvecklingen från tillsyn av de stora punktvisa utsläppen, till miljöanpassningen av samhället som helhet. Organiseringen är således ett viktigt styrmedel även för sakpolitiken. En fråga är därmed - om man återför delar av organiseringsmakten till statsmaktsnivå - om politikområdena där bör vara i huvudsak fria att organisera sig eller om en gemensam statlig strategi bör utvecklas.

Med förvaltningspolitik menar vi generella riktlinjer, mål- och åtgärder riktade mot förvaltningens organisation och arbetssätt. Som "förvaltningspolitiska" menar vi också att man bör beteckna reformer, som spänner över flera politikområden och innebär väsentliga förändringar i den grundläggande förvaltningsstrukturen (som samordnad länsförvaltning och nu föreslagen försöksverksamhet med regionala självstyrelseorgan). Däremot har det inte varit en uttalad uppgift för förvaltningspolitiken att "värna statsförvaltningen som en sammanhållen helhet". Tvärt om kan framväxten av förvaltningspolitiken som ett särskilt område under ansvar av en egen funktion i regeringskansliet, till dels ses som svaret på behovet att göra statsförvaltningen något mindre "monolitisk". Generellt verkande administrativa regelverk ersattes av en möjlighet för myndigheternas ledning att situationsanpassa t.ex. intern organisationsstruktur och personalpolitik.

Den senaste decenniets förvaltningspolitik har därmed snarare inneburit en markant försvagning av "koncerntanken". Givet bl.a. de stora förändringarna i omvärldssituationen finns det dock anledning att nu återupprätta tanken på ett helhetsperspektiv på förvaltningen. Frågan är med vilka medel detta låter sig göras.

Förvaltningspolitikens normala arbetssätt är att frågorna bereds av ansvarig enhet inom regeringskansliet (nu Finansdepartementets Förvaltningsavdelning) medan ansvaret för att de förvaltningspolitiska målen uppfylls, riktlinjer följs och nya ställningstaganden får genomslag, ankommer på respektive fackdepartement. Någon kontinuerlig och systematisk "kontroll" av i vilken grad målen uppfylls i olika förslag eller beslut i sakpolitiken förekommer inte. Dock har bl.a. Statskontoret och RRV, från tid till annan fått i uppdrag att följa upp olika förvaltningspolitiska reformer och fr.o.m. 1996 år



har Statskontoret regeringens uppdrag att årligen göra en översiktlig och samlad redovisning av utvecklingen i statsförvaltningen. Att i en förvaltningspolitisk reform, lägga fast en enda bästa struktur för hela förvaltningen, är inte möjligt. Poängen med de olika tankefigurerna i detta sammanhang är att skärpa uppmärksamheten på att de finns ett antal möjliga förvaltningsstrukturer att välja mellan, men också att kombinera. Vid val mellan olika alternativ är en grundläggande fråga vad man mer specifikt vill uppnå. Är det exempelvis ny kunskap och nytt tänkande som krävs för att förvaltningen på ett flexibelt sätt skall kunna delta i ett allt mer internationaliserat förvaltningsarbete? Eller är det informationsflödet, som med modern teknik rymmer så stor potential att förvaltningsstrukturen bör anpassas för att nyttiggöra sig denna? Är det en balansering av maktförhållandena man vill åstadkomma, en uppbyggnad av sektorer? Finns det ett behov av nya samverkansmönster på grund av att vissa politikområden konvergerar?

Strukturförändringar i bemärkelsen att rita om organisationsscheman är inte heller den enda, eller alltid den lämpligaste, vägen att tillgodose behov av att anlägga nya perspektiv och kombinera kompetens och information i nya konstellationer. Vi har pekat på informationsteknikens möjligheter samt framväxten av nya gränsöverskridande arbetsformer - må vara en utveckling ännu i sin linda och som bjuder på många knäckfrågor med avseende på styrning, fastställande av ansvar, resultatuppföljning m.m.

