

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat sammanslagningen 1997 av Regeringskansliet till en myndighet. Målet för sammanslagningen var att skapa möjligheter för ett gemensamt agerande och för ett effektivare utnyttjande av myndighetens samlade resurser. Sedan sammanslagningen har ett förändrings- och förnyelsearbete bedrivits i Regeringskansliet under ledning av Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

I rapporten (bilaga 1 till denna skrivelse) beskrivs bakgrunden till sammanslagningen, hur man arbetar i Regeringskansliet samt hur utvecklingsarbetet bedrivits sedan 1997. Underlaget till granskningen bygger på intervjuer med företrädare för departement och enheter samt de fackliga företrädarna i Regeringskansliet. Vidare bygger underlaget på offentliga utredningar som behandlat Regeringskansliet, samt övrigt material som inhämtats från Regeringskansliet.

Stockholms centrum för studier av den offentliga sektorn (Score) har på revisorernas uppdrag genomfört en studie av hur Regeringskansliet fungerar och arbetar.

I rapporten pekar revisorerna på att Regeringskansliet står under regeringens direkta kontroll och är helt avgörande för att regeringens arbete ska kunna bedrivas på bästa sätt. Regeringskansliet är en stor myndighet med över 4 000 anställda. Regeringskansliet verkar i en komplex miljö med ett mycket stort antal sakområden. Regeringskansliet ska kunna reagera snabbt på politiska frågor som uppstått med kort förvarning eller ingen alls. Detta är dock, enligt rapporten, inget som hindrar en mer utvecklad resultatanalys och redovisning av Regeringskansliets verksamhet. Riksdagen ska kunna ställa krav på regeringens styrning av Regeringskansliet på samma sätt som man ställer krav på regeringens styrning av övriga myndigheter.

Enligt rapporten är det viktigt att kraven på Regeringskansliet att redovisa sin verksamhet fortsätter att ställas. Revisorerna menar i rapporten att den årliga redovisningsrevisionen av Regeringskansliet bör kompletteras med fortsatta insatser av förvaltningsrevisionell karaktär.

Vad gäller sammanslagningens betydelse för verksamheten i Regeringskansliet konstateras att det arbete som bedrivs av de minsta operativa enheterna i Regeringskansliet, sakenheterna, i allmänhet fungerar väl. Samtidigt konstateras att utvecklingsarbetets påverkan på verksamheten är låg. Kärnverksamheten i Regeringskansliet står opåverkad av sammanslagningen av departementen. Enligt rapporten finns det två huvudsakliga skäl till detta.

För det första har förvaltningsavdelningen satsat på att skapa departementsövergripande styrsystem, men dessa har haft en svag koppling till de behov som finns på departementens enheter. Samtidigt visar forskning att det är mycket viktigt med ett starkt engagemang från de enskilda medarbetarna för att en sammanslagning ska bli framgångsrik. Förvaltningsavdelningen har lagt stor vikt vid utvecklingsinsatser riktade mot statssekreterare och chefer. I stället, menar revisorerna i rapporten, borde man ha gett personalen på enheterna ett mycket stort utrymme för aktiviteter i syfte att uppnå en hög grad av gemensam organisationskultur.

För det andra har man i utvecklingsarbetet försökt att lösa frågan om politisk samordning med komplicerade administrativa styrsystem. Genom att formulera verksamhetsmål för departementen utifrån regeringens politiska mål skulle en högre grad av samordning mellan departementen uppnås. Detta har enligt rapporten inte fungerat.

Med utgångspunkt i kraven på ökad kontinuitet, kompetensuppbyggnad och stabilitet i Regeringskansliet lämnar revisorerna i rapporten förslag att regeringen bör överväga att

- renodla förvaltningsavdelningen till en serviceavdelning till departementen
- införa en befattning som förvaltningschef på varje departement som departementets högsta tjänsteman
- ge regelbunden information till riksdagen om hur arbetet med att utveckla de administrativa grundfunktionerna fortskrider
- se över kompetensförsörjningen med utgångspunkt i en ökad delegering av ärenden från Regeringskansliet till myndigheter.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Regeringskansliet – En myndighet, tio departement eller hundra enheter? (2001/02:4). Rapporten finns som bilaga till denna skrivelse (bilaga 1).

Rapporten har remissbehandlats. Följande nio remissinstanser har yttrat sig över rapporten: Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Arbetsmiljöinspektionen i Stockholm, SACO-S i Regeringskansliet, Statstjänstemannaförbundet i Regeringskansliet, företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen vid Lund universitet, företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet och Institut for Statskunskaab vid Aarhus universitet, Danmark.

I avsnitt 2 redovisas en sammanfattning av remissinstansernas synpunkter på revisorernas förslag och revisorernas överväganden med anledning av dessa. I kapitel 3 redovisas revisorernas förslag.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

2 Remissinstansernas synpunkter och revisorernas överväganden

I det följande återges en sammanfattning av revisorernas iakttagelser från rapporten och vad remissinstanserna anför i motsvarande delar samt revisorernas överväganden och förslag. Dessa senare grundar sig på det samlade resultatet av rapporten och remissbehandlingen. Remissinstansernas synpunkter är relativt utförligt återgivna eftersom någon särskild remissammanställning inte bifogas.

2.1 Principiella och metodologiska frågor

Rapporten

Enligt lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer har revisorerna till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten (2 §). Revisorernas granskning ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Revisorerna ska framför allt beakta frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och samhällsekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner (3 §). Revisorerna ska även påtala förhållanden som de anser otillfredsställande samt verka för att en god hushållning iakttas med statens medel och att statens tillgångar utnyttjas efter rationella grunder (4 §).

I enlighet med sin instruktion har Riksdagens revisorer bl.a. till uppgift att utföra en årlig revision av Regeringskansliet. Granskningen ska ske i enlighet med god revisionssed i syfte att bedöma om redovisningen och underlaget är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande samt om redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter. Lagen säger samtidigt att ”den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är undantagen från revisorernas granskning” (2 §). Revisorernas granskning i rapporten begränsas därför till frågor som rör hur Regeringskansliet fungerar som myndighet betraktat, inte hur regeringen valt att organisera Regeringskansliet i olika departement eller hur man valt att fördela ansvaret för sakfrågor mellan dessa.

Revisorerna tar i rapporten sin utgångspunkt i de målsättningar som regeringen ställde upp för sammanslagningen 1997 till en myndighet:

- motverka sektorisering och revirtänkande inom Regeringskansliet,
- förbättra möjligheterna för Regeringskansliets ökande internationella arbete,
- förbättra Regeringskansliets kompetensförsörjning,
- förbättra kvalitetssäkringen av Regeringskansliets verksamhet,
- bidra till att uppfylla behovet av tydliga spelregler inom Regeringskansliet,
- bidra till att den politiska ledningen ges förutsättningar att ägna större del av sin tid åt de politiska sakfrågorna,
- bidra till att etablera nya arbetsformer och arbetssätt.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Revisorernas granskning utgår i rapporten också från det mål regeringen fastslagit för myndigheten:

- Regeringskansliet ska vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik.

Vissa av de problem som beskrivs i beslutsunderlaget är enligt rapporten inte klart definierade eller kvantifierade. Det finns med andra ord begränsat med information om utgångsläget. Inom ramen för granskningen har sådan information inte heller gått att uppbringa. Till exempel finns det ingen information om vad som avsågs med att ”förbättra kvalitetssäkringen”. En annan komplikation som revisorerna anger i rapporten är att förutsättningarna för departementens arbete i stor utsträckning även påverkas av andra faktorer än det förändrings- och förnyelsearbete som bedrivits sedan år 1997. Sammantaget finns enligt revisorerna inget material framtaget av Regeringskansliet som kan ge underlag för att göra en jämförelse före–efter sammanslagningen. Det har inte heller varit möjligt för revisorerna att ”återskapa” sådana underlag. Därigenom är det svårt att i kvantitativa termer beskriva hur situationen i Regeringskansliet hade sett ut i dag om sammanslagningen inte ägt rum. I metodhandböcker brukar detta beskrivas som att det saknas ett kontrastfaktiskt referensalternativ. Slutsatsen i rapporten är att detta gör kvantifierade undersökningar av målsättningarna för sammanslagningen mindre intressanta, eftersom det inte går att säga om resultatet är bra eller dåligt.

I stället väljer revisorerna i rapporten en kvalitativ ansats för sin granskning. Genom att kartlägga verksamheter i Regeringskansliet synliggör revisorerna arbetsprocesserna i myndigheten. Genom att undersöka hur dessa arbetsprocesser utförs kan revisorerna skapa sig en uppfattning om huruvida Regeringskansliet lever upp till sitt övergripande mål att vara ett effektivt och kompetent instrument åt regeringen, t.ex. samordning inom och mellan departement. Genom att jämföra detta med innehållet i Regeringskansliets förändrings- och förnyelsearbete gör revisorerna i rapporten en bedömning av huruvida detta arbete varit framgångsrikt eller ej i relation till regeringens egna syften med sammanslagningen.

Remissinstanserna

Statstjänstemannaförbundet i Regeringskansliet anser att rapporten på ett bra sätt belyser verksamheten och lyfter fram problem och frågeställningar som man själv påtalat, bl.a. implementeringen av sammanslagningen, arbetsbelastning, ledarskap och kompetensförsörjning.

Företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet utgår från att revisorerna haft två syften med rapporten. Det ena syftet är att utröna om målen för sammanslagningen uppnåtts. Det andra syftet är att mera allmänt granska Regeringskansliets effektivitet. Enligt institutionen har rapporten en slagsida åt det första syftet medan man i sitt remissvar tar fasta på det andra syftet eftersom man anser att frågan om en organisationsförändring lyckats eller inte har ett begränsat intresse. Enligt institutionen har rapporten förenklat intrikata balanseringsproblem genom att inte skilja mellan s.k. adaptiv respektive allokativ effektivitet. Med allokativ effektivitet avses organisat-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

ionens förmåga att utföra sina givna uppgifter med en god resurshållning. Adaptiv effektivitet innebär förmåga att anpassa organisationen till nya krav, situationer och uppgifter. Konkret pekar institutionen i sitt remissvar på att frågan om en gemensam organisationskultur och integration i Regeringskansliet är en balansfråga där uppnående av en helt gemensam organisationskultur eller full integration inte har ett egenvärde. Institutionen anser vidare att frågan om sammanslagningens effekter fått en alltför snäv utvärdering i rapporten. Frågan om huruvida sammanslagningen lett till avsedda effekter får i rapporten för stor utrymme i förhållande till mera öppna utvärderingsfrågor rörande omorganisationens effekter i övrigt. Avslutningsvis anser institutionen att rapporten är välgjord och informativ och att de studier som gjorts av fristående forskare skapar perspektiv och analytisk skärpa.

Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet anser att man måste se på både demokrativärden (politisk demokrati, offentlig etik och rättssäkerhet) och ekonomivärden (rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet) när man granskar offentlig verksamhet; den privata verksamheten har inte några demokrativärden att ta hänsyn till. Enligt institutionen verkar revisorerna i rapporten inte se några problem i skillnaden mellan offentligt och privat när man analyserar Regeringskansliet med en metod som är utformad för det privata företaget. Termerna politisk demokrati och etik förekommer inte i rapporten och termen rättssäkerhet skymtar förbi. Enligt institutionen krävs en bredare inriktning av den statliga revisionen. Vad gäller metodologiska frågor anser institutionen att det är oerhört komplicerat att studera omorganisationer. Man har goda skäl att fråga om det inte finns skäl att ha en annan metod för att analysera offentlig verksamhet än den som används för att studera privat verksamhet. De fundamentala olikheter i värdeuppsättning som finns mellan de båda samhällssektorerna utgör ett huvudargument för ett alternativt tillvägagångssätt anser institutionen.

Företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet anser att det finns betydande metodmässiga problem förknippade med revisorernas granskning. Det gäller problemet med att också andra faktorer än sammanslagningen påverkat Regeringskansliet under den studerade tidsperioden. Men man pekar också på att det inte har varit möjligt för revisorerna att göra någon studie av hur väl de aktuella målsättningarna har varit uppfyllda före sammanslagningen. I rapporten anges att detta sistnämnda faktum försvårar en kvantitativ analys av sammanslagningens konsekvenser. Men enligt institutionen torde metodproblemen göra att också resultatet från en kvalitativ analys måste tolkas med viss försiktighet.

Institutionen anser vidare att det varken är möjligt eller önskvärt med en gemensam kultur för att öka Regeringskansliets effektivitet. I organisationer av Regeringskansliets omfattning finns flera olika subkulturer eller mikrokulturer. Institutionen anger att de väl fungerande sakenheterna i Regeringskansliet inte hade fungerat så pass väl som de gör om de inte hade haft en egen mikrokultur. Man måste därför enligt institutionen skilja på frågor som gäller att skapa effektiva mikrokulturer och de som avser makrokulturella frågor kring förvaltningspolitik och övergripande processer som t.ex. arbetet kring den statliga budgetprocessen. Avslutningsvis anser institutionen att revisorerna sammanställt en mycket befogad granskning och att rapporten

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

innehåller en mycket bra beskrivning av Regeringskansliets arbetssätt. Institutionen anser dock att rapporten behandlar alltför många olika styrfrågor och att dessa borde ha analyserats djupare.

Statsvetenskapliga institutionen vid Aarhus universitet anser att rapporten framstår som ett mycket intressant dokument med väldokumenterade och välavvägda analyser av det svenska regeringskansliets organisation och arbetssätt. Rapporten är enligt institutionen en kritisk analys av de svenska departementens reorganisering i slutet av 1990-talet. Analysen berör väsentliga frågeställningar vilka också har ett betydande generellt intresse i förhållande till utvecklingen av den administrativa "ministeriella apparaten" i de västerländska demokratiska systemen. Samtidigt tar rapporten enligt institutionen upp problem och frågeställningar som är typiska för hur man traditionellt tänker och arbetar i den svenska centralförvaltningen.

Revisorerna

Revisorerna anser att rapportens begränsning av inriktningen till motiven bakom sammanslagningen är välmotiverade. Samma kan sägas om rapportens val av metodik. Dessa frågor hänger samman, vilket kort utvecklas i det följande.

Granskningsobjektet är Regeringskansliet, vilket självfallet står regeringen nära. Samtliga tjänstemän och arbetsuppgifter i Regeringskansliet är i en mening "politiska". Riksdagens revisorer ska dock inte granska regeringen utan den granskningen görs av konstitutionsutskottet och riksdagen. För att minska risken för att granskningen ska beröra konstitutionsutskottets mandat valde revisorerna i rapporten att se Regeringskansliet som i princip en statlig förvaltningsmyndighet där fokus låg på de förvaltningsmässiga motiven bakom sammanslagningen. Denna utgångspunkt ter sig fortfarande som den bästa för att kunna tränga in i Regeringskansliets organisation. Detta innebär dock inte att revisorerna bortser från att Regeringskansliet verkar i en politisk miljö vilket bl.a. framgår av rapportens sex fallstudier av arbetsprocesserna i Regeringskansliet. Oaktat detta innebär, vilket lyfts fram i rapporten, frånvaron av jämförande information före och efter sammanslagningen ett metodologiskt problem. Revisorerna anser dock att den valda metoden i rapporten med tyngdpunkt i intervjuer med personer med lång tjänstgöring i Regeringskansliet och studier av interna gransknings- och konsultpromemorior fortfarande framstår som välmotiverad. Den valda metoden passar väl in i ramen för granskningen genom att utgöra den traditionella metoden för att analysera stora och komplexa organisationer.

Revisorerna instämmer med företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet att rapporten tar upp många olika styrningssystem som var för sig bör analyseras närmare. Detta kräver dock enligt revisorerna betydande insatser i form av utredningsresurser och prioriteringsdiskussioner som bör bedömas av regeringen. Nedan hänvisar revisorerna bl.a. till pågående utredningsarbete inom Regeringskansliet i denna fråga.

När det gäller betydelsen av en gemensam organisationskultur i Regeringskansliet anser revisorerna detta vara en viktig fråga. Revisorerna anser dock inte att en gemensam organisationskultur skulle lösa alla de frågor,

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

problem och avvägningar som behandlas i denna skrivelse. En rimlig grad av gemensam organisationskultur är en av flera förutsättningar för ett bra fungerande Regeringskansli.

De frågor om skillnader mellan att granska privat och offentlig verksamhet som tas upp i remissyttrandet från statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet är enligt revisorerna viktiga. Enligt revisorerna kan dock inte alla aspekter av demokrativärdena samtidigt behandlas i en enskild granskning. Revisorerna har beaktat en aspekt av skillnaderna mellan privat och offentlig verksamhet genom att lyfta fram vikten av att redovisningen till riksdagen av arbetet i Regeringskansliet förbättras (avsnitt 2.5).

2.2 Styrningen i Regeringskansliet och effekter av sammanslagningen

Rapporten

Med utgångspunkt i verksamheten på enhetsnivå anser revisorerna i rapporten att verksamheten i Regeringskansliet fungerar. Kärnverksamheten står dock opåverkad av sammanslagningen. Verksamhetsplaneringen i Regeringskansliet skapar administrativa problem, och i rapporten konstateras att politisk samordning och prioritering inte går att lösa med administrativa styrsystem. I rapporten lyfts bl.a. problemen med internrevisionen i Regeringskansliet fram i rapporten som exempel på brister i de administrativa grundfunktionerna. Dock har den gemensamma utvecklingen inom IT-området varit framgångsrik. I rapporten konstateras vidare att det, även om utvecklingsarbetet i Regeringskansliet är en pågående process som tar tid, finns tecken på att utvecklingsarbetet bedrivits alltför centraliserat och med för lite inblandning av personalen på Regeringskansliet. För att en sammanslagning ska ge upphov till synergieffekter bör man enligt rapporten bl.a. utgå från enheternas och personalens synpunkter och önskemål.

Remissinstanserna

Ekonomistyrningsverket (ESV) anser att höga krav ska ställas på en väl fungerande intern styrning av Regeringskansliets verksamhet. För att uppnå en god intern kontroll och en bra ekonomisk uppföljning av olika verksamheter behövs en kraftfull och väl integrerad gemensam organisation. Enligt ESV är en välutvecklad planeringsprocess som styrs av en engagerad ledning en nödvändig förutsättning för att uppnå målet om en mer integrerad och effektiv verksamhet i Regeringskansliet. Enligt ESV innebär konstaterandet i rapporten att Regeringskansliet är en stor och speciell myndighet som verkar i en komplex miljö inte att man kan undanta Regeringskansliet från kravet på en välfungerande intern styrning, t.ex. ekonomisk uppföljning och intern kontroll. Frågor kring administrativa processer gällande planering och styrning måste prioriteras högre av ledningen i Regeringskansliet enligt ESV. ESV konstaterar att det har gått förhållandevis kort tid sedan sammanslagningen, men detta fråntar dock inte ledningen för Regeringskansliet att ta sitt ansvar för utvecklingsarbetet och för den löpande utvärderingen av detta.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Statskontoret menar att det är en stor fördel med ett sammanhållet regeringskansli och att alla departement tillsammans utgör en myndighet, vars chef är statsministern. Statskontoret anser att det finns positiva effekter av sammanslagningen. Man pekar bl.a. på att det sammanhållna Regeringskansliet har stärkt statsministerns och Statsrådsberedningens ställning och att förvaltningsavdelningens ansvar för informationstekniken påtagligt påskyndat införandet av modern teknik i Regeringskansliet. Effekterna av sammanslagningen har uteblivit i vissa avseenden men Statskontoret påpekar att det kan ta långt tid att uppnå en integration samtidigt som det är betydligt svårare att integrera ett stort antal departement än att slå samman ett par företag. Statskontoret menar att de administrativa styrsystemens särskilt den gemensamma beredningens betydelse tappats bort i rapportens slutsatser. Det är viktigt att vidmakthålla och utveckla de traditionella samordningsmetoderna i Regeringskansliet anser Statskontoret. Enligt Statskontoret är det önskvärt att statsministern och Statsrådsberedningen ägnar ledningen av Regeringskansliet än större uppmärksamhet.

SACO-S i Regeringskansliet anser att mera departementsövergripande åtgärder borde vidtagits med tanke på den tid som förflutit sedan sammanslagningen så att t.ex. en gemensam arbetsgivarpolitik uppnåtts. SACO-S instämmer i rapportens påpekande att man, för att en sammanslagning ska ge upphov till synergieffekter, man i ökad grad bör utgå från enheternas och personalens synpunkter.

Statstjänstemannaförbundet i Regeringskansliet anser att en tydligare politisk styrning behövs. Detta är något som ofta efterfrågas på departementen eftersom tjänstemännen enligt Statstjänstemannaförbundet många gånger anser det vara långt till politikerna. Statstjänstemannaförbundet anser vidare att förändringsarbetet har varit dåligt förankrat bland personalen, vilket gör det svårt för personalen att ta till sig förändringarna. Sammanslagningen har inte inneburit någon större förändring enligt Statstjänstemannaförbundet. Enligt Statstjänstemannaförbundet har det mest påtagliga som hänt efter sammanslagningen skett inom IT-området och i form av centraliseringen av biblioteken, expeditiöns verksamheten och lönehanteringen samt outsourcingen av tryckeriverksamheten.

Företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet menar att utgångspunkten i rapporten att en gemensam organisationskultur är eftersträfvansvärd är en förenklad analys. Man menar att all organisering snarare innebär en balansering mellan differentiering och integration. Enligt institutionen bör man ställa frågan om vilken grad av integration som är lämplig i Regeringskansliet.

Företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet anser vad gäller verksamhetsplaneringen i Regeringskansliet att den trots sin bristande funktion kan utgöra ett redskap för att fundera igenom vad man gör och varför. Institutionen menar att arbetet med att ta fram verksamhetsbeskrivningar, mål-, aktivitets- och prestationsbeskrivningar är ett mödosamt men nödvändigt arbete för att senare kunna arbeta med aktiv styrning. Institutionen menar vidare att man måste skilja mellan å ena sidan rent administrativa funktioner, t.ex. ekonomiadministrativa regler och rutiner, och å den andra sidan den interna styrningen i vid mening, t.ex. verksamhetsplanering och

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

kvalitetssäkring. När det gäller det förstnämnda kan det enligt institutionen krävas en viss form av central styrning. För den andra frågan om verksamhetsplanering m.m. som ofta berör departementens interna styrning är det däremot enligt institutionen angeläget att de olika specifika styrförutsättningar tillåts påverka utformning och tillämpning av styrformer. En sådan situations- och verksamhetsanpassning har ett mycket starkt stöd i modern forskning om organisation och styrning menar institutionen.

Statsvetenskapliga institutionen vid Aarhus universitet menar att sammanslagningen av Regeringskansliet till en myndighet hade en förhållandevis stark teknokratisk prägel. Detta kommer enligt institutionen till uttryck på flera områden: den stora vikt som läggs på planläggning och styrning av verksamheten och på behovet av tvärgående samordning mellan departementen; den stora vikt som läggs på intern samordning, planläggning och styrning på den departementala nivån samtidigt som kopplingen till myndighetsnivån och till omvärlden verkar förhållandevis svag. Utgångspunkten för detta är en önskan att stärka den politiska ledningen men sammanslagningen är inte i takt med de politisk-organisatoriska realiteterna i det system man önskar reformera menar institutionen.

Detta visar sig enligt institutionen på flera områden. Man definierar problem och lösningar enligt kriterier som är relevanta på en låg organisatorisk nivå, dvs. på enhetsnivå, men förändringsförslagen rör departementsnivån. Eftersom Regeringskansliet styrs av den "politiska rytmen" är det svårt att planera och reglera arbetsbelastning, sakhantering och samordning men sammanslagningen utgår från att detta är möjligt. Slutligen pekar institutionen på det faktum att flertalet ministrar i den svenska regeringen inte enbart fungerar som regeringsmedlemmar utan också som departementschefer, vilket sätter naturliga gränser för integrationen i Regeringskansliet.

Revisorerna

Revisorerna vill i linje med yttrandet från de båda företagsekonomiska institutionerna understryka vikten av en situations- och verksamhetsanpassning av styrformer, verksamhetsplanering och utvecklingsarbete i Regeringskansliet. Vissa funktioner, t.ex. arbetsgivarrollen, ekonomisk redovisning och kunskap och samordning i samband med upphandling av konsulter¹, kan behöva stärkas vilket dock inte nödvändigtvis innebär en centralisering i alla delar. Här finns enligt revisorerna många avvägningsfrågor av stor betydelse för Regeringskansliets framtida funktion som ett effektivt instrument för regeringen.

Tillräcklig tid har enligt revisorerna förflutit sedan sammanslagningen 1997 för att man nu kan göra en ordentlig utvärdering av resultatet och styrsystemen. Regeringen har (2001-09-21, SB2001/8259) tillsatt en utredning om effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet. Revisorerna anser att en utvärdering av resultaten av sammanslagningen dessutom behövs och att en sådan bör påbörjas snarast möjligt.

¹ Frågan om konsultupphandlingen i Regeringskansliet har revisorerna uppmärksammat i ett tidigare förslag till riksdagen (skr. 2000/01:RR13).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

2.3 Förvaltningsavdelningens roll och förslaget om en opolitisk förvaltningschef i departementen

Rapporten

Enligt rapporten bör regeringen överväga om förvaltningsavdelningen även fortsättningsvis ska ha en styrande uppgift i Regeringskansliet. Revisorerna menar i rapporten att förvaltningsavdelningen i stället bör fortsätta utvecklas mot en renodlad serviceorganisation till departementen i fråga om ekonomi- och personaladministration, ekonomisk statistik, stöd vid upphandling, IT- och telefrågor, kontorsservice etc. För att ge politikerna mera tid menar revisorerna i rapporten att ett system med opolitiska förvaltningschefer på varje departement bör analyseras närmare eftersom detta kan ge större möjlighet till kontinuitet och stabilitet i departementens inre utveckling.

Remissinstanserna

Ekonomistyrningsverket (ESV) anser, med anledning av förslaget i rapporten om en administrativ chefsfunktion på departementen, att man i första hand behöver tydliggöra statssekreterarrollen som en strategisk ledningsfunktion. Om det visar sig att statssekreterarfunktionen inte kan vara ett möjligt alternativ anser ESV att man bör gå vidare och utreda rollen för en administrativ chef. ESV anser i likhet med rapporten att förvaltningsavdelningen bör fungera som en central serviceorganisation till departementen vad gäller ekonomiredovisning, IT, upphandlingsfrågor m.m. ESV anser också att förvaltningsavdelningen bör ansvara för det interna styrsystemet så att ekonomistyrningen sker på ett enhetligt sätt. ESV anser att idén om att en central, serviceinriktad förvaltningsavdelning tillsammans med chefer som ansvarar för utvecklingen av verksamheten inom varje departement på sikt kan leda till en mer integrerad myndighet.

Enligt *Statskontoret* är planering både möjlig och meningsfull i den turbulenta miljö som Regeringskansliet verkar i, och Statskontoret anser därför att regeringens gemensamma verksamhetsplanering bör vidareutvecklas av förvaltningsavdelningen under statsministerns och Statsrådsberedningens ledning. Statskontoret anser att förvaltningsavdelningen bör bibehållas med de funktioner som den har i dag och att avdelningen fortsatt ska vara underställd Statsrådsberedningen. Man ser vidare ingen motsättning mellan politisk samordning och administrativa styrsystem. Särskilt viktigt är i detta sammanhang, enligt Statskontoret, att vidmakthålla och utveckla de traditionella samordningsmetoderna i Regeringskansliet – den frivilliga och den standardiserade samordningen. Statskontoret har stött tanken på en hög tjänsteman med ansvar för departementets styrning, men ej i den skepnad som ges i rapporten. Administrationen bör ej fragmenteras utan hållas samman i hela Regeringskansliet med gemensamma system och principer. Det är dock enligt Statskontoret viktigt att utveckla departementens organisation och ledning och där kan man tänka sig skilda lösningar för olika departement.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Arbetsmiljöinspektionen i Stockholm tillstyrker mot bakgrund av de inspektioner man genomfört i Regeringskansliet förslaget att stärka departementens egna förvaltningsfunktioner.

SACO-S i Regeringskansliet anser inte att Regeringskansliets arbetsgivarfunktion stärks genom en förstärkning av departementens egna arbetsgivarfunktioner. Man anser att tanken på opolitiska förvaltningschefer i departementen är mycket intressant, men detta får dock inte ske på bekostnad av myndigheten Regeringskansliet.

Statstjänstemannaförbundet i Regeringskansliet stöder förslaget om att inrätta opolitiska förvaltningschefer på departementen med hänvisning till behovet av kontinuitet i organisationen och för att minimera verkningarna av de omorganisationer som ofta blir följden av en ny politisk ledning. Man hänvisar till att inrättandet av sådana tjänster skulle vara mycket värdefullt för att få genomslag för de gemensamma administrativa rutinerna och för att den politiska ledningen får en likvärdig samtalspartner på varje departement bl.a. kring de viktiga personalfrågorna. Statstjänstemannaförbundet anser att det är viktigt att se över förvaltningsavdelningens roll med hänvisning till att avdelningen har svårt att få igenom gemensamma rutiner och tillämpning av ingångna kollektivavtal.

Företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet anser att förslaget i rapporten om en ny administrativ och opolitisk chefsbefattning i departementen antagligen skulle leda till en högre grad av stabilitet och kontinuitet i departementens utveckling. Man är dock negativ till förslaget med hänvisning till att de nämnda positiva effekterna förmodligen skulle uppnås till priset av mindre politik. Institutionen menar t.ex. att när den nya ministern i en nyvald regering ska genomföra sin politiska agenda så är stabilitet på departementsnivå en tveksam tillgång.

Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet anser att förslaget om en professionell förvaltningschef på departementen är utmärkt. Detta reser dock enligt institutionen frågan om man i så fall också bör behålla statssekreterarfunktionen. Enligt institutionen är ett alternativ till rapportens förslag att avpolitisera statssekreterarämbetet.

Vad gäller rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän anser *företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet*, mot bakgrund av att regeringens ledamöter inte får tillräcklig tid för att leda departementen, att förslaget i rapporten om opolitiska departementschefer förefaller vara en lämplig åtgärd. Likaså instämmer institutionen i förslaget i rapporten om att överväga förvaltningsavdelningens styrande roll i Regeringskansliet.

Statsvetenskapliga institutionen vid Aarhus universitet tar, med utgångspunkt i rapportens redovisning av tjänstemännens efterfrågan på mer politiska riktlinjer, upp frågan om det svenska systemet med statssekreterare som politisk ledarkapacitet. Enligt institutionen reser detta frågan om man inte genom statssekreteraren skapat en funktion som är varken - eller: varken tillräcklig politisk styrning och ledning eller den kontinuitet som ligger i det klassiska meritsystemet som finns i regeringskanslierna i t.ex. Danmark, Frankrike, Holland och Storbritannien.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Revisorerna

Regeringen bestämmer själv inom vida ramar formerna för sitt arbete vilket även omfattar Regeringskansliets organisation och uppgifter. Enligt revisorernas mening aktualiserar denna granskning dock frågeställningar som är av stor betydelse för Regeringskansliets effektivitet. Frågor om förvaltningsavdelningens roll, statssekreterarens funktion och eventuella behov av opolitiska chefstjänstemän på departementen är enligt revisorerna sådana frågeställningar. Enligt revisorernas mening bör dessa frågor behandlas av regeringen i samband med behandlingen av regeringens egen utredning om effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet och i samband med den av revisorerna föreslagna utvärderingen av sammanslagningen till en myndighet.

2.4 Kompetensförsörjningen

Rapporten

Trots problem med kompetensförsörjningen anges i rapporten att det saknas en heltäckande analys av kompetensförsörjningssituationen i Regeringskansliet. En strukturerad redovisning till riksdagen om kompetensen i Regeringskansliet skulle enligt rapporten kunna vara en ytterligare form för resultatredovisning.

Revisorerna menar i rapporten att en del av förklaringen till problemen med kompetensförsörjningen ligger i Regeringskansliets oförmåga till planering och prioritering, vilket i sin tur är en följd av myndighetens speciella ställning och uppdrag. Revisorerna anser därför att frågan om Regeringskansliets problem med kompetensförsörjningen inte kommer att få sin lösning innan frågan om Regeringskansliets uppgift och dimensionering har klarats av. Detta kan enligt rapporten tala för en ökad delegering av t.ex. förvaltningsärenden från Regeringskansliet till myndigheterna. Att enbart skjuta till större resurser är ingen lösning på kompetensförsörjningsproblemet enligt rapporten.

Remissinstanserna

Ekonomistyrningsverket (ESV) anser i likhet med rapporten att frågan om Regeringskansliets storlek närmare bör utredas innan definitiva slutsatser kan dras om problem med kompetensförsörjningen. ESV anser vidare att frågan om en ökad delegering av vissa förvaltningsärenden till myndigheter bör utredas närmare.

Statskontoret har tidigare i andra sammanhang pekat på fördelarna av ett mindre regeringskansli och instämmer i rapportens förord för en ökad delegering av förvaltningsärenden till myndigheterna. Det finns enligt Statskontoret ett klart behov av en gemensam policy för kompetensförsörjning och en starkare central arbetsgivarfunktion, knuten till förvaltningsavdelningen.

SACO-S i Regeringskansliet instämmer i rapportens konstaterande att kompetensförsörjningen är en indikator på effektiviteten i verksamheten.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

•

Enligt SACO-S i Regeringskansliet är orsakerna till försämrad kompetensförsörjning och hög personalomsättning arbetsbelastningen och lönestrukturen.

Statstjänstemannaförbundet i Regeringskansliet anser det viktigt att man gör en ordentlig analys av kompetensförsörjningen och arbetsuppgifterna i Regeringskansliet. Man instämmer i förslaget i rapporten att se över uppgifter som kan föras över till myndigheter.

Statsvetenskapliga institutionen vid Aarhus universitet menar att frågan om knappa resurser, hög arbetsbelastning, stress m.m. i Regeringskansliet snarare kan spegla en psykologisk eller en strategisk realitet än en objektiv sådan. Orsaken till detta verkar enligt institutionen finnas i det, i internationell jämförelse, unika svenska systemet med en mycket skarp gräns mellan departements- och myndighetsnivån. De svenska departementen är inte som i andra länder hybrider. Detta talar enligt institutionen för att de svenska departementen skulle kunna vara ganska små enheter som först och främst fungerar som sekretariat till ministrarna, vilket de också verkar vara i praktiken. Mot denna bakgrund anser institutionen att Regeringskansliets bemanning med 4 000 personer verkar vara mycket.

Revisorerna

I rapporten betonas kompetensfrågornas vikt och deras samband med dimensioneringen av Regeringskansliet. Remissinstanserna instämmer i detta. Regeringen har också berört denna problemställning i uppdragsbeskrivningen för den i avsnitt 2.2 ovan nämnda utredningen. Där anges bl.a. att ett effektivare utnyttjande av Regeringskansliets resurser bör ske utan att Regeringskansliets samlade resurser behöver öka i den takt som skett under 1990-talet.

Enligt revisorerna är kompetensfrågorna av avgörande betydelse för att Regeringskansliet ska kunna möta de ökande kraven på flexibilitet och effektivitet. Det är därför enligt revisorerna motiverat att dessa frågor får särskild uppmärksamhet i regeringens redovisning av Regeringskansliets verksamhet och utveckling. Frågan om redovisningen till riksdagen av kompetensfrågorna i Regeringskansliet behandlas av revisorerna under avsnitt 2.5 nedan under redovisningen till riksdagen.

2.5 Redovisningen till riksdagen

Rapporten

I rapporten påpekas att konstitutionsutskottet flera gånger sedan 1997 uppmärksammat bristen på information om resultatet av sammanslagningen. Utskottet har också efterlyst en mer sofistikerad diskussion om hur Regeringskansliets verksamhet skulle kunna mätas och analyseras. Så saknas t.ex. verktyg för löpande analys av framför allt de mera standardiserade verksamheterna i Regeringskansliet. Enligt rapporten bör Regeringskansliet lämna

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

resultatredovisning som i princip andra myndigheter. I rapporten anges att Regeringskansliets årsbok inte fyller kraven på en sådan resultatredovisning.

Det är vidare enligt rapporten viktigt att kraven på Regeringskansliet att redovisa sin verksamhet fortsätter att ställas. Den årliga redovisningsrevisionen av Regeringskansliet bör därför fortsatt kompletteras med återkommande insatser av förvaltningsrevisionell karaktär av den typ Riksdagens revisorer gjort och gör av Regeringskansliet och regeringen.

Remissinstanserna

Ekonomistyrningsverket (ESV) anser det viktigt att regeringen regelbundet rapporterar till riksdagen om sitt arbete med att utveckla den interna styrningen och kontrollen inom Regeringskansliet. ESV lyfter fram att även om Regeringskansliet inte omfattas av förordningen om årsredovisning och budgetunderlag på resultatredovisning, så bör regeringen ha interna riktlinjer som säkerställer god rapportering till riksdagen avseende både finansiell information och resultatinformation.

Statskontoret anser att Regeringskansliet som alla andra myndigheter bör göra en fullständig årsredovisning med bokslut, resultaträkning m.m. I likhet med rapporten efterlyser Statskontoret en resultatredovisning. Man anger att det är viktigt att informera riksdagen men framhåller också att det är viktigt att Regeringskansliet utgör ett föredöme för alla myndigheter.

Statstjänstemannaförbundet i Regeringskansliet instämmer med rapporten att det borde vara möjligt att lämna en resultatanalys och en redovisning av verksamheten. Man anger också att det skulle underlätta det fortsatta arbetet inom Regeringskansliet om man har tillgång till en kartläggning och analys av de s.k. förvaltningsliknande uppgifterna.

Företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet instämmer i rapportens krav på resultatredovisning och ställer sig frågan om det är rimligt ur ett trovärdighetsperspektiv att inte ställa samma krav på Regeringskansliet som regeringen ställer på myndigheterna. Institutionen anger att Regeringskansliet inte kan hänvisa till verksamhetens speciella karaktär som ett motiv för att inte lämna resultatredovisning. I likhet med de andra remissinstanserna pekar man på vikten av att Regeringskansliet i detta avseende föregår med ett gott exempel för andra myndigheter.

Revisorerna

I likhet med remissinstanserna, och med betoning på vikten av att Regeringskansliet är ett föredöme för andra myndigheter, anser revisorerna att Regeringskansliet ska lämna resultatredovisning som i princip andra myndigheter. Riksdagen har i samband med behandlingen av revisorernas skrivelse om anslag som regeringen disponerar och fördelar (2001/02:KU5) uttalat att samma krav bör ställas på regeringen när den hanterar bidragsmedel som på varje annan statlig myndighet. I denna skrivelse föreslår Riksdagens revisorer att kraven på resultatredovisning m.m. utvidgas till att även omfatta kärnverksamheten i Regeringskansliet. Redovisningen till riksdagen bör också innehålla rapportering av utvecklingsarbetet i Regeringskansliet,

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

liksom, i enlighet med vad som sagts under avsnitt 2.4, en redovisning av kompetensförsörjningen i Regeringskansliet.

Inför bildandet av den nya Riksrevisionen vill revisorerna understryka konstaterandet i rapporten om vikten av fortsatta granskningar av förvaltningsrevisionell karaktär av Regeringskansliet av den typ Riksdagens revisorer bedriver.

3 Revisorernas förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförts under revisorernas överväganden föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut.

1. Styrningen i Regeringskansliet och effekter av sammanslagningen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen snarast möjligt påbörjar en utvärdering av resultaten av sammanslagningen till en myndighet (2.2).

2. Förvaltningsavdelningens roll och förslaget om en opolitisk förvaltningschef i departementen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen ser över frågor kring förvaltningsavdelningens roll och ledningsfunktionerna i departementen (2.3).

3. Redovisningen till riksdagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen ska lämna resultatredovisning för Regeringskansliet inklusive en redovisning av utvecklingsarbetet och kompetensförsörjningen i Regeringskansliet (2.5).

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s) och Marie Engström (v).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg och utredningschefen Stig Tegle (föredragande).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Stockholm den 21 februari 2002

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Stig Tegle

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**



Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

Rapport 2001/02: 4

Regeringskansliet

En myndighet, tio departement eller
hundra enheter?

RIKSDAGENS REVISORER
100 12 STOCKHOLM

TEL 08-786 40 00
FAX 08-786 61 88

WWW.RIKSDAGEN.SE/RR

Förord

Riksdagens revisorers granskning av myndigheten Regeringskansliet har initierats av revisorerna själva.

Underlaget till granskningen bygger på intervjuer med företrädare för departement och enheter samt med de fackliga företrädarna i Regeringskansliet. Vidare bygger underlaget på offentliga utredningar som behandlat Regeringskansliet samt dokumentation av Regeringskansliets egna översyner och utredningar, t.ex. rapporten "Vad kostar det att regera?" (Ds 2000:27).

Vidare har Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score) på revisorernas uppdrag genomfört en studie av hur Regeringskansliet fungerar och arbetar. Studien utfördes under ledning av professor Bengt Jacobsson. Studien ingår som bilaga till denna rapport.

Ytterligare underlag för kartläggningen av Regeringskansliets organisation och personal har inhämtats från Regeringskansliets förvaltningsavdelning samt Information Rosenbad i Regeringskansliet. Interna riktlinjer för olika arbetsprocesser har också hämtats in från Regeringskansliet.

Granskningen har beretts inom revisorernas första avdelning. I avdelningen ingår Ingemar Josefsson (s), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Björn Kaaling (s), Sten Lundström (v), Gunilla Tjernberg (kd), Patrik Norinder (m) och Ronny Korsberg (mp).

Ansvarig för granskningen vid revisorernas kansli har varit avdelningsdirektör Mårten Levin och utredningschef Stig Tegle. Även kanslichefen Åke Dahlberg har deltagit i arbetet. Pol.stud. Bo Henriksson har sammanställt uppgifter om antalet sakenheter och deras bemanning. Till granskningen knöts en intern referensgrupp som har bistått med synpunkter på granskningens inriktning och utformning. Referensgruppen bestod av revisionsdirektörerna Anna Aspegren, Michael Kramers och Jörgen Nilsson.

Rapporten är beslutad av revisorerna i plenum den 4 oktober 2001. Rapporten sänds nu på remiss. Revisorernas slutliga ställningstaganden och förslag kommer därefter att utformas genom en skrivelse till riksdagen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

Sammanfattning

Sammanläggningen av departementen till en myndighet genomfördes från år 1997. Målet var att skapa möjligheter för ett gemensamt agerande och för ett effektivare utnyttjande av myndighetens samlade resurser. Sedan sammanläggningen har ett förändrings- och förnyelsearbete bedrivits i Regeringskansliet under ledning av Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning. Trots återkommande krav på information har regeringen inte lämnat någon tillfredsställande redovisning av utvecklingsarbetets resultat. Syftet med denna rapport är att granska Regeringskansliets organisation med utgångspunkt i sammanläggningen 1997 till en myndighet.

