

# Förändrad fogde – Reformen och förändring i statens kärna

Anders Ivarsson Westerberg

SCORE Rapportserie 1999:6  
ISBN 91-7153-939-5

SCORE  
(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)  
Stockholms Universitet  
106 91 Stockholm  
Tel 08 674 74 11  
Fax 08 16 49 08  
E-post [faiw@hhs.se](mailto:faiw@hhs.se)

<b>1 Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Syfte och frågeställningar.....	2
1.2 Presentation av kronofogden.....	2
Uppgifter.....	3
Organisation.....	3
Mål och resultat.....	4
Befallningsman eller serviceproducent?.....	4
<b>2 Statens kärna</b> .....	<b>5</b>
2.1 Den för-givet-tagna kärnan.....	6
2.2 Förändring i olika verksamheter.....	7
2.3 Reform och förändring i statens kärna.....	8
2.4 Att undersöka och analysera reformer.....	9
2.5 Problem, lösningar, deltagare och valtillfällen.....	9
<b>3 Berättelsen om exekutionsväsendets utveckling</b> .....	<b>10</b>
3.1 Fogdens tidiga historia.....	11
3.2 Landsfiskalsreformen 1918.....	12
3.3 Landsfiskalens tid 1918-1965.....	15

3.4	Förstatligandet 1965.....	18
3.5	Kronofogdemyndigheterna, tiden 1965 – 1988.....	21
3.6	Länsindelningsreformen 1988.....	25
3.7	De moderna kronofogdemyndigheterna, tiden 1988 – 1997.....	27
3.8	Regionaliseringen 1997.....	31
<b>4</b>	<b>Fogden och reformerna.....</b>	<b>32</b>
4.1	Problemen och lösningarna.....	33
4.2	Reformernas deltagare och valtillfällen.....	35
4.3	Tillfälligheternas spel.....	
	Policyfönstren öppnas.....	38
<b>5</b>	<b>Fogden och förändringen.....</b>	<b>39</b>
5.1	Centralisering.....	39
5.2	Specialisering.....	42
5.3	Avpolitisering.....	44
5.4	Den opåverkade kärnan?.....	45
<b>6</b>	<b>Litteratur- och källförteckning.....</b>	<b>48</b>

## 1 Inledning

Den offentliga sektorn har genomgått stora förändringar, inte minst de senaste tjugo åren. Vad som tidigare ansågs vara typiska statliga och kommunala ange-lägenheter har omprövats och bedrivs numer på andra sätt och av andra huvudmän. Skola, arbetsförmedling, barnomsorg och postutdelning är några exempel på traditionellt offentliga verksamheter som förändrats. Debatten har till stor del handlat om den offentliga sektorns storlek och effektivitet och rört sig om ekonomiska termer. Begrepp som effektivitet, produktivitet, kvalitet och service har blivit allt viktigare för de organisationer som tillhör det offentliga.

En viktig del av de förändringar som skett är reformer. Reformerna som riktat sig mot organisationernas former och struktur, arbetssätt eller ideologier, i avsikt att förbättra deras beteende och resultat. Reformerna har blivit ett naturligt inslag i de offentliga organisationernas vardag. Det är t.o.m så att en del menar att reformer snarare är ett uttryck för stabilitet och kontinuitet än förändring eftersom de tenderar att ständigt upprepas (Brunsson 1990).

Men även om förändringarna i den offentliga sektorn varit stora och genomgripande på många områden är det lika riktigt att påstå att det finns fler verksamheter som uppvisar en betydande stabilitet och kontinuitet än de som helt förändras, och att förändringarna sker på olika sätt. Det kanske är en följd av att staten och den offentliga sektorn i retoriken sammanförs till en enhet som motsats till det privata. Det är enkelt att konstatera att staten och den offentliga sektorn knappast går att beskriva i några enkla termer och att det är svårt att dra några klara gränser mellan privat och offentligt. En av slutsatserna som drogs av den förvaltningspolitiska kommissionen var också att staten blivit alltmer fragmenterad, dvs brist på sammanhang mellan den statliga förvaltningens olika delar (SOU 1997:57, s 24ff).

En grupp av offentliga organisationer som ofta anses mer eller mindre skyddade från snabba förändringar är de som tillhör statens innersta kärna. Det är främst verksamheter rörande statens säkerhet och finansiering som räknas till statens kärnverksamheter. En av dessa organisationer är exekutionsväsendet, eller mer bekant kronofogden. Exekutionsväsendet är därför intressant att studera för att se hur en av statens kärnverksamheter påverkas av de förändringar som sker i samhället och den offentliga sektorn. Frågan är om endast perifera offentliga verksamheter företagieras, marknadiseras, privatiseras eller anpassas till andra tidstypiska reformidéer medan statens kärnverksamheter förblir opåverkade. Är det så att utvecklingen i exekutionsväsendet skiljer sig åt från övriga statsförvaltningen och beror det i så fall på att organisationen tillhör statens kärna?

## **1.1 Syfte och frågeställningar**

Det övergripande syftet med denna rapport är att undersöka hur förändring sker i en statlig kärnverksamhet, kronofogdemyndigheten, samt att teoretiskt försöka förstå sådana förändringar. För att fånga förändringen kommer kronofogdens reformhistoria att studeras.

Relevanta frågeställningar är: Hur ser kronofogdens reformhistoria ut? Skiljer sig utvecklingen åt från övriga statsförvaltningen? Vilken betydelse har reformer för förändringen i exekutionsväsendet? Hur samspelar kontinuitet och förändring?

## **1.2 Presentation av kronofogden**

Innan jag övergår till de mer teoretiska resonemangen om reformer och förändring är det på sin plats att kortfattat presentera den organisation som utgör grunden för denna rapport. Eftersom det handlar om en väldigt gammal verksamhet och studien tar sin utgångspunkt i början på detta sekel gör jag en jämförelse mellan då och nu för att konstatera att "något har hänt". När jag talar om exekutionsväsendet, kronofogdemyndigheten, KFM eller bara kronofogden menar jag i själva verket samma sak, nämligen organisationen i sin helhet, trots att de har delvis olika betydelser.

Exekutionsväsendet, eller mer specifikt kronofogdemyndigheten, har som huvudsaklig uppgift att driva in obetalda skatter och andra oreglerade fordringar. Man kan påstå att hela den verksamhet staten bedriver med hjälp av skattemedel står i ett direkt beroendeförhållande till att uppbörds- och indrivningsverksamheten fungerar. Dessa båda är skilda på två olika myndigheter, skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna, som är inordnade under samma ämbetsverk, Riksskatteverket.

Exekutionsväsendet är alltså den myndighet som griper in då skulder inte reglerats på frivillig väg. Det handlar inte bara om skatter utan även om böter och andra allmänna avgifter. Förutom sådana allmänna ärenden handhar myndigheten även ärenden som inkommer från privata sökanden och kan röra sig om hyresskulder, avbetalningsköp eller banklån. På så sätt kan man säga att exekutionsväsendet har en särskilt viktig roll som främjare av den allmänna betalningsmoralen i samhället. Om människor ser att uteblivna skattebetalningar inte leder till någon form av sanktion kan tilltron till hela skattesystemet undergrävas, om människor ser att uteblivna hyror, avbetalningar eller amorteringar inte leder till någon slags sanktion finns det risk för att tilltron till en gemensam ekonomi försvinner. Exekutionsväsendet har alltså en grundläggande uppgift i samhället antingen som sista länken i en taxerings- och uppbördskedja eller som en fortsättning på den civila rättsprocessen.

## Uppgifter

Men kronofogden har historiskt haft hand om fler saker än att driva in skulder. Innan det gjordes en stor omorganisationen i början på nitton-hundratalet hade man enligt instruktionen från 1855 så skilda uppgifter som att ansvara för skatteuppbörden, tillsätta barnmorskor, utföra tillsyn på fattig-vårdsinrättningar, tillse vägunderhållet samt att hålla en allmän kontroll och tillsyn över att lagar och författningar efterlevdes (SFS 1855). Kronofogden var alltså både polis, taxeringsman, indrivare, åklagare och allmän tillsynsman. Det var också genom lokalförvaltningen och kronofogden som påbud och annan information kom människor till handa. På så sätt var fogden och hans underställda även ett språkrör för kronan. I och med de skilda uppgifterna och den starkt decentraliserade organisationen var det oftast fogden eller hans underställda den myndighetsperson folket kom i kontakt med. Därför är det naturligt att kronofogden bland befolkningen sågs som överheten, konungens befallningsman.

Idag är myndighetens främsta uppgift att driva in obetalda allmänna och enskilda fordringar. De ärenden som handläggs av exekutionsväsendet kallas kort och gott för mål. De allmänna målen kallas A-mål och de enskilda E-mål. De betalningsskyldiga benämns med termen gäldenär och delas upp i privat-personer (PI) och näringsidkare (NI). Med tiden har det tillkommit arbets-uppgifter genom stiftandet av nya lagar (ex. skuldsaneringslagen) eller över-gripande målformuleringar (verka för den allmänna betalningsmoralen i samhället). Myndighetens verksamhet formuleras numera som ett antal generella uppgifter; förebyggande, fastställande, verkställande, skuldsanerande, borgenärs- samt tillsynsuppgiften. Det övergripande syftet med dessa uppgifter sammanfattas i devisen som lyder "alla skall göra rätt för sig."

## Organisation

Innan den stora omorganisationen 1918 var exekutionsväsendet indelat i 117 fögderier med 518 länsmannadistrikt under sig. I varje fögderi skulle finnas en fogde och en häradsskrivare och i varje länsmannadistrikt en länsman. Krono-fogden lydde under landshövdingen i länet som i sin tur var direkt under-ställd kungen. Till sin hjälp hade han häradsskrivare som skötte det kamerala arbetet och kronobetjäningen, länsmän och fjärdingsmän, som i huvudsak hade hand om de exekutiva uppgifterna.

Sedan 1997 består organisationen av tio regionala kronofogdemyndigheter och ett nittiototal lokalkontor. KFM är administrativt och ledningsmässigt samlat till regionens centralort. Det är också på regionmyndigheten som de smalare verksamheterna är placerade. På lokal nivå utgörs exekutionsväsendet av kronokontoren vars huvudverksamhet är indrivning.

Det är cirka 2.800 personer anställda i exekutionsväsendet, uppdelade i tre yrkeskarriärer; kronofogdar, exekutiv och kameral personal (Årsredovisning 1995/96). Kronofogdarna är högskoleutbildade jurister med notariemeritering och har oftast chefsansvar. De utgör ungefär 15 procent av den totala personalstyrkan i myndigheten och tillsättningen sker genom beslut av RSV efter förslag från kronofogdemyndigheten. Undantag från kravet på krono-fogdekompetens kan medges av RSV om det finns särskilda skäl.

Den exekutiva personalen arbetar "på fältet" med indrivning och utmätning. De har genomgått en längre internutbildning från kronoassistent till krono-kommissarie eller kronoinspektör. Den kamerala personalen utgör den största andelen av KFM:s anställda (56 procent). Arbetsuppgifterna består bland annat av utredningar, kassa- och bokföringsarbete. Den ökade inriktningen på kontorsutredningar har medfört att den kamerala personalen även utför vissa exekutiva uppgifter s.k. kameralexekutiva uppgifter som t.ex. utmätning i lön.

### *Mål och resultat*

Det övergripande målet för kronofogden har traditionellt varit att driva in så mycket pengar som möjligt till statskassan. Lönen var också delvis direkt kopplad till indrivningsresultatet, man hade s.k. sportler som var en slags prestationslön. Sportlerna levde kvar länge i exekutionsväsendet och avskaffades slutligen i samband med förstatligandet 1965.

I och med att en ny styrmodell infördes i statsförvaltningen, mål- och resultatstyrningen, började andra mått än indrivna pengar användas i redovisningen. Antalet handlagda mål, antalet gäldenärer och handläggningstiden är idag lika relevanta i årsredovisningen.

### *Befallningsman eller serviceproducent?*

Kronofogdarnas starka ställning, "konungens befallningsman", gjorde också att risken fanns för att indrivningen missbrukades. På sjuttonhundratalet företogs inspektionsresor av justitiekanslern med anledning av klagomål på att fogdar på olika sätt skodde sig genom att ta ut olagliga avgifter eller fiffla med naturskatterna (Frohnert 1993).

Om sådana missförhållanden även förekom på 1800-talet är svårt att säga men det omtalas i riksdagsprotokoll med uttryck om kronofogde och länsman som "blodiglar", "korpar" och "plågoris" (Westerhult 1965 s. 300). Det kan tala för att sådant förekom men det kan även vara något som levde kvar i människors medvetande och främst hade att göra med den auktoritet som kronofogden representerade. Vanligare än rena olagligheter var förmodligen att kronofogden och i viss mån länsman på grund av sin sociala ställning i samhället utförde diverse sysslor som låg utanför tjänsten och på så sätt kunde tillskansa sig extra inkomster. Det rörde sig i första hand om sådana sysslor som hade anknytning till tjänstemännens juridiska kompetens men också olika uppdrag i den kommunala förvaltningen.

Idag lever den negativa bilden kvar av kronofogden som den maktfullkomliga auktoriteten trots att man försöker betona service och kompetens i arbetet. Detta visas genom de mätningar man regelbundet genomför av allmänhetens syn på kronofogden sedan 1986.

Skillnaden mellan ögonblicksbilderna av då och nu kan enkelt sammanfattas *förändring*. Trots att kronofogden tillhör det som räknas till statens kärnverksamheter verkar det alltså som om det skett förändring i såväl strukturer som processer inom organisationen. Men vad består denna förändring av? Ser den annorlunda ut än i övriga statsförvaltningen? Kan förändringen förklaras av de administrativa reformer som genomförts i organisationen under nittonhundratalet eller sker förändring på andra sätt?

Jag kommer i det följande att diskutera statens kärna och hur man försökt fånga det som är typiskt för stater och dess organisationer. Därefter diskuterar jag reformbegreppet och vilka faktorer omkring reformerna som kan vara intressanta att studera.

## 2 Statens kärna

Var går gränserna för staten? Kan och bör staten dra någon gräns för sina åtaganden eller finns det redan en sådan gräns? Finns det några slags verk-samheter som endast kan bedrivas i statlig regi eller är de statliga åtagandena resultatet av rådande omständigheter? I Sverige byggdes statliga åtaganden ut i stor omfattning under mitten av seklet. Grunderna för den svenska välfärds-*staten* lades redan i början på nittonhundratalet (Premfors 1998). Staten kom snart sagt att ta hand om människors behov "från vaggan till graven".

Staten, dess behov och framväxt, har teoretiskt förklarats utifrån två skilda perspektiv. Det dominerande perspektivet är det funktionalistiska som utgår från att staten finns därför att dess verksamheter inte kan bedrivas på annat sätt. Staters uppkomst och utveckling beskrivs som en slags naturlag i det att vissa kollektiva nyttigheter endast kan existera i tillräcklig omfattning genom statens försorg. Den dominerande teorin är den nationalekonomiska som handlar om kollektiva varor, marknadsmisslyckanden och externaliteter. De flesta historiker å sin sida behandlar staters framväxt som en förutbestämd evolutionär ordning där grundläggande funktioner för säkerhet och ordning sekvensiellt byggs på med infrastruktur- och välfärdsåtaganden. Sett från det funktionalistiska perspektivet är det så att statens kärna existerar på naturlig grund och därför inte kan förändras i någon större utsträckning.

Ett annat motstående synsätt är att stater är en organisationsform bland andra och det är vissa egenskaper som medverkar till att verksamheter bedrivs i statlig regi. Göran Ahrne menar att finns några saker som gör stater till en särskild sorts organisationer (Ahrne 1998). Han utgår från tre förhållanden som han anser är kännetecknande för en organisation; tillhörighet, kollektiva resurser och regler. Dessa förhållanden är av relevans även för att beskriva stater. Det speciella med stater till skillnad från andra organisationer är att tillhörigheten är obligatorisk och medfödd och hänvisad till ett specifikt territorium. Detta skapar ett ömsesidigt beroende i det att territoriet måste skyddas från hot utifrån och att problem som uppkommer i grannskapet måste hanteras. Det andra som är speciellt med stater är dess produktion av kollektiva varor. Sådana funktioner har beskrivits som "purely public goods", t.ex. försvar eller polismakt. Man menar att produktionen av sådana kollektiva varor karakteriseras av icke-exklusivitet gentemot dem som kan konsumera varan och måste därför produceras kollektivt. Det går inte att utestänga någon inom territoriet från att kunna konsumera den kollektiva varan. Finansiering sker inte genom marknadsaktiviteter utan genom tvingande finansiering, t.ex. skatter, eller medverkande i produktionen, t.ex. allmän värnplikt.

Typen av regler är också speciellt för stater. Staten har länge haft monopol på att utfärda lagar och rättsregler som gäller territoriet eller medborgarna. Kontrollen av lagarna är kopplade till en för stater exklusiv rätt att bruka våld, man har våldsmonopol. Weber definierar staten som en förvaltnings- och rättsordning som kan ändras genom lagstiftning, och efter vilken den administrativa stabens organisationshandlande, som också kontrolleras genom lagstiftning, är orienterad. Weber menar vidare att förvaltnings- och rättsordningen

gäller allt handlande inom statens jurisdiktion, vilket gör staten till en tvångsorganisation på territoriell grund (Weber 1983 1:40). Detta gör att den nutida staten enligt Weber ensam har rätt att utöva våld legitimt.

Dessa skillnader mellan företag och stat kommer enligt Ahrne till uttryck i några speciella avseenden; relation till omgivningen, tillgång/efterfrågan, beslut/handling och kontinuitet/flexibilitet. I relationen till omgivningen är det rimligt att anta att statliga organisationer är mindre berörda än t.ex. företag eftersom statliga organisationer knappast saknar kunder eller har samma problem med rekrytering. Vad gäller tillgång och efterfrågan är dessa för statliga organisationer ofta styrda av politiska processer utifrån samhällliga mål. De behöver då inte i samma utsträckning som företag ha problem med att generera efterfrågan eller rekrytera personal. I statliga organisationer ses beslut som resultatet av verksamheten likväl som handling och den komplicerade beslutsprocessen är tillräcklig. Kontinuiteten, slutligen, är en av de faktorer som gör att statliga organisationer har ett existensberättigande då själva trögheten är ett uttryck för det som är speciellt med stater.

