

Förord

Den svenska förvaltningen präglas sedan 1980-talet av stora förändringar. Finns det något logiskt samband mellan omläggningen av politiken och strukturförändringarna? Har någon verksamhet avvecklats inom den offentliga sektorn? Ett särskilt problem är att det saknas en egentlig motsvarighet till den larmsignal som företagen har i form av röda underskottssiffror.

Barbro Anell, professor i företagsekonomi vid Umeå universitet och ledamot av ESO, har tidigare studerat problemen med avveckling inom det privata näringslivet. I denna rapport analyserar hon hur avvecklingsfrågor hanteras i den statliga sektorn, bl.a. genom att studera NUTEK och Socialstyrelsen.

Resultaten är i stort sett nedslående. Det saknas såväl konkreta och konsekventa planer som intresse för att genom professionella utvärderingar ta reda på vad resultatet blivit och vad det kostat. Det finns dock skillnader mellan de studerade "fallen". Socialstyrelsen har förändrats successivt och ett efter ett har olika verksamhetsområden knoppats av. Decentralisering, avreglering, professionalisering och avveckling av detaljrenden har varit ledord, men den successiva förändringen har tagit över tjugo år.

Förändringen av myndighetsstrukturen inom det industri- och näringspolitiska området har däremot inletts med snabba och stora förändringar. Industriverket, Energiverket och Styrelsen för teknisk utveckling slogs snabbt ihop. Men tio år och nästan lika många omorganisationer senare är vi tillbaka till utgångspunkten. Förändringarna har här inte kommit som något svar på att politiken inom verksamhetsområdet förändrats. Trots skillnaderna kan det vara läge att fundera över hur regering och riksdag kan fatta så genomgripande beslut utan att ha bättre underlag. Socialstyrelsens omdaning har till synes varit mera framgångsrik, men skall en

förändring och avveckling behöva ta tjugo år? Eller är det kanske så att den enda möjligheten att verkligen åstadkomma något är att laga efter läge och låta det ta tid?

Det är min förhoppning att denna rapport skall starta en diskussion kring dessa frågor. Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författaren själv för rapportens innehåll.

Stockholm i september 1999

Anna Hedborg
Ordförande för ESO

Innehåll

1	Sammanfattning och slutsatser	9
2	Projektets bakgrund	15
3	Omvandling och förnyelse	17
3.1	Effektivitetens former	17
3.2	Omvandlingstryckets betydelse	19
3.3	Den förvaltningspolitiska kommissionens uppdrag	20
4	En undersökning av avvecklingsproblematiken inom offentlig sektor	23
4.1	Undersökningens syfte	23
4.2	Avveckling, omstrukturering och besparing	25
4.3	Kontraktions- och avvecklingsprocesser	30
4.4	Problem och hinder i processen	32
4.4.1	En ”avvecklingsentreprenör” saknas	34
4.4.2	Hänsyn till sunk costs väger för tungt	34
4.4.3	Bundenhet till historien låser också	35
4.4.4	Etablerade sätt att tänka och arbeta kan vara svåra att överge	35
4.4.5	Förväntade förluster väcker motstånd	36
4.4.6	Intressenter kan bli försvarare	36
4.4.7	Lagar, regler, normer och avtal kan också utgöra hinder	37

5	Tidigare undersökningar rörande avveckling av statlig verksamhet	39
5.1	Inledning	39
5.2	En klassisk amerikansk studie	40
5.3	Ständig strukturomvandling i staten	43
6	Två fallstudier - en kort sammanfattning	47
6.1	NUTEK	47
	6.1.1 Händelseförloppet i korthet	48
	6.1.2 Verksamhet och organisation	49
	6.1.3 Personal	50
6.2	Socialstyrelsen	50
	6.2.1 Händelseförloppet i korthet	51
	6.2.2 Verksamhet och organisation	53
	6.2.3 Personal	54
7	Slutsatser från fallstudierna	55
7.1	Fallen i ljuset av processmodellen	55
	7.1.1 I frågasättandefasen	55
	7.1.2 Beslutsfasen	58
	7.1.3 Genomförandefasen	59
	7.1.4 Avslutningsfasen	60
	7.1.5 Norm och verklighet	61
7.2	Alternativa tolkningar av förloppen	65
	7.2.1 Symbolisk handling	67
	7.2.2 Ingen kan eller vill ifrågasätta verksamheten	69
	7.2.3 Det statliga åtagandet får inte minska så det märks	71
8	Vad bör göras?	75
8.1	Finns ifrågasättare?	75
8.2	Finns hjälpmedel för ifrågasättande?	78
8.3	Bättre kompetens behövs	81

Bilaga 1 NUTEK	85
1 Inledning	85
2 Från industripolitik till konkurrenskraftspolitik	85
3 Fallet NUTEK	92
3.1 Kronologisk översikt	93
3.2 Verksamhetsmässiga konsekvenser	94
3.3 Ekonomiska konsekvenser	97
3.4 Personalmässiga konsekvenser	99
3.5 Förloppet	100
3.6 Riksdagens revisorers synpunkter på fusionen	107
3.7 Omdömen om omvandlingen	109
Bilaga 2 Socialstyrelsen	111
1 Inledning	111
2 Från fattigvård till förebyggande	112
3 Fallet Socialstyrelsen	116
3.1 Kronologisk översikt	116
3.2 Verksamhetsmässiga konsekvenser	119
3.3 Ekonomiska konsekvenser	120
3.4 Personalmässiga konsekvenser	122
3.5 Förloppet	124
3.6 Riksdagens revisorers synpunkter på omvandlingen	135
Referenser	137
Stumbling into the Future - Two Cases of Strategic Change Processes in Swedish Public Administration - A Summary	143
Förteckning över ESO:s rapporter	149

1 Sammanfattning och slutsatser

Förändring är en förutsättning för förnyelse, såväl i företagen som i förvaltningen. Förändring innebär att ny verksamhet tränger undan gammal verksamhet, men också att gammal verksamhet måste avvecklas för att ge utrymme för utveckling av ny. Omvandlingar inom det privata näringslivet som inneburit krympning av verksamhetens omfattning - downsizing - och avveckling av verksamhet har intresserat många forskare. En normativ litteratur har också vuxit fram på området. När det gäller krympning och avveckling av offentlig verksamhet har forskningsintresset varit betydligt mindre. Den enda omfattande studie som gjorts, avser amerikanska förhållanden och daterar sig till slutet av 1970-talet. Vissa enstaka uppföljningar av förändringar i förvaltningsapparaten under 1980- och 1990-talen har dock publicerats. De ger emellertid en bild på relativt hög aggregationsnivå. De belyser dessutom endast hur strukturer förändrats, inte hur förändringsprocesserna förlöpt.

Två områden där stora politiska omorienteringar skett under de senaste decennierna är näringspolitiken och socialpolitiken. Genom att välja myndigheter som var verksamma inom dessa områden, kunde ett tentativt svar på frågan om hur förvaltningsapparaten och politiken anpassas till varandra antydas. Var det strategin eller strukturen som ändrades först?

Valet föll på NUTEK och Socialstyrelsen, eftersom man där väntade sig finna exempel på avvecklingar och på avvecklingsförlopp. Båda organisationerna hade genomgått stora omvandlingar under 1980- och 1990-talen.

Syftet med studien har för det första varit att belysa ett antal områden, nämligen avvecklingens förlopp, hinder för avveckling, sambandet strategi och struktur samt avvecklingens konsekvenser. För det andra har syftet varit att sätta in dessa fenomen i en ut-

vecklad föreställningsram. Rapporten bygger på interna och externa tryckta källor samt material från intervjuer med nyckelpersoner.

En enkel modell över avveckling som en rationell process användes för att strukturera materialet. Denna modell har utvecklats i samband med omstrukturering av företag. Genom att tillämpa denna modell även på omvandling av statlig verksamhet skulle det bli möjligt att göra en jämförelse med normativa uppfattningar om avveckling av privat verksamhet. Detta visade sig emellertid svårare än väntat. Trots att definitioner på vad som skulle betraktas som besparing respektive omvandling och avveckling av statlig verksamhet utarbetats, visade det sig svårt att urskilja dessa olika moment i omvandlingsförloppen.

De valda fallen belyser två förändringsstrategier, nämligen att bilda en ny myndighet versus att omvandla en existerande myndighet. Fallet NUTEK illustrerar en situation där man både velat utveckla ny verksamhet och göra besparingar genom att slå samman tre etablerade myndigheter. Fallet Socialstyrelsen belyser däremot hur man försökt etablera ny verksamhet och samtidigt göra besparingar vid en redan existerande myndighet.

I fallet NUTEK gjordes processen kort, när det gällde de strukturella förändringarna. På ett år hade de tre myndigheterna Statens industriverk, Statens energiverk och Styrelsen för teknisk utveckling slagits samman till NUTEK. Processen med att avveckla, omvandla och utveckla verksamhet, om den nu kan betraktas som avslutad, visade sig emellertid dra ut på tiden betydligt längre. I slutändan visade sig förändringarna i mångt och mycket ha inneburit en återgång till den gamla verksamhetsuppdelningen. Strategi och struktur har inte följts åt.

I fallet Socialstyrelsen tilläts strukturomvandlingen att pågå under mer än 25 år och avvecklingen, omvandlingen och utvecklingen av verksamheten, i den mån den kan betraktas som avslutad, måste ha tagit lika lång tid. Organisationen trevade sig emellertid fram till en lösning som förefaller mer stabil än NUTEK:s. Strukturen har i detta fall anpassats till strategin. Men det har gått trögt. Fyra generaldirektörer har försökt sig på uppgiften, men endast en lyckats. De övrigas ansträngningar har ”underkänts” av departe-

mentet. Båda organisationerna har minskat sin personal under processens gång. Huruvida detta lett till besparingar är omöjligt att uttala sig om, eftersom det inte gått att göra någon jämförelse med omfattningen av och kvaliteten hos verksamheten före och efter förändringarna.

Tillvägagångssättet visade inte stora likheter med den normativa förändringsmodellen. Någon systematisk analys av organisationernas nuvarande eller anteciperade problem gjordes inte. Inte heller klargjordes från början vari den nya verksamheten skulle bestå, vilka verksamhetsområden som behövde utvecklas och vilka som behövde avvecklas. Bilden av den önskade framtida organisationen, målet att sträva mot, gavs inte tydliga drag. Någon strategi för hur förändringarna skulle genomföras steg för steg formulerades inte heller. Förändringsarbetet fick därför drag av en resa i dimma; man visste inte varifrån man kom, man visste knappt vart man skulle och hur man skulle komma dit och inte heller om man verkligen kommit fram till målet vid resans slut. Att skapa organisatoriska strukturer, utan att ha en uppfattning vad organisationen egentligen skall syssla med, dess "affärsidé" för att använda ett företagsekonomiskt uttryck, förefaller inte särskilt effektivt, speciellt inte om de strukturer som skapas, av någon anledning inte bedöms som lämpliga, utan måste stöpas om gång efter annan i ett slags *trial and error*-process. En sådan tillvaro frestar hårt på personalen och bidrar inte till att öka vare sig den statistiska eller dynamiska effektiviteten i organisationens verksamhet. Man verkar inte ha insett att processens förlopp måste styras och övervakas kontinuerligt.

Avvecklingen och omvandlingen har setts som en process i fyra steg - ifrågasättande av verksamheten, beslut om avveckling av hela eller delar av den, genomförande av beslutet och en konsoliderande avslutningsfas. I de studerade organisationerna följde faserna inte varandra i denna ordning. Cykliska förlopp kunde iakttas. Om inte omvandlingen skedde i den takt eller i den omfattning man önskade från den centrala instansen, inleddes en ny fas av ifrågasättande och förloppet började om från början.

De två fallen skiljer sig åt på en rad punkter, där den mest avgörande torde vara respektive departements beslutsgång. I NUTEK-fallet fattades beslut om och genomfördes den formella organisationsförändringen på mindre än ett år. I fallet Socialstyrelsen drog processen ut på tiden, därför att fattade beslut inte genomfördes som tänkt. I praktiken var dock skillnaderna i processens tidsutdräkt lika slående. NUTEK har sedan starten ombildats flera gånger och den senaste organisationsförändringen, bildandet av Statens energimyndighet kan ses som en återgång till den gamla ordningen. Socialstyrelsen verkar däremot till slut ha funnit en form som inte står inför en omedelbar förändring.

Det är möjligt att det innebär en orättvis jämförelse att ställa omvandling i statlig förvaltning mot en idealiserad modell av omvandling inom privata företag. I det privata näringslivet finns gott om exempel på illa genomförda avvecklingar. Syftet är emellertid att visa var det kan finnas möjligheter att förbättra förändringsarbetet inom förvaltningen genom att ta tillvara erfarenheter som vunnits i andra sammanhang.

Om syftet varit att enbart *beskriva* och tolka processen hade kanske en annan modell varit att föredra. Det är kanske så att statens verksamheter förändras genom ett slags *muddling through* -process, vilket den amerikanske forskaren Charles Lindblom hävdar. (Lindblom 1959). Han hävdar dessutom att detta är det enda möjliga tillvägagångssättet, på grund av den statliga verksamhetens natur.

Vill man tolka förloppet, kan även andra tolkningar än *muddling through* te sig plausibla. Det kan till exempel vara frågan om politikerns önskan att synas handlingskraftiga och moderna och demonstrera detta genom att förändra gamla strukturer. Det kan också vara frågan om att krympa statlig verksamhet så att säga i smyg. Man tilldelar verksamheten mindre resurser så att ledningen tvingas till avveckling eller krympning. Författaren anser emellertid att man inte bör nöja sig med att applicera olika sätt att tolka förloppet, utan framför allt söka öka rationaliteten i omprövningar, omprioriteringar och avvecklingar. Det är således ett normativt perspektiv som anläggs på avvecklings- och omvandlingsprocessen.

För att göra detta behöver en del åtgärder vidtas. För det första bör ifrågasättarfunktionen stärkas. För det andra bör förmågan att analysera och genomföra stora organisationsförändringar, som även innebär avveckling och utveckling, förbättras. För det tredje bör kompetensen att hantera avvecklingsprocesser höjas, då särskilt med avseende på att underlätta omställningarna för berörd personal.

Avvecklingar bör ske mot bakgrund av klarlagda behov av verksamhetsförändringar, avvecklingsprocesser bör styras mer systematiskt och avvecklingens positiva och negativa effekter utvärderas, så att graden av måluppfyllelse och dess ”pris” kan bedömas.

2 Projektets bakgrund

Den offentliga sektorn i Sverige har under flera år stått inför en av de största utmaningarna i modern tid - att minska i stället för att öka i omfattning. Det är en utmaning som den är illa rustad att möta, eftersom expansion har varit regel.

Inom privat verksamhet sker en ständig omvandling, verksamheter startas, struktureras om och avslutas. Nya företag bildas, gamla avvecklas. Lärdomar kan dras från omvandling av privat verksamhet som kan bidra till en bättre förståelse av omvandlingsproblemen inom offentlig verksamhet och därmed till en bättre styrning av processen. Men man kan inte direkt tillämpa tänkesätt och förfaringssätt från privat sektor på offentlig verksamhet. Hänsyn måste tas till att privat och offentligt arbetar utifrån olika förutsättningar och lever under olika villkor. En av de avgörande skillnaderna är att privat verksamhet är marknadskopplad, medan offentlig verksamhet är budgetkopplad, varför signalerna om att verksamheten behöver förändras ter sig helt olika. Marknaden är den yttersta ifrågasättaren av företagets verksamhet, när det gäller statlig verksamhet måste någon instans ikläda sig ansvaret för att ifrågasätta.

Forskningen kring omvandling av verksamhet har främst varit inriktad mot den privata sidan. Den offentliga sektorn har inte tilldragit sig forskarnas uppmärksamhet i samma utsträckning - kanske därför att det varit svårt att avgränsa egentliga avvecklingar från andra fall av omvandling. Det har varit långt enklare att definiera vad som är avveckling ur ett företags synvinkel, nämligen att företaget upphör med viss verksamhet, än vad som är att betrakta som avveckling av offentlig verksamhet, där besparingar, antingen det gällt resursinsatser eller prestationer, och omorganisationer ofta betecknats som avveckling. Det har därför varit svårt att hitta

tydliga exempel på avveckling av offentlig verksamhet. Det är därför angeläget att studera hur omvandling, som innebär hel eller delvis avveckling, sker inom den statliga förvaltningen. En av de viktiga frågorna i sammanhanget gäller hur inriktning, omfattning och strukturell uppbyggnad inom sektorn anpassas till omprioriteringar och ändringar i synen på den politik som skall bedrivas. Är det de politiska intentionerna som formar och omformar verksamheten, eller förändras strukturerna av andra skäl, till exempel till följd av en allmän besparingsiver eller modenycker?

Frågan om förvaltningsapparatus styrbarhet är ingalunda ny, men en studie av lyckade och misslyckade försök till omvandling av dess struktur, kan kanske kasta ett nytt ljus över orsakerna till att det är svårt för politikerna att utöva styrning och ge vinkar om vad som skulle behöva göras.

3 Omvandling och förnyelse

3.1 Effektivitetens former

Den offentliga sektorns storlek har diskuterats under många år. Strävanden att minska dess ökningstakt eller dess totala omfång är inte någon ny företeelse. I en tidigare ESO-rapport hävdas att besparingsutredningar, kommittéer och granskningsnämnder avlöst varandra sedan 1920-talet. (Ds 1988:34, s.10). Försöken har tagit olika former, till exempel programbudgetering, mål- och resultatstyrning eller resultatstyrning enbart, fastställande av utgiftstak, renodling, decentralisering och ökad samverkan över myndighetsgränser samt köp och säljmodeller i olika tappningar. Allmänna sparkampanjer över hela linjen som ”tvåprocentaren” och ”administrationsprogrammet” enligt osthyvelsprincipen eller selektiva sparåtgärder enligt tårtspadeprincipen har dock inte givit några stora besparingar (SOU 1997:9). Antalet anställda i staten har dock minskat, liksom utgifternas tillväxttakt.

Debatten har ofta kretsat kring behovet av effektivisering av den statliga eller kommunala verksamheten. Effektivisering som begrepp diskuteras ofta i allmänna termer. Det kan dock vara klargörande att skilja mellan *inre* och *yttre effektivitet* och mellan *statisk* och *dynamisk effektivitet*.

Inre effektivitet kan närmast översättas med produktivitet, det vill säga prestationer i förhållande till resursinsatser. En effektivisering i denna bemärkelse kan antingen innebära att man producerar, volymmässigt och/eller kvalitetsmässigt, mer än förut med oförändrade resurser eller att man åstadkommer samma produktion

som förut, både kvantitativt och kvalitativt, men med minskade resurser. Om såväl resursinsatser som prestationer ökar eller minskar i samma takt, förändras inte den inre effektiviteten.

Yttre effektivitet har att göra med hur väl organisationen tillgodoser intressenternas krav. Det gäller inte enbart att göra saker rätt, utan att också göra rätt saker. Som regel har uppmärksamheten mest gällt förvaltningens inre effektivitet. Eftersom produktiviteten mäts som kostnaden för att producera offentliga nyttigheter, går det inte att utläsa förändringar i produktiviteten ur räkenskaperna, utan särskilda studier måste göras. ESO har publicerat en serie produktivetsstudier av den offentliga verksamheten (Ds 1994:24 m.fl.).

Försöken att införa mål- och resultatstyrning kan ses som att intresset börjat förskjutas till att mer gälla den yttre effektiviteten. Den diskussion som ibland förs angående förvaltningens styrbarhet kan också tolkas som gällande den yttre effektiviteten, i att verkställa politikernas ambitioner (se t.ex. betänkandet *I Medborgarnas tjänst*, SOU 1997:57).

Statisk effektivitet innebär att organisationen är produktiv, det vill säga väl intrimmad för att utföra sina nuvarande uppgifter, medan den dynamiskt effektiva organisationen kanske inte är lika resurssnål. Man talar i litteraturen om "organisational slack" eller om "x-inefficiency". (Leibenstein 1987). En organisation som präglas av *dynamisk effektivitet* har emellertid kapacitet att förändra sig och anpassa sig till nya betingelser, till skillnad från den statiskt effektiva organisationen. Den statiskt effektiva organisationen klarar sig bra i en stabil miljö, men får problem i en föränderlig miljö. Man citerar ofta i detta sammanhang den välkände ekonomen J. A. Schumpeter, som sagt:

"A system - any system, economic or other - that at every given point of time fully utilizes its possibilities to the best advantage may yet in the long run be inferior to a system that does so at *no* given point of time, because the latter's failure to do so may be a condition for the level or speed of long-run performance." (Schumpeter, 1943, 1966 s. 85).

Den statliga förvaltningen har, liksom den offentliga sektorn i sin helhet, behov av effektivisering i alla dessa avseenden, men, enligt vår uppfattning kanske mest när det gäller den dynamiska effektiviteten. Man måste bättre lära sig att avveckla verksamhet som inte längre skall bedrivas av staten för att utveckla ny verksamhet eller spara pengar. Men man bör också kunna effektivisera den verksamhet som även fortsättningsvis skall bedrivas av staten eller av andra aktörer inom den offentliga sektorn. Det är emellertid den förstnämnda aspekten som behandlas i denna rapport.

3.2 Omvandlingstryckets betydelse

Det har hävdats att för företagen är det ett yttre omvandlingstryck av negativ karaktär, det vill säga förekomsten av hot mot den etablerade verksamheten, snarare än omvandlingstryck av positiv karaktär, det vill säga att man ser nya möjligheter öppna sig, som driver fram avvecklingar. Omvandlingstrycket leder till att företagen tvingas se över sin effektivitet i alla bemärkelser av begreppet. Företag som inte lyckas förbättra sig slås ut, vilket frigör resurser för ett bättre utnyttjande i de mer framgångsrika företagen. Tanken är inte ny. Införandet av den solidariska lönepolitiken i Sverige byggde på en liknande tanke, nämligen att företag som inte klarade att betala "lika lön för lika arbete" skulle slås ut, vilket skulle förbättra effektiviteten i svenskt näringsliv. (Meidner & Öhman 1972).

Gäller detta synsätt också offentlig verksamhet? Har det negativa omvandlingstryck, som sparkampanjer och framhävandet av vikten av omprioriteringar inneburit, lett till att statsförvaltningens effektivitet höjts? Vissa undersökningar tyder på att i varje fall produktiviteten, det vill säga den inre effektiviteten, ökat inom enskilda myndigheter i statsförvaltningen under senare tid (Ds 1994:24, Statskontoret 1997:15). Svaga statsfinanser har också avsatt spår i form av avvecklingar och strukturomvandlingar inom den statliga sektorn (SOU 1997:9). Det finns dock ingen information rörande frågan om den yttre effektiviteten också ökat.

Det vore emellertid intressant att se om sparkampanjerna, som ju främst bedrivits i syfte att öka den statiska effektiviteten, fått till följd att den dynamiska effektiviteten minskat, genom att slack som skulle kunna ge utrymme för utvecklings- och förändringsförsök krympt. Enligt en schumpeteriansk modell borde det förhålla sig så. Men man har samtidigt, genom att ge myndigheterna ramanslag i stället för specificerade budgetar, förbättrat deras möjligheter att vara kreativa. En samlad bedömning av effekterna har inte gjorts. Det skulle krävas ett visst arbete för att få fram ett lämpligt underlag för en sådan bedömning, eftersom man måste samla information om utfallet från enskilda myndigheter.

3.3 Den förvaltningspolitiska kommissionens uppdrag

Man kan tyda tillsättandet av en förvaltningspolitisk kommission 1995 som att misstankar funnits om att inte tillräckligt mycket hänt, på vare sig avvecklingsidan eller utvecklingsidan. Det uppdrag som lades på kommissionen sammanfattades nämligen på följande sätt: En analys skulle göras av ”om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga i förhållande till de mål och uppgifter som fastlagts av regering och riksdag” och synpunkter skulle ges på ”hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen bör bedrivas”. (Dir. 1995:92). Kommissionen gav emellertid inte några förslag till hur förvaltningens dynamiska effektivitet skulle kunna ökas. Några sådana återfanns knappast heller i den propositions-text som följde i utredningens spår (prop. 1997/98:136).

Omprövning och nedskärning av det statliga åtagandet förekommer, men mer vanligt har varit att ändra de organisatoriska former under vilka olika statliga verksamheter bedrivs, i synnerhet under 1990-talet. Såväl departementsindelningen som departementens interna struktur har förändrats. Också myndighetsstrukturen har omvandlats kraftigt. En ny översyn av den departementala organisationen har inletts. Bland annat har Regeringskansliet

ombildats per den 1 januari 1997 från att bestå av Statsrådsberedningen och ett antal departement till *en* enhet som dessutom skall bli ”öppnare” än förut. (Regeringsbeslut 1997 -09- 04 om Regeringskansliets förändrings- och förnyelsearbete). En hypotes som kan ställas på basis av litteraturen är att verksamheten som sådan inte förändrats lika kraftigt som organisationsstrukturen. Att helt nya ”policies” växer fram, liksom helt nya verksamheter inom ramen för en viss ”policy” föds eller att gamla ”policies” eller delar av dem dör, är mer sällsynt än den politiska retoriken vill låta på-skina. I stället är gränserna och övergångarna flytande (Hogwood & Peters 1983, 1985). Det har hävdats att man i praktiken inom den statliga förvaltningen arbetat - medvetet eller omedvetet - efter ett slags kökkenmöddingsprincip. Detta har inneburit att när politiska ambitioner tillkommit eller förändrats, nya arbetsuppgifter tilldelats existerande eller nybildade enheter, utan att någon omfattande gallring bland redan etablerade verksamheter skett.

Även om maktskiften ägt rum och regeringar med skilda ideologier haft makten, kan en ny regering inte starta från scratch, utan man får arbeta med den förvaltningsapparat som finns. Kontinuiteten är både en fördel och en nackdel. Å ena sidan är kontinuitet en förutsättning för att organisationers ”minnen”, vari kunskaper lagrats, skall bevaras. Å andra sidan kan kontinuitet leda till tröghet och oförmåga till förändring. Hans Bergström har pekat på att ett maktskifte för det segrande partiet eller partierna inneburit att kriterier för val av sakfrågor och agerande, liksom de aspekter man lägger på olika sakfrågor, förändras vid övergången från opposition till regering. Man tvingas också ägna tid åt krav som inte stått på dagordningen. Ett typiskt sådant krav gäller att lugna den sektor man fått ansvaret för, genom att visa ”välvilja inför dess intressen och behov”. (Bergström 1982, s.426). Även om man haft ambitionen att föra en ny politik, är möjligheterna till snabba och radikala ändringar synnerligen kringskurna (Hogwood, 1992). Det verkar som om förvaltningsapparaten har förmågan att försvara sig mot krav på snabba och genomgripande förändringar, vilket givetvis är både en fördel och en nackdel.

4 En undersökning av avvecklingsproblematiken inom offentlig sektor

4.1 Undersökningens syfte

Vi vet från andra studier att staten uppträtt som en aktiv struktur-omvandlare under 1990-talet. Vi vet däremot föga om verksamheter avvecklats i samband med omstruktureringarna och om hur man i så fall gått tillväga. Den fråga som restes kan sammanfattas som: Hur går det till, när staten avvecklar verksamhet? Vilket står först på agendan: strategi eller struktur?

En inventering av litteraturen kring avvecklingar inom offentlig sektor visade att föga hade publicerats i ämnet (Anell & Stein, stencil, Förvaltningspolitiska kommissionen 1997). För att få "kött på benen" var det nödvändigt att göra egna empiriska undersökningar. I samråd med den referensgrupp som, i enlighet med ESO:s principer, knöts till projektet, valdes att koncentrera undersökningen till den *statliga* förvaltningen. Två områden valdes, där den förda politiken ändrats, nämligen näringspolitiken och socialpolitiken, vilket borde ha påverkat myndigheterna inom dessa områden. Socialstyrelsen och Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, valdes som undersökningsobjekt, eftersom det var känt att dessa myndigheter genomgått stora strukturella förändringar, vilka, a priori, borde ha inbegripit avvecklingar av verksamhet. Resonemanget i all enkelhet löd som följer. Strategisk förändring, det vill säga förändrad politisk viljeinriktning "bör" leda till förändringar i

myndigheternas verksamhet. Vissa delar avvecklas, andra omvandlas och ytterligare andra tillkommer. Dessa verksamhetsförändringar ”bör” manifesteras i strukturella förändringar.

Information om de båda fallen inhämtades dels från sekundärkällor av olika slag, både interna utredningar och publicerade rapporter, dels genom intervjuer med ett antal nyckelpersoner (se referenserna i denna rapport). Materialet analyserades i avsikt att fastlägga händelseförloppet, för att ge en bild av avveckling av statlig verksamhet som kunde jämföras med den normativa processmodellen för avveckling av privat verksamhet. Kunskaper om avveckling, omvandling och utveckling inom näringslivet fanns, bland annat genom den forskning Anell bedrivit tillsammans med Bo Persson (Anell & Persson 1982, 1984, 1985). Litteraturen om analys och utvärdering av offentlig politik var också en användbar källa (se till exempel Hogwood & Gunn 1986; Lundquist 1992, 1994, Palfrey 1992, Premfors 1981, 1989, Rieper & Toulemonde 1997, Vedung 1997).

I denna rapport skall dessa två omvandlingar av statlig verksamhet belysas med tonvikt på avvecklingsfrågorna. Först skall en beskrivning av själva förloppet ges, där uppmärksamheten koncentreras till hur ett ifrågasättande av verksamheten aktualiserades, vad som hände under processen från det att verksamheten ifrågasätts till dess att beslutet om avveckling genomförts eller inte genomförts samt eventuella konsekvenser av förändringen. Genom att kartlägga hindren på vägen från ifrågasättande till genomförande kan bättre förståelse vinnas för vilka svårigheterna är, när det gäller att omvandla och krympa den statliga verksamheten. Förslag till eventuella förbättringar av proceduren kan sedan ställas utifrån denna kunskap.

Beskrivningen av förloppet syftade också till att göra det möjligt att antyda ett svar på frågan om förändringar i politikens inriktning avspeglas i omvandling av statsförvaltningen eller om verksamheten förändras, därför att strukturen först ändrats. Den företagsekonomiska tesen säger att strukturen bör följa strategin (Drucker 1954, Chandler 1962). Om så inte sker, kommer såväl

inre som yttre effektivitet att bli lidande. Det bibliska rådet att inte hålla nytt vin i gamla läglar säger samma sak.

De huvudområden studien syftade till att belysa kan således sammanfattas som

- avvecklingens förlopp
- hinder för avveckling
- konsekvenser av avvecklingar
- sambandet strategi och struktur.

4.2 Avveckling, omstrukturering och besparing

Det är viktigt att redan nu betona att avveckling, omvandling och utveckling i det följande företrädesvis betraktas ur ett *verksamhetsperspektiv*. Strategiska beslut handlar ju om verksamhetens inriktning och omfattning. Kärnfrågan är således hur verksamheten förändras och vilka organisatoriska förändringar som blir följden därav.

Förändring är förutsättning för förnyelse och förnyelse leder till förändring. Avveckling och utveckling är två sidor av samma mynt har det hävdats. De ingår i en process av ”skapande förstörelse”, creative destruction. (Schumpeter 1943, 1966). Denna tes gäller för all verksamhet, såväl offentlig som privat. När nya resurser inte finns tillgängliga och existerande resurser är uppbundna i den löpande verksamheten, finns inget utrymme för nyskapande. Resurser måste frigöras från gamla bindningar för ny användning. Avveckling behöver därför inte nödvändigtvis uppfattas som en resursförstörelse som så ofta sker, utan kan lika gärna uppfattas som en *resursfrigöring*, det vill säga som en förutsättning för förnyelse. För övrigt är det väl frågan om något, som bara kan användas för en uppgift som inte längre behövs, kan kallas en resurs? Det kan ju lika gärna betraktas som en belastning.