Regeringskansliet står under regeringens direkta kontroll och är helt avgörande för att regeringens arbete ska kunna bedrivas på bästa sätt. Regeringskansliet är en stor myndighet med över 4 000 anställda. Regeringskansliet verkar i en komplex miljö med ett mycket stort antal sakområden. Regeringskansliet ska kunna reagera snabbt på politiska frågor som uppstått med kort förvarning. Detta är dock, enligt revisorernas mening, inget som hindrar en mer utvecklad resultatanalys och redovisning av Regeringskansliets verksamhet. Utgångspunkten för en sådan redovisning bör vara procedurer och processer på och mellan Regeringskansliets nästan 200 enheter.

Revisorerna anser, mot bakgrund av den kartläggning av Regeringskansliets organisation och verksamhet som görs i denna rapport, att informationen som lämnats till riksdagen hittills varit knapphändig. Det borde varit möjligt för Regeringskansliet att lämna mer uttömmande svar på riksdagens frågor om utvecklingsarbetets resultat och principer för resultatanalys av Regeringskansliets verksamhet.

Regeringskansliet har ingen lång tradition av att mäta, analysera och redovisa den egna verksamheten på motsvarande sätt som i andra myndigheter. Ett första steg för att utveckla en redovisningsstruktur för Regeringskansliet är att spjälka upp myndighetens olika arbetsuppgifter utifrån möjligheterna att mäta dem. Bland annat bör man kunna kartlägga, mäta och analysera s.k. förvaltningsliknande uppgifter. Med detta avses årligen återkommande och i hög utsträckning standardiserade arbetsuppgifter, t.ex. arbetet med budgetpropositionen, den ekonomiska vårpropositionen och myndigheternas regleringsbrev.

Det är viktigt att riksdagens krav på Regeringskansliet att redovisa sin verksamhet fortsätter att ställas. Revisorerna menar att det är av stort värde att den årliga redovisningsrevisionen av Regeringskansliet även fortsättningsvis kompletteras med återkommande insatser av förvaltningsrevisionell karaktär som hittills skett inom ramen för Riksdagens revisorers olika granskningar.

Vad gäller sammanläggningens betydelse för verksamheten i Regeringskansliet konstaterar revisorerna att det arbete som bedrivs av de minsta operativa enheterna i Regeringskansliet, sakenheterna, i allmänhet fungerar väl. Samtidigt kan revisorerna konstatera att utvecklingsarbetets påverkan på verksamheten är låg. Kärnverksamheten i Regeringskansliet står opåverkad

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

av sammanslagningen av departementen. Det finns två huvudsakliga skäl till detta.

Det första skälet bygger på konstaterandet att departementsövergripande styrsystem har haft en svag koppling till de behov som finns på departementens enheter. Samtidigt visar forskning att det är mycket viktigt med ett starkt engagemang från de enskilda medarbetarna för att en sammanslagning ska bli framgångsrik. Förvaltningsavdelningen har lagt stor vikt vid utvecklingsinsatser riktade mot statssekreterare och chefer. I stället, menar revisorerna, borde man gett personalen på enheterna ett större utrymme för aktiviteter i syfte att uppnå en hög grad av gemensam organisationskultur.

För det andra har man i utvecklingsarbetet försökt att lösa frågan om politisk samordning med komplicerade administrativa styrsystem. Genom att formulera verksamhetsmål för departementen utifrån regeringens politiska mål skulle en högre grad av samordning mellan departementen uppnås. Detta har inte fungerat.

Enligt revisorernas mening bör regeringen överväga om förvaltningsavdelningen även fortsättningsvis ska ha en styrande uppgift i Regeringskansliet rörande kärnverksamheterna. I stället bör förvaltningsavdelningen fortsätta utvecklas mot en i huvudsak renodlad serviceorganisation till departementen. Regeringskansliet kan bli bättre genom större administrativ stabilitet och professionalitet.

Revisorerna menar att regeringen bör överväga att införa en befattning som förvaltningschef på varje departement som departementets högsta tjänsteman. Den nuvarande konstruktionen av förvaltningschefstjänsten innebär att förvaltningschefen måste söka stöd från den politiska ledningen i Statsrådsberedningen och på departementen, vilket går stick i stäv med intentionerna att ge politikerna mer tid åt politiken. Revisorerna menar vidare att fokuseringen på statssekreterarnas chefsroll i departementen inte är tillfredsställande. Ett system med opolitiska förvaltningschefer på varje departement ger större möjlighet till kontinuitet och stabilitet i departementens inre utveckling. Vidare skulle en förstärkning av departementens egna förvaltningsfunktioner bidra till en förstärkning av arbetsgivarfunktionen i myndigheten. I den rådande organisationen agerar departementen självständigt i arbetsgivarfrågor, och förvaltningsavdelningen har svårt att driva igenom gemensamma administrativa rutiner för t.ex. resor och övertid.

Vad gäller administrationen i Regeringskansliet har förbättringar skett inom ekonomi- och personaladministrationen. Dock har utvecklingen av det som revisorerna definierat som administrativa grundfunktioner inte varit utan problem. Dessa administrativa grundfunktioner kan ses som starka indikatorer på huruvida myndigheten fungerar på ett effektivt sätt. För det första har satsningarna på interna styrnings- och kontrollsystem inte givit något resultat. För det andra fungerar inte myndighetens internrevision på ett tillfredsställande sätt. För det tredje dras Regeringskansliets ekonomi- och personaladministration med vissa brister. Revisorerna konstaterar att Regeringskansliet har påbörjat åtgärder för att komma till rätta med de dessa problem. Revisorerna efterlyser därför en regelbunden information till riksdagen om hur arbetet med de administrativa grundfunktionerna fortskrider.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

Slutligen kan revisorerna konstatera att personalen i Regeringskansliet ofta arbetar under stort tryck. Sedan sammanslagningen har åtgärder vidtagits för att söka komma till rätta med problemen. Samtidigt saknas en heltäckande analys av kompetensförsörjningssituationen i Regeringskansliet. Eftersom hög kompetens är en nödvändig förutsättning för effektivitet bör Regeringskansliets resultatredovisning även omfatta en strukturerad redovisning av kompetensförsörjningen i myndigheten.

Revisorerna menar att frågan om Regeringskansliets problem med kompetensförsörjningen inte kan analyseras innan frågan om Regeringskansliets uppgift och dimensionering har utretts. I en sådan utredning måste bl.a. ingå överväganden om en ökad delegering av t.ex. förvaltningsärenden från Regeringskansliet till myndigheterna. Att enbart skjuta till större resurser är ingen lösning på kompetensförsörjningsproblemet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

1 Inledning

Sedan mitten på 1990-talet har två större organisatoriska förändringar genomförts som påverkat förhållandet mellan riksdag, regering och Regeringskansliet. Den första är att riksdagen fr.o.m. budgetåret 1994/95 anvisar medel för hela Regeringskansliet utom Utrikesförvaltningen i form av ett sammanhållet anslag. Den andra är den sammanhållna myndigheten Regeringskansliet, som i formell mening bildades den 1 januari 1997.

Planerna att slå samman departementen till en myndighet redovisades för första gången till riksdagen i budgetpropositionen för år 1997 (prop. 1996/97:1). Målet var, enligt Regeringskansliets årsbok för år 1998, att skapa möjligheter för ett gemensamt agerande och för ett effektivare utnyttjande av myndighetens samlade resurser.

Konstitutionsutskottet har vid återkommande tillfällen de senaste åren be-
gärt att regeringen ska redovisa huruvida utvecklingsarbetet har uppnått sina
mål. Trots detta har informationen till riksdagen inte varit tillfredsställande.

1.1 Riksdagens revisorers mandat att granska Regeringskansliet

Enligt lag (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer har reviso-
rena till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten
(2 §). Revisorerens granskning ska främst ta sikte på förhållanden med an-
knytning till statens budget men får också avse en bedömning av de statliga
insatserna i allmänhet. Revisorererna ska framför allt beakta frågor som är av
mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och samhällsekonomiska
utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets orga-
nisation och funktioner (3 §). Revisorererna ska även påtala förhållanden som
de anser otillfredsställande samt verka för att en god hushållning iakttas med
statens medel och att statens tillgångar utnyttjas efter rationella grunder (4 §).

I enlighet med sin instruktion har Riksdagens revisorer bl.a. till uppgift att
utföra en årlig revision av Regeringskansliet. Granskningen ska ske i enlighet
med god revisionssed i syfte att bedöma om redovisningen och underlaget är
tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande samt om redovisningen och led-
ningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter. Lagen säger samtidigt att
”den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är undantagen
från revisorerens granskning” (2 §). Revisorerens granskning begränsas
därför till frågor som rör hur Regeringskansliet fungerar som myndighet
betraktat, inte hur regeringen valt att organisera Regeringskansliet i olika
departement eller hur man valt att fördela ansvaret för sakfrågor mellan
dessa.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

1.2 Syfte, metod och avgränsningar

Denna granskning ska söka svar på frågan om regeringen hittills lyckats att uppnå de målsättningar som angavs som motiv för beslutet att slå samman departementen till en myndighet. I sin förstudie 2000/01:3 till denna rapport pekar revisorerna ut vissa av dessa. Sammanslagningen skulle:¹

- motverka sektorisering och revirtänkande inom Regeringskansliet,
- förbättra möjligheterna för Regeringskansliets ökande internationella arbete,
- förbättra Regeringskansliets kompetensförsörjning,
- förbättra kvalitetssäkringen av Regeringskansliets verksamhet,
- bidra till att uppfylla behovet av tydliga spelregler inom Regeringskansliet,
- bidra till att den politiska ledningen ges förutsättningar att ägna större del av sin tid åt de politiska sakfrågorna,
- bidra till att etablera nya arbetsformer och arbetssätt.

Revisorernas granskning utgår också från det mål regeringen fastslagit för myndigheten:

- Regeringskansliet ska vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik.

Vissa av de problem som beskrivs i beslutsunderlaget är inte klart definierade eller kvantifierade. Det finns med andra ord begränsat med information om utgångsläget. Inom ramen för granskningen har sådan information inte heller gått att uppbringa. Till exempel finns det ingen information om vad som avsågs med att ”förbättra kvalitetssäkringen”. En annan komplikation är att förutsättningarna för departementens arbete i stor utsträckning även påverkas av andra faktorer än det förändrings- och förnyelsearbete som bedrivits sedan år 1997. Sammantaget finns enligt revisorerna inget material framtaget av Regeringskansliet som kan ge underlag för att göra en jämförelse före–efter sammanslagningen. Inom ramen för denna granskning har det inte heller varit möjligt för revisorerna att ”återskapa” sådana underlag. Därigenom är det svårt att i kvantitativa termer beskriva hur situationen i Regeringskansliet hade sett ut i dag om sammanslagningen inte ägt rum. I metodhandböcker brukar detta beskrivas som att det saknas ett kontrafaktiskt referensalternativ. Detta gör kvantifierade undersökningar av målsättningarna för sammanslagningen mindre intressanta, eftersom det inte går att säga om resultatet är bra eller dåligt.

I stället väljer revisorerna en kvalitativ ansats för sin granskning. Genom att kartlägga verksamheter i Regeringskansliet synliggör revisorerna arbetsprocesserna i myndigheten. Genom att undersöka hur dessa arbetsprocesser utförs kan revisorerna skapa sig en uppfattning om huruvida Regeringskansliet lever upp till sitt övergripande mål att vara ett effektivt och kompetent instrument åt regeringen, t.ex. samordning inom och mellan departement. Genom att jämföra detta med innehållet i Regeringskansliets föränd-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

¹ För mer detaljerad redogörelse av regeringens beslutsunderlag, se bilaga 2 till denna rapport.

rings- och förnyelsearbete gör revisorerna en bedömning av huruvida detta arbete varit framgångsrikt eller ej i relation till regeringens egna syften med sammanslagningen.

Från den uppsjö av arbetsuppgifter som i dag handläggs inom Regeringskansliet väljer revisorerna att särskilt titta på arbetet med att bereda EU-relaterade ärenden, bereda statsbudgeten samt styra myndigheterna. Därutöver kartläggs även myndighetens administrativa arbetsprocesser.²

Revisorerna har bedömt det som angeläget att utomstående expertis står för en del av underlaget för bedömningarna av sammanslagningens betydelse. Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score) under Stockholms universitet och Handelshögskolan har därför på revisorernas uppdrag utfört sex stycken fallstudier av arbetsprocesser i Regeringskansliet. Ansvarig för studien har varit professor Bengt Jacobsson. Jacobssons analys av fallstudierna återfinns som bilaga till denna rapport (se bilaga 1).

Eftersom Regeringskansliets verksamhet i stor utsträckning bygger på att en hög kunskapsnivå kan upprätthållas i myndigheten uppmärksammar revisorerna även frågor kring myndighetens personalpolitik.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**
Bilaga

² I detta har rapporten om Regeringskansliets dimensionering (Ds 2000:27, Vad kostar det att regera?) tjänat som en utgångspunkt. I det följande benämns denna studie "dimensioneringsrapporten".

2 Skälen bakom sammanslagningen av departementen

Beslutet att slå samman departementen till en myndighet har flera olika grunder. Beslutsunderlagen till de olika besluten i ärendet innehåller flera olika mer eller mindre specifika målsättningar som man önskar ska kunna uppfyllas genom sammanslagningen. Det går dock att urskilja tre huvudsakliga skäl för åtgärden. Man ville:

- komma till rätta med brister i den interna administrationen,
- förbättra den inre effektiviteten,
- möta de nya krav som följer med internationaliseringen av statsförvaltningen.

I nedanstående tre avsnitt utvecklas resonemanget kring dessa skäl för sammanslagningen. Därefter refereras de olika beslut som ingått i förändringsarbetet för den nya sammanhållna myndigheten (se vidare avsnitt 2.4) samt konstitutionsutskottets behandling av ärendet (se vidare avsnitt 2.5).

2.1 Den interna organisationen ständigt under utredning

Regeringskansliets organisation och administration har löpande varit föremål för utredning och förändringsåtgärder.³ En genomgång av olika utredningar och deras förslag förmedlar bilden av en organisation med ambitiösa utvecklingsplaner. Många problembilder och förbättringsförslag är återkommande genom åren.

Den nuvarande organisationen av Regeringskansliet kommer från den s.k. departementsreformen år 1965. Då fick varje departement en normalorganisation med uppdelning på sakenheter, planerings- och budgeteringssekreteriat samt rättssekreteriat.⁴ Gemensamma frågor kring administration har sedan dess haft olika organisatoriska placeringar. År 1978 inrättades ett personalpolitiskt sekretariat inom dåvarande budgetdepartementet. Sekretariatet hade uppgiften att företräda arbetsgivaren i förhandlingar med arbetstagarorganisationerna. År 1982 började man successivt att föra över personalpolitiska sekretariatets ansvar för frågor om bl.a. utbildning och arbetsmiljö till organisationsavdelningen inom Finansdepartementet.

På förslag av den s.k. Redogruppen, som genomfört en översyn av Regeringskansliets administrativa organisation, inrättades Regeringskansliets förvaltningskontor hösten 1983. Förvaltningskontoret var fristående från departementen och dess verksamhet bestod av de delar som tidigare sköttes av organisationsavdelningen och det personalpolitiska rådet. Förvaltningskontorets styrelse bestod av statssekreterare. För att ge departementen ett visst inflytande skapades också Regeringskansliets förvaltningsdelegation,

³ Avsnittet om Regeringskansliets organisatoriska utveckling bygger delvis på den s.k. Reginautredningens betänkande SOU 1992:112, s. 21 f.

⁴ Denna normalorganisation har senare frångåtts (se avsnitt 3.2.1).

som utgjordes av representanter för Statsrådsberedningen och samtliga departement. Delegationen gavs rätt att på eget initiativ lägga fram förslag till styrelsen.

Utöver olika utredningar som undersökt det administrativa stödet vid olika departement (t.ex. Utrikesdepartementets servicefunktioner, SOU 1988:58) har den gemensamma administrativa funktionen varit föremål för flera utredningar.

I början på 1990-talet gav de fackliga organisationerna inom Regeringskansliet företaget Arbetstagarkonsult AB i uppdrag att genomföra en studie av Regeringskansliets ledningsstruktur och organisation. Studien mynnade ut i ett förslag (som lades fram i mars 1992) om bildandet av ett litet kansli inom Statsrådsberedningen med kopplingar till statssekreterarkretsen. Kansliets uppgift skulle vara strategisk styrning av departementen inom områdena kompetensförsörjning, ekonomi och informationsteknik. Dåvarande förvaltningskontoret skulle få en renodlat stödjande funktion. Inom varje departement skulle en kanslichefsbefattning inrättas för resurs- och kompetensutveckling samt personal- och ekonomiadministration.

Samtidigt genomfördes en översyn av internadministrationen i Regeringskansliet, den s.k. Reginautredningen. Utredaren överlämnade sitt betänkande (SOU 1992:112) i oktober 1992. Enligt utredningens direktiv behövde Regeringskansliets internadministration rationaliseras och göras effektivare. Man ville genomföra förändringar som skulle möjliggöra ”efterfrågestyrning och ökat kostnadsansvar för den egna basservicen i departementen”. Man ansåg också att ansvarsfördelningen mellan departementen och det dåvarande förvaltningskontoret måste klargöras.

Reginautredningens förslag omfattade tre huvudsakliga organisatoriska förändringar. Det kanske mest radikala förslaget var att renodla förvaltningskontorets roll till en konsult- och serviceorganisation, vars tjänster skulle avgiftsfinansieras och utsättas för konkurrens. För att uppnå detta skulle en ny fristående myndighet skapas av förvaltningskontoret med namnet Klara Administrationen. Utöver detta skulle ett kansli för administrativ ledning och utveckling inrättas i Statsrådsberedningen, med uppgift att arbeta med personalpolitik, effektivisering, en samlad budgetprövning för Regeringskansliet och upphandling av vissa servicetjänster. Dessutom skulle kansliet överta arbetsgivarfrågorna från dåvarande förvaltningskontoret. Vidare skulle en tjänst som administrativ chef inrättas i alla departement. Syftet skulle vara att samla de administrativa ledningsfrågorna som ansågs vara spridda mellan olika befattningar i departementen.

Den s.k. Elmarapporten (Ds 1995:6) behandlar i viss utsträckning Regeringskansliets organisation.⁵ Elmagruppen ansåg att arbetet i Regeringskansliet i större utsträckning borde ägnas åt strukturella frågor liksom åt att leda och styra förvaltningen. I detta perspektiv såg Elmagruppen vissa brister i Regeringskansliets interna ansvarsfördelning, organisation och kompetens.

⁵ Elmagruppen: En interdepartemental arbetsgrupp som under mitten av 1990-talet arbetade med frågor om att utveckla och stärka genomförandet av resultatstyrning av statlig verksamhet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

För att råda bot på detta föreslog man att större och färre departement skulle inrättas, men även förvaltnings- och styrningsfrågor skulle lyftas upp i de enskilda departementet i syfte att ge dessa frågor legitimitet på politisk nivå. Statssekreterarna skulle ha ett tydligt ansvar för politisk planering och samordning av verksamheten i respektive departement. Statssekreterarna borde av detta skäl befrias från renodlade förvaltningsuppgifter. Man ville också att en cheftjänsteman skulle få det operativa ansvaret för administrationen på respektive departement.

I samband med den förvaltningspolitiska kommissionens arbete diskuterades även frågan om Regeringskansliets organisation (SOU 1997:57). Kommissionen menade bl.a. att "det är av central betydelse att kansliet fungerar väl" (s. 137). Diskussionen i huvudbetänkandet rörde främst placeringen av en central funktion med ansvar för förvaltningspolitiken. I en rapport till kommissionen om samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen (SOU 1997:15) diskuterades även frågor som knyter an till Regeringskansliets interna administration. Utredningen visar att det finns problem med styrningen av arbetet i Regeringskansliet. På departementsnivå är detta statssekreterarnas ansvar. Samtidigt är deras arbetsbelastning, avseende såväl politiska frågor som administrativa uppgifter, mycket tung. Utredningen visar bl.a. att statssekreterartjänsten behöver någon form av avlastning. Man diskuterar om detta skulle kunna ske med hjälp av en administrativ cheftjänst på varje departement i enlighet med Elmagruppens förslag. Flera av de intervjuer som redovisas i rapporten ger vid handen att tjänstemännen skulle vara positiva till en sådan lösning.

2.2 Förbättring av Regeringskansliets effektivitet

Mot bakgrund av det ovanstående kan man se hur diskussionen kring Regeringskansliets interna administration inte påtagligt förändrats sedan bildandet av förvaltningskontoret i början på 1980-talet. Det fanns ett fortlöpande missnöje med hur administrationen fungerade i Regeringskansliet och i departementen. Detta var ett av skälen bakom sammanslagningen. Ett annat var en önskan att förbättra effektiviteten i departementens arbete.

Begreppet effektivitet kan ges olika betydelser. Å ena sidan kan man hävda att den yttersta effekten av Regeringskansliets verksamhet uppstår ute i samhället och beror på regeringens förda politik. En effektmätning av Regeringskansliets verksamhet skulle i så fall få formen av en "vanlig" effektivitetsrevision där genomförandekedjan dras hela vägen från frågans beredning i departementet till myndigheternas realisering av politiken. I en sådan mätning torde departementens "bidrag" till den sammanlagda effekten vara mycket svår att isolera och mäta. Å andra sidan kan man mena att Regeringskansliets effektivitet består av hur snabbt och säkert samt med vilken kvalitet departementen kan "leverera" sina produkter, t.ex. ett beslutsunderlag, till regeringen. I metodhandböcker brukar begreppet "inre effektivitet" användas för detta. Frågan om effektivitetsmätning skulle i så fall bli mer avgränsad och syfta till att beskriva de interna arbetsprocesserna i och

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

mellan departementen samt i vilken grad resultatet sammanfaller med de önskemål regeringens styrning ger uttryck för.⁶

I motsats till det flertalet utredningar som tillsatts för att förbättra och utveckla Regeringskansliets interna administration (se avsnitt 2.1) finns det ingen analys av Regeringskansliets organisation som beskriver hur effektivitet ska kunna uppnås i myndighetens kärnverksamhet⁷. Ett exempel på bristande effektivitet skulle kunna vara ledningen av förvaltningspolitiken. Den förvaltningspolitiska kommissionen beskriver Regeringskansliets arbete i denna fråga i termer av oklar och svag⁸. Kommissionen lämnar några förklaringar till detta. En förklaring är den höga arbetstakten och de snabba variationerna i de dagliga arbetsuppgifterna på departementen i kombination med låg politisk prioritering för frågan om förvaltningsutveckling. En annan är snabba skiften av regeringsmakten, vilket fört med sig att den politiska ledningen fått svårare att hinna med att sätta sig in i frågorna kring förvaltningsutveckling. Kommissionen menar vidare att den starka sektoriseringen i Regeringskansliet bidrar till att sektorsövergripande politiska prioriteringar har svårt att få genomslag. Detta skulle bero på att politiker och tjänstemän i sitt agerande stärker det egna departementets eller enhetens intressen på bekostnad av helheten.

Problemet med bristande effektivitet i Regeringskansliets arbete har också uppmärksammats i dimensioneringsrapporten från år 2000 (s. 50). Rapporten hänvisar till att ”ganska många debattörer” menar att Regeringskansliets verksamhet inte skulle vara effektiv. De källor som rapporten hänvisar till har alla tillkommit efter beslutet om sammanslagningen av departementen. De tecken på låg effektivitet som uppmärksammas i rapporten ger en bild av vilka problem Regeringskansliet är ställt inför. Till exempel skulle Regeringskansliets instrument för styrning av myndigheterna vara olämpliga och innebära för mycket detaljstyrning och för lite kunskap om verksamhet och resultat. Regeringskansliet skulle inte i tillräcklig omfattning samverka med myndigheterna i samband med arbetet i EU-organ för att få in myndigheternas sakkunskap i rätt forum vid rätt tidpunkt och sedan kunna relatera till denna kunskap. Vidare skulle Regeringskansliet inte ha tillräcklig analys- och utredningskapacitet för bl.a. utveckling av politiska initiativ, utvärdering, myndighetsstyrning samt EU-representation och annat internationellt arbete. Slutligen skulle Regeringskansliet ta på sig operationella arbetsuppgifter som egentligen borde vara myndigheternas sak (t.ex. projekten Kunskapslyftet, Kommunakuten och Östersjömiljarden).

Den kritik som tas upp i dimensioneringsrapporten sammanfaller delvis med kritik som framförts av Per Molander vid SNS (Studieförbundet Nä-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

⁶ Jämför med regeringens svar på konstitutionsutskottets fråga om Regeringskansliets resultatredovisning (se avsnitt 2.5.2) samt de olika och till viss del motstridiga beskrivningarna av Regeringskansliet (se avsnitt 3).

⁷ Se dimensioneringsrapporten, s.134.

⁸ SOU 1997:57, sida 137 ff

ringsliv och samhälle).⁹ I ett anförande i samband med Ekonomistyrningsverkets årliga konferens år 1999, de s.k. ESV-dagarna, gjorde Molander gällande att ett av de största problemen i statsförvaltningen i dag är hur regeringen styr sina myndigheter.¹⁰ Regeringskansliet har i dag inte förmåga att styra myndigheterna och klarar inte av mål- och resultatstyrningen. Dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheterna blir, enligt Molander, alltför ofta informell styrning, där inga protokoll publiceras från möten. Dialogen uppfyller därför inte de krav på transparens som man kan ställa på styrningen. Förklaringen till detta ligger i en hög arbetsbelastning på handläggare och chefer. Dagsaktuella frågor får högsta prioritet och det finns inte tid till att fundera på strategiska frågor. Molander ser också ett problem i att de flesta departement i dagsläget är helt beroende av sina myndigheter för att få strukturerad information. Ett annat problem skulle vara låg kompetens. Regeringskansliet har inte varit särskilt framgångsrikt med att rekrytera forskarutbildad personal. Därigenom har man inte kunnat bygga upp en förmåga till problemformulering, informationsinhämtning, hypotestestning m.m. Ett sista problem är, enligt Molander, att Regeringskansliet hanterar frågor som myndigheterna är bättre skickade att handlägga. Detta avspeglas i ”den växande floran” av olika anslag som hanteras i Regeringskansliet eller i kansliets omedelbara närhet.¹¹

2.3 Ökad internationalisering

Till skälen bakom bildandet av Regeringskansliet ska man lägga departementens alltmer komplexa omvärldsbild. Man talar främst om en ökad internationalisering men även om ökade krav på tvärssektoriellt arbete i övrigt. I en studie som utförts av Score¹² framhåller professor Bengt Jacobsson att europeiseringen ”medför ökade tendenser till att vi inom olika segment av staten håller på att få en förvaltning vars referensramar, problemuppfattning och kanske t.o.m. lojaliteter i allt högre grad kommer att skapas i transnationella nätverk”. Enligt studien innebär ”transnationaliseringen av förvaltningen” att regelskapande och beslutsfattande i hög grad sker i ett utbyte och ett växelspel mellan organisationer. Frågor ”växer fram”, skapas och förändras, i nätverk mellan många olika aktörer. Att frågor successivt växer fram betyder, enligt studien, att man måste delta aktivt och i ett tidigt skede i nätverken om man vill vara med och påverka. Vidare pekar studien på att frågor

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

⁹ Kritiken är baserad på undersökningar inom ramen för ett projekt som SNS bedriver om statlig förvaltning. Material från projektet har inte blivit publicerat vid tiden för denna granskning. Information om projektet inhämtades från studieförbundets hemsida www.sns.se, 2001-04-02.

¹⁰ Anförandet är återgivet i ESV Nytt nr 4, 1999.

¹¹ I sin rapport Politisk makt med oklart ansvar kritiserar SNS ekonomiråd att Regeringskansliet ansvarar för handläggningen av vissa bidragssystem. Frågan behandlas också i Riksdagens revisorers skrivelse 2000/01:RR14 om anslag som regeringen disponerar och fördelar.

¹² Se bilaga 1, Score-rapport Styrningens procedurer, kapitel 5.4. Denna studie behandlas även utförligt i avsnitt 6 och 10.

växer fram på många arenor samtidigt. Det finns inget självklart centrum som kan övervaka, kontrollera och bestämma vad som ska diskuteras. En tredje observation gäller beslutsprocesserna som kräver stor "uppmärksamhet". Frågor (problem och lösningar) kan under lång tid beredas i olika kommittéer för att sedan mycket snabbt aktualiseras på ett sätt som är svårt att förutsäga. "Med åtminstone en viss grad av slumpmässighet kan vad-som-helst när-som-helst och var-som-helst bli politiskt viktigt." En fjärde och sista observation är att europeiseringen har fört med sig att frågor växer fram i en struktur och i ett system av regler som huvudsakligen skapats utanför den enskilda nationen. Frågor som skapas på europeiska arenor eller i transnationella nätverk behöver inte ligga i linje med olika värderingar och synsätt hos just de svenska politikerna eller det svenska samhället.

Det svenska medlemskapet i den europeiska unionen är kanske det tydligaste utslaget av internationalisering, och det är lika tydligt att just medlemskapet påverkat det interna arbetet i Regeringskansliet. I dimensioneringsrapporten framhålls dock att det är svårt att veta om medlemskapet har fört med sig något "merarbete" eftersom det inte finns något att jämföra med. Det går inte att veta vad som skulle hänt om Sverige inte gått med i den europeiska unionen. "Kanske hade Regeringskansliets behov av kompetens och resurser då varit ännu större"(s. 96).

2.4 Regeringens olika beslut

Sammanläggningen av departementen har realiserats genom tre olika regeringsbeslut: regeringens underlag inför beslutet år 1996 att slå samman departementen till en myndighet, det kompletterande beslutet år 1997 samt det kompletterande beslutet år 1999.¹³ Detaljerna i underlagen till de tre besluten återges i bilaga 2 till denna rapport.

Underlaget till regeringens första beslut i ärendet utgörs av en promemoria daterad 1996-05-13. Promemorian var framtagen av en särskild statssekreterargrupp "för Regeringskansliets framtida organisation m.m." och innehöll överväganden och förslag med innebörden att man ska skapa en sammanhållen myndighet av Regeringskansliet samt att Statsrådsberedningen ska tilldelas ett vidare ansvar för samordningen i den nya myndigheten.

I december 1996 beslutade regeringen att slå ihop Statsrådsberedningen, departementen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning.¹⁴ Den nya myndigheten infördes den 1 januari 1997.

Den 4 september 1997 fattade regeringen ett beslut om "inriktningen av det fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet". Som bilaga till beslutet läggs en promemoria (daterad samma dag) i vilken utgångspunkterna för arbetet slås fast och preciseras.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

¹³ Regeringskansliets diarienummer SB96/3633 (för besluten år 1996 och 1997) samt SB1999/2680.

¹⁴ Regeringskansliets förvaltningsavdelning hänvisas till i det följande som förvaltningsavdelningen.

Den 15 april 1999 fattade regeringen ett nytt beslut om ”det fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet”. Som bilaga till beslutet lades en promemoria (daterad april 1999) om det arbete som bedrivits med anledning av regeringens beslut den 4 september 1997 samt förslag till det fortsatta arbetet.

2.5 Konstitutionsutskottets uppföljning

I sitt betänkande 1996/97:KU1 anförde konstitutionsutskottet att det inte fanns något formellt hinder för sammanslagningen. Bestämmelserna i 7 kap. 1 § regeringsformen ger regeringen en ”vidsträckt möjlighet att bestämma regeringens sammansättning och formerna för fördelningen av uppgifterna inom regeringskretsen” (bet. 1998/99:KU10, s. 6). I och med den förändrade ordningen för Regeringskansliets anslagstilldelning konstaterar utskottet att riksdagen ”inte har något direkt inflytande över Regeringskansliets organisation och verksamhet” (bet. 1998/99:KU10, s. 9). Konstitutionsutskottet har sedan sammanslagningen av departementen efterlyst en redovisning av om man uppnått syftet med beslutet. Någon sådan har inte lämnats av regeringen, trots att konstitutionsutskottet påtalat vikten av sådan information. I sitt betänkande 1998/99:KU10 (s. 9) skriver utskottet att man ”utgår från att det ska bli möjligt för Regeringskansliet att senare lämna en mera preciserad redovisning” av vad som uppnåts av den organisatoriska förändringen. Utskottet konstaterar dock i sitt betänkande 1999/2000:KU10 att ”det inte varit möjligt för utskottet att efter tre års uppföljning få fram en samlad bild av effekterna av 1997 års reform genom vilken Regeringskansliet blev en myndighet” och efterlyser en utökad redovisning kring de syften som fanns med sammanslagningen av departementen (s. 14).

Mot bakgrund av tidigare års granskningar i konstitutionsutskottet återges här de frågor som konstitutionsutskottet, i sitt betänkande 2000/01:KU10, anser vara viktiga för att uppfylla riksdagens informationsbehov samt de svar som lämnades av regeringen. Allmänt saknar utskottet en diskussion kring de grundläggande förhållanden och begrepp som har att göra med effektivitet och mätning av effektivitet i organisationer och hur de skulle tillämpas i fallet med Regeringskansliet. En sådan diskussion skulle, enligt utskottet, vara till nytta för att få svar på frågor om effekterna av 1997 års organisatoriska reform samt om hur resultatet av Regeringskansliets utvecklingsarbete skulle kunna redovisas.

2.5.1 Frågan om effekterna av sammanslagningen

Vad gäller effekterna av sammanslagningen av departementen år 1997 menar utskottet att riksdagen nu borde kunna få en samlad bedömning av vad som uppnåts med åtgärden. Regeringen har tidigare år informerat utskottet om att det finns ett ”omfattande råmaterial för en sådan redovisning och bedömning i t.ex. interna mätningar som gjorts och som redovisats utan angivande av eventuellt inbördes samband och eventuellt samband med organisationsförändringen”. Konstitutionsutskottet efterlyser en sammanställning av dessa mätningar. Som ett led i sin granskning ställde utskottet skriftliga frågor till

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

Regeringskansliet kring frågan om effekterna av sammanslagningen. De frågor man ville ha svar på var:

- Har den nya organisationen med Regeringskansliet som en myndighet befrämjat samverkan mellan departementen?
- Hur har Regeringskansliets interna styrningsprocess (RISP) utvecklats?
- Har Regeringskansliet som stöd- och serviceorganisation till regeringen på det hela taget presterat ett bättre resultat i jämförelse med ordningen före den 1 januari 1997?

Regeringskansliets svar bestod av promemorian från april 1999 inför det andra beslutet om det fortsatta arbetet (refererat ovan) med kommentarer kring denna. Vad gäller frågan om hur den interna styrprocessen (RISP) har utvecklats menar Regeringskansliet att det av promemorian framgår att det pågår ett arbete med att skapa rutiner för uppföljning av den utförda verksamhetsplaneringen. ”Denna syftar till en planeringsprocess som gör att regeringens prioriteringar genomsyrar arbetet i Regeringskansliet och avser också underlätta den interna styrningen av de enskilda departementen.” Regeringskansliet hänvisar också till en pågående översyn av verksamhetsplaneringsprocessen¹⁵, som ”syftar till att skapa en gemensam, effektiv och verksamhetsanpassad planeringsprocess inför sammanslagningen av förvaltningsanslagen”.

Vad gäller frågan om Regeringskansliet på det hela taget presterat ett bättre resultat i jämförelse med ordningen före sammanslagningen till en myndighet hänvisar Regeringskansliet till promemorian. I denna menar regeringen att organisationen har ”blivit mer effektiv och kan ge en förbättrad service genom inrättandet av förvaltningsavdelningen och genom att vissa stödfunktioner förts över till denna avdelning”. Man menar vidare att den interna uppföljningen av det pågående utvecklingsarbetet ”har givit regeringen en möjlighet att bedöma vidtagna åtgärder och att ge riktlinjer för det fortsatta arbetet”. Däremot har det sedan år 1997 inträffat en rad förändringar i Regeringskansliets organisation och verksamhet som gör det ”knappast möjligt att jämföra de nuvarande resultaten i förhållande till dem som uppnåddes före 1997 års reform”.¹⁶

2.5.2 Frågan om Regeringskansliets resultatredovisning

Statsrådsberedningen meddelade konstitutionsutskottet år 1999 att Regeringskansliet inte borde åläggas att lämna resultatredovisning till regeringen men att man var beredd att redovisa vissa resultatmått inom ramen för budgetpropositionen och Regeringskansliets årsbok. I en resultatredovisning skulle det vara svårt att skilja på Regeringskansliets resultat och regeringens. Regelverken för regeringens styrning och dialog med statliga myndigheter passar inte in på Regeringskansliet. Konstitutionsutskottet invänder mot detta

¹⁵ Översynen slutfördes den 16 februari 2001, Regeringskansliets diarienummer FA2001-250-STAB (se avsnitt 3.3.4.)

¹⁶ Regeringskansliet kommenterar inte den diskrepans som finns mellan de två sistnämnda yttrandena – i ena fallet kan utvecklingen bedömas, men inte i det andra.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

resonemang och menar att det inte är självklart att det är just de regelverk som åberopas som ska användas vid en bedömning av Regeringskansliets prestationer som stöd- och serviceorganisation till regeringen. Konstitutionsutskottet menar att det snarare krävs en anpassning av de generella reglerna till de speciella förhållanden som råder mellan regeringen och Regeringskansliet.

Konstitutionsutskottet menar vidare att den redovisning av Regeringskansliets verksamhet som sker inom ramen för budgetpropositionen och Regeringskansliets årsbok framstår som alltför begränsad: "Det borde vara möjligt för Regeringskansliet att lämna en mer sofistikerad redovisning inte bara avseende antalet produkter som kommit ut av verksamheten utan, som framhållits i det föregående, även vad Regeringskansliet som stöd- och serviceorganisation till regeringen åstadkommit i denna egenskap." Konstitutionsutskottet efterlyser en redovisning som sätter de utförda prestationerna i relation till insatta resurser i form av tid och pengar eller visar bedömningar av kvaliteten hos det som producerats. Konstitutionsutskottet säger också att detta ytterst är "en fråga om de enskilda statsrådets eller regeringens eller statsministerns bedömning av det stöd som Regeringskansliet levererar till regeringens politiska verksamhet". Som ett led i sin granskning ställde konstitutionsutskottet skriftliga frågor till Regeringskansliet kring frågan om Regeringskansliets resultatredovisning. De frågor man ville ha svar på var:

- Hur bör man principiellt se på frågan om Regeringskansliets resultatredovisning i belysningen av de synpunkter som framförs i studien Vad kostar det att regera? (Ds 2000:27)?
- Är det möjligt att anpassa regelverket för styrning och dialog mellan regeringen och Regeringskansliet på ett sådant sätt att Regeringskansliets verksamhet kan redovisas och bedömas med avseende på inre effektivitet, dvs. Regeringskansliets användbarhet för att genomföra en regerings politiska avsikter?

Med hänvisning till sin promemoria från april 1999 svarade Regeringskansliet att en förändring av regelverket inte kan bidra till att möjliggöra en bättre bedömning av Regeringskansliets användbarhet för att genomföra en regerings politiska avsikter.¹⁷

2.5.3 Ökade krav på resultatredovisning för Regeringskansliet

Konstitutionsutskottet konstaterar i sitt betänkande 2000/01:KU10 att frågan om Regeringskansliets resultatredovisning "inte förts framåt vid årets granskning". Man saknar fortfarande en utförlig, principiell analys av frågorna kring effekterna av sammanslagningen år 1997 och möjligheter att redovisa resultat av Regeringskansliets verksamhet. Utskottet meddelar att man mot denna bakgrund avser att fortsätta sin granskning av Regeringskansliet som myndighet.

¹⁷ Revisorerna menar att det finns alternativ som skulle kunna ligga till grund för en mer "sofistikerad" resultatredovisning av den typ som konstitutionsutskottet efterlyser (se avsnitt 11.3. 2 och bilaga 4).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

Riksdagens revisorer har nyligen, i samband med granskningen av anslag som står till regeringens disposition, uttalat att kraven på redovisning från Regeringskansliet behöver skärpas¹⁸. Detta krav gällde specifikt då regeringen tar på sig myndighetsliknande uppgifter. Som framgår av det följande är Regeringskansliets olika kärnverksamheter på många sätt i hög grad ”myndighetsliknande”. Därmed blir enligt revisorernas mening kravet på resultatredovisning för Regeringskansliet än mera aktuellt och motiverat.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

¹⁸ Förslag till riksdagen 2000/01:RR14 Anslag som regeringen disponerar och fördelar. I sitt remissvar till revisorernas rapport (FA2001/475/STAB) anser regeringen att Regeringskansliet inte skall lämna någon resultatredovisning.

3 Om Regeringskansliet

Regeringskansliets uppgift, organisation och verksamhet kan beskrivas på olika sätt beroende på vilken syn man har på myndigheten och vad syftet med beskrivningen är. Detta illustreras av nedanstående citat:

Regeringskansliet, i dagligt tal ofta Kanslihuset, regeringens stabsorgan som biträder vid planering och samordning av regeringspolitiken samt bereder regeringsärendena. Regeringskansliet är numera beläget i kvarteren närmast norr om riksdagshuset i centrala Stockholm. Närheten till den centrala, politiska makten gör Regeringskansliet till en viktig faktor i svensk politik.

*(Hämtat från Internetversionen av Nationalencyklopedin, texten skrevs år 1994.)*¹⁹

Till sin hjälp har regeringen ett regeringskansli som har till uppgift att förbereda regeringens ärenden och biträda statsråden i deras verksamhet. Regeringskansliet är en sammanhållen myndighet som består av Statsrådsberedningen, departementen och förvaltningsavdelningen.

Regeringskansliet är en politiskt styrd organisation, där regeringen avgör arbetets inriktning och vilka frågor som ska prioriteras. Tjänstemännen hjälper regeringen med att utreda olika frågor, styra myndigheterna och ta fram underlag till beslut.

(Hämtat från Regeringskansliets informationsmaterial "Så arbetar regeringen" utgiven år 2000.)

Citaten ger läsaren två i viss mån samstämmiga bilder av Regeringskansliet. Samtidigt innehåller citaten två viktiga skillnader. Av Nationalencyklopedin kan utläsas att Regeringskansliet är "en viktig faktor i svensk politik" medan regeringens egna informationsmaterial betonar Regeringskansliets biträdande och tjänande delar. När skribenten i Nationalencyklopedin talar om Regeringskansliet som en självständig verksamhet, förmedlar informationsmaterialet bilden av att regeringen och Regeringskansliet är helt integrerade med varandra. Dessa definitionsmissiga skillnader återkommer i de olika källor som revisorerna kommit i kontakt med under granskningens gång. Beroende på vilken tolkning av Regeringskansliet man väljer får det konsekvenser för om och i så fall hur verksamheten vid Regeringskansliet ska följas upp (se vidare avsnitt 11).

3.1 Regeringsformen och Regeringskansliets instruktion

Regeringskansliets uppgift kan beskrivas i konstitutionella termer. Av första kapitlet i regeringsformen framgår att riksdagen är folkets främsta företrädare och stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas (4 §), men att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen (6 §). Regeringskansliet är nästa led i denna styrkedja, men detta regleras inte i grundlagen.

Regeringskansliets uppgift och formella organisation framgår i stället av förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där står att

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

• Bilaga

¹⁹ Referens: NE, 2000-11-13, http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=291707

Regeringskansliet "har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet" (1 §). I Regeringskansliets organisation ingår för närvarande Statsrådsberedningen, tio departement (Justitie-, Utrikes-, Försvars-, Social-, Finans-, Utbildnings-, Jordbruks-, Kultur-, Miljö- och Näringsdepartementet) samt Regeringskansliets förvaltningsavdelning (2 §).