Att förvaltningspolitiskt enbart uttala vilka mål statsförvaltningen, sedd som en helhet, skall utmärkas av och helt överlåta till dess olika delar - de olika politikområdena och enskilda myndigheterna - att utforma organisation och arbetsformer inom sin respektive del på sådant sätt att de bidrar till denna helhet, är å andra sidan inte tillräckligt. Det är inte realistisk att begära att varje enskild del skall kunna hålla detaljerad kunskap om helheten. Att långt delegera ansvaret för avvägningar mellan kostnadssänkningar i den egna verksamheten (t.ex. genom nedläggning av lokalkontor) och "koncerngemensamma" mål är knappast heller rimligt.

En möjlig lösning är att man tillämpar resultatstyrningstanken även vad gäller de förvaltningspolitiska frågorna med Finansdepartementets Förvaltningsavdelning som "controller-funktion". Med en sådan konstruktion skulle förvaltningspolitiken uttala ett antal mål och riktlinjer för statsförvaltningen, varav det mest övergripande skulle avse behovet av att i vissa avseenden anlägga ett helhetsperspektiv. Andra skulle kunna avse sektorisering/specialisering kontra tvärsektorisering/integration, samverkan mellan myndigheter och

andra offentliga aktörer, samstämmighet mellan regionala indelningar, geografisk och annan tillgänglighet för "den enskilde" etc. etc. Krav på konsekvensanalyser med avseende på dessa mål skulle sedan ställas gentemot kommittéer och myndigheter. Även de förvaltningspolitiska resultaten skulle belysas i myndigheternas resultatredovisningar.

### *Förslag till riktlinjer*

Förvaltningspolitiken borde vad gäller organiseringen idealt kunna sammanfattas i ett antal riktlinjer. Med utgångspunkt i de behandlade frågeställningarna för framtiden vågar vi oss på att uttala följande:

- Beroende på omvärldsutvecklingen kan utvecklingen på sikt gå i mycket olika banor. Organiseringen på kort och medellång sikt bör därför inte primärt inriktas på att bygga och riva myndigheter utan snarare på de gränsöverskridande processerna och utvecklingen av problemorienterade integrerade arbetsätt.
- Behovet av avsektorisering bör ses även ur "medborgarperspektivet".
- Frågor om organisering och IT måste i än högre grad hanteras i ett och samma sammanhang.
- De nya lösningarna kan inte utredas fram på traditionellt vis. De måste sannolikt - som i fallet med "den regionala samhällsorganisationen" - utvecklas just genom försöksverksamhet.
- Förvaltningspolitiken bör ställa krav på organiseringsfrågornas hantering och inte helt överlåta ansvaret till respektive sakpolitiska område. Det finns anledning att anlägga en högre grad av helhetsperspektiv på statsförvaltningen.
- Den förvaltningspolitiska funktionen, som för närvarande återfinns inom Finansdepartementet, bör verka proaktivt samtidigt som uppföljning och utvärdering av större förändringar säkerställs. Det gäller bl.a. att noga följa hur utvecklingen av gränsöverskridande och integrerade arbetsformer påverkar frågor om styrning, resurstilldelning, uppföljning etc. samt att ta initiativ till utvecklingsprojekt t.ex. regelverk för hybridmyndigheter och andra samverkansformer över huvudmannaskapsgränser.

*Drivkraften bakom förändringar av struktur och styrsystem*

I detta tabellverk har vi (i kronologisk ordning med början i efterkrigstiden) förtecknat de *förändringar av organisationsstruktur och/eller styrsystem*, som vi kunnat iaktta i fallstudierna om arbetsmarknadspolitiken, miljöpolitiken samt länsstyrelserna. För varje inträffad förändring har vi försökt härleda orsaken till förändringar och förnyade ställningstaganden i *sakpolitiken* (kolumn 2) respektive *den generella förvaltningspolitiken* (kolumn 3). I några fall har vi vidare tyckt oss konstatera, att en förändring av organisation och/eller styrsystem ytterst går att härleda, varken till sakpolitiken eller till förvaltningspolitiken, utan till någon händelse i omvärlden (som t.ex. när Svenska Arbetsgivareföreningen beslutade att inte längre nominera några representanter till beslutsfattande verksamhetsstyrelser). Av utrymmesskäl har sådana händelser placerats i den förvaltningspolitiska kolumnen (dvs. kolumn 3). De har dock markerats med kursiv stil.