Inom den privata sektorn pågår en ständig omvandling, där nya verksamheter startas och gamla avslutas. Båda komponenterna i

förloppet, födelsen och döden, behövs för att vitaliteten i näringslivet skall bibehållas. Inom näringslivet är det konkurrensen som är den pådrivande kraften bakom omvandlingen, såväl den existerande konkurrensen som den potentiella. Det går ibland trögt att göra sig av med en etablerad verksamhet, särskilt när staten ingripit i förloppet, men det går. Monopol, som inte skyddas av statliga regelverk, eroderas med tiden, hävdas av den så kallade österrikska skolan inom nationalekonomin (se till exempel Hakelius, 1995 och Shand 1984, 1988).

Klarar man inte i ett företag att genomföra planerade nedskärningar och omstruktureringar av olönsam verksamhet, påtvingas man förr eller senare sådana, när alla hjälpkällor, egna, lånade eller skänkta, uttömts. Men det är inte den automatiska utgallringen av misslyckad verksamhet som är intressant, utan *den planerade avvecklingen som genomförs innan alla resurser förbrukats och handlingsfriheten gått förlorad*. Det är härifrån som lärdomar kan hämtas som kan appliceras på avvecklingsproblematiken inom den offentliga sektorn. Den *planerade* avvecklingen inom näringslivet är en viljeakt som kan utföras på olika sätt, bra eller mindre bra. Detsamma gäller avvecklingar på det statliga området, eftersom i det fallet den automatiska bortsorteringsmekanismen saknas. Ordet avveckling har negativa konnotationer och det talas därför ofta om omprövningar och omprioriteringar. Ett särskilt regeringsdirektiv ålägger alla kommittéer och särskilda utredare att ägna omprövningsfrågan särskild uppmärksamhet och motivera varför ett statligt åtagande är nödvändigt (Dir. 1994:23). Det förefaller inte som om direktivet har avsatt några tydliga spår i betänkandena. (Ds 1998:57).

När det gäller statlig verksamhet är det, i avsaknad av marknadens dom eller mått på relationen nytta/kostnader, svårt att avgöra vad som är en föråldrad eller misslyckad verksamhet. Detta ställer krav på en grundlig analys av verksamheten innan en strukturförändring genomförs.

Marknadsmislyckanden, det vill säga verksamhet som är samhällsekonomiskt olönsam, åberopas ofta som skäl till politiska ingripanden. Om policymislyckanden talas mer sällan (se dock

Pressman & Wildavsky 1984). Även om forskning och utvärdering ibland pekar på förekomsten av sådana misslyckanden, verkar detta inte leda till avveckling, utan till förbättringssträngningar. Inte sällan kastas goda pengar efter dåliga, som man brukar säga. Inom den organisationsteoretiska litteraturen beaktas företeelsen ”upptrappning av åtagandet”, *escalation of commitment* (Weitzel & Jonsson 1989).

Verksamhetsförändringar får som regel både organisatoriska och resursmässiga konsekvenser. Eftersom det är långt svårare att beskriva en verksamhets innehåll och hur det förändras, än att beskriva hur de organisatoriska strukturerna eller resursåtgången förändras, har uppmärksamheten ofta kommit att koncentreras till dessa två aspekter, vilka visserligen är intressanta, men ändå av underordnad strategisk betydelse. När det avgörande strategiska beslutet om verksamhetens omfattning och inriktning väl fattats, gäller det att anpassa organisation och resurser, så att de tillåter organisationen att utföra sina uppgifter på ett så bra sätt som möjligt.

Avveckling och omorganisation behöver inte nödvändigtvis sammanfalla. En *omorganisation* innebär att verksamheten fortgår som förut, men inom ramen för en ny organisatorisk struktur. Att ändra formerna för verksamheten kan ses som en nödvändig förutsättning för att också ändra innehållet, men det är knappast en tillräcklig förutsättning.

Avveckling och besparing är heller inte liktydiga. En *besparing* innebär att verksamheten fortgår, men med minskad tillförsel av resurser. *Avveckling* innebär således att man upphör med vissa verksamheter, inte att man bedriver dem i ändrade former eller i mindre skala än tidigare. I denna rapport försöker vi behandla samtliga aspekter. Det är emellertid besvärligt att skilja mellan avvecklingar och omorganisationer, med eller utan besparingar. Företeelserna uppträder ofta sammanflätade.

Avveckling medför som regel såväl omorganisering som besparing. Det är emellertid inte givet att om man ändrar organisationens struktur så ändrar sig också dess verksamhet, även om det ibland hävdas att så är fallet. Organisationens kultur, ”the way we do things around here”, är en social konstruktion som medlemmar och

även andra intressenter bär med sig. (Schein 1988). Flyttar man över tillräckligt många av medlemmarna i den gamla organisationen till den nya, kommer den nya organisationens verksamhet att tendera att bli mycket lik den gamla. Minnet av vad som skall göras, av hur det skall göras och av vem det skall göras utplånas inte, det lever vidare. Ett exempel: RRV och Statskontoret bildades båda 1961 genom en sammanslagning av fyra tidigare myndigheter, Statskontoret genom en fusion av det gamla Statskontoret och Statens organisationsnämnd, RRV genom en fusion av Riksräkenskapsverket och Statens sakrevision. Tanken var att skapa en organisatorisk bas för fortsatt rationaliseringsarbete inom förvaltningen och för att modernisera budgetprocessen. Den realiserades emellertid inte omedelbart - ”personalen fortsatte under de följande åren att arbeta i enlighet med äldre arbetsrutiner och synsätt.” (Statskontoret 1997:15, s.19. Se också bilaga 2, Socialstyrelsen). Fenomenet är välkänt inom organisationsforskningen, där man pekat på hur fusioner mellan företag ofta misslyckats eller tagit oväntat lång tid att genomföra, därför att de kulturella skillnaderna mellan de ingående organisationerna varit stora och personalen hängt fast vid sin organisations ursprungliga kultur. Vad gäller NUTEK-fallet har det hävdats att de tre sammanslagna myndigheternas kulturer fortfarande går att urskilja.

Förändringar i verksamhetens inriktning, omfattning och organisation kan således ha olika karaktär. För att sammanfatta resonemanget, vill vi säga att vi i denna rapport skiljer mellan *omstruktureringar*, *besparingar* och *avvecklingar*. De skiljer sig åt på följande sätt:

- En typ av förändring kan innebära att *större eller bättre prestationer än tidigare åstadkoms med oförändrade resurser eller att oförändrade prestationer utförs med mindre resurser än tidigare*. Detta innebär, i vår terminologi, **en besparing**. Den inre effektiviteten höjs härigenom. Att åstadkomma mindre prestationer med mindre resurser kallas nedskärning eller krympning av verksamhet.
- En typ av förändring kan innebära att *arbetsuppgifter omfördelas mellan olika statliga myndigheter eller inom en myndighet*. I samband med detta kan myndigheter upphöra eller till-

komma, till exempel när ett gammalt verk delas i flera nya eller när två eller flera verk slås samman. Detta utgör inte heller en avveckling av statlig verksamhet i vår mening, utan är ett exempel på **omorganisation eller strukturförändring**.

- En annan typ av förändring kan bestå i att *arbetsuppgifter flyttas från den statliga förvaltningen till en annan del av den offentliga sektorn*. Kommunaliseringen av skolorna är ett exempel på en sådan **omstrukturering**. Detta innebär en *avveckling* av statlig verksamhet, men inte av offentligt driven verksamhet som helhet.
- Staten kan äga en verksamhet, utan att finansiera den och utan att äga den. *Outsourcing, det vill säga att inte längre utföra verksamheter i egen regi, utan låta privata entreprenörer svara för dem, betraktas här som en avveckling*. Ytterligare en typ av förändring för med sig att en viss verksamhet överflyttas till ett bolag eller en stiftelse. Så länge staten är den dominerande ägaren, betraktas inte detta som ett fall av avveckling. Vanligtvis räknas dock inte affärsverken och de statligt ägda bolagen till staten. Om däremot verksamheten överläts till en annan huvudman, men staten har intresse kvar i verksamheten genom att vara den störste eller till och med den ende avnämaren av bolagets produkter eller tjänster är detta att betrakta som en avveckling. Ett exempel på detta kan vara överföringen av vissa av SBL:s uppgifter till privata laboratorier.
- Ännu en typ av förändring innebär att *verksamheten övergår i privat regi*, vilket innebär att varken ansvaret för verksamheten eller finansieringen av den längre ligger inom den offentliga sektorn. Privatiseringar, där ägandet flyttas från offentliga organ, betraktas således som **avvecklingar**.
- Slutet kan förändringen innebära att en verksamhet upphör och ingen aktör, vare sig offentlig eller privat, driver den vidare. Detta är avveckling i sin renaste form. Detta utgör ävenledes ett fall av **avveckling** av statlig verksamhet.

Tabell 4.1 En typologi

Förändring	Kategori
förhållandet prestationer/ resursinsatser förbättras	besparing
arbetsuppgifter omfördelas inom staten	omstrukturering
arbetsuppgifter flyttas från staten till annan del av offentlig sektor	avveckling (av statlig verksamhet)
bolagisering, staten huvudman	omstrukturering
outsourcing	avveckling
privatisering	avveckling
verksamhet upphör	avveckling

Sammanfattningsvis kan sägas att vi i denna rapport betraktar de förändringar som inneburit att en verksamhet inte längre bedrivs av ett statligt organ som avvecklingar.

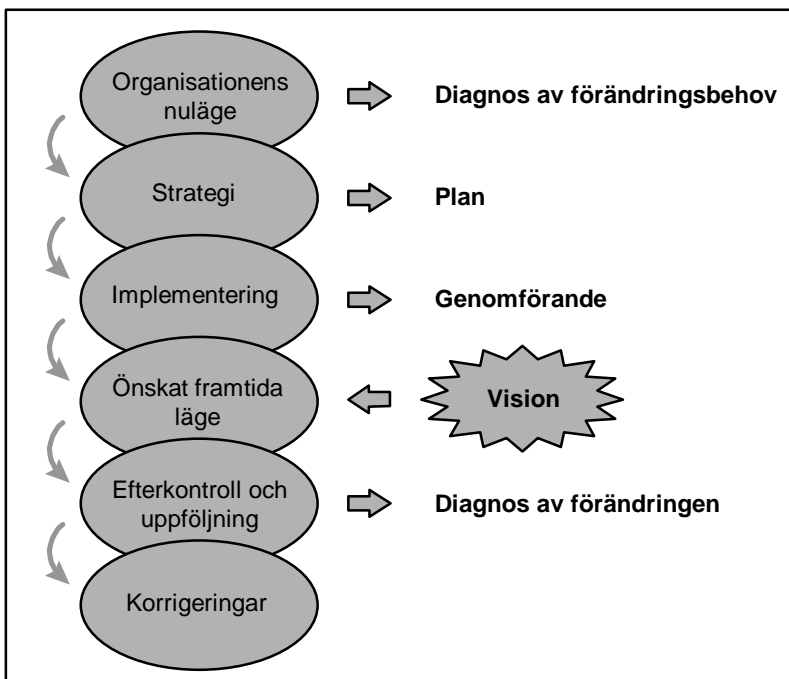
4.3 Kontraktions- och avvecklingsprocesser

Den föreställningsram som presenteras nedan bygger på forskningen om nedgång och kris i företag, "organizational decline". (Se till exempel Anell & Persson 1982, 1984, 1985, Beckhard & Harris 1987, Cameron et al. 1988, Grinyer 1988, Kilmann et al. 1988, Kimberley & Quinn 1984, Slatter 1984, Sutton 1986).

När verksamhetsmönstren i en organisation förändras, förändras ofta resursbehoven. Personalens etablerade kompetens kan till exempel bli obsolet. De gamla kunskaperna och färdigheterna efterfrågas inte längre. Detta upplevs givetvis som hotande och är en av anledningarna till att avvecklingar möter motstånd.

En enkel modell, byggd på teorin om rationella beslut, för avveckling, omvandling och utveckling kan te sig på följande sätt:

Figur 4.1 En rationell förändringsprocess



Processen antas inledas med att ledningen inser eller förutser att organisationen står inför problem. Orsakerna till problemen diagnosticeras. En önskad framtida position visualiseras, som ligger inom ramarna för vad som bedöms vara möjligt att genomföra. En vision av vad som vore önskvärt kan finnas, men den karga verkligheten sätter gränser för dess förverkligande. Konstruktionen av den nya organisationen måste grundas på en bedömning av vad som är möjligt att uppnå med de resurser som finns tillgängliga under en viss tidsrymd. En strategi för att förändra organisationen och en plan för dess stegvisa genomförande arbetas fram. Dessa kan korrigeras på vägen mot målet, som är den nya organisationen. I arbetet med att utveckla en strategi ingår också att analysera och bestämma vilka av de nuvarande verksamheterna som skall bedri-

vas i fortsättningen och som kan utvecklas, vilka som är diskutabla och bör prövas närmare och vilka som bör avvecklas. De så kallade diskutabla verksamheterna bör åläggas bestämda krav på förändring och om dessa inte uppfylls inom en fastlagd tidrymd, avvecklas verksamheten.

Strategin genomförs och undervägs, och framför allt, när förändringen är genomförd, sker kontroll och utvärdering. Verkligheten har en tendens att inte ta hänsyn till möss och människors mest välformulerade planer. Goda intentioner garanterar inte goda resultat (Mintzberg 1991). Styrning av förloppet, uppföljning och kontroll av process och utfall bör ske kontinuerligt, så att rättelser kan vidtas snabbt.

4.4 Problem och hinder i processen

Avvecklingar är antingen tvingande, *automatiska*, som när verksamheter måste upphöra därför att de nödvändiga resurserna för deras bedrivande tagit slut och nya inte kan uppåtdas, eller villkorliga *planerade*, det vill säga de genomförs innan automatiken tagit över och som följd av beslut. Den planerade avvecklingen möter många hinder på vägen som gör att utfallet inte blir som avsett.

För det första är det inte självklart att insikten om att en förändring är nödvändig växer fram i den takt som hade behövts för att handlingsfriheten skulle ha kunnat bevaras. Förnekelsemekanismerna är starka, man kan till exempel i ett företag se en försämring i resultatet som beroende på en övergående konjunkturförsämring, som kan klaras genom uthållighet. De så kallade överbrygnings- eller övervintringsstrategier som tillämpades under 1970-talets krisår utgör goda exempel på hur man i det längsta kan undvika förändring genom att förneka dess nödvändighet. Ett välkänt exempel på hur förnekelsemekanismer kan verka är Facitföretaget, som när de elektroniska räknarna introducerades på marknaden, fortsatte att förfina de mekaniska, i det man envist fasthöll att det "alltid" skulle finnas ett behov av den typen av apparater.

För det andra är det inte säkert att insikten om att en förändring omsätts i adekvat handling. Man kanske förhåller sig passiv och avvaktar vad som skall ske, i förhoppningen att allt skall ordna sig till sist. Eller man vidtar felaktiga åtgärder, eftersom man inte inser i vilka avseenden organisationen behöver förändras eller saknar kunskaper om vilka åtgärder som skulle leda till de önskade förändringarna.

För det tredje är det inte säkert att fattade beslut om avvecklingar eller krympningar verkställs enligt intentionerna. Krav på sådana förändringar är hotande eller uppväcker starka krafter som strävar att bevara det bestående. Alla sociala system präglas av dynamisk konservatism, har den amerikanske forskaren Donald Schon hävdad (Schon 1971, 1973). Den dynamiska konservatismen bör inte likställas med fysikens begrepp tröghet, utan innebär ett aktivt motstånd mot förändringar. Ju större förändringstryck som utövas, desto större motstånd framkallas. Den dynamiska konservatismen leder till att minsta möjliga förändring vidtas. Detta gör det mindre sannolikt att ett socialt system kan förändra sig inifrån i väsentliga avseenden. Ett yttre tryck krävs.

En planerad kontraktion eller avveckling kan ses som en process i tre steg, nämligen

- i frågasättande av den existerande verksamheten,
- beslut om avveckling av hela eller delar av verksamheten,
och
- genomförande av beslutet.

I det fall delar av verksamheten skall leva kvar eller den gamla verksamhetsinriktningen ersättas med en ny, förekommer också en fjärde fas, nämligen en avslutandefas, under vilken verksamheten stabiliserar sig och finner sin form.

Hinder för insikt, beslut och handling kan exempelvis vara att det saknas en avvecklingsentreprenör, att hänsyn till sunk costs väger för tungt, historiska bindningar, att etablerade tanke- och handlingsmönster inte låter sig "tinas upp" och att förväntningar om framtida försämringar aktiverar en motståndsrörelse inom och

ibland utom organisationen. Institutionella och andra hinder spelar också roll.

4.4.1 En ”avvecklingsentreprenör” saknas

För att en avveckling skall komma till stånd, måste det finnas någon som både kan och vill ifrågasätta den etablerade verksamheten, någon som kan centralisera beslutsfattandet och gripa såväl problemformuleringsprivilegiet som åtgärdsformuleringsprivilegiet. Han eller hon bör ha ett förändringsmandat från ägarna eller huvudmannen som legitimerar vidtagna åtgärder. Denna person måste vara stark nog att driva och genomföra avvecklingsprocessen, eftersom många hinder på vägen kommer att resas. Avvecklingsentreprenören måste också kunna leva med mycken ovilja i sin närmaste omgivning. Inte sällan riktas direkta hot mot den som ses som närmast ansvarig för de obehagliga beslut en avveckling nödvändiggör.

4.4.2 Hänsyn till sunk costs väger för tungt

Ekonomerna lär att man bör bortse från sunk costs. Beslutsfattare har svårt att resonera på detta sätt. Sunk costs kan bestå av investeringar i lokaler, utrustning och framför allt i urval, utbildning och socialisering av personal som skall utföra organisationens speciella arbetsuppgifter, det vill säga investeringar i särpräglad kompetens. Dylika tillgångar låter sig sällan friktionsfritt överföras till andra verksamheter. De kan förlora drastiskt i värde. För ett företag innebär detta att frågan om likvidation måste tas upp. (Detta gäller dock inte statlig verksamhet.)

Ur individens synpunkt utgör de egna investeringar i tid, pengar och energi som gjorts för att skaffa honom eller henne den kompetens som krävs för att utföra de nuvarande arbetsuppgifterna också sunk costs, en insikt som ofta är svår att ta till sig. Man vill inte erkänna att ens kunskaper och färdigheter inte behövs längre i den

nya organisationen. Man får dock inte utgå från att människor, även sådana som har låg grundutbildning eller har nått en bit upp i åren, saknar vilja och förmåga till inläring och till att skaffa sig ny, efterfrågad kompetens.

4.4.3 Bundenhet till historien låser också

Beslutsfattarna i en viss organisation är bundna av tidigare beslut, i synnerhet sådana som de själva har varit med om att fatta. Ändringar därvidlag upplevs - och utpekats ofta - som ett erkännande av att besluten var felaktiga från början. I mångt och mycket är både beslutsfattare och organisationer sin historias fångar. Man talar i sammanhanget om path dependency och menar då att det är svårt att avvika från den väg man en gång slagit in på.

4.4.4 Etablerade sätt att tänka och arbeta kan vara svåra att överge

En stor del av människors mentala kartor över verkligheten innehåller sådant som "tas för givet" och som sällan ifrågasätts (Weick 1995). I en etablerad organisation har medarbetarna svårt att frigöra sig från allmänt accepterade föreställningar om hur världen hänger samman, om organisationens uppgift i denna värld och hur den skall utföras. Det sker en kulturell inläring hos medarbetarna, En sådan socialt konstruerad kultur blir ofta stark, i och med att de som inte vill acceptera den gemensamma kulturen lämnar eller tvingas lämna organisationen. Enligt detta sätt att se är organisationer inte rationella instrument som kan konstrueras, transformeras eller skrotas efter beslutsfattarnas behag, de kan i stället ses som sociala konstruktioner eller som enheter med ett eget liv.

4.4.5 Förväntade förluster väcker motstånd

När det gäller avvecklingar av verksamhet uppfattar sig vissa medarbetare som förlorare på förhand och de försöker därför försvara status quo. Förändringar kan till exempel få negativa effekter på privatekonomin, eftersom inte alla övertaliga omedelbart hittar ett nytt lika lönsamt arbete som det gamla. Erövrade makt- och statuspositioner hotas, förändringar bryter upp de etablerade, trygghets- och trygghetskapande mönstren av sociala relationer och de normer som styr den sociala interaktionen. Gamla normer, formella eller informella, gäller inte längre. Det tillstånd av normlöshet i ett samhälle som Durkheim kallade anomie, visade sig hänga samman med högre frekvens av självmord än tillstånd av fasta normer. Även inom mindre sociala system som organisationer är normlöshet destruktiv. Förändringar medför osäkerhet och osäkerhet är ångestskapande. Ingen kan garantera att alla får det bättre vid en förändring. Man har ingen klar bild av vad förändringen kan komma att innebära för egen del, bara av vad man kan komma att förlora. Även de som varit missnöjda med sin arbetssituation ändrar ofta mening, när jobbet hotas. Icke existerande alternativ har få försvarare, brukar man säga. Osäkerhet kan ofta vara mer psykologiskt påfrestande än ett klart negativt besked.

4.4.6 Intressenter kan bli försvarare

Utomstående kan också ha intressen av att bevara status quo eller kan förmås att tro att de har det. De kan bådas upp för att försvara det bestående. Erfarenheter från amerikanska avregleringar har visat att det inte bara var de reglerande myndigheterna som gjorde motstånd, protesterna var minst lika starka från dem som reglerades. Krav på besparingar kan av en myndighet mötas med demonstrativa nedskärningar av kärnverksamheten, vilket framkallar protester från avnämarna. På så sätt stoppas avvecklingsprocessen upp, innan de mer perifera uppgifterna hunnit nagelfaras.

4.4.7 Lagar, regler, normer och avtal kan också utgöra hinder

Formella och informella regler kringskär också handlingsfriheten, när det gäller vilka förändringar som legitimt kan göras. Lagar och regler som tillkommit för att skydda de anställda kan göra att avvecklingsprocesser drar ut på tiden, vilket ökar svårigheterna. Motståndarna till förändringen hinner organisera sig.

Sammanfattningsvis kan sägas att för att en avveckling skall genomföras på ett rimligt sätt krävs att det finns en avvecklingsentreprenör som kan driva processen genom de nödvändiga stegen. En klar uppfattning om organisationens nuvarande situation och vad som realistiskt kan bedömas vara en önskvärd framtida situation bör också finnas. Slutligen bör en plan finnas för hur avveckling, omvandling och utveckling skall genomföras, där insikten om vilka reaktioner som kan uppstå bland personalen (och andra intressenter) har fått komma till uttryck, liksom strävan att hantera de anställda på ett bästa möjliga sätt. Genomförandet får varken ta för kort tid, eftersom omställningen till de nya arbetsuppgifterna och arbetssätten kräver tid. Det får inte heller ta för lång tid, eftersom oron ökar, produktiviteten sjunker och motståndet mot förändringen blir allt mer välorganiserat med tiden.

5 Tidigare undersökningar rörande avveckling av statlig verksamhet

5.1 Inledning

Antalet anställda i staten har minskat sedan 1980, efter att ha expanderat kraftigt under 1960- och 1970-talen. Utbildningssektorn har vuxit, men bolagiseringar och besparingar har inneburit att nettoeffekten blivit en minskning i sysselsättningen. Närmare 100 000 anställda berördes av affärsverksamheternas bolagisering. År 1997 var 195 000 personer sysselsatta i statlig verksamhet. Räkna man in affärsverkens och socialförsäkringssektorns anställda, blir siffran cirka 240 000 personer. Lika många arbetade i statliga bolag. Inom den kommunala sektorn, myndigheter och företag, var mer än dubbelt så många sysselsatta (Statskontoret 1997:15). Huruvida man ersatt delar av det arbete som tidigare utfördes av statsanställda med tjänster från privata företag är en intressant fråga, som dock inte kunnat besvaras på basis av tillgängligt material. Outsourcing förefaller ha blivit vanligare bland företagen och det vore angeläget att undersöka om detsamma ock-så gäller staten.

I flera rapporter ges goda översikter över de stora förändringar som den statliga verksamheten genomgått under 1990-talet. Vad som här benämnts omstruktureringar inom den statliga förvaltningen har i andra studier klassificerats som avvecklingar. (Det gäller till exempel Statskontorets rapporter 1994:5, 1995:17, 1996:15, 1997:15 & 1998:15). Så talar man i rapporten 1997:15 om nedläggningar, vilka visserligen inneburit att en myndighet av-

slutats, men inte att dess verksamhet avvecklats, eftersom en befintlig eller nybildad övertagit den nedlagdas arbetsuppgifter (Ibid, s. 156). Detta är kanske en följd av att man koncentrerat sig mest på de organisatoriska förändringarna och konstaterat att en viss myndighet upphört att existera. Att verksamheten, liksom ofta en stor del av personalen, inlemmats i andra redan existerande verk eller myndigheter eller fördelats på nybildades sådana har man inte tagit hänsyn till. Det som här definierats som avveckling, betecknas i den nämnda rapporten som ”faktiska avvecklingar.”

I andra studier har man koncentrerat sig på resursanvändningsaspekten (se t.ex. Rehnfeldt & Sahlén 1995). En minskning av resursåtgången, till exempel i termer av minskning av antalet anställda, har betraktats som en avveckling. Om man inte samtidigt som man minskar personalen också gör sig av med verksamheter, borde i stället termen besparing vara att föredra.

Man talar också ibland om avveckling av regelverk av olika slag, det vill säga om avreglering. Sådana institutionella ändringar kan medföra avveckling av verksamhet, i och med att de organisationer som hade till uppgift att upprätthålla regelverken och kontrollera deras efterlevnad blir överflödiga och upphör.

Det är emellertid inte de strukturella eller resursmässiga förändringarna som i första hand bör vara avgörande för om man skall anse att en avveckling har ägt rum eller ej, utan de verksamhetsmässiga. Har en viss verksamhet upphört eller flyttats utanför den statliga sfären eller ej, är kärnfrågan när det gäller att avgöra om en avveckling skett.

5.2 En klassisk amerikansk studie

Det existerar endast ett fåtal omfattande studier av omvandling av den statliga förvaltningens struktur. I en klassisk studie från 1976 har Herbert Kaufman sökt besvara frågan om huruvida statliga organ är odödliga eller ej. (Kaufman 1976). Studien är baserad på amerikanska data och gäller således en annan politisk kultur än vår. Trots det är många av dess resultat relevanta för ämnet.

Kaufman angav en rad faktorer som bidrog till hög sannolikhet för överlevnad, men pekade också på faktorer som hotade den. En av de faktorer han nämnde var den statliga budgetens omfattning. Kongressledamöterna förmådde inte sätta sig in i alla detaljer, utan de nöjde sig med att granska hur mycket mer eller mindre som äskades i jämförelse med föregående år. Uppmärksamheten koncentrerades till de marginella ändringarna och något ifrågasättande av verksamheten som helhet kom inte, eller i varje fall mycket sällan, till stånd. Att liknande förhållanden gäller för den svenska förvaltningen har påpekats av den förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1979:61). Budgetens detaljeringsnivå har nu minskat, vilket torde göra det än besvärligare att ställa inträngande frågor.

Myndigheterna var inte heller passiva pjäser i det politiska spelet, påpekade Kaufman, utan de var aktiva, energiska och ihärdiga, när det gällde att skydda sin tillvaro, genom att odla sina vänner och angripa eller finta bort sina fiender. De hade också vänner utanför regeringskretsarna, till exempel i form av sitt klientel. Även myndigheter med reglerande och kontrollerande uppgifter hade vänner bland dem de var satta att styra och övervaka. Genom att förhållandet hade bestått en viss tid hade man anpassat sig till varandra och etablerat spelregler. Att ändra på detta upplevdes av de styrda som ett större hot än att fortsätta att leva med det system man vant sig vid och anpassat sig till. Den myndighet som övervakade en grups professionella standard blev samtidigt den som bevakade dess status och privilegier. Myndigheten förvandlade samhällsintresset till ett särintresse.

Statliga organ var inte heller skyddade från konkurrens, även om den tog sig andra former än konkurrensen inom näringslivet. Det fanns ständigt rivaler som var beredda att ta över delar av eller hela verksamheten.

Man nådde ofta en viss arbetsro i den typen av myndigheter genom att dela upp territoriet, men sådana underförstådda uppgörelser kunde ju lätt brytas. Dessutom konkurrerade enheter med annan verksamhet om budgetutrymmet. För Sveriges del betyder tro-ligen införandet av ett utgiftstak att konkurrensen mellan olika enheter i

den svenska förvaltningen blir tydligare, eftersom det nu är frågan om nollsummespel på olika nivåer och inom olika områden.

Maktskiftet mellan olika politiska partier var ett annat hot mot överlevnaden, enligt Kaufman. Det förlorande partiets stolta flaggskepp kunde ju inte tillåtas glänsa i det vinnande partiets armada. Ansträngningarna att skydda myndigheterna mot svängningar i den politiska makten var ytterligare en spik i likkistan. Om segrarna inte kunde ersätta de tjänstemän som tillsatts under förlorarnas tid och som kunde antas vara lojala mot förlorarna med tjänstemän som kunde antas vara lojala mot det vinnande partiet, blev givetvis resultatet att man skapade en ny myndighet, till vilken man rekryterade "rättrogna" tjänstemän. Vem av de två som tilldelades lejonparten av anslagen kunde lätt räknas ut.

A priori fanns det således skäl både för och emot antagandet om odödlighet. Men Kaufmans empiriska resultat visade att statliga organisationer faktiskt överlevde länge. "The government organizations do indeed display impressive powers of endurance", löd hans slutsats. (Ibid. s. 34). År 1923, det år Kaufman valde som utgångspunkt för sin studie, fanns i den studerade populationen 175 organisationer med en medianålder på 27 år. De som dog, det vill säga avslutades, under den studerade perioden 1923 till och med 1973, var 27, med en medianålder vid frånfallet på 44 år. (Med avslutning avsågs att organisationen upphörde som juridisk enhet.) Relativt hög ålder verkade således inte garantera överlevnad. Men 148 organisationer av 175, det vill säga 85 %, överlevde. Deras medianålder uppgick till 77 år 1973.

Under den studerade tidsperioden föddes dessutom 246 nya organisationer, varför populationen år 1973 uppgick till 394 organisationer. Arbetsuppgifterna visade sig ha längre livslängd än själva organisationerna. Största delen av de uppgifter som åvilade de avslutade organisationerna övertogs av andra. Avslutande var således inte liktydigt med avveckling i vår mening.

Myndigheter dör sällan, men om de gör det, består verksamheten, är en slutsats som kan dras av Kaufmans studie.

Kaufman spekulerade i hur ökningen av antalet organisationer kunde kontrolleras. Antingen finge man använda sig av något me-

del för födelsekontroll eller eutanasi. Ett drastiskt medel för födelsekontroll kunde till exempel vara att slå fast att inga nya resurser skulle komma att tillföras systemet, vilket skulle innebära att nya verksamheter måste få resurser genom att gamla verksamheter avvecklades. Det nya svenska statliga budgetsystemet kan ses som ett försök att införa födelsekontroll i Kaufmans mening.

Eutanasi på förvaltningsområdet kunde bestå i att en myndighets uppgifter överfördes till den kommunala eller privata sfären eller rätt och slätt inte utfördes längre. Det är ett recept som prövats i Sverige - statliga företag har privatiserats och uppgifter inom områden som vård och utbildning har överförts till kommunerna. Ett annat sätt att utöva eutanasi, enligt Kaufman, kunde vara att på förhand tidsbegränsa organisationens verksamhet. Problemet var dock att man inte kunde bygga en slagkraftig organisation, om dess mandat tidsbegränsats redan från början. Ett tredje sätt kunde vara att öka konkurrensen inom förvaltningen genom att införa mer marknadstänkande, det vill säga bestämma att det klienterna inte efterfrågade, inte skulle få fortleva.