Förhållandet mellan Regeringskansliet och utrikesförvaltningen bidrar till myndighetens särställning i statsförvaltningen. Utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen. I utrikesrepresentationen ingår främst beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (vilka benämns utlandsmyndigheter), men även Svenska institutet i Alexandria, samt honorärkonsulat och konsuläragenturer. (3 §). Utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet (4 §).

Det är statsministern som är chef för Regeringskansliet (5 §). Statsministern är också chef för Statsrådsberedningen (7 §). Chef för ett departement är det statsråd som statsministern utser (6 §). Chef för Regeringskansliets förvaltningsavdelning är förvaltningschefen i Statsrådsberedningen (8 §).

3.2 Departement och enheter

Hur man organiserar regeringsarbetet i form av olika departement är en viktig politisk styrningsfråga för regeringen. Det gäller såväl efter vilka principer som departementsindelningen görs som under vilket departement olika sakfrågor ska läggas. Departementsindelning sker också i syfte att avlasta den högsta politiska ledningen från alltför många politiska koordineringsuppgifter. Större eller mindre förändringar i departementsindelning m.m. görs numera nästan varje år utifrån politiska prioriteringar. Bland sådana förändringar kan t.ex. nämnas avvecklingen av Bostadsdepartementet år 1991, Miljödepartementets "återkomst" år 1995 samt Arbetsmarknads- och Kommunikationsdepartementets inkorporering under det nya Näringsdepartementet år 1999. Ansvaret för den politiska samordningen mellan departementen ligger på Statsrådsberedningen. Det finns särskilda regler för gemensam beredning och delningsförfarande (se avsnitt 3.4).

Man kan dock inte från förvaltningsrevisionella eller andra utgångspunkter uttala sig om vad som är den bästa eller mest effektiva departementsindelningen eller koordineringsprincipen. Departementsindelning med tillhörande samordningsfrågor är en politisk fråga från början till slut. Men ju längre ned i organisationen i Regeringskansliet man kommer desto större likhet finns med myndigheternas förvaltning och arbetsprocesser och desto mera utrymme finns följaktligen för förvaltningsrevisionella analyser och överväganden.²⁰

²⁰ Detta inledande avsnitt bygger till delar på J Grønnegård Christensen, P Munk Christiansen og M Ibsen, *Politik og forvaltning*, Århus 1999 (särskilt kapitlet 2, 4 och 7).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

För översiktens skull redovisas kort nedan en internationell jämförelse av departementsindelningen. Därefter följer ett längre avsnitt om det svenska Regeringskansliets indelning i enheter.

3.2.1 Departementsindelning i olika länder

I jämförelse med andra länder har Sverige få departement. En kartläggning som norska Statskonsult²¹ gjort visar att medan Sverige har tio departement så har Danmark nästan dubbelt så många, nitton stycken. Norge har sexton och Finland har tolv departement. När man i Sverige har valt att ha ett departement för statens budget och finanser har man i Danmark tre stycken (Finans-, Ekonomi- och Skattedepartementen). Danmark har även ett särskilt departement för kyrkofrågor. Inom ramen för de uppgifter som Statskonsult betecknar som ”klassiska”²² skiljer sig Sverige från de andra länderna genom att inte ha ett särskilt departement för inrikesfrågor.²³ För de näringsrelaterade frågorna har Sverige och Storbritannien en liknande struktur med två departement som ansvarar för handels- och näringsfrågor respektive jordbruks- och fiskerifrågor. Ländernas respektive departementsstruktur framgår av nedanstående tabell 1. Observera att tabellen inte omfattar svenska Statsrådsberedningen eller förvaltningsavdelningen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

²¹ Statskonsult, rapport På kryss eller tvers?, april 2001, s. 15 f.

²² Ibland talar man om ”nattvaktarstaten”, med vilket man avser de absolut mest grundläggande funktioner som behövs för att en stat ska fungera, vanligtvis territoriell suveränitet (Försvarsdepartementet), lag och ordning (Justitiedepartementet), en god relation till andra länder (Utrikesdepartementet) samt kontroll över ekonomin (Finansdepartementet).

²³ I Norge finns heller inget ”Inrikesdepartement”, men väl ett departement för kommunala och regionala frågor.

Tabell 1. Departement ordnade efter uppgiftstyp

	Danmark	Finland	Neder- länderna	Storbri- tannien	Sverige	Norge
Klassiska departement	-Utrikes -Försvar -Finans -Skatt -Ekonomi -Inrikes -Justitie -Kyrka	-Utrikes -Försvar -Finans -Inrikes -Justitie	-Utrikes -Försvar -Finans -Inrikes -Justitie	-Utrikes -Bistånd -Försvar -Finans -Inrikes -Justitie	-Utrikes -Försvar -Finans -Justitie	-Utrikes -Försvar -Finans -Justitie -Kommun och region
Näringsrelaterade	-Näring -Jordbruk och fiskeri -Trafik -Arbete	-Handel och industri -Jordbruk och skogsbruk -Trafik -Arbete	-Ekonomi -Jordbruk och fiskeri -Trafik	-Handel och näring -Jordbruk och fiskeri	-Näring -Jordbruk	-Näring -Jordbruk -Fiskeri -Olja och energi -Arbete och administration -Trafik
Utbildning och välfärd	-Social -Hälsa -Undervisning -Forskning -Kultur	-Social och hälsa -Undervisning	-Hälsa, välfärd och idrott -Social och arbete -Undervisning, kultur och forskning	-Social -Hälsa -Utbildning och arbete -Kultur, medier och idrott	-Social -Utbildning -Kultur	-Social och hälsa -Kyrka, utbildning och forskning -Kultur
Miljö- och naturresurser	-Miljö och energi -Stad och bostad	-Miljö	-Miljö	-Miljö, transport och region	-Miljö	-Miljö
Övriga				-Nordirland -Skottland -Wales		-Barn och familj
Totalt	19	12	12	16	10	16

Källa: Statskonsult, rapport På kryss eller tvers?

Man kan dock inte dra några säkra slutsatser av den ovanstående sammanställningen. Bara för att man i Sverige har valt att ha tio departement behöver det inte betyda att den politiska samordningen mellan olika samhällssektorer är starkare än i ett land där man har ett större antal departement. Erfarenheter visar att det är den politiska relevansen som avgör graden av samordning mellan departement.²⁴

²⁴ Inom ramen för granskningen har revisorerna genomfört ett besök vid det danska Finansdepartementet, Rigsrevisionen och Økonomistyrelsen. Intervjuerna gav bilden av en hög grad av samordning mellan de 19 olika departementen. Orsaken till detta skulle vara att man i Danmark under en lång period har haft minoritets- eller koalitionsregeringar. Detta har gjort det politiskt relevant att samordna verksamheten i departementen. Man har inte kunnat agera på egen hand utan har behövt söka stöd från andra departement.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
· Bilaga

3.2.2 Regeringskansliets många enheter

Som framgått ovan är departementsindelningen av mindre intresse när man skall analysera Regeringskansliets organisation och administration. I stället bör man försöka skapa sig en bild av Regeringskansliets indelning i enheter. Med begreppet enheter avses den organisatoriska nivån under departementsledningen. Det är förenat med vissa svårigheter att fastställa antalet enheter på departementen. Olika departement tillämpar enhetsbegreppet på olika sätt. Vissa departement har enheterna sammanslagna under "avdelningar" eller uppdelade på "grupper" eller liknande. Vidare skiljer man på sakenheter (linjeorganisationen) och sekretariat (stabsfunktioner).

Enheterna på departementen är ofta relativt små organisationsenheter, som leds av en chef (som tituleras departementsråd) och ibland en ställföreträdande chef (som tituleras departementsråd eller kansliråd). Enheterna har ofta en assistent, som sköter administrativa uppgifter. Ibland kan denna funktion delas mellan flera enheter. Stora enheter kan ha fler än en assistent.

Av dimensioneringsrapporten (s. 134) framgår att det inte finns någon "heltäckande analys" av Regeringskansliets organisation, och utredaren efterlyser en studie som tar hänsyn till "alla de krav som ställs på den enskilda arbetsplatsen – sakenheten". Enligt dimensioneringsrapportens definition finns det ca 100 sakenheter i Regeringskansliet. I sin analys av Scores fallstudier konstaterar även professor Bengt Jacobsson att enheterna i Regeringskansliet är en mer intressant analysvariabel än departementen. Jacobsson visar hur enheterna agerar för att driva de frågor enheten "äger" och hur enheter har mer eller mindre självständiga kontakter med andra enheter i Regeringskansliet och även med myndigheter.

Riksdagens revisorer har sammanställt uppgifter om departementens enhetsindelning, bemanning, undergrupper m.m. (se nedanstående tabell 2 och bilaga 3). Sammanställningen visar att det finns mer än 150 enheter i Regeringskansliet.²⁵

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

²⁵ Skillnaden mellan revisorernas beräkning av antalet enheter och den som görs i dimensioneringsrapporten beror på olika definitioner av enhetsbegreppet samt att revisorernas beräkning inkluderar administrativa enheter.

Tabell 2. Departementens indelning i enheter i juni 2001

Departement m.m.	Antal enheter
Justitiedepartementet	18
Utrikesdepartementet (se text nedan)	23
Försvarsdepartementet	9
Socialdepartementet	9
Finansdepartementet	40
Utbildningsdepartementet	9
Jordbruksdepartementet	9
Kulturdepartementet	6
Näringsdepartementet	22
Miljödepartementet	8
Regeringskansliets förvaltningsavdelning (se text nedan)	10
<i>Summa enheter</i>	<i>163</i>

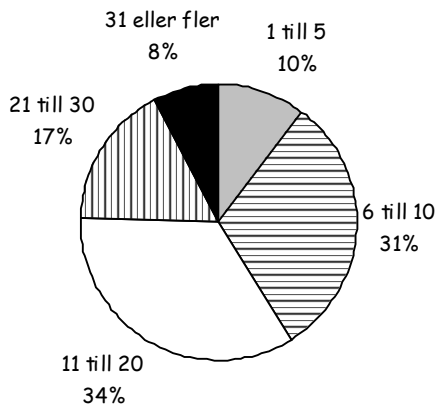
Källa: Egen bearbetning av underlag från Regeringskansliet, se bilaga 3.

Den ovanstående sammanställningen av antalet enheter på departementen och i förvaltningsavdelningen bör användas med viss försiktighet. Som framgår av bilaga 3 skiljer sig principerna för enhetsindelningen åt mellan departementen. Till exempel räknas registratorskontoret som en enskild enhet i vissa departement, men inte i andra. Vidare har revisorerna valt att inte räkna in Utrikesdepartementets och förvaltningsavdelningens minsta organisatoriska enheter, dvs. grupper under enhetsnivån. På Utrikesdepartementet finns drygt 70 sådana grupper och på förvaltningsavdelningen drygt 40. Sammanställningen ger ändå en fingervisning om departementens komplexitet.

Sammanställningen visar att en enhetsindelning på knappt tio enheter kan räknas som en "normal" departementsorganisation. Varje departement har en administrativ enhet eller ett sekretariat. Vanligtvis ansvarar denna enhet för departementets interna och externa samordning (delningsförfarandet m.m.), budgetsamordning och ekonomiadministration. Därutöver kan information, IT-frågor, personalfrågor och registratur sortera under den administrativa enheten eller sekretariatet.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

Figur 1. Enheter av olika storlekar i relation till det totala antalet enheter²⁶



Källa: Egen bearbetning av underlag från Regeringskansliet, se bilaga 3.

Medianvärdet för enheternas bemanning är 12 personer, men antalet medarbetare varierar kraftigt. Ovanstående figur 1 visar att nästan två tredjedelar av alla enheter har en bemanning på 6 till 20 personer per enhet.

3.3 Regeringskansliets organisation

I Sverige innebar reformen år 1997 att departementen, som tidigare varit enskilda myndigheter, i stället fördes samman till en myndighet. Samtidigt utökades Statsrådsberedningens ansvar för den administrativa samordningen inom Regeringskansliet. Förvaltningsavdelningen fick genom sammanslagningen ett utökat ansvar för den gemensamma administrationen. Inom sitt huvudsakliga politikområde har varje fackdepartement det huvudsakliga samordningsansvaret (Försvarsdepartementet samordnar frågor om civilt försvar, Miljödepartementet samordnar frågor om miljö etc.). Finansdepartementet har det övergripande ansvaret för arbetet med statsbudgeten. Uppgiften sköts av budgetavdelningen. Det övergripande ansvaret för samordningen av EU-frågor ligger hos statsministern och Statsrådsberedningen medan Utrikesdepartementet ansvarar för det löpande arbetet.²⁷ För lagstiftningfrågor kan Justitiedepartementet sägas ha ett övergripande samordningsansvar med sina sex lagstiftningsenheter och en enhet för laggranskning.²⁸

Inom ramen för granskningen har revisorerna inte funnit något organisationsschema för den nya myndigheten. I Regeringskansliets allmänna informationsmaterial finns dock en bild som beskriver Regeringskansliets organisation (se figur 2). Syftet med bilden är dock att ge allmänheten generell

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

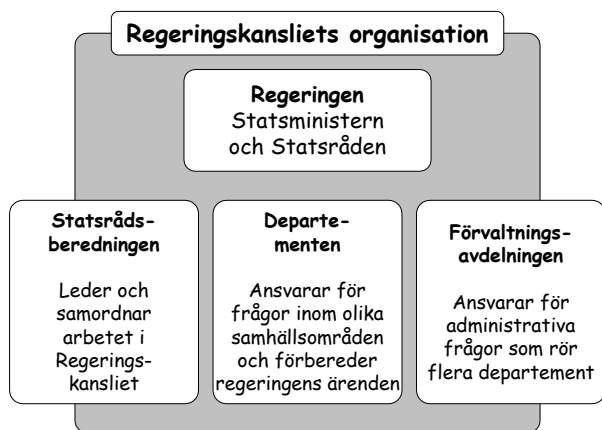
²⁶ I beräkningen har Utrikesdepartementets grupper likställts med enheter vid övriga departement. Utrikesdepartementets enheter har annars en bemanning på mellan 30 och 100 personer.

²⁷ Se dimensioneringsrapporten, s. 99 f.

²⁸ Se SOU 1997:15, s. 141.

information om de huvudsakliga organisatoriska delarna i Regeringskansliet, deras ansvar och uppgifter – inte deras inbördes relationer.

Figur 2. Regeringskansliets organisation som den beskrivs år 2000

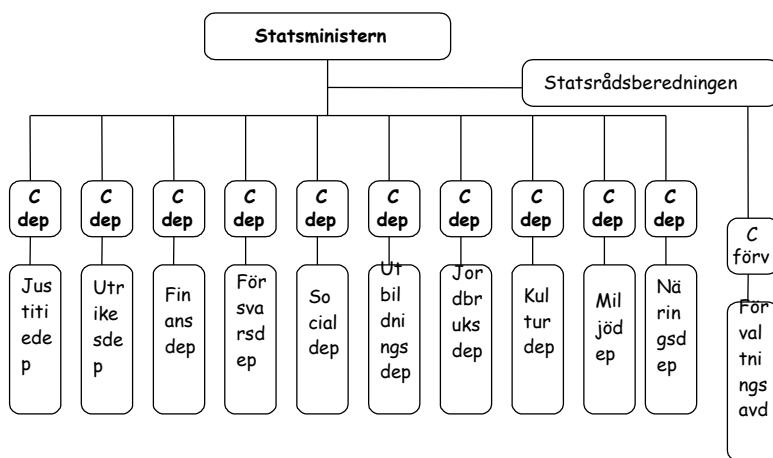


Källa: Regeringskansliets informationsmaterial "Så arbetar regeringen", år 2000.

Bilden av Regeringskansliets organisation som den beskrivs ovan kan inte ligga till grund för någon djupare analys av myndigheten. Av bilden kan dock uttolkas en vilja att beskriva Regeringskansliet som en integrerad del av det politiska beslutsfattandet. Statsrådsberedningen, förvaltningsavdelningen och departementen har även en likvärdig placering, och ansvarsfördelningen mellan departementen är till synes okomplicerad.

Utgår man i stället från förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet får ett organisationsschema för myndigheten följande utseende (se figur 3).

Figur 3. En beskrivning av Regeringskansliets organisation²⁹



²⁹ För att göra bilden överskådlig väljer revisorerna att varken rita in placeringen av andra statsråd än departementscheferna eller statssekreterarnas placering. Förkortningar ska utläsas enligt följande: "C dep" = departementschef; "C förv" = förvaltningschef.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Bilaga

Källa: Egen bearbetning utifrån förordningen (1996:1515).

Den ovanstående bilden av Regeringskansliets organisation är revisorernas tolkning av den förordning som reglerar myndighetens verksamhet. Av bilden framgår att varje departement är en självständig administrativ enhet inom sitt område. Utifrån bilden kan också utläsas att förvaltningschefen har en något annorlunda roll än departementscheferna. Förvaltningsavdelningen har inte något direkt inflytande över enskilt departement. De sätt som förvaltningsavdelningen kan påverka myndigheten är indirekta, via Statsrådsberedningen samt via underliggande system, som t.ex. processen för fördelning av myndighetens internbudget, gemensamma utbildningsinsatser, stöd för upphandling, IT-utveckling eller centrala arbetsgivaravtal³⁰. Detta påminner om de förhandlingssituationer som uppstår mellan fackdepartementen och Finansdepartementet inom ramen för statsbudgetprocessen (se avsnitt 4.2). Figuren omfattar inte kommunikationsvägar för Regeringskansliets formella samrådsförfaranden (se avsnitt 3.4) eller andra former för samarbete mellan enheter i departementen (se avsnitt 6).

3.4 Samrådsförfaranden i Regeringskansliet

I regeringsformen framgår det att regeringsärenden ska avgöras av regeringen som ett kollektiv. Därav följer att samtliga statsråd ska ha möjlighet att kunna påverka beredningen av ärendet innan beslut fattas. Statsrådsberedningens promemoria om samrådsformer inom Regeringskansliet³¹ anger att detta uppnås genom fyra olika former av samrådsförfaranden:

- Gemensam beredning
- Allmän beredning
- Lunchberedning
- Delning

Av dessa fyra samrådsförfaranden angår allmän beredning och lunchberedning främst statsråden själva och inte tjänstemannaorganisationen.

3.4.1 Allmän beredning och lunchberedning

Allmän beredning äger normalt rum varje torsdag, efter regeringssammanträdet, och leds i normalfallet av statsministern. Allmän beredning används t.ex. om enighet mellan berörda statsråd inte har kunnat uppnås på annat sätt eller om ett statsråd vill informera sina regeringskolleger om ett kommande regeringsärende. Vid allmän beredning deltar samtliga statsråd som inte har förhinder samt riksdagsgruppens ordförande liksom statsministerns och finansministerns statssekreterare (med ansvar för budgetfrågor). Ett ärende

³⁰ Formellt ansvarar förvaltningschefen för administrativa frågor som rör två eller flera departement. Förvaltningschefen har i sådana frågor formellt rätt att besluta om föreskrifter eller fatta beslut i enskilda fall.

³¹ Statsrådsberedningens promemoria 1997:4, senast reviderad 2000-08-25. Avsnittet om samrådsförfaranden bygger i sin helhet på denna promemoria.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

som tas upp på allmän beredning ska föregås av en kortfattad promemoria om vad ärendet handlar om.

Statsrådets lunchberedning äger rum måndag–torsdag kl. 12.30 och används för information, vissa vägledande diskussioner samt avstämning av utnämningsfrågor.

Man för inte protokoll vid de allmänna beredningarna eller lunchberedningarna, men statsministerns statssekreterare sänder efter lunchen till frånvärande statsråd en kort information som rubrikmässigt anger vilka ämnen som diskuterats.

3.4.2 Gemensam beredning

De formella reglerna om gemensam beredning finns i 13 och 15 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Där föreskrivs att ett ärende som rör flera departements verksamhetsområden ska handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga, berörda statsråd. Instruktionen för Regeringskansliet innehåller däremot inte några detaljerade regler om i vilka fall gemensam beredning ska förekomma.

Av Statsrådsberedningens promemoria framgår att statsministern (via Statsrådsberedningen) i god tid ska få information om regeringsärenden eller andra frågor av större vikt. Statsministern har även särskild betydelse vid beredningen av utnämningsfrågor. Flertalet utnämningar ska beredas gemensamt med Statsrådsberedningen. Av riktlinjerna framgår även att

- övergripande EU-frågor ska beredas gemensamt med enheten för samordning av EU-frågor i Statsrådsberedningen samt Utrikesdepartementets EU-enhet och/eller rättssekreterariatet för EU-frågor,
- alla ärenden med ekonomiska, budgetära eller organisatoriska konsekvenser ska beredas gemensamt med Finansdepartementets budgetavdelning,
- ärenden om lagstiftning i civilrättsliga, straffrättsliga, processrättsliga, förvaltningsrättsliga och konstitutionella ämnen ska beredas med Justitiedepartementet.

Därutöver tar Statsrådsberedningen upp vilka olika departement och enheter som alltid ska ingå i den gemensamma beredningen av ett stort antal specifika typer av ärende. Till exempel finns inom Näringsdepartementet den s.k. Simplexenheten, som har till uppgift att granska kommande beslut om nya eller förändrade regler som kan ha effekter av betydelse för små företags villkor. I normalfallet är det dock relativt enkelt att se med vilket departement och vilken enhet de olika ärendena ska beredas (frågor om totalförsvaret bereds med Försvarsdepartementet, frågor om miljö bereds med Miljödepartementet osv.).

Huvudregeln är att den gemensamma beredningen ska inledas så tidigt som det är praktiskt möjligt så att de berörda departementen ”har en reell möjlighet att föra fram sina synpunkter och påverka ärendets handläggning och avgörande”. Statsrådsberedningen skriver vidare att frågan om hur den gemensamma beredningen rent praktiskt ska äga rum får avgöras från fall till

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

fall (muntligt eller skriftligt förfarande, i vilken utsträckning och på vilket sätt träffade överenskommelser ska dokumenteras etc.). Huvudsaken är att det inte får råda någon oklarhet om vad man kommit överens om. För förvaltningsärendena finns dock särskilda rutiner, vilka framgår av den s.k. Gula boken (Ds 1998:39).

Gemensam beredning är aldrig avslutad förrän alla parter är överens. I sista hand får saken avgöras vid allmän beredning (se ovan), men detta får endast ske ”i sällsynta undantagsfall”.

3.4.3 Delning

Innan regeringen beslutar propositioner, lagrådsremisser, förordningar och kommittédirektiv eller utfärdar lagar ska det departement som bereder ett sådant ärende ge övriga departement tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som har upprättats. Detta förfarande kallas delning. Även utkast till svar på interpellationer och frågor delas i viss utsträckning. Delning får inte ske förrän eventuell gemensam beredning har avslutats.

Enligt Statsrådsberedningens riktlinjer ska mottagarna av utkasten ha minst fem hela arbetsdagar för att granska texten och lämna synpunkter. Undantag från femdagarsregeln kan medges av Statsrådsberedningen ”om det finns skäl för det”.

Delning sker enligt en särskild lista som Statsrådsberedningen ställer samman. Delningslistan ses fortlöpande över och efter varje översyn skickar Statsrådsberedningen ut listan till alla departement. Därutöver har departementen i regel en eller flera kompletterande delningslistor med namn på dem inom departementet som ska ha departementets delningar.

I samband med arbetet med statsbudgeten förekommer begreppet stor delning. Detta innebär att delningen även kan skickas till mottagare utanför Regeringskansliet. Delningen av budgetdokumenten har också särskilda krav (se vidare avsnitt 4.2.1).

Statsrådsberedningens riktlinjer innehåller en rad specifika krav på utformningen av delningen. Det kan t.ex. handla om att ange namn på kontaktpersoner, att särskilt ange om delningen gäller svar på en fråga eller en interpellation, att delningsexemplaret ska signeras av en chefstjänsteman, när och hur hänvisningar ska göras till eventuellt riksdagstryck samt att särskilt ange om förslaget har finansiell innebörd, organisatorisk innebörd eller har anknytning till EU.

Om delningen gäller kommittédirektiv, en lagrådsremiss eller en proposition ska en s.k. informationsplan bifogas de delningsexemplar som skickas till Statsrådsberedningen. Planen ska bl.a. innehålla information om vilka frågor som man vill lösa med förslagen och de viktigaste argumenten för regeringens åtgärder.

Alla departement måste invänta svar från sina respektive kontaktpersoner inom Statsrådsberedningen, Justitiedepartementets granskningsenhet och Finansdepartementets budgetavdelning. Först därefter är delningen avslutad och det aktuella ärendet kan tas upp till beslut vid regeringssammanträde. Därefter kan behörig tjänsteman i departementet, t.ex. expeditionschefen,

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

meddela trycklov. Vem som får meddela trycklov regleras i departementets arbetsordning.

3.4.4 Strukturförändringar för ökad politisk samordning

I sin rapport Staten i omvandling (1997:15, s. 189 f.) sammanfattar Statskontoret de försök till strukturförändringar i Regeringskansliet som genomförts i syfte att uppnå en ökad politisk samordning.

Traditionellt sett har ansvaret för samordningen av regeringspolitiken legat på statsministerns kansli inom Statsrådsberedningen. Under 1990-talet prövades en modell med s.k. statsrådsgrupper för att underlätta samordningen över olika samhällssektorer. Det var tre stycken grupper – en för utrikes och säkerhetspolitik, en för välfärdsfrågor och en för näringspolitik. Dessutom bildades en ledningsgrupp med statsministern som ordförande. Efter regeringsskiftet år 1991 avbröts försöket. Samtidigt inrättades fyra s.k. samråds-kanslier inom Statsrådsberedningen för att öka samordningen mellan regeringspartierna. År 1994 gjordes även ett försök med en särskild samordningsminister med placering i Statsrådsberedningen samtidigt som det operativa arbetet sköttes av Finansdepartementet.

Inget av dessa försök med ökad politisk samordning gav upphov till någon långvarig förändring i Regeringskansliets organisation. I stället lanserades idén med en sammanslagning av departementen till en gemensam myndighet, vilket också genomfördes den 1 januari 1997. Som revisorerna redovisat i avsnitt 2 hade denna reform även administrativa förtecken.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

4 Vad gör man i Regeringskansliet?

En självklar utgångspunkt vid beskrivningen av vad man gör i Regeringskansliet är att Regeringskansliet är en politisk organisation. Myndighetens uppgift är att bistå regeringen då den ska förverkliga sin politik. Detta för med sig att verksamheten är händelsestyrd och svårplanerad, vilket anses skilja Regeringskansliet från andra förvaltningsmyndigheter. Regeringens möjligheter att förverkliga sin politik är beroende av externa faktorer, t.ex. riksdagens sammansättning eller den dagsaktuella politiska debatten. Regeringskansliets verksamhet förändras i takt med att politikens förutsättningar förändras (se avsnitt 4.1).

Verksamheten i Regeringskansliet är mångfasetterad. De dagliga arbetsuppgifterna kan handla om att skriva utkast till text i propositioner, svara på frågor från allmänheten, granska propositionsutkast från andra departement, delta i arbetsgrupp för någon särskild utvecklingsfråga, ge den egna statssekreteraren underlag inför dennes möte med något av riksdagens utskott, arkivera handlingar i ett ärende som avslutats, diskutera förändringar av ett regleringsbrev med myndighetsrepresentanter, följa upp internbudgeten för den egna enheten, förse det egna statsrådet med underlag inför regeringsöverläggningarna m.m. Variationen på arbetsuppgifter är stor och arbetsuppgifterna skiftar över året och mellan varje medarbetare. Samtidigt finns det tydliga förvaltningsprocesser som är gemensamma för alla enheter i Regeringskansliet (se avsnitt 6 och 10).

Utöver de arbetsuppgifter som är givna på förhand t.ex. beroende på det årliga arbetet med statsbudgeten, myndighetsstyrningen eller det interna administrativa arbetet uppstår det alltid frågor som inte kunnat förutses och som departementen snabbt måste ta hand om och som kan vara resurskrävande. Ett exempel på detta är handläggningen till följd av utbrottet av mull- och klövsjuka i Europa under våren 2001, vilket orsakade ett betydande merarbete för Jordbruksdepartementet. Det behöver dock inte vara så dramatiska händelser utan även mer begränsade frågor som ändå måste behandlas omgående. Sådana arbetsuppgifter har beskrivits som "skvalp i verksamheten". En annan liknelse som används är "brandkårsutryckningar".³²

I dimensioneringsrapporten görs en uppdelning av Regeringskansliets arbetsprocesser i sju grupper:

- Lagstiftning
- Budgetprocessen och styrning av de statliga myndigheterna
- Förvaltningsärenden
- Internationell samverkan
- Interaktion med omvärlden, intresseorganisationer och medborgare
- Särskilda projekt och program
- Internt stöd och utvecklingsarbete

³² Uttrycken användes av olika departementstjänstemän som intervjuats inom ramen för revisorernas granskning.

Med lagstiftning menas att "bearbeta politiska initiativ, påbörja utredningar genom att skriva och fatta beslut om att tillsätta kommittéer, ta emot betänkanden och remissbehandla dem, bereda lagrådsremisser, utarbeta propositioner till riksdagen samt bearbeta riksdagens beslut till publikation av ny lag".

Med budgetprocessen och styrning av de statliga myndigheterna menas att "bereda budgetförslag, utfärda regleringsbrev, analysera och värdera resultatrapporter, bereda särskilda direktiv för myndighetsverksamhet, utse styrelser och verkschefer samt ha andra löpande kontakter med myndigheter, till exempel om mål- och resultatstyrning".

Med förvaltningsärenden menas att "som landets högsta förvaltningsmyndighet fatta beslut om till exempel dispensärenden och andra partsärenden, överklaganden, anslags- och bidragsärenden".

Med internationell samverkan menas att "bereda svenska ståndpunkter inför möten i internationella organisationer" samt att "företräda Sverige och återföra överenskommelser till svensk politik, till exempel vad gäller ny lagstiftning, administrativ praxis, standardisering och annat".

Med interaktion med omvärlden, intresseorganisationer och medborgare menas att "bistå regeringen i att besvara frågor och interpellationer från riksdagen, skriva tal åt statsråd, besvara vanlig post och e-post från allmänheten, informera samt samråda med näringslivet, organisationer mm."

Med särskilda projekt och program menas att "vid vissa tillfällen genomföra traditionella operativa insatser, till exempel utdela medel för särskilda syften som inte faller naturligt inom någon myndighets ansvarsområde såsom Kommunakuten, Kunskapslyftet och Östersjömiljarden" samt "organisera konferenser för politiska diskussioner och opinionsbildning, till exempel regeringskonferenser om sysselsättning samt informationsinsatsen Levande historia".

Med internt stöd och utvecklingsarbete menas att sköta intern verksamhetsplanering, resultatrapportering, ekonomi- och personaladministration, IT, bevakning och säkerhet, arkivering, diarieföring, lokaladministration med mera".

I sin rapport Administration inom Regeringskansliet³³ utgår Statskontoret från den indelning av Regeringskansliets verksamhet som görs i dimensioneringsrapporten. Statskontoret delar in Regeringskansliets verksamhet i tre huvudfunktioner:

- Kärnverksamhet
- Ledning, styrning och samordning
- Administration inklusive stödfunktioner

Regeringskansliets kärnverksamhet utgörs av de sex första verksamhetsområdena som lyfts fram i dimensioneringsrapporten: Lagstiftning, Budgetprocessen och styrning av de statliga myndigheterna, Förvaltningsärenden, Internationell samverkan, Interaktion med omvärlden, intresseorganisationer och medborgare samt Särskilda projekt och program.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

³³ Statskontoret 2000:39, Administration inom Regeringskansliet – Förstudie av Förvaltningsavdelningen

Med Statskontorets definition av Regeringskansliets kärnverksamhet ingår även merkostnader för myndighetens verksamhet till följd av speciella föreskrifter. Sådana föreskrifter kan avse jämställdhetsplaner, insatser för arbetsmiljön, beredskapsuppgifter och kommittéverksamhet. Vidare har Statskontoret i definitionen av Regeringskansliets kärnverksamhet inkluderat sådan verksamhet som ”är ägnad att varaktigt öka kärnverksamhetens produktionsförmåga eller sänka dess kostnader”.

Regeringskansliets ledning, styrning och samordning definieras som den verksamhet som består av ”chefsmöten på departementsnivå med politisk ledning och statssekreterare, samt departementens löpande verksamhetsplanering”.

Regeringskansliets administration och stödfunktioner innehåller ett flertal olika verksamheter, vilka definieras som:

- Ekonomiadministration,
- Personaladministration,
- IT-verksamhet,
- Serviceverksamhet (t.ex. lokalvård, vaktmästeri och förråd),
- Arkivverksamhet,
- Biblioteksverksamhet,
- Stabsfunktion, med vilket menas registratur, internadministrativt utredningsarbete samt juridik och administrativa stödfunktioner.

Det bör noteras att Statskontoret inte håller samman administration och verksamhetsutveckling (jämför med dimensioneringsrapporten ovan). Verksamhetsutveckling räknas enligt Statskontorets definition varken till Regeringskansliets kärnverksamhet, ledning eller administration. Verksamhetsutveckling är t.ex. förbättring av verktygen inom det ekonomiadministrativa området, utveckling av mål och resultatstyrning, kompetensutvecklingsprogram för anställda inom Regeringskansliet, IT-utveckling samt vidareutveckling av förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet.

I sin studie finner Statskontoret att det bedrivs ytterligare verksamhet inom förvaltningsavdelningen som varken är kärnverksamhet, ledning eller administration. Denna verksamhet utgörs delvis av vad Statskontoret betecknar som verksamhet beroende på Regeringskansliets särart, med andra ord verksamhet som normalt inte bedrivs i någon annan organisation än Regeringskansliet. Det handlar om verksamhet beroende på höga krav på säkerhet och bevakning, särskild service till statsråd (t.ex. körcentral med bilar och chaufförer), särskilda krav på lokaler med avseende på geografiskt läge och representativitet (driften av Haga slott, Harpsund och Sagerska huset).

4.1 EU-arbetet i Regeringskansliet

I den ovanstående beskrivningen av verksamheten i Regeringskansliet ligger EU-arbetet i samma kategori som övrig internationell verksamhet, ”internationell samverkan”. Arbetet med frågor som aktualiserats genom den europeiska unionen har dock inneburit nya arbetsprocesser och samordningssystem i större utsträckning än annat internationellt samarbete.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

Enligt instruktionerna för Regeringskansliet ska ett ärende handläggas i det departement det tillhör. EU-ärenden som berör flera departement bereds gemensamt. Utöver berörda fackdepartement deltar Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet och Finansdepartementet alltid i beredningen.

Det övergripande ansvaret för samordningen ligger hos statsministern och Statsrådsberedningen. Två särskilda arbetsgrupper har tillskapats för samordningen av EU-frågorna: Statssekreterargruppen för EU-frågor och Beredningsgruppen för EU-frågor, som ska vara ett forum för löpande diskussioner om ärenden relaterade till den europeiska unionen samt samordningen av handläggningen av dessa ärenden.

Utrikesdepartementets EU-enhet har fått uppgiften att sköta samordningen av EU-ärendena. EU-enheten har också det löpande ansvaret för att det finns gemensamt beredda instruktioner för alla förhandlingar i Bryssel. EU-enheten bestämmer hur den ordinarie beredningen av ett EU-ärende ska gå till i Regeringskansliet. Man genomför också ett s.k. EU-samråd med företrädare för samtliga departement varje vecka. Vidare är det EU-enhetens ansvar att nya förslag från kommissionen, förslag till rättsakter m.m., når ut till departementen (efter att enheten själv fått förslaget från den svenska representationen i Bryssel).

På detta sätt bereder Regeringskansliet hur man ska ställa sig till det aktuella förslaget från kommissionen. Resultatet av beredningen benämns den svenska ståndpunkten i frågan. En ansvarig handläggare utses med uppgift att planera det svenska agerandet inför det kommande arbetet med förslaget i någon av ministerrådets ca 3 000 arbetsgrupper. Planeringen ska ske i enlighet med den svenska ståndpunkten och i samråd med den svenska representationen i Bryssel. Departementsledningen ska hållas underrättad om hur förhandlingarna fortlöper. Om ståndpunkten påtagligt ändras kan ytterligare gemensam beredning krävas.

Utöver den beredande och samordnande verksamheten ”på hemmaplan” används resurser från Regeringskansliet i det löpande arbetet i den europeiska unionen. Ministerrådet har t.ex. ett sekretariat med en stab av permanenta tjänstemän samt ett antal nationella experter som ofta är utlånade från medlemsstaternas departement och myndigheter. Under den europeiska unionens kommission finns vidare ett stort antal expertkommittéer. Expertkommittéerna leds av en kommissionstjänsteman och består i övrigt av representanter från medlemsstaterna. En annan typ av kommitté är de s.k. verkställighetskommittéerna. Dessa bistår kommissionen då kommissionen har egen beslutsrätt enligt fördragen eller efter delegering från ministerrådet. Den svenska representanten i kommittén utses av departementen.³⁴

Dimensioneringsrapporten hänvisar till en av Statskontoret genomförd undersökning av departementens arbetsformer, samverkan och resursbehov för arbete relaterat till det svenska medlemskapet i den europeiska unionen (s. 102). Utöver arbete i kommissionens expert- och verkställighetskommittéer samt arbete inom ramen för ministerrådets verksamhet har medlemskap-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

³⁴ Beskrivningen av det EU-relaterade arbetet bygger på dimensioneringsrapporten, s. 97 f.

et fört med sig att departementen även måste skapa och tillämpa regler till följd av rättsakter som beslutats av den europeiska unionen samt sköta utredningsarbete om frågor som rör den europeiska unionen. Medlemskapet i den europeiska unionen för också med sig en rad övriga arbetsuppgifter som har att göra med omvärldsbevakning, informationsinhämtning och informationslämning till t.ex. riksdagens EU-nämnd.

Enligt dimensioneringsrapporten skulle de flesta av departementen vilja förbättra beredningsformerna inom Regeringskansliet för EU-relaterade ärenden. Drygt hälften anser att det är viktigt med fler arbetsgrupper för beredning av EU-frågor inom Regeringskansliet medan andra hälften inte tycker att det är viktigt alls.

En forskningsrapport från Score visar att den europeiska unionen har fört med sig stora konsekvenser för den svenska statsförvaltningen. Rapporten bygger på en enkätundersökning riktad till "enheter" (samlingsnamn för den organisatoriska nivån under chefsnivån) inom departement och myndigheter. Undersökningen visar att framför allt enheter inom Regeringskansliet uppfattar att den europeiska unionen har haft mycket stora konsekvenser för arbetet. Departementen lägger också ner mer arbetstid på EU-relaterade uppgifter än myndigheterna. Sektorsvis är jordbruk, miljö och näring de områden som är mest berörda till skillnad från försvar som påverkats minst. Undersökningen visar vidare att EU-arbetet domineras av de tre arbetsuppgifterna reglering, samordning och förhandling samt information. Av dessa är reglering den uppgift som enheterna mest sysslar med. Totalt sett använder däremot departementen mer av sin arbetstid åt samordning och förhandling än vad myndigheterna gör.³⁵

Stora delar av den svenska statsförvaltningen har, enligt undersökningen, ett relativt väl utvecklat kontaktnät gentemot EU:s olika organisationer. Det är kontakter som ställer krav på resande. Nästan fyra av tio enheter – ännu fler i departementen – uppger att resandet har ökat påtagligt mot slutet av 90-talet. Departementen tycks, enligt undersökningen, generellt vara mer aktiva än myndigheterna. Särskilt gentemot rådet och dess arbetsgrupper har departementen mer omfattande kontakter.

Undersökningen visar vidare att EU-arbetet har fört med sig en närmare koppling mellan politik och förvaltning. Många av enheterna har möten med statsråd eller departementens politiska ledning minst en gång i veckan. Dessa kontakter mellan politiker och tjänstemän består inte i första hand av formella möten eller skriftliga dokument. I stället tycks det, enligt undersökningen, vara frågan om informella kontakter där framför allt tjänstemännen försöker förankra idéer och ställningstaganden allteftersom beslutsprocesserna fortskrider. Enheternas förankringsarbete gentemot politikerna sker i mycket stor utsträckning via informella kontakter. De formella samordningsorganen verkar, enligt undersökningen, i praktiken inte ha någon central betydelse för EU-arbetet. Enheternas kontakter med EU-enheten på Utrikesdepartementet, Statsrådsberedningen, Finansdepartementets budgetavdelning och riksdagens EU-nämnd är "starkt begränsade".

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

³⁵ Scores rapport 1999:10 Invävd i Europa s. 15 f., 21 f.

Sammanvävningen mellan politik och förvaltning gäller inte riksdagen. I de nätverk som är betydelsefulla när EU-frågor behandlas finns tjänstemän och politiker i Regeringskansliet, samtidigt som riksdagen "tycks ha hamnat, om inte helt vid sidan av, så åtminstone i utkanten av dessa nätverk".

4.2 Statsbudgetprocessen i Regeringskansliet

Av den mängd arbetsuppgifter som bedrivs inom Regeringskansliet har processen kring beslut om statens inkomster och utgifter beskrivits som den mest centrala och i särklass viktigaste. Få propositioner väcker så mycket uppmärksamhet som den ekonomiska vårpropositionen och höstens budgetproposition. Till skillnad från propositioner och skrivelser som behandlar i sig viktiga sakfrågor är dessa två propositioner resultatet av ett arbete som alltid omfattar samtliga departement och i stort sett samtliga enheter på departementen. Den del av Regeringskansliet som är ansvarig för samordningen av statsbudgetprocessen är budgetavdelningen på Finansdepartementet.

Med statsbudgetprocessen avses det arbete som inleds med en analys av myndigheternas årsredovisningar, vilken sedan utgör en del av underlaget till de politiska prioriteringarna som redovisas i den ekonomiska vårpropositionen. Efter riksdagens beslut om utgiftstak och preliminär medelsfördelning per utgiftsområde, vidtar ett arbete för att fördela medlen på de specifika anslagen. Detta arbete syftar också till att i övrigt förbereda struktur och innehåll i budgetpropositionen. Arbetet benämns ramberedning. I budgetpropositionen redovisas bl.a. resultaten av de statliga insatserna samt förslag till hur medel fördelas på anslag. Efter riksdagens beslut om budgetpropositionen fördelar regeringen anslagsmedel till myndigheterna genom regleringsbrev. Inom ramen för budgetprocessen genomförs regelbundet prognosarbete samt formella eller informella dialoger med myndigheterna.³⁶

Det faktiska innehållet i statsbudgeten, belopp och villkor m.m., tas i förvaltningen fram genom "förhandlingar" mellan fackdepartementen och budgetavdelningen i Finansdepartementet med utgångspunkt i politiska ställningstaganden. I den grundläggande formen kan förhandlingar ske på handläggarnivå, mellan fackdepartementens olika budgetsamordnare och budgetavdelningens särskilda kontaktpersoner, eller "hissas" till enhetschefsnivå och slutligen, om frågan inte kan avgöras på tjänstemannanivå, till den politiska ledningen. Den intervjuserie som revisorerna genomfört med administrativa chefer i Regeringskansliet visar att man överlag är nöjd med Finansdepartementet som motpart i dessa förhandlingar. Samtidigt noteras att det kan förekomma en viss "obalans" mellan parterna. Det finns exempel på när handläggarna på budgetavdelningen själva förhandlar med enhetschef på fackdepartementet eller t.o.m. haft direktkontakt med ansvarig statssekreterare. Vad detta beror på framgår inte, men det skulle tyda på att tjänstenivåerna på budgetavdelningen i denna bemärkelse har en större faktisk tyngd än motsvarande tjänstenivåer på fackdepartementen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

³⁶ Bygger bl.a. på dimensioneringsrapporten Beskrivning av den statliga budgetprocessen, s. 77.