I vissa fall kan en förändring av organisation och/eller styrsystem entydigt härledas till sakpolitiken, samtidigt som förvaltningspolitiken (antingen i form av de grundläggande kraven eller de vid tidpunkten aktuella ställningstagandena) påverkat utformningen av den nya lösningen. I sådana fall förklaras således förändringen av kolumnerna 2 och 3 tillsammans. För att markera vad vi uppfattat som "ursprungshändelsen" har vi därför genomgående markerat denna med **fetstil**.

Som "förvaltningspolitiska" har vi räknat sådana ställningstaganden och uttalanden, som emanerar från det departement och den enhet (motsv.) inom regeringskansliet, som vid tidpunkten i fråga, hade det ansvaret för de förvaltningspolitiska frågorna. Även vissa, för stora delar av förvaltningen genomgripande strukturförändringar - som den försöksverksamhet som föreslås i propositionen "Den regionala samhällsorganisationen" - betraktas dock som förvaltningspolitiska.

Tabellverket innehåller också en kolumn 4, "Verksamhetens logik och teknik". Detta för att vi menar att denna faktor i hög grad påverkar och förklarar valet av organisatorisk lösning.

Beträffande "Den rättskipande funktionen" innehåller tabellen enbart en kolumn för drivkrafter då det inte är relevant att på samma sätt tala om sakpolitik när det gäller domstolsväsendet.

ARBETSMARKNADSPOLITIKEN

Tidpunkt	1. Förvaltningsförändring (struktur eller styrsystem)	2. Sakpolitiskt ställningstagande/förändring	3. Förvaltningspolitikens krav (/Omvärldsförändringar)	4. Verksamhetens logik och teknik
Kring 1940	Nationell arbetsförmedling - förståliggande av tidigare kommunal verksamhet.	Säkra tillgång av arbetskraft vid viktiga arbetsplatser under beredskapstiden.		Matchningsverksamhet/informationsförmedling mellan arbetsgivare och -sökande. Flyttbidrag för geografisk rörlighet av arbetskrafter.
Efterkrigstiden - 50-talet	Arbetsmarknadsmyndighet med stor självständighet första - och längst gående - exempel på "den svenska modellen". "Särinfressena" (här arbetsmarknadens parter), företrädda i beslutande styrelser. Enighet mellan parterna ersätter statsmaktsstyrning genom regler.	Uppbyggd av flera sociala program varav "välfärdsorienterad" arbetsmarknads politik var ett.  Rhen-Meidner-modellen definierar arbetsmarknads politiken som en del av den ekonomiska politiken med uppgift att skapa bättre fungerande arbetsmarknad, (minska friktion, utjämna konjunktursvängningar).	Höga krav på legitimitet särskilt i verkställigheten i den selektiva arbetsmarknadspolitiken av för den enskilde ingripande karaktär där legala rättigheter inte kunde åberopas. (Dessutom "nyggsäck" från tidigare AK.)  Krav på flexibilitet i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken (situationsanpassning till konjunkturiägen, och olika typer av strukturomvändningar mellan delarbetsmarknader).	Skönsbeslut i frågor av stor betydelse för individen (i.ex. deltagande i arbetsmarknadsutbildning). Beslut i lokala styrelser av arbetsmarknadens parter, dvs. personer som individen kände förtroende för.  Stor uppsättning selektiva (dvs. situations och individanpassade) arbetsmarknadspolitiska medel - efterfråge- och utbudspåverkande. Tjänsteproduktion och ekonomiska subventioner.
70-talet, början av 80-talet	Ujökad verksamhet vid Arbetsmarknadsverket.	Ökat åtagande inom arbetsmarknadspolitiken vad gäller regionalpolitisk utjämning, inte enbart konjunkturbetingat stöd till företag.		Ökad satsning på stöd till företagare administrerat av AMS/AMV.