5.3 Ständig strukturomvandling i staten

I en senare studie av bland andra Hogwood & Peters har visats att statliga myndigheter är utsatta för ständiga transformationer i form av sammanslagningar, delningar och andra omorganisationer, men att verksamheten har större stabilitet än strukturen, (Hogwood & Peters 1983, Se också Daniels 1997, Lundquist 1992 och 1994 samt Premfors 1989).

De amerikanska förhållandena är inte helt lika de svenska. Så har till exempel maktskiftena i Sverige varit få i modern tid. Det politiska inslaget i förvaltningen är större i USA än i Sverige. Det finns dock viss empiri gällande svenska förhållanden. I en opublicerad uppsats av Stefan Jönsson rörande den statliga förvaltningens utveckling i Sverige under efterkrigstiden har visats att antalet centrala myndigheter ökat - från 114 år 1940 till 234 år 1993. (Re-

liabiliteten i Jönssons uppgifter har inte kunnat kontrollerats). I genomsnitt har nettoökningen motsvarat 2,3 myndigheter per år.

Under den av Jönsson studerade perioden, 1940 till och med 1993, bildades sammanlagt 442 nya myndigheter, medan 304 avvecklades. Perioden 1990-1993 var en tid av särskilt livlig omstrukturering, då bildades nämligen 50 nya myndigheter, medan 46 avvecklades. Antalet nybildade myndigheter per femårsperiod under efterkrigstiden har varierat mellan 16 (1950-1954) och 50 (1990-1993). Det vanligaste sättet att bilda en myndighet var genom inrättande. Antalet avslutade myndigheter var varierat mellan 5 (1940-1944) och 46 (1990-1993). Det vanligaste sättet att avveckla en myndighet var genom sammanslagning, det närmast vanligaste var genom namnändring. Avslutning innebar såldes inte avveckling.

Av totalt 304 avslutade myndigheter lades sammanlagt 48 myndigheter ned utan att någon annan tog över deras uppgifter under den studerade perioden, enligt Jönsson. Således avvecklades 16 % av myndigheterna under period på mer än 50 år. (Jönsson, 1994).

Ett antal utredningar om strukturförändringar inom statsförvaltningen har gjorts av Statskontoret (se också rapport 1994:5, 1995:17, 1996:15, 1997:15). (För att införskaffa eget material om strukturförändringarna gjordes också en beställning till RRV inom ramen för denna undersökning, men materialet visade sig föga användbart för vårt syfte. Vi har därför litat till Statskontorets rapporter). Enligt rapport 1994:5 lades 65 myndigheter ner mellan 1980 och 1994.

I rapporten underströks att verksamhet sällan avvecklas, när myndigheter försvinner:

”När en myndighet läggs ner är det normalt att åtminstone huvuddelen av dess uppgifter tas över av någon annan existerande myndighet eller av en nyinrättad (ev. mindre) myndighet. Vanligen försvinner således inte verksamheten ur statsförvaltningen utan förs uttryckligen över med sina resurser till något annat statligt organ. De fall av ”rena” nedläggningar som vi funnit avser verksamhet som är efterfrågestyrd och som saknar inslag av myndighetsutövning, dvs. det rör sig om verksamhet som kan bolagiseras.” (Ibid., s. 74 ff)

I rapporten 1996:15 angavs att cirka 140 avslutanden hade registrerats under perioden 1990 till och med första halvåret 1996. Emellertid kategoriserades endast 13 av dessa som "faktiska avvecklingar", det vill säga avveckling genom nedläggning av verksamhet. Nio nya fall hade således tillkommit sedan den föregående rapporten. Antalet personer som berördes var cirka 70. Inga nya fall av rena avvecklingar omnämndes i rapporten 1997:15 eller i rapporten 1998:15.

Sammanlagt hade tretton "faktiska avvecklingar" ägt rum under perioden 1990 till och med första halvan av 1996, vilka berörde cirka 300 anställda.

Det finns också studier som belyser omvandlingar eller krympningar av enskilda myndigheters verksamhet. I Riksdagens revisorers rapport "Att ändra statsförvaltningen" behandlades Skolverket, NUTEK, Socialstyrelsen och Arbetsmarknadsverket (rapport 1991/92:13). Rapporten var kritisk mot det sätt varpå förändringsarbetet genomförts.

Statskontoret har publicerat två rapporter, initierade av ESO, baserade på tre fallstudier, nämligen rörande omorganisationen av Socialstyrelsen, av dåvarande Skolöverstyrelsen (inklusive länskolnämnderna) och av Försvarets materielverk (rapporterna 1984:4 och 1984:5). Man lade i analysen tyngdpunkten på att diskutera frågor som rörde den politiska styrningen av stora omorganisationer. De frågor som diskuterades närmare gällde bland annat vilket ansvar regering och myndigheter hade, när det gällde att ta initiativ till stora omorganisationer, vilka förutsättningar myndigheterna själva hade när det gällde att initiera och genomföra besparingar, vad riksdag och regering hade att besluta om i frågan samt om graden av detaljstyrning i de politiska besluten. Beträffande den första frågan, initiativets makt, konstaterades att bilden varit splittrad. Man påpekade att regeringens initiativ att ompröva Skolöverstyrelsens och Socialstyrelsens verksamhet hade föregåtts av en livlig debatt, som fortsatte efter det beslutet om omorganisation hade fattas. Men i fallet Försvarets materielverk hade inte förändringen väckt något större intresse i kretsar utanför de berörda.

Angående den andra frågan, gällande myndigheternas möjligheter att själva ta initiativ till radikala omprövningar av sin verksamhet, var Statskontoret tämligen pessimistiskt. Incitament saknades, i och med att myndigheterna inte kunde vara säkra på att få disponera resultatet av besparingsansträngningarna. (När studien gjordes förekom inte det samlade ramanslaget). Det rådde oklarhet om vilka befogenheter att föra fram förslag om stora förändringar myndigheterna hade och om hur förslag till besparingar skulle kunna drabba personalen.

Vad gällde tredje och fjärde frågorna, vad regeringen beslöt om och vilken grad av detaljstyrning som utövades, fann man att besluten fattades i politisk enighet, att de spände över ett vitt fält från förvaltningsstrukturens utformning till myndigheternas inre organisation och att därför graden av detaljstyrning varierade.

Två forskare vid dåvarande Arbetslivscentrum, Hammarström och Ivarsson, har studerat omorganisationer och nedskärningar inom statsförvaltningen och som exempel tagit Skolöverstyrelsen, Vägverket, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Boverket och Riksförsäkringsverket (Hammarström & Ivarsson 1982). De hävdade att det sparande och de nedskärningar som pågick på myndigheterna hade "alla möjligheter att vara ineffektivt både ur samhällsekonomiska och interna verksamhetsaspekter" och föreslog att man skulle skapa ett överläggningsforum mellan den berörda myndigheten och sakdepartementet. (Ibid., s. 83).

I SOU 1996:99 behandlades så kallad avveckling av personal som följd av LEMO-reformen. I samband med reformen lades en rad myndigheter ned, men i samtliga fall skulle en annan organisation - myndighet eller bolag - fortsätta verksamheten, varför vi inte vill kalla detta ett exempel på avveckling.

6 Två fallstudier - en kort sammanfattning

6.1 NUTEK

När NUTEK valdes som fall att studera, var det för att vi förväntade oss att finna exempel på avveckling av verksamhet. Näringspolitiken hade förändrats och en ny myndighet för att genomföra den hade bildats.

Det visade sig emellertid att fallet NUTEK mer illustrerade strukturomvandling, det vill säga organisatoriska förändringar och besparingar, uttytt som personalminskningar, än avveckling i vår mening, det vill säga att vissa verksamheter upphörde. Frågan är om detta var vad som avsågs från början av regeringen och departementet, med tanke på hur engagerat man där talade om en ”ny” industripolitik.

De skäl som återopades för sammanslagningen av Statens industriverk (SIND), Statens energiverk (STEV) och Styrelsen för teknisk utveckling (STU) var att man ville ändra näringspolitiken och skapa en ”för de framtida näringspolitiska uppgifterna anpassad myndighetsorganisation.” (prop. 1990/91:87, s. 232). Men man ville också spara pengar, utan att dock ange hur mycket som skulle sparas. Det hävdades att samordningsvinster och effektiviseringar skulle bli följden av fusionen. Det nya verket skulle få färre anställda än de tre gamla sammanlagt.

6.1.1 Händelseförloppet i korthet

Det dåvarande Industridepartementet lät under hösten 1990 göra en utredning om möjligheterna att slå samman SIND, STEV och STU och skapa en ny näringspolitisk myndighet.

1991

Den 16 januari informerades de anställda officiellt om att den dåvarande industriministern skulle komma att föreslå riksdagen att lägga ner de tre myndigheterna per den 30 juni 1991.

Den 14 februari lades en proposition om näringspolitik för tillväxt, vari föreslogs inrättandet av en ny myndighet på området (prop. 1990/91:87). Riksdagen tog ställning i ärendet den 29 maj.

Den 7 mars bemyndigade regeringen industriministern att tillkalla en särskild utredare för att förbereda inrättandet av den nya myndigheten. Under maj månad lämnade utredaren ett flertal rapporter och skrivelser till departementet. Bland annat lämnades förslag till ny organisation, till ny instruktion och till namn.

Den 30 maj förordnades generaldirektör och överdirektör av regeringen. Förslag till tillsättning av vissa andra tjänster lämnades också.

Den 17 juni informerades de anställda om vilka som fått tjänster och vilka som skulle sägas upp.

Den 28 juni avlämnade utredaren sin slutrapport ”NUTEK, Närings- och teknikutvecklingsverket” (Ds 1991:40).

Den 1 juli inrättades NUTEK formellt.

1992

Hösten 1992 organiserades NUTEK om.

1993

Den 1 januari inrättades ett nytt verk, Elsäkerhetsverket, som tog över en del av de uppgifter och den personal NUTEK i sin tur övertagit från Energiverket,

Våren 1993 fick NUTEK minskade förvaltningsanslag, vilket innebar ytterligare personalnedskärningar.

1994

År 1994 inrättades en ny myndighet, Statens oljelager (Sol), som fanns inom NUTEK:s så kallade depåorganisation. (Den är numera nedlagd.)

1997

Under 1997 bildades en ny energimyndighet, vilket medförde att NUTEK:s aktiviteter inom energiområdet i stort sett upphörde. Cirka 100 personer berördes.

1999

En ny generaldirektör, den tredje sedan starten, förordnades våren 1999.

6.1.2 Verksamhet och organisation

Utredaren föreslog att NUTEK:s verksamhet skulle syfta till att främja teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete, etablering och utveckling av små och medelstora företag, en balanserad regional utveckling samt energiförsörjning och effektivare energianvändning (Ds 1991:40), det vill säga i stort sett de uppgifter som ålegat de avslutade myndigheterna. Verkets enheter grupperades enligt detta, därtill kom enheter för verksledning, information, administration och utredning och utvärdering. Denna verksamhetsgruppering bibehölls till och med 1997, även om organisationsplanen ritades om under tiden.

År 1998 var bilden dock en annan. Enligt organisationsschemat hade generaldirektören till sin hjälp flera staber, bland annat hade

utredningsverksamheten omvandlats till en stab för näringspoli-tiska analyser. Linjeenheter hade reducerats till tre, nämligen Teknik, Företagsfinansiering och Regioner och småföretag. Ener-gifrågorna har försvunnit från NUTEK, inte på grund av avveck-ling av den delen av verksamheten, utan för att en ny myndighet fått ansvaret för dem. Så den sammanblandning av verksamheter som blev följderna av fusionen mellan myndigheterna, sorterades så småningom upp i en form av renodling. Den inneboende motsätt-ningen mellan uppgiften att utveckla näringslivet och uppgiften att spara energi löstes därigenom upp.

6.1.3 Personal

De tre myndigheter som slogs samman för att bilda NUTEK, hade år 1990 tillsammans 670 årsanställda. I direktiven föreslogs att NUTEK skulle få 420 årsarbetsplatser, medan utredaren föreslog 444 årsarbetare.

Vid bildandet av NUTEK sades 232 personer upp. Cirka 100 personer berördes av det nya Energiverkets bildande.

NUTEK av år 1998 hade 352 anställda. Om inte verksamheten minskat i omfattning eller kvalitet har en personalbesparing gjort i samband med omorganisationen. Men detta gäller bara NUTEK, nya myndigheter har ju övertagit flertalet av de tjänster som inte längre finns inom NUTEK.

6.2 Socialstyrelsen

Inte heller omvandlingen av Socialstyrelsen exemplifierar en total avveckling av verksamhet, men i motsats till NUTEK-fallet inne-bar förändringen en omdefiniering av en myndighets uppgifter, i samband med att såväl den aktuella politiken på området som den allmänna förvaltningspolitiken ändrades. Fallet Socialstyrelsen kan sägas utgöra en illustration till vad som kallas ”policy succession” (Hogwood & Peters 1983). Myndigheten levde kvar under sitt gamla namn, medan såväl verksamhet som struktur förändrades.

6.2.1 Händelseförloppet i korthet

År 1968 slogs dåvarande Socialstyrelsen samman med Medicinalstyrelsen, under namnet Socialstyrelsen. Den förutvarande Socialstyrelsen hade då existerat i 55 år, medan Medicinalstyrelsen kunde blicka tillbaka på en över 300 år lång historia. Den nya organisationen växte kraftigt, räknat i antal anställda.

Åren 1974 till 1978 genomfördes en intern översyn av Socialstyrelsens verksamhet vilken resulterade i två rapporter (ÖSoS 1978).

1979

I april tillsatte den dåvarande socialministern en särskild beredningsgrupp, den så kallade SoS-gruppen, för att utarbeta underlag för en proposition om Socialstyrelsens framtida uppgifter och organisation. Dess förslag gick ut på att Socialstyrelsens uppgifter borde renodlas och koncentreras.

Samma höst lades en proposition med detta innehåll fram (prop. 1979/80:69). Den nya organisationen föreslogs träda i kraft från och med 1 januari 1981.

Den 20 september beslöt regeringen att en särskild organisationskommitté skulle tillsättas för att förbereda Socialstyrelsens uppgifter, resurser och organisation.

1980

I slutet av november lämnade kommittén sitt förslag till omorganisation.

1981

Under våren bildades en särskild projektorganisation inom Socialstyrelsen för att leda omstruktureringen.

Den 25 juni samma år fattade regeringen beslut om den nya organisationen, som trädde i kraft 1 juli 1981.

MBL-förhandlingar om bemnningen startade i juli 1981 och avslutades i oktober. I december utannonserades tjänsterna.

1982 - 1988

Försök att utveckla, omvandla och avveckla verksamhet gjordes. Man arbetade med två parallella organisationer, nämligen målorganisationen (som skulle utgöra den nya Socialstyrelsen) och övergångsorganisationen (som skulle avvecklas).

1988

År 1988 gjordes en ny översyn av Socialstyrelsens verksamhet inom Socialdepartementet. En ny omorganisation föreslogs (Ds 1988:74). Beslut fattades 1989.

1989

År 1989 tillträdde en ny generaldirektör, Claes Örtendahl. Han inledde sin verksamhet med att organisera om Socialstyrelsen, i syfte att realisera tankarna på renodling av dess uppgifter. Den nya organisationen trädde i kraft den 1 januari 1990.

1990

År 1990 bildades en ny myndighet, Läkemedelsverket, som tog över den verksamhet som tidigare bedrivits inom Socialstyrelsens läkemedelsavdelning.

1991

År 1991 bildades ytterligare en ny myndighet, Rättsmedicinalverket, som tog över Socialstyrelsens huvudmannaskap för Statens

rättsläkarstationer och rättskemiska laboratorium samt för den rättspsykiatriska verksamheten.

1992

År 1992 bildades ännu en ny myndighet, Statens folkhälsoinstitut, som tog över vissa uppgifter från Socialstyrelsen. Till det nya Folkhälsoinstitutet fördes även Aids-delegationen, som tidigare varit en myndighet inom departementet.

I juni samma år startades Epidemiologiskt centrum sin verksamhet inom Socialstyrelsen. Centrum för utvärdering av socialt arbete inrättades också.

1995

År 1995 organiserades Socialstyrelsen återigen om.

6.2.2 Verksamhet och organisation

I årsredovisningen för 1993/94 angavs Socialstyrelsens uppgifter vara tillsyn av medicinsk och social verksamhet, uppföljning och utvärdering av socialpolitiken, kunskapsförmedling, utveckling och utbildning samt beredningsplanering, övervakning och statistiksamordning inom den sociala sektorn. Verksamheten hade av den nye generaldirektören organiserats i så kallade huvudprogramområden.

År 1995 organiserades Socialstyrelsen ånyo om. Enligt den nya organisationsplanen fanns en ledningsgrupp, GD-gruppen, samt ytterligare tre grupper, nämligen Hälso- och sjukvårdsgruppen, Tillsynsgruppen och Socialtjänstgruppen. Senare gick man vidare i organisationsarbetet och definierade ett antal produktområden under varje huvudprogramområde, ”i syfte att få en bättre struktur i planering och resultatredovisning...”(ÅR 1996, s.27). Efter utdragna konvulsioner hade man lyckats ombilda Socialstyrelsen och dess verksamhetsfält. En renodling hade också genomförts, i och med att flera gamla uppgifter förts till nya myndigheter.

6.2.3 Personal

År 1974 hade Socialstyrelsen 3 226 anställda, varav 893 arbetade vid den centrala myndigheten. ÖSoS' förslag innebar att antalet årsarbetskrafter skulle minska från 950 till 855. År 1978, när förslaget kom, hade Socialstyrelsen 691 fasta tjänster, men antalet anställda var cirka 1 000, vilket motsvarade 950 helårstjänster. Den extra personalen finansierades via sakanslag och forskningsmedel. SoS-gruppens förslag av år 1980 var att antalet tjänster centralt skulle minska från 925 till 615 helårstjänster. Minskningen skulle vara fullbordad år 1985. I budgetpropositionen 1980/81 föreslogs att myndigheten skulle få 825 tjänster som successivt skulle minska till 612. Emellertid undantogs i 1983 års budgetproposition vissa tjänster med beredskapsuppgifter för vilka avvecklingen uppsköts.

Vid ingången av budgetåret hade man lyckats minska personalen till 378 helårstjänster centralt, medan 124 helårstjänster fanns i den s.k. övergångsorganisationen, som senare skulle avvecklas.

Den nya organisationen som skapades vid 1990-talets början innebar ytterligare personalreduktioner.

Inrättande av de nya verken drog med sig personalomflyttningar. Inrättande av Läkemedelsverket innebar att mellan 145 och 150 personer lämnade Socialstyrelsen. Till Rättsmedicinalverket flyttade endast 3 personer. Folkhälsoinstitutet lockade mellan 15 och 20 personer att flytta.

I årsredovisningen för år 1998 angavs att Socialstyrelsen centralt hade 463,5 årsarbetskrafter och regionalt 89,5 årsarbetskrafter. Räknat i antal anställda motsvarade detta 496 respektive 93 personer. Om man räknar år 1972 som startpunkt för processen har det tagit Socialstyrelsen mer än 25 år att reducera sin personalstyrka.

7 Slutsatser från fallstudierna

7.1 Fallen i ljuset av processmodellen

En planerad avveckling har setts som en rationell process i tre steg, nämligen ifrågasättande av den etablerade verksamheten, beslut om avveckling av hela eller delar av verksamheten och genomförande av besluten. I de fall delar av verksamheten skall leva kvar och/eller nya verksamhetsområden utvecklas, förekommer också en avslutnings- och stabiliseringsfas.

Avvecklingen har antagits ingå i ett större sammanhang av en strategisk, systematisk förändring av en organisations verksamhetsområde, storlek och struktur. En normativ modell över detta sammanhang inbegriper att en diagnos ställs angående organisationens nuvarande och anteciperade problem. En önskad framtida situation beskrivs. En strategi för hur förändringen skall genomföras dras upp. Genomförandet sker enligt en på förhand uppgjord plan, som korrigeras för oförutsedda händelser. En kontroll av uppnådda resultat sker också. Rättelser vidtas i efterhand, om nödvändigt.

7.1.1 Ifrågandesättningsfasen

Varifrån kom initiativet till ifrågasättandet i de studerade fallen? När det gäller Socialstyrelsens verksamhet förekom flera ifrågasättanden. Den första omprövningen initierades av Socialstyrelsen själv och bedrevs i samarbete med Statskontoret. (Statskontoret

hade av regeringen fått i uppdrag att biträda Socialstyrelsen i översynsarbetet.)

En livlig debatt och kritiska röster hade redan tidigare höjts i media. RRV och JO sällade sig också till ifrågasättarna.

En intern diskussion om inriktningen av Socialstyrelsens verksamhet förefaller också ha pågått parallellt inom Socialdepartementet, eftersom man visade sig missnöjd med resultatet av Socialstyrelsens eget översynsarbete. Av allt att döma var de förslag till omorganisation som lades inte tillräckligt genomgripande i departementets ögon, vilket stöder tesen att organisationer har svårt att genomföra radikala förändringar utan yttre tryck. Den interna utredningen lades i byrålådan och departementet tog i sin tur initiativ till ett nytt ifrågasättande genom att tillsätta SoS-gruppen. SoS-gruppens förslag lades till grund för en omvandling av Socialstyrelsen. En ny organisation såg dagens ljus 1981. Men förnyelsen befanns inte vara tillräckligt genomgripande. Socialstyrelsen ifrågasattes ånyo av bland andra RRV och Statskontoret. I slutet av 1980-talet tog departementet ytterligare ett nytt initiativ till ifrågasättande av Socialstyrelsens verksamhet.

Socialstyrelsens verksamhet ifrågasattes således i flera repriser och av olika aktörer. Det var emellertid bara departementet som kunde tvinga fram en omprövning av verksamheten.

I det första ifrågasättande i början av 1980-talet formulerades problemet i decentraliseringstermer och i termer av renodling och koncentration av verksamheten. I det andra ifrågasättandet i slutet av 1980-talet formulerades problemen av departementet som att Socialstyrelsens verksamhet inte stämde med de nya förvaltningspolitiska idealen. I översynsgruppens rapport påpekades behovet av uppföljning och utvärdering för att öka målstyrningen, krav på minskad statlig detaljreglering och ökad decentralisering fördes fram, det vill säga alla de vid den tiden gängse tankefigurerna för förvaltningspolitisk förnyelse återopades (Ds 1988:74). Med ett ord, verksamheten stämplades som "omodern". Skolöverstyrelsen utgör ytterligare ett exempel på hur en sådan stämpling använts för att legitimera en omstrukturering (Jacobsson & Sahlin-Andersson 1995).

De olika ifrågasättarna pekade på i stort sett samma problem hos Socialstyrelsen, nämligen att man ägnade sig för mycket åt detaljfrågor, åt att formulera regler och att kontrollera att de följdes samt att verksamheten inte var ”renodlad”. Renodling som åtgärdsformulering dök dock upp ganska sent i omvandlingsprocessen - mot 1980-talets slut och 1990-talets början - då man bröt ut en rad verksamheter ur Socialstyrelsen och sorterade i dem under i huvudsak nybildade verk. Men en åtgärd hade ändå formulerats från början, nämligen att antalet anställda måste minskas.

I fallet NUTEK togs initiativet till ifrågasättande av verksamheten hos Industriverket, Energiverket och Styrelsen för teknisk utveckling av Näringsdepartementet, utan att någon intern eller extern debatt förekommit dessförinnan. Problemet formulerades av departementet dels i termer av effektivisering av verksamheten - samma resultat, men till lägre kostnad - dels i förnyelsestermer, - ”en för de framtida näringspolitiska arbetsuppgifterna anpassad myndighetsorganisation” - dock utan att man närmare preciserade vari dessa framtida näringspolitiska arbetsuppgifter skulle bestå. Att man talade om ”förnyelse” kan också ses som ett uttryck för ett upplevt moderniseringsbehov. Med ett rationellt/instrumentellt sätt att se på styrning, hade man knappast talat om att anpassa en organisationsstruktur till en framtida, ännu icke formulerad industripolitik. Men här lät man strukturförändringar föregå strategiförändringar.

Vad gällde NUTEK, förefaller det som om problemformuleringen gjordes i sådana termer att åtgärdsformuleringen blev en logisk följd därav. Pengar skulle sparas genom en sammanslagning av de tre verken. Men i fallet NUTEK var man från departementets sida mer detaljerad när gällde åtgärderna än i fallet Socialstyrelsen. Proposition och direktiv till organisationsutredaren var tydliga, när det gällde att ange arbetsuppgifter med mera, och också i detta fall angavs hur många tjänster som måste dras in. Detta kan kanske förklaras med att en och samma person hade tilldelats både rollen av direktivskrivare och utredare.

I båda fallen var varken diagnosen av de existerande organisationernas problem eller beskrivningen av de nya organisationernas

uppgifter tydliga. Begrepp som förnyelse och renodling användes, utan att man angav närmare hur de skulle appliceras i de konkreta fallen. En fråga som kan resas i sammanhanget är om staten, representerad av regeringen eller ett departement, hade svårt att formulera problem och åtgärder i termer av förändrad verksamhetsinriktning och därför underlät det, eller om underlåtenheten var medveten. Däremot hade man tydligen inga stora svårigheter att ifrågasätta resursåtgången. Hur stora personalminskningar som måste genomföras angavs exakt i båda fallen.

I ifrågasättandet innehöll mer av kritik av det existerande än visioner av vad som vore önskvärt. Initiativet till ifrågasättandet togs i båda fallen av respektive departement, men i fallet Socialstyrelsen kan man kanske våga påstå att man på departementet kände sig mer eller mindre tvingad att agera, när så många andra ifrågasättare redan gjort sig hörda.

7.1.2 Beslutsfasen

Beslut om förändringar av statlig verksamhet av den omfattning som det här är frågan om måste fattas av riksdagen. Men departementet hade i de studerade fallen såväl problemformulerings- som åtgärdsformuleringsprivilegiet, vilket innebar att det bara fanns ett alternativ att ta ställning till. Detta är ett effektivt sätt att bädda för att ett visst beslut skall fattas snabbt. Riksdagens beslut innebar enbart en legitimering av departementets ståndpunkt. Detta är särskilt tydligt i fallet NUTEK, eftersom de anställda redan i mitten av januari underrättades om att den ansvarige ministern skulle komma att föreslå riksdagen att de tre myndigheterna skulle läggas ned i och med juni månads utgång.

När det gällde Socialstyrelsen blandades faser av ifrågasättande och beslut i cykler. Ett beslut om verksamheten fattades 1981, men genomfördes inte som tänkt, varpå verksamheten ånyo ifrågasattes, varefter ett nytt beslut fattades 1989. Processen från det första ifrågasättandet i början på 1970-talet till beslutet om omorganisation i slutet av 1980-talet kom således att bli mycket utdragen. Att en etablerad organisation kan försvara sig mot förändringar som

pressas på den utifrån både länge och väl, illustreras tydligt av fallet Socialstyrelsen.

I fallet NUTEK skedde såväl ifrågasättande som beslut mycket snabbt. Förloppet krävde bara några månader, vilket är ovanligt. Oppositionspartiernas protester mot förslaget fick ingen effekt.

Genom att departementet hela tiden hade initiativet tvingades de beslutsfattande organen in i en enbart legitimerande roll. Men departementet kunde bara ”pressa på” organisationerna formella förändringar. De reella förändringarna skedde långsamt och i tysthet och utan inblandning från högre ort.

7.1.3 Genomförandefasen

Vad gäller verkställandet av beslutet om förändring av Socialstyrelsen, överläts arbetet till en intern organisationskommitté med GD i spetsen. Samma procedur upprepades flera gånger, dock med olika generaldirektörer.

För genomförandet av organisationskommitténs förslag i första omgången svarade en särskild projektorganisation inom Socialstyrelsen. Man lyckades emellertid inte avveckla vare sig arbetsuppgifter eller resurser i den takt som beslutats, utan fortsatte mer eller mindre i det gamla spåret, dock med en uppdelning i två organisatoriska strukturer, ”övergångsorganisationen” och ”målorganisationen”. Övergångsorganisationen var tänkt att läggas ned. Att arbeta med två parallella organisationer är inte att rekommendera, enligt erfarenheter från både privata och offentliga avvecklingar. Arbetsklimatet blir dåligt i båda. Att låta genomförandet dra ut på tiden är inte heller bra, eftersom personalens motivation och samarbetsvilja minskar med tiden. Möjligheten att utnyttja ”nådatiden” för kompetenshöjningar utnyttjas sällan. Resultatet av en utdragen process tenderar att bli att de som stannar kvar i organisationen blir äldre och bittrare och deras kompetens allt mer obsolet. De som kan, söker sig nya arbeten, vilket betyder en oplanerad av-tappning av kompetens. En utdragen avvecklingsprocess tar tid och kraft som kunde ha ägnats åt att utveckla den nya verksamheten.

I fallet NUTEK gick det formella genomförandet mycket snabbt och enligt uppdragna riktlinjer, vilket inte är förvånansvärt med tanke på vad som sagt tidigare, nämligen att samma person som författade propositionstexten också författade direktiven till organisationsutredningen, som han sedan genomförde. Den nya organisationen infördes under mycket kort tid, men det tog flera år efter starten innan verksamheten stabiliserades. Ansvarig för genomförandet var den ny tillsatta generaldirektören, som personalen var medveten om stod inför pensionering. Förtroendet för stabiliteten i den strategi och organisationslösning som arbetades fram har troligen påverkats negativt av detta. Det visade sig också att den första lösningen inte blev bestående, när en ny generaldirektör sedan tillträdde.

Att låta en gammal generaldirektör ansvara för avveckling av den verksamhet han varit med om att bygga upp, bäddar för problem, vilket fallet Socialstyrelsen illustrerar. En nytillträdd ledare har bättre chanser, men då måste hans ord ha tyngd. Hon eller han måste dels ha ett förändringsmandat, dels bör hon/han framstå som djupt engagerad i verksamheten. En generaldirektör som står inför sin pension som i fallet NUTEK har inte denna tyngd.

7.1.4 Avslutningsfasen

När det gäller NUTEK är det svårt att säga när någon avslutnings- och stabiliseringsfas inträdde. Generaldirektören hävdade i årsredogörelsen 1993/94, tre år efter det NUTEK formellt bildats, att verksamheten hade stabiliserats och funnit sin form. Men verksamhetsförändringarna och omorganisationerna har fortsatt och fortsätter nu under en ny generaldirektörs regim.

Vad gäller Socialstyrelsen, kan sägas att man vid 1980-talets början knappt hann påbörja en avslutningsfas, innan verksamheten ånyo ifrågasattes. Det var först efter den andra rundan av omstruktureringar som verksamheten gavs andrum nog för att stabilisera sig.

En ny genomtänkt strategi för hur omvandlingen från gammal till ny verksamhet skulle genomföras saknades i båda fallen. Häri-

genom förhindrades ett planmässig genomförande av åtgärderna och förändringsprocesserna drog ut på tiden.

Fallet NUTEK belyser att det har ställt sig svårt att avveckla och utveckla statlig verksamhet genom att inleda processen med att bilda en ny organisationsstruktur. Fallet Socialstyrelsen illustrerar i sin tur att det varit problematiskt att inom en bestående organisation utveckla ny verksamhet och samtidigt avveckla gamla. Vilket tillvägagångssätt som är mest rationellt är svårt att bedöma utifrån tillgängligt material. Det tog tid för båda organisationerna att genomgå en ”muddling thorough”-process

7.1.5 Norm och verklighet

I de två studerade fallen, NUTEK och Socialstyrelsen, har man inte följt ett väl beprövat och etablerat tillvägagångssätt, som det illustrerades i kapitlet om organisationsförändringar. För det första har en klart diagnos av vilka den ursprungliga organisationens nuvarande och tänkta framtida problem och deras eventuella orsaker inte förelegat. Likaledes har någon framtidsvision inte formulerats. Vilka önskvärda förändringar som skulle vara möjliga att genomföra på kort och på lång sikt har knappast diskuterats. I den mån diskussioner har förekommit har de mindre ofta gällt strategin, den framtida verksamhetsinriktningen, än frågor om organisatorisk struktur och resursdimensionering. Man kan visserligen hävda att strukturen följer den politiska strategin, eftersom ett ifrågasättande av en myndighets verksamhet i båda fallen verkar ske, när glappet mellan gamla politiska tankemönster på myndighetsnivå, och nya politiska tankemönster på ett högre plan blir uppenbara. Å andra sidan kan man hävda att strategin följer strukturen, eftersom man på departementsnivå mer ägnar sig åt struktur- och resursfrågor, än åt att utmejsla den ”nya” organisationens uppgifter, vad som bör bibehållas och utvecklas och vad som bör avvecklas. Man framhåller ofta att svenska myndigheter är självständiga i förhållande till sitt departement, en sats som stöds av de två fallstudierna. Utformandet av och genomförandet av en ny strategi för myndigheten överläts i båda fallen till generaldirektören.