Riksdagens revisorer har i samband med en tidigare granskning³⁷ redovisat hur Finansdepartementet uppfyller sitt samordningsansvar för statsbudgetprocessen. Med hjälp av cirkulär anges gemensamma riktlinjer för innehåll och form i den ekonomiska vårpropositionen, budgetpropositionen och regleringsbrev (här behandlas endast den s.k. finansieringsdelen). Cirkulär används också för att ange riktlinjer för det interna arbetet med ”budgettekniska” frågor, t.ex. beredning av anslagssparanden och invärdering av garantier.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 .
 Bilaga

4.2.1 2001 års ekonomiska vårproposition

För att illustrera hur Finansdepartementet genomför samordningen inom Regeringskansliet för arbetet med den ekonomiska vårpropositionen återger revisorerna i det följande den tidplan som sattes för arbetet med propositionen år 2001. Hela processen sträcker sig från slutet på januari månad till den 17 april då riksdagen bordlägger propositionen. Tidplanen är mycket exakt formulerad med angivande av datum och i vissa fall även klockslag för när åtgärder ska påbörjas eller avslutas. Den omfattar åtgärder som främst berör departementens agerande gentemot varandra, men även åtgärder i förhållande till regeringen och dess samarbetspartier.

Tabell 3. Tidplan för produktionen av den ekonomiska vårpropositionen år 2001

Jan	
23 Ti	13.00 Makroantaganden till departementen
29 Må	13.00 Utgiftsprognoser och konsekvensberäkningar till Fi/Ba
Feb	
1 To	Politiska prioriteringar och ev. förslag om tilläggsbudget till Fi/Ba
	Utgiftsprognoser och konsekvensberäkningar kvalitetsgranskade av FI/Ba
5 Må	Skarp omräkning för anslag som pris- och löneomräknas delas med departementen
13 Ti	Beredningen av underlag för regeringsöverläggningarna avslutas
23 Fr	Underlag inför regeringsöverläggningarna överlämnas till statsråden
Mar	
1 To	Regeringsöverläggningar
12 Må	18.00 Makroantaganden till departementen
15 To	14.00 Prognoser för anslag som är pris- och lönekänsliga till Fi/Ba
	17.00 Tabellverklåsning
22 To	Stor delning av den ekonomiska vårpropositionen år 2001 skickas ut
25 Sö	Förhandlingar med mp och v påbörjas
28 On	Förhandlingar med mp och v avslutas
	16.00 Stor delning av den ekonomiska vårpropositionen år 2001 slut
29 To	Regeringsbeslut om den ekonomiska vårpropositionen år 2001

³⁷ Se granskningen om regeringens redovisning av resurser inom olika politikområden (Rapport 1999/2000:10, Förslag till riksdagen 2000/01:RR3). Revisorererna pekade bl.a. på bristen på jämförande information i regeringens redovisning. Riksdagen ställde sig delvis bakom revisorernas förslag (se finansutskottets betänkande 2000/01:FiU16; rskr. 163).

Apr	
5 To	16.00 Trycklov av den ekonomiska vårpropositionen år 2001
9 Må	09.00 Faktablad och pressmeddelande till Fi/Ba
10 Ti	16.30 Granskade faktablad och pressmeddelande till fackdepartementen
17 Ti	Riksdagen bordlägger den ekonomiska vårpropositionen år 2001

Källa: Finansdepartementets cirkulär 2001:1

I ovanstående tabell nämns begreppet ”stor delning”. Med detta avses det samrådsförfarande, där dokumentet delas till samtliga departement. Utöver departementen kan även Riksrevisionsverket och andra berörda myndigheter, berörda intresseorganisationer (t.ex. fackförbund) ingå. Stor delning ska inte sammanblandas med den gemensamma beredningen av ärendet (se ovanstående avsnitt 3.4.3). Samrådsförfarandet har även vissa precisa riktlinjer, t.ex. att:

- löpande text och förslagsskrivningar (s.k. klämmor) under inga förhållanden får delas var för sig,
- delningstiden ska vara så tilltagen att mottagaren får en reell möjlighet att sätta sig in i materialet,
- ändringar till följd av inkomna synpunkter vid delningen ska stämmas av med berörda departement och Finansdepartementets budgetavdelning,
- man måste meddela avsändaren om man inte går med på ett ändringsförslag och om ändringsförslaget är väsentligt för innehållet.

4.2.2 Ramberedning och budgetpropositionen för år 2001

Tidplanen för arbetet med ramberedning år 2000 och produktionen av budgetpropositionen för år 2001 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 4. Tidplan för ramberedning och produktionen av budgetpropositionen för år 2001

Maj	
15 Må	Ny antagandebild för prognoser skickas till fackdepartementen
19 Fr	Utgiftsprognoser till Fi/Ba från fackdepartementen Ramberedningsunderlag till Fi/Ba från fackdepartementen
24 On	Underlag för ny verksamhetsstruktur till Fi/Ba från fackdepartementen
Jun	
7 On	Ramberedning och beredning av tilläggsbudgetfrågor slutförd Beredning av politikområden och tillhörande anslag klar 13.00 Preliminär tabellverkläsning
16 Fr	Preliminära politikområdestexter och tilläggsbudgettexter till Fi/Ba
19 Må	Ny antagandebild för prognoser skickas till fackdepartementen
Hela	EU-budgetarbete
Jul	
Hela	EU-budgetarbete
Aug	
9 On	Utgiftsprognoser för anslag som är pris- och lönekänsliga till Fi/Ba från fackdepartementen

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

• Bilaga

14 Må	Ny antagandebild för prognoser skickas till fackdepartementen
	Regeringsöverläggningar om budgetpropositionen för år 2001
17 To	Utgiftsprognoser och tilläggsbudgettexter till Fi/Ba från fackdepartementen
23 On	Beredning av politikområdesmål och resultatredovisningstexter slutförd
	13.00 Tabellverkslåsning
28 Må	12.00 Stor delning av budgetpropositionen för år 2001 volym 1 skickas ut

Sep	
1 Fr	16.30 Stor delning av budgetpropositionen för år 2001 volym 1 slut
7 To	Regeringsbeslut om budgetpropositionen för år 2001
8 Fr	Trycklov av budgetpropositionen för år 2001
20 On	Budgetpropositionen för år 2001 bordläggs i riksdagen

Källa: Finansdepartementets cirkulär 2000:5 och 2000:6

För ramberedningen utgörs den viktigaste delen i cirkuläret 2000:5 av mallen för departementens underlag till Finansdepartementet. Denna omfattar olika krav på dokumentets disposition, innehåll och grafiska utformning.

Sista steget i statsbudgetprocessen är att de av riksdagen anvisade medlen vidareförmållas till myndigheterna. Verket för detta är de regleringsbrev som upprättas för myndigheterna. Arbetet med regleringsbrevet behandlar revisorerna i nedanstående avsnitt.

4.3 Myndighetsstyrningen i Regeringskansliet

Den grundläggande formen för regeringens styrning av sina myndigheter är regelstyrning. Genom myndigheternas instruktioner och andra författningar regleras basen för myndigheternas verksamhet. Förutom beslut om myndighetens budget kan till regeringens styrinstrument också räknas utnämning av myndigheternas styrelser och chefer samt de mer eller mindre formella s.k. resultatdialogerna mellan departementen och myndigheterna.

I detta avsnitt kommer fokus att ligga på Regeringskansliets arbete med myndigheternas regleringsbrev eftersom detta är den mest väldefinierade delen av myndighetsstyrningen. Skillnaden mellan myndighetsinstruktion och regleringsbrev är inte alltid helt tydlig. I princip ska instruktionen ange myndighetens ansvarsområde och uppgifter, medan verksamhetsdelen i regleringsbrevet talar om vad regeringen vill ska uppnås under budgetåret inom ramen för detta ansvarsområde och dessa uppgifter. Instruktionen är till sin karaktär mer generell och långsiktig än regleringsbrevet.

För att sätta in det praktiska arbetet med myndighetsstyrningen i ett större sammanhang, vilket kan bidra till att förklara arbetets utformning, gör revisorerna här en kort beskrivning av utvecklingen inom detta område.

Under slutet av 1960-talet inleddes en utveckling av formerna för regeringens styrning av de statliga verken. Myndighetsstyrningen har sedan dess varit föremål för återkommande förändringar. Programbudgeteringen, som lanserades i betänkandet Programbudgetering (SOU 1967:11), innebar att begrepp som målstyrning, produktivitet och effektivitet infördes i myndighetsstyrningen. Modellen för programbudgeteringen var hämtad från USA. Den svenska motsvarigheten utarbetades av Riksrevisionsverket och kallades för SEA, Statens ekonomiadministrativa system. SEA innehöll modeller för

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

planering och budgetering, resultatanalys och redovisning, revision samt utveckling och utbildning. Modellen för målstyrningen (i planeringsskedet) byggde på en mycket rationell grundsyn på möjligheterna att kunna knyta alla verksamhetsområden (även rena administrativa uppgifter) inom en myndighet till ett specifikt övergripande mål. Ett problem var att arbetet med resultatanalys och målstyrning enbart ansågs beröra myndigheterna. Departementen använde inte resultatinformationen som underlag för myndighetsstyrningen. Av budgethandboken från 1983 med anvisningar för myndigheternas anslagsframställan framgår bl.a. att det inte finns några krav på myndigheterna att redovisa någon särskild resultatanalys.

Under 1980-talet utvecklades i stället den s.k. mål- och resultatstyrningen. I samband med behandlingen av kompletteringspropositionen år 1988 (prop. 1988/99:150) fattade riksdagen beslut om en övergång till den nya styrmodellen. I bakgrunden fanns bl.a. betänkandet från den s.k. Verksledningskommittén (SOU 1985:40). Med mål- och resultatstyrning skulle den politiska maktutövningen stärkas genom minskad detaljstyrning. Syftet var att riksdag och regering skulle koncentrera sig på att formulera vad man ville uppnå med den förda politiken medan myndigheterna skulle få större frihet att bestämma hur detta skulle ske. Betoningen i den nya modellen låg på utvärdering och analys av verksamhet och resultat, vilket skulle ligga till grund för en systematisk förbättring av statsförvaltningens effektivitet. Man såg dessutom till att departementen tvingades ta en mer aktiv roll som beställare av information. Departementen ska dels tala om för myndigheterna vilken typ av information man behöver för sin styrning, dels i vilka former informationen ska redovisas.³⁸

Under 1990-talets senare del har det skett en gradvis återgång till det mer rationella synsätt som kom till uttryck i 1960-talets SEA-modeller. Genom det s.k. Vesta-projektet³⁹, som drivs av Finansdepartementet, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket, och den s.k. Tvåårsöversynen inom Regeringskansliet lanserades i vårpropositionen år 2000 en ny indelning av statsbudgeten. Vesta-projektet syftar också till att införa kostnadsbudgetering i staten.⁴⁰ Den nygamla styrmodellen har kritiserats hårt av Riksrevisionsverket som bl.a. varnar för en ökad detaljstyrning av myndigheterna och ifrågasätter nyttan med den stora mängden information som myndigheterna kommer att behöva rapportera in till regeringen. Riksrevisionsverket menar att modellen

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

³⁸ Jämför med förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, 3 kap. 1 §, i vilken det står att myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat ”i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återslag som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut”.

³⁹ Vesta är en förkortning och ska utläsas Verktyg för ekonomisk styrning i staten. Huruvida namnvalet är gjort även med tanke på den romerska gudinnan Vesta är oklart. Vesta vakade över den livsviktiga elden i hemmets hård och såg till att elden aldrig slocknade.

⁴⁰ Behovet av att kunna beräkna statsförvaltningens kostnader i stället för utgifter diskuterades även i samband med programbudgeteringen.

är ”starkt präglad av en teknisk-administrativ syn på politik och förvaltning”.⁴¹

4.3.1 Arbetet med regleringsbrev

För varje statlig myndighet finns det på departementen minst en ansvarig handläggare. Om myndigheten är liten kan handläggaren dessutom ha ansvaret för en eller flera ytterligare myndigheter. Är myndigheten stor kan fler än en handläggare dela på ansvaret. På denna nivå är styrningen av myndigheten beroende av handläggarens intresse och kompetens samt den tid som handläggaren har tillgänglig för detta arbete. Ovanför handläggaren är enhetschefen ansvarig för utformningen av regleringsbrevet. Därutöver finns det på departementen olika system för intern och extern remiss av regleringsbreven. Delar av ett regleringsbrev kan angå fler än en myndighet och måste därför spridas till dessa enheter och handläggare. I departementen har den s.k. budgetsamordnaren, ofta placerad inom den administrativa enheten, ett övergripande ansvar för regleringsbrevets finansieringsdel. Budgetsamordnaren fungerar som en länk mellan Finansdepartementet och departementets sakenheter.

Under arbetets gång har handläggaren kontakt med sin myndighet. Myndigheten kan t.ex. ges möjlighet att lämna förslag på mål och återrapporteringskrav eller kan lämna skriftliga synpunkter på utkast i olika stadier i arbetet. Även andra intressenter än myndigheten, t.ex. Riksrevisionsverket och Ekonomistyrningsverket, kan ges möjlighet att lämna synpunkter på ett regleringsbrev. I riktlinjerna anges att det är ”en bra idé” att sprida regleringsbrevet till en vidare krets än den som måste vara med på gemensam beredning. Efter gemensam beredning fastställs regleringsbrevet i form av ett regeringsbeslut.

På regeringskanslinivå är det budgetavdelningen på Finansdepartementet som ansvarar för samordningen av departementens arbete med regleringsbrev. Detta samordningsansvar uppfyller man bl.a. genom det cirkulär⁴² som skickas ut till handläggarna som stöd inför deras arbete.

Ett regleringsbrev består av en verksamhetsdel, en finansieringsdel, en del om undantag för ekonomiadministrativa regler samt en del om övriga bestämmelser. Verksamhetsdelen struktureras enligt tre huvudblock:

- Verksamhetsstyrning (med mål för politikområde, verksamhetsområde och verksamhetsgrenar),
- Myndighetsspecifik information (avser regeringens ägarstyrning av myndigheterna, t.ex. vad gäller organisations-, styr- och ledningsformer),

⁴¹ Riksrevisionsverkets remissvar (verkets diarienummer 22-2000-1619) på Vesta-projektets rapport Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens, Ds 2000:63, samt artikel i Svenska Dagbladet, *Varning för ökad styrning av myndigheter*, 2001-03-29

⁴² Cirkulär nr Fi 2000:7 om arbetet med regleringsbrev och andra styrdokument för år 2001, daterat 2000-06-21.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

- Uppdrag (avser eventuella krav på särskilda beslutsunderlag från myndigheten).

Av de innehållsmässiga riktlinjerna för verksamhetsdelen i övrigt kan nämnas att målformuleringarna ska göras i enlighet med fem kriterier som tillsammans går under akronymen SMART. Förkortningen är hämtad från Storbritannien, men har översatts och fått betydelsen specifikt, mätbart, accepterat, realistiskt och tidssatt.⁴³

I finansieringsdelen anger regeringen de ekonomiska förutsättningarna för myndighetens verksamhet och de villkor som gäller för resursernas utnyttjande. Finansieringsdelen struktureras i fyra delar: en översikt, vilka anslag myndigheten har, vilka övriga villkor som gäller samt bestämmelser om avgifter och andra inkomster. Finansieringsdelen redovisas huvudsakligen i tabellform.

Avslutningsvis ska nämnas att förvaltningsavdelningen under våren 2001 påbörjat ett utvecklingsprojekt angående myndighetshandläggarnas arbete och roll i myndighetsstyrningen.⁴⁴ Projektet är ett svar på den kritik som bl.a. konstitutionsutskottet riktat mot kvaliteten i myndighetsstyrningen, t.ex. vad gäller målformuleringar. Undersökningen omfattar bl.a. en kartläggning av myndighetshandläggarnas antal, kompetens och andra förutsättningar. Projektet kommer att avslutas efter att revisorernas granskning har färdigställts.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

⁴³ I originalversionen av SMART-konceptet står R för att målet ska vara ”relevant” (se t.ex. rapport från UK NAO, 22 mars 2001, Measuring the Performance of Government Departments, s. 69).

⁴⁴ Regeringskansliets diarienummer FA2001/202/STAB

5 Administrativa grundfunktioner

Inledningsvis beskrev revisorerna hur sammanslagningen av departementen år 1997 bl.a. föregicks av en önskan att förbättra den interna administrationen inom Regeringskansliet. I detta avsnitt väljer revisorerna att närmare studera tre administrativa funktioner: verksamhetsplanering, internrevision samt ekonomi- och personaladministration. Redovisningen bygger på dokumentationen av Regeringskansliets olika interna utredningar⁴⁵ samt de intervjuer med administrativa chefer på departementen som genomförts inom ramen för denna granskning. För Regeringskansliets ekonomi- och personaladministration används även Ekonomistyrningsverkets s.k. EA-värdering som informationskälla.

5.1 Verksamhetsplanering

Ansvar för verksamhetsplanering som instrument för styrning och ledning av arbetet i Regeringskansliet ligger på de enskilda departementen. Sedan sammanslagningen har förvaltningsavdelningen försökt att öka den centrala styrningen av verksamhetsplaneringsprocessen genom att lyfta fram regeringens övergripande politiska mål som utgångspunkt för departementens arbete. Man har uttryckt det som att Statsrådsberedningen och förvaltningsavdelningen är "ägare" till den gemensamma verksamhetsplaneringsprocessen.

Förvaltningsavdelningen har genomfört en översyn av verksamhetsplaneringsprocessen (se även ovanstående avsnitt 2.5.1).⁴⁶ Översynen har aktualiserats av den kommande sammanslagningen av Regeringskansliets och Utrikesdepartementets anslag. Enligt översynen finns det i departementen en bred acceptans och förståelse för de grundläggande utgångspunkterna för verksamhetsplanering och -styrning inom Regeringskansliet. Vidare konstateras det i översynen att verksamhetsplaneringsprocessen är en etablerad arbetsform, främst för planering av verksamheten utifrån politiska mål och som stöd för resursfördelning. Detta anses vara en avsevärd förändring jämfört med situationen före sammanslagningen år 1997, då verksamhetsplaneringen "endast i begränsad utsträckning var etablerad som styrinstrument vid departementen".

Den intervjuserie som revisorerna genomfört med administrativa chefer inom Regeringskansliet visar att det är oklart vilket faktiskt genomslag planeringen mot de centrala målen har haft för departementens verksamhet. Arbetet med att ta fram verksamhetsplaneringen inför det nya arbetsåret beskrivs som ett intensivt arbete. Sammankopplingen med fördelningen av internbudgeten beskrivs av de flesta departement som revisorerna intervjuat som nära och direkt. Varje departement använder olika sätt att beskriva det

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

⁴⁵ Se även Regeringskansliets utvecklingsarbete (avsnitt 9).

⁴⁶ Regeringskansliets diarienummer FA2001-250-STAB

egna arbetet med verksamhetsplaneringen, men det går att se vissa gemensamma drag. I princip går arbetet till på följande sätt:

1. Departementets anslag fastställs genom förhandling med förvaltningsavdelningen som i sin tur förhandlar med Finansdepartementet. Utrikesdepartementet förhandlar än så länge direkt med Finansdepartementet.
2. En övergripande ram för verksamhetsplaneringen fastställs utifrån de gemensamma politiska prioriteringarna. Det är vanligt att statssekreteraren/statssekreterarna aktivt deltar i detta arbete.
3. Ramen skickas sedan ner i organisationen till enheterna som utifrån de politiska prioriteringarna ska beskriva vilka uppgifter man är beredd att ta på sig under det kommande året och vilka resurser detta anses kräva.
4. Varje enhet sammanställer sitt förslag till den egna verksamhetsplanen. Förslagen läggs samman och diskuteras i departementets ledningsgrupp. Ofta är det departementschefen som slutgiltigt beslutar om verksamhetsplaneringen, men denne kan också delegera detta till statssekreterarnivå eller till ledningsgruppen som kollektiv. I beslutet framgår vilka uppgifter enheterna ska genomföra under året och vilka resurser man har att tillgå. Kopplingen mellan verksamhet och tilldelad budget kan vara mer eller mindre tydlig.

I det tredje steget är enheternas bemanning styrande för hur merparten av departementens internbudgetar fördelas eftersom personalens lön är den dominerande kostnaden. Även om några departement pekar på möjligheten att ändra enhetsbemanningen utifrån den övergripande verksamhetsplaneringsramen är detta ovanligt. Förändringar av bemanningen sker i stället på marginalen. Enheternas bemanning är också styrande för hur mycket verksamhet som kan bedrivas. Utifrån erfarenhetsvärden har enheterna en uppfattning om hur mycket verksamhet som kan bedrivas med den givna bemanningen. En stor del av denna verksamhet är årligen återkommande, t.ex. arbete med myndighetsstyrning eller färdigställande av statsbudgeten. Detta gör att utrymmet för särskilt prioriterade projekt inom ramen för den ordinarie enhetsstrukturen tenderar att vara begränsat.

I det fjärde steget beskriver flera av de intervjuade hur man arbetat med att komma bort från en negativ förhandlingskultur i samband med verksamhetsplaneringen. Enheternas förslag till verksamhetsplanering har snarare haft formen av ett förhandlingsbud än ett realistiskt förslag baserat på faktiska behov och förhållanden. Problemet har beskrivits som att det har funnits "luft" i verksamhetsplaneringen. På Utrikesdepartementet avslutas arbetet med verksamhetsplaneringen med att verksamhetsplan fastställs för varje enhet och utlandsmyndighet. Av planen framgår vilka "verksamhetsuppdrag" som ska genomföras och till varje uppdrag fastställs de resurser som får användas till just detta uppdrag.

Ett problem som uppmärksammas i förvaltningsavdelningens översyn av verksamhetsplaneringsprocessen är att verksamhetsplanen inte används av departementen som ett instrument för den interna löpande uppföljningen och styrningen av verksamheten. Denna bild bekräftas av de intervjuer revisorer-na genomfört. Planeringsdokumentet ligger still under hela året för att plock-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

as upp först i samband med planeringen inför nästa år. Någon uttryckte det som att verksamhetsplanen var ett "dött dokument" så fort planen fastställts. Samtidigt pågår det viss utvecklingsverksamhet på departementen för att komma åt detta problem. Initiativ till och innehåll i dessa projekt kommer i aktuella fall från departementen själva, inte centralt från förvaltningsavdelningen.

- Försvarsdepartementet har för första gången tagit fram en skriftlig prioriteringsplan som gäller hela departementet. Vilka uppgifter som är prioriterade och i vilken ordning framgår av dokumentet. Former för verksamhetsuppföljning och vem som har ansvaret för verksamheten fastställs i planen.
- Socialdepartementet har engagerat en extern konsult för att förbättra den inre effektiviteten. Man har formulerat en verksamhetsidé och fastställt en gemensam vision för departementets utveckling. Departementet har för första gången skickat ut ett halvårsbrev till de anställda med en sammanställning av utvecklingen av den interna ekonomin och budgetutfallet.
- På Justitiedepartementet görs verksamhetsuppföljning löpande och redovisas för ledningen en gång i månaden. Den månadsvisa dragningen omfattar främst de dokument som departementet producerar, dvs. antalet propositioner, skrivelser, utfärdade författningar, kommittédirektiv, särskilda uppdrag, övriga beslut (lagrådsremisser, regleringsbrev, anställningar m.m.) samt besvarade interpellationer och skriftliga frågor. Denna verksamhetsredovisning består också av dokumentens aktuella status, t.ex. propositionen beslutad av riksdagen, propositionen överlämnad till riksdagen, propositionen behandlad av Lagrådet, propositionen planerad för lagrådsremiss etc.

Ett annat problem, utifrån perspektivet att departementen numera är en sammanhållen myndighet med gemensamma mål, är att ingen av de intervjuade departementen uppgav att man har kontakt med andra departement i samband med verksamhetsplaneringen. Inte ens departement med en tydlig koppling till varandra har någon gemensam process för att nå fram till gemensamma prioriteringar av någon viss verksamhet. Denna bild bekräftas av förvaltningsavdelningens översyn. I denna sägs bl.a. att verksamhetsplaneringen inte bidragit till utvecklingen av tvärspektoriellt arbete och gemensamma gränsöverskridande lösningar. I verksamhetsplaneringsprocessen inom departementen har tanken på ett sammanhållet regeringskansli inte spelat "någon framträdande roll".

I förvaltningsavdelningens översyn av verksamhetsplaneringsprocessen framförs även synpunkten att det finns ett behov av och en efterfrågan på en tydligare politisk styrning av Regeringskansliets verksamhet. Regeringen och Statsrådsberedningen bör tydligare ange prioriteringar utifrån de övergripande politiska målen och Regeringskansliets anslag. En tydligare politisk övergripande styrning skulle vara viktig i ett läge när kraven på departementens verksamhet överstiger de resurser som finns tillgängliga. Revisorernas intervjuer bekräftar bilden av att man på departementsnivå anser att man inte ges tillräckliga resurser för att lösa de uppgifter man är satt att göra. Däremot

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

framstår inte kopplingen mellan detta och en mer utvecklad politisk styrning på regeringskanslinivå som lika tydlig. Vissa departement efterlyser en tydligare gemensam politisk styrning av verksamhetsplaneringsprocessen, medan andra inte nämner detta behov. Däremot finns det exempel på att man ser ett behov av en tydligare styrning från förvaltningsavdelningens sida vad gäller de mer praktiska delarna av verksamhetsplaneringsprocessen, främst i samband med fastställandet av internbudgeten. Finansdepartementets samordning av statsbudgetarbetet framhålls av vissa departement som ett föredöme i detta avseende.⁴⁷

Den viktigaste slutsatsen av förvaltningsavdelningens översyn anses vara att verksamhetsplaneringen kräver ett engagemang från departementens politiska ledningar och ett aktivt deltagande av Statsrådsberedningen vid framtagandet av verksamhetsplanen. Det anses också vara viktigt att ledningsgrupperna använder sig av planen som stöd för en löpande styrning av verksamheten i respektive departement. Man säger att det handlar om att stärka verksamhetsplaneringen som politiskt styrinstrument och detta bör ske genom att Statsrådsberedningen och departementens politiska ledning i ökad utsträckning ”är synliga” i denna process.

5.2 Internrevision

I detta avsnitt redogörs först för generella regler för internrevision inom statsförvaltningen. Därefter följer en redovisning av motsvarande regelverk för Regeringskansliet. Slutligen redovisas resultat mm av Riksdagens revisorers externrevision av Regeringskansliet.

Internrevision i en myndighet omfattar i princip två delar – granskning av den egna ekonomiska redovisningen samt granskning av de egna systemen för styrning och kontroll. Denna distinktion grundar sig på bestämmelserna i förordning (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. Där sägs bl.a. att internrevisionen ska vara en ”självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter” (4 §). Förordningen stadgar vidare att internrevisionen ska bedrivas i enlighet med ”god sed” på området. Med detta avses t.ex. att internrevisionen ska vara objektiv i förhållande till den granskade verksamheten. Objektiviteten säkerställs bl.a. genom att internrevisionen iakttar oberoende, saklighet och opartiskhet i arbetet. Internrevisionen ska ha den kompetens som krävs för att lösa arbetsuppgifterna. Revisionsarbetet ska bedrivas systematiskt och dokumenteras.

Riksdagens revisorer har i en tidigare granskning bl.a. kartlagt innebörden av begreppen internkontroll och internrevision.⁴⁸ Vad gäller internkontroll pekar revisorerna på att begreppet inte har någon vedertagen betydelse. I Riksrevisionsverkets riktlinjer för den årliga revisionen anges dock att internkontroll omfattar myndighetsledningens hela förvaltningsansvar för att

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

⁴⁷ Finansdepartementets samordningsansvar för statsbudgetfrågor beskrivs i ovanstående avsnitt 3.3.2, se t.ex. de detaljerade tidplanerna för departementens arbete.

⁴⁸ Se revisorernas rapport 1998/99:10 Myndigheternas internrevision, kapitel 3.

uppnå effektivitet i verksamheten enligt de av riksdag och regering uppsatta målen, en författningsenlig verksamhet samt en tillförlitlig återrapportering av verksamhetens resultat.⁴⁹

Regeringskansliets internrevision styrs fr.o.m. år 1997 av instruktionen för Regeringskansliet⁵⁰. Här anges i allmänna termer organisation och uppdrag för internrevisionen. Bl.a. att internrevisionen är placerad i Statsrådsberedningen, att den skall utföra internrevision av all verksamhet i Regeringskansliet, att den skall granska hur ekonomisk redovisning sköts och hur intern kontroll fungerar, att verksamheten skall bedrivas i enlighet med god revisionssed, att revisionsplan skall finnas samt att denna plan skall grundas på en analys av risken för väsentliga fel i verksamheten.

Riksdagens revisorer ansvarar för den externa revisionen av Regeringskansliet. Regeringskansliet och departementens bokföring blev föremål för externrevision för första gången fr.o.m. år 1997. För medverkan i detta arbete har revisorerna upphandlat utomstående expertis, för närvarande revisionsfirman KPMG. I samband med externrevisionen 1997-99 har revisorerna haft revisionella synpunkter på organisationen och genomförandet av Regeringskansliets internrevision.⁵¹ Regeringskansliet har senare genomfört ytterligare en granskning av internrevisionen⁵². Även i denna rapport finner man kritiska iakttagelser och rapporten sammanfattar sina intryck av Regeringskansliets internrevision med att den har "ännu inte riktigt funnit sina former och behöver stöd i verksamhetsutvecklingsprojekt".

Regeringskansliet har, dels i samband med Riksdagens revisorers externrevision för år 2000⁵³, dels i sitt yttrande med anledning av revisorernas granskning av anslag till regeringens disposition (rapport 2000/01:7)⁵⁴, meddelat att man under år 2001 avser att se över och förstärka den interna revisionsorganisationen. I det senare yttrandet anger Regeringskansliet bl.a. följande områden som "måste utvecklas" för att internrevisionen skall kunna fullgöra sin uppgift: förebyggande verksamhet; granskningar av upphandlingar, personalförsörjning och projekterverksamheten; fastläggande av en arbetsordning och tydliga processer för riskanalys; årlig rapport över verksamheten⁵⁵.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

⁴⁹ RRV dnr 30-2000-1508, 2001-07-06.

⁵⁰ Förordning (1999:1515) med instruktion för Regeringskansliet (§ 11, §§ 62-64).

⁵¹ Riksdagens revisorer, Plenum (1998-04-22), protokoll 1997/98:13, § 2. Även interna rapporter till Statsrådsberedningen om Regeringskansliets internrevision hade revisionella synpunkter på hur internrevisionen fungerade (SB97/1699, SB97/4588).

⁵² Rapport från Deloitte & Touche 99-04-30 (FA1998/432/STAB).

⁵³ Riksdagens revisorer, Avdelning 1, Protokoll 2000/01:12, 2 §

⁵⁴ Regeringskansliets diarienummer FA2001/475/STAB

⁵⁵ För att gå en fungerande internrevision inom Regeringskansliet anges också i yttrandet att det sannolikt krävs ändringar i instruktionen för Regeringskansliet (1996:1515) och i den interna arbetsordningen.

5.3 Ekonomi- och personaladministration

Begreppet ekonomi- och personaladministration kan ges olika innebörd. Begreppet omfattar ett antal olika arbetsuppgifter. En del av dessa har att göra med redovisning och transaktioner, dvs. hantering av t.ex. leverantörsreskontra, reseräkningar, löner, fakturering, huvudboksredovisning och bokslut. En annan del har att göra med beslutsunderlag, t.ex. budgetering och framtagande av prognoser. Ekonomi- och personaladministration kan även omfatta den interna ledningen av myndighetens ekonomifunktion.

Under 1990-talet har kraven på myndigheternas ekonomi- och personaladministration ökat. Från och med räkenskapsåret 1994/95 genomförs på regeringens uppdrag en årlig värdering av myndigheternas ekonomiadministrativa standard (den s.k. EA-värderingen). Värderingen utförs av Ekonomistyrningsverket.⁵⁶ Totalt ingår drygt 250 myndigheter i EA-värderingen.

Värderingen består av två delar. Den första delen är det s.k. koncernvärdet som ska beskriva förhållandet mellan regeringen och myndigheten. Exempel på frågor är :

- Har myndigheten hållit sig inom föreskrivet anslagsutrymme?
- Använder myndigheten räntekontosystemet rätt?
- Uppfylls kraven på god kassahållning vid betalningar?

Den andra delen är den s.k. myndighetsvärdet, som ska vara ett uttryck för säkerhet och precision i myndighetens interna hantering av tillgångar och skulder, intäkter och kostnader m.m. Exempel på frågor är:

- Hanteras fordringsbevakningen rätt och är den effektiv?
- Är rutinerna för hantering av leverantörsfakturor ändamålsenliga?
- Hanteras arbetsgivaravgifterna rätt?
- Hanteras den ingående/den utgående momsen rätt?

Värderingen av de två delarna sker med hjälp av en tregradig skala: A, B och C. Grad A är bäst. Värderingen av de två delarna ligger sedan till grund för fastställandet av det övergripande betyget på myndighetens ekonomiadministration. Betyget kan bli Fullt tillfredsställande, Tillfredsställande eller Ej tillfredsställande.

Åren 1997 till 2000 har Regeringskansliet och Utrikesdepartementet fått betyget Tillfredsställande (se tabell 5). Under samma tidsperiod har en klar majoritet av myndigheterna (drygt två tredjedelar varje år) lyckats erhålla högsta betyget Fullt tillfredsställande.

År 1998 erhöll Regeringskansliet och Utrikesdepartementet betyget Ej tillfredsställande. Då påpekade Ekonomistyrningsverket att Regeringskansliets koncernrapportering haft "särskilda problem" bl.a. på grund av myndighetens "komplexa struktur" och de säkerhetskrav som gäller för myndighetens IT-baserade kommunikation.⁵⁷

⁵⁶ Innan år 1998 var Riksrevisionsverket ansvarigt för EA-värderingen. Inom Riksrevisionsverket var det den avdelning, som 1 juli 1998 kom att brytas ut och bilda Ekonomistyrningsverket som utförde EA-värderingen.

⁵⁷ Ekonomistyrningsverkets rapport 1999:7 EA-värdering avseende 1998 av myndigheter under regeringen, bilaga 1, s. 29, fotnot.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**
Bilaga

Tabell 5: Regeringskansliets och Utrikesdepartementets EA-betyg

Avseende år	EA-betyg Regeringskansliet		EA-betyg Utrikesdepartementet	
1997	BA	Tillfredsställande	BB	Tillfredsställande
1998	CA	Ej tillfredsställande	CB	Ej tillfredsställande
1999	BA	Tillfredsställande	BA	Tillfredsställande
2000	BB	Tillfredsställande	–	–

Källa: Ekonomistyrningsverket, EA-värderingar avseende år 1997 till 2000

År 1999 engagerade Regeringskansliets förvaltningsavdelning konsultfirman Öhrlings PricewaterhouseCoopers för att göra en benchmarkingstudie av ekonomi- och personaladministrationen i Regeringskansliet.⁵⁸ Efter genomförd studie konstaterar konsultfirman att sammanslagningen av departementen år 1997 och de därpå förändrade ansvarsförhållandena mellan förvaltningsavdelningen och departementen ”ännu inte fullt ut” påverkat arbets- och resursfördelningen inom Regeringskansliet. Vidare menar man att det i viss utsträckning råder ”oklarhet om ansvarsfördelningen och därmed risk för dubbelarbete”. I studien görs också en rad relativt kritiska iakttagelser, t.ex.:

- ”Gällande resepolicy och resereglemente är dåligt kommunicerat och saknar tillämpningsföreskrifter...”
- ”Brist på kunskap om och förståelse för helheten i bokslutsarbetet...”
- ”Förståelse för innebörden av ekonomiska begrepp och samband är låg.”
- ”Granskningen på de departement som skickar underlag till förvaltningsavdelningen fungerar dåligt.”
- ”Kvaliteten på underlag till koncernen från departementen kan ibland vara bristfällig...”
- ”Samtidigt saknas inom ekonominheten tillräckliga resurser med controllerinriktning.”
- ”Organisationen präglas av stort fokus på rätt/feltänkande. Det innebär att aktiviteter som inte skapar något mervärde utförs med ett enda syfte: att skapa bevis för att den egna enheten inte har gjort något fel.”
- ”Tid relateras inte till kostnad och resultat.”

Studien visar samtidigt att det finns en positiv inställning till förbättringar bland medarbetarna och att förutsättningarna hos medarbetarna att ”gå vidare” i förändringsarbetet bedöms vara goda.

Revisorerna erfar att förvaltningsavdelningen ägnat relativt mycket kraft på att förbättra ekonomi- och personaladministrationen. Bland annat har man, som ett led i utvecklingen, formulerat en gemensam vision (dvs. ett internt mål) för arbetet. Förvaltningsavdelningen har vidare genomfört en översyn av utbildningsbakgrunden hos ekonomipersonalen. Man har bedrivit ett utvecklingsarbete med ekonomisystemet Agresso och IT-stödet i allmänhet, tagit fram handböcker för arbetet samt formulerat rutiner för betalning och fakturering och sett över betalningsrutinerna. En annan uppgift har varit

⁵⁸ Konsultrapport till Regeringskansliet: Effektivisering av EA/PA-arbetet i Förvaltningsavdelningen och på departementen, daterad 1999-11-23.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

att införa en gemensam kontoplan för hela Regeringskansliet (se även avsnitt 9.4).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

6 Så fungerar Regeringskansliet enligt forskningsrapport från Score

För att komplettera den kartläggning av Regeringskansliets verksamhet som gjorts i ovanstående avsnitt och för att fördjupa bilden av vad som påverkar Regeringskansliets möjligheter att vara "ett effektivt instrument" för regeringen har Score genomfört sex fallstudier av arbetsprocesserna: arbetet med regleringsbrev, arbetet med en proposition, hantering av kritik mot särskilda uppgifter, utvecklingen av den interna styrningen, arbetet med Vesta-projektet samt beredningen av ett EU-ärende. Detta kapitel innehåller en sammanfattning av dessa fallstudier.

6.1 Arbetet med regleringsbrev

Scores undersökning avser hur Miljödepartementet arbetade fram regleringsbrevet till Naturvårdsverket. Generella regler och Finansdepartementets riktlinjer för departementens arbete med regleringsbrevet framgår av ovanstående avsnitt 4.3.

Inför arbetet med regleringsbreven fastställde Miljödepartementet en intern tidplan för de olika momenten i arbetet, t.ex. inledande informationsträff mellan samtliga budgethandläggare och sakhandläggare i departementet, sakenheternas första utkast till regleringsbrev, intern delning, gemensam beredning och stor delning. Samråd skedde framför allt med Finansdepartementets budgetavdelning, men också med Riksrevisionsverket. Under hela processen fanns det informella kontakter med Naturvårdsverket.

Scores undersökning visar att samtliga inblandade parter anser att processen i sin helhet fungerar väl. Det har inte funnits några större konflikter som behövs lyftas till politisk nivå, varken inom Miljödepartementet eller gentemot andra departement. Politikerna var inte inblandade i beredningen, utan arbetet var delegerat till tjänstemännen. Relationen till Naturvårdsverket fungerade konfliktfritt. Ett problem som lyfts fram är tidpunkten för arbetet med regleringsbrev. Eftersom regleringsbrev utgör det sista ledet i statsbudgetprocessen sker arbetet efter budgetpropositionen och måste vara avklarat före det nya året. Att regleringsbreven ligger så sent gör att planeringen på Naturvårdsverket försvåras och att arbetet på Miljödepartementet blir stressigt mot slutet. Departementet har svårt att hinna med att färdigställa den slutgiltiga versionen och det görs en del misstag. Formuleringar som sedan förekommer i det färdiga dokumentet är "inte alltid så genomtänkta som de borde vara".

Undersökningen visar vidare att god samordning inom Regeringskansliet anses vara en förutsättning för att kunna styra myndigheternas arbete. Naturvårdsverket har också haft synpunkter på Miljödepartementets förmåga att samordna arbetet med andra departement. Verket har pålagts uppgifter i andra myndigheters regleringsbrev utan att Miljödepartementet informerat om det. Undersökningen visar att sammanslagningen av departementen till en myndighet inte tycks ha påverkat denna samordning. Tjänstemännen har

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

inte upplevt någon markant skillnad i och med omorganisationen. I den mån arbetet med miljöfrågorna har påverkats under senare tid anses det bero på att miljö numera är ett etablerat politikområde samt att Sverige prioriterar miljöfrågorna i EU-arbetet.

Kontakterna mellan Miljödepartementet och andra departement inom ramen för arbetet med Naturvårdsverkets regleringsbrev var mycket få. Kontakter mellan departementen gällde främst de politiska prioriteringarna och ekonomiska ramarna, vilket klarades av i samband med vår- och budgetpropositionerna. Kontakterna mellan Miljödepartementet och Finansdepartementet rörde främst tekniska frågor om den gemensamma mallen och riktlinjerna. Undersökningen visar bl.a. på problem med att tillämpa de s.k. SMART-kriterierna (se ovanstående avsnitt 4.3.1) på Naturvårdsverkets verksamhet.

6.2 Arbetet med en proposition

I arbetet med proposition 2000/01:57, Sammanhållen rovdjurspolitik, var två departement ansvariga för framtagandet av propositionstexten – Miljödepartementet och Jordbruksdepartementet. Miljödepartementet ansvarar för lagstiftningen på miljöområdet och förvaltningsärenden som gäller biologisk mångfald. Jordbruksdepartementet ansvarar för de förvaltnings- och lagstiftningsärenden som rör jakt, viltvård och rennäring. Finansdepartementet lämnade synpunkter på olika finansieringsfrågor och Justitiedepartementet var involverat i vissa lagtekniska överväganden.

Arbetet kring propositionstexten är samlat till två sakenheter, dels enheten för naturresurser på Miljödepartementet, dels same- och utbildningsenheten på Jordbruksdepartementet. Båda dessa enheter var även representerade med var sin tjänsteman i den expertgrupp som knöts till den utredning som föregick propositionen.

Propositionen arbetades fram underifrån i en tämligen långsam och starkt formbunden process. I skrivarbetet samarbetade enheterna i hög grad med varandra och ”bytte” arbetsuppgifter lite beroende på vem som hade kunskaperna om ärendet. Scores undersökning visar att det ibland fanns missnöje med att man inte visste vart frågan hade ”tagit vägen” i det andra departementet, och meningarna går isär vad gäller tidsåtgången för arbetet. Konflikter fanns och i vissa skeden uppstod stark tidspress. På det hela taget verkar samarbetet mellan enheterna ha varit både frekvent och förtroendefullt, enligt Score. Utgångspunkten för arbetet var att hantera motstridiga intressen på ett så bra sätt som möjligt.