## **2.1 Den för-givet-tagna kärnan**

På senare tid har emellertid det statliga åtagandet blivit alltmer ifrågasatt. Numer ska varje verksamhet omprövas i enlighet med en modell som tagits fram utifrån välfärdsteorin, och enligt generella direktiv skall varje statlig utredning systematiskt pröva om den verksamhet som utreds är ett statligt åtagande. Så gott som alla statens verksamheter är berörda av omprövningstanken. Under ligger en idé om att staten skall renodlas och endast syssla med det som är typiskt för staten. Men diskussionen har så gott som enbart handlat om de statliga åtaganden som kan räknas in under välfärd och infrastruktur. Mindre ifrågasatta är de åtaganden som kan sägas tillhöra den innersta kärnan i staten. I den statliga utredningen "Former för statlig verksamhet" hänvisar man till regeringsformen. Man anser att det följer av regeringsformen att de förvaltningsuppgifter som staten svarar för ska skötas av egna organ. Sådana uppgifter utgör försvar, rättsskipning, sedel- och myntutgivning samt utövandet av beskattningsrätten (SOU 1994:147). I det direktiv som utfärdats till samtliga utredare och kommittéer om prövningen av offentliga åtaganden (dir. 1994:23) menar regeringen att den privata marknaden inte kan uppfylla alla politiskt prioriterade mål för samhällsutvecklingen. Därför måste vissa kollektiva nyttigheter garanteras genom offentliga åtaganden. Exempel på sådana uppger man vara försvaret, rättsväsendet, naturskyddet, vägnätet, vården och vissa delar av kulturarvet.

Sammanfattas diskussionerna om det offentliga åtagandet kan man konstatera att problematiseringen av vad staten kan och bör göra nästan enbart har handlat om det som betecknas som välfärdsstaten. Det är för-givet-taget och inte ifrågasatt att stater inte skulle ha ansvar för försvar, polis och domstolar och finansiering av dessa i form av en skatteförvaltning. Något hårdraget kan staten sägas vara synonymt med dess innersta kärna; utan dessa verksamheter skulle det knappast vara möjligt att tala om en stat.

Det perspektiv som dominerar i diskussionen om det offentliga åtagandet är det nationalekonomiska och dess argument om marknadsmisslyckanden. Följden av att det finns en för-givet-tagen föreställning om en slags statlig kärna som i det närmaste sammanfaller med staten själv blir att denna kärna är eller bör vara opåverkbar av förändringar som

innebär en omprövning av dess verksamhet. Exekutionsväsendet är en sådan organisation som tillhör statens kärna.

## **2.2 Förändring i olika verksamheter**

Att staten och den offentliga sektorn består av vitt skilda organisationer med olika koppling till staten betyder att samma typ av förändring sker på olika sätt i olika delar av den offentliga sektorn. Den omprövning som skett kanske har mer relevans i vissa typer av verksamheter än andra. Antonsen och Beck-Jørgensen delar in de offentliga organisationerna i olika grader av offentlighet och undersöker deras förändringsbenägenhet (Antonsen & Beck-Jørgensen 1997). På grundval av de skäl som finns för att organisationen skall vara offentlig utformar de två idealtyper av offentliga organisationer med hög eller låg grad av offentlighet. Det som karakteriserar en hög offentlighet är att de i högre grad utför annat än ren produktion av varor och tjänster och att målen för verksamheten är mer än att tillfredsställa kunders behov. Deras verksamhet vilar ofta också på ställningstaganden av professionell eller legal grund. Det som utmärker organisationer med låg offentlighet är motsatsen, dvs organisationer som främst utför varu- och tjänsteproduktion. Detta resonemang kan överföras till terminologin om statens kärna där kärnverksamheterna kan jämföras med organisationer som har hög offentlighetsgrad.

Antonsen och Beck-Jørgensen är i första hand intresserade av om graden av offentlighet kan förklara i vilken mån de är mottagliga för förändringar. Spelar anknytningen till offentliga värden någon roll för i vilken utsträckning offentligheten urholkas? Offentligheten menar de, ligger i verksamhetens karaktär och i vilken utsträckning den kan sägas tillhöra statens kärna. I sin undersökning kommer de fram till att de organisationer som har högre grad av offentlighet, de som tillhör statens kärna, i mindre grad låter sig påverkas av strukturella förändringar i organisationsprinciper. Förändringar såsom avreglering, bolagisering, privatisering, outsourcing etc har inte företagits i någon större utsträckning. Organisationer med mindre grad av offentlighet däremot har förändrats omfattande i linje med nya förvaltningstrender, inte minst det s.k. New Public Management-konceptet.

## **2.3 Reform och förändring i statens kärna**

Det är för-givet-taget att staten skall ha hand om vissa verksamheter eftersom det anses tillhöra kärnan. Vid omprövning enligt det särskilda direktiv som utfärdats räknas ett antal av dessa kärnverksamheter upp, bland dem ingår exekutionsväsendet (Dir 1994:23). Undersökningar som gjorts av förändringsbenägenheten i olika statliga verksamheter visar också att vissa nära knutna verksamheter har en tendens att förändras i mindre utsträckning (Antonsen & Beck-Jørgensen 1997). Hur ser detta ut i exekutionsväsendet, och beror det på att det finns en naturbestämd kärna som inte låter sig förändras?

För att fånga förändringen i exekutionsväsendet och se om detta skiljer sig åt från den övriga statsförvaltningen kommer jag att undersöka de stora reformer som genomförts de senaste hundra åren. Studiet av reformerna utgör på så sätt ett slags verktyg för att se förändring. Därför kommer jag att diskutera hur man kan se på reformer och vilka faktorer som är av intresse att studera omkring reformerna.

Att studera reformer för att se hur förändring sker eller skett kan tyckas vara uttryck för ett rationellt tänkande där man ser reformer som ett självklart sätt att förändra organisationer på. Huruvida organisationer faktiskt förändras eller ej av reformer finns det en hel del forskat om. Det är tveksamt om reformer överhuvudtaget leder till någon förändring, annat än att de initierar nya reformer (se Brunsson 1990). Reformerna kan också vara ett sätt att visa att offentliga administrativa organisationer svarar på sina huvudmäns önskemål och att de kontinuerligt förbättrar sitt arbete (Czarniawska 1988). Reformerna i offentlig sektor kan inte enbart ses som en rationell process utan också som en retorisk och symbolisk är enligt March & Olsen kopplad till politikens natur (March & Olsen 1989). I reformerandet förverkligas inte enbart reformidéerna utan bidrar även till att skapa dem. Reformerna kan då ses som både aktivitets-skapande och identitetsskapande (Jacobsson 1994). Det finns alltså ingen självklar koppling mellan reformer och faktisk förändring.

Mina skäl till att studera just reformer är att det omkring reformerna produceras och skapas en mängd saker. Man utreder och debatterar, man sätter fingret på problem och lösningar, man skapar aktörer och identiteter och man söker förändra. Den offentliga sektorn har också varit fylld av reformförsök, tron på reform som lösning har varit stor. Därför finns det rikligt med dokument, utredningar och andra skrifter som gör det möjligt att se hur resonemang förts och reformprocesser drivits vid olika tider. På så vis är det inte avgörande för mig om de enskilda reformerna faktiskt har lett till förändringar i praktiken, utan fungerar mer som sätt att sortera empirin på.

#### **2.4 Att undersöka och analysera reformer**

En ofta citerad men mindre tillämpad modell för organisatoriskt beslutsfattande är Cohen, March & Olsens "A Garbage Can Model Of Organizational Choice" från 1972. De menar att de existerande modellerna för beslutsfattande inte är tillämpbara på vad de kallar "organiserade anarkier". Det finns tre viktiga förutsättningar hos organiserade anarkier som gör att standard-teorierna om val inte räcker till. Organisationer kan beskrivas som löst kopplade system av idéer där preferenserna inte är givna. Snarare upptäcks vad man vill i processen. Oklar teknologi och flytande deltagande där olika aktörer är med i beslutsprocessen vid olika tidpunkter gör också att teorierna är otillräckliga för att beskriva hela organisationen. De menar att en teori om beslutsfattande i organiserade anarkier måste innehålla begrepp för att förstå beslutsfattande i situationer då målen är oklara och organisationens medlemmar aktiveras i varierande grad.

En tillämpning av modellen är utarbetad av John W. Kingdon (1984) där han studerar det komplexa spelet runt några politiska frågor och deras prioritet på den politiska agendan. I denna studie kommer jag att strukturera och arbeta enligt samma begrepp och idéer som i Kingdons tillämpning av garbage can- modellen. Utgångspunkten är alltså att reformer är resultatet av komplexa förlopp där beslutsprocessen består av fyra åtskilda strömmar som vid speciella tidpunkter sammanfaller. Problem, lösningar, deltagare och valtillfällen lever egna liv vid sidan av varandra utan att mötas utom vid vissa tillfällen. Vid dessa tillfällen tas beslut - eller genomförs reformer.

#### **2.5 Problem, lösningar, deltagare och valtillfällen**

Vad är problem och vem eller vad bestämmer att någonting skall definieras som ett problem? Att något uppmärksammas menar Kingdon är ett resultat av olika slags fokuserande händelser. Sådana händelser kan vara kriser eller katastrofer eller att vissa indikatorer påvisar att något inte är normalt. Feedback är en typ av sådan fokuserad händelse. En avvikelse från en från början uppsatt norm definieras då som ett problem. Budget är en speciell typ av problemgenerator eftersom det finns väl utvecklade indikatorer och metoder för hur en organisations resultat förhåller sig till den uppsatta budgeten.

Problem kan även uppstå genom att det sker förändringar i omvärlden som uppfattas påverka organisationen. Det kan gälla teknisk utveckling eller en förändring i människors föreställningar. En källa till problem är också jämförelser med det som anses vara önskvärt vid vissa tidpunkter. Exempel på sådana jämförelser är att organisationer skall ha kvalitetssäkringsmodeller eller IT-policies för att anses legitima. Organisationer är fyllda med problem och att vissa problem är mer angelägna än andra beror på t.ex. att det bedrivs policyskapande processer där någon försöker framhäva vissa problem som mer betydelsefulla än andra.

Lösningar består av idéer som flyter runt. Idéer skapas i olika sammanhang av specialister som kan vara t.ex. forskare eller konsulter. Precis som med problem finns det lösningar tillgängliga hela tiden. Att vissa lösningar eller idéer får genomslag i vissa tidsmässiga eller rumsliga sammanhang kan förstås som en process där globala idéer uppmärksammas och översätts till sina lokala sammanhang (Czarniawska & Joerges 1996). Spridningen av reformer i offentlig sektor har förklarats som en imitationsprocess eller som moden (Rövik 1996, Borgert 1992). Huvudtanken är att idéerna och lösningarna redan finns tillgängliga för den som vill lyssna och att det bara är att hämta dem och fästa ett lämpligt problem på dem. Tidstypiska lösningar som för dagen är gångbara i den offentliga sektorn är modeller för kvalitetssäkring, management och målstyrning.

I en besluts- eller reformprocess finns det hela tiden aktörer som påverkar vilka problem som ska uppfattas som problem och vilka lösningar eller idéer som anses vara gångbara. Dessa aktörer är olika vid olika tidpunkter. I en beslutsprocess i en politiskt styrd organisation är aktörerna politiker, tjänstemän, intressegrupper, forskare, experter, journalister och medborgare. Dessa deltar i processen vid olika tidpunkter och konstellationer och påverkar både problem och lösningar.

Vid vissa tillfällen öppnas möjligheter för förespråkare att propagera för sina lösningar eller att dra uppmärksamhet till sina problem. Kingdon beskriver det som att de ligger och väntar på att problem skall flyta förbi så att de kan fästa sina lösningar på problemet. Cohen et al (1972) menar att ett valtillfälle kan ses som en soptunna i vilken problem och lösningar kastas. Blandningen i soptunnan är beroende av antalet tunnor, vilken etikett den har, vilket "skräp" som för tillfället produceras och vilken hastighet det är insamlat med. Organisationer har rutiner för att på förhand sätta upp valsituationer. Medarbetare måste anställas och avskedas, pengar och ansvar fördelas och reformer genomförs.

I denna studie av exekutionsväsendets reformhistoria kommer jag att i stort följa garbage-can-modellen och de fyra s.k. strömmarna. Det innebär att jag undersöker vilka problem som uppfattades i organisationen, vilka lösningar som presenterades, vilka deltagare som kan identifieras i processerna samt valtillfällena dvs omständigheterna runt reformbesluten.

### **3 Berättelsen om exekutionsväsendets utveckling**

Nu lämnas de teoretiska resonemangen ett slag för att komma till det som är själva grunden för denna studie, nämligen hur utvecklingen i exekutions-väsendet har sett ut.

I berättelsen om exekutionsväsendets utveckling kommer jag att ta avstamp från de förhållanden som rådde i organisationen på 1800-talet. Därefter fokuseras framställningen omkring fyra stora organisationsförändringar, eller administrativa reformer, som genomförts sedan dess. Jag följer en kronologisk ordning och beskriver även perioderna mellan reformerna, då dessa också är viktiga för att förstå vilka resonemang och mekanismer som leder fram reformerna. I beskrivningen av reformerna använder jag mig av garbage-can-modellens kategorier; problem, lösningar, deltagare och valtillfällen.

#### **3.1 Fogdens tidiga historia**

Ordet fogde kommer från latinets advocatus med betydelsen förespråkare eller biträde (Westerhult 1965). Den fornsvenska beteckningen var foghate. Fogden var en av konungen utsedd ämbetsman satt att förvalta ett speciellt område kallat fögderi. Styrelsen av fögderiet utgick från ett slott eller annat fäste. Fögderier fanns redan under 1200-talet. Fogdens uppgifter var att uppbära räntan, förvalta kronans egendom och redovisa uppbörden i fögderiet. Antalet fogdar växte under Gustav Vasas regeringstid och uppgick år 1560 till 180 stycken (RSV-info 6/85). Redan 1540 utfärdades en regementsförordning för att skapa en kontrollerande mellaninstans i den lokala förvaltningen bestående av ståthållare. Orsaken var fögderiförvaltningens bristande effektivitet och fogdarnas godtyckliga behandling av sina undersåtar. Fogdarna hade hand om både polismakten och uppbörden vilket gav dem stora möjligheter att förtrycka folket. Bedrägerier vid uppbörden, både mot kronan och allmogen var vanliga (Sörndal 1937). Så småningom växte länsstyrelserna fram ur denna mellannivå och de kontrollerande ståthållarna blev landshövdingar i länen. Den nya uppbördsordningen 1624 där ståthållarna uttryckligen blir över-ordnade fogdarna och regeringsformen 1634 med landshövdinginstruktionen befäste den organisation som sedan blev bestående i nära trehundra år.

Det är troligen från medeltiden som fogdens illasinnade rykte har sin upprinnelse då utländska fogdar härjade och personifierades av den danske fogden Jösse Eriksson och Engelbrekts befrielsekamp mot honom som resulterade i kungaavsättning. Uppfattningen om fogden som ond och hänsynslös har sedan reproducerats i historieböcker och berättelser, t.ex. Engelbrekts-krönikan, och på så sätt levt kvar i människors medvetande.

De första egentliga generella instruktionerna för exekutionsväsendet kom inte förrän 1688 och fängade upp de förhållanden som rått inom förvaltningen och berörde specifikt häradsfogdar och häradsskrivare. Visst hade instruktioner förekommit även tidigare men de var individuellt utformade för särskilda fogdar eller områden. Benämningen häradsfogde och kronofogde användes synonymt och termen kronobetjäning var ett samlingsnamn på alla de som ingick i fögderiet. I instruktionerna från 1688 för häradsfogden står det uttryckt vilka göromål och organisatoriska förhållanden som är aktuella. Konungens befallningsman som fogden kallas i instruktionen skall bland mycket annat svara för den allmänna ordningen i

fögderiet, sköta väg- och färjeunderhållet samt uppbörda och indriva skatter (Samling af instructioner för landt-regeringen). Vad gällde fördelningen av arbetsuppgifter kom kronofogden alltmer att ha hand om administrationen och ledningen av fögderiet. De exekutiva arbetsuppgifterna som indrivning och även polisgöröml blev i första hand länsmäns arbete. Till sin hjälp hade länsmännen fjärdingsmän som tillsattes lokalt efter behov.

Själva tillsättningen av kronofogdarna skulle göras av kommerskollegium på förslag av landshövdingen. I praktiken blev det så att landshövdingen hade den reella utnämningrätten då han knappast föreslog någon som var olämplig för tjänsten. I samband med att kravet på juridisk examen infördes 1823 för kronofogdar och häradsskrivare övertogs utnämningrätten av kungen. Rekryteringen till kronofogdetjänsterna skedde till största del internt från den egna fögderiförvaltningen. Det var sällsynt att övergångar skedde mellan länsmans- och kronofogdekarriärerna särskilt efter det att kravet på juristexamen införts.

Vad gäller kraven på länsmäns kompetens fanns det inte stadgat någon-stans innan 1841 då det beslutades att vissa färdigheter skulle finnas. Lands-hövdingen skulle innan tillsättningen av en länsman i förhör kontrollera att denne hade "nöjaktiga kunskaper" i svenska, räkning och om den svenska lagen. Häradsskrivaren var den inom fögderiförvaltningen som var jämställd med kronofogden ifråga om kompetens och även i socialt hänseende. Det var nästan uteslutande söner till ämbetsmän och borgare som blev kronofogdar och häradsskrivare, ofta gick yrkesvalet i arv inom familjen. För länsmäns del var de flesta rekryterade ur bondeståndet vilket gjorde att det förutom det kompetensmässiga avståndet även fanns ett socialt avstånd mellan läns-männen å ena sidan och kronofogdar och häradsskrivare å den andra.