ARBETSMARKNADSPOLITIKEN

Tidpunkt	1. Förvaltningsförändring (struktur eller styrsystem)	2. Sakpolitiskt ställningstagande/förändring	3. Förvaltningspolitikens krav (Omvärldsförändringar)	4. Verksamhetens logik och teknik
80-talet	<p>Arbetsmarknadens parter kvar i beslutsfattande styrelser och nämnder inom AMS/AMV.</p> <p>Klyvning av arbetsmarknadspolitiken. Närings-/regionalpolitik till SIND/Nutek resp Ist, utvecklingsbolag/Almi.</p> <p>Flyktmottagning till SIV; utbildning, av vapenfråta till nya Vapenfrinämnden; drift av "skyddat arbete" till Samhall och beredningsarbeten till "marknaden"; produktion av arbetsmarknadsutbildning till uppdragsmyndighet, senare bolag (AMU).</p> <p>Arbetsförmedlingsdistriken avskaffas -87. Rak styrning AMS - lan - af. Resurser och befogenhet från central till regional till lokal nivå.</p>		<p>Verksledningskommittén negativ till korporativa inslag i verksamheter. Undantag för bl.a. AMS/AMV av effektivitetsskäl (förankring, hålla konflikter från reg.)</p> <p>AMS "föregångare" till de förvaltningspolitiska ställningstaganden som gjordes först vid början av 90-talet: Effektivisering genom:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- renodling av kärnverksamhet.</li> <li>- renodling av verksamhetsform (myndigheter skall inte syssla med mer "handfast" produktion och drift).</li> <li>- resultatstyrning, delegering.</li> </ul>	<p>Sysselsättningskapande åtgärder hos AMV endast ur individperspektiv. (Stöd till företag i syfte att anställa arbetslösa individer.) Dock fortfarande stor och ökande volym.</p> <p>AMV beställare/uppdragsgivare i st.f. utförare.</p> <p>Renodling av platsförmedlingsfunktionen. Äter viss specialisering på yrke/bransch.</p>

# ARBETSMARKNADSPOLITIKEN

Tidpunkt	1. Förvaltningsförändring (struktur eller styrsystem)	2. Sakpolitiskt ställningstagande/förändring	3. Förvaltningspolitikens krav ((Omvärldsförändringar)	4. Verksamhetens logik och teknik
Början 90-talet	Arbetsmarknadens parter endast i rådgivande roll i delegationer och nämnder vid AMS/AMV. Arbetsförmedlingsmonopolet avskaffas 1993.		Omvärldsförändring: Arbetsgivareföreningen beslutar 1992 avstå från representation i beslutande styrelser. Omvärldsförändring: Ökat tryck mot arbetsförmedlingsmonopolet.	Den offentliga arbetsförmedlingen skall även i fortsättningen vara serviceorgan för både arbetsgivare och arbetslagare samt anslagsfinansierad, heltäckande och avgiftsfri.
Mitten 90-talet	En arbetsförmedlingsnämnd för varje kommun bör inrättas vid lan. Kommunen har avgörande inflytande över sammansättning. Försöksverksamheten i ett 40-tal kommuner om avtal mellan lan och kommun som gör arbetsförmedlingsnämnden till en "hybridmyndighet" med egen beslutskapacitet och delad finansiering. Statlig satsning på vuxenutbildning. Genomförandansvar på kommunen men krav på nära samarbete med af. Integration/ "värsektorisering" mellan olika politikområden på individnivå.	Ett flertal utredningar med bäring på arbetsmarknadspolitiken i vid mening (Arbetsmarknadspolitiska kommittén, ARBOM, dvs. arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsrättskommissionen, Arbetslöshetskommittén, Företagsstödskommittén etc.) Resultatet från flera av dessa "sammansattas" i Sysselsättningspropositionen som skapar politikområdet "sysselsättningspolitik" som kombinerar arbetsmarknads-, närings-, utbildnings-, miljö-, skattepolitik, etc.	Omvärldsförändring: "Arbetslöshetschock". Den öppna arbetslösheten steg från 1,5 till 8 procent mellan 1989 och 1994. Omvärldsförändring: Ökat tryck från kommunerna att "erkännas" som aktör i arbetsmarknadspolitiken.	Arbetsmarknadspolitiska medel (bl.a. ALU) får användas "okonventionellt" av arbetsförmedlingsnämnden .  "Arbets- och kompetenslinjen" Individuella handlingsplaner - kombinerade "utbildnings- och jobbsökarstrategier" utformas som kontrakt med den arbetslöse.
	Förslag från AMS om funktionsorienterad enhet (AMV-tjänster) för hela AMV:s internadministrativa service		Krav på Arbetsmarknadsvirket att minska förvaltningskostnader med ca 10% utan att drabba affarna.	