Undersökningen visar också att politikerna var tämligen aktiva i processen att ta fram propositionen. Bland annat fattade den politiska ledningen beslut i olika nyckelfrågor, och i förhandlingarna mellan de olika departementen var både tjänstemännen och statssekreterarna aktiva.

Undersökningen visar att departementen hela tiden lutar sig mot de formella beredningsprocesserna. Varje moment i propositionsarbetet finns reglerat i instruktionen för Regeringskansliet, en instruktion som bildar ett stöd för arbetet samtidigt som den driver processen framåt. Även om Regerings-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

kansliets situation generellt beskrivs som ad hoc-betingad så blir det tydligt att arbetet får en fast struktur av den formella organisering som finns.

Undersökningen visar vidare att sammanslagningen av departementen till en myndighet inte spelade någon roll för arbetet med propositionstexten. När en utredning ska omvandlas till en proposition måste flera delvis motstridiga intressen i samhället tillgodoses på ett acceptabelt sätt. För detta finns en organisation där olika sakenheter ser till olika intressen. Eftersom frågorna rymmer motstridiga krav uppstår konflikter mellan sakenheterna. Dessa hanteras mellan sakenheterna och – om inte det görs – på politisk nivå mellan de båda departementsledningarna.

Den bild som ges av Regeringskansliet är att detta är en organisation där det finns starka konflikter inbyggda i strukturen. Score citerar en av de intervjuade personerna: ”Det är en utopi att tro att alla departement ska tycka samma sak – om man nu tror det. Revirtänkandet finns och är svårt att komma åt.”

6.3 Hantering av kritik mot handläggning av särskilda uppgifter

En återkommande punkt i den kritik som riktats mot Regeringskansliet är bristen på kompetens. Ett sätt att öka den interna kompetensen är att systematiskt ta till sig kritik och utvärdera den bedrivna verksamheten. Score har undersökt hur detta har gått till i två specifika fall när Regeringskansliet självt tagit på sig ansvaret för att förvalta bidragssystem – den s.k. kretsloppsmiljarden och de s.k. lokala investeringsprogrammen. I båda fallen handlar det om investeringsbidrag inom miljöområdet som kan sökas antingen av kommuner eller av enskilda.

Kritiken mot dessa program kom bl.a. från Riksrevisionsverket som på uppdrag av regeringen granskade de båda programmen. Riksrevisionsverket riktade skarp kritik mot ett brett spektrum av förhållanden: målen för programmen var alldeles för oprecisa, marknadsföringen var i vissa fall bristfällig, handläggningen klarade knappast kraven på rättssäkerhet samt kompetens och resurser för den här typen av frågor saknades i stor utsträckning i Regeringskansliet. Såväl resurser som kompetens, menade revisorerna, finns i sektorsmyndigheterna. Arbetet i de olika programmen hade inte granskats och följts upp på ett bra sätt.⁵⁹

När det gäller ett av programmen – kretsloppsmiljarden – sammanfattar Score Regeringskansliets hantering av kritiken med att ”revisionen ställdes in i bokhyllan”. Orsaken till detta var att Riksrevisionsverkets kritik uppfattades som föråldrad redan när den kom. Programmet hade avbrutits i förtid och Miljödepartementet ansåg inte det vara värt att satsa på att tillvarata erfarenheterna av denna revision. Idén att det skulle gå att öka förmågan att på ett bredare sätt lära av egna erfarenheter fanns inte. Ingen kom ihåg ifall det

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

⁵⁹ Riksdagens revisorer granskade de lokala investeringsprogrammen (rapport 1998/99:8, Förslag till riksdagen 1999/2000:RR3). I rapporten kritiserar revisorerna bl.a. att den modell för fördelningen av stödet som användes av Miljödepartementet var relativt oprövad och att 2,3 miljarder kronor fördelades redan under år 1998 utan att tydliga rutiner för beredningen var etablerade.

hade ägt rum någon diskussion om kritiken från RRV i den gemensamma beredningsgrupp mellan departementen som fanns för de båda programmen. Tjänstemännen var inriktade på att hantera ärenden på ett så bra sätt som möjligt, men något ansvar för att föra vidare erfarenheter fanns inte. De lokala investeringsprogrammen pågår fortfarande, och Riksrevisionsverket planerar en slutgiltig utvärdering år 2002. Kontakten med andra departement har skett i en gemensam beredningsgrupp som sammanträtt regelbundet. I denna beredningsgrupp har ledamöter från berörda departement deltagit. Det har framför allt varit Närings-, Jordbruks-, Finans-, Kultur och Utbildningsdepartementet. Så småningom har gruppen kommit att sammanträda mer sällan då praxis om hur ärenden behandlas har utarbetats.

Det är oklart om sammanslagningen av departementen haft någon betydelse för Regeringskansliets förmåga att hantera kritik och för samordningen av dessa program. De intervjuade personerna menar att ingenting egentligen har förändrats. Revirgränserna finns kanske inte i första hand mellan departementen utan mellan mindre områden. Det är inte departementen som är de viktiga aktörerna utan sakenheterna. Den gemensamma beredningsgruppen hade Riksrevisionsverkets kritik på dagordningen, men minnet av hur diskussionen fördes hade bleknat. Förklaringen är delvis att de andra departementens engagemang var svagt och att de överlät ansvaret till Miljödepartementet. Miljödepartementet såg det å andra sidan inte heller som sin uppgift att med någon systematik diskutera risker och möjligheter med att organisera arbetet i tillfälliga program.

6.4 Utveckling av Regeringskansliets interna styrning

I samband med sammanslagningen av Regeringskansliet till en myndighet togs beslut med början år 1997 om att utveckla Regeringskansliets interna styrningsprocess (RISP). Arbetet med denna interna departementsövergripande mål- och resultatstyrningsmodell leds av förvaltningsavdelningen i samarbete med statsrådsberedningen. Även Finansdepartementets budgetavdelning är med i arbetet. I RISP ingår den årliga verksamhetsplaneringen som kanske den viktigaste delen. Score har studerat processen bakom utvecklingen av verksamhetsplaneringen fram till våren 2001.

Arbetet började i september 1997 genom att direktiv gick ut från statsrådsberedningen till departementen där man uppmanades att inför år 1998 redovisa vilka politiska mål som utgjorde utgångspunkt för den egna verksamhets- och resursplaneringen. Dessa mål skulle ställas i relation till de mål som pekats ut i 1997 års regeringsförklaring. Scores undersökning visar att denna första runda i verksamhetsplaneringen var resurskrävande, att den mest handlade om resursfördelning mellan departementen och marginalbudgetering, att den var i mycket en toppstyrd process och att det var svårt att få en bild av hur de politiska målen påverkat verksamhetsplaneringen.

Trots detta fortsatte förvaltningsavdelningen med samma process inför verksamhetsplaneringen inför år 1999. Mallarna för departementen blev stramare och omfattade regeringens nya och gamla profilområden som ”fler jobb”, ”fortsatt sunda statsfinanser”, ”det hållbara Sverige”, etc. Departementen uppmanades att bryta ner dessa mål till departementsspecifika mål

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

inom ramen för en ny disposition med s.k. block. Enligt Scores undersökning gav inte heller denna andra verksamhetsprocess de resultat man förväntade utan blev i praktiken en för departementen traditionell budgetprocess där man utgick från föregående års resursfördelning.

I direktiven inför åren 2000 och 2001 utgick förvaltningsavdelningen från en tvåårsplanering på grund av Sveriges ordförandeskap i EU första halvåret 2001. I dessa delvis nya direktiv lyftes Regeringskansliets kärva finansiella läge fram, och departementen uppmanades att pröva alla möjliga effektiviseringar. Score konstaterar att "trots de eggande anslagen mottogs direktiven inte genomgående med entusiasm i linjeorganisationen". Samtidigt krävde och fick förvaltningsavdelningen in "digra luntor" från departementen om resursplaneringen när det gällde hur regeringens olika mål skulle uppfyllas. I Scores undersökning citeras en tjänsteman på Regeringskansliet: "Det var helt enkelt omöjligt för förvaltningsavdelningen att processa det komplexa materialet. Man fördelade i stället enligt förbrukningen för innevarande år. De (departement) som förbrukade mycket fick mycket, de som inte gjorde det fick mindre pengar. Många var förstås kritiska till det här. Att arbetsanssträngningen bara mynnade ut i ett status quo."

Score konstaterar att verksamhetsplaneringsprocessen var svår att genomföra. Flera orsaker till detta förs fram, bl.a.:

- Förvaltningsavdelningen kan aldrig styra fackministrar och departementen.
- Det går inte att genomföra en myndighetsliknande verksamhetsplaneringsprocess på Regeringskansliet eftersom man har en verksamhet som kraftigt skiljer sig från myndigheternas.
- Förvaltningsavdelningen hade lagt planeringsprocessen på en för hög detaljeringsnivå.
- Man kan inte på förhand bryta ner politiska mål på verksamhetsnivå eftersom Regeringskansliets verksamhet inte kan planeras – det dyker hela tiden upp oväntade händelser som kräver snabba omprioriteringar.
- De som drivit processen har varit administratörer som saknat erfarenhet av politisk verksamhet.

Mot detta anför Score att verksamhetsplaneringsprocessen fått kämpa mot den kultur i Regeringskansliet som yttrar sig i motstånd mot förändringar. Och att en del av departementens motstånd har att göra med att makten över anslagsnivåerna tagits från dem. Före verksamhetsplaneringsprocessen hade departementen ett klart större inflytande över de medel som tilldelades dem.

Enligt Scores rapport upplevde många departement verksamhetsplaneringen som en tung process. Vissa säger sig inte ha haft användning av det man producerat; man beskrev bara sin verksamhet och lade sedan undan dokumentet. Andra hade velat göra på ett annat sätt än det "från ovan dikterade". Processen har också setts som för frikopplad från budgetprocessen. Departementen har sagt sig sakna insyn i hur den egentliga fördelningen gått till. Och man har efterfrågat mera "feedback". Men vissa departement säger sig ha haft nytta av dokumenten och använt dessa i det interna arbetet. Den här bilden har enligt Score vuxit fram i de utvärderingar och enkäter som förvaltningsavdelningen genomfört.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

Kritiken mot planeringsprocessen ledde till en översyn där det fördes fram förslag om en mera flexibel process och med mindre detaljerade planer⁶⁰. Förvaltningsavdelningen kommer också att lägga mera vikt vid uppföljning och mindre krav på material från departementen. Dock kommer den övergripande strukturen, med politiska mål som utgångspunkter för planeringen, att ligga fast.

En av idéerna bakom reformen med den nya planeringsprocessen har varit att stärka den politiska styrningen. Men Score konstaterar sammanfattningsvis att denna möjligen saknat just det – politisk styrning. Det politiska stödet har funnits på papperet. Men utan ett kontinuerligt, politiskt engagemang, utan tydlig styrning, från statsrådsberedningen och den politiska ledningen på fackdepartementen, är det svårt att lyckas – oavsett hur briljant reformen är. Inte heller samordningsrutinerna har fungerat friktionsfritt. Av någon anledning valde förvaltningsavdelningen att inte ägna tid åt att bygga upp konsensus kring reformen innan den sjuösattes – även om man sökt samarbete och inhämtat synpunkter kontinuerligt därefter. Detta går lite på tvärs med samförståndsandan i Regeringskansliet och kan vara en förklaring bakom organisationens motstånd.

6.5 Utveckling av styrformer i statsförvaltningen (Vesta-projektet)

Score beskriver i sin rapport arbetet i Finansdepartementet med det s.k. Vestaprojektet som pågått sedan 1997. Projektet syftar till att skapa förutsättningar för en effektivare styrning och uppföljning av hela den statliga verksamheten. Detta sker genom att man försöker skapa en infrastruktur för den ekonomiska styrningen. Huvudsyftet med projektet har varit att föreslå förändringar som innebär ett tydligare samband mellan resultatstyrningen och den finansiella styrningen. En utgångspunkt för projektet är att jämförbarheten mellan mål och finansiella ramar förbättras om statsbudgeten beräknas i kostnader och intäkter.

Enligt Score rymmer Vesta-projektet många olika intressanta relationer, inom och utom Regeringskansliet. Vesta-projektets historia illustrerar också de svårigheter som ett stort projekt i Regeringskansliet kan råka ut för. Projektets historia är kantad av konflikter.

Projektet startades och drivs av budgetavdelningen på Finansdepartementet. Enligt Score innebär – och innebär – detta en rätt stor misstänksamhet ute i departementen mot Vesta-projektet eftersom budgetavdelningen traditionellt är fackdepartementens motpart i de årliga förhandlingarna innan statsbudgeten spikas. Arbetet har i liten utsträckning involverat tjänstemän från andra departement än Finansdepartementet. Det betyder emellertid inte att man försökt smyga med projektet. Tvärtom har man varit mån om att informera om sin verksamhet. Projektmedlemmarna har varit ute i Regeringskansliet och på myndigheter och informerat om Vestaprojektet. Mycket av kontakterna med övriga departement har dock skett genom en statssekre-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

⁶⁰ Kempinsky (2000).

terargrupp och genom en grupp där representanter för samtliga departements planerings- och budgetsekreterariat finns representerade.

I samband med starten av Vestaprojektet bildades en styrgrupp under ledning av budgetchefen på Finansdepartementet och med en representant för förvaltningsavdelningens IT-funktion, en från socialdepartementet, en från Riksgäldskontoret och en från Riksrevisionsverket⁶¹. Under 1998 kompletterades gruppen med en representant från nuvarande förvaltningsutvecklingsenheten på Justitiedepartementet⁶². Enligt Scores rapport kom denna styrgrupp aldrig att fungerat som en styrgrupp. Syftet tycks inte heller ha varit att den skulle styra projektet eftersom det hela tiden var budgetavdelningens projekt och det var budgetavdelningen som satt på inflytandet. Gruppen fungerade dock inte heller som grupp eftersom diskussionerna kom att domineras av IT-frågor, medan uppgiften om hur man skulle effektivisera styrningen i staten kom i skymundan.

Styrgruppen avvecklades också ”mycket hastigt” och ersattes i mitten av 1999 av en ”samordningsgrupp” med enbart representanter från budgetavdelningen och ESV. I samband med detta försökte ledningen för Vesta-projektet att få fram ett nytt regeringsbeslut med ny uppdragsbeskrivning och med en formalisering av samordningsgruppen. Detta rann dock ut i sanden vilket innebär att projektet arbetade ”i något slags vakuum i ett och ett halvt års tid”.

Arbetet med Vestaprojektet präglades – och präglas fortfarande fast i mindre omfattning – av ”kampen om styrningsfrågorna” mellan budgetavdelningen på Finansdepartementet och förvaltningsutvecklingsenheten på Justitiedepartementet. Den senare framhåller att myndighetsstyrningen måste anpassas till myndigheternas olika förutsättningar medan budgetavdelningen lägger tyngdpunkt på standardiserade krav på uppföljning och målformulering. Bl.a. har förvaltningsutvecklingsenheten hävdad att Vesta-projektet utvecklat en ”fyrkantig, konform målhierarki med detaljstyrning” för myndigheterna. En viss arbetsfördelning har numera växt fram mellan dessa enheter men gränsen är otydlig, vilket fortfarande bidrar till kontroverser från och till.

På hösten 1999 kom från bl.a. Justitiedepartementets högsta ledning mycket kraftig kritik mot den dåliga förankringen av Vestaprojektet i Regeringskansliet. Kritiken ledde till att en speciell statssekreterargrupp inrättades men också till beslut om att Vestaprojektets förslag skulle presenteras i form av en departementspromemoria⁶³. Genom det sistnämnda ”tvingade man” fram ett brett remiss- och beredningsförfarande inom Regeringskansliet. Det innebär att Vestaprojektet – mot ledningens vilja – kom att flyttas från att vara ett unikt projekt utanför Regeringskansliets linjeorganisation till att bli ett ”normalärende” i linjeorganisationens traditionella och starkt formaliserade berednings- och förhandlingsprocess.

⁶¹ Representanten från RRV ersattes av en representant från Ekonomistyrningsverket (ESV) när detta bröts loss från RRV 1998.

⁶² I ett senare skede utökades styrgruppen med kanslichefen i riksdagens finansutskott.

⁶³ Ds 2000:63, Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

Scores rapport tar också upp Vestaprojektets relation till riksdagen i form av den parlamentariska referensgruppen till projektet och kontakterna med Riksdagskommittén⁶⁴. I den parlamentariska referensgruppen ingick åtta ledamöter, samtliga från finansutskottet och representerande samtliga sju riksdagspartier. Sammanställande var statssekreteraren i Finansdepartementet, och förutom riksdagsledamöterna deltog finansutskottets kanslichef, budgetchefen i Finansdepartementet och Vestaprojektets ledning i referensgruppens möten. Enligt Scores rapport råder det delade meningar om hur väl gruppen fungerat. Flertalet menar dock att riksdagsledamöterna har varit engagerade och intresserade.

Vad gäller Vestaprojektets kontakter med Riksdagskommittén har dessa skett informellt bl.a. genom att kommitténs sekreterare suttit med i ett par av Vestaprojektets referensgrupper. Två tjänstemän från budgetavdelningen på Finansdepartementet, som suttit med i samordningsgruppen för Vestaprojektet, har också deltagit som experter i varsin expertgrupp som varit kopplad till Riksdagskommittén.

Scores rapport drar tre slutsatser utifrån genomgången av processen kring Vestaprojektet:

- De formella processerna är viktiga i Regeringskansliet, och den viktigaste formella processen är beredningsprocessen. Denna är det grundläggande redskapet för att skapa enighet och hantera intressemotsättningar i den starkt sektoriserade politiska organisationen Regeringskansliet utgör.
- Vestaprojektet har varit ett tjänstemannadrivet projekt med bristande politisk förankring. Det politiska engagemanget är viktigt, därför att i den politiska organisationen Regeringskansliet behövs politikerna för att en process ska kunna drivas med kraft.
- Omorganisationen av Regeringskansliet till en myndighet har knappast påverkat förutsättningarna för att driva interdepartementala projekt som Vestaprojektet. Det räcker inte med en sammanslagning och att på olika sätt försöka skapa en gemensam kultur om man inte också inbegriper de viktiga formella processerna i reformen. Det innebär dock inte att man nödvändigtvis måste göra genomgripande förändringar av beredningsprocessen eftersom denna fyller den viktiga funktionen att ge departementen möjlighet att företräda de politiska intressen som de har att bevaka inom sitt ansvarsområde.

6.6 Beredning av ett EU-ärende (Schengenfrågan)

Score studerade Justitiedepartementets arbete från 1997 till mars 2001 med två propositioner med mellanliggande departementspromemoria. Schengensamarbetet inom EU bygger på att en avveckling av personkontrollerna mel-

⁶⁴ Riksdagskommittén tillsattes av riksdagens talmanskonferens i december 1998 för att utreda riksdagens arbetsformer. Kommittén har i olika betänkanden under riksdagsåret 2000/01 behandlat bl.a. den framtida statliga revisionen, riksdagens arbete med utvärdering och uppföljning samt en utvärdering av den nya statliga budgetprocessen. Riksdagen ställde sig i juni 2001 bakom kommitténs förslag (2000/01:RS1, Riksdagen inför 2000-talet).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

lan EU-länder förutsätter en förstärkt personkontroll av EU:s yttre gräns. Det innebär ett ökat polisiärt och rättsligt samarbete mellan de EU-länder som skrivit på Schengenavtalet. Sverige blev medlem i den s.k. Schengen-gruppen i december 1996 och riksdagen ratificerade avtalet 1998.

Ett nyckelord i arbetet med Schengenfrågan har varit samordning, eller koordinering, eftersom frågan involverat många olika delar av Regeringskansliet. Frågan spände över flera departement och en mängd enheter inom dessa. Förutom Utrikes- och Justitiedepartementen fanns även Försvars-, Finans- och Socialdepartementen med i vissa delar av arbetet. Handläggargruppen som skrev propositionerna bestod i huvudsak av tre personer från Justitie-, Utrikes- och Socialdepartementen. Under hela processen har man organiserat sig i mindre grupper med företrädare för olika inblandade departement och myndigheter.

I stort sett har det hela tiden varit samma personer som arbetat med frågans beredning. Man har skickat texter mellan sig via e-post eller använt sig av telefon. De flesta upplever att detta är det normala sättet att jobba i Regeringskansliet. Kontakterna mellan Utrikes- och Justitiedepartementen, som varit de två huvudsakliga departement vari frågan hanterats, bestod i regelbundna handläggarkontakter ett par gånger i veckan med två till tre personer. En tjänsteman på Justitiedepartementet menade att det var en kontinuerlig process med avstämning uppåt men med fritt mandat att finna lösningar.

Arbetet med den första propositionen var lättare eftersom den inte behövde vara så specifik när det gällde att presentera färdiga lagtexter. I arbetet med den andra propositionen, och även departementspromemorian, användes i högre grad de berörda myndigheterna som samarbetspartner. Anledningen till detta var att den andra propositionen handlade om ren lagstiftning vilket innebär att innehållet var mycket tekniskt.

I arbetet ser Score tre frågor som skapade problem i relationerna mellan de inblandade departementen: tidsperspektivet, budgeten samt relationen departement och myndighet. Tidsplan och tidsperspektiv har skilt sig mellan Utrikes- och Justitiedepartementen och mellan departementen och myndigheterna. Detta har skapat förseningar, särskilt som arbetet löpt parallellt med arbetet i EU:s olika arbetsgrupper i frågan och därmed ibland skapat snäva tidsramar. Det andra problemet gällde budgeten där man upplevde att kontakterna med Finansdepartementet var extra känsliga och där kontakterna några gånger fick "lyftas" till statssekreterarnivå. Det tredje problemet gäller kommunikationsproblem mellan departementen som berodde på att departementen är olika organiserade. På Utrikesdepartementet handläggs t.ex. sakfrågor och lagstiftning av olika enheter. Ett annat exempel är den skillnad som finns mellan departementen i relationen till "sina" myndigheter. Här angavs Luftfartsverket (Arlanda) och Näringsdepartementet som ett besvärligt fall. Som exempel på ett bra samarbete mellan departement och myndighet lyfter Score fram relationen mellan Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen där departementet rekryterade en person direkt från Rikspolisstyrelsens Schengenprojekt.

Politikerns roll i beredningsarbetet har varit att reagera på specifika frågor som tjänstemännen identifierat som politiskt problematiska. Enligt Scores rapport anser de intervjuade tjänstemännen att frågan har följt gängse rutiner

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

för arbetet i Regeringskansliet som inneburit regelbunden avstämning på statssekreterarnivå. Politikerna har varit med vid behov, och behoven har definierats av tjänstemännen.

Enligt Score följer inte Schengenfrågan normalfallet vid propositions-skrivning. Det var först ett internationellt avtal, sedan vidtog godkännande av riksdag och regering och sist lagstiftning. Det gör att hela frågan kan beskrivas som en process där politikerna spelat mindre roll och där tjänstemän och experter fått större utrymme i den senare delen av processen. Den täta kopplingen mellan Rikspolisstyrelsen och Regeringskansliet faller inte heller inom ramen för den normala relationen mellan departement och myndigheter.

Enligt Score är det de personliga nätverken i Regeringskansliet som är en viktig faktor till varför beredningsarbetet fungerat bra. Detta är inte unikt för denna fråga utan närmast en förutsättning för att arbetet i Regeringskansliet ska fungera. Sammantaget menar Score att beredningen av Schengenfrågan i Regeringskansliet på många sätt var ovanlig men att den ändå kan sägas vara ett bra exempel på hur arbetet bedrivs.

Att Regeringskansliet har blivit en myndighet har inte påverkat det praktiska arbetet nämnvärt enligt Score. Visst finns det konkreta effekter i form av att ett internt datanät knyter samman Regeringskansliet och att vissa stödfunktioner som förut varit dubbla tagits bort. Ett citat är signifikativt för effekterna: "...det är väl att vi bytt visitkort...". Annars är man på vissa håll kritisk till att omorganisationen inte åtföljts av fler initiativ till nytänkande i arbetssätt. Särskilt i propositionsarbetet skulle det kunna vara möjligt att bryta ut en grupp som arbetar tillsammans under projektliknande former.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

7 Regeringskansliets personal

Alla verksamheter är beroende av sin personal. I rapporten ”Att lyckas i offentlig förvaltning” beskrivs hur den egna personalen är den viktigaste resursen för att åstadkomma ett bra resultat. Organisationer som satsar på sin personal förbättrar samtidigt sina möjligheter att uppnå ett bra resultat. Rapporten beskriver också vikten av att medarbetarna känner ett engagemang för sina arbetsuppgifter. Samtidigt måste man kunna vara öppen för förändringar och ifrågasätta den egna organisationen, arbetssätt och processer.⁶⁵ Av de särskilda krav som finns på Regeringskansliets verksamhet (se avsnitt 4) följer att man måste kunna upprätthålla en hög kunskapsnivå i myndigheten. Därmed utgör personalstyrkan en avgörande faktor för Regeringskansliets effektivitet.⁶⁶

Bland motiven bakom sammanslagningen av departementen år 1997 fanns en önskan om att kunna se över Regeringskansliets totala kompetensförsörjning. Samordningsmöjligheter skulle utnyttjas. Totalt sett har Regeringskansliet utökat sin personal med ungefär 600 personer mellan åren 1996 och 2000, från ca 3 900 personer till ca 4 500. I genomsnitt ökade Regeringskansliet med mellan 100 till 150 personer om året under denna period, vilket motsvarar en ökning med ca 3 % genomsnitt per år.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

⁶⁵ Bygger på slutsatserna i rapporten Att lyckas i offentlig förvaltning, sida 72 f., Kommittén ”Kronorna bland Verken” 1992.

⁶⁶ Se även bilaga 4 till denna rapport om metoder för att analysera kompetensförsörjning i organisationer.

Tabell 6: Anställda inom Regeringskansliet (december resp. år *)

	1996	1997	1998	1999	2000
Statsrådsberedningen	48	57	48	51	57
Justitiedepartementet **)	196	210	219	261	323
Utrikesdepartementet (inkl. utsända till utlandsmyndigheterna) ⁶⁷	1 441	1 544	1 518	1 630	1 645
Försvarsdepartementet	119	125	119	126	120
Socialdepartementet	189	226	211	236	216
Kommunikationsdepartementet	118	118	115		
Finansdepartementet	406	398	378	414	419
Utbildningsdepartementet	188	198	174	192	216
Jordbruksdepartementet	104	122	123	122	151
Arbetsmarknadsdepartementet	118	133	128		
Kulturdepartementet **)	92	99	95	150	160
Näringsdepartementet	166	181	169	378	405
Inrikesdepartementet	182	178	160		
Miljödepartementet	149	166	150	191	204
Förvaltningsavdelningen	377	394	418	469	556
Regeringskansliet totalt	3 893	4 149	4 025	4 220	4 472
Räknat som årsarbetskrafter	3 784	4 055	3 926	4 119	4 372

Källa: Regeringskansliets årsbok 2000.

*) Uppgifterna är inte jämförbara med de i bilaga 3. **) Ökningen 1999 berodde bl.a. på omflyttningar från det nedlagda Inrikesdepartementet.

7.1 Personärlighet och lönestruktur

Revisorerna har analyserat Regeringskansliets personalstatistik mellan oktober 1996 och oktober 2000. Revisorernas analys gäller sålunda endast vad som hänt mellan dessa två tidpunkter, inte utvecklingen mellan dessa tidpunkter. Statistiken bygger på ett urval variabler från Regeringskansliets personaldatabas. Skillnader i angivna antal i jämförelse med ovanstående tabell 6 beror på olika mättidpunkter under året. Särskilt analyseras utvecklingen för de tre befattningsgrupperna assistenter, departementssekreterare samt departementsråd m.fl.⁶⁸

⁶⁷ År 2000 uppgick antalet anställda på departementet i Stockholm till ca 950 personer.

⁶⁸ Assistentgruppen omfattar personer med tjänstetitel kanslissekreterare, byråassistent eller assistent. Huvudsaklig arbetsuppgift är administrativ service till handläggare och chefer. Gruppen departementssekreterare omfattar endast personer med denna tjänstetitel. Departementssekreterare utgör myndighetens handläggarnivå. Kansliråd är en handläggartjänst över departementssekreterarnivå dock utan chefsansvar. Departementsråd arbetar som enhetschefer.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Bilaga

Tabell 7. Personärlörligheten i Regeringskansliet ⁶⁹

Antal individer	Okt 1996	Okt 2000	Förändring
Totalt	3 860	4 530	+ 17 %
Därav antal:			
– Assisterer	1 001	952	- 5 %
– Departementssekreterare	966	1 316	+ 36 %
– Kansliråd	180	335	+ 86 %
– Departementsråd	191	257	+ 35%
–			
Antal som slutat sedan år 1996		1 149	
– Ovanstående i relation till det totala antalet oktober 1996		30 %	
Antal som börjat sedan år 1996		1 819	
– Ovanstående i relation till det totala antalet oktober 2000		40 %	

Källa: Egen bearbetning av information ur förvaltningsavdelningens personaldatabas

Av de personer som var anställda i Regeringskansliet år 2000 var 60 % också anställda år 1996. Ungefär 1 800 personer rekryterades under mellantiden. Antalet assisterer har i stort varit oförändrat medan antalet departementssekreterare och departementsråd m.fl. ökat kraftigt. I relation till totala antalet anställda har andelen assisterer minskat från 26 % år 1996 till 21 % år 2000. Samtidigt har andelen departementssekreterare och departementsråd sammanlagt ökat från 36 till 45 %.

Rörligheten – mätt som antalet kvarvarande år 2000 i relation till antalet år 1996 – har varit störst för gruppen departementssekreterare och minst för assisterer. Ett annat mått på rörlighet är antalet år i Regeringskansliet där gruppen departementssekreterare också hade den kortaste tiden. Detta gäller särskilt för de departementssekreterare som slutade under perioden. Ett tredje mått på rörlighet är den interna befordringsgången där gruppen departementsråd urskiljer sig – över hälften av nettoökningen mellan åren 1996 och 2000 för denna grupp kom från intern rekrytering.

Revisorerna har också analyserat lönestrukturen inom Regeringskansliet. Lönestrukturen – mätt som den relativa medianlönen för de tre olika befattningsgrupperna – har varit relativt oförändrad mellan 1996 och år 2000. Lönerelationerna mellan assister-, departementssekreterar- och departementsrådsgrupperna har varit relativt konstant. Lönespridningen har inte heller ändrat sig mellan 1996 och 2000 inom och mellan dessa tre tjänstegrupper.

Medianlönen i oktober år 2000 var för assisterer 18 000 kr i månaden. Motsvarande belopp var för departementssekreterare 24 000 kr, kansliråd 31 125 kr och för departementsråd 39 460 kr. Fördelat på departement år 2000 hade Justitie- och Finansdepartementen högst lön, särskilt om man tar hänsyn till att medianåldern på dessa två departement var relativt lägre än för övriga departement.

⁶⁹ I uppgifterna för år 2000 ingår ca 200 personer som var tillfälligt anställda på grund av Sveriges ordförandeskap i EU under första halvåret 2001.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga

7.2 Regeringskansliets egna personalundersökningar

Sedan sammanslagningen av departementen har Regeringskansliet vidtagit vissa åtgärder för att komma åt de problem med kompetensförsörjningen som myndigheten har (i enlighet med regeringens beslutsunderlag till sammanslagningen, se ovan avsnitt 2).

Åren 1997 och 1999 genomfördes två arbetsplatsundersökningar bland de anställda i Regeringskansliet.⁷⁰ Undersökningarna genomfördes av Sifo Research and Consulting AB och var riktade till alla anställda inom Regeringskansliet med placering i Sverige, dvs. utrikesrepresentationen omfattades inte av undersökningen. Datainsamlingen gjordes i form av en enkät som sändes ut till de anställdas hemadresser. Nästa enkät planeras genomföras under hösten 2001, enligt förvaltningsavdelningen.

Undersökningen har formen av en attitydundersökning och består av frågor som t.ex. i vilken grad man instämmer med påståenden som:

- Jag känner väl till de verksamhetsmål som gäller för min enhet.
- På min enhet följer vi upp gjorda insatser.
- Samarbetet mellan departementen fungerar bra.
- På min enhet kan jag öppet säga vad jag tycker i olika frågor.
- Jag hinner utföra mina dagliga uppgifter inom den normala arbetstiden.

År 1999 omfattades totalt 2 864 medarbetare av undersökningen. Undersökningen hade en svarsfrekvens på 67 %, vilket var nästan 10 procentenheter lägre än för undersökningen år 1997. Enligt Sifo får svarsfrekvensen anses som låg, men inte onormalt låg vid enkätundersökningar. Svarsfrekvensen "ligger dock nära den nedre gräns för vad som kan betraktas som acceptabelt". Man anser dock att den uppnådda svarsfrekvensen gör att resultatet kan betraktas som representativt för Regeringskansliet totalt sett, men inte alltid på departementsnivå och enhetsnivå.

Efter undersökningen år 1999 menar Sifo att det inte skett någon signifikant förändring och att "helhetsbilden i allt väsentligt överensstämmer med den för 1997". På direkt fråga svarar 50 % av medarbetarna att de är helt nöjda med sin nuvarande arbetssituation. Jämfört med förvärvsarbetande i allmänhet menar Sifo att Regeringskansliet har bättre betyg vad gäller fysisk arbetsmiljö, arbetsklimat, möjligheter till personlig utveckling, jämställdhet och intern information. Samtidigt är Regeringskansliet sämre än genomsnittet vad gäller löner och förmåner samt som arbetsgivare. Några nedslag i statistiken i övrigt visar på följande förhållanden:

- 59 % av medarbetarna anger att man deltar aktivt i planeringsarbetet, men endast en tredjedel anser att arbetsinsatserna följs upp. Drygt 60 % anser att den egna enheten arbetar effektivt.
- Samarbetet fungerar bra inom enheter, men sämre inom departementet där det finns ett påtagligt revirtänkande mellan enheterna. Endast 36 % tycker att samarbetet inom departement fungerar bra. Mellan departe-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

⁷⁰ Avsnittet bygger på den redovisning och analys av enkäternas resultat som görs i undersökningsrapporterna från Sifo daterade 1997-10-20 samt 1999-10-28 (Regeringskansliets diarienummer FA1999/1130/AK).

menten har revirtänkandet ökat sedan år 1997, och samarbetet mellan departementen har blivit något sämre. Endast 19 % anser att samarbetet mellan departement fungerar bra. I sammanhanget kan också nämnas att 26 % anser att Regeringskansliets organisation inte är ändamålsenlig (detta är en ökning med 14 procentenheter från år 1997), medan endast 16 % anser att den är det (att jämföras med 14 % år 1997).

- 55 % anser att man har ett positivt utvecklings- och förändringsklimat på enheten, vilket är en ökning med 5 procentenheter sedan år 1997. Samtidigt har 53 % svarat att man ofta är alltför stressad i sitt arbete, vilket också är en ökning sedan år 1997 (7 procentenheter).
- Jämfört med år 1997 har chefernas ledarskap blivit bättre ”och närmar sig nu den nivå som kan betraktas som normal”. 60 % är nöjda med sin närmaste chefs ledarskap, vilket är en förbättring med 5 procentenheter sedan år 1997.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga

7.3 Fackförbunden är positiva men otåliga

Företrädare för departementen har för revisorerna beskrivit Regeringskansliet som en myndighet där personalen utgör den för verksamheten viktigaste tillgången. Departementens resultat bygger mer på den kunskap handläggarna besitter och de erfarenheter som de har förskaffat sig genom sitt arbete än de mer eller mindre formella system, processer och rutiner som bildar ramen för arbetet. Detta förhållande kan delvis förklaras av den mängd olika typer av ärenden i kombination med ständigt skiftande yttre förutsättningar som handläggaren ställs inför. Det är inte enkelt att bygga upp hållbara arbetsprocesser som klarar av detta spektrum av tänkbara beslutssituationer.⁷¹

I dimensioneringsrapporten görs kommentaren att Regeringskansliet inte behöver fler anställda, utan fler anställda med en mer passande kompetensprofil. I rapporten hänvisas till en intern översyn inom Regeringskansliet (Regeringskansliets promemoria, daterad 1998-09-30, Program för kompetensförsörjningen i Regeringskansliet, Slutrapport) i vilken det sägs att Regeringskansliets kunskap behöver öka, i synnerhet om EU-arbete samt system och strategier för mål- och resultatstyrning. I översynen sägs också att inga förutsättningar finns för att samordna Regeringskansliets kompetensförsörjning, personalrörligheten mellan myndigheter och departement har minskat, kommittéväsendets kompetens inte tillvaratas och det höga arbetstempot försvårar kompetensutvecklingen.

Mot bakgrund av det ovanstående resonemanget kring personalens centrala betydelse för resultatet i verksamheten har revisorerna inhämtat personalorganisationernas synpunkter kring sammanslagningen och arbetssituationen i

⁷¹ Regeringskansliet har mot denna bakgrund beskrivits för revisorerna som en s.k. kunskapsorganisation i meningen att man är i hög utsträckning beroende av personalens kunskap. Denna beteckning används dock ofta i managementlitteraturen o.d. främst för att lyfta fram vikten av att man i en organisation har formella system som fångar upp och sprider den kunskap som personalen besitter, jämför t.ex. Pihlgren 1985 eller Sveiby och Riesling 1986.

Regeringskansliet⁷². De fackliga organisationerna inom Regeringskansliet har varit och är positivt inställda till sammanslagningen av departementen. Man håller med om att sammanslagningen kan ge upphov till vissa ”stor-driftsfördelar”. På några punkter anser dock fackförbunden att mer kan göras. Arbetsgivarpolicyn som helhet har inte utvecklats mot en sammanhållen policy för hela Regeringskansliet. Olika departement har t.ex. olika lönepolitik. Fackförbunden upplever t.ex. att departementen inte iakttar centrala riktlinjer från förvaltningsavdelningen i tillräcklig utsträckning. Allmänt sett, menar man, är löneutvecklingen inom Regeringskansliet fortfarande dålig. Detta kan delvis förklara varför Regeringskansliet har, som man anser, en för hög personalomsättning.

Fackförbunden saknar en tydligare central arbetsgivarfunktion. Man menar att förvaltningsavdelningen inte alltid är stark nog för att få genomslag med sina riktlinjer, rutiner och system gentemot övriga Regeringskansliet. Ett exempel är bestämmelserna för s.k. flexitid, vilka tillämpas på flera olika sätt i departementen. Andra exempel är bestämmelser för tjänstledighet, regler för tillsättning av kansliråd samt tillskapandet av anställningsformen ämnesråd. Vidare saknas lämpliga rutiner för hantering av utgifter och ersättningar i samband med tjänsteresor.

Vidare menar man att det inte finns något gemensamt grepp kring frågor om kompetensförsörjningen i Regeringskansliet. Saco/Jusek anser dock att kompetensförsörjningen i allmänhet fungerar bra. ”Det finns ett stort utbud av interna kurser och goda möjligheter till extern utbildning t.ex. akademiska studier.” Statstjänstemannaförbundet anser dock att det finns stora skillnader mellan de olika departementen vad gäller detta. Man anser också att handläggarpersonalen alltmer har hamnat i fokus sedan sammanslagningen av departementen på bekostnad av den administrativa personalen.

Sammanfattningsvis pekar fackförbunden på att det är den högsta politiska ledningen som visar vägen i Regeringskansliets förändringsarbete och att det är den som ytterst är ansvarig för att skapa nödvändiga resurser och andra faktorer för att uppnå motiven med sammanslagningen.

7.4 Arbetsmiljöinspektionens granskning

Under åren 2000 och 2001 har det i medier i olika sammanhang rapporterats om att delar av personalen i Regeringskansliet mått dåligt p.g.a. arbetsförhållandena på myndigheten.⁷³ Hård arbetsbelastning och bristande ledning har varit några av punkterna i kritiken. Regeringskansliet blev också anmält till Arbetsmiljöinspektionen i Stockholm. Anmälan gjordes anonymt och innehöll påpekanden om bl.a. bristande prioriteringar av verksamheten och orealistiska tidsplaner.

⁷² Saco/Jusek samt Statstjänstemannaförbundet för dels Utrikesdepartementet, dels övriga Regeringskansliet.

⁷³ Rapporteringen skedde t.ex. genom artiklar i Aftonbladet, Dagens Industri samt inslag i SVT2:s nyhetsprogram Aktuellt 21.00.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

Vid tre tillfällen under februari och mars 2001 genomförde Arbetsmiljöinspektionen s.k. systeminspektioner av Finansdepartementet, Näringsdepartementet och förvaltningsavdelningen. En systeminspektion syftar till att klarlägga verksamhetens organisatoriska och praktiska förutsättningar att åstadkomma ”en god arbetsmiljö för de anställda”. Man trycker hårt på att arbetsmiljöfrågor ska ingå som en naturlig del av det löpande arbetet och att det ska finnas samarbetsformer inom organisationen så att medarbetarna känner sig delaktiga i arbetsmiljöarbetet och att dessa frågor drivs framåt. Systeminspektionerna av de tre organisationerna genomfördes i form av intervjuer. Vid varje organisation intervjuades personal och chefer vid två enheter samt ledningen och skyddsombuden.

I underlaget till granskningen lyfter inspektionen fram en slutsats i dimensioneringsrapporten som säger att ”Regeringskansliets kompetens och resurser har urholkats under det senaste årtiondet” och att ”nya arbetsuppgifter har tillkommit, arbetsmängden har ökat och ambitionsnivån har stigit, men resurserna har inte ökat i proportion till detta”. Arbetsmiljöinspektionen hänvisar också till de interna attitydundersökningar som Regeringskansliet självt genomfört åren 1997 och 1999. Av dessa undersökningar framgår det att arbetsbelastningen inom Regeringskansliet har orsakat s.k. ohälsosam stress.

Arbetsmiljöinspektionen konstaterar i sitt meddelande till Regeringskansliet att man hade uppmärksammat brister i arbetsmiljön hos samtliga tre organisationer. I samtliga tre fall finner man visserligen att personalen tycker att arbetsuppgifterna är stimulerande och att man är lojal och engagerad i sitt arbete. Samtidigt menar man att departementen är underbemannade. Arbetsmiljöinspektionen kunde i samband med inspektionen av Finansdepartementet konstatera att tidspressen på departementet är så stor att tiden för reflektion, återkoppling och kompetensutveckling blir otillräcklig. Samma bild fick man av arbetssituationen i Näringsdepartementet. Där känner sig många medarbetare stressade, och man har även kunnat konstatera att det förekommit ”stressrelaterade sjukdomsfall”. Sådana sjukdomsfall har även förekommit på förvaltningsavdelningen. Där beskrivs verksamheten som efterfrågestyrd och i hög grad styrd utifrån aktuella politiska frågor. Detta gör att arbetsuppgifterna är svåra att planera och prioritera.