En bild av det mångsyssleri som arbetsuppgifterna betydde för fogden och hans underställda ges av de diaries som fördes av tjänstemännen. År 1831 hade t.ex. kronofogden i Rekarne fögderi i Södermanland 288 ärenden och 265 indrivningar. Exempel på ärenden var besiktning av soldattorp, broreparation i Eskilstuna, transport av tjuven Magnusson från Långholmen, order att inkomma med rapport om spannmålstillgångarna, häktning av barnamörderskan pigan Anna Nordin, rapportera verkan av hingstbetäckning, vara kronofullmäktig i rättegång och driva in 32 skilling av drängen Groen (Ohlsson 1989). Tillvägagångssättet vid indrivning av skatteskulder var uteslutande genom personligt besök hos den skyldige, vars egendom blev föremål för utmätning om han inte kunde betala. Dessa regler förändrades inte i någon större utsträckning under 1800-talet (Westerhult 1965).

### **3.2 Landsfiskalsreformen 1918**

Under 1800-talet genomgick samhället stora förändringar. Folkmängden i hela landet mer än fördubblades under loppet av hundra år samtidigt som inflyttningen till städerna var intensiv. Även i andra avseenden än den demo-grafiska skedde samhällsomvälvningar. Den tekniska utvecklingen med industrialiseringen och ökad kommunikation med telefon och järnväg samt utvecklingen av demokratiska och liberala idéer är endast några av de förändringar som påverkade samhället.

Trots detta var fögderiförvaltningen organiserad på i stort sett samma vis och med ett obetydligt oförändrat antal tjänstemän under hela artonhundratalet. Problemen med en

oförändrad organisation i en omvälvande samhälls-utveckling uppmärksammades dock redan i mitten på århundradet och allt-ifrån dess var frågan om fögderiförvaltningens omorganisation ständigt åter-kommande i utredningar och förslag till riksdagen.

Samtidigt förekom en livlig debatt om statstjänstemännens inkomster och avlöningssystem. En del av lönen bestod av s.k. sportler som var en slags provisionslön. De sportler som tillkom kronofogdar, skrivare och krono-betjeningen var bland annat andelar i böter och beslagtagna egendom, indrivningsprovision och ersättning för förrättningar i enskilda mål. Med tiden hade en väsentlig flora av olika sportler växt fram vilka kunde utgå från statliga, kommunala eller enskilda medel. Störst betydelse som andel av den totala lönen hade sportlerna för häradsskrivarna som därmed jämnade ut inkomsten något jämfört med kronofogdarna.

Det var också i samband med löneregleringsfrågan som förslaget om en större omorganisation av fögderiförvaltningen först kom upp 1840 i en utredning om landsstatstjänstemännens löneförhållanden. Frågan om lönereglering hade då förts under i stort sett hela decenniet och några förklaringar till varför den inte blev löst tidigare är enligt Westerhult det dåliga ekonomiska läget och svårigheten att reglera en så fragmentiserad förvaltningsgren (Westerhult 1965).

Omorganisationen som föregåtts av ett intensivt utredningsarbete genom-fördes slutligen 1917 genom beslut i riksdagen. Det innebar att kronofogde-tjänsterna indrogs och ersattes med en ny landsfogdetjänst och att länsmännen ersattes av landsfiskalen. Landsfiskalen hade visserligen funnits som tjänste-beteckning tidigare men hade haft en begränsad funktion. Skatteuppbörden avskiljdes vid omorganisationen och lades ut på Postverket. Det betydde att den enda delen av skatte- och uppbördskedjan som återstod i landsfiskalens göromål var indrivningen av obetalda skatter. Det var heller inte förrän i samband med omorganisationen 1917 som löneregleringen genomfördes. Från 1917 tillämpades ett renodlat kontantlönesystem där grundlönen reglerades centralt.

### Problem

Kronofogdarnas bisysslor var ett av problemen som uppfattades ligga till grund för reformen. Bisysslorna innebar att kronofogdarna hade ett stort antal uppdrag och affärer som låg utanför tjänsten. Man ansåg därmed att krono-fogdarna hade för lite att göra. I flera förslag som riksdagsbehandlades under 1800-talet förekommer åsikten; att eftersom kronofogden kan företa sig så många sysslor som ligger utanför själva tjänsten måste de ha för lite att göra och bör därför omorganiseras. I grunden handlade problemet om bisysslorna på vilket sätt lönen skulle regleras. Ett annat problem som förs fram är att distrikten, fögderierna, är otidsenliga och alltför oenhetliga. Bakom de problem som fördes fram låg kravet på en billigare och effektivare förvaltning.

## Lösningar

De flesta förslag på omorganisation handlade om indragning eller samman-slagning av personalgrupper, vilket man ansåg skulle leda till besparingar och effektivitet.

Den slutliga lösningen utformades så att kronofogdetjänsten indrogs. Samtidigt övertog landsfogden åklagar- och polissysslorna samt kontrollen över de underordnade tjänstemännen. Länsmännen döptes om till lands-fiskaler och skulle ta hand om övriga göromål, t.ex. de som hade med indrivnings- och utmättningsverksamheten att göra. Skatteuppbörden som tidigare varit en av kronofogdens huvuduppgifter lades vid omorganisationen ut på Postverket. Istället för 118 kronofogdar blev det 24 landsfogdar, och 489 landsfiskaler. För distriktsindelningen betydde det att antalet distrikt minskade från 518 länsmandistrikt till 489 landsfiskaldistrikt Reformens effekter kan ses som en viss grad av specialisering och ett första steg mot centralisering.

## Deltagare och valtillfällen

Retoriken handlade till stor del om nödvändigheten av att göra en omorganisation. I propositionen motiveras tidpunkten med att det nu var dags att slutligen genomföra en stor reform:

*"Frågan om fögderiförvaltningens organisation och löneroglering för dess tjänstemän har ännu ej blivit slutligen ordnad.", "Åtgärder som vidtagits... hava varit endast av provisorisk karaktär...dylika provisoriska åtgärder... kunna icke i längden anses tillfredsställande."*

Andra orsaker som nämns som avgörande är att tidsförhållandena varit allvarliga och att tre av rikets centrala ämbetsverk ställt sig positiva till en reform. Att frågan dragit ut på tiden och varit föremål för många diskussioner och utredningar beror på, menar man, den långa traditionen i organisationen:

*"Och svårigheterna äro ganska naturliga, när man besinna, att här gäller, icke en fristående nybildning, utan en till botten gående omdaning av en gammal förvaltningsgren, så betydelsefull för statslivet i dess helhet som fögderi-förvaltningen." (Prop 1917:211)*

Reformprocessen kan sägas ha startat i mitten på artonhundratalet med början 1840. Inte mindre än vid sju tillfällen var frågan uppe i riksdagen genom motioner och omröstningar angående utredning av frågan men inte förrän 1909 utreddes den av fögderiförvaltningskommittén, vilka presenterade sitt betänkande tre år senare med fyra huvudförslag till omorganisation (Westerhult s. 29 ff.). Det digra material (drygt 700 sidor) som kommittén presenterade var inte möjligt att gå igenom i departementet på grund av att man saknade tillgängliga arbetskrafter (Prop 1917:211 s. 21) Därför tillsattes en expertkommitté som bestod av landsstatstjänstemän för att undersöka frågan och först därefter bereddes en proposition om omorganisationen.

Vad var det som gjorde att omorganisationen skedde vid just den speciella tidpunkten? Som vi har sett verkade problemen med tjänstemännens löne-system och fögderiförvaltningens organisation varit sammankopplade under lång tid utan att för den skull leda till någon

större reform. Både problem och lösningar verkar ha funnits under lång tid. I propositionen som föregår beslutet om omorganisationen framför statsrådet några motiv till reformen (Prop. 1917, nr 211). För det första hänvisar han till "det allvarliga tidsför-hållandet" som rätt tidigare. Det andra skälet är att tre centrala ämbetsverk i remissvaren till expertkommittén ställt sig positiva till en omorganisation och detta anges som avgörande.

Det allvarliga tidsförhållandet kan tolkas på flera sätt. Ett uppenbart faktum är första världskriget som pågått sedan 1914 och kan ha haft konsekvenser för de politiska frågorna. En annan förklaring är att det rätt ett instabilt politiskt läge i Sverige. Den regering som tillträdde 1917 efter parlamentarismens genombrott ville förmodligen visa handlingskraft, och ett sätt var att genomföra reformen av fögderiförvaltningen.

### **3.3 Landsfiskalens tid 1918 - 1965**

Landsfiskalens arbetsuppgifter bestod efter omorganisationen förutom av utmätnings- och indrivningsverksamhet av allehanda polisgöromål. I en undersökning om arbetsuppgifterna uppgavs att andelen tid som landsfiskalen använde till utmätnings- och indrivningsverksamheten var 58 procent (SOU 1922:49) .

Hur landsfiskalen utförde sina arbetsuppgifter är det svårare att säga något om. I landsfiskalsinstruktionen från 1917 finns alla de uppgifter som man formellt hade ansvar för men de säger inget om hur man faktiskt gjorde. Enligt utsökningslagen var tjänsteförrättningen obligatorisk men kompletterades med telefonsamtal och telegram allteftersom kommunikationstekniken utvecklades. I en kungörelse från 1932 stadgas att landsfiskalen hade rätt till ersättning för telefonsamtal och telegram i tjänsten vilket tyder på att detta började användas i arbetet. Landsfiskalerna anställde även biträden privat för att utföra enklare arbetsuppgifter då distrikten var stora och mycket tid gick åt till att resa. Antalet sådana biträden uppgick 1937 till ca 400 varav de flesta var kvinnliga. Fördelningen mellan manliga och kvinnliga biträden hade förändrats i mitten på 30-talet från att ha varit övervägande män till att bli över-vägande andel kvinnor (SOU 1939:9).

I fråga om kompetenskraven för landsfiskalerna anordnades det en särskild utbildning som ledde till s.k. landsfiskalsexamen. Det tidigare kravet på krono-fogdar och häradsskrivare, att de skulle inneha jur.kand.-examen krävdes efter omorganisationen endast av landsfogdarna.

Vid sidan om landsfiskalsorganisationen hade det växt fram ett polisväsende, främst i städerna. Detta gjorde att landsfiskalens motsvarighet i städerna, stadsfiskalen, var renodlad utmätningsman till skillnad från kollegan på landsbygden. Det fanns även en särskilt inrättad statspolisorganisation som skulle kunna sättas in i hela landet vid behov.

Trots att omorganisationen av fögderiförvaltningen slutligen hade kommit till stånd efter över ett halvt sekels ifrågasättande bestod många problem inom organisationen. Det var framför allt kopplingen till det framväxande polis-väsendet som var föremål för kritik då polisväsendets organisation bestod av många och otydliga organisatoriska förhållanden. Redan 1922 lades en utredning fram som påtalade den oöverskådlighet som fanns och förordade att polisen skulle förstärkas (SOU 1922: 49). Man menade att den omorganisation av fögderiförvaltningen som genomförts fem år tidigare inte varit tillfreds-ställande.

Utredningen 1922 kan ses som en början på en ny period av ifrågasättande och utredningar, nu med fokus på hur polisväsendet skulle organiseras. Det reformförslag som utarbetades av utredningen innebar att landsfiskals-tjänsterna skulle delas upp i en polis- och åklagardel och en utmättnings-manna- och handräkningsdel. Motiven var att utmättningsmannagöromålen upptog en alltför stor del av landsfiskalens verksamhet och med uppdelningen skulle polis- och åklagardelen stärkas. Förslaget verkställdes inte.

Andra utredningar följde tanken om en uppdelning mellan verksamheterna samtidigt med en minskning av antalet distrikt. Landsstatslönekommittén föreslog en indragning av 116 distrikt och borttagande av arbetsuppgifter som hörde samman med indrivning och utmätning (SOU 1925:23). Process-kommissionen 1926 föreslog en förstärkning av åklagarväsendet genom att dra en tydligare gräns mellan statsåklagare och underåklagare som skulle utgöras av landsfiskalerna (SOU 1926:31). Detta förslag låg nära det som föreslagits i 1922 års utredning. Ytterligare en utredning som handlade om en rationellare skatteuppbörd förutspådde ett minskat behov av skatteindrivning vilket skulle kunna leda till en minskning av både landsfiskaler och distrikt (SOU 1929:17). Skatteuppbörds-kommittén ville dock inte gå närmare in på frågan utan föreslog en särskild utredning om en omorganisation av landsfiskalsbefattningarna. Denna utredning som avlämnade sitt betänkande 6 december 1930 menade att man kunde indela göromålen mellan två grupper av befattnings-havare, landsfiskaler som skulle handha polis- och åklagardelen och häradsskrivare som skulle ta ansvar över utmätningsgöromålen. I samband med en sådan uppdelning föreslogs också distriktsindelningen reformeras med en minskning till ca 300 utmättningsmannadistrikt (SOU 1930:31).

I en promemoria angående omorganisation av landsfiskals- och stadsfiskals-befattningarna sammanfattades de senaste femton årens reformförslag. Det konstaterades att

*"...i samtliga tidigare reformförslag har mer eller mindre utpräglad tagits sikte på en avgjord svaghet i landsfiskalsinstitutionen, nämligen anhopningen av hos en och samma befattningshavare av alltför skiftande göromål, vilka sammanlagda understundom representera en alltför betungande arbetsbörda."* (SOU 1935:57)

I promemorian linjerades riktlinjer ut för en genomgripande reform som i stort sett sammanföll med Skatteuppbörds-kommitténs förslag fem år tidigare, nämligen att utmätningsgöromålen skulle läggas på en särskild befattnings-havare. I och med detta ansåg man att en betydande rationalisering skulle kunna göras av exekutionsväsendet då befattningshavaren endast skulle syssla med utsökningsgöromålen och på grundval av detta föreslogs en minskning av antalet distrikt till cirka 200. Frågan om exekutionsväsendets organisation blev inte heller i och med denna promemoria löst.

Uppbörds-kommitténs förslag till omorganisation av uppbördsväsendet och folkbokföringen skulle också medföra stora konsekvenser för landsfiskals-organisationen (SOU 1938:41,46,48). Man ansåg att den föreslagna omorganisa-tionen skulle innebära en avsevärd minskning av indrivningsarbetet för landsfiskalernas del eftersom det nya uppbördssystemet minskade restindriv-ningarna och en större börda lades på exekutionsbiträdena. Tanken på tudelning av landsfiskalstjänsten var enligt uppbörds-kommittén inte längre aktuell med de förväntade arbetsminskningarna.

Som tidigare framgått var tjänstemännens bisysslor en omdebatterad fråga, särskilt inför omorganisationen 1917. Rätten till dessa bisysslor fanns även i diskussionen en bit in på nittonhundratalet. Den vanligaste bisysslan som landsfiskalen hade var som rådgivare eller uttolkare av lagar och regler, en slags advokat. I 1937 års landsfiskalsutredning sades bland annat att:

*"I den mån advokatväsendet utvecklas minskas utrymmet för de allmänna undantagen från förbuden. Det normala tillståndet bör sålunda vara att statens tjänstemän i fråga om advokatverksamhet icke konkurrera med dem som yrkesmässigt utöva sådan verksamhet."* (SOU 1939:9)

Under denna period i mellan 1920 - 1940 pågick det hela tiden diskussioner om hur rättsväsen och skatteuppbörd skulle organiseras. Eftersom uppgifterna hängde samman organisatoriskt föranledde en utredning av en del av området hela tiden de andra delarna. Den största frågan var emellertid hur polisens organisation skulle utformas. Polisväsendet hade utvecklats olika i olika delar av landet eftersom det var en kommunal angelägenhet. Följden av detta hade blivit en starkt lokalt anpassat polisväsen som även såg annorlunda ut i städer och på landsbygden. För att komma tillrätta med den orörlighet som den lokala organiseringen medförde inrättades även en statspolis som ett komplement till den lokala. Det fanns alltså en renodlad polisorganisation i städerna, landsfiskalen på landsbygden som till hälften var polis och en statspolis som kunde sättas in vid behov i hela landet. För alla tre delar av polisen fanns också olika ledningar.

En stor utredning om polisväsendets organisation tillsattes 1939 för att utreda hur den framtida polisen skulle se ut. De problem som definierades handlade till stor del om den oenhetlighet som fanns till följd av att polisen var kommunal. Ett stort problem ansågs den bristande personalrörligheten vara:

*"Organisationen erbjuder icke tillräcklig möjlighet till lämplig anpassning av personalbehov efter de olika krav som under olika tidsperioder kunna ställas på organisationen"* (SOU 1944:53).

Man efterfrågade alltså en större flexibilitet i hanteringen av personalen. Vidare menade man i utredningen att samhället hade förändrats så att det ställde nya krav på organisationen:

*"I detta hänseende torde endast behöva påpekas den genomgripande förändring som inträtt till följd av kommunikationsväsendets utveckling"* (Ibid s.131).

Lösningarna som förespråkades i 1939 års polisutredning för att komma till rätt med problemen var att polisen skulle förstatligas. Detta skulle medföra en ökad möjlighet till central planläggning och enhetlighet. Vad gällde exekutionsväsendet och indrivningsverksamheten ansåg man att den fortsatt skulle skötas av den lokala polisen, landsfiskalen. Utredningen ledde inte till någon proposition på grund av kritiken som framkom från remissinstanserna. Den största kritiken handlade om att man ansåg att ett förstatligande skulle leda till en alltför stor centralisering för att vara bra för verksamheten.