## MILJÖPOLITIKEN

<p>Tidpunkt</p>	<p>1. Förvaltningsförändring (struktur eller styrsystem)</p>	<p>2. Sakpolitiskt ställningstagandefförändring</p>	<p>3. Förvaltningspolitikens krav (/Omvärldsfrändringar)</p>	<p>4. Verksamhetens logik och teknik</p>
<p>Mitten/ slutet av 60-talet</p>	<p>Ett tydligare samlat ansvar för miljöfrågorna vid Jordbruksdepartementet. Miljövärdsberedningen inrättas (1968) med uppgift att ge råd i miljöfrågor som spänner över flera samhällssektorer.  Centralisering o. specialisering: Naturvärdsverket bildas 1967 av statens vatteninspektion, luftvärdsnämnd och fritidsnämnd samt del av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Ingen egen regional organisation men starka miljöenheter på länsstyrelsen. Länsingenjör. Länsarkitekt. Länsläkare in i lst. Koncessionsnämnden för miljöskydd inrättas 1969.</p>	<p>Mer aktiv miljöpolitik. Nya riktlinjer för naturvärden ang representativa områden samt områden för rekreation och friluftsliv. Ny naturvårdslag (1964). Miljöskyddslagen (1969) första mer samlade miljölagstiftning.  En diskussion förs om miljöfrågornas karaktär och lämpligaste organiseringsprincip. Sektorieftt synsätt kom att dominera.</p>		<p>Prövning- och tillsyn av verksamheter med stora punktsläpp - reglering med inslag av förhandling. Inventeringar och utredningar för inrättande av naturreservat m.m. Satsning på forskning.</p>

## MILJÖPOLITIKEN

Tidpunkt	1. Förvaltningsförändring (struktur eller styrsystem)	2. Sakpolitiskt ställningstagande/förändring	3. Förvaltningspolitikens krav (Omvärldsförändringar)	4. Verksamhetens logik och teknik
Senare hälften 80-talet	<p>Miljödepartementet skapas (1987).            Kemikalieinspektionen organiseras (1986).            Naturvårdsverkets roll utvecklas.            Delvis omfördelning av uppgifter enligt miljöskyddslagen: beträffande tillståndsprövning: koncessionsnämnden - Ist, beträffande tillsyn: Ist - kommun.            Ökade krav på företagens egenkontroll.</p>	<p>Samlade miljöpolitiska ställningstaganden med bl.a. handlingsprogram mot luftföroreningar, havsföroreningar, m m.            Betoning av samhällssektorernas ansvar för miljön.            Lagen om kemiska produkter.</p>	<p>Decentralisering.            Integriering.            Resultatorienterad styrning.</p>	<p>Kunskapsuppbyggnad ang en mångskiftande hotbild med bl.a. många små diffusa utsläpp som sammantaget är betydande.            Miljöstyrning som i högre grad utgår från miljö- och hälsomål (i st f utsläppsmål) och utformas som program för anpassningsåtgärder i miljöpåverkande samhällssektorer.            Miljöövervakning m som följer upp och utvärderar effekterna i miljön.</p>