Arbetsmiljöinspektionen meddelar i sina beslut att Regeringskansliet ska vidta en rad förbättringsåtgärder, t.ex. att

- det ska finnas förutsättningar för regelbundna möten där arbetsmiljöfrågor kan diskuteras,
- det ska finnas en balans mellan arbetsuppgifter och resurser samt att arbetsbelastningen är anpassad till varje enskild medarbetares förutsättningar.

Regeringskansliet ska vid senare tillfälle redovisa för Arbetsmiljöinspektionen i Stockholm vilka åtgärder man vidtagit eller planerar att vidta med anledning av bristerna i arbetsmiljön. Förvaltningschefen i Regeringskansliet har i medierna kommenterat Arbetsmiljöinspektionens kritik och säger att man är medveten om arbetsbelastningen och den stress som många medarbe-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga

tare upplever.⁷⁴ Tidigare har förvaltningschefen uttalat att man inom Rege-
ringskansliet är medveten om problemet och att man bedriver ett seriöst
arbete för att hantera arbetsbelastningen.⁷⁵

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

⁷⁴ Tidningarnas Telegrambyrå, *Mycket att göra på departementen*, 2001-03-19.

⁷⁵ Aftonbladets Internettidning, *"Vi är livegna på Rosenbad"*, 2000-08-28.

8 Vad bestämmer om en sammanslagning blir lyckad eller ej?

Syftet med detta avsnitt är att med utgångspunkt i aktuell forskning och erfarenhet kortfattat beskriva vad som generellt är viktiga faktorer bakom lyckade sammanslagningar av företag och organisationer.⁷⁶

Organisationsändringar kan i princip delas in i två grupper. Mindre omfattande förändringar inom ramen för en given organisationslösning och mer omfattande ändringar där man i grunden ändrar organisationens konstruktion. Till den första gruppen hör t.ex. skapandet av en ny stabsfunktion till myndighetsledningen. Till den senare gruppen hör t.ex. när myndigheter slås samman. Forskning visar att den fulla effekten av en omfattande omorganisationer inte uppstår omedelbart utan först efter 5–10 år.⁷⁷

I en artikel om synergieffekter framhålls att tidigare forskning kring fusioner och sammanslagningar främst varit inriktad mot analyser av olika traditionella ekonomiska faktorer som skalfördelar, vinster och aktiekurs.⁷⁸ En mera modern analys av synergieffekter vid sammanslagningar bör, enligt artikelförfattarna, även ta hänsyn till andra faktorer och göra detta på ett integrerat sätt. Tre huvudfaktorer är då centrala:

- Kombinationspotential, dvs. i vilken grad de båda inblandade organisationerna kompletterar varandra med avseende på verksamhetsinriktning och produktionsstruktur.
- Organisatorisk integration, dvs. i vilken grad man lyckas med att integrera de samgående företagens produktionssystem och vilka insatser för att koordinera verksamheterna som sätts in.
- Motstånd från de anställda.

Vid en empirisk testning av denna modell på en databank med över 60 sammanslagningar/fusioner fann man att graden av organisatorisk integration var den ensamt starkaste påverkansfaktorn för att kunna realisera synergieffekterna. Detta innebär att det inte räcker med att de inblandade organisationerna i hög grad kan kombineras med varandra utan att det också krävs strukturella och processuella förändringar i samband med sammanslagningen.

Forskningsrapporten visar vidare att personalens inställning har stor betydelse för att synergieffekterna med sammanslagningen ska uppnås. Personalens roll i sammanslagningsprocessen är en självständig och generell faktor av stor betydelse enligt författarna.

En annan forskningsrapport, som bygger på erfarenheter av kommuners övertagande av primärvården från landstingen, visar att organisationskultur

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

⁷⁶ Docent Rikard Larsson vid företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet har bistått med synpunkter på innehållet i detta avsnitt.

⁷⁷ Uppgiften framkom vid ett särskilt seminarium om metodologiska problem för en analys av sammanslagningen av Regeringskansliet, som hölls på Riksdagens revisorers kansli 2000-10-17.

⁷⁸ Larsson & Finkelstein (1999).

har stor betydelse vid sammanslagningar.⁷⁹ Enligt författarna till denna rapport bör förändringsprocessen ske nerifrån och upp och inte tvärtom – processen ska med andra ord vara ”federal”. Motsatsen är ”feodal” process.

En tredje forskningsrapport om sammanslagningar, som revisorerna tagit del av, berör vikten av att ”uppnå en gemensam organisationskultur” (fri översättning från engelskans ”achieved acculturation”).⁸⁰ Med gemensam organisationskultur menas här graden av gemensamma värderingar som gynnar samarbete. Enligt rapporten finns det förvånansvärt lite forskat kring vilka faktorer som förklarar framgångsrika processer för att uppnå detta vid sammanslagningar. Motsatsen är ”kulturkrockar”, dvs. motsättningar betingade av olika kulturer hos personalen i de samgående organisationerna. Analysen i rapporten görs utifrån tidigare erfarenheter av vad som bestämmer graden av uppnådd gemensam organisationskultur, t.ex. de följande:

- Ju högre autonomi som de inblandade organisationerna ges i den nya organisationen, desto lägre grad av gemensam organisationskultur uppnås efter sammanslagningen (negativ effekt).
- Ju mera lika de samgående organisationerna är (eller m.a.o. ju större inslag av ”konkurrens” det finns), desto lägre grad av gemensam organisationskultur uppnås efter sammanslagningen (negativ effekt).
- Ju mera ”social kontroll” – definierad som informella och icke-auktoritära processer och kontakter mellan personalen i de samgående organisationerna – desto högre grad av gemensam organisationskultur uppnås efter sammanslagningen (positiv effekt).

Resultatet av den empiriska analysen i rapporten var att ”social kontroll” var den faktor som ensam hade det starkaste förklaringsvärdet. Social kontroll delas in i två huvudgrupper:

- Graden av operationell integration under sammanslagningsprocessen. Denna påverkas av aktiviteter som t.ex. speciella övergångsgrupper och ledningsgrupper, nya interna informationssystem, speciella karriärsystem för nyckelgrupper, tillfälliga program för personalutbyte och personalrotation etc.
- Graden av socialisering mellan de sammanslagna organisationerna. Denna påverkas av aktiviteter som gemensamma introduktionsprogram, gemensam utbildning, besök hos varandra före sammanslagning och andra gemensamma sociala aktiviteter som utflykter m.m.

Slutsatserna i de ovanstående forskningsrapporterna konfirmeras även av den information kring organisationsförändring och utveckling som revisorerna inhämtat från Gisela Wasmouth, chef för enheten för organisatorisk utveckling på Sida.⁸¹ Enligt Wasmouth måste de som leder förändringarna påverka medarbetarna i organisationen så att de förstår syftet med åtgärden och inser vilka fördelar förändringen för med sig. Förändringsarbetet ska byggas upp

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

⁷⁹ Lind & Borgquist (1993).

⁸⁰ Larsson & Lubatkin (2000).

⁸¹ Detta skedde vid ett särskilt seminarium om organisationsförändringar, som hölls på Riksdagens revisorers kansli, 2001-04-06 samt vid uppföljande intervju.

underifrån, men med utgångspunkt i ett tydligt ramverk som beskriver syftet och målet med förändringen. Problemet som åtgärden är tänkt att lösa ska brytas ner till konkreta beskrivningar av vad som behöver göras samt hur de resurser och den kompetens som redan finns i organisationen kan användas på bästa sätt.

Utan förankring bland medarbetarna riskerar man att det uppstår s.k. motivationsgap. Med detta menas när förändringsarbetet leds av ett övre skick med ett fåtal insatta och motiverade personer medan den större delen av personalen, som egentligen är den som berörs mest av förändringen, inte har kunskap om förändringen eller förstår varför den måste genomföras.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

9 Utvecklingsarbetet i Regeringskansliet

Genomgående i denna rapport hänvisar revisorerna till det utvecklingsarbete som bedrivits inom Regeringskansliet sedan sammanslagningen år 1997. Detta arbete har bedrivits under ledning av förvaltningschefen (som formellt sorterar under Statsrådsberedningen) och har utförts av förvaltningsavdelningen. Arbetet omfattar flera olika områden och har bedrivits på olika sätt. I det följande redogör revisorerna för utvecklingsarbetets inriktning och omfattning sedan år 1997 utifrån vad regeringen har redovisat till riksdagen.

Den senaste formella redovisningen av Regeringskansliets interna utvecklingsarbete gjordes i samband med konstitutionsutskottets granskning hösten 2000. Som bilaga till redovisningen lades underlaget till beslutet om den fortsatta inriktningen av utvecklingsarbetet år 1999 (se avsnitt 2.5.1 och bilaga 2).

Samtidigt som förvaltningsavdelningen bedriver olika utvecklingsprojekt agerar departementen på egen hand för att utveckla och förbättra sin verksamhet och interna administration. Bland annat kan nämnas de utvecklingsprojekt som olika departement själva initierat inom området verksamhetsplanering (se avsnitt 5.1). Dessa initiativ inkluderas inte i den nedanstående sammanställningen.

En övergripande bild av förvaltningsavdelningens arbete är att stor del av resurserna har lagts på åtgärder för att knyta Utrikesdepartementet och övriga Regeringskansliet närmare till varandra. Dessa åtgärder har omfattat IT-frågor, den praktiska hanteringen när Regeringskansliet och Utrikesdepartementet från och med år 2002 får ett gemensamt anslag samt administrativa frågor i övrigt. Parallellt med utvecklingen av den sammanhållna myndigheten Regeringskansliet har förvaltningsavdelningen också bedrivit ett omfattande arbetet med anledning av det svenska ordförandeskapet i den europeiska unionen. Det senare har tagit stor del av de tillgängliga resurserna i anspråk.

I beslutsunderlaget från år 1999 delas utvecklingsarbetet in i fyra olika områden: Styrning och ledning, Information och kommunikation, Kompetensförsörjning samt Effektivitet.

Inom området *Styrning och ledning* har särskild uppmärksamhet riktats mot statssekreterarnas roll som chefer. Ett särskilt ledarskapsprogram för statssekreterarna har tagits fram och genomförts. Motsvarande program för chefer och s.k. huvudmän (dvs. ansvariga för viss process eller uppgift) har också tagits fram och genomförts.

Som revisorerna redovisar i avsnitt 5.1 har förvaltningsavdelningen dessutom genomfört en översyn av den interna styrningsprocessen. Översynen har lett fram till ett förslag om hur en gemensam verksamhetsplanering och uppföljning ska vara utformad. Vidare redovisar revisorerna i avsnitt 5.2 att Regeringskansliet genomfört två studier av Regeringskansliets internrevision samt att det pågår ett utvecklingsarbete inom detta område.

Inom området *Information och kommunikation* har man tagit fram en gemensam policy för information och kommunikation i Regeringskansliet. Man har genomfört en strategisk omvärldsanalys och en intern enkät. IT-stödet

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

har utvecklats. Regeringskansliet har sedan några år en gemensam hemsida och ett gemensamt s.k. intranät. I samband med revisorernas intervjuer av administrativa chefer framkom att man överlag är mycket nöjd med utvecklingen på IT-området i fråga om hemsida, intranät, intern e-post m.m. Synpunkter framkom dock om att informationen på intranätet inte är helt relevant för den interna administrationen och det efterlystes information om gemensamma regler (hantering av resor, kvitton, kortredovisning o.d.).

Riksdagens revisorer har genomfört ett s.k. informationsbesök på Regeringskansliet med anledning av myndighetens informationsverksamhet (se Informationsrapport 2000/01:3). I princip ser revisorerna positivt på utvecklingen av informationsverksamheten. Samtidigt menar revisorerna att man i det fortsatta arbetet bör uppmärksamma frågor som gäller gränsdragningen mellan politisk opinionsbildning och myndigheten Regeringskansliets information i sakfrågor.

Inom området *Kompetensförsörjning* genomförde man år 1998 en översyn av Regeringskansliets rekrytering, kompetensutveckling, chefsförsörjning, personalrörlighet och lönepolitik. Som redovisats i avsnitt 7 har förvaltningsavdelningen också börjat genomföra attitydundersökningar bland medarbetarna. Den första skedde hösten 1997, en andra genomfördes år 1999 och en tredje planeras hösten 2001.

Inom området *Effektivitet* har arbetet varit inriktat på ”effektivisering av administrationen och teknikstödet”. Bland annat har förvaltningsavdelningen omorganiserats. Det administrativa stödet för kommittéväsendet har samordnats. Även biblioteksorganisationen och expeditionsfunktionerna (departementens ”vaktmästerier”) har samordnats. Frågan om kopplingen mellan servicekvaliteten (även utnyttjandegrad) och den fysiska närheten mellan servicefunktionen och dess användare behandlas inte i redovisningen. Några av de tjänstemän som revisorerna intervjuat inom ramen för denna granskning menar att kvaliteten i bl.a. IT-service, kontorsservice och biblioteksservice har blivit sämre efter det att tjänsterna centraliserats. Det verkar också finnas en tendens att servicetjänsterna inte utnyttjas i den utsträckning som är önskvärd.

Vidare anger man att en gemensam kontoplan har införts samt att IT-stödet har utvecklats med t.ex. system för diarieföring och elektronisk post. Som revisorerna redovisar i avsnitt 5.3 har förvaltningsavdelningen även genomfört en benchmarkingstudie av ekonomi- och personaladministrationen.

Till området effektivitet räknar revisorerna även genomförandet av studien av Regeringskansliets dimensionering (Ds 2000:27, Vad kostar det att regera?). Vidare har Regeringskansliet varit med och genomfört olika utvecklingsseminarier kring frågan om Regeringskansliets roll och arbetsuppgifter, se t.ex. Ds 1998:56 Regeringskansliet inför 2000-talet.

Under våren 2001 har Förvaltningsavdelningen startat en förstudie avseende processkartläggning inför en gemensam IT-baserad ärendehantering.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

10 Sammanslagningens betydelse, enligt forskningsrapport från Score

I ovanstående avsnitt 6 redovisar revisorerna Scores fallstudier av sex olika arbetsprocesser i Regeringskansliet. I det följande redovisar revisorerna huvuddragen i professor Bengt Jacobssons analys av fallstudierna.

En av slutsatserna är att medarbetare inom Regeringskansliet inte uppfattar att sammanslagningen av departementen påverkat förutsättningarna för deras arbete. Jacobsson skriver: "De flesta tjänstemän som har intervjuats tonar ner betydelsen av att Regeringskansliet blivit en myndighet" och att tjänstemännen antingen ser "förändringarna som relativt marginella eller som i första hand symboliska". Samtidigt är en annan slutsats att "det fungerar". Arbetet i och mellan departement och sakenheter "löper ofta mycket smidigt". Jacobsson skriver att "politiken handlar om att balansera mellan motstridiga intressen" och att Regeringskansliets organisering i hög grad redan är uppbyggd för att åstadkomma detta.

Jacobsson lyfter fram sex olika faktorer som han uppfattar som centrala i beskrivningen av Regeringskansliet och de förutsättningar som finns för den myndighetsinterna styrningen. Dessa faktorer presenteras i nedanstående avsnitt.

10.1 Det finns en grundläggande ordning

Regeringskansliet kan beskrivas som en arbetsplats med ett högt tempo och liten möjlighet till planering av verksamheten (se ovanstående avsnitt 7.4). I hög grad kan arbetet även betecknas som reaktivt. Jacobsson skriver att när problem uppstår försöker enheterna hantera problemen, och de gör det med hjälp av och med hänvisning till regler för hur detta ska gå till. När ett problem är löst väntar man på nästa, som i sin tur hanteras. Lösningen behöver inte var den ideala, men den ska vara tillräckligt bra för att accepteras av de intresserade aktörerna.

Trots att fallstudierna visar att verksamheten i Regeringskansliet är "i hög grad styrd av faktorer i omgivningen", menar Jacobsson att det finns en grundläggande ordning för verksamheten. "Det finns en organisering, procedurer och tidsgränser som formar även mycket infekterade politiska frågor." I denna bemärkelse är Regeringskansliet mycket lik andra stora organisationer med specialisering, hierarki och krav på samordning.⁸²

Denna grundläggande ordning är delvis formell. Det finns en formell fördelning av uppgifter på olika specialiserade enheter, människor som arbetar vid dessa enheter, regler för hur beslut ska fattas, för vilka som ska ha möjlighet att säga sitt innan beslut fattats, hur samordning ska gå till och inte minst tidplaner som ska hållas. För varje ärende som bereds finns det en ansvarig enhet. Ordningen är också informell. Jacobsson skriver att det finns

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga

⁸² Jämför med Statsrådsberedningens regler för t.ex. samråd, ärendeberedning, propositionsskrivning och kommittéarbete (se ovanstående avsnitt 3).

oskrivna regler för exempelvis hur beslut ska fattas, hur samordning ska ske och när frågor ska förankras hos politikerna och att informaliteten i vissa avseenden är större i Sverige än i andra nordiska länder vad gäller EU-relaterat arbete.

Det formella och det informella samspelar i hög grad. I det informella utbytet hänvisas ofta till de former som finns, dvs. till tidsgränser, instruktioner och annat. Det formella regelverket aktualiseras vid avvikelser och när något extraordinärt inträffar. När osäkerhet uppstår blir det betydelsefullt att kunna hålla sig till formen. Den höga graden av informalitet innebär således inte att man frångår det formella. Den som vill vara framgångsrik måste agera informellt, men måste samtidigt kunna det formella. I fallstudierna visas att enheterna i Regeringskansliet både undviker osäkerhet och i hög grad håller fast vid de regler som finns.

10.2 Sakenheter viktigare än departement

En andra utmärkande faktor i beskrivningen av Regeringskansliet är att det är sakenheterna som utgör de viktiga organisatoriska delarna, inte departementen. ”Det som gör att vardagen fungerar är i hög grad sakenheterna. Det är dessa som ser till att reglerna följs för de ärenden som dyker upp – att samordningen sker, att olika intressen hörs och att frågor förankras hos politikerna.” Jacobsson skriver vidare att diskussionen om Regeringskansliet i hög grad har kommit att handla om departementen och revirproblem mellan dessa och att det därför har varit lätt att glömma att sakenheterna utgör navet i den byråkratiska organisationen.

Att sakenheterna ”äger” sina frågor, och tar ansvar för att frågorna hantearas på ett korrekt sätt, skulle kunna ses som en bekräftelse på tesen om starka revirgränser i Regeringskansliet. Men i stället är det genomgående intrycket från studien att det finns stor vilja att samarbeta, och att det informella samarbetet flyter ganska väl. Jacobsson ställer frågan om de ständigt uttalade bekymren om alltför starka revirgränser kan vara ”en smula överdrivna”. Fallstudierna visar hur sakenheter i ett departement kan ha täta kontakter med en specifik enhet i ett annat departement eller med någon specifik enhet i ett ämbetsverk. Ibland är det betydelsefullt vilken departementstillhörigheten är, men på det hela taget sker ofta verksamheten tvärs över departementsgränserna. Fallstudierna visar också hur sakenheter vill att andra ska engagera sig i deras frågor, som t.ex. Miljödepartementets enheter. Den efterfrågan på synpunkter och engagemang från andra som finns motsvaras inte alltid av samma utbud på engagemang. Sakenheterna är – på gott och ont – uppmärksamma på de egna ärendena och skeptiska till att låta sig engageras i något som inte är direkt kopplat till det egna.

10.3 Formella styrsystem särkopplade från verksamheten

En tredje faktor Jacobsson tar upp är sammankopplingen mellan utvecklingen av ekonomistyrningen i staten (se avsnitten 4.3 och 6.4) och de interna styrformer för Regeringskansliet som introducerats sedan sammanslagningen (se ovanstående avsnitt 5.1). I båda fallen handlar det om försök att öka

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

inslagen av målformulering, planering och om att förbättra beslutsunderlaget med hjälp av uppföljningar och annat. Resultatet av det interna utvecklingsarbetet i Regeringskansliet är oklart. Jacobsson skriver att om ambitionen har varit att ersätta ett existerande system av regler med ett nytt, har nog reformförsöken hittills misslyckats. I hög grad har de nya idéerna och reglerna haft svårt att påverka verksamheten. Det nya regelsystemet har i hög grad kommit att leva "ett eget liv" vid sidan av verksamheten. För dem som arbetar med reglerna (antingen med att utveckla, utfärda eller med att följa dem), har de skapat sin egen vardag.

Jacobsson ställer sig frågande till inriktningen av detta arbete och menar att det finns en lång historia av problem med att införa regler som handlar om målstyrning och resultatstyrning. Problemen som har uppstått har mestadels definierats som implementeringsproblem, inte som modellproblem, vilket har gjort det både självklart och nödvändigt att försöka igen och igen. Mycket arbete inom Regeringskansliet läggs ned på att följa dessa regler och att vidareutveckla reglerna, ofta numera under parollen att verkligen integrera detta arbete med den verksamhet som bedrivs.

Det produceras också en hel del rationalistisk retorik som en följd av de nya kraven. Sakenheternas vardag styrs dock fortfarande av annat. I ett längre tidsperspektiv ökar skillnaderna mellan hur verksamheter agerar och hur de presenterar sig. Det här stämmer med bilden av hur de flesta organisationer i allt högre grad ställs inför krav att ta till sig en del formelement – planeringssystem, kvalitetssäkring, redovisning – för att de ska uppfattas som legitima. Samtidigt finner inte Jacobsson att detta orsakar några stora problem för enheterna. Så länge verksamheten ändå "fungerar" verkar det vara helt möjligt att samtidigt hantera flera olika system av regler.

10.4 Styrssystem ej anpassade till nya förutsättningar

En fjärde faktor som påverkar styrningen i Regeringskansliet är de förändrade formerna för beslutsfattande, som följer av den växande internationaliseringen och de sektorsövergripande frågorna (se ovan avsnitten 2.3 och 4.1).

Jacobsson menar att det är betydelsefullt att inse att svenska politiker och tjänstemän nu allt oftare reagerar på frågor som har skapats inom en struktur som de själva inte har varit med om att forma. Fallstudien av beredningen av Schengenärendet visar att staten har blivit någon som följer regler snarare än någon som utformar regler. Arbetet i Regeringskansliet handlar i hög grad om att försöka lista ut vilka konsekvenser de redan fastställda reglerna ska komma att få. I detta läge blir det än mer betydelsefullt att vara med tidigt och att så gott det går påverka regelskapandet. Det kan vara svårt i en organisation vars verksamhet huvudsakligen bygger på att reagera på krav som kommer utifrån, inte att tänka mer strategiskt om vad man vill uppnå.

Ju vanligare det blir att frågor formas i europeiska nätverk, desto viktigare blir förmågan att tänka framåt och att tänka mer strategiskt om vilka förändringar som är önskvärda. Det avgörande för Regeringskansliet är att skapa förutsättningar för ett mer strategiskt och framåtriktat agerande. Regeringskansliet är ett "väloljat maskineri" och myndigheten är duktig på att regel-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

bundet hantera de frågor som dyker upp. Men det finns mindre av systematiskt tänkande och erfarenhetsutbyte kring vad som kan komma att hända, hur man ska agera själv och tillsammans med andra. Jacobsson menar att europeiseringen gör det än mer nödvändigt att skapa förutsättningar för sådan kunskapsutveckling.

10.5 Styrssystem ej anpassade till politikernas behov

En femte faktor som Jacobsson lyfter fram är att politiken är ”märkligt frånvarande i denna den mest politiska organisationen av alla”. Det mesta handlar om administrativ hantering av frågor som förvisso kan rymma politisk sprängkraft men där politiken sällan påverkar den dagliga hanteringen. I stället är det procedurerna som styr arbetet. Politikerna reagerar på frågor som dyker upp utifrån eller som inte kan lösas i hanteringen i den egna organisationen. Ibland har politikerna reagerat aktivt – och ibland har de haft egna ganska detaljerade idéer om hur problem ska lösas – men på det hela taget har inte initiativen i de fall som har studerats tagits av politikerna. Den styrning som sker, sker mellan tjänstemän.

Samtidigt är politikerna hela tiden närvarande. De är i hög grad tillgängliga för tjänstemännen. Kontakterna mellan tjänstemän och politiker är mer frekventa i den svenska centralförvaltningen än i de andra nordiska ländernas. Veckoberedningar och andra procedurer gör det ständigt möjligt för tjänstemännen att förankra allehanda frågor hos ministrarna. Även om de är tillgängliga kan politikerna vara svåra att engagera, vilket ibland kan vara nödvändigt för att få någonting gjort. När det gäller Vestaprojektet (se avsnitt 6.5) skulle det förmodligen vara nödvändigt med politiskt stöd för att skapa legitimitet för de regler som man vill att andra ska följa. Jacobsson menar vidare att efterfrågan på politisk inblandning är större än utbudet av politiker som blandar sig i. Samtidigt som det vuxit fram en föreställning om att det finns styrproblem och att dessa kan hanteras genom att man skapar procedurer för målformulering, planering, resultatkrav, resultatrapportering, redovisning etc.

Jacobsson ställer sig frågande till detta och skriver: ”Allt detta administrativa reformerande kan tyckas lite märkligt.” Fallstudierna visar att det dels finns en grundläggande tilltro till varandras kunskaper inom såväl Regeringskansliet som mellan departement och myndigheter, dels att det finns ganska lite av grundläggande konflikter mellan olika enheter i staten. Att lägga ned stor möda på att bygga upp system för att styra bygger på idén om att konflikt är det reellt existerande tillståndet. I stället visar fallstudierna att sådana konflikter förekommer endast i begränsad utsträckning. Politikerna verkar dessutom ganska ointresserade av de styrssystem som skapas, trots att dessa sägs vara till just för politikernas behov av att styra.

Jacobsson varnar för att så länge som de som ska styras inte riktigt begriper vem det är som vill veta något och hur det är tänkt att styrningen ska gå till, riskerar alla dessa försök att i hög grad leda till rapporter, redovisningar och resultatmått utan särskilt intresserade läsare. Det skapas ett rituellt styrssystem där politiker deltar i aktiviteter som ser ut som om de handlade om styrning.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

10.6 Behov av erfarenhetsbaserat lärande

En sjätte och sista faktor som påverkar styrningen i Regeringskansliet är behovet av erfarenhetsbaserat lärande. Jacobsson menar att det inte sker tillräcklig systematisk kunskapsupbyggnad och man byter inte erfarenheter mellan olika områden. Behovet av lärande motsvaras inte av några organisatoriska lösningar. Det saknas "arenor för reflektion och lärande". I stället utvecklas styrsystem som systematiskt förstärker departementen och myndigheterna som avgränsade enheter som kan styras utifrån hur de sköter sig som isolerade organisationer.

Jacobsson skriver att flera av fallen illustrerar hur enheterna inte lär av egna erfarenheter. Enheterna följer regler i sin hantering och de lyckas ofta på ett eller annat sätt hantera de ärenden och frågor som de får sig tilldelade. Men det sker sällan något systematiskt tänkande huruvida man inte skulle kunna hantera frågorna på något annat sätt, t.ex. om procedurerna är de rätta. Det finns en tidspress och det finns en utifrån kommande styrning som tillsammans skapar handlingsorientering, men det finns få arenor som gör det möjligt att utifrån erfarenheter från praktiken tänka systematiskt om vad man gör, hur man gör och om man skulle kunna göra något bättre. Erfarenhetsutbytet när det gäller sätten att organisera arbetet är mycket begränsat.

Jacobsson skriver vidare att det är viktigt att lära av erfarenhet eftersom fallstudierna visar att en stor del av arbetet i Regeringskansliet de facto inte följer departementsgränser utan sker i form av projekt. Det saknas ett systematiskt uppbyggande av kunskaper och erfarenheter när det gäller detta gränsöverskridande arbete. Att det inte finns några arenor för lärande beror inte på att det saknas tid och resurser, utan på att man i stället prioriterat administrativa styrsystem.

10.7 Reflexioner kring utvecklingsarbetets fortsatta inriktning

En av slutsatserna som Jacobsson drar av fallstudierna är att medarbetare i Regeringskansliet inte uppfattar att sammanslagningen av departementen haft någon betydelse för deras arbete. Jacobsson menar att detta resultat var väntat. I sina avslutande reflexioner lyfter han i stället fram hur sammanslagningen påverkar förutsättningarna för Regeringskansliets framtida arbete. Bedrivs utvecklingsarbetet med rätt inriktning?

Jacobsson skriver att sammanslagningen inte lett till någon förnyelse av eller vitalisering av det förvaltningspolitiska tänkandet kring organisering och styrning. Det arbete som har bedrivits fram till nu har byggt vidare på och direkt refererat till de idéer som tidigare har varit dominerande när det gäller förändringsarbetet. Detta "trots att man potentiellt skulle kunna tänka sig att styrmodeller skapade nära den politiska ledningen såg annorlunda ut än styrmodeller utvecklade inom Finansdepartementets sfär".

En farhåga med den nya reformen är att den förstärker idén om departementen som egna, avgränsade enheter. När förvaltningsavdelningen utarbetar anvisningar till verksamhetsplaneringen är det helt självklart departementen som är mottagare av de nya reglerna, vilket är lite paradoxalt eftersom det var just departementen som enligt reformatorerna inte längre skulle se sig

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

som avgränsade enheter. Förändringen verkar i liten grad ha bidragit till att överskrida gränserna mellan departementen. Samtidigt visar fallstudierna tydligt att departementen inte alls är relevanta som analysenheter i ett verksamhetsperspektiv. Detta, menar Jacobsson, stöder idén att inte återskapa departementen som de enheter som ska reformeras. Jacobsson efterlyser i stället en koppling mellan styrformen och de mönster av samarbeten som finns mellan enheter inom Regeringskansliet, mellan enheter i Regeringskansliet och enheter i ämbetsverken samt inom de transnationella utbyten som finns.

Den nuvarande inriktningen av Regeringskansliets interna utvecklingsarbete mot "system för att styra mera och mer precist" förutsätter att det byggs upp en omfattande byråkratisk apparat och innebär en ökning av resultatredovisning som bygger på "rationalistisk retorik". Som alternativ till detta lyfter Jacobsson fram fem åtgärdsområden:

- *Styrning genom organisering.* Politisk styrning kan gå till på många olika sätt. Politiker kan ha höga ambitioner att stärka ett område, utan att man behöver lägga sig i den dagliga verksamheten. Ett viktigt sätt att styra ligger i sättet att organisera ett verksamhetsområde, t.ex. genom att skapa vissa enheter, att ge dem resurser och att koppla ihop dem med andra enheter. Då kan politikerna "medvetet organisera ut sig själva ur området, och i stället med förtroende överlåta till tjänstemännen att sköta verksamheten på ett professionellt sätt". Detta förslag är, enligt Jacobsson, ingenting nytt utan handlar i hög grad om "en återgång till en klassisk svensk förvaltningstradition".
- *Ingen överlappande kompetens mellan Regeringskansliet och ämbetsverk.* Regeringskansliet ska inte bygga upp en kompetens hos sig som redan finns eller bör finnas hos verken. Verken ska fungera som kunskapsorganisation åt regeringen och det behövs ett omfattande – men selektivt – utbyte av information och kunskaper.
- *Arenor för långsiktiga och strategiska diskussioner.* I relationen mellan Regeringskansliet och ämbetsverken behövs det mindre av "låtsasstyrning". I stället för att lägga resurser på att upprätthålla ett rationellt administrativt styrsystem behövs det arenor för långsiktiga och strategiska diskussioner. Jacobsson påminner om att en översyn av det befintliga styrsystemet redan föreslagits av den förvaltningspolitiska kommissionen. Samtidigt som det självfallet är viktigt att ha en hög medvetenhet om betydelsen av de finansiella ramarna, måste man inom dessa ramar ha en förmåga till utveckling av verksamheter.
- *Skapa förutsättningar för nytänkande och lärande inom statsförvaltningen.* Enligt Jacobsson har idéskapandet inom statsförvaltningen varken kännetecknats av kreativitet eller nytänkande. Det är betydelsefullt att stimulera möjligheter till nytänkande. Trots att statsförvaltningen varit utsatt för förändringar – t.ex. i samband med EU-arbetet – står tänkandet om organisering och styrning i hög grad stilla. EU-arbetet styrs, inte tack vare utan trots de formella styrsystemen. Sakenheter samarbetar över gränser, trots det formella organisationstänkandet. Politiker styr, trots alla ansträngningar att skapa heltäckande styrsystem. Det måste

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

finnas en beredskap för att fånga upp och reflektera över de förändringar som sker, för att på så sätt kunna utveckla verksamheten.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

11 Revisorernas överväganden

11.1 Principiella utgångspunkter

Regeringskansliet är en speciell myndighet. Regeringskansliet står under regeringens direkta kontroll och är helt avgörande för att regeringens arbete kan bedrivas på bästa sätt. Regeringskansliet är en stor myndighet med över 4 000 anställda. Regeringskansliet verkar i en komplex miljö med ett mycket stort antal sakområden. Regeringskansliet står mitt i det samhälleliga och politiska spänningsfältet genom att vara utsatt för en konstant massmedial bevakning. På grund av detta måste Regeringskansliet kunna reagera snabbt på politiska frågor med kort förvarning.

Samtidigt menar revisorerna att Regeringskansliet i styrningshänseende i vissa avseenden bör betraktas som en vanlig myndighet. Revisorerna menar att Regeringskansliets speciella ställning inte innebär ett hinder för analys av Regeringskansliets verksamhet. Revisorerna menar vidare att en analys av Regeringskansliet ”nedifrån” – med utgångspunkt i procedurer och processer på och mellan Regeringskansliets nästan 200 enheter – ger stora potentialer för att ytterligare effektivisera och professionalisera verksamheten i regeringens tjänst.

11.2 Sammanslagningens betydelse för verksamheten

Bakom beslutet att slå samman departementen fanns en politisk önskan att markera Regeringskansliets gemensamma och sektorsövergripande funktioner. Regeringskansliet som en sammanhållen myndighet blev en viktig symbol. Ur denna synvinkel har sammanslagningen varit en framgång. Utifrån sett är departementen numera en sammanhållen myndighet. Revisorernas kritik riktar sig inte heller mot sammanslagningen i sig, utan mot det utvecklingsarbete som bedrivits för att förverkliga syftena med sammanslagningen.

11.2.1 På enhetsnivå fungerar verksamheten

Riksdagens revisorer har låtit forskningsinstitutionen Score undersöka hur Regeringskansliet fungerar i dag, med avseende på sex olika centrala förvaltningsprocesser (arbetet med regleringsbrev, arbetet med en proposition, hantering av kritik, utveckling av interna styrmetoder, utveckling av styrformer i statsförvaltningen samt beredning av ett EU-ärende). Dessa sex fallstudier visar att det arbete som bedrivs av de minsta operativa enheterna i Regeringskansliet, sakenheterna, i allmänhet fungerar väl. Även professor Bengt Jacobssons analys av fallstudierna pekar på att enheterna i Regeringskansliet bedriver sin verksamhet med ett på det hela taget bra resultat: ”det fungerar”. Arbetet i och mellan departement och sakenheter ”löper ofta mycket smidigt”.

Frågan är dock inte hur verksamheten fungerar i dag utan om den fungerar bättre tack vare åtgärden att slå samman departementen till en myndighet.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga

11.2.2 Felsatsningar i utvecklingsarbetet

Revisorerna är medvetna om att utvecklingsarbetet i Regeringskansliet är en pågående process där sammanslagningen till en myndighet är en – om än en viktig – del. I enlighet med vad revisorerna visat kan det vid fusioner och sammanslagningar, beroende på verksamhetens komplexitet, ta mellan fem och upp till tio år innan synergieffekter kan nyttjas till fullo. Det har gått knappt fem år sedan sammanslagningen genomfördes i januari 1997. Riksdagens revisorer menar dock att det finns tecken på att utvecklingsarbetet i vissa delar bedrivits med fel inriktning. Delar av utvecklingsarbetet har bedrivits på ett sätt som inte står i samklang med forskningsrön om och erfarenheter av sammanslagningar och fusioner.

Av revisorernas genomgång av olika forskningsrapporter kan bl.a. två slutsatser dras som har bäring på utvecklingsarbetet i Regeringskansliet. Den ena gäller personalens engagemang i organisationsförändringen som en nyckelfaktor för framgång. Den andra slutsatsen är att de ansvariga för förändringen ska lägga stor vikt vid åtgärder för att integrera verksamheterna med varandra.

Forskningsrapporterna visar att ett ”nedifrån–uppförhållande” till förändringsprocesser på enhetsnivå är det bästa medlet för att uppnå positiva synergieffekter. Initiativ nedifrån och processer på enhetsnivå ska understödjas och lyftas fram i utvecklingsarbetet. Här visar Jacobssons analys av Scores fallstudier att det finns goda förutsättningar att åstadkomma något bra eftersom de omtalade revirstriderna inom Regeringskansliet verkar vara överdrivna.⁸³

I stället har förvaltningsavdelningen haft ett mera centraliserat förhållningssätt till sammanslagningen. Man har försökt att skapa departementsövergripande styrsystem, men dessa har haft en svag koppling till de behov som finns på departementens enheter. Detta har, som Scores studie av verksamhetsplaneringsprocessen visar, gett upphov till att resurser har satsats på en ökad rapportering av information mellan departementen och förvaltningsavdelningen. Den ökade informationsmängden har dock inte fört med sig någon ökad styreffekt. I sin analys pekar Jacobsson på att utvecklingsarbetet bedrivs isolerat från den reguljära verksamheten.

Förvaltningsavdelningen har vidare lagt stor vikt vid utvecklingsinsatser riktade mot statssekreterare och chefer. Samtidigt, menar revisorerna, borde man gett personalen på enheterna ett mycket stort utrymme för aktiviteter i syfte att uppnå en hög grad av gemensam organisationskultur (se avsnitt 8). Revisorerna menar att det inte i tillräcklig utsträckning funnits s.k. operationell integration under sammanslagningsprocessen (t.ex. särskilda sammanslagningsgrupper, speciella karriärsystem för nyckelgrupper, tillfälliga program för personalutbyte och personalrotation etc.). Vidare bör man inte underskatta värdet av s.k. socialiseringsåtgärder mellan enheterna i Rege-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

⁸³ I sammanhanget bör man komma ihåg att förekomsten av revir egentligen är ett uttryck för Regeringskansliets grundläggande ordning för att jämka samman olika särintressen – och därför inte enbart något negativt.

ringskansliet (t.ex. gemensamma introduktionsprogram och utbildningar eller aktiviteter av mer social karaktär).

För att en sammanslagning ska ge upphov till synergieffekter bör man i ökad grad utgå från enheternas och personalens synpunkter och önskemål. Förvaltningsavdelningens uppgift blir sedan att på ett konsultativt sätt stödja utvecklingen. Revisorerna vill lyfta fram vad Jacobsson skriver om behovet av gemensamma arenor för kunskapsutbyte m.m. för Regeringskansliets personal. Det finns ett behov av att öka det erfarenhetsbaserade lärandet i Regeringskansliet.

11.2.3 Kärnverksamheten opåverkad av sammanslagningen

Vad gäller det som kan betecknas som Regeringskansliets kärnverksamhet visar de intervjuer revisorerna genomfört samt de fallstudier Score utfört, att få tjänstemän kopplar sammanslagningen år 1997 till förändringar i det dagliga arbetet. Även Jacobssons analys är tydlig i denna fråga. Jacobsson skriver: ”De flesta tjänstemän som har intervjuats tonar ner betydelsen av att Regeringskansliet blivit en myndighet” och att tjänstemännen antingen ser ”förändringarna som relativt marginella eller som i första hand symboliska.”

En effektivisering av Regeringskansliets kärnverksamhet kan uppnås genom en bättre politisk samordning av arbetsuppgifterna på enhetsnivå.⁸⁴ Här finns en potentiell möjlighet till förbättring.⁸⁵ I utvecklingsarbetet har dock frågan om den politiska samordningen omvandlats till ett administrativt problem. Man har försökt lösa effektivitetsfrågan genom att skapa komplicerade administrativa styrsystem. Genom att formulera verksamhetsmål för departementen utifrån regeringens politiska mål skulle en högre grad av samordning mellan departementen uppnås. Revisorernas intervjuer, Scores fallstudier och Jacobssons analys visar att detta inte har fungerat. Revisorerna drar slutsatsen att politisk samordning och prioritering inte går att lösa med administrativa styrsystem. I sammanhanget vill revisorerna även lyfta fram vad Jacobsson skriver om styrning genom organisering.

Enligt revisorernas mening bör regeringen överväga om förvaltningsavdelningen även fortsättningsvis ska ha en styrande uppgift i Regeringskansliet rörande kärnverksamheten. Revisorerna menar att man bör överväga om förvaltningsavdelningen i stället bör fortsätta att utvecklas mot en i huvudsak serviceorganisation till departementen i fråga om ekonomi- och personaladministration, stöd vid upphandling, IT- och telefrågor, kontorsservice, intendentur etc. Liknande förslag har tidigare lagts fram av Reginautredningen, även om revisorerna inte går lika långt som dess förslag att skapa en fristående myndighet av förvaltningsavdelningen.

Vidare menar revisorerna att förvaltningschefen har små möjligheter att genomdriva inte enbart reformer riktade mot Regeringskansliets kärnverk-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**
Bilaga

⁸⁴ Enligt underlagen till besluten om sammanslagningen (se bilaga 2) och tidigare försök med organisationsändringar (se avsnitt 3.4.4).

⁸⁵ Till exempel uppger inga av de undersökta departementen att man har någon kontakt med andra departement när man planerar sin verksamhet för det kommande året.

samhet utan även administrativa reformer. Förvaltningschefen måste söka stöd från den politiska ledningen i Statsrådsberedningen och på departementen, vilket går stick i stäv med sammanslagningens intentioner att ge politikererna mer tid åt politiken. Revisorerna menar därför att regeringen bör överväga att införa en befattning som förvaltningschef på varje departement direkt underställd statssekreteraren. Denna befattning skulle innefatta inte enbart ansvar för departementets administration utan också för resultatstyrning, budget, utnämningar, departementets organisation och kompetens, etc.⁸⁶. Befattningen skulle kunna bli en svensk motsvarighet till det danska systemet med en opolitiskt tillsatt departementschef.

Revisorerna menar att ett system med opolitiska förvaltningschefer på varje departement ger större möjlighet till kontinuitet och stabilitet i departementens inre arbete och utveckling. Liknande förslag om opolitiska förvaltningschefer i varje departement har tidigare lagts fram av Regina-utredningen, Elmagruppen och den förvaltningspolitiska kommissionen.

11.2.4 Administrativa grundfunktioner med problem

Vad gäller administrationen i Regeringskansliet har, enligt vad revisorerna kan bedöma, den gemensamma utvecklingen inom IT-området varit framgångsrik. De flesta tjänstemännen som intervjuats är nöjda eller mycket nöjda med utvecklingen av Regeringskansliets e-postsystem, intranät och hemsida. Däremot har utvecklingen av det som revisorerna definierat som administrativa grundfunktioner inte givit önskat resultat. Dessa administrativa grundfunktioner kan ses som starka indikatorer på huruvida Regeringskansliet fungerar på ett effektivt sätt.