Problemen med oenhetligheten som uppmärksammades i 1939 års polisutredning kvarstod vilket resulterade att man tillsatte ännu en utredning om polisväsendets organisation mindre än fyra år efter att betänkandet lagts fram. Samma resonemang som tidigare upprepades med betoning på att den nuvarande kommunala indelningen inte var rationell. Polisutredningen

1948 menade att det fanns två alternativ till lösningar; det första med en bibehållen kommunal organisation som var starkt lokal men otidsenlig, och det andra med rationell men för staten dyr organisation. Man föreslog därför en lokal organisation enligt alternativ ett med ambitionen att så småningom komma till alternativ två (SOU 1951:8). Inte heller denna polisutredning ledde fram till något beslut om omorganisation.

I 1957 års polisberedning upprepas de problem som tidigare definierats. Distrikten är för oenhetliga och en del är för små, vilken leder till ineffektivitet. Polisen som är en kommunal angelägenhet kan inte utnyttjas rationellt vid behov av insatser och är därför oflexibel. Polisen är otidsenlig på grund av samhällets förändrade struktur och befolkning. Sammantaget kan, enligt utredningen, dessa allvarliga brister inte motsvara nutida anspråk på effektivitet (SOU 1961:34 s. 62) Året därefter togs ett principbeslut om att polis-, åklagar- och exekutionsväsendet skulle delas upp i olika verksamhetsgrenar och förstatligas.

### **3.4 Förstatligandet 1965**

Exekutionsväsendet förstatligades den 1 januari 1965. Samtidigt delades polis-, åklagar- och exekutionsväsendet upp i tre separata verksamhetsgrenar. Exekutionsväsendets samhörighet med polisen var främst att de stod under samma chefskap och att det i polisverksamheten ingick s.k. exekutionsbiträdes-tjänstgöring. På landsbygden innebar detta i praktiken att polis- och exekutionsväsendet var samorganiserade och att landsfiskalen/polischefen också var utmätningsman. I städerna var verksamheterna åtskilda och utmätningen sköttes där av stadsfiskalen. Före förstatligandet var landet uppdelat i 332 landsfiskalsdistrikt och 49 stadsfiskalsdistrikt (Prop 1964: 100).

#### **Problem**

Landsfiskalens verksamhet utreddes sammanlagt ett femtontal gånger mellan 1920 och 1955 i olika avseenden. Problembilden var gemensam för i stort sett alla utredningarna. Det största problemet verkade vara den oenhetlighet som präglade polisorganisationen till följd av att varje kommun ansvarade för verksamheten. Detta gjorde att arbetsbördan och behandlingen av ärenden skilde sig åt på grund av de stora skillnader som fanns mellan olika distrikt i form av befolkning och geografi. Vad gäller indrivnings- och utmätningsdelen av landsfiskalens arbete var inte den lokala anpassningen något större problem. Göromålen ansågs också vara av väsensskild karaktär. Detta gav upphov till svårigheten att ställa rätt kompetenskrav och med detta svårigheten att utbilda och rekrytera landsfiskaler. Polisutredningen 1957 fastslog i sitt slutbetänkande SOU 1961:34 att:

*"...verksamheten inom exekutionsväsendet till sin art väsentligt skiljer sig från polis- och åklagarverksamheten och att det nuvarande sambandet mellan verksamhetsgrenarna innebär väsentliga olägenheter." (SOU 1961:34)*

Precis som vid ifrågasättandet av fögderiförvaltningen på 1800-talet då den stora omorganisationen slutligen ägde rum efter att ha föregåtts av en mängd olika förslag som kan hänföras till bristen på effektivitet och bristen på samordning, kom landsfiskalsorganisationen att ifrågasättas på liknande sätt. Bristen på effektivitet, bristen på samordning och en förändring av organisationens ändamålsenlighet på grund av samhällsutvecklingen var de uppfattade problemen.

## Lösningar

De föreslagna lösningarna handlade i de flesta utredningarna om hur man skulle hantera skillnaderna mellan polis och utmätningsman i göromål och arbetsbörda. En uppdelning av de olika arbetsuppgifterna till mer specialiserade befattningar var den mest föreslagna åtgärden. Det var i första hand de göromål som hade att göra med utmätnings- och indrivningsverksamheten som ansågs skilja sig mest åt från de övriga. I volym räknat utgjorde de ungefär en tredjedel av arbetsbördan (SOU 1939:9). Beträffande skillnaderna i arbetsbördan mellan olika distrikt ansågs lösningen på problemet vara en förändring i distriktsstorlek. I de flesta fall föreslogs att antalet distrikt skulle minska rejält från de 489 som bildats vid omorganisationen 1917.

Utredningen föreslog därför att exekutionsväsendet skulle brytas ut från polisen och att särskilda utmätningsmannadistrikt skulle inrättas som motsvarade den föreslagna polisdistriktsindelningen. I varje distrikt skulle en utmätningsman förordnas, förslagsvis kallad kronofogde, och till hans hjälp skulle det finnas renodlade exekutionsbiträden (SOU 1961:34 s.120-121). I frågan om utmätningsdistriktens storlek och indelning ansågs att det krävdes en folkmängd på minst 25.000 personer för att hålla en utmätningsman fullt sysselsatt. Det innebar att den föreslagna indelningen i 111 polisdistrikt som angavs i Polisutredningen inte var tillämplig för exekutionsväsendet (Prop 1962:148).

Det slutliga förslaget stannade vid att exekutionsväsendet organiserades i 81 kronofogdedistrikt. Distrikten utformades i huvudsak på grundval av polis-distrikten och 51 av dem motsvarade helt polisdistrikten medan 30 motsvarade två eller flera.

En av lösningarna handlade om att inrätta en central ledning, Exekutionsväsendets organisationsnämnd. EON inrättades ett halvår före exekutionsväsendets förstastigande och var ett centralt samordnande och rådgivande organ vars uppgifter i första hand var att ombesörja åtgärder som fordrades i samband med den nya organisationens genomförande. I propositionen uttrycks behovet av ett centralt organ;

*"Exekutionsväsendet har saknat en central remissinstans och denna brist kommer under reformens genomförande att bli alltmer kännbar. Det är angeläget att få en överblick över exekutionsväsendet i landet och tillse att detta fungerar väl och rationellt. Det syns därför ändamålsenligt att exekutionsväsendets anslagsäskanden sammanställs centralt."* (Prop 1964:100 s. 300)

EON sammansattes av sex ledamöter varav en var ordförande och i nämndens kansli arbetade ett tjugotal tjänstemän. Nämnden kan sägas vara föregångaren till den centralmyndighet som senare kom att inordnas i Riksskatteverket 1973.

## Deltagare och valtillfällen

I problemformuleringarna runt reformen och i de utredningar som föregått den handlade det till stor del om att organisationen inte var tillräckligt effektiv och rationell. De stora skillnader som fanns mellan olika distrikt ansågs utgöra det största problemet. Detta definierades som ett organisations- och ledningsproblem. Med en enhetlig och rationell organisation skulle man kunna samordna och planera bättre. I citatet ovan om behovet av ett centralt organ står

det administrativa tänkandet i fokus. Syftet är att "sammanställa anslagsäskanden centralt" och att tillse så att organisationen fungerar "väl och rationellt".

De stora och genomgripande samhällsförändringarna var också enligt retoriken en anledning till att det behövdes reformer. Man upplevde att kommunikationsväsendets utveckling ledde till att brottsligheten blev alltmer rörlig och att den ökade trafiken krävde en ökad vägövervakning. Lösningen på detta problem skulle vara en mer flexibel personalstyrka. Tron på reformer och att dessa skulle lösa alla problem uppenbarar sig också i retoriken. I 1939 års utredning sägs bl. a. att

*"Bristerna är av den omfattning att de enligt utredningen icke kunna avhjälpas med partiella reformer. Utredningen finner därför en genom-gripande omorganisation av polisverksamheten påkallad" (SOU 1944:53 s. 134).*

Reformen som ledde till att polis-, åklagar- och exekutionsväsendet förstatligades verkar ha varit ett resultat av många utredningar och diskussioner om hur verksamheten skulle organiseras. Redan fyra år efter omorganisationen av fögderiförvaltningen då kronofogden avskaffades kom det första förslaget på ett förstatligande. Det är i utredningen om polislagen 1922 som förstatligande för första gången lanseras som en lösning. Att detta är viktigt visar de hänvisningar och referenser som anges i senare utredningar till "Linnérs utredning 1922".

För exekutionsväsendets del behandlas inte frågan om hur en framtida indrivnings- och utmätningsverksamhet skall organiseras, utan "hänger med" som en bifråga till den stora frågan om polisens organisation. I 1944 års polisutredning finns det t.ex. inget som direkt handlar om exekutionsväsendet trots att landsfiskalsorganisationen är en betydande del av polisorganisationen.

Att omorganisationen slutligen kommer till stånd efter i stort sett fyra decenniers ifrågasättande är svårt att hitta någon direkt orsak till. Det är snarare motståndet till en centraliserad förvaltning av polisen som lägger hinder i vägen för en reform (se 1939 års utredning). I mitten på sextiotalet då reformen genomförs verkar tron på centrala lösningar vara annorlunda, vilket gör att detta motstånd inte längre existerar. Det är inte problemen eller lösningarna i sig självt som är verkar vara avgörande utan en situation där den politiska viljan finns och tiden är mogen för reformen.

### **3.5 Kronofogdemyndigheterna, tiden 1965 - 1988**

Det konstaterades redan i propositionen som föregick förstatligandet att exekutionsväsendets organisation skulle komma att bli föremål för separata utredningar (SOU 1964:100). Den stora frågan som diskuterades var hur den centrala nämnden i exekutionsväsendet skulle se ut och i vilken myndighet den skulle placeras. En särskild utredning tillsattes i frågan, Ds C 1971:2 (Utredningen om en centralmyndighet i exekutionsväsendet, UCE).

I UCE diskuterades fyra alternativ till placering av centralmyndigheten; att lägga uppgifterna på ett blivande domstolsverk, på Riksskatteverket, att skapa en särskild myndighet eller att fördela uppgifterna på domstols- och Riks-skatteverket. Det konstaterades att både ett domstolsverk och riksskatteverket var logiska placeringar eftersom det fanns många överlappande arbetsuppgifter och gemensamma ansvarsområden inom verken.

Mot att inrätta en fristående myndighet för exekutionsväsendet talade samordnings- och rationaliseringsvinster enligt utredningen. Att fördela arbetsuppgifterna mellan olika myndigheter var den sämsta lösningen och skulle innebära att arbetet komplicerades. Utredningen förordade riksskatteverket som lämplig huvudmyndighet för exekutionsväsendet eftersom man ansåg att indrivningen var en logisk fortsättning på taxerings- och uppbördskedjan. Genom att placeras i RSV skulle informationsutbyte och andra samordningsvinster kunna göras. Remissbehandlingen av regeringens proposition i frågan fördelades jämnt i uppfattningen om riksskatteverket eller en fristående myndighet som centralmyndighet. Det var bland annat de flesta kronofogde-myndigheter som ville ha en fristående myndighet medan de flesta läns-styrelser var positiva till RSV som centralmyndighet. Slutligen blev det beslutat att exekutionsväsendet skulle inordnas i Riksskatteverket från den 1 januari 1973 (CU 1972:7, rskr 1972:70).

Även frågan om distriktsindelningen utreddes av UCE på ett tilläggsdirektiv. Det konstaterades att den nuvarande indelningen var ineffektiv och svår att administrera i personalhänseende. En sammanslagning till större enheter skulle enligt utredningen ge förutsättning för:

- En ändamålsenlig och ekonomisk administration inom kronofogde-distrikten
- Enhetlighet i fråga om organisation, arbetsrutiner och arbetsmetoder
- Renodling av arbetet och specialisering av personalen
- Tillfredsställande personalförsörjning inom varje distrikt
- Tillfredsställande personalrekrytering

I samband med beslutet om att lägga centralmyndigheten i Riksskatteverket togs även ett principbeslut om en översyn av distriktsindelningen som tilldelades en särskild utredningsman (DAP, Ds C 1973:3). DAP:s förslag gick i stort sett på UCE:s linje och handlade om att skapa färre och större kronofogde-distrikt, 36 till antalet. Efter en massiv kritik i remissvaren av DAP:s förslag mot att distrikten skulle bli alltför få och i ljuset av strävandena efter en decentraliserad statsförvaltning och ökad service till medborgarna ansågs förutsättningarna för en radikal minskning av distrikt förändrade.

Till följd av kritiken mot DAP:s förslag ansåg departementschefen att ett ställningstagande inte kunde göras angående exekutionsväsendets distrikts-indelning, arbets- och personalorganisation utan tillsatte en parlamentarisk utredning som ånyo skulle gå igenom organisationsfrågorna (Prop 1974:19). Kronofogdeutredningen som utredningen valde att kalla sig lade fram sitt betänkande 1977 och framförde förslag som innebar en minskning av distrikt från 81 till 65, att en normalorganisation skulle gälla för KFM och att administrationen skulle samlas till centralorterna. Vidare konstaterades det att en klar och allmänt omfattad uppfattning om att målen för verksamheten saknades (SOU 1977:42 s. 115). I en promemoria från RSV efterlyses också mål och ambitioner för exekutionsväsendet från statsmakternas sida mer konkret och i större omfattning än tidigare (PM RSV 1977-05-13). Förslaget om distriktsindelning avstyrktes med motiveringen att fördelarna med förbättrade förutsättningar att bemöta ärendenas ökade komplexitet inte övervägde de negativa effekterna på service och sysselsättningspolitiken (Prop 1977/78:129). Förslaget om en normalorganisation i KFM antogs dock och genomfördes den 1 juli 1978.

Riksskatteverket inledde en översyn om landets indelning i kronofogde-distrikt i januari 1983 och uppdrog åt en projektgrupp att behandla frågan om en genomgripande reform i exekutionsväsendet (KÖP-projektet). Anledningen till översynen var att ett sparkrav på 2 procent ålagts exekutionsväsendet och att förmodade rationaliseringsvinster skulle kunna göras i minskning av antalet stationeringar (RSV-info 4/83). I och med att fler och mer komplicerade uppgifter lagts till kronofogdens arbete kom satsningen på specialfunktionerna att koncentreras till de större myndigheterna.

En av utgångspunkterna för utredningen var också att kronofogdemyndigheterna skulle klara sig själva i administrativt hänseende vilket förutsatte en viss storlek på verksamheten. Andra principer som utredningen uttryckte var att organisationen måste vara flexibel. För kronofogdemyndigheternas del innebär det att man ska kunna svara på förändringar i samhället som ändrar tillströmningen av antalet mål. Detta kräver också en viss storlek i personal och resurshänseende. Även ur styrnings- och ledningssynpunkt ansåg man att storleken hade betydelse. Genom att stärka myndigheternas möjligheter till styrning och ledning skulle centralmyndighetens möjligheter att styra och leda mer övergripande stärkas. För centralmyndigheten del skulle man alltså kunna styra och leda bättre genom att styra och leda mindre. Arbetsgruppen föreslog en minskning av antalet distrikt till 33 och en personalminskning med ca 300 tjänster. De KFM som efter en omorganisation skulle bli lokalkontor skulle enligt förslaget ha fullständig exekutiv verksamhet. Sammanfattningsvis innebar arbetsgruppens förslag en centralisering till regional nivå samtidigt som man skulle renodla indrivningsverksamheten på lokal nivå.

Riksskatteverket ansåg att arbetsgruppens förslag till organisationsförändring var alltför långtgående och föreslog för regeringen därför istället en minskning till 45 distrikt. RSV:s modifierade förslag remissbehandlades och i remissvaren var man överens om att det var dags att slutgiltigt lösa frågan om en omorganisation efter fyra stora utredningar. Av regionalpolitiska skäl avstyrktes dock förslaget av de som berördes direkt.

Samma år (1983) påbörjade även Riksdagens revisorer en granskning av exekutionsväsendet. Revisorernas granskning ledde fram till ett antal förslag. Angående organisationen ansåg man att skatte- och kronofogdemyndigheterna skulle sammanföras till ett slags regionala skatteverk med enhetlig ledning och därför ansåg man att en ändrad distriktsindelning inte var aktuell (RR 1983/84:24). Skatteutskottet avstyrkte revisorernas förslag angående organisationen och menade att man skulle avvakta pågående utredningar i frågan (SkU 1984/85:3).

## Nya arbetssätt och lagar

Förutom de utredningar och reformförslag för exekutionsväsendet som presenterats har det skett en kontinuerlig förändring av verksamheten, inte minst till följd av att lagar och bestämmelser ändrats på området. En stor förändring är ändringen av utsökningsbalken 1982 som medförde att det inte längre var obligatoriskt att göra hembesök hos de skuldsatta, gäldenärerna. Konsekvensen har blivit att utredningar kan göras från skrivbordet och man har även möjlighet att på elektronisk väg göra utmätning i lön och spärra bankkonton. En annan faktor som medverkat är naturligtvis den ökade användningen av ADB i verksamheten. Datoriseringen har spelat en stor roll för hur arbetet i förvaltningen bedrivs. System för databehandling introducerades på försök i början på sjuttioalet och är nu en viktig del i verksamheten. Det blev möjligt att samköra olika register och ta fram olika uppgifter om personer som det tidigare krävts en manuell utredning för. Det system för databehandling som började användas kallas REX (redovisningssystem för exekutionsväsendet) och är från början ett redovisningshjälpmedel men som kontinuerligt byggts på för att passa hela verksamheten.

En annan stor förändring som skett och gör att hembesöken har minskat är att tillgångar finns utan att de syns, de är immateriella. Ett annat motiv för ett minskat antal hembesök är effektivitet, "man kan inte lugga en flintskallig". Detta har med att göra att de regler för vad som anses vara livets nödtröst, de s.k. beneficiereglerna, utökats och bidrar också till att göra bostadsförrättningen allt mer till ett trubbigt instrument för kronofogden. Gemene mans föreställning om att kronofogden bryter sig in hos folk som har problem med skulder och tar deras tv-apparater stämmer inte längre. Problemet med minskade besök i hemmen är att kronofogden tappar en del av sin preventiva roll. Ett av de övergripande målen för verksamheten är ju att främja betalningsmoralen i samhället och om då inte kronofogden syns eller märks blir han mindre skrämmande för potentiella gäldenärer. Ett annat argument för minskade bostadsförrättningar är att t.ex. utmätning i lön är ett mindre övergrepp än att bryta sig in i hemmet och att man således respekterar individens integritet. Ur säkerhetssynpunkt betyder en minskning av antalet hembesök också färre risker för tjänstemännen.