<p>Första hälften av 90-talet</p>	<p>Naturvårdsverket samlade och pådrivande. Råd och nämnder knyts till verket. Laboratorieverksamheten avskiljs till högskolan. Överenskomelser träffas med sektorsmyndigheter i miljöpåverkande sektorer. Utveck. av miljöfunktionerna i sektorsmyndigheterna. Mistra (miljöstrategisk forskningsstiftelse) inrättas. De olika regeringarna använder Miljöårsberedningen för olika uppgifter (flytta fram kunskapsfronten, folkbilda, föreslå lösningar på konflikter mellan miljö och andra samhällsintressen).</p>	<p>Internationellt miljösamarbete. Samlade politiska ställningstaganden i strukturen: - miljöpolitiska mål och strategier - medel och instrument - åtgärder inom olika områden. Sektorsansvar för förebyggande och avhjäljande. Kretsloppspolitik med bl.a. producentansvar. Betoning av bl.a. regionalt o lokalt miljöarbete, Agenda 21-arbete, miljöfrågorna i översiktsplanearbetet. Biologisk mångfald. Miljöövervakning. Stråvan samordna miljölagarna.</p>	<p><b>EES- och därefter EU-medlemskap.</b> Allmänna krav på decentralisering, begränsning av det offentliga åtagandet, preferenser för marknads- lösningar. <b>Utnyttjandet av löntagarfondmedel.</b></p>	<p>Internationellt arbete. Tvåsektorierligt arbete på alla nivåer. Miljökonsekvensbeskrivn. En mångfald styrmedel (adm., ekonomiska, informativa), förhandling viktigt inslag. Producentansvar genomförs på olika sätt i olika branscher, för olika varuslag. Marknaden tillkommer som drivkraft, livsstilsfrågorna träder i förgrunden vilket delvis förändrar tillsynsmyndigheternas roll.</p>
-----------------------------------	---	--	---	--

LÄNSSTYRELSENA

<p>Tidpunkt</p>	<p><b>1. Förvaltningsförändring (struktur eller styrsystem)</b>          Länsstyrelsens roll försöks från att handlägga förvaltningsärenden mot att svara för övergripande planering. Beslut i frågor av betydelse för regional utveckling flyttas från vissa länsnämnder till lst. Ny sådan verksamhet läggs på lst. Lst får ansvar för att samordna statlig verksamhet i länet.          Juristerna minskar i antal. Samhällsplanerarna blir fler.          Länsstyrelsen får lekmannastyrelse. Samtliga ledamöter utses fr.o.m. 1977 av landstinget.</p>	<p><b>2. Sakpolitiskt ställningstagande/förändring</b>          Konstaterat behov av att bättre samordna insatser för regional utveckling.          Behov av översiktlig, framtänsyftande samhällsplanering.</p>	<p><b>3. Förvaltningspolitikens krav (Omvärdströändringar)</b>          Regional och lokal förankring. Demokratiskt inflytande.</p>	<p><b>4. Verksamhetens logik och teknik</b>          Samordna statlig regional verksamhet.          Handläggning av förvaltningsärenden.</p>
<p>Mitten/ slutet 80-talet</p>	<p>Samordnad länsstyrelse utvecklas (genomförs 1991 efter försöksverksamhet i Norrbotten).          Huvudtanke: Statlig verksamhet av betydelse för samhällets utveckling läggs under länsstyrelsen. Länsvägnämnd, lantbruksnämnd, (delar av) bostadsnämnd flyttas in.          Lst verkar också för samordning av sådan verksamhet som utförs av andra (även icke statliga) aktörer. Myndighetsutövning/tjänsteproduktion mot enskild hanteras av sektorsorgan.          Skatteförvaltning flyttas ut. Länsarbetsnämnden kvarstår utanför (men utvecklat samråd för beredskapsarbeten av anläggningskaraktär samt arbetsmarknadsutbildn).          Skogsvärdstyrelsen knäckfråga men kvarstår utanför lst.</p>		<p>Långt driven sektorisering påtalas som ett förvaltningspolitiskt problem.          Krav på effektivare förvaltning, överblick vid beslut.          Krav på enhetligt uppträdande gentemot kommuner, näringsliv.          Krav på mer flexibel förvaltning.</p>	<p>Ytterligare renodling av länsstyrelsens roll; ett organ som svarar för regionala utvecklingsfrågor:          - Utvecklade regionala mål och nationella mål.          - Samordna politikområden på regional och lokal nivå.          - Göra avvägningar mellan sektorsintressen.          Förhandling snarare än planering.          Handlägga förvaltningsärenden inom ett antal sakområden.          Balansen mellan värssektorier och sektoriellt arbete är en framgångsfaktor.          (Lokalorganisation finns vid arbetsmarknadsverket och skogsvärdstyrelsen. Skogsvärdstyrelsen arbetar inte främst med regional utveckling. Stor andel tjänstestandardproduktion.)</p>