- Revisorernas intervjuer och Scores fallstudier visar att satsningarna på interna styrnings- och kontrollsystem givit magert resultat. Synergieffekter tas inte till vara eftersom departementen i hög grad agerar på egen hand i utvecklingsarbetet. Arbetet med det som tidigare benämndes Regeringskansliets interna styrningsprocess (RISP) verkar ha avstannat och blivit ersatt med andra projekt. Ett sådant är projektet om Regeringskansliets verksamhetsplanering, men det är oklart när systemet kan realiseras. Det finns också principiella problem med administrativa system för att öka den politiska samordningen i Regeringskansliet (se avsnitt 11.3.3).
- Riksdagens revisorers redovisningsrevision av Regeringskansliet samt i interna studier inom Regeringskansliet, har framfört revisionella synpunkter på myndighetens internrevision. Regeringskansliet har aviserat att man kommer att göra en översyn av internrevisionen, men det är oklart när den nya internrevisionen kommer att vara operativ.
- Ekonomistyrningsverkets värdering av ekonomiadministrativa funktioner samt en intern konsultstudie visar att Regeringskansliets ekonomi- och personaladministration dras med vissa brister. Det pågår ett långsikt-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga

⁸⁶ Jfr Elmagruppens analys (Ds 1995:6, sid 96-97).

tigt utvecklingsarbete i syfte att förbättra verksamheten, men det är oklart när kvalitetsförbättringarna kommer att kunna uppnås.

Revisorerna är medvetna om att det har varit en mycket stor uppgift för förvaltningsavdelningen att utveckla de administrativa grundfunktionerna i Regeringskansliet. Samtidigt har en stor del av resurserna i förvaltningsavdelningen varit bundna till verksamheter kring det svenska ordförandeskapsperioden i den europeiska unionen. Revisorerna konstaterar att Regeringskansliet påbörjat åtgärder för att komma till rätta med problemen. Det är likväl olyckligt att dessa åtgärder inte kommit till stånd tidigare och bedrivits med större kraft. Revisorerna efterlyser därför en regelbunden information till riksdagen om hur arbetet med de administrativa grundfunktionerna fortskrider.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

11.3 Redovisningen till riksdagen

Konstitutionsutskottet har i flera år uppmärksammat bristen på information om resultatet av sammanslagningen av departementen år 1997. Utskottet har också efterlyst en mer sofistikerad diskussion om hur Regeringskansliets verksamhet skulle kunna mätas och analyseras. Riksdagens revisorer anser, mot bakgrund av den kartläggning av Regeringskansliets organisation och verksamhet som görs i denna rapport, att informationen som lämnats till riksdagen hittills varit knapphändig i detta avseende.

11.3.1 Inga verktyg för analys av verksamheten

Regeringskansliet har ingen lång tradition av att analysera och redovisa den egna verksamheten på samma sätt som andra myndigheter. Riksdagens revisorer är medvetna om att det därför kan ta viss tid att bygga upp nya system och skapa en redovisningskultur. Kraven på Regeringskansliets redovisning bör därför inledningsvis inte vara alltför långtgående. Det kan t.ex. vara lämpligt att i ett inledande skede utelämna den del av verksamheten som anses vara för svårfångad för att kunna beskrivas i direkta kvantitativa och kvalitativa termer. Samtidigt menar revisorerna att mycket av Regeringskansliets verksamhet går att analysera på sätt som borde kunna uppfylla såväl myndighetsinterna som externa informationsbehov. Ett första steg för att utveckla en redovisningsstruktur för Regeringskansliet är att spjälka upp myndighetens olika arbetsuppgifter utifrån möjligheterna att analysera dem. En utgångspunkt i detta arbete skulle kunna vara att skilja på:

- administration,
- förvaltningsuppgifter (ärendeprovning o.d.),
- förvaltningsliknande uppgifter (årligen återkommande och i hög utsträckning standardiserade arbetsuppgifter),
- övrig stödverksamhet för regeringens politiska beslut.

Med administration avses all form av service som lämnas till enheterna i Regeringskansliet. Kvalitativt kan denna verksamhet t.ex. följas upp genom interna användarundersökningar. Rena förvaltningsuppgifter som ärende-

prövning o.d. kan mätas med mått som ärendebalans och handläggningstid. Genom att introducera begreppet ”förvaltningsliknande uppgifter” vill revisorerna peka på möjligheten att följa upp årligen återkommande och relativt standardiserade arbetsuppgifter i Regeringskansliet. Detta gäller främst arbetet med budgetdokumenten (budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen) samt myndigheternas regleringsbrev. Revisorernas kartläggning av Regeringskansliets verksamhet visar att enheternas arbete med budgetdokumenten följer de strikta tidsramar som Finansdepartementet bestämmer. Innehållet i dokumenten är också i hög grad standardiserat. Det samma kan sägas om arbetet med regleringsbreven. Detta för med sig att dessa förvaltningsliknande uppgifter kan kartläggas och analyseras t.ex. med hjälp av den s.k. benchmarkingmetoden (se bilaga 4). Till exempel borde handläggningstiden för de olika momenten i skrivarbetet (gemensam beredning, framtagande av grunddokument, interna och externa delningar, hantering av synpunkter m.m.) kunna mätas.

Med ”övrig stödverksamhet för regeringens politiska beslut” avses allt det som inte omfattas av de övriga posterna, t.ex. framtagande av särpropositioner, svar på interpellationer, kontakter med myndigheter, m.m. Eftersom det inte finns någon standard för dessa arbetsuppgifter annat än att ange volymuppgifter får man nöja sig med att följa upp verksamheten utifrån generella indikatorer. Sådana indikatorer kan även användas till att beskriva Regeringskansliets verksamhet i sin helhet. Exempel på indikatorer kan vara enheternas kompetensförsörjning, personalomsättning, arbetsbelastning och andra faktorer som påverkar möjligheterna att göra ett bra arbete. Kvaliteten i större arbetsuppgifter, t.ex. särpropositioner, kan i efterhand följas upp med hjälp av olika former av expertutvärderingar (se bilaga 4).

Revisorernas avsikt med detta avsnitt är inte att formulera en heltäckande redovisningsstruktur för Regeringskansliet. En sådan uppgift har inte varit möjlig inom ramen för denna granskning. Vad revisorerna vill understryka är att Regeringskansliet borde kommit längre i arbetet med sin resultatredovisning än vad som gjorts med tanke på att konstitutionsutskottet vid flera tillfällen efterlyst sådana resultatredovisningar.⁸⁷

11.3.2 Förvaltningsrevision av Regeringskansliet

Som organisation är Regeringskansliet ovanligt vid att få verksamheten analyserad och att resultat och processer får en kritisk bedömning. Dessutom har Regeringskansliet, genom sin storlek och nära koppling till regeringen, stora möjligheter att motsätta sig yttre krav på verksamhetsredovisning och resultatanalys. Revisorerna är medvetna om den ökning som skett av information om Regeringskansliets verksamhet genom tillkomsten av Regeringskansliets årsbok. Revisorerna menar dock att denna typ av redovisning har begränsad användbarhet i styrningssammanhang. Årsboken utgörs till stor del av mängdinformation om antal ärenden, propositioner, interpellationssvar o.d.

⁸⁷ Riksdagens revisorer har föreslagit att Regeringskansliet ska åläggas resultatredovisning i vissa fall (Förslag 2000/01:RR14).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

Sådan traditionell kvantitativ statistik säger mycket lite om den faktiska arbetsbelastningen i Regeringskansliet.⁸⁸

Det är, enligt revisorernas mening, viktigt att kraven på Regeringskansliet att redovisa sin verksamhet fortsätter att ställas. Samtidigt bör man anpassa kraven på resultatredovisning till det behov av styrning och kontroll av Regeringskansliet som riksdagen har. Den årliga redovisningsrevisionen av Regeringskansliet bör även fortsättningsvis kompletteras med återkommande insatser av förvaltningsrevisionell karaktär. Exempel på det senare är de granskningar som Riksdagens revisorer gjort av regeringen och Regeringskansliet ur olika aspekter.⁸⁹

11.4 Problem med kompetensförsörjningen

Riksdagens revisorer kan konstatera att personalen i Regeringskansliet ofta arbetar under stort tryck. Stress verkar vara ett vanligt fenomen i verksamheten. Sedan sammanslagningen har åtgärder vidtagits för att komma till rätta med problemen. Samtidigt saknas en heltäckande analys av kompetensförsörjningssituationen i Regeringskansliet. Kompetensförsörjningen är en indikator på effektivitet i verksamheten. En strukturerad redovisning till riksdagen om kompetensen i Regeringskansliet skulle kunna vara en ytterligare form för resultatredovisning. I bilaga 4 till denna rapport lyfter revisorerna fram ett exempel på vad en sådan redovisning skulle kunna baseras på.

Revisorerna menar att en del av förklaringen till problemen med kompetensförsörjningen ligger i Regeringskansliets svårighet att planera, vilket i sin tur är en följd av myndighetens speciella ställning och uppdrag. Revisorerna menar därför att frågan om Regeringskansliets problem med kompetensförsörjningen inte kan analyseras innan frågan om Regeringskansliets uppgift och dimensionering utretts.⁹⁰ Detta kan tala för en ökad delegering av t.ex. förvaltningsärenden från Regeringskansliet till myndigheterna. Att enbart skjuta till större resurser är ingen lösning på kompetensförsörjningsproblemet.

Vad gäller arbetsgivarfunktionen i Regeringskansliet verkar sammanslagningen haft en begränsad påverkan. Departementen agerar relativt självständigt vid tillsättning och lönesättning av tjänster. Det finns också olika administrativa rutiner för t.ex. resor och övertid.

Enligt revisorernas mening talar detta för förslaget att stärka departementens egna förvaltningsfunktioner (se avsnitt 11.2.3), snarare än att stärka förvaltningsavdelningen ytterligare.

⁸⁸ Se Dimensioneringsrapporten, s. 40 f., samt Statskontoret 1997:15, s. 185 med hänvisning till SOU 1958:14.

⁸⁹ Se t.ex. Regeringens redovisning av resurser inom olika politikområden (Förslag 2000/01:RR3), Anslag som regeringen disponerar och fördelar (Förslag 2000/01:RR14), Regeringens upphandling av konsulter (Förslag 2000/01:RR13) samt Regeringskansliets informationsverksamhet (Informationsrapport 2000/01:3).

⁹⁰ Arbetsmiljöinspektionen kräver att Regeringskansliet ska vidta åtgärder för att det ska finnas ”en balans mellan arbetsuppgifter och resurser” (se avsnitt 7.4). En sådan fråga går dock inte att behandla utan att se till Regeringskansliets hela verksamhet och uppdrag.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga

12 Referenslista

SKRIFTLIGA KÄLLOR

Lagar och förordningar

- Regeringsformen (1974:152)
- Lag (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer
- Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
- Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Utskottsbetänkanden

- 2000/01:FiU16 Regeringens redovisning av resurser inom olika politikområden (förs. 2000/01:RR3)
- 1999/2000:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1998/99:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1997/98:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1996/97:KU1 Budgetpropositionen – utgiftsområde 1. Rikets styrelse

Riksdagens revisorer

- Förslag 2000/01:RR3 angående regeringens redovisning av resurser inom olika politikområden
- Förslag 2000/01:RR14 angående anslag som regeringen disponerar och fördelar
- Informationsrapport 2000/01:3 angående Regeringskansliets informationsverksamhet
- Förslag 1999/2000:RR3 angående det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling
- Förslag 1997/98:RR7 angående resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet
- Rapport 1998/99:10 om myndigheternas internrevision
- Förslag 1995/96:RR7 angående den statliga personalpolitiken
- Protokoll, plenum, 1997/98:13 med revisionspromemoria från KPMG Bohlins
- Protokoll, Avdelning 1, 2000/01:12
- Promemoria, Tjänsteanteckning, 2001-06-18

Regeringsbeslut

- SB1996/3633 Beslut om sammanslagning av departementen till en myndighet fr.o.m. 1997-01-01 (Bilagor: Promemoria daterad 1996-05-13, remissvar)
- SB1996/3633 Beslut om inriktning av det fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet 1996-09-04 (Bilaga: Promemoria daterad 1997-09-04)

- SB1999/2680 Beslut om det fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet 1999-04-15 (Bilaga: Promemoria daterad april 1999)

Regeringskansliet

- Cirkulär: Beredning inför 2001 års ekonomiska vårproposition, cirkulär nr Fi 2001:1, daterad 2001-01-19
- Cirkulär: Ramberedning, Fi 2000:5, 2000-04-20
- Cirkulär: Utformning av budgetproposition för år 2001, Fi 2000:6, 2000-05-22
- Cirkulär:Handledning för arbetet med anvisningar för arbetet med regleringsbrev och andra styrdokument för år 2001, Fi 2000:7, 2000-06-21
- Konsultrapport till Regeringskansliet, Deloitte & Touche, Utredningsinsats om internrevisionen vid Regeringskansliet, dnr FA1998/432/STAB
- Konsultrapport till Regeringskansliet, Sifo Research & Consulting AB, Attitydundersökning år 1997
- Konsultrapport till Regeringskansliet, Sifo Research & Consulting AB, Attitydundersökning år 1999, dnr FA199/1130/AK
- Konsultrapport till Regeringskansliet, Öhrlings PricewaterhouseCoopers, Effektivisering av EA/PA-arbetet i förvaltningsavdelningen och på departementen, 1999-11-23
- Promemoria, Översyn av verksamhetsplaneringsprocessen, dnr FA2001/250/STAB
- Promemoria, Utvecklingsprojekt angående myndighetshandläggarnas arbete och roll i myndighetsstyrningen, dnr FA2001/202/STAB
- Promemoria, Rapport rörande Regeringskansliets internrevision, dnr SB97/1699, SB97/4588
- Promemoria 1997:4, Samrådsformer i Regeringskansliet
- Promemoria, Yttrande med anledning av revisorernas granskning av anslag till regeringens disposition, dnr FA2001/475/STAB
- Rapport: En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram, våren 2000
- Rapport, Förutsättningar för förändring – seminarium om förändrings- och förnyelsearbetet i Regeringskansliet sett ur ett tidsperspektiv, november 1998
- Regeringskansliets årsbok 2000
- Regeringskansliets årsbok 1999
- Regeringskansliets årsbok 1998
- Övrigt informationsmaterial ur det s.k. baspaketet från Information Rosenbad, bl.a. skriften Så arbetar regeringen

Statens offentliga utredningar

- SOU 1997:57, I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten, slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen
- SOU 1997:15, Det svåra samspelet: resultatstyrningens framväxt och problematik, rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen
- SOU 1993:58, Effektivare ledning i statliga myndigheter, betänkande av Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

- SOU 1992:112, Administrationen i kanslihuset, betänkande av utredningen om översyn av internadministrationen i Regeringskansliet
- SOU 1992:112, bilaga, Klara administrationen
- SOU 1985:40, Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning, betänkande av Verksledningskommittén
- SOU 1983:39 Politisk styrning – administrativ självständighet, betänkande av Förvaltningsutredningen

Departementsserien

- Ds 2000:63, Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens
- Ds 2000:27, Vad kostar det att regera? En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden
- Ds 1998:56, Regeringskansliet inför 2000-talet, rapport från ett ESO-seminarium,
- Ds 1996:36, Kan myndigheter utvärdera sig själva?, rapport till ESO
- Ds 1995:6, Elma – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen

Arbetsmiljöverket, Arbetsmiljöinspektionen i Stockholm

Inspektionsmeddelande med anledning av systeminspektion:

- Finansdepartementet, diarienummer 00/8756 01-5401
- Näringsdepartementet, diarienummer 00/8746 01-5401
- Förvaltningsavdelningen, diarienummer 00/8755 01-5401

Ekonomistyrningsverket

- Ekonomistyrningsverkets remissvar till Ds 2000:27 (ESV diariernr 13-630/2000)
- Rapport 2001:10, EA-värdering avseende år 2000 av statliga myndigheter
- Rapport 2000:17, EA-värdering avseende 1999 av statliga myndigheter
- Rapport 1999:7, EA-värdering avseende 1998 av statliga myndigheter
- Rapport 1998:30, EA-värdering av statliga myndigheter avseende 1997
- Ekonomistyrningsverkets nyhetsmagasin ESV-Nytt, nummer 4, år 1999

Riksrevisionsverket

- Riksrevisionsverkets remissvar till Ds 2000:27 (RRV diariernr 22-2000-0873)
- Rapport 1996:34, Myndigheters interna styrning – en idéskrift
- Rapport 1996:35, Benchmarking – att effektivisera genom jämförelser
- Rapport, SEA, Statens ekonomiadministrativa system, år 1975
- Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering, år 1974
- Cirkulär 2001:1, Ändring i föreskrifter och allmänna råd till förordning (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. med föreskrifter och allmänna råd, 2001-07-06

Statskontoret

- Rapport 2000:39, Administration inom Regeringskansliet – förstudie av förvaltningsavdelningen
- Rapport 1997:15, Staten i omvandling, 1997
- Att lyckas i offentlig förvaltning – lärdomar av väl fungerande myndigheter, slutrapport från Kommittén Kronorna bland verken, år 1991

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga**

Statens kvalitets- och kompetensråd

- Rapport, Kompetensförsörjning i staten, september 2000, dnr A 219-00

Övrigt

- Bosse Angelöw, Det goda förändringsarbetet – Om individ och organisation i förändring, Studentlitteratur, år 1991
- J Grønnegård Christensen, P Munk Christiansen og M Ibsen, *Politik og forvaltning*, Århus 1999
- Larsson, L & Finkelstein, S, "Integrating Strategic, Organizational and Human Resource Perspectives on Mergers and Acquisitions: A Case Survey of Synergy Realization", *Organizational Science*, vol. 10, no 1, Jan-Febr 1999, pp 1–26.
- Larsson, L & Lubatkin, M, "Achieving Acculturation in Mergers and Acquisitions: A Case Survey Study", Working Paper Series 2000/4, Institute of Economic Research, Lunds universitet
- Lind, J-I och Borgquist, L, Övergång till primärkommunal primärvård – analys av organisatoriska processer i förändringsarbetet, promemoria Socialstyrelsen, dnr 140-2444/91, februari 1993
- Gunnar Pihlgren, Management i förvaltning: effektivitet & förnyelse, 1985
- Karl Erik Sveiby och Anders Riesling, Kunskapsföretaget: seklets viktigaste ledarutmaning?, 1986
- Score, Rapport 1999:10, Invärd i Europa – En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete, Bengt Jacobsson och Göran Sundström
- Statskonsult, Rapport, På kryss eller tvärs?, april 2001
- UK National Audit Office, Rapport, Measuring the Performance of Government Departments, 22 mars 2001

Tidningsartiklar, TV-inslag, nyhetstelegram m.m.

- Aftonbladets Internettidning, *Arbetsmiljön granskas på departementen*, 2001-02-08
- Aftonbladets internettidning, *"Vi är livegna på Rosenbad"*, 2000-08-28
- Aktuellt 21.00/SVT2, *Långtidssjukskrivningar ökar under EU-ordförandeskapet*, 2001-02-19
- Bladet, *Intervju med Per Nuder*, nummer 4, november 2000
- Dagens Industri, *Rosengrens personal vantrivs på jobbet*, 2001-02-17
- Dagens Industri, *Stressigt jobba för Ringholm*, 2001-03-21
- Dagens Industri, *Regeringskansliet vill inte granskas*, 2000-11-06
- Expressens Internettidning, *Lucka i säkerheten på Regeringskansliet*, 2001-03-15
- Göteborgsposten, *Kansliet tappar personal*, 2001-02-25
- Svenska Dagbladet, ledare: *Inget för amatörer*, 2001-03-30
- Svenska Dagbladet, *Varning för ökad styrning av myndigheter*, 2001-03-29
- Tidningarnas Telegrambyrå, *Sena regeringssvar beklagades*, 2001-03-13
- Tidningarnas Telegrambyrå, *Mycket att göra på departementen*, 2001-03-19

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga

INTERVJUER, MUNTLLIG INFORMATION

Om arbetet i Regeringskansliet:

- Rolf Bergman, departementsråd, Utrikesdepartementet, Administration/Budget
- Anders Blanck, departementsråd, Socialdepartementet, Enheten för hälso- och sjukvård,
- Göran Blomberg, departementsråd, Kulturdepartementet, Enheten för konstarterna,
- Elisabeth Deuschl, departementsråd, Näringsdepartementet, Administrativa sekretariatet
- Lars Ekecrantz, departementsråd, Miljödepartementet, Enheten för miljö kvalitet,
- Claes Kring, departementsråd, Justitiedepartementet, Enheten för ledningsstöd och administration
- Reidar Ljöstad, departementsråd, Försvarsdepartementet, Ekonomi och samordning
- Johan Rantanen, departementsråd, Miljödepartementet, Administrativa enheten
- Dag von Schantz, departementsråd, Jordbruksdepartementet, Administrativa enheten
- Kerstin Thoursie, departementsråd, Utbildningsdepartementet, Internationella sekretariatet,
- Mats Wadman, departementsråd, Näringsdepartementet, Arbetsmarknadsenheten,
- Carl Älfvåg, departementsråd, Socialdepartementet, Samordningskansliet
- Representanter för fackförbunden inom Regeringskansliet: Håkan Öberg (Saco), Åke Isaksson, Stefan Mårdberg (ST/UD), Thomas Nordling (DT)

Om sammanslagningens bakgrund

- Jan Grönlund, statssekreterare, Näringsdepartementet
- Anitra Steen, verkställande direktör, Systembolaget

Övrig information

- Catharina Barkman, departementsråd, och Jan-Erik Lindberg, departementssekreterare, Regeringskansliets förvaltningsavdelning
- Kim Forss, ekonomie doktor, fristående konsult
- Kaj Kjærsgaard, kontorchef, danska Økonomistyrelsen
- Kai Kronvall, föredragande, konstitutionsutskottet
- Jan Landahl, överdirektör, och Jan-Eric Furubo, revisionsdirektör, Riksrevisionsverket
- Rikard Larsson, docent, Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet
- Morten Levysohn, kontorchef, danska Rigsrevisionen
- Gisela Wasmouth, chef, enheten för organisatorisk utveckling, Sida
- Adam Wolf, avdelningschef, danska Finansministeriet

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

•
Bilaga

Bilaga 1

Styrningens procedurer, rapport från Score⁹¹

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1

Styrningens procedurer

- några studier av processer i regeringskansliet

Bengt Jacobsson

Score

med hjälp av:

Peter Ehn,

Magnus Erlandsson,

Anders Ivarsson-Westerberg

och Åsa Vifell

⁹¹ En sammanfattning av Scores rapport finns i kap 10 i revisorernas rapport.

Innehållsförteckning:

Inledning.....	s 111
1. Regeringskansliet.....	s 112
2. Arbetet i regeringskansliet - "logiken i praktiken". ...s	114
2.1 Styr av omgivningen	
2.2 Sektoriserat och stuprörande	
2.3 Kortsiktigt och reaktivt	
2.4 Rutiniserat och formbundet	
3. Regeringskansliet blir en myndighet.....	s 119
3.1 Idéer om att skapa organisationer	
3.2 Reformen i praktiken, några spekulationer	
4. Processer i regeringskansliet - sex fallstudier.....s	123
4.1 Att fylla en form med styrning (fall 1)	
4.2 Rutiner för att hantera konflikter (fall 2)	
4.3 Lärande med förhinder (fall 3)	
4.4 Konkurrens och nya idéer inom förvaltningspolitiken (fall 4)	
4.5 Den obesvarade kärleken till det rätta... (fall 5)	
4.6 Procedurerna tar över (fall 6)	
5. Styrningen i regeringskansliet, några teman.....s	142
5.1 Den grundläggande ordningen: procedurernas makt	
5.2 Sakenheterna som regeringskansliets hjärtan	
5.3 Tillväxt i rationalistisk retorik och särkopplingar	
5.4 Beslutsfattandets förändring - behovet av strategiskt tänkande	
5.5 Stark efterfrågan på politik, men ett svagt utbud	
5.6 Saknas: arenor för reflektion och lärande	
6. Avslutande diskussion.....	s 153

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1

Inledning

Staterna är inne i ett spännande förändringsskede. Globalisering och europeisering sätter dessa under ett starkt tryck. Samtidigt har vi under de senaste decennierna haft ett omfattande förvaltningspolitiskt reformarbete. Även om stater mestadels är robusta organisationer med en hög grad av stabilitet, finns det skäl att tro att staterna inte förblir desamma. Riktigt hur denna transformering ser ut vet vi ganska lite om, och man kan varken vara tvärsäker om hastighet eller riktning. Tidigare frekventa spådomar om staternas bortvittrande hörs i alla fall alltmer sällan. Särskilt angeläget är det att förstå den organisation som tänks fungera som ett instrument för politikerna att förverkliga sin politik - regeringskansliet. Vad styr deras arbete? Och hur inblandade är egentligen politikerna?

Den här rapporten handlar om styrningen i regeringskansliet. Rapporten bygger på sex fallstudier av sådant som brukar ses som centrala aktiviteter i regeringskansliets verksamhet: utarbetandet av ett regleringsbrev, arbetet med en proposition, hanteringen av två revisioner, försöken att skapa en gemensam verksamhetsplanering, utvecklingen av en förvaltningspolitisk idépromemoria samt arbetet med projekt Schengen. Fallstudierna, som har genomförts av Peter Ehn, Magnus Erlandsson, Anders Ivarsson-Westerberg och Åsa Vifell (och som i sin helhet redovisas i bilaga 2⁹²) visar hur dessa förändringar har vuxit fram, hur arbetet i regeringskansliet har sett ut och på vilket sätt politikerna har varit med i arbetet.

Det är i processer som de här som politiken formas, och min förhoppning är att den här studien kan bidra till att öka intresset för frågor om organisering och styrning av staten. Den mer specifika bakgrunden till studien är den förändring som genomfördes 1997 och som innebar att alla departement slogs samman till en myndighet - regeringskansliet. De flesta tjänstemän som har intervjuats tonar ner betydelsen av att regeringskansliet har blivit en myndighet - antingen ses förändringarna som relativt marginella eller som i första hand symboliska. För det mesta hävdas att ingenting har förändrats, men att det med det nya kanske finns möjligheter att agera på ett annat sätt. Även om den här studien har genomförts på uppdrag av Riksdagens revisorer, utgör den i sig ingen utvärdering av förändringen.

Däremot är det möjligt att på grundval av de fallstudier som har genomförts resonera om organiseringen och styrningen av verksamheten i regeringskansliet. Jag ser framförallt studien som en utgångspunkt för framtida forskning. Det finns en hel mängd angelägna forskningsuppgifter som aktualiseras av studien: om styridéernas historia, om efterfrågan på styrning, om relation-

⁹² Bifogas ej i revisorernas rapport.

er mellan tjänstemän och politiker, om ekonomistyrningens relation till styrningen i stort, om EUs och det växande transnationella regelskapandets betydelse för beslutsfattande, om rapporteringar och redovisningars roller och om organiseringen i stort inom staten. Även om föreliggande studie har varit begränsad, hoppas jag att den skall inspirera till forskning såväl när det gäller styrning i regeringskansliet som om organiseringen av staten mer generellt.

1. Regeringskansliet

Regeringskansliets upp-gifter preciseras i regeringsformen (7 kap, 1 §) som: "För beredning av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli. I detta ingår departement för skilda verksamhetsområden". Regeringskansliet har (1998) drygt 4000 anställda och kostar knappt 4 miljarder kronor. Räknas de sakanslag in som disponeras av regeringen, blir omsättningen närmare 10 miljarder kronor. Under 1990-talet ökade antalet anställda med 600 personer, och kostnaderna reellt med ca 2.6% per år. I denna beräkning av kostnader ingår också kommittéväsendet, vars andel av kostnaderna är ca 7%. Regeringskansliet är sedan 1997 – efter den genomförda förändringen där statsrådsberedningen, tretton departement och förvaltningskontoret slogs samman – numera en statlig myndighet.

Verksamheten inom regeringskansliet förändrades på olika sätt under 1990-talet. Antalet registrerade ärenden som avgörs vid regeringssammanträden minskade med hälften – från ca 20 000 till 10 000 (vilket var en fortsättning på en tidigare trend). I övrigt lades det ned mindre arbete än tidigare på nationell lagstiftning. Mer arbete ägnades styrningen av myndigheterna, framförallt var det arbetet med mål- och resultatstyrning som tjänstemännen ägnades sig åt. Flera än tidigare arbetade också med operationella arbetsuppgifter inom olika projekt och program, exempelvis sådant som kunskapslyftet och lokala investeringsprogram, Östersjömiljarden etc. Den mest dramatiska förändringen av arbetet har varit den som följer av internationaliseringen, framförallt EU-arbetet som delvis har inneburit att regeringen fungerar som lagstiftare i ministerrådet.

Regeringskansliet är utsatt för starka förändringskrav. Det finns inom den oecdeiska världen välutvecklade och flitigt propagerade idéer om och regler för hur stater och statsförvaltningar skall ledas, styras och förändras. Ofta brukar dessa idéer klumpas ihop under rubriken new public management, och de som framförallt står som idéförmedlare är internationella organisationer som OECD, statliga myndigheter, vetenskapen och konsultorganisationer. I viss utsträckning verkar detta regelskapande leda till en viss grad av likriktning, åtminstone när det gäller hur man resonerar om förändring. I praktiken tar det ofta längre tid för förändringar att slå igenom, och etablerade traditioner och rutiner i olika länder kan vara mycket motståndskraftiga mot utifrån kommande idéer och regler. Idéer översätts på mycket varierande sätt i olika länder och i olika verksamheter.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga
Underbilaga 1

Intressant i detta sammanhang är att en del av de idéer som är förknippade med new public management passar väl in i den svenska förvaltningstradition. Genomslaget för de nya idéerna tycks också – kanske som en följd av en grundläggande formlikhet – ha varit mer markerat i Sverige än i övriga nordiska länder (Lægreid och Pedersen 1994). Det förvaltningspolitiska reform-arbetet i Sverige har alltsedan programbudgeteringen i slutet av 1960-talet i hög grad handlat om införande av styrsystem baserat på målrationella idéer (Lindström 1997). Noteras kan att detta reformarbete i hög grad har drivits av finansdepartementet och befryndade myndigheter. Reformarbetet har huvudsakligen gällt ämbetsverken. Det är dessa som skall följa de nya reglerna. Motsvarande formbundenhet har inte eftersträfvats när det gäller det egna arbetet, som brukar presenteras som adhoc-betonat, förhandlingsinriktat, styrt av den dagliga politiken och i hög grad sektoriserat.

Vad gör man då i regeringskansliet? En del uppgifter handlar om handläggning av löpande ärenden och att fungera som högsta förvaltningsmyndighet, men det mesta är som Heckscher uttryckte det "... uppgifter av grundväsentligt annan natur" (Heckscher 1952, sid 213). Heckscher betonade de "politiska funktionerna", dvs att huvuduppgiften är att "... fastställa och formulera de grundsatser som skola tillämpas, icke att nöja sig med att tillämpa vad som en gång fastställts" (sid 214). Det är tankeväckande att Heckscher beskriver regeringskansliets arbete som i hög grad styrt av riks-dagsarbetets krav. När regeringsarbetet kategoriseras ett halvt sekel senare presenteras riksdagen som en av de viktiga s k målgrupperna, tillsammans med förvaltning, internationella organisationer, medborgare och media (Ds 2000:27, sid 47). Riksdagens ställning har relativiserats.

Regeringskansliet hjälper regeringen att styra landet. I motiven bakom beslutet att omskapa regeringskansliet till en myndighet uttrycktes dock en del tvivel på att kansliet fungerade särskilt väl i detta avseende. Bland annat pekade man på styrproblem, dvs att det i den existerande organisationen kunde vara svårt att få tjänstemannaorganisationen att arbeta i den riktning som den politiska ledningen önskade. Man kan notera att avståndet till den politiska ledningen kan vara ganska stort inom organisationen. Av de 4000 anställda i regeringskansliet är ca 120 politisk rekryterade, dvs ca 3%. Det mesta som sker sköts av tjänstemän utan att politikerna lägger sig i. Bilden som brukar ges i forskningen är ändå den av en lojal förvaltning som i hög grad i sitt agerande försöker antecipera politikernas uppfattningar (se t ex Larsson 1986).

Samtidigt visar studier att initiativen till förändringar oftast kommer nedifrån förvaltningen eller växer fram i samhället för att sedan landa hos politikerna (Jacobsson 1984). Regeringskansliet i sig är en stor och komplex organisation, där mycket av det som sker förmodligen handlar om förändring och styrning på visst avstånd från politiken. Det finns mycket som talar för att en del av det som beskrivs som stora förändringar av styrsystemen i staten har skapats på initiativ av tjänstemän, med begränsad insyn och inflytande från politikernas sida (Lindström 1997, Ehn och Sundström 1997). Man kan kanske alls inte utgå från att det som görs i regeringskansliet är ett resultat av

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
 Bilaga
 Underbilaga 1

medvetna politiska överväganden. Förändringar kan initieras från tjänstemännen i lika hög grad som från politikerna. Ju större regeringskansli, desto större är risken att vi får en organisation som "skapar politik" oberoende av politikerna.

Det är om styrningen inom regeringskansliet den här studien handlar. Syftet är att öka kunskaperna om styrprocesser i en situation där det finns en besvärande brist på analyser baserade på empiriska studier. Det finns ett fåtal systematiska analyser baserade på empiriska studier (Larsson 1986, Jacobsson 1989). Det här avspeglar också situationen i stort när det gäller forskning om statsförvaltningen. Av flera skäl är detta problematiskt. Det leder till att förändringsdiskussionerna sällan förankras i systematiska studier av den egna praktiken. Istället upprepas lätt "eviga sanningar" - både om hur det är och om hur det borde vara. Det gör det också alltför lätt att okritiskt koppla sig till moderna idéer i omlopp om hur man borde leda och styra. Istället för att basera förändringar i egna erfarenheter blir man därigenom i hög grad utelämnad till beskrivningar av andras erfarenheter. Jag skall i avsnitt 2 sammanfatta en del av den kunskap som finns om arbetet i regeringskansliet.

Bakgrunden till studien är som sagt den omorganisation som gjorde regeringskansliet till en myndighet. Syftet med reformen var att öka förmågan för regeringskansliet att "... vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik" (1996-05-13). Reformen innebar ett försök att komma tillrätta med problem som uppfattades i regeringskansliets arbete. Reformeraandet anknyter på många sätt till de moderna idéer som cirkulerar om hur stater bör ledas (se Christensen och Lægreid, 2001). Jag skall i avsnitt 3 närmare redovisa reformens innebörd och, framförallt på basis av erfarenheter från tidigare reformer, diskutera vad man kan förvänta sig för effekter av reformen.

I avsnitt 4 redovisas selektivt iakttagelser från sex fallstudier som har genomförts av konkreta förändringar i regeringskansliet: varifrån initiativen har kommit, hur arbetet inom och mellan kansliet och andra aktörer har gått till och specifikt vilka mekanismer som finns i processerna. (fallstudierna redovisas i sin helhet i bilagor). Jag menar att studierna gör det möjligt att fundera kring en del centrala frågor om regeringskansliets arbete. Systematisk, erfarenhetsbaserad kunskap av detta slag är av stor vikt för att man verkligen skall kunna förankra förändringar i kunskaper och erfarenheter om den egna verksamheten. I avsnitt 5 resonerar jag om generella mönster från fallstudierna, och det avslutande sjätte avsnittet innehåller en del mer spekulativa funderingar om styrning i staten.

2. Arbetet i regeringskansliet - "logiken i praktiken"

Regeringskansliet är en komplex organisation. Den ägnar sig åt verksamheter inom en hel mängd samhällsområden, och den tänks dessutom styra det som händer inom riket. Regeringen och ministrar hålls ansvariga inte enbart för sitt privata leverne, utan också för vad som händer ute i samhälls-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

• Bilaga
Underbilaga 1

organisationens kapillärer. Konstitutionens uttryck att "regeringen styr riket" och den demokratiska idealmodell som detta synsätt bygger på, skapar förväntningar om att regeringen med hjälp av sin förvaltning skall kunna leda och styra. Jag skall i det här avsnittet skissa på vad vi tror oss veta om vad det är för mönster som kännetecknar arbetet i regeringskansliet: omgivningsstyrningen, att revirtänkandet är starkt, det kortsiktiga och reaktiva handlandet samt den höga grad av formbundenhet som finns.

2.1 Styrt av omgivningen

Verksamheten är för det första i mycket hög grad styrd av omgivningen. Tänkandet om organisationer generellt har i allt högre grad kommit att betona omgivningens betydelse (se exempelvis Scott 1992). Organisationer ses i organisationsteorin som invävda i en värld av idéer, regler och andra organisationer som i hög grad styr både vad som är möjligt att göra och vem det är möjligt att vara. Kanske är det regelskapande som sker i EU och genom media lika viktigt som det som sker i den egna organisationen. Det betyder inte att vad ledningen säger och gör, vilka strategier och visioner som utformas skulle vara ointressant, men i hög grad formas också dessa strategier och visioner "utanför" den enskilda organisationen. Ett exempel är att den svenska förvaltningspolitiken som jag diskuterat ovan i hög grad har skapats om en spegel av den internationella diskussionen om new public management.

Särskilt viktigt för det svenska regeringskansliet är förstås de förändringar som har följt av EU - framförallt som en följd av medlemskapet. Två tredjedelar av enheterna i regeringskansliet ägnar en stor del av sin tid åt EU-arbete. Tidspressen uppfattas som mycket stor. Mer än 80% av enheterna menar att det är svårt att hinna förelägga frågor för den politiska ledningen, och ännu fler menar att det är svårt att hinna inhämta synpunkter från berörda företag och intresseorganisationer. Uppenbarligen upplevs den europeiska tiden som en problematisk faktor för tjänstemännen i regeringskansliet (jämför Ekengren 1998). I hög grad är EU-arbetet av ad hoc-karaktär. Sju av tio enheter uppger att de flesta arbetsgrupper med deltagande från den politiska nivån och från andra enheter i Regeringskansliet är av tillfällig natur (Sundström 1999).

Nära två av tre enheter i regeringskansliet menar att EU har haft stor betydelse för förändringar i organisation och arbetssätt. I hög grad ser enheterna i regeringskansliet EU-arbetet som mycket betydelsefullt för förändringar i arbetssättet. Jämför vi med myndighetsenheter betonar dessa i mindre grad EU-arbetet och i högre grad egna initiativ. Regeringens förvaltningspolitik verkar relativt sett vara viktigare i myndigheterna än i regeringens eget kansli. På det hela taget menar enheterna i departementen att EU-arbetet har haft stora konsekvenser för den egna enhetens verksamhetsområde. Och konsekvenserna ses också i mycket hög utsträckning som positiva. På det hela taget är enheterna i regeringskansliet både i hög grad invävda och positivt inställda till EU-arbetet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

Denna invärdhet gör att dagordningen i hög grad bestäms utanför organisationen (Jacobsson 1989). Och tidspressen beskrivs som hög. Ett vanligt påpekande är att det finns för lite tid till eftertanke och reflektion (Forss 2000). Den bild som ges är den av sakenheter som i hög grad fungerar som "brandkårsorganisationer", som rycker ut när något händer, släcker elden (ifall det nu inte handlar om "falsk-larm") och väntar sedan på nästa larm. När det gäller EU-arbetet har det också hävdats att tidspressen både gör det svårt att inhämta synpunkter från berörda och att diskutera frågan ordentligt med den politiska ledningen. Och det är förstås ett problem i en organisation som är ett kansli till den politiska ledningen att man inte hinner diskutera med den politiska ledningen.

Vilka strategier som är möjliga är i hög grad beroende av de idéer och regler som cirkulerar i omvärlden. Ifall new public management-idéer är starka är det svårt att inte ta sådana till sig, även om det inte finns något tvång att göra så. En del av reglerandet är tvingande, t ex måste stater i EU och i WTO följa deras regelverk. Genom EU ökar ju beroendet av omvärlden och risken är att utrymmet för det egna strategiska agerandet ytterligare begränsas. Strategierna är också beroende av vilka resurser som kan hämtas från omgivningen. Ifall det uppfattas som legitimt med höga skatter ökar det strategiska utrymmet. Ifall företagen genererar exportintäkter ökar möjligheterna att bedriva viss form av politik etc.

2.2 Sektoriserat och stuprörande

Ett andra drag är att verksamheten i regeringskansliet i hög grad bedrivs sektorisat. I en beskrivning av regeringskansliet "inifrån" från slutet av 1980-talet konstaterades att "Principen är att varje departement sköter sitt eget område. Inom varje departement sköter varje enhet sitt område. Och inom varje enhet sköter varje tjänsteman sitt. Tjänstemännen identifierar sig med sitt sakområde, sin enhet och måhända sitt departement. Knappast med regeringskansliet som helhet" (Brunsson, Sonnerby och Wittenmark 1990, sid 31-32). En framträdande drag i regeringskansliets arbete, enligt Larssons studie från 1980-talet, är att sakenheter arbetar för sig och att det också inom ett och samma departement finns ganska lite av horisontella kontakter (Larsson 1986).

Processerna innebär att frågor som inte kan hanteras i en enhet hissas till nästa nivå i hierarkin; det finns enligt Larsson "... en tydlig vertikalitet i kommunikationsmönstret" (1986:273). Ett starkt revirtänkande råder där det är viktigt att inte lägga sig i andras områden, och där det är betydelsefullt att hålla på det egna. Däremot finns en medvetenhet om andras områden – förutsättningen för att inte klampa in på andras revir – och en vilja att ta hänsyn till andras uppfattningar. Ofta görs dock detta utan att man behöver ha kontakt. Processerna, och det gäller också relationerna till politikerna, kännetecknas av anteciperings. Lojaliteten ligger hos det egna departementet eller hos den egna enheten (Larsson, 1986:271).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Underbilaga 1

Det fanns, i Larssons studie, relativt lite av kontakter mellan departement. De krafter som motverkade sektoriseringen var dels finansdepartementet som beskrivs som ett slags "överdepartement", dels (fast i betydligt mindre grad) statsrådsberedningen. Försöken att göra regeringskansliet till en myndighet kan ses som ett försök att bryta sektoriseringen. Samtidigt finns det mycket som talar för att omvärldsberoendet snarare tenderar att öka det sektoriellas betydelse på helhetens bekostnad. Analyserna av EU brukar betona riskerna med att det växer fram nätverk av tjänstemän och experter inom olika sektorer, vars lojalitet i huvudsak gäller det egna området. Med ett ökat utbyte och ett gemensamt regelskapande kanske tjänstemännens lojaliteter lika mycket kommer att vara knutna till den egna sektorn som till det egna landet.

EU-arbetet har å andra sidan – och delvis som ett svar på detta – inneburit försök att återskapa en mer sammanhållen stat. Att göra regeringskansliet till en myndighet är ett led i dessa försök. Det finns idag dessutom mer av nationella strategier och positioner som man på ett så effektivt sätt som möjligt skall försöka tillvarata på de europeiska arenorna än tidigare (Jacobsson 1997). EU-medlemskapet och det utbyte som följt av detta har förenats med starka försök att stärka nationen som en aktör, dvs just staten som en avgränsbar och självständig enhet. Dessa försök att återskapa en sammanhållen stat sker dock i ett sammanhang som är högeligen organiserat och reglerat. Integrationsarbetet inom EU och arbetet i många internationella organisationer styr både skapandet av vem man är och vad man vill som stat. Det blir viktigare att veta vad "vi tycker som svenskar", men dessa svenska ståndpunkter växer fram i ett umgänge med andra, bl a i europeiska nätverk och grupperingar.