Inte heller har efterkontroller eller utvärderingar av de genomförda förändringarna gjorts. Därmed saknas information om vilka förändringar som verkligen genomförts och med vilket resultat. Frågan om huruvida de förväntade höjningarna av den inre och den yttre effektiviteten verkligen inträtt har således knappast kunnat besvaras på ett trovärdigt sätt. Budgetsiffror har funnits, men mätningar av förändringars påverkan på den yttre och den inre effektiviteten har saknats. Därmed saknas också information om huruvida oförutsedda och oönskade konsekvenser uppträtt. Förändringens intäktssida blir därmed hölj i dunkel.

Kostnadssidan är också svår att få grepp om. Amerikanska erfarenheter från downsizing, det vill säga nedskärningar eller krympning av verksamhet, visar att om krympningen inte genomförs på ett väl genomtänkt sätt, uppstår en rad negativa följdverkningar. Besparingen blir ofta inte heller så stor som man tänkt, bland annat därför att en del personal måste återanställas eller konsulter hyras in. (Prof. W. Cascio, symposium vid Stockholms universitet. Se också Palmlund 1985, Micklethwait & Wooldridge 1997).

En avveckling drar med sig både synliga och "osynliga" kostnader. Bland de viktigare "osynliga" posterna är den effektivitetsminskning som sker inom den verksamhet som skall fortleva. Den nya verksamheten måste finna sina former och personalen ges tid att både acceptera förändringarna och lära sig nya uppgifter och arbetssätt. Föra att göra de osynliga kostnaderna synliga behöver speciella studier göras.

De synliga kostnaderna borde kunna förväntas vara lättare att få grepp om. Det visade sig emellertid oväntat svårt att få exakta uppgifter om såväl monetära som personalmässiga konsekvenser av både avvecklingar och omstruktureringar av verksamhet från de undersökta myndigheterna. Måtten varierade. Ena gången talade man exempelvis om antalet årsarbetsplatser, andra gången om antalet fasta tjänster och tredje gången om hur många tjänstemän som faktiskt berördes.

Uppföljningar av vad som hänt med dem som tvingats lämna organisationen gav inte heller hela bilden. Såväl inom NUTEK som

inom Socialstyrelsen hade man studerat vad som hänt med dem som måst lämna organisationen, men tyvärr begränsat uppföljningen till att gälla en kort period. Såvitt man kan se av dessa uppföljningar var det många av de uppsagda som fann ett nytt arbete inom den offentliga sektorn. Är det så att de personalminskningar som görs inom en statlig organisation, motsvaras av öknings på andra håll inom den offentliga sektorn? I så fall är det kanske inte så märkligt att sektorn som helhet inte krymper snabbare.

En fråga som kan resas i sammanhanget är varför staten - riksdag och/eller regering - inte låtit göra systematiska uppföljningar av intentioner versus utfall av alla förändringar som genomförts inom statsförvaltningen under 1990-talet. Likaledes förefaller det anmärkningsvärt att man inte skaffar sig bättre information om förändringarnas synliga och osynliga intäkter och kostnader, enskilt och sammantaget.

I litteraturen om organisationsförändringar och då särskilt avvecklingar läggs stor vikt vid att processen hanteras på rätt sätt. Främst gäller det att, givet att en avveckling är nödvändig, göra det bästa möjliga för att personalen skall förstå varför den är nödvändig, tydliggöra vad som skall komma att ske, ge ärliga besked både om nuet och den planerade framtiden. Att ge dem som eventuellt skall arbeta vidare i organisationen nytt hopp och att underlätta för dem som måste lämna organisationen att göra det, är viktigt.

Vad gäller genomförandet förefaller det som om man centralt saknat insikt om förändringars processuella karaktär och vikten av att hantera förändringsprocessen på rätt sätt. Att ett administrativt beslut fattas, betyder inte att det genomförs omedelbart och med önskat resultat. Processens fortskridande måste övervakas och styras. Man tycks från departementets sida ha nöjt sig med att det formella beslutet fattats och trätt i kraft. Vad som egentligen skett under den nya organisationsplanens täckmantel, verkar man ha bekymrat sig mindre om.

Sättet att hantera de anställda under processens gång kan kritiseras. I båda fallen har satsningar gjorts på så kallade personalvårdande insatser, men ett kvarstående intryck är ändå att man hantarat den berörda personalen illa. NUTEK:s personal gavs mycket

kort förberedelsetid för omställningen och mycket liten tid att inrätta sig efter förändringarna, utan nya omorganisationer följde slag i slag. Motiven till denna turbulens förefaller inte ha klargjorts särskilt väl.

Socialstyrelsens personal tilläts länge leva i osäkerhet om vad som skulle ske. Beslut genomfördes inte som tänkt och många anställda arbetade länge med verksamheter som skulle avvecklas, vilket kan ha lett till att en hel del kastats mellan hopp och förtvivlan.

Förändringar som innebär avveckling av verksamhet får som regel negativa effekter på medarbetarnas produktivitet, motivation och allmänna välbefinnande. Störningar i verksamheten inträffar. Motstånd mot förändringen hinner mobiliseras. Även de som inte måste lämna organisationen, när verksamhet avvecklas, drabbas. De måste, som nämnades tidigare, anpassa sig till nya krav på kompetens och nya sätt att arbeta och samtidigt bearbeta vad man kallar ”survivors’ guilt”. Utrymme för omställnings- och sorgarbete måste ges. Härvidlag är både mycket kort och mycket långa perioder för genomförande av förändringar av ondo. En alltför kort period ger inte tillfälle till omställning, medan en alltför lång period ger mycken tid till oro och kamp om revir. Att genomföra förändringar snabbt begränsar vissa kostnader, främst då kostnader för övertalig personal. Dylika kostnader är lätta att identifiera, medan de kostnader i form av låg produktivitet och låg motivation, mistroende mot ledning och huvudman som ett alltför snabbt genomförande kan medföra, inte syns i någon redovisning.

Bristen på klara motiveringar för förändringen, avsaknaden av visioner och mer konkreta mål för den, liksom bristen på uppföljning och utvärdering av den, illustreras tydligt i de två fallstudierna. Saknas klara motiveringar för en besvärlig och kostsam förändring kan lätt spekulationer om att skälen, av olika anledningar, inte *kan* ges offentlighet uppstå.

Fallen belyser också att strukturförändringarna genomförts innan de berörda organisationernas nya verksamhetsområden klarlagts och preciserats. När bilden så småningom klarnade vidtog man rättelser av kursen, med nya omorganisationer som följd. Inom den

organisationsteoretiska litteraturen brukar man varna för täta förändringar, då de anses leda till "förändringströtthet", uppgivenhet och cynism hos dem som utsätts för dem.

Much of the history of the reorganisation of government involves the shuffling of organizational structure with little effect on operating programs....conversely, policies and programs may change and still be administered by the same organisation." (Hogwood & Peters 1983, s. 20).

7.2 Alternativa tolkningar av förloppen

I de inledande kapitlen konstaterades att staten varit mycket aktiv, när det gällt att förändra organisatoriska strukturer inom förvaltningen, i synnerhet under 1990-talet. Men omvandlingen har dels bestått i att nya verk eller myndigheter tillkommit, ibland som genuina nybildningar, ibland som avknoppningar från existerande organisationer, ibland som resultat av sammanslagningar av två eller flera organisationer, dels i att myndigheter avslutats. I de fall myndigheter avslutats har deras verksamhet löpt vidare, med få undantag. Strukturerna har ändrats, men verksamheten har inte förändrats i samma takt.

De två fall som studerats har belyst att staten haft problem med att både avveckla gammal verksamhet och utveckla ny i jämförelse med normativa modeller för organisationsförändringar i form av planerad avveckling av verksamhet. Detta är kanske en orättvis jämförelse. För det första har läroböcker i ämnet statlig avveckling publicerats som tyder på att kunskaperna om hur avvecklingar skall genomföras på bättre sätt vuxit fram (se till exempel Statskontorets rapport 1995:17, Rehnfelt & Sahlén 1995).

För det andra kanske den offentliga verksamheten är så väsensskild från den privata att de inte kan sammanlikas. Den lyder måhända under en annan rationalitet som inte är grundad bara på ekonomiska överväganden. Dessa kommer i första rummet, bara när den ekonomiska situationen uppfattas som krisartad. Och den har ett annat sätt att förändras, som innebär att förändringar sker i små steg. Charles Lindblom publicerade 1959 en berömd artikel om

”The Science of Muddling Through”, där han jämförde den totalt rationella metoden att förbereda ett val mellan alternativ och den metod som han kallade ”stegvisa begränsade jämförelser”. Det som utmärkte den senare var bland annat att formulering av mål och av vilka handlingar som behövde företas inte skildes åt, utan var sammanflätade. Man kan säga att ibland ”upptäcktes” målen i efterhand genom handling. Eftersom såväl mål som medel ofta var oklara, saknades mål-medel analys eller var den ytterst begränsad. En god policy var en sådan som olika policy-analytiker och policy-formulerare kunde komma över ens om var vettig. Analysen var mycket begränsad - man bortsåg från viktiga möjliga utfall av de vidtagna åtgärderna, man bortsåg från viktiga alternativa policies och man bortsåg från andra viktiga värden som kunde påverkas av den valda policyn. Man förlitade sig heller inte på teorier, utan nöjde sig med att jämföra olika alternativ med varandra. Administratörer kunde inte, enligt Lindblom, tillämpa den rationella modellen, eftersom deras verklighet var alltför präglad av vaghet och komplexitet. Vagheten kom sig av att det var omöjligt att ge målen en precis formulering. Komplexiteten härrörde från det förhållandet att det fanns alltför många faktorer som man ”borde” ta hänsyn till. Lindblom ansåg att politik inte formuleras genom avgörande beslut - den utvecklas stegvis genom många små beslut. ”Policy is not made once and for all; it is made and remade endlessly.” (op.cit. s.55)

Man kan se de båda fallen som exempel på ”muddling through”-processer, där man successivt trevar sig fram till en verksamhet som synes passa den för tillfället förda politiken och den politiska diskursen. Ibland leder det strategiska tänkandet i förloppet, ibland leder strukturella och resursmässiga överväganden. I NUTEK-fallet förlöpte den största delen av ”muddling through”-processen efter det att den nya myndigheten bildats, medan i fallet Socialstyrelsen den existerande myndigheten i flera omgångar trevade eller tvingades treva sig fram till en mer bestående lösning.

7.2.1 Symbolisk handling

Vår verklighetsuppfattning är en social konstruktion, hävdas det. (Berger & Luckman 1966). Det finns också en mindre sträng ”socialkonstruktivistisk” skola, där det hävdas att den verklighet vi upplever är filtrerad och förvriden av våra sinnen och våra redan etablerade uppfattningar. Den verklighet vi lever och verkar i är till stor del skapad av oss själva. (Weick 1969).

Verklighetsuppfattningen konstrueras genom handling, där språket, i form av språkutveckling och språkanvändning, intar en särställning. Det gemensamma konstruktionsarbetet utförs med språkets hjälp och utan språk kan vi inte delta i det. För att fungera måste konstruktionen vara social, annars skulle vi inte kunna kommunicera med varandra.

Att studera diskursen eller retoriken, sätten att tala om saker och ting - om hur saker och ting uppfattas faktiskt förhålla sig och hur de anses böra förhålla sig - har väckt ett ökat intresse bland organisationsforskarna (Brunsson & Olssen 1989). Hyckleri, i meningen att säga en sak och göra en annan, har setts inte som en moralisk brist, utan som ett sätt att överleva i en komplicerad värld av motstridiga krav. (Brunsson 1985, 1989). Men hyckleri är kanske att föredra framför schizofreni?

Språket skapas och förnyas ständigt. Mönster av iakttagelser kläs i nya begrepp, men språkutveckling och språkanvändning är också skapande, eftersom de formar verklighetsuppfattningen. (Weick 1994). Exempel kan hämtas från det medicinska området, där begreppet ”barnmisshandel” växte fram ur iakttagelser som gjorts under många år, men som tidigare inte systematiserats till ett syndrom. Den medicinska språkutvecklingen ger upphov till nya syndrom och nya sjukdomar att behandla, medan gamla försjunkar i glömska. Utbrändhet och elallergi uppfattas i dag som legitima diagnoser, men knappast neurasteni och hysteri. I den politiska diskursen introduceras ständigt nya begrepp som till exempel förvaltningspolitik, som i Sverige började användas mot 1970-talets slut, och nya objekt för politik, till exempel energi och film.

Vidare är diskursen också skapad och skapande i den meningen att den via verklighetsuppfattningen också påverkar handlingsbe-

redskapen hos olika grupper. Om man från politiskt håll talar tillräckligt länge och övertygande om "service" till medborgarna från det allmänna, kommer de verksamma inom den offentliga sektorn att, i högre eller lägre grad, inkorporera servicebegreppet som en del av sin verklighet och försöka ge allmänheten "service", medan allmänheten å sin sida kommer att förvänta sig "service" av tjänstemännen.

Den politiska diskursen är också skapad och skapande i en mer påtaglig mening. Om ett nytt område för politikutövning uppträffas som finner acceptans, kommer också aktiviteter för att förverkliga de politiska intentionerna att krävas, vilket betyder att resurser allokteras till området. Strukturer av aktiviteter och resurser byggs upp och cementeras i en organisatorisk form, som kan överleva även om det upplevda problem som ledde till dess etablering inte längre finns.

Man kan också tillägga att många politiker har en tendens att söka nya problem att ägna sig åt för att visa sin handlingskraft och överbjuda konkurrerande politiker. Det sedvanliga sättet att hantera de upptäckte problemen är att tillskapa ett organ som får ansvaret för att lösa det. Organisationen får i båda fallen ett symbolvärde som manifesterad handlingskraft.

Enligt den förvaltningspolitiska diskursen på 1970-talet skulle mängden regler och "onödig" byråkrati minskas. (Varför man inte omedelbart gjorde sig av med all onödig byråkrati verkar inte ha diskuterats). Under 1980-talet var delegering och decentralisering ledstjärnor. De centrala myndigheterna skulle omvandlas från att vara regelstyrande och kontrollerande instanser till att bli kunskapsorganisationer, som skulle utöva sin inverkan genom att belära de organisationer som fått det decentraliserade ansvaret. Uppföljningar och utvärderingar av deras verksamhet, man får anta i syfte att genom återföring förbättra deras inlärning, skulle också genomföras.

Det finns ett inbyggt imperativ i det politiska pratet - det gäller att vara modern, det vill säga anpassad till den retorik som för tillfället dominerar debatten.

För tillfället talas mycket om "New Public Management" (Hood 1991). "Management by results" är en annan term för samma sak. Betydelsen av "nöjda medborgare och företag", lyfts fram. Att utsätta offentlig verksamhet för konkurrens ses som ett av medlen att driva fram både kvalitativa och ekonomiska förbättringar.

Modernizing Government (1999), Tony Blairs vitbok är ett exempel på hur diskursen kring "New Public Management" kan låta. I hans förord, omfattande cirka 170 ord, nämns ordet "modern..." nio gånger. Ett exempel på hur det kan låta är följande: "Modernizing government is a vital part of our program of renewal for Britain."

Vi har tidigare visat att vissa myndigheter stämplades som omoderna i ifrågasättandefasen. Eftersom den enda förändring som kan kommenderas fram på politisk väg gäller den organisatoriska strukturen, den dagliga verksamheten är långt svårare att påverka, har man centralt använt strukturförändringar som medel för att modernisera förvaltningsapparaten. Enligt detta sätt att se kan man tolka den strukturomvandling som skett under de senaste två decennierna som ett försök att anpassa förvaltningen till den moderna förvaltningspolitiska diskursen. Omdaning av Socialstyrelsen och NUTEK kan ses som två exempel på moderniseringssträvandena. "Renodling" var en term som ständigt återkom i diskussionen om Socialstyrelsens verksamhet. Att genomföra en "ny" politik var ett av skälen till att bilda NUTEK.

7.2.2 Ingen kan eller vill ifrågasätta verksamheten

Om ingen kan eller vill ifrågasätta den etablerade verksamheten, väcks aldrig frågan om avveckling.

Inom den privata sfären kommer signaler till ifrågasättande från marknaden. Men statlig verksamhet är inte marknadskopplad, utan budgetkopplad. Även i de fall, då verksamheten inte består i myndighetsutövning, utan i tillhandahållande av olika varor och tjänster ger efterfrågan på dessa oriktiga signaler. Erbjudandet kan

vara förknippat med tvång: Har man bil, måste den besiktigas, har man TV, utan att någonsin se på Sveriges Television AB:s sändningar, måste man ändå betala licensavgiften och så vidare. Avgiften är egentligen en punktskatt. Erbjudandet kan vidare vara felaktigt prissatt, de avgifter som till exempel tas ut i sjukvården täcker inte på långt när de verkliga kostnaderna, utan verksamheten måste skattefinansieras. Subventioner till aktiviteter som förknippas med "merit wants", såsom exempelvis kulturaktiviteter av olika slag, är vanliga. Underprissättningen leder till överefterfrågan, (vilket ju är avsikten med subventionen). Bakom företeelser som dessa ligger givetvis ideologiskt förankrade politiska beslut. Hur politiska beslut fattas diskuteras inom den så kallade Public Choice-skolan.

Inom Public Choice-skolan antar man att politiker och offentligt verksamma personer, i likhet med andra mänskliga individer, strävar efter att maximera någon form av nytta. (Se t.ex. Cullis 1998, Niskanen 1998, Tullock 1998). Den ekonomiska marknaden, där strävan efter vinstmaximering gäller, motsvaras av den politiska marknaden, där i stället strävan efter röstmaximering är ledstjärnan. Partier skriver program som de hoppas skall attrahera väljare och sittande regeringar utformar politikens innehåll i syfte att öka chanserna att bli omvalda.

Politiska beslut omfördelar resurser mellan grupper i samhället. I det dominerande antalet fall, är de som tjänar på beslutet betydligt färre än de som skall betala vad det kostar. Det föreligger en asymmetrisk fördelning, i så måtto att vinsterna är koncentrerade till ett mindre antal, medan kostnaderna är spridda över ett flertal. Till saken hör också att vinnarna utgör en relativt homogen grupp, som inser sina gemensamma intressen och som därför har lättare att organisera sig och driva sin sak och vinna gehör för den än de som betalar.

Resonemanget kan användas för att illustrera avvecklingsproblematiken. Om verksamheter avvecklas och försvinner ur organisationen hotas de som sysslat med dem. Här är förlusterna väl synliga och koncentrerade till en mindre grupp, som dessutom lätt kan bilda ett organiserat motstånd. Vinsterna, som är mer indirekta och svårupptäckta, är fördelade över ett större flertal som inte står i

kontakt med varandra och som inte inser de eventuella positiva effekterna på statens finanser och på sikt, på samhällsekonomin i stort. Till saken hör också att förlusterna regelmässigt betraktas som säkra, medan vinsterna i stället regelmässigt betraktas som osäkra, vilket de faktiskt är. Ingen kan ju i förväg med några anspråk på säkerhet yttra sig om deras storlek. Därför är det alltid lättare att mobilisera motstånd mot förändringar som innebär avveckling av verksamheterna än att mana fram försvarare.

7.2.3 Det statliga åtagandet får inte minska så att det märks

Insikten om att omfattningen av statlig verksamhet inneburit ett problem verkar ha funnits relativt länge inom statsförvaltningen. Men flertalet lösningar som presenterats har nästan uteslutande syftat till besparingar i syfte att ”få mer för pengarna”. Den så kallade tvåprocentaren, förnyelseprogrammet från år 1985 och nu senast administrationsprogrammet har också talat om besparingar. Om avveckling av verksamhet har man varit tystlåten.

Det verkar finnas en föreställning om att det finnas ett givet behov av insatser från samhällets sida, som det gäller att tillgodose på effektivast möjlig sätt:

”Självfallet måste kostnadsutveckling och effektivitet inom den offentliga sektorn hållas under noggrann uppsikt. De som finansierar verksamheten, medborgarna, har berättigade krav på att deras pengar används rationellt. Så länge *behovet av samhällsinsatser* (vår kursivering) överstiger resurserna innebär felaktig organisation, bristande arbetsledning, omoderna arbetsformer eller föråldrad utrustning att angelägna samhällsbehov inte kan tillgodoses i den utsträckning som skulle vara faktiskt möjlig. Och den enskilde berövas resurser som han kunde ha använt bättre själv.” (Skr. 1984/85, s.6).

I en annan föreställningsvärld hade man kunnat utgå från att resurserna var givna och att det gällde att använda dem på bästa sätt.

Förvaltningsutredningen talade om omprioriteringar av användningen av de befintliga resurserna som ett medel att skapa utrymme för utveckling (SOU 1979:61). Men omprioriteringar innebar att vissa verksamheter skulle krympas, för att andra skulle kunna växa, inte att vissa verksamheter skulle upphöra helt.

Så anfördes exempelvis också i propositionen om utveckling av offentlig sektor följande:

”Utgiftsexpansionen måste dämpas. För att tillgodose nya eller ändrade behov krävs att resurser i ökad utsträckning frigörs inom den offentliga sektorn. Detta måste ske genom såväl omprioriteringar som effektiviseringar.”
(Prop. 1990/91:100, bilaga 2, s.5).

Det förefaller som om det problem man här tog upp var den snabba ökningen av utgifterna.

I administrationsprogrammet talades om besparingar och departementen åtog sig olika sparbetning.

”Omstruktureringar är en integrerad del av förnyelsen av den offentliga sektorn. Syftet är att öka den offentliga sektorns effektivitet och ändamålsenlighet” (Ibid., s.3).

I propositionen 1993/94:100 fastslogs bland annat att några av de huvudfrågor i regeringens omfattande förändringsarbete var att fortlöpande ompröva statliga åtaganden och att renodla verksamhetsformerna för den offentliga produktionen samt att utveckla mål- och resultatstyrningen. Hur begreppet omprövning skall tolkas är oklart. Det tidigare använda begreppet, omprioritering, ger associationer till att man bara avser att förändra fördelningen mellan olika verksamhetsområden som man redan sysslar med. Det antyder ett slags nollsummespel mellan olika verksamhetsområden. Omprövningsbegreppet kan tolkas som att man öppnar en möjlighet att diskutera om en viss verksamhet över huvud taget behöver utföras just av staten. Utvecklingen under 1990-talet tyder på att man centralt har insett att uppgifter inom så betydelsefulla områden som vård, äldreomsorg och utbildning kan utföras av andra aktörer. Uppfattningen att affärsverksamhet inte är en angelägenhet statlig

uppgift verkar också ha slagit igenom, enligt principen "the business of Government is government". (Drucker 1959).

Stora avvecklingar av statlig verksamhet har skett genom att en annan huvudman har fått ta över ansvaret för dem. Besparingar har gjorts både före och efter övertagandena. Men inom de kvarvarande verksamheterna har avvecklingar skett gradvis under lång tid och i så små steg att de inte kunnat observeras uppifrån och utifrån och därmed inte heller kunnat passas in i den företagsekonomiska modellen. Det betyder att de heller inte kunnat uppväcka några proteststormar eller kunnat mobilisera ett kraftigt motstånd mot de föreslagna förändringar. De politiska beslutsfattarna har inte behövt riskera att goda namn och rykte genom att bestämma om vad som skall avvecklas. Genom att tilldela en viss myndighet mindre resurser skall såväl effektivisering som avveckling komma till stånd - antar man. Men man har härigenom fråntagit sig ansvaret för den politiska viljeinriktningen. Eftersom resurserna inte är obe-gränsade måste politikerna träffa ett val om vad och hur mycket som skall göras.

8 Vad bör göras?

8.1 Finns ifrågasättare?

Mot bakgrund av analysen och redovisningen i denna studie förefaller åtgärder av flera slag angelägna. Enligt vår uppfattning borde ett system för att få grepp om såväl intäkter som kostnader utvecklas, så att de politiska beslutsfattarna får underlag för rationella beslut och återföring om vad vidtagna åtgärder inneburit. En slutsats är att uppföljningen av såväl kostnader som intäkter av de avvecklingar och omvandlingar av statlig verksamhet som gjorts är bristfällig. Man har gått från oklarhet till oklarhet.

Funktionen som ifrågasättare borde också stärkas. Det finns en rad möjliga ifrågasättare. Ett ifrågasättande ad hoc kan emanera från *avnämarna* av en viss myndighets tjänster eller produkter. Men kritiken går oftast ut på att man borde få mer, inte mindre - det talas ibland om "kravmaskineriet."

Personalen inom en viss myndighet kan också agera kritiker och ifrågasättare. Denna kritik hålls dock oftast inom myndighetens väggar och innebär sällan ett ifrågasättande av verksamheten som sådan, det är snarare olika interna missförhållanden som pekas ut, till exempel brister i ledning och organisation.

Myndigheten själv kan av många skäl inte förväntas att ifrågasätta sin egen verksamhet. Som påpekades tidigare är man i mångt och mycket sin historias fånge och ett offer för den dynamiska konservatismen. Det interna motståndet mot ifrågasättanden som verkar hota status quo bör inte underskattas. Varken generaldirektören eller personalen i övrigt har något intresse av att krympa och

avveckla verksamhet. Vilken belöning skulle de få för att halvera sin myndighet?

Företag och andra organisationer ifrågasätter sin egen verksamhet först när en allvarlig kris hotar. Att ett statligt organ, som inte kan gå i konkurs, på egen hand skulle kunna och vilja ifrågasätta sin verksamhet på ett genomgripande sätt förefaller osannolikt. Ifrågasättande, i den mån det sker, gäller mindre delar av verksamheten, en eller annan rutin kan omprövas eller till och med tas bort. Verksamheten kan härigenom förbättras i små steg, vilket uttrycket vardagsrationaliseringar antyder. Ambitionen att förbättra verksamheten leder dock ofta till krav på ökade resurser. Incitamenten till expansion är långt starkare än incitamenten till kontraktion. Besparingskampanjer av olika slag förefaller inte ha lett till radikala omprövningar av verksamheten, däremot har säkerligen vissa vardagsrationaliseringar skett. Först när det statsfinansiella läget allmänt uppfattas som hotande, verkar ett krismedvetande börja sprida sig inom förvaltningen.

Media kan spela en viktig roll som ifrågasättare, vilket fallet Socialstyrelsen belyser. Men deras kritik leder sällan till ett ifrågasättande av verksamheten som sådan, den innehåller, liksom avnämarnas kritik, ett avslöjande av brister i den etablerade verksamheten och slutar inte sällan i en plädering för ökade resurser. Media spelar också, i varje fall när det gäller avvecklingar inom den privata sfären, rollen av försvarare av det etablerade.

Forskarvärlden kan ha en roll som ifrågasättare. En prövande, kritisk hållning antas ju vara dess kännetecken. Forskningen har dock hittills visat sig ha liten betydelse när det gäller att få till stånd omprövning av statlig verksamhet. Många förklaringar kan givetvis tänkas till detta. En kan vara att man inom förvaltningen anser sig kunna utvärdera sin egen verksamhet, en tes som har betvivlats (Ds 1996:36, Rapport till ESO).

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, har en viktig roll som ifrågasättare. Expertgruppen, som tillsattes 1981, är en kommitté som lyder under Finansdepartementet. ESO ger uppdrag till fristående forskare och utredare att analysera olika områden inom offentlig sektor. ESO har stor frihet att välja vilka problem

som skall analyseras. ESO:s publikationer ger upphov till debatt, men frågan är hur mycket beslutsfattarna inom riksdag och regering påverkas av denna. Förhoppningsvis kan de drivas att själva ifrågasätta det som kritiserats.

Politiker som tycker om att framstå som alla goda gåvors givare är inte attraherade av att spela rollen som ifrågasättare och avvecklare. Särskilt inte i fall, då deras valkrets drabbas.

Kommittéväsendet kan bedömas ha goda förutsättningar att spela rollen av kritiker och djävulens advokat. Problemet är dock att kommittédirektiven definierar vilka frågor en utredning bör ägna sig åt. Direktiven formuleras inom det aktuella departementet. Initiativet till ett ifrågasättande ligger därmed hos departementet. Andra berörda verk till vilka direktiv delas, brukar inte protestera.

Också kontrollen över sammansättningen av kommittén ligger hos departementet. I en rapport till den förvaltningspolitiska kommissionen påpekade Ehn & Sundström att

”...även myndigheter och kommittéer kan dras in revirstriderna inom regeringskansliet. Exempelvis kan utredningar användas av enskilda statsråd som ett sätt att antingen begrava uppslag som på ett eller annat sätt inkräktar på det egna verksamhetsområdet eller för att föra fram egna ”käpphästar”, även om dessa inte är fullt ut förankrade i regeringen i övrigt. Det kanske enklaste sättet att uppnå sådana syften är att sätta samman utredningar på så sätt att det finns ett tillräckligt antal representanter för de intressen man vill skydda eller befrämja.” (SOU 1997:15, s. 179)

En utredning har dock alltid möjligheter att frångå direktiven - att slingra sig ifrån personsammansättningen är svårare. Tyvärr är ett vanligt öde för utredningar, som inte kommer med politiskt attraktiva lösningar, att förvisas till en byrålåda. Ett annat alternativ innebär att låta utreda frågan på nytt, kanske i hopp om att den nya utredningen skall ge ett politiskt riktigt svar (Ds 1998:57).

En rekommendation som erfarenhetsmässigt ofta väljs inom utredningsväsendet är att skicka problemen vidare till en särskild nybildad eller omvandlad organisation, som får i uppdrag att kämpa vidare med de av utredningen påpekade problemen. Detta betyder

krav på mer resurser, inte på mindre. Trots att regeringen utfärdat ett allmänt direktiv till kommittéer och utredare att förutsättningslöst pröva statliga åtaganden, har detta inte haft någon större genomslagskraft i de utredningar som gjorts efter direktiven tillkomst (Ds 1998:57).

De nämnda institutionernas granskning av den statliga verksamheten sker inte löpande och systematiskt, utan ad hoc och påverkas av vilka frågor som av någon anledning upplevs som aktuella. Finns permanenta organ inom statsmakten som systematiskt kan ifrågasätta statlig verksamhet? Förvaltningsutredningen av år 1976 gick i sitt slutbetänkande igenom tänkbara instanser som kunde spela rollen av ifrågasättare. Utöver de redan nämnda pekade man ut riksdagen, Riksdagens revisorer, Regeringskansliet, RRV och Statskontoret (SOU 1979:61).

Riksdagen och Riksdagens revisorer kan visserligen ta initiativ till och begära utredningar på olika områden. Hittills har man dock varit återhållsam, när det gäller mer omfattande och radikala omprövningar. Varken RRV eller Riksdagens revisorer är lika fristående granskningsorgan, "Court of Audit", som motsvarigheten i övriga EU-länder.