## LÄNSSTYRELSENA

Tidpunkt	1. Förvaltningsförändring (struktur eller styrsystem)	2. Sakpolitiskt ställningstagande/förändring	3. Förvaltningspolitikens krav ( <i>/Omvärldsförändringar</i> )	4. Verksamhetens logik och teknik
Mitten 90-talet	<p>Beslut om Skånelän, förslag om västsvenskt län -96.</p> <p>Förslag till försöksverksamhet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- I Kalmar, Gotlands och Skåne län förs utvecklingsansvaret till regionförbund av samtliga kommuner och landsting (Gotland endast kommunen). I Skåne senare till Skåne läns landsting.</li> <li>- I Jämtlands län samverkansorgan (kommuner, landsting, företagare, stora organisationer) utan beslutsbefogenhet.</li> <li>- Skogsvårdsstyrelse och länsarbetsnämnd in i länsstyrelsen på Gotland.</li> </ul> <p>Lsts lekmanmastyrrelse avskaffas i försökslänen (ej Jämtland).</p>	<p>Fortsatt intresse för den regionala organiseringen.</p> <p>Förslag ang den regionala samhällsorganisationen i propositionen 1996/97:36.</p> <p>Regionerna får ökad betydelse i politiken för ekonomisk tillväxt och sysselsättning.</p>		<p>Renodling av lsts roll till "regeringens förlängda arm".</p>

## DEN RÄTTSSKIPANDE FUNKTIONEN

Tidpunkt	1. Förändring: Från förvaltningsmyndighet till domstol	2. Drivkraft
1970-talet	<p>Vid 70-talets början: 9 länsdomstolar (knuina till länsstyrelsen) och en kammarrätt. Besvärsvägen till stor del över Ist och centralmyndigheter.</p> <p>Förvaltningsrättsreform 1971:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Länsrätterna tar över uppgifter (bl.a. socialvårds- och körkortsmål) från Ist</li> <li>- Länskatterätter ersätter prövningsnämnder, Mellankommunala skatterätten ersätter Mellankommunala prövningsnämnden.</li> <li>1977: En tredje länsdomstol bildas för fastighetstaxeringsmål.</li> <li>1978: Patent- och regeringsverkets besvärssavdelning bryts ut och får formell ställning som förvaltningsdomstol</li> <li>1979: Regionala försäkringsrätter inrättas, tar från RFV över överprövning av försäkringskassas beslut.</li> <li>1979: Länsdomstolarna frigörs från Ist och läggs samman med länsrätterna.</li> </ul> <p>Kammarrätterna byggs ut för att avlasta Regeringsrätten.</p>	<p>Krav på den rättsskipning funktionens självständighet i förhållande till förvaltningen</p>
Första hälften av 90-talet	<p>Domstolarna svarar i allt högre utsträckning för överprövning av förvaltningsärenden som har övervägande inslag av rättslig prövning.</p> <p>1992: Länsrätt tar över uppgiften att som första instans pröva frågor om psykisk tvångsvård från tidigare utskrivningsnämnder (med psykisk nämnd som överinstans)</p> <p>1995: Länsrätt/kammarrätt tar över AMS uppgift som överinstans i ärenden om arbetslöshetsersättning och medlemskap i arbetslöshetskassa.</p>	<p>Krav på renodling av den dömande verksamheten mot bakgrund av skärpta krav på rättssäkerhet</p>