I och med den nya utsökningsbalken övertog KFM också uppgiften att exekutivt försälja fast egendom, luftfartyg, skepp m.m. från överexekutorn länsstyrelsen vilket har ställt krav på stort juridiskt kunnande även utanför det rent exekutionsrättsliga området. Även förändringar i andra lagar har haft stor betydelse för exekutionsväsendet. Ändringen av konkurslagen t.ex. innebar att kronofogdemyndigheterna från 1980 skulle vara tillsynsmyndigheter i konkurs. Genom en särskild förordning (SFS 1979:755) bestämdes vilka KFM som skulle ha denna uppgift, i princip en myndighet i varje län.

För exekutionsväsendet innebar tiden mellan 1965 och 1988 stora förändringar i både strukturellt hänseende och i hur man utförde sina arbetsuppgifter. Det är först i början på sextioalet i samband med förstatligandet som man får en central ledning för organisationen i form av EON, som sedermera inordnades i RSV. Betydelsen av en egen central samordnande enhet för exekutionsväsendet för utvecklingen mot en sammanhållen organisation kan knappast överskattas. Den ökade levnadsstandarden innebar att lagen om vad som får undantas vid utmätning, de s.k. beneficiereglerna, ändrades. Införandet av datorer och databehandling underlättade utredningsarbetet då samkörning av register och utmätning i

lön på elektronisk väg blev möjligt. Den ekonomiska brottsligheten ökade och innebar nya och mer komplicerade indrivningsfall.

### **3.6 Länsindelningsreformen 1988**

Utan att tillsätta ännu en utredning som skulle se över exekutionsväsendets organisation föreslog finansdepartementet i en propositionen (Prop 1986/87:52) att kronofogdemyndigheterna skulle reduceras från 81 till 24, en myndighet i varje län.

#### Problem

De problem som ansågs ligga till grund för reformen hade uppmärksammats under lång tid och hade utretts flera gånger utan att komma till någon lösning. Problemen formulerades som organisationsproblem, verksamhetsproblem och problem som hade med utvecklingen i samhället att göra.

Organisationsproblemen känns igen från tidigare reformer och omorganiseringar i exekutionsväsendet och har karaktären av "eviga" problem. Till organisationsproblemen hör problemen med att styra och leda verksamheten till följd av den starkt decentraliserade organisationen. Det problem som ansågs föreligga med den nuvarande organisationen var enligt finansdepartementet det stora samordningsproblemet. Problemet med samordningen definierades som att det bottnade i avsaknaden av klara och effektiva styrfunktioner över exekutionsväsendets samlade verksamhet (s. 35).

De verksamhetsproblem som ansågs föreligga har också att göra med utvecklingen i samhället och kallades problem med sårbarhet och bristande flexibilitet. En ändrad gäldenärsstruktur är ett skäl som anges till att organisationen är otidsenlig och ställer nya krav på kompetens hos personalen. Ett annat problem är resursbristen och de besparingskrav som ålades myndigheten. Sårbarhetsproblemet rörde personaladministrativa frågor i form av svårigheten att hitta vikarier med erforderlig kompetens. Ekonomisk kompetens ansågs vara en bristvara i exekutionsväsendet. Problemet med bristande flexibilitet handlade om att de små myndigheterna inte kunde omfördela resurser mellan verksamhetsområden i takt med omgivningens förändring.

#### Lösningar

De två stora principlösningar som framfördes i regeringspropositionen om länsindelningen var att exekutionsväsendet skulle organiseras så att en kronofogdemyndighet skulle inrättas i varje län och att Riksskatteverket skulle få samma ledningsansvar för kronofogdemyndigheterna som man tidigare hade i skattemyndigheterna (Prop 1986/87:52).

Förslagen innebar för det första en övergång till länsmyndigheter där varje myndighet skulle svara för sin egen administration. För det andra föreslogs att RSV skulle leda verksamheten i exekutionsväsendet. Det innebar en stärkt lednings- och samordningsfunktion på central nivå. RSV:s uppgifter som centralmyndighet skulle enligt förslaget vara; ange mål och riktlinjer för verksamheten, utarbeta policies och ramar, utforma arbetsorganisation och rutiner, samt ansvara för planering, samordning, uppföljning och utveckling (s 32). Den föreslagna reformen av exekutionsväsendet genomfördes den 1 juli 1988. I och med

omorganisationen övertog varje kronofogdemyndighet det fulla ansvaret för sin egen ekonomi och personaladministration.

Lösningarna var inte gripna ur luften. Sammanslagning av distrikt var den stående lösningen som framförts flera gånger under perioden, första gången redan 1973. Tanken på att kronofogden skulle samorganiseras med skatteförvaltningen till ett slags regionala skatteverk med samlat ledningsansvar hade Riksdagens revisorers propagerat för efter sin genomgång av organisationen. En intern utredning gjord av RSV hade också en liknande lösning som förslag.

### Deltagare och valtillfällen

Den som framstår som den store reformatören av kronofogdemyndigheterna vid länsindelningsreformen är dåvarande finansministern som utan att tillsätta någon utredning på eget initiativ föreslår omorganisationen. Det sätt som länsmyndighetsreformen motiverades på var att en samlad administration skulle innebära både flexibilitet och effektivitet. Flexibiliteten skulle ligga i att man från varje myndighets sida skulle kunna styra över personalresurserna. I och med detta, menade man, skulle detta även föra med sig en rationellare medelshantering. Den centraliserade ledningen skulle innebära att man effektiviserade verksamheten och fick en tydligare och mer samordnad förvaltning.

Reformprocessen som föregick Länsindelningsreformen startade endast några år efter förstatligandet. I propositionen som föranledde riksdagsbeslutet sägs t.o.m. att de problem som ansågs finnas är "*problem som uppenbarats sig under lång tid, ända sedan förstatligandet 1965*". (Prop 1986/87:52). Problemdefinitionen med för små och därför sårbara myndigheter nämns redan 1971 i utredningen om distriktsindelningen och har sedan kontinuerligt återkommit. Lösningen med myndigheter på länsnivå har också funnits under lång tid men avvisats på grund av den stora centralisering detta skulle medföra. Sysselsättnings- och lokalpolitiska skäl har anförts mot förslaget (Ibid).

Vilka skäl anges då till att reformen med länsindelning genomfördes vid den tidpunkt den gjorde? Det främsta skälet är att frågan om omorganisation av KFM fått förnyad aktualitet genom omorganisationen av skatteförvaltningen och att tiden därför är lämplig. Att tidpunkten är lämplig kan bero på en förändrad syn på förvaltningen till följd av det reformprogram som inleddes 1985, förnyelseprogrammet i offentlig sektor. Viktiga delar i förnyelseprogrammet var effektivitet och service, vilket även återspeglas i problembeskrivningen för kronofogden. Vid tidigare förslag om en förvaltning på länsnivå har förslaget avvisats av i tur och ordning strävandena mot en decentraliserad förvaltning (Ds C 1973:3), negativa effekter på sysselsättningspolitiken (prop 1977/78:129) och av regionalpolitiska skäl (KÖP).

### **3.7 De moderna kronofogdemyndigheterna, tiden 1988 – 1997**

#### Mot en modern myndighet

Den nya centrala chefsmyndigheten för exekutionsväsendet är en viktig förändring och ett steg mot en mer sammanhållen organisation. I instruktionen för chefsmyndigheten anges att den skall verka för enhetlighet, samordning och rationalisering i arbetet inom

exekutionsväsendet (SFS 1988:784). I den egna verksamhetsberättelsen formuleras riktlinjerna slagords-mässigt som att arbetet skall vägledas av kvalitet, enhetlighet och tillgänglighet (RSV 1989).

I slutet av 80-talet började en ny styrmodell kallad mål- och resultatstyrning att tillämpas, så också i Riksskatteverket. I korthet innebär mål- och resultatstyrningen att mål formuleras för verksamheten och att dessa ska utgöra riktlinjerna. Myndigheterna skall sedan analysera resultaten, vilket ligger till grund för en korrigerande av målen. De 24 länsmyndigheterna fick i och med detta ett ökat ansvar för verksamheten då detaljregleringen försvann. Istället utfärdades råd, rekommendationer och riktlinjer av chefsmyndigheten för att uppnå samordning och enhetlighet vilket i praktiken betyder att antalet regler snarare ökat än minskat.

I samband med den nya styrmodellen utbreddes sig också ett allmänt marknads-tänkande i förvaltningen. För kronofogden innebär detta att man ansåg sig verka på en obeståndsmarknad och att man hade kunder. Visserligen konstaterades att de skuldsatta, gäldenärerna, inte var samma sak som kunder men bara tanken gör att relationen blir en annan. Service och kvalitet blir t.ex. viktigt vid ärendehantering. Även om man från myndighetens sida insett att kundbegreppet är svårt att applicera på gäldenärerna finns ordet kund synonymt med gäldenär i informationsbroschyrer från RSV, där man uttrycker "*vi vill inte ha dig som kund*" (RSV 930, 1993). En intervjuperson menade att detta var ett sätt att anpassa språkbruket efter omgivningen. Ett verktyg som började användas av myndigheten för att i varje situation definiera vem som är kund var en modell som kallas LOTS. I en rapport konstateras också att LOTS medfört ett allmänt kundtänkande i organisationen (RSV rapport 1994:1).

Kopplat till idén om marknad och kund är att man kan ta betalt för sina tjänster. För exekutionsväsendets del har verksamheten blivit alltmer självfinansierad genom att man tar ut avgifter från de sökande för sina tjänster. Avgifterna har successivt höjts och är idag 500 kronor för allmänt mål och begränsad tillgångsundersökning i enskilt mål. För fullständig tillgångsundersökning är avgiften 1000 kronor och en ansökan om betalnings-föreläggande eller handräckning är avgiftsbelagd med 300 kronor. Totalt uppgick avgiftsintäkterna till 804 miljoner 1996 vilket innebär att avgifterna finansierade verksamheten till ungefär 60 procent 1996 (Prop 1997/98:1).

I slutet på 80-talet började man också producera årsredovisningar och verksamhetsberättelser enligt modell från näringslivet. Att presentera sig och sin verksamhet utåt blev allt viktigare och visas tydligast av hur man försökte hitta en egen logotype. Jakten på symbolen kan sägas ha börjat med att den nya verksamheten tillträdde 1984 med Lennart Nilsson som generaldirektör för RSV. Syftet var att hitta en symbol som skulle täcka in hela RSV:s verksamhet. Två formgivare kontaktades och levererade ett förslag som bestod av Gustav Vasa i symbolform. Förslaget möttes av stor tveksamhet eftersom man beförde att Gustav Vasa skulle föra med sig en negativ image. I en enkät som gjordes visade det sig att bilden på Gustav Vasa associerades till skidåkning, sedlar, kungar och knäckebröd i nämnd ordning. Förslaget avvisades och istället utlystes en tävling under 1986 där personalen i förvaltningen uppmanades delta. Ett nytt förslag utarbetades som såg ut som den grekiska bokstaven sigma med en kunglig krona över sig för att skapa myndighets-prägel på symbolen.

Efter en remissomgång i förvaltningen och artiklar i pressen avvisades även denna symbol. Efter dessa bakslag enades man om att åter kontakta professionella formgivare som skulle hitta en symbol efter de önskemål som verksledningen angav; att symbolen skulle handla om pengar. Formgivarna tog då fram den symbol som kom att bli gällande, "triangelsnurran". Historien om symbolen skulle kunna vara slut i och med detta men det visade sig att SE-banken och ullproducenterna ansåg sig ha likadana märken. Patentbesvär-rätten och slutligen prövningsansökan hos regeringsrätten avsåg SE-bankens klagomål innan symbolen blev registrerad hos Patentverket och symbolen togs i bruk 1990 efter sex års utredning. Symbolen används numer i hela skatte- och exekutionsväsendet med åtföljande standardiserade texttypsnitt och symboli-serar att man är delar av en sammanhållen förvaltning.

### Nya arbetsuppgifter

Kronofogden presenterar idag sin verksamhet som bestående av fem övergripande uppgifter; förebyggande, fastställande, verkställande, skuldsaner-ande, borgenärs- samt tillsynsuppgiften.

Den verkställande uppgiften är kronofogdens traditionella verksamhet, att driva in skulder. Uppdelningen av ärenden har tidigare varit att skilja mellan allmänna mål (A-mål) och enskilda mål (E-mål) där de allmänna rört sig om skatteskulder och böter medan de enskilda kan vara t.ex. skulder på avbetalningsköp. Utvecklingen av indrivningsfallen som innebär att de blivit alltmer komplexa har gjort att kronofogden även delat upp målen efter gäldenärstyp. Förutom A- och E-mål delas nu också målen upp i indrivning av privatpersoner (PI) eller näringsidkare (NI).

Den fastställande uppgiften handlar om att konstatera huruvida en skuld föreligger. Detta görs genom den s.k. summariska processen, SUPRO, som övertogs från tingsrätterna 1992 efter att ha föregåtts av ett omfattande utredningsarbete. Rutinerna med de mål som handläggs med den summariska processen är i hög grad standardiserade och har medfört att handläggningstiderna allmänt i exekutionsväsendet har synliggjorts. Övertagandet av den summariska processen från tingsrätterna gjorde att det tillkom ungefär 840.000 ärenden första året och 1996 hade de minskat till ca 580.000 (Verksamhetsberättelse 1992 resp. 1996). Handläggningstiderna är speciellt viktiga då det gäller den summariska processen och målet med den verksamheten är satt till att ett mål ska vara handlagt inom tre månader. Under 1996 nådde 80 procent av målen det uppsatta verksamhetsmålet.

Den förebyggande uppgiften som innebär en informationsverksamhet för att minska antalet nya gäldenärer tillkom 1989. Informationsverksamheten riktar sig i första hand till gymnasieelever och nyblivna företagare. Att bedriva förebyggande verksamhet är en helt ny roll för kronofogdarna eftersom de tidigare alltid kommit när en skuld redan uppkommit.

Utfallet av de förebyggande åtgärderna som startade 1989 anser man vara positivt eftersom antalet nya gäldenärer i grupperna har minskat (Verksamhetsberättelse 1996). Det är dock tveksamt om det är ett resultat av den förebyggande verksamheten eftersom KFM i så hög grad påverkas av en mängd andra variabler. Förändrad kreditgivning, arbetslöshet och krismedvetande är alla faktorer som borde väga tungt i förhållande till KFM:s egen informationskampanj och gör det svårt att härleda klara orsaks-verkan-samband. Den

förebyggande verksamheten står för ungefär sju miljoner kronor av årsbudgeten vilket motsvarar ca 0,5 procent (Resultatredovisning 1995/96).

Den skuldsanerande uppgiften är en uppgift som tillkom den 1 juli 1994 genom den nya skuldsaneringslagen. Den innebär att personer med stora skulder genom att leva på existensminimum under en period kan få sina skulder avskrivna förutsatt att alla borgenärerna går med på uppgörelsen. Kronofogdemyndighetens roll i skuldsaneringen är att fatta beslut om att skuldsanering skall inledas och att agera samordnare mellan borgenärerna och gäldenären. Kommunerna är skyldiga att bistå personer med stora skulder för att försöka nå en överenskommelse med dennes borgenärer. Om det inte skulle gå kan den skuldsatte gå vidare till kronofogdemyndigheten. Förutsättningen för att KFM ska fatta beslut om att inleda skuldsanering är dock att den skuldsatte själv har försökt nå en uppgörelse. Skulle borgenärerna inte godta KFM:s förslag om hur skuldsaneringen ska gå till skickas ärendet vidare till tingsrätten för avgörande. I riktlinjerna för 1998 uttrycks den skuldsanerande uppgiften som rehabiliterande, preventiv och borgenärs-gynnande (Riktlinjer för RSV-koncernen 1998).

Tillsynsuppgiften, slutligen, handlar om att kronofogden har en uppgift som tillsynsmyndighet i konkurs. Det innebär att man skall verka för att alla lagar och regler följs vid konkursärenden. Kronofogden är i det fallet en garant för att både gäldenärens och borgenärens intressen tas tillvara. Detta kan emellan-tid vara en konflikt eftersom kronofogden i sin egenskap av borgenär i A-mål kan få dubbla roller, både borgenär och tillsynsman i konkurs. Lösningen på det dilemmat är att tillsynsmyndigheten i konkurs är inordnad som "en myndighet i myndigheten".

### Organisation

I december 1992 lämnade utredaren sitt förslag till hur en regionalisering av kronofogdemyndigheterna skulle kunna se ut (REGU). I RSV:s direktiv till utredningen var det tre saker man hoppades på med en regionalisering; spara pengar, minska sårbarheten för specialistfunktionerna och förstärka RSV:s ledning och styrning. Ungefär samtidigt tillsattes en utredning av regeringen kallad regionberedningen som skulle se över länsindelningen med inriktningen att minska antalet län. De politiska förutsättningarna för en snabbare regionalisering av KFM föll i och med regionberedningen då man från politisk sida vill ha en gemensam lösning för hela statsförvaltningen. Till följd av detta påbörjades en utredning om samverkansområden mellan kronofogde-myndigheterna som ett första steg i riktning mot regionalisering. Organisation för ordnad samverkan började gälla 1 juli 1994. Den innebar att all administration som inte var lokal skulle dras in till de 8 myndigheter som fungerade som samordningsmyndigheter. Syftet var att spara resurser som istället skulle användas i den operativa delen av verksamheten. I varje samverkansområde bildades en ledningsgrupp för att fatta alla övergripande beslut om inriktning och omfattning av verksamheten samtidigt som en ledningsgrupp med de cheferna för de åtta samverkansmyndigheterna och RSV bildades. I samband med att samverkansorganisationen började gälla utreddes också centralmyndighetens funktion och organisation (VOX). Med den nya organisationen av centralmyndigheten ville man uppnå fyra saker. För det första en anpassning till den nya organisationen i länen, för det andra stärka RSV:s ledningsfunktion, för det tredje att klara ut otydligheter i ansvars-fördelningen inom RSV och för det fjärde att göra det lättare att rekrytera och höja kompetensen (RSV-info 1/95). Verksamhetsområde exekutions som

avdelningen heter i RSV skulle med denna organisationsförändring bli "en kompetensmässig spjutspets".