Ytterst är det *regeringen* som har ansvar för att ifrågasätta och ompröva statlig verksamhet. Hittills har man dock begränsat sig till att lansera olika program för besparingar och effektiviseringar inom ramen för den etablerade statliga verksamheten. En av förklaringarna till detta kan vara att departementen bygger på underlag som framställts på andra håll, till exempel inom myndigheterna och som därför sällan innehåller förslag till radikala omprövningar. Incitamenten för en minister att frivilligt minska sitt område är också svaga. ELMA-rapporten påpekade också att kompetensen hos Regeringskansliet när det gällde att ompröva verksamhet var "mindre utvecklad." (Ds 1995:6, s.92).

8.2 Finns hjälpmedel för ifrågasättande?

Budgetprocessen borde ge goda tillfällen till omprövningar, men så sker sällan. Beslutsunderlaget som sådant, vinklat mot ett bibehållande av status quo, med låsningar till existerande institutionella arrangemang, och en motvilja från ömse håll mot alltför tvära kast i utgiftspolitiken samt tidspressen i budgetarbetet, sade den förvaltningspolitiska utredningen, ledde till att det i praktiken oftast blev fråga om en prövning på marginalen. (SOU 1979:61, s.37). Också Kaufman framhöll detta förhållande som ett hinder för avvecklingsbeslut (Kaufman, 1976).

Den nya budgetprocessen och utvecklingen av mål- och resultatstyrningen, var ämnad att ge politikerna större möjligheter att styra. Resultaten har dock låtit vänta på sig. I en rapport till den Förvaltningspolitiska kommissionen påpekades att hindren för omprövningen är många.

”Överhuvudtaget förefaller omprövningsfrågan fortfarande befinna sig i en inledningsfas. Ställt mot den betydelse beslutsfattarna under senare år tillmätt frågan om mer omfattande strukturförändringar och omprövningar av offentliga åtaganden måste de åtgärder som vidtagits inom området betraktas som begränsade.” (SOU 1997:15, s.171).

Det statliga redovisningssystemet har hittills varit uppbyggt kring kostnadskontroll, det vill säga för att svara på frågan om vad anslagen användes till, inte för att redovisa resultat av olika åtgärder. 1970-talets försök att medelst programbudgetering åstadkomma en bättre koppling mellan mål och prestationer fungerade inte bra och programbudgeteringsidéerna självdog. Om dess efterföljare, mål- och resultatstyrningen, skall bli mer användbar, är fortfarande en öppen fråga. Den förvaltningspolitiska kommissionen var optimistisk, men kritisk.

”Kommissionen menar att resultatstyrningen i budgetprocessen inte har utvecklats på det sätt som förutsågs från början. Vi förordar därför att regeringen tar initiativ till en översyn av resultatstyrningen, så att den kan tillämpas på ett sätt som för varje myndighet eller grupper av myndig-

heter är realistiskt och ändamålsenligt. I det arbetet bör oberoende sakkunskap anlitas.” (SOU 1997:57, s.86)

Som den nu synes fungera ger mål- och resultatstyrningen inte signaler till ifrågasättande. I många fall är det politiska syftet som en viss statlig verksamhet skall bidra till att uppfylla heller inte klart och entydigt uttryckt, avsiktligt - för att inte binda politikerna - eller oavsiktligt. De mål som anges i regleringsbrevet är inte klara och entydiga och därmed svåra att använda för en bedömning av huruvida en viss verksamhet är lyckad eller misslyckad.

Målen är således oftast vaga, de kan dessutom vara fler än ett och de kan vara inbördes motstridiga. Det kan därför vara mycket svårt att belägga att en verksamhet inte uppfyller åtminstone något av de mål som ställts upp. Det har också visat sig svårt att utveckla relevanta och reliabla mått på graden av måluppfyllelse. I stället har man inom myndigheterna lagt ner stort engagemang på att utveckla olika kvantitativa resultatmått, vars koppling till målen inte alltid är klar. I stället för att söka precisera och operationalisera målen, har man inriktat sig på att förfina mätinstrumenten.

Frågan är om man någonsin når därhän att det går att härleda en kedja av politiskt formulerade mål, som omformuleras i verksamhetstermer, som i sin tur översätts till olika resultatmått. Likaledes kan frågan ställas om rapporteringen av resultaten inte alltid kommer att färgas av en viss tendens att framställa den aktuella myndigheten i en gynnsam dager. Problem finns således redan i början på kedjan.

Problem har också visat sig finnas i slutet av kedjan. De försök som hittills gjorts med att införa mål- och resultatstyrning har inte nått ett sådant genomslag att myndigheternas rapportering utnyttjats som underlag för beslut om att gripa in. Varken inom riksdagen eller regeringen visas, enligt en rapport till den Förvaltningspolitiska kommissionen, stort intresse för att använda redovisningarna för att följa upp resultat och än mindre intresse för att utnyttja dem för återföring eller ifrågasättande (SOU 1997:57).

Utvärderingar av olika verksamheter görs av RRV och Statskontoret, men de är ofta ad hoc, partiella och svåra att lägga till grund för beslut. Statskontoret arbetar dock i huvudsak på rege-

ringens direkta uppdrag. Ett samlat grepp om utvärdering och ifrågasättande av verksamheternas innehåll och organisation inom stora policyområden bör därför initieras på olika nivåer. Många utvärderingar syftar heller inte till att ge underlag för beslut att ifrågasätta eller ompröva verksamheten, utan pekar endast på brister i nuvarande verksamhet. I vissa fall kan de också utgöra försvar för den etablerade verksamheten. (Ds 1996:36).

8.3 Bättre kompetens behövs

I den brittiska regeringens vitbok "Modernizing Government" (1999) talas om hur regeringen skall kunna förbättra "policy making and service delivery" (Ibid., s. 40). De nyckelord som nämns är "challenge", det vill säga ifrågasätta, "compare" (jämföra), "consult" (rådfråga), "compete" (konkurrera) och "collaborate" (samarbeta). Ifrågasätta nämns först. Man är dock tyvärr något vag, när det gäller vem som skall spela rollen av ifrågasättare - Central Government pekas emellertid ut.

Man säger också på ett annat ställe i vitboken, att policy skall formuleras kring gemensamma mål och noggrant definierade resultat, inte kring organisatoriska strukturer och existerande funktioner. Det återstår att se vilka effekter dessa goda ambitioner får. Kanske blotta medvetenheten om att strukturer och verksamheter ibland visar lägre inre och yttre effektivitet, allt eftersom tiden går, kan bidra till att ifrågasättande av dem sker oftare.

Kan problemen minskas genom att stärka Regeringskansliets förmåga att efterfråga, ta emot och bearbeta information från myndigheterna, vilket är en av de åtgärder ELMA-rapporten föreslår? Enligt en rapport till den förvaltningspolitiska kommissionen är problemet större än så. Det finns ingen kompetens inom statsförvaltningen när det gäller att ifrågasätta verksamhet. "Många (av de intervjuade, författarens kommentar) menar också att oförmågan att pröva verksamhet i ett större perspektiv utgör ett av de allra största förvaltningspolitiska problemen i dag. (SOU 1997:9, s. 163).

Sektoriseringen och revirbevakningen inom Regeringskansliet ger inte heller förutsättningar för att ifrågasätta omfattande politiska program eller stora verksamhetsområden. "Ett framgångsrikt statsråd är närmast per definition ett som lyckas stärka det egna departementets eller de egna sektorernas ställning, alldeles oavsett om detta sker på helhetens bekostnad." Att omforma Regeringskansliet till en myndighet från och med 1 januari 1997 och slå samman departement eliminerar knappast revirstriderna, det är bara arenan för dem som ändrats. Det kommer att krävas mycket arbete, innan en "samsyn" i olika frågor utvecklats.

Ett sätt att minska revirtänkandet, har det sagts, är att tillsätta projektgrupper som skall arbeta med frågor som berör flera departement. Huruvida ett sådant arbetssätt skall bli framgångsrikt eller inte, beror till stor del på hur projektmedarbetarna rekryteras och var deras lojalitet ligger. Womack et al. har i en intressant studie av bilindustrin visat att om projektgruppens medlemmar betraktade sig som representanter för sin avdelning och kände lojaliteten till denna, såsom ofta var fallet inom den amerikanska bilindustrin, blev projektarbetet trögt och ineffektivt. (Womack et. al. 1994). Risken finns, om man rekryterar departementstjänstemän till projektgrupperna, att dessa fortsätter att känna sig som representanter för sina respektive departement och kommer att fungera som revirbevakare. Därmed skulle föga vara vunnet på att arbeta i projektgrupper.

Statskontorets och RRV:s verksamhet har med tiden närmat sig varandra, hävdas det. En idé vore att avveckla en av dessa myndigheter eller båda och använda de frigjorda resurserna för att bilda en ny enhet med uppgift att analysera breda områden i syfte att ifrågasätta statlig verksamhet och organisationsstruktur. Regelbundna "public service reviews" inom breda områden borde bli en av huvuduppgifterna för en sådan myndighet.

Ett annat skäl till att ifrågasättanden sällan kommer till stånd är att underlaget för omprövningar förväntas lämnas av de berörda myndigheterna. Som tidigare framhålls finns det många skäl för att en sådan förväntan knappast kommer att infrias, på grund av rädsla för att utsätta den egna verksamheten för hotet om avveckling och

på grund av begränsad överblick. Detta talar för att analyser av myndigheters verksamhet borde utföras av utomstående. Men även sådana analyser kan bli för snäva, i och med att de utgår från en specifik myndighets verksamhetsområde.

Ett av de problem som påpekades i direktiven till den förvaltningspolitiska kommissionen var statsförvaltningens fragmentarisering. Även om managementtänkandets spridning inom statsförvaltningen har kritiserats, finns det ändå lärdomar att hämta från den privata sfären. Som en reaktion på den fragmentarisering stora företag som byggts upp efter specialiseringens och funktionsindelningens principer hamnat i, har det vuxit fram ett nytt tänkande kring organisering och bygger på flödesprincipen och på tanken om självstyrande arbetslag. I USA går företeelsen under namnet business process re-engineering (BPR) (Hammer & Champy, 1994). Den amerikanska entusiasmen för BPR är stor, trots att exemplen på misslyckade försök att tillämpa BPR-konceptet är fler än de lyckade. I Sverige har acceptansen för BPR-konceptet inte varit lika stor, även om man byggt på tankegångar hämtade därifrån, när man försöker bygga så kallade gränslösa flödesorganisaitoner (GFO) och introducera lagproduktion, vilket nu, i all tysthet, sprids till en snabbt växande krets svenska företag.

Tankegångarna bakom BPR är varken nya eller revolutionerande, vilket annars hävdas av deras amerikanska protagonister. I korthet går de ut på att verksamheten skall organiseras som flöden från leverantör till kund. Verksamheterna skall grupperas efter sina funktioner i det värdeskapande flödet, inte efter specialiteter eller olika funktioner, såsom inköp, marknadsföring och så vidare. Andra hörnstenar i BPR-bygget är stark kundorientering, arbete i tvärfunktionella lag och IT-stöd.

Måhända skulle uppslag till ifrågasättanden och avvecklingar av statlig verksamhet lättare kunna se dagens ljus om man analyserade den statliga verksamheten utifrån avnämarnas perspektiv och därvidlag anlade ett process- eller flödessynsätt. Som sjukvårds- eller utbildningsavnämare, arbetslös eller invandrare är jag ju inte intresserad av hur den interna organisationen inom respektive område ser ut, tvärtom blir jag bara frustrerad av att skickas från den

ena instansen till den andra, jag är bara intresserad av att få en så bra tjänst eller produkt som möjligt. I den tidigare nämnda vitboken *Modernizing Government* har saken uttryckts på följande sätt: ”Making sure that *public service users*, not providers, are the focus, by matching services more closely to people’s lives.” (s.6)

Uppslag till förändringar, till avveckling, omvandling och utveckling kan också fås genom jämförelser mellan organisationer, i detta fall till exempel genom jämförelser inom förvaltningen, eller mellan olika länders förvaltningar (benchmarking) samt anammande av lösningar som förefaller bättre än den egna (best practice). Certifiering enligt ISO 9000 har varit populärt inom näringslivet. Vad detta innebär, har ibland missförståtts - certifieringen ger ingen garanti för att en hög kvalitetsnivå uppnås, utan endast för att en viss, bestämd nivå kontinuerligt upprätthålls. Den standardisering av rutiner och procedurer certifieringen medför, leder också, enligt vår mening, till en ökad stelhet i organisationen.

En slutsats som kan dras av genomgången är att det inte finns något organ som har speciellt goda förutsättningar att spela rollen som ifrågasättare. Eftersom ifrågasättandet är den första förutsättningen för att en eventuell avveckling skall komma till stånd borde det vara viktigt att stärka ifrågasättarfunktionen.

Slutligen ger förloppsbeskrivningarna underlag för att hävda att avvecklingskompetensen bör förbättras, både ifråga om diagnos- och åtgärdsformuleringen och ifråga om att hantera och leda avvecklings- och omvandlingsprocessen. Innan en verksamhetsförändring sker bör de ansvariga inom det aktuella departementet ha ombesörjt att det finns en diagnos angående organisationens nuvarande eller anteciperade problem. En önskvärd framtida verksamhet bör ha beskrivits. Strategin för förändringar bör ha tänkts igenom och stegen i dess genomförande ha planerats.

Bilaga 1 NUTEK

1 Inledning

Ett av de fall som valts för närmare studium är Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK. Avvecklades den gamla verksamheten vid de tre verk som bildade NUTEK, när en ny näringspolitik skulle utvecklas, är den huvudfråga som skall diskuteras. För att belysa hur synen på NUTEK:s och dess föregångares verksamhet ändrats, tecknas först en bild av hur den relevanta institutionella miljön utvecklats och hur diskursen om statens roll i förhållande till näringslivet förändrats.

2 Från industripolitik till konkurrenskraftspolitik

Näringspolitikens innehåll och diskursen om näringspolitiken varierar bland annat med vilket parti som innehar regeringsmakten och med konjunkturen. Under den studerade perioden (1982 till och med 1996) har såväl regeringsmakten som konjunkturläget skiftat. Hur diskursen om den statliga näringspolitiken växlat kan bland annat utläsas ur framlagda propositioner och annat offentligt tryck.

Utöver den generella näringspolitiken engagerar sig staten i näringslivets utveckling också på andra sätt, direkt som ägare av olika affärsverk och bolag samt via politiskt beslutade selektiva åtgärder som till exempel direkt stöd till vissa företag. Det indirekta inflytandet är också stort. Skattesystemets utformning spelar givet-

vis en stor roll. Ett ännu mer indirekt inflytande kan utövas exempelvis via infrastrukturinvesteringar eller valutapolitiken. Devalveringarna 1982 kan ju betraktas som ett generellt industristöd som avlöste de selektiva industristöden som givits under 1970-talet. Ett måhända inte alla gånger avsett indirekt inflytande utövas också genom utformningen och inriktningen av exempelvis miljöpolitiken och energipolitiken.

I denna rapport avgränsas industripolitik eller näringspolitik till att gälla det mandat som Näringsdepartementet eller dess föregångare Industridepartementet haft sedan 1980 eller vad som i propositioner och annat offentligt tryck betecknats som industripolitik eller näringspolitik. Definitionen kan tyckas vag, men det har ställt sig svårt att finna någon bättre, eftersom beskrivningen av näringspolitiken i de officiella källorna ständigt skiftar. I den första översikten över de industripolitiska frågorna från Industridepartementet gavs till exempel ingen mer precis definition än den följande:

”Industripolitiken syftar till att genom aktiv medverkan till rationell produktion och industriell expansion bidra till att den samhällsekonomiska basen för ett mer allmänt reformarbetet förbättras.” (Industri och industripolitik 1982, s.8).

Man räknade dock inte bara Industridepartementets åtgärder till industripolitiken, utan också ”åtgärder med tydlig inriktning mot industrin” som vidtogs av andra departement.

År 1991 hade departementets översikt över den förda politiken bytt titel och handlade om näringsliv och näringspolitik. Näringspolitik sades vara ett bredare begrepp än industripolitik.

”Betoningen ligger på förstärkning av högre utbildning och främjande av FoU, utbyggnad av infrastrukturen, en strävan mot väl fungerande marknader och effektiv konkurrens, förnyelse genom återväxt samt effektivisering av affärsverk och statliga myndigheter.” (Svenskt näringsliv och näringspolitik 1991, s. 5).

Från och med 1992 övertogs ansvaret för att utge den årliga översikten över industripolitiken av NUTEK. I 1995 års översikt anfördes att näringspolitiken formats efter ett nytt paradig. Nä-

ringspolitikens inriktning hade därför omprövats, inte bara i Sverige. Rågången mellan stat och näringsliv skulle dras klarare och marknadsmekanismen ersätta stödpolitiken. I 1996 års översikt introducerades nya beteckningar, nämligen strukturpolitik eller konkurrenskraftspolitik. Näringspolitik eller industripolitik ansågs förbrukade, eftersom de kommit att förknippas med den bransch- eller företagsinriktade politik som förekom under 1970-talet och in på 1980-talet. Det nya paradigmet sades innebära att statens uppgift i första hand skulle vara att

”...sörja för ett gott näringsklimat, dvs. stabila *institutioner* inkl. regelsystem som ser till att marknaderna fungerar på ett effektivt sätt samt att det finns *drivkrafter* som gör det lönsamt för företagen att satsa långsiktigt på investeringar och innovationer liksom för den enskilde att förkovra sig i ett ”livslångt lärande”. (Svenskt näringsliv och näringspolitik 1966, s. 9).

I 1997 års översikt ägnades särskild uppmärksamhet åt ”Den nya regionala näringspolitiken”. Översikten av 1998 inleddes med rubriken ”Näringspolitik för tillväxt och välfärd”. Så mycket nytt hade emellertid inte tillkommit.

Vägen från industripolitik till konkurrenskraftspolitik har innehållit många vindlingar. 1960-talet kan sägas ha inneburit starten för ett aktivt statligt engagemang i näringslivets utveckling. Ett tecken på detta var bland annat det statliga företagandets expansion. Det statliga ägandet hade, i och för sig, en lång tradition. Statens åtgärder har givetvis alltid influerat näringslivet. Men nu började man tala om industripolitik som ett särskilt område och snart sammanflätades industripolitik med regionalpolitik och sysselsättningspolitik. Det var dock inte fråga om att genomföra omfattande förstatliganden. I stället tog man ställning för ett mer aktivt och expansivt statligt företagande samt skapade ett särskilt organ för det som fått samlingsnamnet industripolitik, i form av ett 1969 inrättat industridepartement. Departementet övertog då i huvudsak de uppgifter som tidigare legat på Finansdepartementets ekonomiska enheter. Något år därefter bildades det statliga förvaltningsbolaget Statsföretag AB. Statsföretags mål uttrycktes i korthet som

”att under krav på lönsamhet uppnå största möjliga expansion.” (Statligt företagande i samhällets tjänst, SOU 1978:85, s. 12). Statsföretag ålades dock också att ta en rad andra hänsyn, inte minst regionalpolitiska, i sin verksamhet, men även att särskilt beakta de anställdas arbetstillfredsställelse och möjligheterna till en fördjupad företagsdemokrati. Statsföretag skulle också medverka till att åstadkomma en rationell företagsstruktur inom vissa branscher.

I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet inrättades också Styrelsen för teknisk utveckling (STU) och Statens industriverk (SIND). Strategiförändringen, det vill säga att man utvecklade ett särskilt politikområde och förespråkade ett aktivt engagemang via statsägda företag, följdes således av förändringar i förvaltningsstrukturen. Nya organ utvecklades för att förverkliga de nya politiska intentionerna. Struktur följde strategi.

1970-talet präglades av kriser och mot slutet av 1970-talet rådde en djup lågkonjunktur. Såväl små som stora företag drabbades av så allvarliga förluster att deras fortsatta existens tedde sig hotad. För vissa basnäringar med få och stora företag, såsom varvsindustrin, stålindustrin och skogsindustrin, syntes framtidsutsikterna särskilt dystra. Det talades om ”avindustrialisering” och massarbetslöshet.

Redan under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet hade en rad ekonomiska problem visat sig på nationell nivå. Det statliga budgetunderskottet hade till exempel ökat, men först i och med lågkonjunkturen avslöjades de industriella strukturproblemen. Till en början trodde man det var möjligt att ”överbrygga” lågkonjunkturen via olika åtgärder som exempelvis lagerstöd till skogsindustrin, en åtgärd som senare visade sig ha förvärrat företagets kris. Devalveringar genomfördes 1975 och 1976, men effekterna av dessa blev inte bestående.

År 1976 tillträdde en borgerlig trepartiregering med centerpartisten Nils G. Åsling som industriminister. Då varken överbrygningen, devalveringarna eller de traditionella åtgärderna för att minska arbetslösheten som beredskapsarbeten, utbildning och bidrag av olika slag visade sig verksamma, kom staten att engagera

sig mer aktivt som stödgivare, ägare och omstrukturerare för att rädda jobben. Den omskrivna "akutmottagningen" för företag som var illa ute öppnades. En viktig del av industripolitiken sköttes inte av de för ändamålet uppbyggda organen, utan i kanslihuset. Några större strukturförändringar inom förvaltningsapparaten följde således inte av politikens ändrade inriktning. Strategiförändringarna visade sig knappast som strukturförändringar.

Genom devalveringar på sammanlagt 26 % under 1981 och 1982 sökte man återställa den svenska industrins konkurrenskraft. Man vann på så sätt ett andrum, men de fördelar devalveringarna givit eroderades tämligen snabbt, bland annat till följd av höga löneökningar.

Socialdemokraterna återtog regeringsmakten år 1982. Man upprepade varken den Wickmanska expansionspolitiken eller den Åslingska stödpolitiken, utan drev en linje där "affärsmässighet" i verksamheten betonades, uttryckt som krav på lönsamhet. Men framför allt ville man åstadkomma förnyelse. Industriell tillväxt och förnyelse var följaktligen titeln på regeringens proposition om den nya industripolitiken (prop. 1983/84:135). Småföretag skulle gynnas och Industriverket och STU fick ökade resurser för detta ändamål.

De selektiva industristöden avvecklades successivt. Statsföretag AB, som visat stora förluster under krisåren, rekonstruerades (prop. 1982/83:68).

Man började också försöka befria sig från några av de ägaregagemang som staten dragits in i genom den industrisocialisering som den borgerliga regeringen medverkat till. Vissa företag börsintroducerades och andra överfördes till ett statligt förvaltningsbolag. Den nya politiska viljeinriktningen mot ökad affärsmässighet följdes således av strukturuomvandling inom den statliga sfären. Strategin påverkade strukturen.

Industridepartementets roll renodlades genom att vissa av dess uppgifter övertogs av det år 1986 nybildade Miljö- och energidepartementet. (År 1981 hade en omfattande energipolitisk proposition lagts fram och en ny myndighet, Statens energiverk, hade inrättats 1982).

Mot 1980-talet slut började man som sagt tala om näringspolitik i stället för industripolitik. Den förklaring som gavs var att gränsen mellan industri- och tjänsteproduktion var på väg att suddas ut. (Industri och industripolitik 1987). Man kan också hävda att ett behov förelåg att förse diskursen med nya begrepp. Ett uttryck för detta kan man finna i den nya propositionen om näringspolitik för 1990-talet. I den betonades förnyelse och omvandling som ett medel att upprätthålla en god internationell konkurrenskraft (prop. 1986/87:74). Temat förnyelse återkom ständigt. I propositionen *En samlad näringspolitik för ökad tillväxt* (prop. 1989/90:88) drogs riktlinjerna för en ”ny” industripolitik upp som en del av den ”nya” näringspolitiken. Industripolitiken skulle bli mer offensiv. Man betonade också de mindre företagens betydelse för näringslivets utveckling. Näringslivet förbereddes också för en internationell tillvaro genom avregleringar av olika slag. Den nya inriktningen följdes emellertid inte denna gång av någon omfattande struktur-omvandling hos myndigheterna inom det näringspolitiska området.

Sverige fick åter en borgerlig regering 1991. Dess historia blev kort, men den hann ändå starta en våg av utförsäljningar av statliga företag. I en ny näringslivsproposition slogs fast att regeringen skulle följa en politik som främjade ”marknadsekonomi, konkurrens och enskilt ägande.”(prop. 1990/91:87, prop. 1991/92:100, bilaga 13, s. 3). Statens uppgift var inte längre att äga företag eller styra utvecklingen inom enskilda företag eller branscher. Statens roll skulle främst vara att ange ramarna för verksamheten inom näringslivet och skapa betingelser för tillväxt på lång sikt. En proposition om hel eller delvis privatisering av 35 hel- eller delägda företag lades på riksdagens bord. (prop. 1991/92: 69, NU 10, rskr 92). Betydelsen av effektiv konkurrens betonades starkt. Så beskrevs näringspolitikens inriktning på följande sätt:

”I den nya näringspolitiken betonas enskilt ägande, företagande och sparande, avskaffandet av tillväxthämmande skatter, avreglering, vikten av privatisering av de statliga företagen och ett snabbt inträde i EG.” (Svenskt näringsliv och näringspolitik 1992/93, s. 24).

Förändringar i den politiska strategin följdes den här gången av omfattande strukturförändringar, innebärande att statlig verksamhet avvecklades, men togs över av nya huvudmän.

Beträffande den långsiktiga tillväxten ställdes hoppet till de små och medelstora företagen. Dessa sågs som betydelsefulla för ”näringslivets förnyelse och långsiktiga tillväxt.” (prop. 1991/92:100, s. 11). Ett särskilt småföretagspolitiskt program togs fram (prop. 1991/92:51, NU 14, rskr 93). Industridepartementet organiserades om och bytte namn till Näringsdepartementet, kanske för att bättre passa in i den nya diskursen.

Som en annan viktig industripolitisk uppgift nämndes att föra in Sverige i det europeiska samarbetet.

Sammanfattningsvis kan sägas att den borgerliga industripolitiken under 1990-talets inledande år gav uttryck för en tilltro till konkurrens som generell metod för att höja effektiviteten i privat och offentlig näringsverksamhet och som medel för den ekonomiska politiken.

Riksdagen fattade beslut om att avvisa prisreglering som stabiliseringspolitiskt medel, om att vidga konkurrensbevakningen till att omfatta offentliga regleringars effekter på pris- och konkurrensförhållandena, om att skärpa konkurrens- och upphandlingslagstiftningen i syfte att främja konkurrens även inom den offentliga sektorn samt om att ge den statliga affärsverksamheten likartade konkurrensförutsättningar som de som gäller för det privata näringslivet. I prop. 1991/92:100 bil 1, sade man bland annat att ”... konkurrensutsatt verksamhet bör, om inte särskilda skäl talar för detta, ej bedrivas i myndighetsform och i normalfallet ej av staten.”

Efter regeringsskiftet 1994 har ytterligare ”tillväxtpropositioner” lagts fram. Förnyelse var fortfarande ett aktuellt tema och i 1995 års upplaga av ”Svenskt näringsliv och näringspolitik” sades att ett nytt koncept för näringspolitiken krävdes. Avsnittet om den

svenska näringspolitiken i ett internationellt perspektiv hade som underrubrik "Ett nytt näringspolitiskt paradig", vilket antydde att man vill skifta sätt att se på näringspolitiken. Satsningen på de små och medelstora företagen fortsatte emellertid, liksom ansträngningarna att internationalisera det svenska näringslivet.

Närings- och energipolitiken behandlades i propositionen om en politik för arbete, trygghet och utveckling (prop. 1995/96:25). Där sades bland annat näringspolitiken skulle inriktas på att förbättra näringsklimatet i Sverige, på att upprätthålla ett starkt omvandlingstryck i den svenska ekonomin och på att tillhandahålla en infrastruktur av hög kvalitet (ibid, s. 81).

Konkurrensen spelar en huvudroll när det gäller att skapa och vidmakthålla omvandlingstrycket, anfördes det vidare. Offentliga regleringar och statligt stöd till näringslivet nämndes som möjliga hämskor på konkurrensens gagneliga inverkan. (Ibid, s. 91). Att man använde begreppet omvandlingstryck kan tolkas som att man vill se en snabb strukturomvandling av det svenska näringslivet. I detta sammanhang kan erinras om att ett av syftena bakom skapandet av den så kallade solidariska lönepolitiken vara att påskynda näringslivets omvandling; mindre lönsamma företag skulle inte tillåtas att överleva genom att betala lägre löner än de lönsamma.

3 Fallet NUTEK

NUTEK-fallet illustrerar att politisk strategi och myndighetsstruktur inte alltid smidigt följs åt. Inför bildandet av NUTEK talade man engagerat om en "ny" industripolitik. Vad ville man åstadkomma utöver en demonstration av handlingskraft? Några verksamheter måste man ändå ha menat skulle avvecklas, eftersom det i propositionen föreslogs att det nya verket skulle ha färre anställda än de tre tidigare myndigheterna hade haft sammanlagt. Antalet anställda hos den nya myndigheten beräknades minska med en tredjedel (prop. 1990/91:87).

De skäl som åberopades inför sammanslagningen av Industriverket, Energiverket och STU var att man ville ändra närings-

politiken och skapa en ”för de framtida näringspolitiska arbetsupp-
gifterna anpassad myndighetsorganisation” (prop. 1990/91:87, s.
232). Vidgad delegering och decentralisering åberopades också. Ett
sparmotiv har också förekommit. Samordningsvinster och effektivitets-
vinster antogs följa av fusionen. Vikten av att undvika dubbel-
arbete framhölls. Några konkreta sparmål angavs dock inte.

3.1 Kronologisk översikt

1990

Industridepartementet genomförde under hösten detta år en utred-
ning om möjligheterna att slå samman Industriverket, Energiverket
och STU och skapa en ny näringspolitisk myndighet.

1991

Den 16 januari informerades de anställda på Industriverket, Ener-
giverket och STU officiellt om att regeringen (industriministern)
skulle komma att föreslå riksdagen att lägga ned de tre myndighe-
terna per 30 juni samma år.

Den 14 februari lades regeringens proposition om näringspolitik
för tillväxt, vari föreslogs inrättande av en ny myndighet på det
näringspolitiska området (prop. 1990/91:87). Riksdagen fattade sitt
beslut i ärendet den 29 maj.

Den 7 mars bemyndigade regeringen chefen för det dåvarande
Industridepartementet att tillkalla en särskild utredare för att förbe-
reda inrättandet av den nya myndigheten.

Under maj månad lämnade utredaren ett flertal rapporter eller
skrivelser till regeringen. Bland annat lämnades förslag till ny or-
ganisation, till instruktion och till namn på det nya verket

Den 30 maj förordnades generaldirektör och överdirektör av
regeringen.

Den 17 juni informerades de anställda vid de tre myndigheterna
officiellt om vilka som fått tjänster vid den nya myndigheten och om
vilka som skulle sägas upp.

Den 28 juni avlämnade utredaren sin slutrapport NUTEK.
Närings- och teknikutvecklingsverket (Ds 1991:40).

Den 1 juli inrättades NUTEK.

1992

En ny generaldirektör, Birgit Erngren, tillträdde 1992. På hösten samma år organiserades NUTEK om.

1993

Den 1 januari detta år inrättades en ny myndighet, Elsäkerhetsverket, som tog över en del av de uppgifter (och den personal) NUTEK övertagit från Statens energiverk.

På våren samma år fick NUTEK minskade förvaltningsanslag som innebar att man måste göra sig av med ytterligare personal.

1994

En ny myndighet tillkom även året därpå, Statens oljelager (Sol), som tog över de uppgifter (och den personal) som fanns inom NUTEK:s depåorganisation, (prop 1993/94:141).

1998

Ytterligare en ny myndighet bildades 1998, Energiverket, som bröts ut ur NUTEK. Därmed hade energifrågorna brutits ur NUTEK:s verksamhet. Den gamla ordningen med två skilda myndigheter för industri- eller näringspolitik och energipolitik rådde åter. En ny generaldirektör, Per-Ola Eriksson, trädde till och han aviserade en omstrukturering.