**DEN RÄTTSKIPANDE FUNKTIONEN**

<b>Tidpunkt</b>	<b>1. Förändring: Från domstol till förvaltningsmyndighet</b>	<b>2. Drivkraft</b>
90-talet	1992: Den summariska processen vid beslut om betalningsföreläggande och handräckning förs från tingsrätt till Kronofogde. Överklagas fr.o.m. 1994 till tingsrätt i.s.t.f. direkt till hovrätt. 1994: Vissa likvidationsärenden från tingsrätt till Patent- och registreringsverket 1994: Lst övertar som första instans alla körkortsärenden, bl.a. ingripanden för återkallelse från länsrätt. Möjligheterna att föra samman inskrivningsväsendet med fastighetsbildning och -registrering utreds.	Renodling av domstolarnas verksamhet till rättskipning
<b>Tidpunkt</b>	<b>1. Förändring: Från specialdomstol till förvaltningsdomstol/allmän domstol</b>	<b>2. Drivkraft</b>
Första hälften av 90-talet	- Försäkringsrättens uppgifter förs över till förvaltningsdomstolarna. Försäkringsrätterna läggs ned 1992, ärendena överförs till länsrätt/kammarrätt. Försäkringsöverdomstolen läggs ned 1995, ärendena överförs till Regeringsrätt. - 1994: Bostadsdomstolen läggs ned. Verksamheten övertas av Svea Hovrätt.  Intresseledamöter bör inte delta i dömmande verksamhet. Verksamheterna vid hyresnämnderna kommer att överföras till tingsrätt.	Renodling. Krav på ett sammanhållet rättsväsende
<b>Tidpunkt</b>	<b>1. Förändring: Regeländringar</b>	<b>2. Drivkraft</b>
Slutet 80-, början 90-tal	1988: Tidsbegränsad lag om rättsprövning införs 1990: Rättsprövningslagen permanentas. 1995: Obligatorisk tvåpartsprocess införs i förvaltningsprocessen (innebar bl.a. att berörd myndighets yrkande prövas av domstol på samma villkor som motpartens).	Anpassning till europeisk rättspraxis bl.a. med anledning av att Sverige anslutit sig till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna
<b>Tidpunkt</b>	<b>1. Förändring: Förändrad instansordning</b>	<b>2. Drivkraft</b>
90-talet	Tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans medan överinstanserna skall utöva kontroll och ta fram prejudikat. 1993: Ökad användning av prövningsstillstånd i ledet tingsrätt - hovrätt. 1994-96: Stora grupper av ärenden flyttas från kammarrätt till länsrätt. Prövningsstillstånd införs i ledet länsrätt - kammarrätt. Generellt prövningsstillstånd föreslås i ledet tingsrätt - hovrätt (Hovrättsprocessutredningen).	EU-rättens inkorporering i svensk lag ger enskild större rätt till domstolsprövning. Kostnadsminskning.
<b>Tidpunkt</b>	<b>1. Förändring: Förändrad instansordning</b>	<b>2. Drivkraft</b>
90-talet	Tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans medan överinstanserna skall utöva kontroll och ta fram prejudikat. 1993: Ökad användning av prövningsstillstånd i ledet tingsrätt - hovrätt. 1994-96: Stora grupper av ärenden flyttas från kammarrätt till länsrätt. Prövningsstillstånd införs i ledet länsrätt - kammarrätt. Generellt prövningsstillstånd föreslås i ledet tingsrätt - hovrätt (Hovrättsprocessutredningen).	Renodling av överinstansernas funktion: kontroll, tillsyn och prejudikatsbildning. Effektivisering, kostnadsminskning