Centralmyndighetens ökande ansvar för ledning och styrning av organisationens verksamhet visar sig i hur utredningar, planering och uppföljning av kronofogden sker. Före 1988 kom initiativet till reformer och förslag till större omorganisationer från politiskt håll, oftast utrett av någon statlig kommitté. Efter reformen med länsmyndigheter och ett tydligare ledningsansvar från RSV är det istället exekutionsväsendets egen chefsmyndighet i RSV som är reformdrivande gentemot kronofogdemyndigheterna. Signifikativt är att det inte gjorts någon statlig utredning om exekutionsväsendet sedan Kronofogde-myndighetsutredningen lade fram sitt betänkande 1977 förutom de rapporter som gjorts av Riksdagens revisorer och den regeringsproposition som låg till grund för länsmyndighetsreformen. Istället produceras interna utredningar av avdelningen inom RSV som kallas verksamhetsområde exekution.

### **3.8 Regionaliseringen 1997**

I den fördjupade anslagsframställningen lade RSV ett förslag angående den nya organisationen med indelning i regioner. Från RSV:s förslag om indelning i åtta regioner som byggde på de tidigare samverkansområdena förändrades indelningen något i regeringens förslag till regionindelning. En anledning till detta är den nya länsindelningen som regionberedningen föreslagit med bl.a. ett län i Skåne. I regeringens budgetproposition föreslogs därför nio regioner istället för RSV:s åtta. Justitiekommitténs betänkande avvek från regeringspropositionen bl.a. därför att man inte ansåg att det fanns tillräckliga skäl till att splittra samverkansområdet Dalarna och Gävleborgs län. En annan konsekvens av justitiekommitténs betänkande som låg till grund för riksdagsbeslutet var att en helt ny region bildades bestående av Värmlands och Örebro län. De åtta regioner som var RSV:s förslag förändrades alltså slutligen till tio i riksdagsbeslutet som fattades den 11 december 1995. Den nya organisationen med tio regionmyndigheter infördes den 1 januari 1997.

#### Problem

Det var i stort sett samma slags problem man ansåg sig ha som inför länsindelningen. Det handlade om att administrationen var alltför spridd vilket ledde till dålig samordning och sårbarhet. Man ansåg också att lednings- och styrningsfunktionen var för svag. Detta sammantaget, menade man, innebar för höga kostnader och ineffektivitet. Den samverkansorganisation som bildats 1994 löste inte problemen då den förstärkte otydligheten i ledningen av kronofogdemyndigheterna. Ett annat stort problem var att myndigheten blivit ålagd att spara pengar.

#### Lösningar

Lösningarna handlade om hur man på olika sätt skulle minska på internadministrationen för att klara de besparingskrav som ålagts exekutionsväsendet. En sammanslagning av de 24 länsmyndigheterna till regioner var lösningen som lanserades. Det som man inte riktigt var överens om var hur regionerna skulle utformas. I slutförslaget bestämde man sig för 10 regioner.

#### Deltagare och valtillfällen

Vid regionindelningen förändras reformprocessens mönster gentemot tidigare stora reformer. Då det förut tagits politiska initiativ och frågan avgjorts genom riksdagsbeslut drivs regionaliseringen igenom i huvudsak av den egna chefs-myndigheten. Visserligen hänvisar man till skrivelser och uttalanden som gjorts dels angående kostnadsbesparingar av en minskad administration och dels angående regioner som förvaltningens bas, men poängen är att de allmänna politiska uttalandena tolkas av tjänstemännen och översätts till en reform. Utredarna hänvisar till ett direktiv från 1991 om att man i sin anslagsframställan skall redovisa hur resursåtgången för internadministrationen kan minska genom samverkan mellan myndigheter (RSV rapport 1993:6). Vidare hänvisas till en proposition som handlar om "översyn av den regionala nivåns uppbyggnad och indelning." (Prop. 1991/92:100)

Inledningen av reformprocessen handlar främst om att man måste spara pengar genom att minska administrationen men i och med att den allmänna krisdiskussionen vänder några år in på nittiotalet anges intresset för regioner som största anledning. På så vis är reformprocessen driven av två huvud-frågor som båda har regionalisering som mål, vilket kan göra att reform-processen sker relativt snabbt jämfört med de tidigare stora reformerna.

Retoriken omkring reformen handlade mycket om att skapa ett krismedvetande och att inse behovet av rationalisering. I utredningen om kronofogdemyndigheterna i regioner (REGU) motiveras behovet av en omorganisation med att det är nödvändigt av konjunkturmässiga skäl:

*"Sverige är inne i en djup lågkonjunktur som har långtgående effekter på i stort sett varje samhällssektor. Generellt gäller att det måste produceras mera till lägre kostnad, samtidigt som det ställs krav på högsta kvalitet. Den tjänsteproduktion som KFM svarar för utgör härvidlag inget undantag.....I fråga om KFM:s administration finns klart uttalade krav från statsmakterna på besparingar samtidigt som kvalitetskravet ökar." (RSV Rapport 1992:8 s.128)*

#### **4 Fogden och reformerna**

I berättelsen om exekutionsväsendets utveckling har jag koncentrerat mig på de stora organisatoriska reformer som genomförts detta århundrade. Som det säkert framgått av beskrivningen är inte omorganisationer, eller administrativa reformer, de enda förändringar som skett. Även andra förändringar som rör själva verksamheten är en del av utvecklingen; anpassning till nya förutsättningar eller på vilket sätt man uppfattar sig.

Nedan sammanfattar jag de fyra stora reformerna med avseende på vilka problem, lösningar, deltagare och valtillfällen som identifierats vid genomgången.

	Landsfiskals-reformen 1918	Förstatligandet 1965	Länsindelningen 1988	Regionaliseringen 1997
Problem	Fogdens bisysslor, ineffektiv organisation	Väsensskilda uppgifter, oenhetlig organisation	Ineffektiv organisation, sårbar vid sjukdom	Ineffektiv ledning, Dyr och ineffektiv administration
Lösningar	Indragning av personalgrupp, minskning av antal distrikt	Dela upp i skilda verksamhetsgrenar Staten övertar, minska ant. distrikt	Bilda länsmyndigheter, samla adm och kompetens	Minska adm., Bilda regioner med samlad kompetens
Deltagare	Expertkommittén, remissinstanserna	Linnér, tre polisutredningar	Feldt	Centralmyndigheten
Valtillfälle	Dags att lösa frågan, problem sedan 1830, lönefrågan drivande	Samhällsutveckling, ej rationell, oflexibel, problem sedan 1922, polisens org. i fokus	Antligen dags att lösa frågan, oflexibel, problem sedan 1965, skatteförv. som jämförelse	Ekonomisk kris, Ny geografisk bas för förvaltning, problem sedan 1992, sparkrav, politiskt intr. för regioner

Fig 4.1 Jämförelse av exekutionsväsendets reformer

#### 4.1 Problemen och lösningarna

Som vi sett i historien om exekutionsväsendets utveckling är utredningarna många och diskussionerna om hur organisationen skall förändras och reformeras tidvis intensiva. De fyra stora reformer jag koncentrerar mig på uppvisar både likheter och skillnader.

Vad som är intressant att se är att vid alla de stora omorganisationerna är det i stort sett samma slags problem man anser sig ha. Problemen ser på organisationsnivå något annorlunda ut mellan olika tidsperioder men kan sammanföras under samma huvudproblem, att vara så effektiv som möjligt.

Effektivitetsproblemen handlar kort sagt om att få ut så mycket verksamhet som möjligt för minst insatta resurser. Detta problem finns alltid i en organisation eftersom det hela tiden finns en strävan att förbättra resultatet i någon dimension. De stora skillnader både i form av organisering och verksamhet som rätt mellan olika distrikt har varit en återkommande fråga i varje reform-diskussion kopplat till effektiviteten. Problemen har t.ex. sagts vara oenhetlighet, brist på samordning, oflexibel organisation och har definierats som lednings- och styrningsproblem.

Problemet med ineffektivitet definierades vid omorganisationen 1918 som att någon personalgrupp var överflödigt eftersom, särskilt kronofogdarna, hade bisysslor som låg utanför tjänsten. I problembeskrivningen den gången var målet en bättre och billigare organisation. Inför förstatligandet handlade ineffektivitetsproblemet främst om att organisationen var alltför splittrad då den vilade på kommunal grund. Man menade att varken landsfiskals-distrikten eller de skilda arbetsuppgifterna var utformade på ett rationellt

sätt och därmed förelåg det problem med effektivitet. Målet för omorganisationen uttrycktes som att man borde utforma en tillräcklig, smidig och effektiv organisation.

Vid länsindelningen var effektivitetsproblemet kopplat till att de organisatoriska enheterna var alltför små för att kunna handlägga ärenden effektivt. Detta medförde att handläggningstiderna blev långa och att de små myndigheterna var sårbara vid sjukfrånvaro. Problemet definierades som ett ineffektivt utnyttjande av resurser. Vid den senaste reformen handlade effektivitetsproblemet i första hand om de spårkrav som ålagts myndigheten. Även här ansåg man att myndigheterna var för små för att kunna ha hand om specialfunktionerna och administrationen på ett effektivt sätt.

Ett annat problem som återkommer är att man inte anpassar sig till de förhållanden som tiden och samhällsutvecklingen kräver. I retoriken omkring reformerna talas det om snabba förändringar och nya förutsättningar till följd av ny teknik. Problemet är dock i grunden detsamma, att man uppfattar sig som ineffektiv i förhållande till omvärldens krav.

Vid omorganisationen av fögderiförvaltningen 1918 stod det enligt retoriken att finna i samhällsutvecklingen varför kronofogdarna som personalgrupp blivit överflödiga:

*"En medverkande orsak härtill är naturligtvis att söka däri, att kronoläns-männen med sina smärre distrikt och med nutidens raskt utbredda kommunikations- och telefonväsende snabbare kunna ingripa i förekommande polisfall och att mängden av dessa fall är av den art, att länsmännen före-trädesvis torde böra handlägga dem"* (Prop. 1918:211 s. 27)

Trettio år senare verkar det som om samma tekniska utveckling ligger till grund för att stora förändringar skett:

*"I detta hänseende torde endast behöva påpekas den genomgripande förändring som inträtt till följd av kommunikationsväsendets utveckling. Dessa omständigheter återverka i hög grad på polisens arbete."* (SOU 1944:53 s.131)

De senaste tiotalet åren verkar det enligt retoriken vara så att samhällsutvecklingen går snabbare än någonsin och att stora krav kommer att ställas på organisationen:

*"Förslaget skall ses mot bakgrund av de förändringar av arbetsförutsättningar och arbetsförhållanden som skett under senare år. Svårighetsgraden i inrättningsarbetet har ökat de senaste tio åren."* (1986/87:52 s.32)

*"Under 90-talet kommer omvärldens krav på KFM:s förmåga att fullgöra sina viktiga samhällsuppgifter att växa ytterligare."* (RSV rapport 1992:8)

*"KFM:s verksamhet har under senare år förändrats mot en ökad komplexitet."* (RSV rapport 1993:6)

Sammanfattningsvis är problemen vid alla fyra stora reformer i grunden kopplat till det eviga organisatoriska problemet effektivitet.

Vad gäller de idéer och lösningar som lagts fram i samband med de fyra stora reformerna i exekutionsväsendet framstår "sammanslagning av distrikt" som en patentlösning. Behovet av

samordning och enhetlighet på grund av samhällsutvecklingen är de motiv som framförts som viktiga. Vid förstatligandet menade man tex att brottsligheten tenderade att bli allt mer mobil och därför var en central organisation att föredra framför en lokal. Senare tids behov av samordning för att komma tillrätta med den ekonomiska brottsligheten är en parallell.

#### **4.2 Reformernas deltagare och valtillfällen**

Exekutionsväsendets reformhistoria uppvisar stora likheter mellan olika tidsperioder. Organisationens "eviga" problem har tillfälligt lösts med samma typ av lösningar. Själva sättet på vilket reformerna kommer till ser också ut att vara del i ett större mönster. På 1800-talet ifrågasätts kronofogdens verksamhet ett flertal gånger och frågan är uppe i riksdagen vid sammanlagt vid ett tjugotal tillfällen. En stor utredning tillsätts som slutligen leder fram till en regerings-proposition och beslut i riksdagen. Problem som uppmärksammats redan på 1830-talet får ett försök till lösning vid den stora omorganisationen av fögderi-förvaltningen 1918 då kronofogden avskaffas och ersätts med landsfiskalen. De uppfattade problemen var brist på effektivitet och brist på kontroll på grund av den starkt decentraliserade förvaltningen.

Lösningen i form av sammanslagning av distrikt och förändring av krono-fogdens arbetsuppgifter hade också funnits tillgängliga sedan länge. Att reformen kommer vid just den tidpunkten sägs vara att viktiga aktörer, i detta fall tre av rikets centrala ämbetsverk (Generalpoststyrelsen, Kammarkollegium och Statskontoret), ställt sig positiva till en omorganisation samt att tidsförhål-landena anses vara rätt. I bakgrunden finns också en specifik fråga om tjänste-männens lönereglering som gör att behovet av en reform anses vara angelägen.

*"Frågan om fögderiförvaltningens organisation och lönereglering för dess tjänstemän har ännu ej blivit slutligen ordnad.....Att jag icke tidigare framlagt förslag till frågans lösning, har sin grund i de allvarliga tidsförhållanden, vilka varit rådande allt ifrån senare hälften av år 1914.....tidpunkten synes mig nu lämpligare särskilt av den anledning, att den förflutna tiden medgivit ett långt mera ingående granskning av de förarbeten varpå mitt förslag grundas." (Prop nr 211, 1917 s.12-13)*

Efter omorganisationen ligger frågan nere några år innan det är dags för en början på ett nytt ifrågasättande. Det är i en utredning till den nya polislagen som lösningen "förstatligande av polisväsendet" kommer upp första gången och som sätter igång en våg av utredningar på rättskipnings och skatte-området. Utredningarna leder slutligen fram till ett beslut om en reform som innebär en uppdelning av verksamhetsgrenarna och ett förstatligande 1965. Problemen denna gång kan sammanfattas ineffektivitet och oenhetlighet. Lösningen var förutom förstatligande specialisering och sammanslagning av distrikt. Precis som vid den tidigare reformen verkar det som om lösningarna och problemen funnits och varit definierade under lång tid och att de formulerats likartat. Vad som gör att reformen kommer till stånd är liksom 1918 ett resultat av ett förändringstryck i form av politisk vilja och att det finns en bärande fråga. Det bärande frågan som gör att exekutionsväsendet omorga-niseras är frågan om polisens organisation.

*"I reformarbetet på polisväsendets område har frågan om huvudmannskapet intagit en central plats. Tanken på ett förstatligande diskuterades redan i förarbetena till 1925 års polislag. Under tiden därefter har frågan aktualiserats vid olika tillfällen.....med hänsyn på de ökade krav som utvecklingen*

*på olika områden av samhällslivet ställer på polisväsendet anhöll riksdagen om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om hur en tillräcklig, effektiv och smidig organisation av polisväsendet borde organiseras." (Prop. 1962 nr 148 s. 3-4)*

Nästa omgång av utredningar gällande exekutionsväsendet börjar med frågan om en centralmyndighet varpå även frågan om indelning av distrikt och personalorganisation kom upp. Problemen stavas denna gång brist på samordning, brist på effektivitet och brist på flexibilitet. Lösningen på problemen är sammanslagning av distrikt till länsmyndigheter. Initiativet till länsindelningen kommer från politiskt håll och motivet är att det är dags att slutligen få en förändring till stånd. Liksom tidigare är det en annan fråga som anges som drivande för omorganisationen, länsindelningen av systemmyndigheten skatteförvaltningen.

*"En ändrad organisation av exekutionsväsendet har emellertid fått förnyad aktualitet genom omorganisationen av skatteförvaltningen och jag har därför funnit tiden vara lämplig att nu ta upp denna fråga. Tidigare utredningar har uttömmande redovisat de olika problemen i nuvarande organisation." (Prop. 1986/87:52 s. 2)*

Den fjärde reformen, regionaliseringen, har en något annorlunda dynamik. Det är inte externa utredningar eller regeringen som är drivande utan det är verksledningen själva som utreder och genomför omorganisationen. Problemen handlade i första hand om att Sverige befinner sig i en kraftig konjunkturedgång och att myndigheterna därför måste spara pengar. För kronofogdens del menade man att internadministrationen var för omfattande och att länsmyndigheternas samverkan hade en otydlig ledning. Därför var organisationen ineffektiv. Lösningen blev en sammanslagning av distrikt, denna gång från 24 län till 10 regioner. I bakgrunden till regionaliseringen finns en politiskt markerad vilja om att göra regioner till den förvaltnings-mässiga basen vilket bl. a. kommer till uttryck i en statlig utredning, Region-beredningen. Chefsmyndighetens utredningar om en sammanslagning börjar 1991 då man påbörjar en översyn av KFM i regioner (RSV Rapport 1992:8).

I alla tidsperioderna börjar alltså reformprocesserna långt innan det genomförs någon reform. Lösningar och problem definieras, lever kvar som sanningar och återkommer i utredning efter utredning. Ifrågasättandet accentueras för att slutligen resultera i en reform som i första hand rör strukturer eller administrativa processer i organisationen. Efter en kort period av tystnad kommer ånyo problemresonemangen och ett nytt ifrågasättande startar.