3.2 Verksamhetsmässiga konsekvenser

Utredaren av sammanslagningen sade i sin rapport att NUTEK skulle överta flertalet av de uppgifter som åvilade Industriverket, Energiverket och STU (Ds 1991:40). Vissa förändringar av arbetsuppgifterna förutsattes dock ske. Nya uppgifter skulle också komma att tillföras NUTEK, främst som en följd av att Transportrådet avvecklades. Några av de uppgifter som skulle föras över från de tre verken till NUTEK föll emellertid helt eller delvis utanför de fyra politikområden som NUTEK skulle syssla med. De exempel

som gavs var hanteringen av investeringsfondsärenden och ärenden om stöd till fartygsfinansiering. Båda dessa ärendegrupper skulle emellertid avvecklas. Elsäkerhetsarbetet betraktades också som en i viss mån artfrämmande verksamhet för det nya verket och elsäkerhetsfrågorna fördes sedermera till en egen myndighet. Även depåverksamheten fördes senare över till en ny myndighet, Sol. Det fanns dock en inbyggd konflikt i arbetsuppgifterna - å ena sidan skulle den svenska industrin stimuleras och tillväxten i ekonomin ökas, å andra sidan skulle energianvändningen "effektiviseras" som det hette. Detta betydde att energisystemet skulle ställas om så att energiförbrukningen i landet minskade.

Det förefaller som om det nya verket till en början, i princip, övertog de tre nedlagda myndigheternas uppgifter i tämligen oförändrat skick. Så uppfattade man också saken på NUTEK. "Vi skulle göra samma saker, fast med mindre folk", var den rådande uppfattningen.

Direktiven identifierade ett antal huvudområden för den nya myndighetens verksamhet. (En ny näringspolitisk myndighet, Dir. 1991:15). De var följande:

- **Teknisk forskning och utveckling med inriktning på näringslivs- och energifrågor.** Inom ramen för denna uppgift övertogs ansvaret för genomföra det program för teknisk forskning och utveckling som tidigare administrerades av dåvarande STU samt ansvaret för det energiforskningsprogram som enligt 1990 års forskningpolitiska beslut åvilade dåvarande Energiverket med huvudsyfte att stödja kompetensutveckling på områden som var av betydelse för vid omställningen av energisystemet. Vidare skulle det direkta ansvaret för att genomföra väsentliga delar av det energiforskningsprogram som åvilade Energiverket och STU, liksom ansvaret för det stöd till utveckling av ny teknik som lämnades av Energiverkets energiteknikfond överföras.
- **Småföretagsutveckling och regional utveckling.** Den nya myndigheten skulle bland annat arbeta med sådant som Industriverket tidigare sysslade med, nämligen rådgivningsverksamhet, utbildningsinsatser, finansieringsfrågor, marknadsbearbetning, underleverantörsprogram, teknikspridning, produktutveckling, utveckling av forskningsbaserade företag och nyföretagande, stöd till uppfinnare och arbetagarinitierade projekt.

- **Vissa energifrågor**, såsom åtgärder för att åstadkomma en effektivare energianvändning. Energiverket var tillstånds- eller tillsynsmyndighet för enligt en rad regelsystem och hade också andra uppgifter av myndighetskaraktär. Dessa uppgifter skulle överföras på den nya myndigheten.
- **Utredning och utvärdering**. Den nya myndigheten borde, enligt direktiven vidare, ha utrednings- och utvärderingsresurser, dels för den egna löpande verksamheten, dels för att kunna ta fram sådant utrednings- och utvärderingsmaterial som efterfrågades av regeringen.

Utredaren grupperade det nya verkets uppgifter i teknikpolitiska uppgifter, småföretagspolitiska uppgifter, regionalpolitiska uppgifter och energipolitiska uppgifter. Verksamheten föreslogs till följd av detta organiseras på följande sätt; en enhet för information, en enhet för administration och 17 sakenheter med olika specialistkompetenser.

Den föreslagna organisationsstrukturen blev emellertid inte långlivad. NUTEK organiserades under de följande åren om gång på gång. Enligt årsredovisningen 1993/94 var NUTEK organiserat i fem verksamhetsområden, nämligen Analys, Teknisk forskning och utveckling, Företagsutveckling, Regional utveckling och Energi. NUTEK har fått ytterligare arbetsuppgifter till följd av Sveriges inträde i EU. Den klivenhet i NUTEK:s verksamhet som följde av att verket skulle syssla både med att främja näringslivets utveckling och med en omställning av energisystemet, av vilket det senare troligen skulle komma att slå hårt mot företag inom basnäringarna ledde så småningom till en fission, varigenom NUTEK klövs.

I årsredovisningen för 1995/96 redogjorde man för verksamheten inom samma fem områden som förut - analys, teknisk forskning och utveckling, företagsutveckling, regional utveckling samt energi (energiförsörjning, energianvändning, elmarknad och nätverksamhet).

Under 1997 försökte man inom det dåvarande Närings- och handelsdepartementet och NUTEK precisera NUTEK:s framtida roll i näringspolitiken. NUTEK skulle ikläda sig fyra roller, nämligen rollen som nationell expert för att följa näringspolitikens och näringslivets utveckling, rollen som nationell samordnare inom

områdena teknikpolitik, innovationspolitik, regionalpolitik och småföretagspolitik, rollen som initiativtagare och central aktör inom tidsbegränsade program och spela rollen som råd- och stödgivare. (ÅR 1997). Under år 1997 bedrevs emellertid verksamheten inom de fyra programområdena Teknik, Företagsutveckling, Regional utjämning och utveckling samt Energi.

År 1998 överfördes energifrågorna till en ny myndighet, Energiverket som lokaliserades till Eskilstuna. NUTEK blev därigenom, sades det i årsredovisningen för 1998, ”en renodlad näringspolitisk myndighet med ansvar för tre viktiga näringspolitiska program; teknisk utveckling, företagsutveckling och regional utveckling.

De verksamhetsmässiga konsekvenserna av sammanslagningen förefaller till en början inte ha blivit överväldigande stora. Bristen på visioner från politikernas och departementets sida gav emellertid en ny verksamhetsledning möjlighet att sätta sin prägel på verksamheten. Men att tvinga samman de olika verksamheterna inom en myndighet gav nya möjligheter till samarbete och kompetensutnyttjande, som inte hade funnits tidigare, i och med att gränserna mellan de tre gamla organisationerna hade varit svåra att överskrida. Intervjuade har dock framhållit att man fortfarande kan se skillnader mellan organisationskulturer som baserar sig på den ursprungliga uppdelningen av verksamheten på tre myndigheter.

I NUTEK-fallet förefaller inte strategi- och strukturförändringar ha hängt samman särskilt väl. En kontrafaktisk, kanske något impertinent fråga är om de organisatoriska omvälvningarna kunnat minskas, genom att man tagit sig tid till strategiska diskussioner och överväganden, innan beslutet om inrättandet av NUTEK togs.

3.3 Ekonomiska konsekvenser

Det har visat sig svårt att få grepp om omorganisationernas kostnader och intäkter. Varken inom NUTEK eller departementet har någon efterkalkyl gjorts.

Vad kostade själva omställningen? I avsaknad av en egentlig efterkalkyl och utan att själv ha gått in och gjort närmare beräkningar, kan man dock diskutera kostnaderna på följande vis. Att ut-

reda ärendet - i minst två omgångar - att bestämma verksamhetsinriktning och organisationsstruktur - som måste ändras flera gånger på kort tid - och att bemanna den nya organisationen måste ha krävt betydande resurser i form av konsultarvoden och löner till tjänstemän i förvaltningen. (Tjänstemännens löner bör inräknas i kalkylen, eftersom deras tid har alternativ användning).

Omställningen från tre till en myndighet måste också ha betytt minskad produktivitet under ett eller flera år. Mycken tid efter den formella nybildningen ägnades till exempel åt diskussioner om mål och verksamhetsinriktning. Att de uppsagdas produktivitet sjönk kraftigt kan lätt inses, men även produktiviteten hos dem som fått anställning inom NUTEK påverkades negativt av kulturkrockarna, av "survivors' guilt", det vill säga av sorg och skuld känslor inför dem som måste lämna organisationen och av oro inför de ytterligare omställningar som följde efter fusionen. "Vi var 440 frusttrade och 220 bittra", har det sagts i en intervju.

Beträffande andra kostnader finns vissa uppgifter framtagna i den rapport som den särskilda omställningsgrupp som tillsattes för att ta hand om de uppsagda. (Rapport från omställningsarbetet vid NUTEK 1 juli 1991 - 30 juni 1993). För de två budgetåren 1991/92 och 1992/93 uppgick omställningskostnaderna sammanlagt till cirka 83,8 Mkr, varav lönekostnader, inklusive lönekostnadspålägg för de uppsagda motsvarade cirka 37,7 Mkr.

Omställningsgruppens verksamhetskostnader på cirka 4,5 Mkr går att hänföra till att gruppen genomförde en rad aktiviteter. NUTEK visade i detta avseende stor generositet mot dem som måste lämna verksamheten.

Enligt det statliga trygghetsavtal som gällde vid tidpunkten för omvandlingen, hade statligt anställda förlängd uppsägningstid; den dubbla mot vad som stadgades i lagen om anställningstrygghet. Det medförde kraftigt ökade lönekostnader. Om man antar att en handläggare har 18 000 kronor i månadslön, skulle arbetsgivaren få betala, grovt räknat, över en halv miljon kronor för ett extra år (lön inklusive lkp, plus lika mycket i kringkostnader). Dessutom får statligt anställda avgångsersättning, som är ett komplement till a-

kassan, om de inte får arbete och inkomsttrygghetstillägg, om de får en fast anställning med lägre lön än den gamla.

Vad Trygghetsstiftelsens, liksom olika stödmyndigheters som arbetsförmedlingarnas insatser kostade och vad kostnaderna för det 70-tal personer som blev förtidpensionerade belöpte sig till har inte beräknats.

Drygt 230 personer blev uppsagda när NUTEK inrättades. Det betyder att man, med samma antaganden som ovan och allt annat lika skulle ha sparat över 100 Mkr i inom just detta industripolitiska verksamhetsområde. Men den mätbara besparingen i förvaltningskostnader blev, enligt riksdagens revisorer 30 Mkr.

Och vilka blev intäkterna? 95 av de uppsagda hade den 30 juni 1993 fått ett annat arbete eller startat eget. Deras bidrag till den samhällsliga produktionen har inte mätts, men borde inkluderas i omställningsvinsterna. 20 personer hade börjat studera. Om man antar att studierna leder till kompetensutveckling och nytt arbete bör ytterligare en pluspost läggas in i kalkylen.

45 personer var arbetslösa och 72 personer hade förtidspensionerats, vilket ger en minuspost, vars storlek blir beroende av hur länge arbetslösheten varar, respektive när ordinarie pensionsålder inträder.

När arbetet inom NUTEK började löpa i ordnade former, kan samordningsvinster ha uppnåtts, inte bara inom administrationen, utan även på andra områden. Det har varit omöjligt att uppskatta deras storlek.

3.4 Personalmässiga konsekvenser

Industriverket hade 1991 cirka 260 anställda, Energiverket cirka 180 och STU cirka 230. Sammanlagt berörde förändringen totalt sett 670 fast anställda. Hur många som arbetade vid de tre myndigheterna, utan att ha fast anställning är okänt.

I direktiven föreslogs att det nya verket skulle få 420 årsarbetskrafter. Utredaren föreslog däremot att det nya verket skulle få 444 årsarbetskrafter.

Den 17 juni 1991 sades 232 personer upp från de tre myndigheterna, varav 17 hade haft en chefsbefattningar, 109 hade varit handläggare och 106 haft administrativa befattningar. De flesta hade varit statligt anställda i mer än tio år. Av de uppsagda sökte 136 arbete vid NUTEK utan att få arbete där. 96 av de uppsagda hade inte sökt arbete vid den nya myndigheten.

I omställningsgruppens rapport finns uppgifter om de uppsagdas situation per den 30 juni 1993, det vill säga två år efter sammanslagningen. (Rapport från omställningsarbetet vid NUTEK 1 juli 1991 - 30 juni 1993). Av rapporten framgick att 81 personer hade fått ny anställning, antingen fast eller tidsbegränsad. De flesta av dessa (61 personer) hade övergått till annan statlig verksamhet och av dessa 61 hade 18 personer fått arbete inom NUTEK. 16 personer hade övergått till privat verksamhet, av vilka de flesta hade startat eget och 4 arbetade inom en kommun eller ett landsting. 80 % av dem som fått nytt arbete hade således funnit det inom den offentliga sektorn. Totalt hade 72 personer förtidspensionerats. 20 personer hade övergått till studier och 45 personer var arbetslösa.

Det nybildade NUTEK hade tilldelats ungefär 440 årsarbetsplatser. De tre avslutade myndigheterna hade tillsammans ca 670 årsanställda. Enligt årsredovisningen 1998 hade NUTEK vid budgetårets slut 352 anställda, varav fast anställda 313.

3.5 Förloppet

Förloppet har indelats i följande fyra faser: *ifrågasättandefasen*, *beslutsfasen*, *verkställandefasen* och *avslutandefasen*.

Ifrågasättandefasen

Frågan om en sammanslagning två av de tre myndigheterna på Liljeholmen i Stockholm, nämligen Industriverket och STU, som båda sorterade under Industridepartementet, hade väckts redan mot slutet av 1980-talet. I en utredning från Statskontoret hade påpekats att en sammanslagning av Industriverket och STU kunde ge rationali-

seringsvinster. Myndigheterna förmådde emellertid inte själva ta vara på dem. Man kunde till exempel inte enas ens om en så till synes enkel sak som att ha en gemensam telefonväxel, vilket skulle ha underlättat för dem som ville göra förfrågningar.

Hösten 1990 förberedde sig socialdemokraterna inför valet 1991. Det statsfinansiella läget var dåligt och det talades mycket om sparplaner. Vid en presskonferens om dessa planer i oktober 1990, där statsministern deltog, nämndes bland annat att man skulle se över samordningen mellan de tre verken på Liljeholmen i Stockholm, dvs. Industriverket, Energiverket och STU. De arbetade alla med industripolitiska frågor, som på olika sätt tangerade eller överlappade varandra och de sorterade alla under det dåvarande Industridepartementet. Om så inte hade varit fallet hade det troligen varit betydligt svårare att inkludera Energiverket i fusionen. Denna åsikt har framförts av bland andra Riksdagens revisorer. (Rapport 1991/92:13).

Till en början rörde sig diskussionen enbart om att slå samman Industriverket och STU. Att också inkludera Energiverket i sammanslagningen var däremot ett alternativ som övervägdes relativt sent i beslutsprocessen.

För att få underlag till förslaget om en ny myndighetsorganisation hade man genomfört ett översynsarbete inom Industridepartementet under hösten 1990. Inte bara de tre aktuella myndigheterna hade granskats, utan även bl.a. Statens pris- och konkurrensverk, Kommerskollegium och dåvarande ERU. Överläggningar med de berörda myndigheterna hade också genomförts.

Den del av ifrågasättandefasen som ägde rum inom departementet tycks ha varit relativt kort cirka två månader (Rapport 1991/92:13, s. 99). Ifrågasättandet förefaller, för den utomstående betraktaren, inte ha initierats så mycket till följd av en ändring i industripolitikens inriktning eller av missnöje med de sätt på vilket de tre verken utförde sina åligganden som av en allmän besparingsiver och önskan om att demonstrera handlingskraft.

Beslutsfasen

De tre berörda verkscheferna hade relativt sent under processens gång fått tillfälle att framföra sina synpunkter till departementet, men de förefaller inte ha haft något nämnvärt inflytande på de beslut som fattades. En av dem reserverade sig mot beslutet. Uppvaktningar av olika intressenter och det faktum att de borgerliga partierna i riksdagen hade reserverat sig mot beslutet, ändrade inte heller något. Det vill synas som om man inom departementet hade bestämt sig för vad som skulle göras redan när man bestämde sig för att ifrågasätta formerna för verksamheten. Detta antagande styrks också av det förhållandet att man inte verkade föra en diskussion om hur verksamheten kunde förändras för att bättre passa in i den nya industripolitik man sade sig vilja föra.

Regeringen föreslog, vilket riksdagen biföll, i propositionen om en näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87, NU1991:35, rskr 317) att en ny myndighet för näringspolitiska frågor skulle bildas från och med den 1 juli 1991 och att Industriverket, Energiverket och STU skulle avvecklas.

Den nya myndigheten skulle, enligt propositionen

”...bidra till en miljöanpassad ekonomisk tillväxt, öka näringslivets konkurrenskraft, bidra till att skapa fungerande marknader samt verka för en säker tillförsel, omvandling, distribution och användning av energi i landet ... främja utvecklingen av ett långsiktigt livskraftigt näringsliv och medverka till att en balanserad regional utveckling uppnås. ... Internationaliseringen bör ges en stark återspeglning ...”
(prop. 1990/91:87, s. 234).

Den enda av de gamla verkens uppgifter som i propositionen explicit angavs inte skulle ingå den nya myndighetens var Industriverkets handläggning av varvsfrågor.

Beslutet om att sammanläggningen skulle äga rum fattades snabbt. Beslut i frågorna om vilken verksamhet den nya myndigheten skulle bedriva och hur verksamheten skulle organiseras fattades också mycket snabbt. Varför denna brådska? Myndigheterna

stod ju inte inför något överhängande hot, deras verksamhet som sådan hade inte ens utsatts för stark kritik. Var skälet till brådskan att man ville klara av ärendet innan valet?

Verkställandefasen

Den 7 mars 1991 bemyndigade regeringen chefen för det dåvarande Industridepartementet att tillkalla en särskild utredare för att förbereda inrättandet av den nya myndigheten. (Dir. 1991:15). Samma dag förordnades departementsrådet i Industridepartementet, Göran Aldskogius, som särskild utredare. Han var ansvarig för den enhet inom departementet som sysslade med regionala frågor. Hans erfarenheter av förändringsarbete i organisationer har sagts vara ringa. Han hade emellertid ansvarat för departementets interna utredning och medverkat vid formuleringen av direktiven till utredningen om sammanslagningen.

I direktiven angavs att vissa av de gamla myndigheternas uppgifter skulle få ökad tyngd, medan andra skulle minska eller helt falla bort, samtidigt som nya uppgifter tillfördes. Exakt vilka uppgifter det rörde sig om i de olika fallen angavs inte uttryckligen, med undantag för att varvsfrågorna skulle föras bort och uppgiften att administrera transportstödet för Norrland, skulle överföras från det dåvarande Transportrådet, som skulle avvecklas. Däremot angavs vilka huvuduppgifter den nya myndigheten skulle få.

Det framhölls också att organisationen borde vara platt, med så få beslutsnivåer som möjligt och flexibel, så att den kunde ändras, när arbetsuppgifterna förändrades. Direktiven, som således formulerats av utredaren själv fullföljdes i utredningens utgångspunkter och förslag. Utredaren säger också i slutrapporten att

”Förutsättningarna för organisationsarbetet har i stor utsträckning varit givna genom regeringens förslag ... och de därpå baserade utredningsdirektiven.” (Ds 1991:40), s. 52).

Utredaren, som ensam iklädde sig den roll en organisationskommitté brukar spela, framlade sin slutrapport i maj 1991

(Ds 1991:40). Han hade således haft mycket kort tid på sig att precisera det nya verkets uppgifter, att strukturera verksamheten och att ange vilka resurser som behövdes, till exempel i form av personal med olika kompetenser. Han sade sig bygga sin analys av verksamheten dels på vad de existerande verket redan sysslade med, dels på vad som skrivits i ett antal centrala propositioner om industripolitik i vid mening, nämligen propositionen om regionalpolitik för 1990-talet (prop. 1989/90:76), om vissa näringspolitiska frågor (prop. 1989/90:88) och om tillväxt (prop. 1990/91:87) om forskning (prop. 1989/90:90) och om energipolitik (prop. 1990/91:88).

Ett resonemang om vilka principer som borde ligga till grund för att organisera verksamheten fördes i slutrapporten, med utgångspunkt från tänkandet kring regelförenkling och decentralisering, målstyrning och resultatuppföljning, ökad samverkan mellan myndigheter, flexibilitet och få beslutsnivåer. Möjligheter till besparing förelåg främst inom de administrativa funktionerna. Det nämndes också att uppgifter av likartad karaktär hade utförts inom all de tre gamla organisationerna; stöd, rådgivning och information hade till exempel riktats till samma målgrupper. Detta slags dubbelarbete kunde undvikas i den nya organisationen.

I diskussionen kring den nya myndighetens uppgifter hade som sakkunniga generaldirektörerna för de myndigheter som skulle läggas ned. Ett stort antal chefer involverades också i arbetet och likaså medverkade konsulter.

Det nya Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, inledde sin verksamhet den 1 juli 1991.

En rapport om omställningsarbetet under perioden 1 juli 1991 till och med 30 juni 1993 har publicerats av NUTEK. (Rapport från omställningsarbetet vid NUTEK 1 juli 1991 - 30 juni 1993). Av den framgår att man, på grund av erfarenheterna av vad som inträffat vid nedläggningen av Skolöverstyrelsen, beslutat arbeta på ett nytt sätt.

Eftersom tre myndigheter lades ned och en helt ny myndighet bildades behövde man vid den tidpunkten inte tillämpa lagen om anställningstrygghet (LAS). Sedan Sverige inträtt i EU kan man inte

längre undgå detta, ens vid liknande nedläggningar. En speciell tillsättningsförordning tillämpades som innebar att bara personal vid de tre verken var behöriga att söka tjänster. Endast de som inte fick tjänst där sades upp. De kontaktades av den chef som valt bort dem på deras förstahandsalternativ och denna chef genomförde uppsägningssamtalet. Detta tillvägagångssätt, den så kallade NUTEK-modellen, skilde sig från proceduren vid nedläggningen av Skolöverstyrelsen (SÖ) på några avgörande punkter. För det första sades inte all personal upp, utan bara den, som inte hade valts ut för anställning i det nya verket. I SÖ-fallet sades all personal upp. För det andra behövde tjänstemännen vid Industriverket, Energiverket och STU inte konkurrera med utomstående om platserna i det nya verket. Den speciella tillsättningsförordningen innebar att bara de var behöriga att söka, så platserna behövde inte annonseras ut offentligt.

Chefer samt personal- och omställningshandläggarna tillsattes i särskild ordning redan under maj månad. Övriga tillsättningsbeslut offentliggjordes, vilket hade meddelats personalen tidigare, den 17 juni kl 12.00. Dessförinnan hade de som skulle sägas upp kontaktats.

Utredarens slutrapport presenterades den 28 juni 1991 (Ds 1991:40). Arbetet med att organisera den nya myndigheten hade tagit mindre än fyra månader. Generaldirektör för NUTEK blev Nore Sundberg, som förut hade varit generaldirektör på Industriverket. Detta tillkännagavs först i juni. Nore Sundberg avgick emellertid med pension drygt ett år senare. Han efterträddes av dåvarande statssekreteraren i Näringsdepartementet och tidigare chefen för STU, Birgit Erngren som tillträdde i oktober 1992. Hon efterträddes 1998 av Per-Ola Eriksson, tidigare riksdagsman för centerpartiet.

Ett antal delrapporter hade under utredningstiden ingivits löpande till departementet, vilka lett till att beslut fattats om bland annat instruktion för verket (SFS 1991:960), om organisationens huvuddrag och om tillsättning av chefer.

Verkställandefasen genomfördes snabbt och var mycket kort; från mars till juni. Några djupare analyser av lämplig verksam-

hetsinriktning, om vad som skulle prioriteras respektive prioriteras ned hade inte gjorts, vare sig före eller efter beslutet. Det gavs heller inte tid att i grunden analysera vilka kompetenser som krävdes för vilka uppgifter, utan valet av vilka som skulle anställas styrdes i mångt och mycket av den gamla arbetsfördelningen. Det fanns heller inte tid att försöka undvika eller mildra kulturkrockarna mellan de tre organisationerna.

Avslutandefasen

Avslutandefasen kan sägas motsvara återfrysningsfasen i Kurt Lewins välkända förändringsmodell. I denna fas börjar verksamheten efter en förändring ånyo löpa i ordnade former (Lewin 1943). Då skall verksamhetsidé och strategier vara klara, organisationsstrukturen vara tydlig, samverkansrutiner och arbetsrutiner finnas, liksom administrativa rutiner.

Med endast marginella förändringar hade verksamheterna vid de tre myndigheterna i stor hast flyttats över till en ny myndighet. Produktiviteten var låg, dels rädde i många stycken oklarhet om vad som skulle göras och av vem, dels hade inte de känslor den snabba förändringen väckt hunnit bearbetas.

Den nya organisationsstrukturen blev inte långvarig. Redan våren 1992 organiserades NUTEK om och ett fyrtiotal tjänster drogs in. Ytterligare omorganisationer och fortsatta mindre personalinskränkningar följde, vilket knappast bidrog till att förbättra vare sig klimatet eller produktiviteten i den nya myndigheten.

Den snabba fusionen och bristen på konkreta riktlinjer för verksamheten innebar att mycket tid och arbete måste ägnas åt att dels bestämma verksamhetsinriktningen, dels söka smälta samman de tre skilda kulturerna. Men detta förhållande gav också den nya generaldirektören stor möjlighet att välja väg och sätta sin prägel på arbetet. Först våren 1992 kunde man börja tala om en verksamhetsidé och om gemensamma mål. När Birgit Erngren tillträdde, hösten 1992, började man arbeta med att formulera mer konkreta mål för verksamheten. I februari 1993 började man sålunda

genomföra ett program för målformulering - LOTS. Resultatet underställdes departementet.

I årsredovisningen för 1993/94 sade verkschefen i sitt förord följande: "Efter tre års verksamhet, inte utan problem i samband med myndighetens start, har NUTEK funnit sin form, effektiviserat sin organisation och målinriktat verksamheten för att effektivt kunna genomföra sina uppgifter att bidra till tillväxt, förnyelse och internationalisering av det svenska näringslivet och omställningen av energisystemet." Om man utgår från generaldirektörens uttalande hade avslutandefasen omfattat tre år. De tre föregående faserna kunde räknas i månader. Att förarbetet hade inte gjorts grundligt nog kan vara en förklaring till att det tog så lång tid att få verksamheten att flyta. Men det visade sig att generaldirektören varit för optimistisk. NUTEK fortsatte att förändras.

3.6 Riksdagens revisorers synpunkter på fusionen

Omvandlingen av de tre myndigheterna Industriverket, Energiverket och STU till NUTEK har analyserats av Riksdagens revisorer (Riksdagens revisorers rapport 1991/92:13 och Riksdagens revisorers förslag angående omstruktureringar i statsförvaltningen, 1992/93 RR3, s. 30 ff).

Erngrens bedömning överensstämde inte med vad som kom att ske. Flera förändringar av såväl verksamhet som organisationsstruktur följde. Under våra intervjuer har framförts att många kände en djup trötthet vid tanken på nya förändringar, liksom att många motsatt sig ett av de senare föreslagen till omorganisation, vilket framkommit genom en enkätundersökning. Omorganisationen genomfördes ändå.

Riksdagens revisorer ställde sig relativt kritiska till det sätt som omvandlingen genomfördes på.

”Bildandet av en ny näringspolitisk myndighet var en komplicerad och kontroversiell fråga. Beslutet synes inte ha föregåtts av någon ingående strategisk analys. Det beslutsunderlag som förelades riksdagen var knapphändigt. Motiven till omorganisationen var mycket allmänt hållna.” (RR3, s. 32).

Någon djupare analys av vilka fördelar och eventuella nackdelar som kunde bli följden av fusionen framfördes inte heller i propositionen, påpekade revisorerna.

”Bristen på visioner och en samlande verksamhetsidé har väckt stark kritik inom och utom NUTEK. Verksamhetens innehåll var i stor utsträckning given genom tidigare riksdagsbeslut. Sammanslagningen innebar en förändring av verksamhetens organisation och resurser, inte av dess innehåll.” (Ibid., s.31).

Kompetens utifrån anlätades endast i begränsad omfattning och sent i utredningsarbetet, enligt Riksdagens revisorer. Man påpekade också att initiativet till bildandet av NUTEK togs inom dåvarande Industridepartementet.

”Där utformades de huvudtankar som styrde omorganisationen och därifrån styrdes organisationsarbetet. Det ansvariga statsrådet utsåg en tjänsteman inom departementet att utföra en rad viktiga arbetsuppgifter såsom att genomföra departementets interna utredning som underbyggde beslutet att genomföra omorganisationen, att skriva direktiven till organisationskommittén och att utreda och genomföra omorganisationen i detalj. Utredaren stod enligt uppgift i nära kontakt med departementsledningen under hela processen.” (Ibid., s. 32).

Riksdagens revisorer kritiserade också den brådska som ådagalades vid sammanslagningen:

”Tidspressen kan ha fördyrat och försvårat starten för det nya verket. Det bör framhållas att NUTEK var en osedvanligt komplicerad omorganisation eftersom det handlade om att sammanföra tre medelstora myndigheter med sinsemellan olika kulturer och olika administrativa rutiner. ...

Generaldirektören var tidigare chef för Sind och hade ej ansvarat för organisationsutredningen. ” (Ibid., s. 31).

Generaldirektören förordnades dessutom, på grund av förestående pensionering, på endast ett år. Men utredaren förordnades till överdirektör vid det nya verket, en tjänst som han dock lämnade efter kort tid.

Riksdagens revisorer framhöll vidare:

”Kontaktmönstret mellan departementet och NUTEK var från början komplicerat och blev inte enklare genom den ändring av departementsindelningen som företogs efter regeringsskiftet 1991; NUTEK kom därigenom att få fyra olika fackdepartement som uppdragsgivare. En viss förenkling inträdde efter december 1991, då man ändrade Näringsdepartementets egen organisation.” (Ibid., s. 32).

3.7 Omdöme om omvandlingen

Riksdagens revisorer intog således en mycket kritisk hållning till det sätt varpå omvandlingen planerats och genomförts. Förloppet aktualiserar en rad frågor.

För det första är avsaknaden av en strategisk vision slående. Varför tala om en ny näringspolitik och en för de framtida uppgifterna anpassad ny näringspolitisk myndighet, men inte diskutera vari det nya bestod? Om det inte fanns en vision, varför inte ge sig tid att utveckla den? Ett företag i kris måste ju snabbt göra sig av med de mest förlustbringande verksamheterna, så att inte överlevandet hotas. Men därefter är den viktigaste uppgiften för ledningen att staka ut den framtida verksamhetsinriktningen, baserad på rimliga antaganden om framtiden och kunskaper om företagets styrkor och svagheter.

En inom näringslivet använd enkel modell för att sortera verksamheter vid omvandlingar kunde ha anpassats och tillämpats. Den innebär att verksamheterna bryts ner i relativt små områden och sorteras i tre grupper, nämligen sådana som man vill ägna sig åt och som är livskraftiga och därför bör utvecklas och kompletteras, sådana som borde höra till den framtida verksamhetsinriktningen

och som med begränsade insatser och inom en viss tid kan göras livskraftiga och sådana som saknar dessa förutsättningar och bör avvecklas. Det hade säkerligen gått att genomföra en motsvarande analys av verksamheten inom det tilltänkta verket. Utifrån en sådan analys av verksamheter borde det ha varit möjligt att ange vilka resurser som krävdes, i pengar och personer med olika kompetenser.

För det andra: Om man nu var intresserad av att spara, varför då inte ange ett konkret sparmål, i stället för att enbart ange personalstyrka? Och om man nu var intresserad av att minska personalen, varför inte ange vilka uppgifter, förutom det administrativa dubbelarbetet som kunde avvecklas?

För det tredje: Varför ifrågasätta, besluta och genomföra (formellt i varje fall) det fattade beslutet i så snabb takt? Dels blev verksamheten som sådan lidande, dels utsattes personalen för stora och kanske onödiga påfrestningar. Departementet agerade med en hårdhet som få privata ägare uppvisat. Från NUTEK:s sida försökte man mildra slaget genom att anslå medel till omställningsarbetet för de uppsagda.