### **4.3 Tillfälligheternas spel**

Det resonemang som vanligtvis brukar föras om vad som leder till reform är att det uppstått problem som måste lösas och att reformen är en strävan efter ett högre tillstånd, en bättre organisation. Om reformen på något sätt inte genomförs eller anses misslyckad kallas det för implementeringsproblem. Just dessa idéer är starkt institutionaliserade; reformer är problemdrivna, innehåller klara förslag till lösningar som är bättre och att de får effekter för organisationen (Caiden 1990).

Ser man till de reformer som initierats i exekutionsväsendet går det att ifrågasätta alla tre påståendena om reformer. Naturligtvis finns det problem, det är svårt att få gehör för reformer utan tillgång på problem (jfr Brunsson 1990), men det är inte tillgången på problem som verkar vara den utlösande faktorn. Vid alla reformerna har problemen uppenbarat sig

under lång tid och förts fram vid ett antal tillfällen utan att det för den skull påbörjats något reformarbete. De problem som sägs finnas uppvisar också stora likheter vid olika tidpunkter.

Problemen har karaktären av eviga organisatoriska och lösningarna som lanseras är "mer av det ena" för att komma till rätta med "det andra". En lösning på problemet "en alltför decentraliserad organisation" blir således "centralisering" och lösningen på problemet "oenhetlighet" blir "samordning". Det verkar som om problemen på verksamhetsnivå måste kopplas till ett evigt organisatoriskt för att få genomslagskraft. Problemet med långa handläggningstider eller problemet med sårbarheten i personalstyrkan vid sjukfrånvaro kopplades t.ex. vid länsindelningsreformen till effektivitetsproblemet. De eviga problemen är svåra att argumentera mot eftersom de står för självklara och eftersträvansvärda saker i organisationer; att bli effektivare, mer modern och att vara styrbar.

Lösningarna som kopplas samman med de uppfattade problemen vid reformerna verkar finnas tillgängliga under lång tid utan att det påbörjas något reformarbete. Vid förstatligandet av exekutionsväsendet hade lösningen funnits tillgänglig i över 40 år samtidigt som organisationens problem återkom i utredning efter utredning. Vid länsindelningen är lösningen "samla kompetens och administration" likaledes tillgänglig under lång tid som en möjlig lösning på problemen.

#### *Policyfönstren öppnas*

Den reformprocess som beskrivs utifrån exekutionsväsendets reformhistoria visar upp en annan bild än den rationella, där problem uppkommer och lösningar utarbetas som reaktion på problemen och sedan implementeras i enlighet med sekvenslogiken. Problem och lösningar existerar i organisationen sida vid sida ända till något gör så att de kopplas ihop och en reform sätts i sjön. Varken definitionen av problem eller en existerande lösning verkar vara tillräckligt för att en reform skall genomföras.

I den modell för beslutsfattande som kallas garbage-can, vars terminologi jag använt, kan reformprocesser ses som att de består av olika strömmar som vid vissa kritiska tidpunkter flyter samman (Kingdon 1984). Kingdon kallar de tillfällen som uppkommer att lansera lösningar eller sätta ljuset på problemen för "policy windows". Vid dessa kritiska tidpunkter är möjligheten som störst att lansera sina reformförslag eller problemdefinitioner. Vid jämförelse med hur reformerna lanserats i kronofogden verkar Kingdons modell vara en hjälp för att förstå varför problem och lösningar ständigt finns i organisationen utan att de kopplas samman i en reform. Det som gör att strömmarna kopplas samman, fönstren öppnas, kan enligt Kingdon vara akuta problem som måste lösas, skift i opinioner eller byte av aktörer (Ibid s.183).

Överförs detta på reformerna i kronofogden så hänvisas det vid den stora omorganisationen 1918 till att de allvarliga tidsförhållandena som rätt hindrat en reform. Avgörande är också att tre centrala aktörer visade sig positiva till reformen. Frågan om tjänstemännens lönerreglering används även för att driva igenom reformen. I första fallet öppnas alltså det som Kingdon kallar policyfönstret av att tiden är mogen, vissa aktörer är överens och att en fråga med hög prioritet på dagordningen hjälper till.

Vid förstatligandet 1965 finns lösningen om att exekutionsväsendet skulle förstatligas tillgänglig sedan i början på tjugotalet. Trots det genomförs inte någon större reform förrän drygt förtio år senare. Att reformen genomförs då anser man bero på samhällets snabba förändring och polisens viktiga funktion i samhället. De politiska strömningarna som rådde i mitten på 60-talet är också något som gör att centralisering är en möjlig lösning. Policyfönstret öppnas därför att tiden är mogen med tanke på det politiska läget och att en fråga med hög prioritet på dagordningen måste lösas.

Nästa reform, länsindelningen 1988, har liknande dynamik. Tiden är mogen och skatteförvaltningen har redan genomfört en liknande reform är två viktiga skäl till varför kronofogden omorganiserades. Effektivitet och service är ledord som motiverar att länsmyndigheter är en bra lösning. Att reformen inte genomförs tidigare beror på att det åberopas politiska skäl mot en sådan. I början på sjuttioalet stred centralisering mot det politiska klimatet, i slutet av samma decennium anfördes sysselsättningspolitiska skäl mot och i början på åttiotalet avvisades reformen av regionalpolitiska orsaker.

Den senaste reformen, regionaliseringen, är också en förändring som ligger i tiden. Reformprocessen startade av besparingsskäl på grund av den allmänna konjunkturedgången. Senare motiverades reformen med att det finns uttalade politiska ambitioner att göra regioner till den förvaltningspolitiska basen.

Vid de fyra stora reformerna i exekutionsväsendet är det samma faktorer som anges som viktiga för att "policyfönstret" öppnas. Vad som gör att de kommer till stånd efter flera år av ifrågasättande verkar vara ett komplext resultat av att tiden är lämplig, att det finns en politisk vilja och att någon annan fråga agerar som "draghjälp".

## **5 Fogden och förändringen**

I det föregående har jag analyserat de fyra stora reformer som genomförts i exekutionsväsendet detta århundrade med hjälp av garbage-can modellen för organisatorisk förändring. Att reformerna slutligen kommit till efter många års utredningar och debatter kan beskrivas som ett tillfälligheternas spel där vissa faktorer samspelar på ett komplext vis. Jag har identifierat två förutsättningar som verkar vara viktiga för att reformerna genomförts; att det politiska läget är rätt och att någon annan mer angelägen fråga agerar "draghjälp".

Vad har då reformerna betytt för förändringen av exekutionsväsendets organisation? En tolkning av administrativa reformer är att de inte får något genomslag i verksamheten utan enbart innebär en slags fasadrenovering (Sköldberg 1991). Sett till hur exekutionsväsendets organisationen förändrats finns det tre synbara effekter av förändringen som också får konsekvenser för verksamheten; centralisering, specialisering och avpolitisering. Det är inte enbart effekter av de fyra reformer som jag undersökt utan ett samspel mellan en kontinuerlig anpassning av verksamheten och reformer. Nedan diskuterar jag de tre stora förändringar som skett i exekutionsväsendet.

### **5.1 Centralisering**

Vad beträffar de lösningar som föreslagits och genomförts vid de fyra stora reformerna i exekutionsväsendet är ett genomgående tema centralisering. Sett över de stora organisatoriska reformernas period, dvs detta århundrade, har det skett en betydande centralisering av organisationen. Vid alla reformer är det distriktsindelning och sammanslagning som tagit en central plats i diskussionen. Genom att samla kompetens och administration ska problemet ineffektivitet lösas. Från att ha varit 489 utmätningsmannadistrikt i början på 1900-talet har antalet enheter minskat vid varje omorganisation till dagens cirka 90. Även i fråga om enhetlighet har det skett en centralisering. Det är en utveckling som inte enbart kan tillskrivas de administrativa reformer som genomförts utan det är också ett resultat av en allmän samhällsförändring. Antalet distrikt och storleken på dessa har förändrats även som en följd av den tekniska utvecklingen, man har möjlighet att kommunicera och resa på andra och snabbare vis idag än för hundra år sedan.

Utvecklingen från indelningen i fögderier på artonhundratalet, då det fanns en representant för väsendet i så gott som varje by, till dagens regionaliserade myndigheter har skett i kontinuerlig process. Tabellen nedan visar hur antalet stationeringar successivt minskat. Noterbart är att antalet även minskar utan att det genomförs någon större reform.

År	1917	1935	1939	1964	1971	1977	1992	1994	1996	1997	1998
Antal	518	489	489	379	156	131	113	110	95	92	83

Fig. 4.2 Antal stationeringar i exekutionsväsendet 1917-1998

I samband med den centralisering som skett i exekutionsväsendet har kontakterna och därmed relationerna med organisationens avnämare, gäldenärerna, förändrats. Just relationen till gäldenärerna ett tema som går igenom utvecklingen i exekutionsväsendet. Det är dels hur kontakterna sker med gäldenärerna och om hur lokal representation gynnar arbetet, dels föreställningen och uppfattningen om fogden som överhetens man. Att kronofogden, och hans underställda, är omgiven av en allmänt negativ före-ställning är ett faktum.

Relationen mellan kronofogdemyndigheten och allmänheten påminns krono-fogdarna ständigt om i sin yrkesutövning. Det finns en allmän negativ uppfattning om hur kronofogdar är och hur de bedriver sin verksamhet. Detta kommer även till uttryck i de undersökningar av allmänhetens uppfattning om kronofogden som regelbundet gjorts sedan 1986 av RSV.

I mätningarna i de regelbundna attitydmätningar som gjorts om allmänhetens uppfattning om kronofogden framgår att 16 procent av dem som varit i kontakt med myndigheten tycker direkt illa om dem (RSV-rapport 1997:5). Även myndighetens egna mål för allmänhetens attityd talar sitt tydliga språk. Målsättningen är att 65 procent av de som kommit i kontakt med myndig-heten skall vara nöjda. Resultatet från den senaste attitydundersökningen var 49 procent. (Ibid) framgår att 16 procent av dem som varit i kontakt med myndigheten tycker direkt illa om dem (RSV-rapport 1997:5). Även myndig-hetens egna mål för allmänhetens attityd talar sitt tydliga språk. Målsättningen är att 65 procent av de som kommit i kontakt med myndigheten skall vara nöjda. Resultatet från den senaste attitydundersökningen var 49 procent (Ibid).

Kontaktmönstren visar hur kronofogden i takt med bl.a. den tekniska utvecklingen kommit att bli allt mer distanserad från gäldenärerna. På sjutton och artonhundratalet fanns det enligt Westerhult mycket som talade för att länsmännen rekryterades ur bondeståndet (Westerhult 1965). Det betydde att de förutom stark lokal förankring många gånger även var personligt bekanta med gäldenärerna. Den decentraliserade organisationen gjorde också att man ansvarade för ett mindre område.

Utvecklingen av telefon- och telegrafväsendet samt befolkningsökningen i samhället gjorde att det var både nödvändigt och möjligt att öka distriktens storlek och minska dess antal. Senare tids utveckling mot datorisering är också en fortsättning på den förändrade kontakten med gäldenärerna. Hur kontakterna har förändrats är svårt att säga eftersom det finns få undersökningar som belyser detta. En fingervisning kan i alla fall jämförelsen mellan 1974 års kronofogdeutredning och serviceundersökningen från 1995 ge. I undersökningen om kontaktsättet som gjordes i Kronofogdeutredningen utgjorde besöken på myndigheten i genomsnitt ca 26 procent av kontakterna att jämföra med 1995 års serviceundersökning som var ca. 20 procent. Att kronofogdens hembesök minskat i antal framhålls ofta. I serviceundersökningen var andelen hembesök 5 procent av de som hade haft kontakt med myndigheten. Här finns det ont om liknande undersökningar, men med en situation i början på seklet då hembesöken stod för alla kontakter är det en påtaglig förändring.

Den tekniska utvecklingen är endast en del av förklaringen till förändrade kontakter med gäldenärerna. Förändringen av lagar och regler inom individsområdet har också gjort att kontakterna förändrats. Den allmänna samhällsutvecklingen i form av höjd levnadsstandard har förändrat synen på vad som anses vara utmättningsbart gods. De s.k. beneficiereglerna, som talar om vad som skall undantas från utmätning, ändrades 1968 och med dem en minskad anledning till att åka på hembesök.

Exekutionsväsendet liksom all annan statlig verksamhet har påverkats av den omvandling och omprövning av den offentliga verksamheten som pågått de senaste femton åren. Den ökade marknadsmedvetenheten som allmänt varit rådande i myndigheter och offentlig sektor i stort verkar ha varit föremål för prövning i kronofogdemyndigheterna men delvis avvisats. Tydligast är detta i gäldenärsrelationen. Liksom andra organisationer har man inom exekutionsväsendet försökt definiera vilka kunderna är. Det har visat sig vara svårt eftersom myndigheten inte har några kunder i den vanliga bemärkelsen. Att kalla de skuldsatta för kunder förefaller i det närmaste absurt eftersom de inte själva efterfrågar kronofogdens tjänster. Det finns heller ingen frivillighet i förhållandet eller möjlighet att välja någon annan som driver in ens skulder. Relationen mellan myndigheten och gäldenärerna kan antas bli helt annorlunda om de betraktas som kunder eftersom de "kunder" som återkommer med stora skulder skulle vara de bästa ur myndighetens synpunkt. Mer relevant är det kanske att tala om uppdragsgivarna som kunder eftersom det är de som anlitar KFM för att få tjänster gjorda.

Centraliseringen och den allmänna utvecklingen har inneburit att kronofogden kommit längre från de som verksamheten avser, gäldenärerna. Distanseringen från gäldenärerna kan också vara ett sätt att hantera de principiella spänningar som finns mellan att å ena sidan vara en auktoritär myndighet och å andra sidan en kund- och serviceinriktad organisation (Sahlin-Andersson 1998).

Relationen till omgivningen är alltså minst lika viktig för kronofogden som för vilken annan organisation. Det har kommit till uttryck i hur man skall dela in verksamheten, vilken symbol som skall representera organisationen utåt och hur relationen med gäldenärerna ser ut. Omgivningen anses också ha stor betydelse för verksamhetens innehåll och utformning.

## 5.2 Specialisering

Om lösningarnas i strukturellt hänseende har handlat om centralisering har en annan typ av lösning rört verksamheten och handlat om specialisering och renodling. Borta är den gamle kronofogden och landsfiskalen som hade hand om allehanda uppgifter på tillsyns- och rättsskipningsområdet. Som vi såg i berättelsen om den strukturella utvecklingen nämndes just renodling och specialisering i reformdiskussionen redan vid den stora omorganisationen av fögderiförvaltningen 1918. Sedan dess har detta varit ett av de teman som återkommit i diskussionerna om verksamheten. I dagens exekutionsväsen är specialfunktionerna samlade till kronofogdemyndigheterna på regionnivå medan de exekutiva uppgifterna är renodlade på den lokala nivån.

Om man ser till hur antalet arbetsuppgifter för exekutionsväsendet har växlat är det så att det snarare är fråga om en pendelrörelse från generalist till specialist och som numer åter går mot en ökad mängd olikartade arbetsuppgifter. En fingervisning om denna pendelrörelse kan definitionen av kronofogdens arbetsuppgifter som de är skrivna i instruktionerna ge.

Kronofogdens ansvarsområden och arbetsuppgifter enligt instruktion 1855 (SFS 1855 nr.91):

- upprätthålla allmän ordning
- vara allmän åklagare
- se till att förordningar efterlevs och att de kungörs i kyrkan
- handhavande av skatteuppbörd och indrivning av obetalda skatter
- se till att gästgiveri och skjutsningsverksamheten fungerar
- se till anläggande och underhåll av allmänna vägar, broar och färjor
- tillsyn över hälsovård, fattigvård och spridning av smittsamma sjukdomar hos människor och djur
- tillsyn över handel, fabriker och hantverk
- ge tillstånd till näringar och vaka över årsväxten
- ha beredskap vid olyckor
- tillse iakttagandet av tullavgifter
- tillse fredandet av fornminnen

Vid förstatligandet 1965 delades ansvarsområdena upp på tre förvaltningsgrenar varvid kronofogden endast hade hand om indrivning och utmätning. Alla de tillsynsuppgifter som tidigare ankommit på kronofogden övertogs successivt av andra myndigheter. Länsstyrelsen har spelat rollen som allmän tillsynsmyndighet men har tappat sådana uppgifter i takt med att sektorsvisa myndigheter övertagit tillsynen. Exempel på tillsynsuppgifter som gått från kronofogden via Länsstyrelsen till sakmyndigheter är tillsynen av allmänna vägar och tillsynen av beredskap vid olyckor.

Från 1965 kan alltså kronofogden beskrivas som en renodlad utmätnings- och indrivningsman från att ha haft hand om en mängd olika uppgifter. Sedan dess har det

återigen tillkommit diverse uppgifter i och med att nya lagar stiftats eller nya mål satts upp för organisationen. En uppräknning av de uppgifter som tillkommit sedan 1965 ger följande lista:

- Förordningen om att KFM skall vara tillsynsmyndighet i konkurs (SFS 1979:755).
- Ny utsökningsbalk 1982 som innebar att KFM övertog uppgiften att exekutivt försälja fast egendom, luftfartyg och skepp m.m.
- Ökade antal indrivningsmål genom lag om allmän försäkring, lag om mervärdesskatt, lag om felparkeringsavgifter, indrivning av TV-avgifter.
- Förebyggande verksamhet, information och upplysning, 1989.
- Övertagandet av den summariska processen (SUPRO) från tingsrätterna 1992.
- Försäljning av registeruppgifter till inkassoföretag.
- Handläggning enligt skuldsaneringslag 1994.