För det fjärde: Varför låta NUTEK arbeta både med att bidra till att främja näringslivets konkurrenskraft och med en omställning av energisystemet, vilka syften synes stå i ett visst motsatsförhållande till varandra? En onödig konflikt byggdes på så sätt in i organisationen.

Den som framför kritik mot det sätt varpå politik formuleras eller formuleras och genomförs får ofta höra att man inte kan eller bör använda en logik som baseras på antaganden om målmedelrationalitet eller hushållning med knappa resurser. För politiken gäller en annan logik. Den invändningen kan förstås, men frågan är om den kan accepteras. Borde man inte i stället kräva att inslagen av rationalitet och hänsyn till resurshushållningsaspekter i formulering och genomförande av politiska intentioner ökades?

Bilaga 2 Socialstyrelsen

1 Inledning

Socialstyrelsen är det andra fallet som valts ut för särskilt studium. I Socialstyrelsens fall har man försökt avveckla gammal verksamhet och utveckla ny i huvudsak inom ramen för den existerande myndigheten.

Den institutionella ramen kring socialpolitiken har ändrats, liksom diskursen kring socialpolitik. Förvaltningspolitikens förändringar har också fått ett tydligt genomslag, när det gäller synen på Socialstyrelsens roll.

I begreppet socialpolitik inräknas vad staten eller andra organ inom den offentliga sektorn gör för att tillförsäkra enskilda samhällsmedlemmar drägliga levnadsförhållanden, eller vad som med andra ord görs för att lösa sociala problem (Elmér, Svensk socialpolitik, Lund 1994, 1998 s. 11).

De offentliga insatserna på området administreras av staten, kommunerna och landstingen. Här diskuteras endast de delar av socialpolitiken som ligger inom Socialdepartementets ansvarsområde, det vill säga ärenden som rör allmän försäkring, familjepolitik, social omvårdnad och service. I den historiska överblicken kommer dock även andra åtgärder tas med, eftersom de vid tiden för sin tillkomst ansågs höra till det socialpolitiska området.

¹ Civilekonom Christine Holmström har svarat för materialinsamlingen

2 Från fattigvård till förebyggande

Årtiondena kring och strax efter sekelskiftet kan betraktas som den tid den svenska socialpolitiken grundlades. I Sverige har arbetarrörelsens framväxande politiska makt varit en betydande drivkraft bakom utvecklingen av den svenska socialpolitiken, med vilken man ville minska spänningen mellan de olika samhällsklasserna. (Furåker, Valfärdsstat och lönearbete, Lund 1989).

År 1912 inrättades en central myndighet för sociala ärenden, Socialstyrelsen. Bland motiveringarna för detta anfördes att man kunde förutse

"...viktiga åtgärder och reformer på det sociala området, varvid särskilt pekades på arbetarskyddslagstiftningen, socialförsäkringsfrågorna, bostads-, levnadskostnads-, fattigvårds-, emigrations- och nykterhetsfrågorna, frågorna om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetare, arbetsförmedlingens utveckling osv." (Engström et al. 1970, s.43).

Lagstiftningen om en allmän pensionsförsäkring tillkom 1913. Därefter vidgades det socialpolitiska området kraftigt och med tiden började man i diskursen särskilja ett antal olika politikområden inom socialpolitiken, såsom arbetsmarknadspolitik, bostadspolitik och familjepolitik. Ett särskilt departement, Socialdepartementet, inrättades först år 1920.

Den ekonomiska krisen under 1930-talet och dess efterverkningar ökade behovet av åtgärder inom det sociala området. Under dessa år dominerade framför allt arbetsmarknadspolitikerna de socialpolitiska insatserna. Men även utvecklingen av en social bostadspolitik tog fart i början på 1930-talet (Lindblom, 1982).

Vid mitten av 1930-talet fördes en intensiv debatt kring befolkningsfrågan, vilken ledde till att en statlig utredning, den så kallade befolkningskommissionen, tillsattes. Denna fick i uppdrag att utreda hur en ny familjepolitik borde utformas. Man började bland socialdemokraterna att tala om socialpolitiken som en "produktiv" politik. Man ansåg att staten borde kunna ordna produktiva och meningsfulla arbeten i såväl privat som offentlig regi. (Furåker, 1989).

De strategier som utformades under 1930- och 1940-talen kom att präglade den senare institutionella utformningen av socialpolitiken. En bärande tanke i diskursen var att politiken borde utformas rationellt, av experter. (Furåker, 1989). Människorna var "svaga käril, drivna att bli otrogna sina egna ideal" som Gunnar Myrdal uttryckte saken. Framträdande exponenter för denna föreställning om "social engineering" var makarna Myrdal. (Hirdman, 1989).

Valet mellan natura- och kontantlinjen i socialpolitiken vållade diskussion. I flera av de "myrdalska" förslagen var naturahjälps-tanken dominerande, t.ex. i form av fri sjukvård eller subventionerade bostäder (Furåker, 1989, s 33)

Emellertid segrade kontantlinjen. Så höjdes exempelvis folkpensionen år 1948 till en nivå som man hoppades skulle innebära att de flesta skulle kunna leva på sin pension. Samma år tillkom även de allmänna barnbidragen och fattigvården bytte namn till socialhjälp.

1950- och 1960-talen präglades av en god utveckling inom den svenska ekonomin, vilket öppnade nya möjligheter till ytterligare utbyggnad av olika politikområden, däribland det socialpolitiska. År 1955 infördes exempelvis den allmänna sjukförsäkringen (Elmér, 1994, 1998).

Hälso- och sjukvårdens utveckling efter andra världskrigets slut karaktäriserades av specialisering och teknifiering. Sjukhusvården expanderade, mindre lasarett och specialsjukhus avvecklades. I stället inrättades ett flertal storsjukhus. Landstingens och statens makt över sjukvården ökade genom den storskalighet som renodlingen av uppgifterna medförde. Öppenvården fick stå tillbaka för sjukhusvårdens expansion (Furåker, 1989)

Under 1960-talet ökade landstingens personella och materiella resurser. Vården decentraliserades. Sjukvårdspolitiken inriktades på en utbyggnad av den öppna vården vid vårdcentraler, av långvården vid lokala sjukhem samt av den psykiatriska vården. Under denna period fick kommunerna ett ökat ansvar för befolkningens välfärd, bland annat för den sociala serviceverksamheten för äldre och handikappade samt för barnfamiljerna. De tidiga separata förvaltningarna för socialvårdens traditionella områden enligt de tre vård-

lagarna, barnvårdslagen, nykterhetsvårdslagen och socialhjälp-lagen, slogs samman till en gemensam socialnämnd med ansvar för förebyggande och uppsökande åtgärder.

Under 1950- och 1960-talen expanderade den offentliga tjänste-produktionen kraftigt. Denna utbyggnad legitimerades hos det socialdemokratiska partiet i regeringsställning med ideologin om "det starka samhället" (Furåker, 1989, s. 43). År 1950 motsvarade socialutgifterna 9 % av BNP, år 1990 hade denna andel vuxit till 36 %. År 1950 uppgick socialutgifterna till 31 miljarder kronor; år 1990 var motsvarande belopp 479 miljarder kronor (uttryckt i 1990 års penningvärde) (Elmér, 1994, s. 34).

Den recession som drabbade Sverige under 1970-talet stimule-rade ett socialpolitiskt nytänkande. Framför allt från de borgerliga partierna framfördes att den offentliga sektorn borde effektiviseras och att kostnaderna för den borde minskas. Det handlade bland annat om att öka de privata inslagen i vården för att förbilliga den och bryta de offentliga monopolen. De nya slagorden, affärsmäs-sighet och konkurrensutsättning, liksom andra moderna begrepp - renodling och decentralisering - kom också att användas i diskur-sen om socialpolitiken.

Principerna för den statliga styrningen ändrades också, i och med att man successivt och inom många områden övergick till ramlagstiftning.

Den nya ny hälso- och sjukvårdslag som trädde i kraft 1983 var en ramlag som gav landstingen ett utvidgat ansvar. Staten behöll emellertid ansvaret för den centrala, övergripande planeringen och samordningen av hälso- och sjukvården, medan tillsynen skulle ligga på Socialstyrelsen (prop. 1983/84:100, bil 7, s. 9). Det över-gripande målet för hälso- och sjukvården var enligt den nya hälso- och sjukvårdslagen en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Lagen markerade en övergång från vård till fö-rebyggande verksamhet i överensstämmelse med WHO:s program "Hälsa för alla år 2000".

Förnyelsearbetet inom Socialdepartementets ansvarsområde under 1980- och 1990-talen koncentrerades främst till Socialstyrel-sens verksamhetsområde samt till socialförsäkringsadministration-

en. Besparingarna skulle åstadkommas genom regelförändringar och regelförenklningar, till exempel inom socialförsäkringsområdet genom samordning av sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna. Decentralisering och delegering till lokal och regional nivå inom såväl socialförsäkringssystemet som inom Socialstyrelsens verksamhetsområde genomfördes också. Ökad samverkan mellan olika organ och sammanslagning av besläktade verksamheter prioriterades. Som ett exempel på samverkan och ny ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna kan nämnas försöksverksamheten med finansiell samordning mellan försäkringskassor, landsting och kommuner (prop. 1993/1994:100, bil. 6, s. 162)

Socialdepartementet bildades år 1920 genom utbrytning ur det dåvarande Civildepartementet. Socialdepartementets ansvarsområde innefattade ärenden som rörde allmän försäkring, familjepolitik, social omvårdnad och service samt allmän hälsovård och sjukvård. För att fullgöra statens uppgifter på området fanns under departementet myndigheter på central, regional och lokal nivå.

Den statliga tillsynen över kommunernas socialvård var fram till och med 1981 delad mellan länsstyrelsen och den så kallade konsulentorganisationen, som stod under Socialstyrelsens ledning men som samarbetade med länsstyrelsen. 1981 upphörde både denna organisation och länsnykterhetsnämnderna (Elmér, 1994, 1998 s. 207). Huvudmannskapet för Karolinska sjukhuset och för Akademiska sjukhuset i Uppsala överfördes till respektive landsting år 1982.

Stora strukturförändringar inom Socialdepartementets område har hängt samman med renodlingen och omvandlingen av Socialstyrelsens uppgifter. Dels har ansvar och arbetsuppgifter förts över till kommunal nivå, dels har nya myndigheter bildats för att ta över uppgifter som tidigare legat på Socialstyrelsen. Läkemedelsverket, bildat 1990, Rättsmedicinalverket, bildat 1991 och Folkhälsoinstitutet, bildat 1992, utgör exempel på detta.

Två nya statliga myndigheter bildades emellertid redan 1980, nämligen Statens miljömedicinska laboratorium och Statens institut för psykosocial miljömedicin. Den förstnämnda bedriver långsiktig forskning samt svarar för undersökning, utbildning och information

inom miljömedicinen och den allmänna sjukvården. Den sistnämnda sysslar med målinriktad forskning samt utbildning, do-kumentation med mera.

De statliga ungdomsvårdsskolorna och institutionerna för tvångsvård överfördes till kommuner och landsting år 1983. Utfallet blev inte vad man väntade sig och institutionerna för tvångsvård förstatligades ånyo. Huvudman för denna verksamhet blev den nyinrättade Statens institutionsstyrelse. Statens handikappråd upphörde som myndighet den 1 juli 1994, men ersattes av den nya myndigheten Handikappombudsmannen (Dir. 1994:38, 1994-05-05). Statens bakteriologiska laboratorium (SBL) delades år 1993 upp i ett statligt smittskyddsinstitut och ett aktiebolag som skulle svara för den avgiftsfinansierade produktionen av vaccin.

De uttalade strategiska strävandena att renodla myndigheters verksamhet och decentralisera arbetsuppgifter fick genomslag i form av strukturella förändringar inom den socialpolitiska förvaltningsapparaten.

3 Fallet Socialstyrelsen

Fallet Socialstyrelsen utgör inte ett exempel på en total avveckling av verksamhet. I motsats till NUTEK-fallet innebar förändringen att en existerande myndighets uppgifter omdefinierades, i samband med att såväl den aktuella politiken på området som den allmänna förvaltningspolitiken ändrades. Fallet Socialstyrelsen utgör en illustration till vad som brukar kallas "policy succession" (Hogwood & Peters 1983). Verksamhet och organisationsstruktur ändrades, men myndigheten levde vidare under sitt gamla namn.

3.1 Kronologisk översikt

1968

Dåvarande Socialstyrelsen med sammanslogs detta år med Medicinalstyrelsen (prop. 1966/67:68). Den nya myndigheten fick namnet Socialstyrelsen. Den förutvarande Socialstyrelsen hade då exi-

sterat i 55 år, medan Medicinalstyrelsen kunde blicka tillbaka på en över 300 år lång historia. Medicinalstyrelsen hade under hela sin existens sysslat med medicinska frågor och hälsofrågor, medan Socialstyrelsens arbetsuppgifter varit mer växlande. Den första tiden efter bildandet hade man ansvar för såväl sociala frågor som "arbetarfrågor i allmänhet" samt frågor om arbetarskydd och yrkesinspektion (Engström et al., 1970).

1974-1978

Åren 1974 - 1978 genomfördes en intern översyn av Socialstyrelsens verksamhet som resulterade i två rapporter (ÖSoS 1978). Dessa ledde inte till några politiska beslut.

1979

I april tillsatte socialministern en särskild beredningsgrupp, den så kallade SoS-gruppen, för att ta fram underlag för en proposition om Socialstyrelsens framtida uppgifter och organisation. Dess förslag gick ut på att Socialstyrelsens uppgifter borde renodlas och koncentreras.

På hösten lade regeringen fram en proposition med detta innehåll fram (prop. 1979/80:6). Den nya organisationen föreslogs träda i kraft den 1 januari 1981.

Den 20 september beslöt regeringen att en särskild organisationskommitté skulle inrättas för att förbereda de närmare besluten om Socialstyrelsens uppgifter, resurser och organisation. Sekretariatet leddes av en ledamot som tidigare ingått i både ÖSoS och i SoS-gruppens sekretariat.

1980

I slutet av november detta år överlämnade kommittén sitt förslag till omorganisation.

1981

På våren bildades en speciell projektorganisation inom Socialstyrelsen för att leda omstruktureringen. Den 25 juni 1981 fattade re-

geringen beslut om den nya organisationen. Den nya organisationen trädde i kraft den 1 juli 1981.

MBL-förhandlingar om bemanningen startade i juli och avslutades i oktober samma år. I december utannonserades tjänsterna.

1988

Socialstyrelsens verksamhet förändrades emellertid långsamt. En ny översyn av Socialstyrelsens verksamhet gjordes inom Socialdepartementet. Ytterligare en ny omorganisation föreslogs i översynsrapporten (Ds 1988:74). Året därefter inleddes en omorganisation av Socialstyrelsen, vilken resulterade i att verket fick en ny organisation per den 1 januari 1990.

1990

En ny myndighet bildades, Läkemedelsverket, som tog över den verksamhet som tidigare bedrivits inom Socialstyrelsens läkemedelsavdelning.

1991

Ytterligare en ny myndighet bildades, Rättsmedicinalverket, som tog över Socialstyrelsens huvudmannaskap för Statens rättsläkarstationer och rättskemiska laboratorium samt för den rättspsykiatriska verksamheten.

1992

Ännu en ny myndighet, Statens folkhälsoinstitut, startades och tog över uppgifter som tidigare åvilat Socialstyrelsen. Till Folkhälsoinstitutet fördes även Aids-delegationen, som tidigare varit organiserad som en kommitté inom departementet. I januari samma år startade Epidemiologiskt centrum sin verksamhet inom Socialstyrelsen. Centrum för utvärdering av socialt arbete inrättades också.

1995

Socialstyrelsen organiserades ånyo om och indelades i en GD-grupp, en hälso- och sjukvårdsgrupp, en tillsynsgrupp samt en

socialtjänstgrupp som svarade för de olika så kallade "huvudområdena" inom verksamheten.

1998

En ny omorganisation inleddes. Verksamheten delades upp i en hälso- och sjukvårdsavdelning, en socialtjänstavdelning, en tillsynsavdelning, ett epidemiologiskt centrum, en administrativ avdelning, en informationsavdelning samt en rättsavdelning.

3.2 Verksamhetsmässiga konsekvenser

Socialstyrelsens kärnverksamhet beskrevs till en början som planering och kontroll, sedan förändrades beskrivningen till att gälla tillsyn och kunskapsförmedling, för att i slutet av perioden omformuleras till att gälla uppföljning och utvärdering, där Socialstyrelsens ålades uppgiften att analysera i vilken utsträckning lagstiftningens mål uppfyllts. Förändringsarbetet har inneburit en anpassning av interna prioriteringar till förändrade politiska riktlinjer. Det har inte varit fråga om en vare sig särskilt smidig eller särskilt snabb anpassning.

Den omorganisation som trädde i kraft 1981 skulle lägga grunden för en genomgripande förändring av Socialstyrelsens verksamhetsinriktning och arbetsformer. Men förväntningarna infriades inte. Kritiken och ifrågasättandet fortsatte. En ny omorganisation genomfördes sedan mot slutet av 1980-talet. Socialstyrelsens nya organisation som trädde i kraft 1990 kan ses som en fortsättning på det arbete som påbörjades redan på 1970-talet. Bakom denna omorganisation låg bland annat krav på följande:

- Bättre uppföljning och utvärdering för att möjliggöra en effektivare målstyrning
- Mindre statlig detaljreglering av den kommunala verksamheten
- Ökad decentralisering av uppgifter som rör enskilda eller som är av rutinkaraktär till lokal och regional nivå

- Minskning av antalet rutinärenden
- Socialstyrelsens roll som central myndighet för planering och tillsyn inom hälso- och sjukvård, socialtjänst, hälso- samt smittskydd utvecklas.

Enligt Socialstyrelsens första årsredovisning (1993/94) var myndighetens huvudsakliga uppgifter koncentrerade till tillsyn av medicinsk och social verksamhet samt uppföljning och utvärdering av socialpolitiken. Utveckling och utbildning inom vissa specialområden räknades också till Socialstyrelsens huvuduppgifter.

Det kan finnas en risk att ansvaret för utveckling och utbildning kan komma i konflikt med ansvaret för tillsyn, uppföljning och utvärdering. Man strävar dock efter att hålla att utveckling och utbildning åtskilda från övrig verksamhet både personalmässigt och organisatoriskt (SoS årsredovisning 1993/94).

Socialstyrelsen verksamhet har renodlats genom de olika avknoppningarna, som dock, enligt vår definition, inte inneburit avveckling av verksamhet, eftersom de avknoppade uppgifterna överförts till nya myndigheter. Samtidigt har nya verksamheter lyfts fram, såsom de som bedrivs inom Centrum för utvärdering av socialt arbete och Epidemiologiskt centrum. Gränsdragningen mellan Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet förefaller något oklar. Ledningen för båda myndigheterna var intresserad av att ta ansvaret för den epidemiologiska övervakningen, men Claes Örtendahl på Socialstyrelsen gick segrande ur gränstvisten, kanske beroende på att registrering av olika sjukdomars utredning tidigare åvilat Socialstyrelsen. Men Socialstyrelsen har i sina årsredovisningar redogjort också för andra aktiviteter på folkhälsoområdet.

Socialstyrelsen sysslar heller inte längre med detaljerad planering och styrning inom sitt verksamhetsområde. Men man kan fråga sig om ”kontroll” och ”uppföljning och utvärdering” är väsensskilda från detta.

3.3 Ekonomiska konsekvenser

På grund av bristfällig kostnadsredovisning och avsaknad av utvärderingar rörande den nya verksamhetens kostnader och intäkter i jämförelse med den tidigare organisationens, har det varit svårt att utläsa vilka de ekonomiska konsekvenserna blev av den första omorganisationen 1981. Inte heller har det varit möjligt att få något fastare grepp om de ekonomiska följdverkningarna av de andra omorganisationerna, även om vissa uppgifter stått att få. Årsredovisningarna från myndigheten är mycket fylliga. Det är ändå svårt att få grepp om vad omvandlingen givit med avseende på kostnader och intäkter, liksom vad själva tidsutdräkten i förloppet inneburit. Enligt en rapport från Statskontoret skulle de föreslagna förändringarna i samband den andra omorganisationen år 1990 medföra en ökad kostnad för staten med 8 Mkr per år. (Ds 1988:74, s. 8). Anslaget skulle därför behöva höjas under budgetåren 1989/90 - 1990/91. Man framhöll emellertid att anslaget därefter successivt skulle kunna minskas.

Samtidigt med att krav riktades mot Socialstyrelsen att ändra inriktning, framfördes också krav på besparingar. I Socialstyrelsens anslagsframställning för budgetåret 1989/90 föreslogs en minskning av det dåvarande anslaget E1 med 4 % (6,8 Mkr), enligt regeringens besparingskrav (prop. 1988/89). Man lyckades emellertid inte uppnå målet, men man sparade dock 4,8 Mkr. Det fanns således kvar ett besparingskrav på ca 2,2 Mkr inför budgetåret 1991/92.

Socialstyrelsen beräknade i en intern utredning kostnaderna för omorganisationen per den 1 januari 1990. Enligt denna uppgick kostnaderna till ca 10,3 Mkr. Av dessa utgjorde huvuddelen, ca 7 Mkr, kostnader för egna tjänstemäns arbetstid. Till detta kom en kostnad på ca 3 Mkr för konferensarrangemang, lokaler och externa konsulter (Socialstyrelsen, juni 1991, s. 2).

Socialstyrelsens nya ställning som expertorgan skulle enligt en intern utredning nödvändiggöra en kraftig minskning av den fast anställda personalen (internt material). Det skulle inte vara nog att söka öka den befintliga personalens kompetens, utan nyrekryteringar skulle behövas. De nyrekryterades högre löner skulle med-

föra en inte oväsentlig ökning av myndighetens lönekostnader. Vid ingången av budgetåret 1990/91 var genomsnittslönen för en handläggare 16 500 kronor/månad (exkl. LKP). De nyrekryterades lönenivå motsvarade 22 500 kronor/månad (exkl. LKP). Minst en externrekrytering per år och per enhet krävdes och kostnaderna för detta uppskattades till cirka 1 Mkr per år.

Inrättandet av Läkemedelsverket innebar inte några minskade kostnader för Socialstyrelsens del, eftersom verksamheten var och även tidigare hade varit avgiftsfinansierad. När det däremot gällde inrättandet av Rättsmedicinalverket, såg man möjligheter till att minska statens kostnader för verksamheten, i och med att Socialstyrelsen helt skulle avlastas uppgiften som chefsmyndighet för de rättsmedicinska underförvaltningarna. (prop. 1990/91:150, del II). Man beräknade att cirka 22 Mkr skulle kunna sparas under treårsperioden 1991/92 - 1993/94 (1990/91:FiU37, s. 9). Om besparingen faktiskt kom till stånd har inte undersökts.

Inrättandet av det nya Folkhälsoinstitutet räknade man skulle leda till en miskning av Socialstyrelsens myndighetsanslag med 10 Mkr från och med budgetåret 1992/93. Men Folkhälsoinstitutets budget var betydligt större än så. Inledningsvis tilldelades den nya myndigheten en budget på 47 Mkr för verksamhetsstarten, som dock blev uppskjuten, utan att anslaget minskades. Anslaget år 1992/93 för folkhälsoarbetet var 120 Mkr och för arbetet mot HIV och Aids 160 Mkr.

3.4 Personalmässiga konsekvenser

År 1974 hade Socialstyrelsen 3 226 anställda, varav 893 var anställda vid den centrala myndigheten. Sedan dess har personalminskningar varit regeln.

ÖSoS-utredningen föreslog år 1978 att antalet löneplansanställda centralt skulle minskas med närmare 100 anställda, från 950 personer till 855, genom huvudmannaskapsförändringar för vissa funktioner.

Budgetåret 1978/79 fanns 691 fasta tjänster, men antalet anställda var i praktiken cirka 1 000, vilket motsvarade 925 helårs-

tjänster. Den extra personalen finansierades via sakanslag och forskningsmedel.

SoS-gruppens förslag från år 1980 om renodling och koncentration av verksamheten innebar att antalet tjänster centralt skulle minskas från 925 helårstjänster till 615 tjänster. Arbetsuppgifter motsvarande 223 heltidstjänster skulle avvecklas fram till 1985. Kommitténs förslag anmäldes i 1981 års budgetproposition (prop. 1980/1981, bilaga 8, s. 100), vari föreslogs att Socialstyrelsen skulle få 825 tjänster. Därefter skulle antalet tjänster minskas till 612. Detta skulle betyda en bemanningsminskning på två tredjedelar från mitten av 1970-talet.

Denna plan följdes inte. I 1983 års budgetproposition undantogs tjänster med ansvar för vissa beredskapsuppgifter, för vilka avvecklingen uppskötts. Detta innebar en total nedskärning med 176 tjänster fram till år 1986, till skillnad från den ursprungliga planens 213 tjänster.

I regleringsbrevet för 1981/82 angavs arbetsstyrkan till 463 helårsarbetskrafter, förutom de tjänster som inrättats tidigare eller som Socialstyrelsen själv skulle få inrätta för permanenta arbetsuppgifter och förutom de tidsbegränsade tjänster som skulle avvecklas. År 1990 hade personalstyrkan minskats till 406 fast anställda, varav 360 vid den centrala myndigheten.

Den organisation som trädde i kraft vid ingången av år 1991 blev inte bestående. Ytterligare personalreduktioner ansågs nödvändiga. Vid årsskiftet 1990/91 hade 45 personer varslats om uppsägning. Samtidigt visade en genomgång av anslagstilldelningen för budgetåret 1991/92 ett behov av ytterligare en reduktion med mellan 60 och 90 personer (Socialstyrelsens nya organisation, juni 1991, s. 3).

Inrättandet av Läkemedelsverket innebar att mellan 145 och 150 personer lämnade Socialstyrelsen. Inrättandet av Rättsmedicinalverket medförde endast en obetydlig avtappning av personal från Socialstyrelsen med 3 personer. Inrättandet av Folkhälsoinstitutet medförde att mellan 15 och 20 personer lämnade Socialstyrelsen.

Av en rapport (1990-06-18) från Socialstyrelsen framgår att man vid ingången av budgetåret 1993/94 inte ansåg sig behöva fler än 310 årsarbetskrafter centralt.

I början av år 1995 hade Socialstyrelsen 364 anställda centralt och 89 i den regionala organisationen. En stor skillnad från tidigare var att flertalet av de anställda i Socialstyrelsen hade tidsbegränsade anställningar. I årsredovisningen för 1998 anges att 403 personer var anställda vid den centrala myndigheten och 93 personer vid den regionala verksamheten - sammanlagt 496 fast anställda.

Socialstyrelsens omvandling hade således medfört en betydande personalreduktion. Men det hade tagit mer än 20 år att genomföra den, om man räknar 1972 som startår, det år då RRV inledde en granskning av Socialstyrelsen.

3.5 Förloppet

Förloppet kan indelas i följande fem faser, nämligen *ifrågasättandefasen*, *beslutsfasen*, *genomförandefasen*, *verkställandefasen* och *avslutningsfasen*. I fallet Socialstyrelsen glider emellertid olika faser över i varandra och faserna följer inte heller varandra i en logisk ordning. En verkställandefas har till exempel kunnat glida över i en ny ifrågasättandefas.

Den första ifrågasättandefasen

Socialstyrelsens verksamhet expanderade under de första åtta åren efter ombildningen år 1968. En av de inofficiella uppgifter man hade tagit på sig var nämligen att sysselsätta arbetslösa akademiker, trots att man levde under permanent anställningsstopp.

Socialstyrelsen hade av tradition - främst från den anrika Medicinalstyrelsen - haft en stark ställning och generaldirektörerna hade regeringens öra. Nya politiska vindar hade emellertid börjat att blåsa på 1970-talet och spänningen ökade mellan departementet och Socialstyrelsen. Den förvaltningspolitiska diskursen och reform-

ansträngningarna syftade till minskad statlig detaljstyrning, parad med ökad decentralisering till lokala instanser. Detta rimmade illa med Socialstyrelsens inriktning på planering, styrning och kontroll. Andra organ, med uppgifter som konkurrerade med Socialstyrelsens verksamhet, började också växa fram, exempelvis regeringens hälso- och sjukvårdsberedning och Aids-delegationen. Landstingsförbundet blev också mer aktivt.

Socialstyrelsen led även av svåra interna problem. En arbetsmiljöstudie som gjordes under 1970-talet tydde på att det fanns ett utbrett missnöje med såväl ledningen som ansvarsfördelningen inom Socialstyrelsen. I synnerhet var personalen som arbetade med sociala frågor missnöjd (Statskontoret 1984:5).

RRV granskade Socialstyrelsen mellan åren 1972 och 1974 och kom fram till att Socialstyrelsen behövde förstärka planeringen inom socialvården, effektivisera och reducera handläggningen av löpande ärenden samt förbättra samordningen inom vårdsektorn. Mer precisa mål för verksamhetens inriktning borde också formuleras enligt RRV, som även betonade att byrå- och avdelningsorganisationen borde ses över (ÖSoS, del 1, 1978, s. 2). Också Justitieombudsmannen (JO), som genomförde en granskning av Socialstyrelsen (1974) fann att Socialstyrelsen sysslade med en alltför stor mängd arbetsuppgifter av skiftande karaktär. JO påpekade vidare att de löpande ärendena tog för mycket tid i anspråk. Man borde koncentrera uppgifterna till planering, allmän upplysning och tillsyn. JO:s slutsats var att Socialstyrelsen led av "växtvärk". Dessutom ansåg JO att sammansmältningen av den gamla Socialstyrelsen och Medicinalstyrelsen inte fullbordats på ett tillfredsställande sätt (ÖSoS, Slutrapport del 1, s. 2)

RRV föreslog med anledning av dessa granskningar och de resultat som framkommit att Socialstyrelsen borde ta initiativ till en intern översynsutredning. Arbetet med denna översyn påbörjades hösten 1974. Man tillsatte en ledningsgrupp, med dåvarande generaldirektören Bror Rexed som ordförande. Den bestod av verksamledningen, avdelningschefer och företrädare för personalorganisationerna.

I regeringens direktiv för översynsarbetet framhölls att:

"Socialstyrelsen skall mot bakgrund av dels en analys och precisering av de övergripande och långsiktiga målen för verksamheten och dels utvecklingen inom styrelsens verksamhetsområde och samhället i övrigt pröva om styrelsens nuvarande organisation och arbetsformer behöver ändras". (ÖSoS, 1978, del 1, regeringsbeslut 1974-06-28)

Regeringen gav myndigheten tämligen fria händer att analysera och precisera målen för verksamheten. Några detaljerade riktlinjer för vad översynen skulle resultera i gavs inte. Sedan följde två år av utredande av mångahanda problem. Efter två år kopplades Statskontoret in som en representant i ledningsgruppen (regeringens beslut 1975-11-27).

Översynen resulterade i en slutrapport i två delar - en rörande det centrala verket, en rörande den regionala organisationen. Slutrapporterna låg klara i maj 1978 (ÖSoS 1978). Dessutom skrevs en rapport om utredningsprocessen inom ramen för Statskontorets funktion för organisationsutredningsmetoder (FORM) (Statskontoret 1985:5). I en arbetsrapport från ett FORM-symposium analyserades översynsarbetet och man kunde konstatera då att det till stora delar inte hade blivit vad man från början avsett.

I Socialstyrelsens översynsrapport påpekades att såväl socialvården som hälso- och sjukvården fått ett vidgat ansvar för människors välfärd och att sociala och medicinska problem alltmer kommit att uppfattas utifrån en helhetssyn på individen och dennes miljö, varför utredarna ville lägga en starkare betoning på förebyggande åtgärder som ett komplement till vård- och behandlingsinsatserna. Man sade också att betydande förändringar pågick eller var att invänta inom social-, hälso- och sjukvården. Bland annat skulle lagstiftningen reformeras. Även ökade möjligheter till en decentralisering av beslut och arbetsuppgifter från central till regional och lokal nivå var att vänta. Socialstyrelsens driftuppgifter skulle kunna minskas till fördel för uppgifter inom ramen för dess riksplaneringsuppgifter. I utredningen föreslogs även att Socialstyrelsen skulle organiseras om i fem avdelningar samt att ledningsfunktionerna borde förstärkas.