I den senaste instruktionen för kronofogdemyndigheterna (SFS 1988:784) anges uppgifterna som rör "frågor om verkställighet" enligt lagen om indrivning, lagen om betalningsföreläggande och handräckning, lagen om skuldsanering och lagen om tillsyn i konkurs.

Utvecklingen kan alltså beskrivas som en rörelse från en mångsysslade allmän representant för staten via renodlad indrivnings- och utmättningsman till en kronofogde som har ett övergripande ansvar för hela obeständsområdet. Skillnaden är att de skilda uppgifterna idag är uppdelade mellan olika enheter i organisationen och inte som i början av seklet samlat hos en person. Idag är kronofogdarna experter inom sina specifika områden t.ex. inom skuldsanering eller indrivning mot näringsidkare. Ett annat sätt att se specialiseringen är att jämföra kompetens och kompetenskrav över tiden. Kronofogden kan ju med sitt krav på juridisk examen ses som en slags specialist.

Det är emellertid svårt att jämföra andelen juristutbildade över tiden eftersom det inte finns någon tillfredsställande statistik. Ett överslag av förhållandena som rådde vid sekelskiftet ger att antalet kronofogdar, häradsskrivare och länsmän var 118, 118 resp 517 st. Då juristexamen var obligatoriskt för kronofogdar och häradsskrivare skulle andelen bli ungefär 39 procent. Men detta är inte hela sanningen eftersom det fanns ett specificerat antal biträden som kan sägas tillhöra organisationen. Det var fjärdingsmän, minst en i varje socken, som utförde en stor del av arbetet på fältet. Om man beräknar antalet socknar till cirka 2.500 vid början på nittonhundratalet erhålls en andel jurist-utbildade inom exekutionsväsendet om cirka 10 procent, en rimligare siffra. Under landsfiskalstiden avskaffades kravet på högskoleexamen vilket gör att det är svårt att veta vilken kompetens som fanns i organisationen. Det är troligt att andelen högskoleutbildade låg på ungefär samma nivåer under hela perioden. Senare statistik visar följande andel:

1976 8% Högskoleutbildade jurister (SOU 1977:42)

1992 15% Högskoleutbildade (främst jurister) (FAF 1992)

1996 16% Högskoleutbildade (främst jurister) (FAF 1996)

Sammanfattningsvis kan det konstateras att andelen högskoleutbildade ökat totalt sett i exekutionsväsendet. Att det skulle röra sig om en "avjuridifiering" eller ett skift från jurist till ekonom finns det inget som pekar på. Det är i så fall snarare något som uttrycks som

önskvärt i de egna policydokumenten där man anser att det behövs en ökad företagsekonomisk kompetens vid handläggningen av ärenden. Det är så att juristkompetensen alltid varit viktig och är det fortfarande även om man allt mer efterfrågar ekonomisk kompetens.

### **5.3 Avpolitisering**

Ett tredje tema i lösningarna har gällt lednings- och styrningsfrågorna. Detta hänger ihop med de andra lösningarna centralisering och specialisering. En mer sammanhållen och enhetlig organisation skall enligt den retorik som förts vara lättare att styra och leda. Om man dessutom stärker och tydliggör ledningen skall problemen med organisering vara lösta.

Samordning av myndigheterna och enhetlighet i ärendehantering är också motiv till att stärka ledningsfunktionen i exekutionsväsendet. Den centrala enhet som är kronofogdemyndigheternas chefsmyndighet har rollen som samordnare och producent av generella riktlinjer för hur verksamheten skall skötas. Chefsmyndighetens ledning har stärkts flera gånger sedan tillkomsten av föregångaren EON, vilket helt går i linje med de allmänna strävandena efter tydligare ledning av myndigheterna.

Den förändrade styrnings- och ledningsfilosofin inom statsförvaltningen har medfört att den praktiska verksamheten avskiljts från den politiska nivån. Tydligast är det då det gäller delegeringen av ansvar för styrning, tillsyn, kontroll och organisering. Tidigare var detta frågor som utreddes med inblandning av politiker och regering genom utredningar och kommittéer. Exekutionsväsendet har varit föremål för en mängd sådana utredningar, inte minst i samband med de stora reformer som genomförts. Vid tillkomsten av den centrala chefsmyndigheten 1988 förändras detta mönster. Chefsmyndigheten får då eget ansvar för att styra och leda verksamheten genom att ha ett övergripande ansvar. Då försvann också den sista rest av länsstyrelsens uppgifter som hade att göra med exekutionsväsendet. Sedan dess har det inte genomförts någon större utredning av någon annan än myndigheten själv.

Samtidigt som utredningar och initiativ till dessa befinner sig närmare själva verksamheten innebär övertagandet av den övergripande planeringen och uppföljningen att färre åsikter och grupper kommer till tals i olika förändringsprocesser. Genomgången av tidigare reformprocesser som rört exekutionsväsendet visar ju att det ofta är i de omfattande remissrundorna som förslagen godkänns eller förkastas. I och med denna utveckling kan man tala om en avpolitisering av styrningen och ledningen av exekutionsväsendet eftersom politiker och intressegrupper inte längre är naturliga deltagare i processen.

En annan utveckling som gör att regeringens styrmöjligheter minskar är att verksamheten i allt högre grad finansieras genom avgifter. Tidigare togs t.ex. inte avgifter ut i allmänna mål eller mål som rört införsel av underhållsbidrag på grund av sin "ömmande natur" (Prop 1991/92:93). På så vis får statens traditionella styrinstrument, budgeten, mindre betydelse som förvaltnings-politiskt styrmedel.

### **5.4 Den opåverkade kärnan?**

En fråga som ställdes i inledningen var om statens kärnverksamheter är skyddade från förändring. Till statens kärnverksamheter brukar räknas de funktioner som upprätthåller

säkerhet och finansiering; militär, polis, rättsväsen och skatteförvaltning. Historiskt är det också dessa kärnverk-samheter som utgjort staten tillsammans med kungahuset. Allt eftersom samhället förändras har funktioner tillkommit som rör infrastruktur och därefter välfärd. Detta sätt att beskriva staters framväxt är allmänt vedertaget inom statsvetenskaplig forskning (se ex Rose 1976, Mann 1993). När det statliga åtagandet ifrågasätts och statens organisationer förändras är det därför naturligt att tänka i omvänd ordning; att de funktioner som rör välfärd och infra-struktur är de som berörs i första hand. En vanlig uppfattning är att kärnverksamheter är så speciella och har sin egen logik vilket gör att de inte nämvärt påverkas av omvärldsförändringar. Statens kärna är skyddad därför att verksamhetens art inte låter sig bedrivas i andra former.

I det föregående har vi sett att kronofogden inte alls är opåverkad av förändringar, tvärtom. Såväl förvaltningspolitisk utveckling och reformer som tidstypiska idéer och samhällsutveckling har haft stor betydelse för exekutionsväsendets styrning, organisering och identitet. Liksom andra organisationer inom det offentliga har kronofogden anammat ett språkbruk som är hämtat från företagsekonomi och management, man har definierat vilka kunderna är och på vilken "marknad" man agerar. Även en diskussion om privatisering av en del av verksamheten, E-målen, har funnits. En viktig del av utvecklingen i exekutionsväsendet är också utvecklingen mot en formell organisation (Brunsson & Sahlin-Andersson 1998).

Sammantaget visar detta att förändringar sker i vad som kan kallas statens kärna och att det är *möjligt* att ifrågasätta för-givet-tagna verksamheter i den offentliga sektorn.

Vad gäller omprövningen av det statliga åtagandet och frågan om vilka verksamheter som ska bedrivas i statlig regi finns det även en diskussion om kronofogden. Ofta nämns Frankrike som en förebild där motsvarigheten till kronofogden drivs i privat regi. Det finns röster som menar att de enskilda målen som utförs på uppdrag av privata sökande skulle kunna skiljas från de mål där staten står som borgenär, och drivs marknadsmässigt. Ännu har den tanken inte fått något större genomslag förutom att den tänkts och sagts, men det visar att kärnverksamheterna inte är skyddade från tidstypiska reformidéer utan liksom övriga statsförvaltningen är mottagliga för föreställningar och idéströmningar i omvärlden.

Varför privatiseras då inte kronofogden eller delar av den? Argumentet som säger att kronofogden tillhör en innersta kärna som inte kan eller bör förändras räcker inte som förklaring. Jag vill istället peka på tre faktorer som kan ha betydelse såväl för kronofogden som för andra organisationer; verksamheten är starkt lagreglerad, det finns ett långt historiskt arv och att det finns en politisk konsensus om verksamhetens plats i staten.

Vad gäller lagregleringen kanske det är föga originellt att påstå att lagar är sega strukturer. I kronofogden fall är det så att Utsökningsbalken i mångt och mycket detaljreglerar vissa delar av verksamheten, t.ex. bostadsförrättningen. Verksamheten vilar också på en juridisk grund och kronofogdarna är utbildade jurister. Detta gör tillsammans att rättssäkerheten och kontinuiteten blir viktiga förvaltningspolitiska värden i utförandet av arbetsuppgifterna. Om många offentliga verksamheter gått från regelstyrning till målstyrning är detta fortfarande en del av det offentliga där själva utförandet av arbetsuppgifterna i högsta grad är regelstyrt. Ytterst beror detta naturligtvis på att staten har våldsmonopol. Det betyder att med de omfattande befogenheter kronofogden har kan inte kronofogdens verksamhet ifrågasättas om

man inte samtidigt ifrågasätter antingen nödvändigheten av att ha befogenheterna eller själva våldsmonopolet.

Den andra förklaringen till varför kronofogden inte ifrågasätts mer grundligt är av mer subtil art. Det har att göra med den långa tradition och det starka historiska arv som finns och förknippas med fogden. Trots alla förändringar som skett i organisationen och samhället i stort finns det delar i kronofogdens arbete som är lika aktuella idag som de var för trehundra år sedan. Det är inte troligt att t.ex. bostadsförrättningen kommer att försvinna som en av grundpelarna i kronofogdens arbete. Det historiska arvet är också både ett hot och en möjlighet för kronofogdens sätt att arbeta och vilken uppfattning som finns fogden. Vid bostadsförrättningen kan det t.ex. vara en fördel att ha rykte om sig som en hårdför och auktoritär myndighetsperson samtidigt som den negativa uppfattningen är en arbetsmiljöfråga för de anställda inom organisationen.

Ett tredje skäl är att det råder en ideologisk och politisk konsensus om att staten bör finnas och garantera vissa verksamheter. Det liberala argumentet är att staten måste ha hand om säkerhet, yttre som inre, för att garantera att den individuella friheten och äganderätten tillvaratas. Det socialistiska argumentet för att bedriva verksamheter i statlig regi är att staten garanterar människors lika möjligheter. I fråga om de verksamheter som har hand om säkerhet och statens finanser finns det helt enkelt ingen debatt om huvudmannaskap eller omprövning. Det betyder inte att statens kärna inte skulle kunna drivas i någon annan form eller med annan huvudman utan att den politiska viljan för detta saknas.

Vilka frågeställningar och problem är det som anses viktiga hos kronofogden, när vi nu närmar oss milleniumskiftet? Man talar om de problem som internationalisering och teknikutveckling för med sig: "Det går ju idag att flytta pengar med en knapptryckning" och man talar om det nya kunskapssamhället där allt färre är traditionellt anställda: "Komplexiteten i målen kommer att vara högre än idag". Känns tongångarna igen om hur samhällsutvecklingen och tekniken dramatiskt kommer att förändra förutsättningarna för kronofogdens arbete? Sannolikt kommer problemen att leva vidare och sannolikt kommer nya administrativa reformer att genomföras bara det finns en politisk vilja och en tillräckligt angelägen fråga som driver reformen.

## Referenser

- Ahrne, G., 1998, Stater och andra organisationer, i Ahrne, G. (red), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Borgert, L., 1992, *Organiserandet som mode - perspektiv på hälso- och sjukvården*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Brunsson, N., 1990, Kan organisationsformer väljas?, i Brunsson, N. och Olsen, J.P. (red), *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, N., 1990, Reformers som rutin, i Brunsson, N. och Olsen, J.P. (red) *Makten att reformera..* Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, N. och Sahlin-Andersson, K., 1998, Att skapa organisationer, i Ahrne, G. (red), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Caiden, G., 1990, *Administrative Reforms Comes of Age*. Berlin: De Gruyter.
- Cohen, M.D., March, J.G. och Olsen, J.P., 1972, A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. Vol 17, s.1-25.
- Czarniawska, B., 1985, Förvaltningschefer - politiker eller ledare?, i Brunsson, N. (red), *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhälls-föreställning*. Lund: Doxa.
- Czarniawska, B., 1988, *Reformer och ideologier. Lokala nämnder på väg..* Lund: Doxa.
- Frohnert, 1993, *Bondens bröd och kronans skatter. Den lokala förvaltningen och bönderna i Sverige 1719-1775. Rättshistoriskt bibliotek XLVII*, Lund.
- Jacobsson, B., 1994, Reformers och organisatorisk identitet, i Jacobsson, B. (red), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*, Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Kingdon, J.W, 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, London: Scott, Foresman and Company.
- Mann, M., 1993, *The Sources of Social Power. Volume II: The Rise of Classes and Nation-States 1760-1914.*, Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. och Olsen, J.P, 1989, *Rediscovering Institutions*, New York: The Free Press.
- Olsen, J.P, 1990, Moderniseringsprogrammen i institutionellt perspektiv, i Brunsson, N. och Olsen, J.P. (red) *Makten att reformera..* Stockholm: Carlssons.
- Ohlsson, Bror-Erik, 1989, *Överhet och allmänhet. Kronofogden i Rekarne fögderi under tidigt 1800-tal Eskilstuna: Lokalhistoriska sällskapet i norra Södermanland*.

- Premfors, R., 1998, Den komplexa staten, i Ahrne, G. (red), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Riksrevisionsverket (1996): *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- Rose, R., 1976, On the priorities of government. A developmental analysis of public policies. *European Journal of Public Policy*, 4, 3, s. 247-289.
- Rövik, K.-A., 1996, Deinstitutionalization and the Logic of Fashion, Czarniawska, i B. och Sevón, G. (red), *Translating Organizational Change*, De Gruyter, Berlin.
- Sahlin-Andersson, K., 1998, Att hantera blandade principer, i Ahrne, G. (red) *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Sköldberg, K., 1991, *Reformer på vridscen: Organisationsförändringar i kommuner och landsting*. Lund: Studentlitteratur.
- Sörndal, O. 1937, *Den svenska länsstyrelsen - uppkomst, organisation och allmän maktställning*. Lund: Lunds universitet.
- Weber, M. 1983/1924: *Ekonomi och samhälle, Vol 1:40*. Lund: Argos.
- Westerhult, B, 1965, *Kronofogde, häradsskrivare, länsman - den svenska fögderiförvaltningen 1810-1917*, Värnamo: Gleerups.

### Offentliga utredningar

- SOU 1922:49 Utredning angående omorganisation av polisväsendet i riket.
- SOU 1925:23 förslag till lönereglering för landsfogdar och landsfiskaler m.m., landsstatslönesakkunniga.
- SOU 1926:31 Förslag till rättegångsväsendets ombildning, processkommissionen.
- SOU 1929:17 Förslag till en rationell skatteuppbörd, uppbördssakkunniga.
- SOU 1930:31 Förberedande utredning angående omorganisation av landsfiskalsbefattningarna m.m.
- SOU 1935:57 Promemoria angående omorganisation av landsfiskals- och statsfiskalsbefattningarna, distriktsåklagarutredningen.
- SOU 1938:41,46,48 Förslag till omorganisation av uppbördsväsendet och folkbokföringen m.m., uppbördskommittén.
- SOU 1939:9 Omorganisation av landsfiskals- och statsfiskalsbefattningarna m.m.
- SOU 1944:53 1939 års polisutredning
- SOU 1951:8 1948 års polisutredning
- SOU 1961:34 Huvudmannaskapet för polisväsendet m.m., polisberedningen.
- SOU 1977:42 Betänkande av Kronofogdemyndighetsutredningen
- SOU 1988:60 Betänkande av Skatteindrivningsutredningens SOU 1994:147 Former för statlig verksamhet, utredningen om verksamheter som är beroende av statligt stöd.
- SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten, Förvaltningspolitiska kommissionen.

Ds C 1971:2 Utredningen om en centralmyndighet i exekutionsväsendet (UCE).  
Ds C 1973:3 Utredningen om distriktsindelning, arbets- och personalorganisation m.m inom  
exekutionsväsendet (DAP)

### **Propositioner, skrivelser m.m.**

Prop 1917:211  
Prop 1962:148  
Prop 1964: 100  
Prop 1974:19  
Prop 1977/78:129  
Prop 1986/87:52  
Prop 1991/92:93  
Prop. 1991/92:100  
Prop 1997/98:1

CU 1972:7  
rskr 1972:70  
dir. 1994:23  
RR 1983/84:24  
SkU 1984/85:3  
RRV 1997:61  
RRV 1992

### **Lagar, förordningar**

Samling af instruktioner för landtregeringen, Stockholms stadsarkiv.  
SFS 1855 Instruktion för kronofogdar  
SFS 1979:755 Tillsynsmyndighet i konkurs  
SFS 1988:784 Instruktion för exekutionsväsendet  
SFS 1992:1094 Förordning om avgifter vid Kronofogdemyndigheterna  
SFS 1995:1322 Verksförordningen

### **Internt material**

RSV Rapportserie 1992-1997  
RSV årsredovisning och verksamhetsberättelse 1989-1997  
RSV-info 1983-1997, informationstidning för anställda inom RSV-koncernen  
Anslagsframställningar, riktlinjer, regleringsbrev och allmänt broschyrmaterial från RSV.

### **Övrigt**

Intervjuer med kronofogdar, två från den centrala myndigheten i RSV, tre från regionala myndigheter i Stockholm och Eskilstuna samt en från lokala kronokontoret Sollentuna. Intervjuerna gjordes hösten-vintern 1997-98.