I utredningen föreslogs inga nedskärningar i den centrala myndighetens resursramar utöver sådana som skulle bli följderna av hu-

vudmannaskapsförändringarna. Verket skulle härigenom få 855 i stället för 950 löneplansanställda (vissa korttidsanställda och experter hade således inte räknats in i detta antal).

År 1977 publicerades en mycket kritisk artikel i tidningen Vi som väckte stor uppmärksamhet och som också ledde till att den dåvarande socialministern - Rune Gustafsson (c) - kände sig manad att uttala sig i riksdagen (1977-10-20) och då säga dels att han inte uteslöt att en särskild utredning skulle behöva tillsättas för att göra en samlad organisatorisk översyn, dels att målet för denna översyn borde vara att, i enlighet med regeringsförklaringen, så långt som möjligt minska byråkratien och centralstyrningen på området. Vid denna tidpunkt hade statens budgetläge försämrats och i regeringens anvisningar för myndigheternas anslagsframställning-år varen 1978 ställdes det krav på att myndigheterna skulle kunna redovisa ett besparingsalternativ, den så kallade "tvåprocentaren".

I maj 1978 fick således Socialstyrelsen ett särskilt uppdrag att redovisa underlag för omprioriteringar. Socialstyrelsens rapport överlämnades till regeringen i februari 1978, men de besparingsåtgärder man föreslog i denna, visade sig inte tillfredsställa departementet.

Ministern tillsatte därför en särskild beredningsgrupp, SoS-gruppen, för att utarbeta underlag för en proposition om Socialstyrelsens framtida uppgifter och organisation. Ordförande var Gerhard Larsson, den dåvarande statssekreteraren i Socialdepartementet. Inga offentliga direktiv utfärdades, men av den senare framlagda propositionen i frågan, går att utläsa att gruppen bland annat skulle ta hänsyn till vad en övergång till ramlagstiftning skulle komma att innebära för Socialstyrelsens arbetsuppgifter och till vad decentraliseringsutredningen skulle komma att föreslå (prop. 1978/80:6, s. 3). Gruppen arbetade som en särskild beredning inom Socialdepartementet. Gruppens förslag gick ut på att Socialstyrelsens uppgifter borde renodlas och koncentreras, vilket skulle leda till ett väsentligt minskat resursbehov - från 925 till 615 tjänster. Vid Socialstyrelsens underförvaltningar skulle ca 2 000 personer komma att beröras.

Inom förvaltningspolitiken lades emellertid vid samma tidpunkt vikt vid ökad decentralisering. Riksdagen beslöt år 1979 att myndigheterna skulle verka för att föra ut beslutsbefogenheter och arbetsuppgifter till den regionala och lokala nivån. De centrala myndigheterna skulle krympas och främst inrikta sig på övergripande uppgifter. Mot denna bakgrund befanns inte Socialstyrelsens ansträngningar att förändra sin verksamhet vara tillräckliga.

Beslutsfasen

Regeringskansliets beredning av frågan kom till stor del att röra sig om Socialstyrelsens maktställning. Man kom fram till att verkets resurser borde minska. En nedskärning till 615 tjänster föreslogs.

Anpassningen till den nya organisationen skulle lösas med hjälp av naturlig avgång och omplaceringsåtgärder. Verksledningens gjorde en utfästelse som gick ut på att ingen skulle behöva friställas på grund av arbetsbrist. Däremot skulle personalen få finna sig i omplaceringar och byten av arbetsuppgifter. MBL-förhandlingar ägde rum i augusti 1979.

Regeringen föreskrev genom ett beslut den 20 september 1979 att en organisationskommitté skulle tillsättas för att förbereda de närmare besluten om Socialstyrelsens arbetsuppgifter, resurser och organisation. Personalorganisationerna hade yrkat om att få bli representerade i kommittén, men dessa krav tillgodosågs inte.

Inom Socialstyrelsen inrättades särskilda arbetsgrupper, vilka skulle arbeta fram det beslutsunderlag som organisationskommittén kunde tänkas behöva. Underlaget lämnades direkt till kommittén, inte till verksledningen, vilket var ett sätt att undvika förhandlingar. De fackliga organisationerna protesterade mot detta förfaringssätt och man enades om att facket fortlöpande skulle erhålla information om hur arbetet fortskred. Så skulle t.ex. ett informationsmöte hållas efter varje kommittésammanträde, varvid samtliga handlingar som kommittén tagit ställning till skulle överlämnas. (Statskontoret 1985:5, s 24). Kommittén lämnade sitt förslag till omorganisationen i slutet av november 1980. Man räknade

med att uppgifter motsvarande 223 heltidstjänster skulle avvecklas fram till 1985.

Socialstyrelsens verksamhet hade sedan en rad år finansierats via en rad olika anslag och tillfälliga medel, vilket enligt organisationskommittén gjort det svårt att överblicka och styra verksamheten. Man föreslog att lönekostnaderna borde samlas under två anslag - myndighetsanslaget och anslaget för läkemedelskontroll. En övre gräns för de totala lönekostnaderna borde också införas. Den nya organisationen trädde i kraft 1981-07-01.

Den första verkställandefasen

Omorganisationen skulle handhas av Socialstyrelsens egen personal. Man arbetade med två organisationsplaner, dels en målorganisation (den nya permanenta organisationen) och dels en övergångsorganisation (som skulle avvecklas). Eftersom budgetutrymmet var begränsat hade man inte råd att tillsätta alla tjänsterna i målorganisationen från början. I december 1981 utlystes 384 tjänster i målorganisationen. De som inte fick tjänst i den nya organisationen fick behålla sin gamla tjänst.

Eftersom avvecklingsplanen sträckte sig över flera år kom Socialstyrelsen att arbeta med både den verksamhet som skulle vara kvar och den verksamhet som skulle avvecklas. Det gjordes ingen åtskillnad mellan vare sig arbetsuppgifter som skulle få vara kvar och uppgifter som skulle bort eller mellan nya och gamla tjänster. Ett mål var att arbetet skulle fördelas så att varje arbetstagare helt eller delvis skulle få arbeta med arbetsuppgifter som skulle vara kvar.

I princip rådde anställningsstopp och verksledningen hoppades klara nedskärningarna genom naturlig avgång. Ett problem var emellertid att det löfte som givits att ingen skulle behöva friställas på grund av arbetsbrist inte motiverade de anställda att söka nya arbeten. Det var oklart vad som skulle hända om avvecklingsplanen inte skulle kunna följas och om medelbrist skulle uppstå.

Under hösten 1981 kopplades Statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) in för att medverka vid omplaceringarna.

Den andra ifrågasättandefasen

RRV genomförde år 1982 ånyo en granskning av Socialstyrelsen. (RRV rapport Dnr 1982:719, Kostnadsutveckling och resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården). RRV hävdade att varken Landstingsförbundet eller SPRI ville tilldela Socialstyrelsen någon uttalad roll vad gällde den centrala planeringen och samordningen. RRV ansåg att Socialstyrelsens roll och ansvar för hälso- och sjukvårdens övergripande planering borde preciseras närmare. (Statskontoret 1985:5, s. 39).

Även Statskontoret granskade på nytt Socialstyrelsen och dess utveckling sedan omorganisationen 1981 (Statskontorets rapport 1987:58). Man konstaterade att Socialstyrelsen omvandlats i en rad avseenden, men att verket ändå inte hade vuxit in i sin nya roll. Statskontoret hävdade dock att Socialstyrelsen i stort sett upphört att reglera och styra i detalj. Den nya organisationen hade dock ännu efter sex år inte genomförts till fullo, vilket inte sågs som enbart ett resultat av inneboende, "normal" tröghet vid organisationsförändringar. Delar av de gamla arbetsuppgifterna och det tidigare sättet att arbeta levde fortfarande kvar. Statskontoret ansåg att krav från riksdag och regering på engagemang i ärenden av detaljkarakter och aktiv tillsyn på olika områden lett till osäkerhet om vad som egentligen gällde hos tjänstemännen på Socialstyrelsen. Vida-rådde en oklar roll- och ansvarsfördelning mellan departementet, myndigheterna, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet samt SPRI - i synnerhet på hälso- och sjukvårdsområdet. Socialstyrelsens löneram minskade med 5 % och budgetåret 1987/88 präglades av försök att anpassa lönekostnaderna. Man valde att göra nedskärningarna under en treårsperiod med start budgetåret 1988/89. Trots detta minskade inte personalstyrkan i önskad takt. Beslut på beslut om nedskärningar fattades, men de realiserades aldrig.

Förslag till riktlinjer för den huvudsakliga inriktningen av Socialstyrelsens verksamhet lades fast i en proposition (prop. 1988/89:130). I propositionen anfördes det vidare att åtgärder

skulle vidtas under första halvåret 1988 för att precisera och konkretisera Socialstyrelsens roll. Detta uppdrogs åt en intern beredningsgrupp inom departementet som leddes av den dåvarande statssekreteraren Monica Andersson. I gruppen ingick också de dåvarande statssekreterarna Anders Lönnberg, Sture Korpi och Socialstyrelsens dåvarande generaldirektör Maj-Britt Sandlund. Gruppens rapport *Socialstyrelsen i förändring* publicerades i december 1988 (Ds 1988:74). Det konstaterades att Socialstyrelsen led av en rad såväl interna som externa problem. De externa problemen hängde samman med att arbetsfördelningen mellan Socialstyrelsen och en rad andra organisationer ansågs oklar. Ett viktigt internt problem var den traditionella myndighetskulturen, vilken utredarna menade hade en negativ inverkan på Socialstyrelsens arbete.

Utredarna betonade återigen att Socialstyrelsens framtida huvudsakliga arbetsuppgifter borde bestå av tillsyn, kontroll och uppföljning samt kunskapsförmedling och kunskapsutveckling. Planeringsuppgifterna skulle tonas ner jämfört med vad som tidigare anförts i propositionen 1979/80:6. Renodlingen skulle ge Socialstyrelsen karaktären av ett expertorgan.

De förändringar som föreslogs av utredarna var för det första organisatoriska förändringar. Läkemedelsavdelningen skulle avskiljas från Socialstyrelsen och bilda en egen myndighet. Vissa uppgifter kunde vidare överföras till andra myndigheter såsom rollen att vara chefsmyndighet för den rättspsykiatriska organisationen och för Statens rättskemiska laboratorium. Rättsläkarstationernas borde upphöra senast vid budgetårsskiftet 1989/90. Vissa andra uppgifter kunde med fördel föras över till länsstyrelserna och till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). Vidare ville man att Centralförbundet mot alkohol och narkotika (CAN) skulle få en från Socialstyrelsen fristående ställning.

Den kvarvarande verksamheten vid Socialstyrelsen borde, ansåg utredarna vidare, slås samman i de fall ett nära samarbete var lämpligt. Genom minskningen av antalet organisatoriska nivåer ville man åstadkomma en ökad direktkontakt mellan verksamheten och

den operativa nivån samt en besparing vad gällde den administrativa verksamheten (Ds 1988:74).

För de anställda skulle omorganisationen betyda nytt byte av arbetsuppgifter och/eller byte av huvudman. De som var 60 år fylla skulle erbjudas en möjlighet att lämna verket med en årlig ersättning fram till ordinarie pension. I rapporten nämndes att omställningen skulle komma att medföra kostnader, främst för att höja kompetensen hos personalen. Ingen av de tidigare översynsrapporterna hade explicit behandlat denna kostnadsaspekt. Att man började beakta kompetenshöjningsaspekten förefaller tämligen självklart mot bakgrund av att Socialstyrelsen länge levt under hot om nedskärningar, haft anställningsstopp under långa tidsperioder samt att man försökt lösa övertalighetsproblemet genom naturlig avgång. Sådant slår hårt mot en organisations kompetensmassa.

Den andra beslutsfasen blev kort - regeringens proposition följde utredningens förslag och riksdagen beslöt i enlighet därmed.

Den andra verkställandefasen

Arbetet med den nya omorganisationen av Socialstyrelsen som gick under benämningen "SoS 90" inleddes i september 1989. Omorganisationen leddes av den nytillträdde generaldirektören, Claes Örtendahl. Han hade tidigare varit statssekreterare vid dåvarande Civildepartementet och varit generaldirektör för Statskontoret. Hösten 1989 inleddes även ett aktivitetsprogram, vid namn "Team SoS", vilket syftade till att engagera personalen i förändringsarbetet för att därmed få till stånd en process som skulle underlätta etableringen av de nya enheterna. En särskild samrådsgrupp fick till uppgift att diskutera Socialstyrelsens roll och verksamhetsidé samt att precisera målgrupper, arbetsformer och kompetensbehov.

Vid den andra omorganisationen gavs de nya enheterna frihet att utforma sin inre organisation, men en tillkallad organisationsgrupp tog upp förslag till alternativa organisationsformer och gav rekommendationer. Till exempel hade det föreslagits en traditionell sektionsindelning, en projektorganisation, en programindelad

projektorganisation, en matrisorganisation, flexibla servicegrupper med stöd av gemensam ledningsfunktion. (SoS 90, Organisationsgruppen, Rapport 1989-03-13). Organisationsgruppen avrådde emellertid från att i initialskedet välja alternativen sektionsindelning och renodlad projektorganisation.

De slutliga valen av alternativ varierade mycket mellan de olika enheterna, där t.ex. den administrativa enheten och enheten för information formerade sig kring ett antal serviceområden, medan beredskapsenheten valde en sektorsindelning. Folkhälsoenheten byggde sin organisation kring tre fasta områden med var sin chef. Primärvårdsenheten valde en projektorganisation (Socialstyrelsens nya organisation, 1/1 1990)

Planeringen av organisation, resursinsatser och arbetsformer för SoS 90 gjordes huvudsakligen under perioden oktober till december 1988. Det slutligt förslaget framlades den 9 december 1988 och fastställdes av verksledningen den 23 februari 1989 efter MBL-förhandlingar samt interna överläggningar i verksledningens så kallade strategigrupp.

Den nya organisationen för Socialstyrelsen skulle träda i kraft den 1 juli 1990. Arbetet med de nya enheternas inre organisation förutsattes påbörjas i januari 1990. Den nye generaldirektören tillträdde den 1 juni 1989. Han beslöt som en av sina första åtgärder att tidigarelägga införandet av den nya organisationen med ett halvår - det vill säga till den 1/1 1989. Något särskilt regeringsbeslut togs inte om detta. (1992/93:RR3, bilaga 1, s. 34).

Örtendahl hade inte deltagit i eller haft möjlighet att påverka planeringen av omorganisationen, men han tog ett rejält grepp om dess genomförande, bland annat genom att kräva att Socialstyrelsen, inte regeringen, skulle få tillsätta chefer på avdelningsnivå. Detta beviljades av regeringen (Ibid , s. 34). Tidigareläggningen resulterade i att arbetet med den interna organisationen av enheterna liksom lokalplaneringen och genomgången av den administrativa förutsättningarna för den nya organisationen fick påskynas kraftigt.

I den tidigare organisationen, exklusive läkemedelsavdelningen fanns cirka 500 personer fördelade på 18 byråer. Efter omorgani-

sationen bestod det centrala verket av cirka 400 personer, fördelade på nio enheter. En viktig grund för Socialstyrelsens nya organisationsstruktur var just önskemålet att skapa större enheter, eftersom man ansåg att byråerna i den tidigare organisationen var alltför små och sårbara. Därtill kom den nya regionala organisationen med fem enheter med cirka 10 personer vardera.

År 1990 avskildes läkemedelsavdelningen från Socialstyrelsen och bildade en egen myndighet - Läkemedelsverket. I övrigt skedde personalreduktioner genom naturlig avgång och genom att cirka 50 personer (centralt och inom den regionala organisationen) sades upp under hösten 1990.

I propositionen (1990/91:150, bilaga 2) gavs förslag angående renodlingar av olika myndigheters verksamhet som borde beaktas med avseende på omställningen och minskningen av den statliga administrationen. I propositionen behandlades även Socialstyrelsen. Man slog ånyo fast att Socialstyrelsens viktigaste uppgifter var tillsyn, kunskapsutveckling och kunskapsförmedling. I tillsynsfunktionen låg att kontrollera verksamheten när det gällde kvalitet, säkerhet och den enskildes rättigheter samt att följa upp och utvärdera verksamheten gentemot de av statsmakterna uppställda målen. Vad gällde kunskapsområdet var huvuduppgiften att samla in och utvärdera relevant kunskap, till exempel rörande vårdens innehåll, kvalitet och kostnader i relation till uppställda mål och insätta resurser samt att förmedla denna kunskap så att förbättringar kunde komma till stånd i olika avseenden. I dessa frågor borde Socialstyrelsen samverka med andra organ som SPRI och Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik (SBU).

En ny myndighet, Rättsmedicinalverket, avknoppades från Socialstyrelsen 1991. Tre personer övergick till det nya verket.

Det nya Folkhälsoinstitutet inrättades 1992. Institutet skulle vara det nationella samordningsorganet för folkhälsofrågor i vid bemärkelse och ta över Socialstyrelsens operativa uppgifter inom det tvärssektoriella förebyggande arbetet, till exempel informationsverksamheten inom alkohol- och drogområdet. Omkring 20 personer lämnade Socialstyrelsen för att börja arbeta vid den nya myndigheten.

En annan viktig uppgift för Socialstyrelsen var att följa och analysera utvecklingen av sjukdomar, sociala problem med mera. Inom Socialstyrelsen pågick arbetet med att utveckla ett epidemiologiskt centrum, vilket skulle ta hand om klassifikation och registerhållning av befintliga epidemiologiska register. 1991 inrättades detta centrum - dock inte utan diskussioner eftersom det rådde delade meningar kring huruvida detta centrum skulle avskiljas från Socialstyrelsen eller inte. Det blev en förhandlingsfråga mellan regeringen och en organisationskommitté som tillsattes i augusti 1991. Uppgårelsen slutade med att Socialstyrelsen fick behålla centret. År 1966 arbetade där cirka 36 personer.

Sedan den stora omorganisationen i början av 1990-talet har Socialstyrelsen ändrat den inre strukturen två gånger.

Socialstyrelsens historia är ett exempel på att strukturen följer strategin, men också på hur tröga sådana anpassningsförlopp kan vara. Fyra generaldirektörer försökte genomdriva förändringarna - tre misslyckades.

3.6 Riksdagens revisorers synpunkter på omvandlingen

Riksdagens revisorer framförde efter en granskning åren 1991 - 1992 synpunkter angående de omstruktureringar i statsförvaltningen som gjordes under samma period. Revisorerna fann betydande brister. Vidare konstaterade Riksdagens revisorer att "motiven till den senaste omorganisationen var bl.a. Socialstyrelsens oklara roll och försvagade ställning under 1980-talet, liksom utvecklingshinder av typen kompetensbrister och traditionell myndighetskultur. Oklarheterna mellan Socialstyrelsen och Socialdepartementet framstår dock som de viktigaste motiven för omorganisationen" (Riksdagens revisorer 1992/93:RR3, bilaga 1, s. 34)

Referenser

- Anell, B. & Persson, B., *Avveckling av verksamhet*. Linköping 1982
- Anell, B. & Persson, B., *Företagsledning i krissituationer*. Linköping 1985
- Anell, B. & Persson, B., *Munksjökoncernens omstrukturering*. Linköping 1984
- Beckhard R. & Harris R. T., *Organizational Transitions*. Reading Mass 1987
- Berger, P. L. & Luckman, *The Social Construction of Reality*. London 1991
- Bergström, H., *Rivstart*. Stockholm 1987
- Brunsson, N. & Olsen, J. P., (red) *Makten att reformera*. Stockholm 1990
- Brunsson, N., *The Irrational Organization*. Chichester 1985
- Brunsson, N., *The Organization of Hypocrisy*. Chichester 1989
- Cameron, K. S., Newman, W. H. & Romanelli, E., (eds) *Readings in Organizational Decline: Framework, Research and Prescriptions*. Cambr Mass. 1988
- Chandler, A., *Strategy and Structure. Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge Mass. 1962
- Cullis, J.G., *Public Finance and Public Choice*. Oxford 1998
- Daniels, M.R., *Terminating Public Programs*. New York 1997
- Drucker, P., *The Concept of the Corporation*. New York 1946, 1983
- Drucker, P., *The Practice of Management*. New York 1954
- Ds 1988:34 *Hur stor blev tvåprocentaren?* Rapport till ESO, Stockholm
- Ds 1988:74 *Socialstyrelsen i förändring*. Stockholm
- Ds 1991:40 *NUTEK. Utredning om ny näringspolitisk myndighet*. Stockholm

- Ds 1994:24 *Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980 - 1992*. Rapport till ESO. Stockholm
- Ds 1995:6 *ELMA:Åtgärder för att stärka resultatstyrningen: rapport från en interdepartemental arbetsgrupp*. Stockholm
- Ds 1996:36 *Kan statliga myndigheter utvärdera sig själva?* Rapport till ESO. Stockholm
- Ds 1998:57 *Kommittéerna och bofinken*. Rapport till ESO. Stockholm
- Elmér, Å. *Svensk socialpolitik*. Lund 1994, 1998
- Engström, O., Lundström, S. & Ritter, K., *Socialstyrelsen - ett ämbetsverk*. Lund 1970
- Furåker, B., *Välfärdsstat och lönearbete*. Lund 1989
- Grinyer, P. H., *Sharpbenders*. Oxford 1988
- Hakelius, J., *Den österrikiska skolan*. Stockholm 1995
- Hammer & Cahmpy: *Business Process Reengineering*. New York 1994
- Hirdman, Y., *Att lägga livet tillrätta*. Stockholm 1989
- Hogwood, B. W. & Gunn, L.A., *Policy Analysis for the Real World*. Oxford (1984) 1986
- Hogwood, B. W. & Peters, B. G., *Policy Dynamics*. Brighton 1983
- Hogwood, B. W. & Peters, B. G., *The Pathology of Public Policy*. Oxford 1985
- Hogwood, B. W., *Trends in British Public Policy: Do Governments Make Any Difference?* Buckingham 1992
- Hood, C., *A Public Management for All Seasons, Public Administration* 1969 (Suppl.1) s. 3-19
- Industri och industripolitik. Stockholm 1982 - 1985.
- Jacobsson, B. & Sahlin-Andersson, K., *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm 1995
- Jönsson, S., *Den statliga förvaltningens utveckling i Sverige under efterkrigstiden*. (Stencil 1994 s. 10-26). Stockholm
- Kaufman, H., *Are Governmental Organizations Immortal?* Washington, DC 1976
- Kilmann, R. H., Covin, T. J. and Associates (eds), *Corporate Transformation: Revitalizing Organizations for a Competitive World*. San Fransisco 1988

- Kimberley, J. R. & Quinn, R. E., (eds) *Managing Organizational Transitions*. Greenwich, Conn. 1985
- Leibenstein, H., *Inside the Firm: The Inefficiencies of Hierarchy*. Cambridge Mass. 1987
- Lewin, K., *Forces behind Food Habits and Methods of Change*, Reports of the National Research Council 108, 1943, s. 35-65
- Lindblom, C. E. The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review* Spring 1959, vol 19, pp 79-88
- Lindblom, P., *Socialpolitik och den problematiska välfärden*. Stockholm 1982
- Lundquist, L. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund 1992
- Lundquist, L., *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys: Problem, trender och program*. Lund 1994
- Meidner, R. & Öhman, B., *Solidarisk lönepolitik: erfarenheter, problem, framtidsutsikter*. Stockholm 1972
- Micklethwait J. & Wooldridge, A., *The Witch Doctors*. London 1997
- Mintzberg, H., *The Strategy Process*. Englewood Cliffs, N.J. 1991
- Modernizing Government*. Cm 4310. March 1999.
- Niskanen, W.A., *Policy Analysis and Public Choice*, Cheltenham 1998
- Palfrey, C., *Policy Evaluation in the Public sector: Approaches and Methods*. Avebury 1992
- Palm, L. & Wikander, L., *Uppsägningar inom den statliga sektorn: struktur, aktör och individ*. Stockholm 1996
- Palmlund, P., *Effektiva myndigheter inom snävare ramar*. Stockholm 1985
- Peters, B.G., *Comparative Politics: Theory and Methods*. Basingstoke 1998
- Premfors, R., *Genomförande och utvärdering av offentlig politik*. Stockholm 1981
- Premfors, R., *Policyanalys: kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund 1989
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A., *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley 1984
- Rehnfeldt, V & Sahlén, H., *Utvecklad avveckling av statlig verksamhet*. Stockholm 1995

- Rieper, O. & Toulemonde, J., (eds) *Policies and Practices of Intergovernmental Evaluation*. New Brunswick N.J. 1997
- Riksdagens revisorer 1990/91:8 Genomförandet av näringspolitiska program. Stockholm
- Riksdagens revisorer rapport 1991/92:13 *Att ändra statsförvaltningen*. Stockholm
- Riksdagens revisorer 1992/93, RR3, *Riksdagens revisorers förslag angående omstruktureringar i statsförvaltningen*. Stockholm
- RRV 1982:719 *Kostnadsutveckling och resursutnyttjande inom hälso och sjukvården*. Stockholm
- RRV 1996:50 *Förvaltningspolitik i förändring*. Stockholm 1996
- Schein, E., *Organizational Psychology*. Englewood Cliffs, N. J. 1980
- 1988
- Schon, D. *Beyond the Stable State*. London 1971, 1973
- Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*. London 1943, 1966
- Shand, A., *Det kapitalistiska alternativet. En introduktion till neo-österrikisk ekonomi*. Stockholm 1988
- Slatter, S., *Corporate Recovery, A Guide to Turnaround Manangement*. Harmondsworth, Middlesex 1984
- Socialstyrelsens framtida organisation och arbetsformer. *Slutrapport från Socialstyrelsens översynsutredning ÖSoS Del 1 och 2* Stockholm 1978
- SOU 1976:99 *Avveckling med inläring*. Stockholm
- SOU 1978:85 *Statligt företagande i samhällets tjänst*. Stockholm
- SOU 1979:61 *Förnyelse genom omprövning*. Stockholm
- SOU 1981:72 *Att avveckla en kortsiktig stödpolitik*. Stockholm
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst, en samlad förvaltningspolitik för staten*. Stockholm
- SOU 1997:9 *Flexibel förvaltning*. Stockholm
- Statskontoret 1994:5 *Organisations- och strukturförändringar i statsförvaltningen*. Stockholm
- Statskontoret 1984:4-5 *Erfarenheter av stora omorganisationer*. Stockholm
- Statskontoret 1987:58 *Socialstyrelsen inför 1990-talet*. Stockholm
- Statskontoret 1995:17 *Avveckla med förnuft*. Stockholm

- Statskontoret 1996:15 *Staten i omvandling*
Statskontoret 1997:15 *Staten i omvandling*. Stockholm
Statskontoret 1998:15 *Staten i omvandling*. Stockholm
Statskontoret rapport 1987:58 *Ssocialstyrelsen inför 1990-talet*.
Stockholm
- Sutton, R. I., The Process of Organizational Death. *Administrative Science Quarterly*. 1987, vol 32, pp 542-569
- Svensk industri & industripolitik 1986 - 1990
Svenskt näringsliv och näringspolitik. 1994 - 1998 (NUTEK)
- Tullock, G., *On Voting*, Cheltenham 1998
- Vedung, E., *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, N.J. 1997
- Weick, K. E. *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks, Calif. 1995
- Weick, K. E., *The Social Psychology of Organizing*. Reading Mass. 1969
- Weitzel, W. & Jonsson, E., Decline in Organizations. A Literature Integration and Extension. *Administrative Science Quarterly*, 1989, vol 34, pp 91-109
- Womack, J.P., Jones, D.I. & Ross, D., *The Machine that Changed the World*. New York 1990
- Årsredovisningar NUTEK 1992/93 t.o.m. 1998
Årsredovisningar Socialstyrelsen 1992/93 t.o.m. 1998

Intervjuer

Intervjupersonernas organisatoriska tillhörighet avser den som gällde vid intervjutillfället.

Per Aldskogius	Statskontoret
Catharina Barkman	RRV
Gunilla U. Almquist	NUTEK
Ulrika Barklund-Larsson	Finansdepartementet
Agneta Dreber	GD, Folkhälsoinstitutet
Åsa Ekman	Socialstyrelsen
P.-O. Engelbrecht	Näringsdepartementet
Birgit Erngren	GD, NUTEK
Christer Heinegård	NUTEK
Roger Henning	Handelshögskolan i Stockholm
Christer Holmquist	NUTEK
Torbjörn Jansson	Statskontoret
Björn Jonsson	RRV
Anna Karlgren	Statskontoret
Thomas Küchen	Statskontoret
Astrid Nensén-Uggla	Finansdepartementet
Kerstin Norrby	Statskontoret
Klas Tennberg	NUTEK
Claes Örtendahl	GD, Socialstyrelsen

Förteckning över ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)

Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 1 . Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)

Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)

Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)

Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av PRV(Ds Fi 1983:18)

Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)

Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)

Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)

Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 4 . Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)

Marginella expensionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)

Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder
(Ds Fi 1984:18)

Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960 -1980 (Ds Fi 1985:3)

Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala sektorn 1970 - 1980 (Ds Fi 1985:4)

Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen
(Ds Fi 1985:5)

Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)

Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie
(Ds Fi 1985:7)

Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn
(Ds Fi 1985:9)

Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)

Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst
(Ds Fi 1985:11)

Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)

Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)

Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)

Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)

Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)

Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)

Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare
(Ds Fi 1986:13)

Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner
(Ds Fi 1986:14)

Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)

Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)

Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960 - 1980 (Ds Fi 1986:17)

Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?
(Ds Fi 1987:2)

Vägar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970 - 1980
(Ds Fi 1987:6)

Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet
(Ds Fi 1987:10)

Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)

Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)

Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981-1985 (Ds 1988:5)

Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)

Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)

Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik
(Ds 1988:34)

Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)

Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)

Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)

Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning
(Ds 1988:68)

1989

Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning
(Ds 1989:4)

Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)

Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)

Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)

Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?

En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)

Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)

Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)

Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring : citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)

Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)

Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)

Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)

Statens dolda kapital . Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)

Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)

Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)

Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)

Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)

Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)

Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)

Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)

Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)

Marginal effekter och tröskeleffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)

SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten (Ds 1992:6)

Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)

Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)

Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)

Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)

Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)

Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)

Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter (Ds 1992:88)

Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)

Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)

Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)

Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)

Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)

Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays
(Ds 1993:51)
Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)
Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)
Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960 - 1992
(Ds 1994:22)
Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetensmätt (Ds 1994:23)
Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980-1992 (Ds 1994:24)
Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)
Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)
Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)
Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)
Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)
Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980 - 1992. Bilagor
(Ds 1994:71)
Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation
(Ds 1994:72)
En Social Försäkring (Ds 1994:81)
Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)
Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder
(Ds 1994:133)
Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell
(Ds 1994:135)
En effektiv försvarspolitik ? – Fredsvinst, beredskap och återtagning
(Ds 1994:138)

1995

Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)
Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)
Hushållning med knappa naturresurser – Exempen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)
Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)
Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB
(Ds 1995:31)
Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)
Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)
Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)
Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

1996

Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? –

En principdiskussion (Ds 1996:8)

Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?

(Ds 1996:18)

Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)

Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)

Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)

Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)

Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

1997

Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)

Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)

Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)

Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget (Ds 1997:79)

Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

1998

Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)

Kommuner Kan! Kanske !- Om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)

Arbetsförmedlingarna - Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)

Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium (Ds 1998:56)

Kommittéerna och Bofinken - Kan en kommitté se ut hur som helst? (Ds 1998:57)

Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag (Ds 1998:64)

1999

Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess (Ds 1999:9)

Rapport från ett ESO-seminarium - Med backspegeln som kompass (Ds 1999:27)

Att ta sig ton - om svensk musikexport 1974-1999 (Ds 1999:28)

Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet (Ds 1999:46)

Att reda sig själv - en ESO-rapport om redierier och subventioner