2.3 Kortsiktigt och reaktivt

En tredje drag är att verksamheten i hög grad är reaktiv och kortsiktig. Som många andra organisationer befinner sig regeringskansliet i en värld som förändras ibland både snabbt och oförutsägbart. Världen låter sig ibland varken planeras eller förutsägas, utan verksamheten styrs i hög grad av det som andra sätter på dagordningen. Verksamheten kan därför bäst beskrivas som reaktiv, och den reaktionen kan se väldigt olika ut. Snarare att se regeringskansliets arbete som något som går ut på att långsiktigt försöka förändra omgivningen, kan man se det som något som i hög grad går ut på att hantera omgivningens krav på ett förnuftigt sätt. Det reaktiva agerandet kan ses som ett uttryck för att politiken är lyhörd och öppen för omgivningen.

Reaktionen innebär sällan att varje utifrån kommande krav möts av en unik respons. Det skapas efterhand rutiner för hur reaktionen går till. I en studie av hur ett departement hanterade krav inom näringspolitikens område urskiljdes olika reaktiva mekanismer. Departementet försökte i förstona säga nej till och avvisa krav; det försökte reglera reaktionen på krav, dvs hitta regler för hur man skulle hantera vissa typer av krav. Dessutom försökte departementet – genom att organisera verksamheter – påverka vilka krav som i framtiden skulle komma att riktas mot den egna enheten (Jacobsson

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

1989). Att reagera på krav på ett lyhört och övervägt sätt skapar möjligheter som inte den rationalistiska modellen "tillåter". Man kan efterhand lära sig vad man vill, man kan enklare hantera motstridiga krav, man kan i processer "hitta" lösningar, man kan svara på krav men en avvägd mix av åtgärder.

På samma sätt som det finns en risk i att fördöma det kortsiktigt, reaktiva handlandet finns förstås en risk i att glorifiera detsamma. Det är ändå viktigt att se att en reaktiv logik bygger på idéer om representativitet och lyhördhet, och grundas i en idé om ansvarstagande. Man skall svara an på krav som rik-
tas mot en. Den bygger visserligen på en annan rationalitet än den organi-
sationslogik som betonar mål och förtänkta strategier, men det är en logik
som man skulle kunna säga passar väl för organisationer som är utsatta för
omgivningens krav och där dessa krav ofta är motstridiga och snabbt förän-
derliga. Att företag är lyhörda mot omgivningen (kunderna) brukar ses som
ett medel för att kunna bli framgångsrik. För politiska organisationer kan
lyhördheten vara långt viktigare än så.

2.4 Rutiniserat och formbundet

Ett fjärde drag är att verksamheten är starkt rutiniserad och form-bunden. Den styrs av en fördelning av arbetsuppgifter och av tidplaner som skapas för arbetet. Det gäller att få saker och ting klara i tid. I en studie av budgetar-
betet i regeringen betonade Karin Brunsson (1995) den grundläggande ord-
ningen med arbetsgången och de procedurer som fanns, dvs tidplaner, arbets-
fördelning och upprepadet av aktiviteterna. Hon visade samtidigt att de
redogörelser som aktörer lämnade var fulla av motsägelser. Ofta ignoreras
sådana motsägelsefulla presentationer. Enheter kunde följa principer som de
inte ställde sig bakom och ställa sig bakom principer som de inte följde.
Verksamheten var i hög grad ordnad och formmässigt bunden, men eftersom
kraven var såpass inkonsistenta fanns möjligheter att presentera verk-
samheten på ett motsägelsefullt sätt. Och det verkade inte uppfattas som
något särskilt stort problem i organisationen att presentera sig på ett motsä-
gelsefullt sätt.

Det finns traditioner och rutiner – sätt att arbeta – som har vuxit fram under
lång tid och är stabila, som inte främjar samarbete över gränser i regerings-
kansliet. Man kan se dessa rutiner och former som ett uttryck för förnuft och
rationalitet. De har växt fram historiskt och avspeglar ett sätt att arbeta på
som verkar "fungera", och det är skälet till att man också framöver vill följa
dessa rutiner. Samtidigt kan de låsa både tänkande och handlande. Man lär
sig att göra det man gör på ett bättre och bättre sätt, men försummar samti-
digt att diskutera om det man gör är det som man borde göra. När Larsson
studerade 1980-talets regeringskansli menade han att det mera betonade
effektivitet och kontinuitet än kreativitet och ifrågasättande, och det finns en
del som talar för att den bilden har stärkts. Å andra sidan skulle man kunna
se internationaliseringen, framförallt genom EU, som en tänkbar källa till
nya idéer och nya arbetssätt (Lerdell och Sahlin-Andersson 1997).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

Det finns en praktik som ofta beskrivs på detta sätt - som utifrånstyrd, reaktiv, sektoriserad och styrd av rutiner - och ofta uppfattas denna praktik som problematisk. Som vi har sett finns det dock en logik i varför regeringskansliet ger ett fragmenterat intryck och agerar så reaktivt och kortsiktigt som det gör. Planer och strategier har begränsat värde i organisationer som måste vara (och skall vara) lyhörda mot omgivningen. Politiska organisationer skall vara responsiva och flexibelt kunna hantera krav som ibland kan vara helt motstridiga. Politiska viljor "finns" inte, utan skapas i hög grad i processer där argument bryts mot varandra. Tilltro till att det finns professionalitet och känsla för politiken hos enheter på lägre nivåer kan också reducera behovet av styrning. Styrning kan ske genom en gemensam kultur, snarare än genom formella procedurer. Konflikter är heller inte enbart av ondo i organisationer bl a eftersom sådana kan tvinga fram nya sätt att tänka.

Problemen kanske snarare ligger i att det inte har lagts ned någon större möda på att analysera varför det ser ut som det gör, och vad i den existerande praktiken som man skulle kunna lära något av och (kanske t o m) bygga vidare på. Tvärtom tenderar organisationen med viss systematik att bortse från de egna erfarenheterna, och att ta det existerande till intäkt för att vara mer strategisk, långsiktig och proaktiv. Tar man sedan hjälp av organisationskonsulter i de utredningar som görs, förstärks också förmodligen tilltron till ett "idealtypiskt" och principiellt resonemang om verksamheten. De konsulter som förvaltningsavdelningen i regeringskansliet anlidade menade exempelvis att man skulle styra mer med tydliga mål. Bristande målstyrning var orsaken till problemen. Man ville ha en verksamhetsplanering av koncernkaraktär som skulle inledas med tydliga direktiv från den politiska ledningen om övergripande mål och prioriteringar.

Nu är inte konsulternas förslag precis någon ny lösning. Lösningarna framstår varken som särskilt originella eller nyskapande. Schabloniseringen finns också där. Det gemensamma är att praktiken tänks bort, och att principerna blir underlag för nya reformer. Man bortser på så sätt från att det finns en del fördelar med att organisera så att alla inte alltid skall kunna ha synpunkter på allt, dvs att ha en arbetsfördelning. Det kan självfallet bli alltför vattentäta skott mellan de olika delarna, men en viss form av särkoppling mellan enheter är säkert bra på många sätt. Och styrning i komplexa organisationer handlar för ledningar lika mycket om att hålla frågor ifrån sig som att ta frågor till sig - lika mycket om att reducera behovet av att styra som att öka förmågan att styra. Det gäller att undvika överbelastning. Att styra kan ibland vara enklare om man inte finns för nära de som skall styras.

3. Regeringskansliet blir en myndighet

- reformen och de förväntade resultaten

Vi skall se hur idén växte fram om att ombilda alla departement till en myndighet: både hur man argumenterade för förslaget och hur förslaget växte fram. Beslutet om sammanslagningen aktualiserades av en arbetsgrupp under ledning av statssekreteraren i statsrådsberedningen, Hans Dahlgren. I arbets-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga
Underbilaga 1

gruppens promemoria (1996-05-13) hävdas att regeringskansliets främsta uppgift är att vara "... ett effektivt och kompetent instrument för att regeringen skall kunna förverkliga sina politiska ambitioner". Därefter pekade gruppen på en del problem, framförallt sektoriseringen, resursknappheten, svårstyrbarheten, svårigheterna att klara de krav som internationaliseringen ställer samt att "kompetensförsörjning och kvalitetssäkring" är eftersatt. Problemanalysen i promemorian var skissartad, och hölls mycket generell.

Omvärlden ställde, menade gruppen, delvis nya krav på regeringskansliet. Dels skapade den nya mer ansträngda statsfinansiella situationen behov av ett större helhetstänkande, dels förändrade internationaliseringen och EU-arbetet förutsättningarna för regeringens arbete. Organisationen som den såg ut, menade gruppen, var "... formad i en tid när de internationella aspekterna inte var tillnärmelsevis lika starka som nu". Särskilt EU-arbetet ställde krav på mer av strategiskt och sektorsövergripande arbete. Dahlgren-gruppen talade också explicit - och det måste man nog säga inte hör till det vanliga i officiella sammanhang - om att det fanns styrproblem, dvs att "... det kan emellanåt vara svårt att få tjänstemannaorganisationen att verka i den riktning den politiska ledningen önskar".

Dahlgren-gruppens förslag var att stärka regeringskansliet som en sammanhållen enhet, för att bryta sektoriseringen, göra det möjligt för politiken att få genomslag och utveckla nya arbetsformer och arbetssätt. Det var nödvändigt att se till helheten på delarnas bekostnad. Kulturen, menade gruppen, skapade alldeles för mycket av revirstrider och byggde på ett förhandlings-tänkande. Det var nödvändigt att förstärka det långsiktiga, strategiska tänkandet på bekostnad av det dagliga, löpande arbetet. Statsrådsberedningens roll som sammanhållande kraft skulle behöva markeras, särskilt inom EU-politiken, jämställdhetsarbetet och förvaltningspolitiken. Regeringskansliet skulle dessutom uppfattas som en "... attraktiv, kreativ och spännande arbetsplats".

Lösningen som föreslogs blev att ombilda regeringskansliet till en myndighet. Åtgärden skulle fungera både som ett avstamp för att förverkliga principerna som refererades ovan, men också som en symbol. En del i denna ombildning var att skapa en ny chefspost i statsrådsberedningen, en chef för en ny förvaltningsavdelning. Avdelningens uppgifter skulle vara att ha ett övergripande ansvar för administrativa frågor inom regeringskansliet, bl a resursfördelning, styrning, kompetensutveckling, långsiktig planering. Det fördes också diskussioner om behovet av att stärka en nytt arbetssätt som byggde mera på sektorsövergripande arbete och mindre på revirtänkande. Regeringskansliet måste, enligt arbetsgruppen, kännetecknas av ett kontinuerligt inre förändringsarbete.

Så såg bakgrunden ut till omvandlingen. Vad kan man säga om processerna som ledde fram till det beslutet? Lösningförslagen hade funnit i omlopp även tidigare under 1990-talet (och tidigare ändå). Problemdiskussionerna var inte alls unika. Det var i egenskap av ordförande i förvaltningskontorets styrelse som Hans Dahlgren utvecklade och förde vidare idéerna om förändring (Erlandsson 2000). Sammanslagningen skulle ses som en signal om

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga
Underbilaga 1

att verksamheten i regeringskansliet var gemensam. Dahlgren uttryckte det som att "Vi ska uppfattas som ett företag och inte som olika firmor på olika arenor". Analogin kan ses som ett uttryck för vilka idéer som bar förändringen.

3.1 Idéer om att skapa organisationer

Det är tydligt att det i grunden fanns starka organisationsidéer i tänkandet om regeringskansliet. Och dessa idéer var alls inte unika. Skapandet av avgränsbara, mätbara, jämförbara och styrbara enheter, har sagts utmärka reformeringen av offentliga verksamheter under 1990-talet (se t ex Jacobsson 1994, Blomqvist 1996, Jacobsson och Sahlin-Andersson 1995). När den förvaltningspolitiska kommissionen diskuterade fragmentering som ett problem för förvaltningen fanns också i bakgrunden risken att vi hade kommit att få enheter vars lojalitet i alltför hög grad var kopplad till den egna organisationen, och i alltför liten grad var kopplad till förvaltningen som en helhet. Den gamla devisen att "förvaltningsmyndigheterna skola räcka varandra handen..." hade fått ge vika för mer av en organisationsegoism som i hög grad understöddes av de styr- och kommunikationssystem som hade tagits i bruk.

Den förvaltningspolitiska kommissionen beskrev detta som tendenser till splittring och en oförmåga att se till de gemensamma, övergripande målen. Den samlande effekten, menade kommissionen, var att "... det inre sammanhanget i statens verksamhet äventyras... känslan för det förpliktande i uppdraget att tjäna den demokratiska staten, riskerar att försvagas. Många iakttagelser tyder på att vi i dag har mindre av en gemensam förvaltningskultur än för några decennier sedan" (SOU 1997:57:25). Dahlgren-gruppens förslag kan tolkas som ett försök att komma tillrätta med denna fragmentering, men gruppens förslag utformades inom ramen för det tänkande som också hade varit med om att skapa problemet (vilket tydligt indikeras av yttrandet att: "... vi skall uppfattas som ett företag och inte som olika firmor på olika arenor").

Tre faktorer brukar betonas när man resonerar om organisationer: identitet, hierarki och rationalitet (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000). Och det går lätt att passa in den här studerade förändringen i ett sådant perspektiv. Det "vi" vars idéer skall förverkligas i det nya är regeringens och inte det egna departementets. Identitetsskapandet är kopplat till regeringskansliet, och lojaliteten skall gälla förverkligandet av regeringens politik. Regeringens ambitioner skall förverkligas genom organisationen. Hierarkin är ett medel för att förverkliga ledningens viljor. Rationaliteten innebär att det finns mål som skall förverkligas genom organiseringen, och det skall vara möjligt att undersöka (följa upp, utvärdera och revidera) huruvida organisationen når målet. Regeringskansliet skall ses som en "vanlig" organisation.

Lite skämtsamt kan man säga att organisationers uppgift är att se till att alla inte gör det som de själva vill. Organisationer är skapade för att underlätta koordinerad handling, att uppnå någonting gemensamt. I hög grad består organisationer av individer och grupper vars intressen, uppfattningar, kuns-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga
Underbilaga 1

kaper och erfarenheter skiljer sig åt. Avsikten med organiseringen är att omvandla dessa olikheter och konflikter till sådant som samarbete, mobilisering av gemensamma resurser och koordinerad handling. Organiseringen innebär mestadels - om vi följer den kanon som finns inom organisationen - att ledningen kontrollerar och kanaliserar information, att den försöker skapa gemensamma uppfattningar och identiteter och att den skapar regler och procedurer som underlättar kollektivt handlande.

Försöken att förstärka organisationsegenskaperna i regeringskansliet är således inte särskilt unika, om vi ser till förändringsarbetet i stort. I presentationer av organisationer och i ledningens retorik framstår de allra flesta organisationer som långsiktiga, strategiska, målinriktade och impregnerade av en gemensam vilja. Lika vanligt är det att studier av organisationer i praktiken tenderar att betona de konflikter som finns inom ledningen, mellan olika enheter, mellan professionella grupper och mellan ledningen och "verkstads-golvet". Försöken att skapa kollektiv handling lyckas inte alltid, och särskilt svårt att lyckas är det i sådana organisationer - t ex regeringskansliet - som har att hantera mycket motstridiga intressen.

3.2 Reformen i praktiken, några spekulationer

Precis som när det gäller de flesta organisationsreformer kan vi förvänta att också den här reformen kommer att stöta på problem i genomförandet. Jag skall inledningsvis skissa på några vanliga förklaringar till att sådana problem uppstår. Det kan ju bli så - det är en rimlig prognos - att inte så mycket till att börja med kommer att hända som en följd av organisationsreformen. En första förklaring är att existerande rutiner, traditioner och maktrelationer är starka. Kanske skulle det behövas en rejäl "chock" för att markera att det här är en förändring som ledningen menar allvar med. Å andra sidan kan man hävda att reformer sällan får direkt genomslag, att stora förändringar måste få tid att tränga in i organisationen och att förändringsarbetet måste bedrivas långsiktigt och uthålligt.

En andra förklaring till problem som kan uppstå är att reformen innehöll för mycket. Som den blev presenterad kom den att fungera som en "garbage can" för en massa problem och lösningar. De flesta problem i regeringskansliets arbete dumpades hos Dahlgrengruppen, och flera av dessa problem var sådana som brukar beskrivas som "eviga". Det mesta inkluderades i reformen, med påföljande svårigheter att förverkliga ambitionerna. Förändringen skulle "lösa" revirproblemen, underlätta den politiska styrningen, förbättra it-systemen, skapa bättre förutsättningar för EU-arbetet och en massa annat. Det synbara resultatet av förändringen blev - förutom myndigheten - en ny förvaltningsavdelning med en ny chef som därigenom kom att i hög grad få "bära" förändringen. Några år senare finns fortfarande ett antal problem kvar, några välmenande lösningar och en administrativ chef att hålla ansvarig.

En tredje förklaring ligger just i att de i hög grad politiska ambitionerna - med att få ett regeringskansli som skulle se till att förverkliga politiska viljor

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga
Underbilaga 1

och som skulle se till att strategier och helhetstänkande kom i första rummet i förändringen - förverkligades på ett sätt som i hög grad betonade det administrativa. Det politiska intresset mattades, och politiken förvandlades till administration. Lösningen på problemen var att stärka den administrativa samordningen inom regeringskansliet och att öka möjligheterna till gemensam kompetensuppbyggnad etc. Inte alls lite i sig, men jämfört med de stolta visionerna från Dahlgren-gruppen var det kanske inte så mycket för världen. Å andra sidan kan man hävda att det nu finns en organisation som formellt verkar över gränser, och som skulle kunna användas mer aktivt av politiker.

En fjärde förklaring är att förändringen byggde på principer som visserligen var svåra att ifrågasätta, men som inte självklart var relaterade till vardagen i regeringskansliet. Att verksamheten bör vara mer strategisk, mer långsiktig och mer sektorsövergripande har många tyckt under lång tid (se avsnitt 2) . Likaså att den bör vara mindre av adhoc-karaktär, mindre kortsiktig och mindre inriktad på att enbart se till det egna. Likaså att verksamheten skulle vara mer organiserad, dvs mera skapas ur den egna viljan och förverkligad genom den egna hierarkin. Men huvudsakligen har det hänt under de senaste decennierna att omvärlden - med europeiseringen och med medias allt viktigare roll - i än högre grad än tidigare har kommit att styra verksamhetens inriktning. Den principiella logiken har fått allt svårare att styra praktiken.

4. Processer i regeringskansliet - sex fallstudier

Av ovanstående vill jag dra slutsatsen att diskussioner om förändring i högre grad än tidigare bör ta sin utgångspunkt i den vardagliga verksamheten. Systematisk, erfarenhetsbaserad kunskap av styrningen i praktiken är av stor vikt för att man verkligen skall kunna förankra förändringar i den egna verksamheten. Genomgångarna ovan har visat att det finns brister i kunskapen om regeringskansliets organisering, och det beror på att så lite har gjorts för att med viss systematik begripa hur styrning, samordning och lärande egentligen går till. Det betyder förstås inte att det inte finns kunskaper, men dessa verkar både vara mycket generella och dessutom stundom ganska svagt underbyggda. Jag har därför sett det som viktigt att inte ta förändringen som utgångspunkt för en utvärdering, utan för en mer generell diskussion om hur regeringskansliet styrs.

Det är också bakgrunden till att genomföra fallstudier av sex olika förändringsprocesser i regeringskansliet. Sex fallstudier har genomförts, och de har gällt:

- Naturvårdsverkets regleringsbrev - ett SMART styrbeslut? (författare: Åsa Vifell)
- Sammanhållen rovdjurspolitik. Om processen bakom regeringens proposition 2000/01:57 (författare: Magnus Erlandsson)
- Kretsloppsmiljarden och de lokala investeringsprogrammen. Framgång för miljön - nederlag för förvaltningsmodellen (författare: Åsa Vifell)

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

- Verksamhetsplanering i regeringskansliet (författare: Magnus Erlandsson)
- ”Lite sunt förnuft”. En beskrivning av Vesta-projektet i regeringskansliet (författare: Peter Ehn)
- En normal procedur eller ett unikt projekt? - Schengenfrågans beredning i regeringskansliet (författare: Anders Ivarsson-Westerberg)

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga
Underbilaga 1

Fallstudierna redovisas i sin helhet i bilaga 2 till denna rapport⁹³. Författarna har självständigt genomfört sina fallstudier. Som en följd av de komparativa ambitionerna är redovisningarna relativt likartade. Fallen har valts för att avspegla mångfalden av processer i regeringskansliet, och de tänks spegla verksamheten till vardags. Underlaget för fallstudierna har varit dels dokumentstudier, dels intervjuer. Totalt har 56 intervjuer genomförts. I bilaga 1 till denna rapport redovisas vilka som har intervjuats.

Jag skall här lyfta fram en del viktiga resonemang från fallstudierna. Observera att jag inte gör någon sammanfattning av fallen - sådana finns i respektive fall⁹⁴. En preliminär version av fallbeskrivningar har återförts till de intervjuade för möjligheter till kompletteringar, tillrättalägganden etc. Avsikten har varit att få så tillförlitliga redovisningar som möjligt. Självfallet finns det tolkningar av processerna - både i stort som smått - som varierar mellan olika bedömare, men på det hela taget har de som intervjuats menat att beskrivningarna är korrekta.

4.1 Att fylla en form med styrning

(fallet: Naturvårdsverkets regleringsbrev - ett SMART styrbeslut)

”När man märker vilka frågor de ställer förstår man att de läser varje ord med stor noggrannhet...Eftersom det sker förändringar snabbt mot slutet och eftersom formuleringarna är kompromisser mellan olika viljor är den slutgiltiga versionen ofta nedskriven i ganska högt tempo och fel och misstag förekommer naturligtvis. Då tänker man ibland - hoppsan - läser de så noga och vi har bara slängt ihop något mot slutet...”

Regleringsbreven har kommit att bli en allt viktigare del i regeringskansliets styrning av myndigheterna - de är avgörande för att hela systemet med resultatstyrning skall fungera. Det är ju regeringskansliets behov av information som via regleringsbreven skall styra den information som myndigheterna sedan redovisar. Intressant i det här fallet - som gäller framväxten av regleringsbrevet för naturvårdsverket för 2001 - är att se hur samordningen inom regeringskansliet ser ut: vilka aktörer är betydelsefulla förutom miljödepartementet; vilken roll har finansdepartementet; hur ser kontakterna ut med den

⁹³ Bifogas ej i revisorernas rapport.

⁹⁴ En sammanfattning av fallstudierna finns i kap 6 i revisorernas rapport.

vars verksamhet skall styras (dvs naturvårdsverket); och på vilket sätt påverkar politikerna innehållet i styrningen.

Reglerna för arbetet med regleringsbrev finns i ett cirkulär från finansdepartementet. Riksrevisionsverket (RRV) hade under lång tid klagat på innehållet i regleringsbreven, och nu hade det bestämts att regleringsbreven skulle följa SMART-kriterierna, dvs de skulle vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. Ambitionen är att alla myndigheters regleringsbrev skall se ut på ett likartat sätt, det finns starka krav på likformighet. Miljödepartementet försökte följa kraven, men det visade sig inte vara helt lätt. Ett skäl till problemen var att reglerna förändrades under tiden. Ett annat var att det under tiden hände annat i verksamheten som påverkade arbetet.

Miljödepartementet fastställde en tidplan för hur arbetet med regleringsbrevet skulle gå till. Kort efter en informationsträff mellan samtliga budgethandläggare och sakhandläggare i departementet redovisades ett första utkast från de olika sakenheterna. Ett andra utkast blev föremål för intern delning i det egna departementet och gemensam beredning framförallt med finansdepartementets budgetavdelning, men också med RRV. Därefter skedde ytterligare en delning till övriga berörda departement och till finansdepartementet och RRV. Under hela processen fanns det informella kontakter med naturvårdsverket. Trots dessa blev den slutgiltiga texten till vissa delar svårförståelig för verket.

Erfarenheterna var att arbetet hade blivit mycket tekniskt inriktat. Ju mer man försökte följa cirkuläret från finansdepartementet, desto mer tekniskt inriktad blev processen. De tekniska diskussionerna tog över de - av flera eftersträfvade - mer övergripande diskussionerna. Resultatet blev oklart. Regleringsbreven gav på så sätt upphov till - och förutsatte - löpande diskussioner om återrapporteringskrav. Diskussionerna om regleringsbrev utgör en del i en kontinuerlig och återkommande dialog. Naturvårdsverket uppfattar ofta kraven som obegripliga, men å andra sidan verkar departementen för det mesta acceptera den återrapportering som presteras.

Relationerna till politikerna inskränkte sig till att statssekreteraren och ministern vid olika tidpunkter fick information och hade möjlighet att kommentera brevet. Eftersom processen pågick var dock den text som ministern skulle reagera på i hög grad inaktuell vid reaktionen. På det hela taget var den politiska ledningen i departementet inte alls inblandad i utformandet av regleringsbrevet - de befann sig "utanför processerna". Samordningen skedde på tjänstemannanivå och ägde framförallt rum i samarbete mellan miljödepartementet och finansdepartementets budgetavdelning. Samsynen mellan miljödepartementets samordnare och finansdepartementet om hur regleringsbrevet skulle utformas verkade vara större än den mellan de olika delarna i miljödepartementet.

Skall vi leta konflikter i denna process återfinns de knappast mellan miljödepartementet och naturvårdsverket. De kom underhand fram till hur återrapporteringskrav kunde utformas och återrapporteringen se ut. Graden av informalitet var mycket hög. Konflikterna fanns heller inte mellan miljödepar-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

**Bilaga
Underbilaga 1**

temetet och finansdepartementet; tvärtom verkade delar av miljödepartementet ha lätt att skapa samsyn med finansdepartementet. Konflikterna fanns heller inte mellan tjänstemännen och politikerna. Politikerna var knappast alls inblandade i processerna. Konflikterna - om man kan tala om sådana - fanns snarast mellan ett ekonomiadministrativt sätt att se på verksamheten, å ena sidan, och ett verksamhetsnära sätt att se på verksamheten, å andra sidan.

En intressant iakttagelse är att naturvårdsverket klagat på att samordningen inte enbart inom miljödepartementet utan också mellan olika departement är alltför svag. Verket har fått krav i andra myndigheters regleringsbrev att tillsammans med dessa ansvara för något, utan att ha fått sådan information genom det egna departementet. Efterlyses görs således bättre samordning och kanske ett fungerande it-stöd där alla regeringsbeslut finns tillgängliga. Någon påpekar dock - insiktsfullt men måhända en aning cyniskt - att det skulle leda till problem eftersom det dels skulle göra inkonsekvenserna mellan beslut tydliga, dels skulle göra dokumenten mer lättillgängliga för världen utanför regeringskansliet.

Att regeringskansliet numera är en myndighet hade enligt de intervjuade inte spelat någon roll för skrivandet av regleringsbrevet. Tjänstemän vid finansdepartementet efterlyser dock ett samlat styrdokument för regeringskansliet, och om ett sådant skulle bli aktuellt kunde man möjligen tänka sig en aktivare roll för förvaltningsavdelningen.

Sammanfattningsvis kan man säga att styrningen via regleringsbrev som aktivitet var delegerad till tjänstemännen. Politikerna var inte inblandade. Man kan således snarare tala om administrativ styrning än politisk. I hög grad är det finansdepartementet som skapar ramarna för arbetet med sina cirkulär. Dessa regler styr delvis vad som händer, men samtidigt förändrades reglerna på ett sätt som gör det svårt att följa reglerna. Sakenheternas arbete innebär i viss utsträckning att man följer finansdepartementets regler, men i ganska hög grad verkar utbytet med naturvårdsverket också följa en annan logik. En del frågor hanteras på ett praktiskt sätt i relationen mellan departement och verk, utan att alls påverkas av det administrativa regelsystemet.

Även om man naturligtvis kan anta att tjänstemännen anpassar sina krav till vad de vet att politikerna vill, är politikerna i hög grad frånvarande. I hög grad verkar breven huvudsakligen reglera sådant som redan pågår, men göra det på en detaljningsnivå där politikerna varken önskar vara eller kan vara inblandade. Man kan också diskutera hur verksamhetsanpassad styrningen var i det här fallet. Det är i hög grad initiativ från samordnaren i miljödepartementet och finansdepartementet som "sätter igång" styrprocesser. Det grundläggande intrycket är att det finns en form för styrning som - återkommande - skall fyllas med ett innehåll. I det arbetet försöker tjänstemännen i regeringskansliet följa de cirkulär som finansdepartementet utfärdar. Ambitionerna från regelskaparna verkar vara att skapa likformighet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga
Underbilaga 1

(fallet: Sammanhållen rovdjurspolitik. Om processen bakom regeringens proposition 2000/01:57)

”Jag förstår inte målsättningen om att minska revirgränserna. Om detta och detta är vår uppfattning i en fråga, då svänger väl vi inte i den frågan bara för att vi är en myndighet. Det är en utopi att tro att alla departement ska tycka samma sak - om man nu tror det. Revirtänkandet finns och är svårt att komma åt.”

Det andra fallet som studerades handlar om hur en proposition om sammanhållen rovdjurspolitik har vuxit fram. Propositionsarbete och arbete med regleringsbrev är två starkt formbundna aktiviteter, och vi ser också hur starkt rutiner påverkar handlandet. En del av rutinerna utgör en del av en stark förvaltningstradition som bidrar till att forma handlandet, medan andra rutiner skapas i de enskilda processerna. Frågan om rovdjuren är symbolladdad, och handlar om relationer mellan städer och landsbygd, mellan djur och människor, men också om relationen mellan länder och mellan samer och svenskar. Ett huvudintryck från studien är dock att denna fråga - trots sin starka symbolladdning och komplexitet - på ett ganska smärtfritt sätt lät sig ”koloniserar” av regeringkansliets rutiner och procedurer. Jag skall beskriva de viktigaste inslagen i processen.

Man kan först konstatera att den internationella dimensionen är tydlig i propositionsarbetet. Bernkonventionen ger vissa djurarter ett starkt skydd. Också EUs art- och habitatdirektiv innehåller regler för hur vissa arter skall skyddas (t ex björn, lodjur och varg). Vi ser också att ett av de tillfällen när den politiska ledningen finns med i processen är när miljöministern ifrågasätter ifall Sverige ensam kan bestämma en nivå på en skandinavisk population (utredningen hade föreslagit en population på 200 vargar). Ministern hade säkert inte svårt att föreställa sig reaktionerna hos grannländerna av ett sådant ställningstagande. Här ser vi att denna ytligt sett inhemska fråga har mycket tydliga internationella dimensioner. Det finns ett utomnationellt system av regler som sätter ramar för handlandet.

Annars ser vi ett propositionsarbete som på klassiskt sätt bygger på en utredning. Utredningen ägnade mycket tid åt att lyssna på olika intressen, och att försöka hitta en balans mellan dessa. Det genomfördes sedan en remissomgång. Utredningssekreteraren lyftes in i miljödepartementet för att sköta propositionsskrivandet. Kontinuiteten från det tidigare utredningsarbetet garanterades också på så sätt att departementstjänstemännen som hade varit inblandade i utredningsarbetet också var involverade i skrivandet av propositionen. Man talade om betydelsen av att ha s k kansli kompetens i utredningen. En sådan kunde antecipera de problem som skulle kunna uppstå senare i processen, t ex vad gäller pengar och regler. Propositionen växte fram nedifrån i en tämligen långsam och starkt formbunden process.

I regeringkansliet samarbetade två sakenheter - en i jordbruksdepartementet och en i miljödepartementet. Enheterna samarbetade i hög grad med varandra, och ”bytte” arbetsuppgifter lite beroende på vem som hade kunskaperna om ärendet. Det fanns missnöje ibland med att man inte visste vart

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga
Underbilaga 1

frågan hade "tagit vägen" i det andra departementet, men på det hela taget verkar samarbetet har varit både frekvent och förtroendefullt. Det skedde inte alls utan konflikter och, trots att allt maldes enligt rutinerna, uppstod i vissa skeden starkt tidspress. Flera av de inblandade beskriver samarbetet mellan enheterna som ett "team-work" - ett slags tvärsakenhetligt projektarbete.

Vilken roll hade politikerna i propositionsskrivandet? Frågan var politiskt laddad och starka intressen riktade krav gentemot det politiska systemet att skapa regler som tillfredsställde deras intressen. Miljödepartementet värnade vargstammen, medan jordbruksdepartementet såg till rennäringens möjligheter att överleva. Och frågan om hur denna balans mellan renskötsel och rovdjursvärn skulle åstadkommas löstes i en kvällsförhandling strax innan deadline där tjänstemännen och statssekreterarna i de olika departementen hade intensiva kontakter. Politikerna var också mycket aktiva att konkret bestämma i en del nyckelfrågor - hur många vargar som skulle finnas, hur stora ersättningsnivåerna skulle vara. Miljöministern kunde också med ett förslag om etappindelning "lösa upp" en fråga där tjänstemännen inte hade kunnat komma överens.

Vi ser alltså en process där politikerna har varit tämligen aktiva. Det beror inte på att det skulle finnas en stark politisk vilja att ha ett bestånd av just 200 vargar. Utgångspunkten för hela frågan var inte att det fanns någon politisk vilja som skulle genomföras, utan ambitionen var att hantera motstridiga intressen på ett så bra sätt som möjligt. När enheterna i jordbruksdepartementet och miljödepartementet inte kom överens var det nödvändigt att dra in politikerna - för att den övergripande proceduren skulle kunna följas. Det fanns en dead-line (satt av att allt skulle vara klart innan ordförandeskapet första halvåret 2001). Proceduren styrde politikernas deltagande, men genomgående kan man säga att tjänstemännen hade god tillgång till politiker. Det var viktigt för den politiska ledningen att hitta en kompromiss som var möjlig att argumentera för gentemot alla intresserade i frågan.

Att regeringskansliet numera är en myndighet hade enligt de intervjuade inte spelat någon roll för arbetet med propositionstexten. Tjänstemännen betonar att det är något skall göras, dvs en utredning som skall omvandlas till en proposition. Och det är flera delvis motstridiga intressen i samhället som skall tillgodoses på ett acceptabelt sätt. För detta finns en organisation med en arbetsfördelning, där olika sakenheter ser till olika intressen. Eftersom frågorna rymmer motstridiga krav uppstår konflikter mellan sakenheterna. Dessa hanteras dels mellan sakenheterna och - om inte det görs - på politisk nivå mellan de båda departementsledningarna. Att föreställa sig att dessa konflikter skulle gå att reducera menade tjänstemännen nog var naivt i överkant.

Bilden som ges är regeringskansliet som en organisation där det finns starka konflikter inbyggda i strukturen. Förklaringen är att det finns motstridiga intressen i samhället som på något sätt skall tillgodoses. Huvudsakligen hanteras motstridigheterna utan att de olika sakenheterna behöver diskutera med varandra, dvs med en hög grad av särkoppling. Huvudsakligen är det möjligt att hantera motstridigheterna utan att den politiska ledningen behö-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga
Underbilaga 1

ver bli inblandad, men ibland är det nödvändigt. När procedurerna för att hantera motstridiga krav förutsätter politiker, finns politikerna tillgängliga. Det är varken någon bra analys att hävda att politikerna styr eller att tjänstemännen styr. Snarare kan man säga att procedurerna styr.

4.3 Lärande med förhinder

(fallet: Kretsloppsmiljarden och de lokala investeringsprogrammen. Framgång för miljön - nederlag för förvaltningsmodellen)

”RRV-rapporten om kretsloppsmiljarden blev ett verk för bokhyllan. Intresset var vid denna tid inriktat på de lokala investeringsprogrammen. Det är ju lite speciellt i den politiska världen. Det som är intressant idag är det inte i morgon. Intresset för att följa upp gjorde insatser är sällan stort från den politiska ledningen.”

Ibland ägnar sig regeringskansliet åt sådant som alls inte följer etablerade procedurer. Under den senare delen av 1990-talet har det inrättats flera sådana program, t ex glesbygdsdelegationen, delegationen för kunskapslyftet, delegationen för omställning inför år 2000 etc. Regeringen har av olika skäl tagit till sig frågorna, och det har som en följd av detta kommit att riktas en hel del kritik mot hanteringen. I det tredje fallet studeras hur regeringskansliet har hanterat den kritik som riktats mot två program inom miljöområdet: den s k kretsloppsmiljarden och de lokala investeringsprogrammen. Båda programmen har form av investeringsbidrag som kan sökas antingen av kommuner eller av enskilda.

Kritiken mot dessa program kom (bland annat) från RRV som i två revisioner - som genomfördes på uppdrag av regeringen - riktade skarp kritik mot hanteringen av förvaltningsärenden, vilket var det som regeringskansliet kom att ägna sig åt. Kritiken gällde ett brett spektrum av förhållanden: att målen för programmen var alldeles för oprecisa, att marknadsföringen i vissa fall var bristfällig, att handläggningen knappast klarade kraven på rättssäkerhet och att kompetens och resurser för den här typen av frågor i stor utsträckning saknades i regeringskansliet. Såväl resurser som kompetens, menade revisorerna, finns i sektormyndigheterna. Arbetet i de olika programmen hade inte granskats och följts upp på ett bra sätt. Överhuvudtaget framförde RRV en hel del kritik mot brister i hanteringen av programmen.

Fallstudien gäller hur regeringskansliet har hanterat kritiken. När det gäller ett av programmen - kretsloppsmiljarden - kan man sammanfatta det med att revisionen ställdes in i bokhyllan. Kritiken uppfattades redan när den kom som föråldrad. Programmet hade avbrutits i förtid. Miljödepartementet ansåg inte det vara värt att satsa på att tillvarata erfarenheterna av denna revision, eftersom programmet redan var avslutat och man arbetade med nästa. Idén att det skulle gå att öka förmågan att på ett bredare sätt lära av egna erfarenheter fanns inte. Ingen kom ihåg ifall det hade ägt rum någon diskussion om kritiken från RRV i den gemensamma beredningsgrupp mellan departementen som fanns för de båda programmen. Tjänstemännen var inriktade på att

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga
Underbilaga 1

hantera ärenden på ett så bra sätt som möjligt, men något ansvar för att föra vidare erfarenheter fanns inte.

Något som hände över tiden var dock att man försökte hantera kompetensproblemen genom att inrätta en särskild expertgrupp - Rådet för ekologisk omställning (REKO) - som skulle bistå miljödepartementet i handläggningen. Där ingick också experter från berörda myndigheter. Denna grupp fanns redan innan RRVs revision kom. Hanteringen av de lokala investeringsprogrammen kom efterhand att förändras genom att det inrättades en ny myndighet - Centrum för kunskap om ekologisk hållbarhet - med uppgift bl a att stödja både kommunerna och miljödepartementet i deras arbete med de lokala investeringsbidragen. Den nya myndigheten skulle sprida kunskap och information om programmen och hade också som syfte att öka kontakterna mellan stat och kommuner i frågorna.

Frågan är hur dessa regeringsinitiativ skall förstås. En inte helt orimlig tolkning - som bl a görs från myndigheternas sida - är att initiativen kan ses som ett misstroende mot myndigheterna. Trots allt arbete med styrning av myndigheterna tyckes inte regeringskansliet lita på att myndigheterna kan hantera frågorna på ett ändamålsenligt sätt. Istället tar man dem till sig, och för in dem i regeringskansliet (och får då självfallet resursmässiga och kompetensmässiga problem som måste hanteras). Kanske hade det administrativt varit enklare att låta naturvårdsverket sköta handläggningen och ta hjälp av andra berörda myndigheter. Nu blev det miljödepartementet som skulle handlägga ärenden och de behövde hjälp, men sådan var inte så lätt att få varken från myndigheter (som kände sig "sidsteppade") eller från andra departement (som inte var särskilt intresserade).

En annan tolkning är att det vi ser följer en politisk logik som vi har sett tidigare inom andra områden. I ett första stadium väcks frågor och det riktas krav gentemot regeringen att den skall visa handlingskraft. I ett andra stadium tar regeringen frågorna till sig och agerar aktivt under en tid, bland annat genom att bygga upp resurser, skapa "program" och aktiviteter av olika slag. I ett tredje stadium - och ofta som en följd av att regeringen blir överbelastad med krav - flyttas frågorna till förvaltningen, men med en aktiv lyssnande regering. Anledningen till att överbelastningen uppstår är ofta att regeringen aktivt har stimulerat krav mot regeringskansliet, i det här fallet genom att uppmuntra ansökningar om pengar inom politiskt angelägna områden. I ett fjärde stadium förpassas frågorna ned i någon lämplig myndighet, där den efterhand inordnas i den administrativa vardagen (alternativt glöms bort och försvinner).

Ekologisk hållbarhet kan ses som en sådan viktig fråga som hamnar på dagordningen, och som därför under en period blir föremål för stor politisk uppmärksamhet. Politikerna organiserar in sig i området. Till skillnad från när det gäller rovdjurpropositionen och regleringsbrevet ovan (som rör samma departement som huvudaktör) är det här en fråga där politikerna vill göra någonting, även om viljan inte är särskilt väl preciserad. Att annonsera att det finns pengar gör det möjligt både att samla upp idéer från fältet, och att själv koppla sig till alla dessa goda idéer. Möjligheten att framställa sig

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga
Underbilaga 1

som ledande när det gäller ekologisk anpassning ökar självklart med programmen. Här finns således en politik vilja att åstadkomma något, om än oklart exakt vad.

När det gäller rovdjurspropositionen gällde politikernas engagemang mest att kunna balansera mellan olika starka intressen. Det fanns förvisso en stark symbolisk betydelse i frågorna men för politikerna gällde det mest att undvika att någon blev missnöjd. När det gällde regleringsbrev var den politiska viljan mer indirekt än så, eftersom procedurerna föreskrev att viljan skulle uttryckas i krav mot en myndighet, som den politiska ledningen inte direkt uppfattade att den hade några konflikter visavi. Det var således en form av administrativt konstruerade viljor, där den politiska styrningen av myndigheten "skapades" av tjänstemännen i departementet.

Som vi har sett möjliggör programmen att politikerna kan koppla sig till populära åtgärder (det fanns ett antal miljarder att spendera). Men det finns också risker med att sitta så nära verksamheten/handläggningen. En risk är att politikerna får ta ansvar för allt det som händer i handläggningen. En fördel med att låta ämbetsverk sköta handläggningen är att det finns goda möjligheter att också trycka ner ansvar till dessa. I och med att det är svårt för politiker att direkt själva besluta (de måste ju förlita sig på tjänstemanna-expertis av olika slag) riskerar de att hamna i situationen att de får ta ansvar för beslut som de ändå inte har särskilt stora möjligheter att påverka. Kritik riktades också mot att man har tagit politiska hänsyn i bedömningen av ansökningar. Det finns en sådan kritik mot ärendehandläggningen. Å andra sidan kan man säga att om nu regeringen skall hantera den här typen av ärenden, varför skulle den inte ta politiska hänsyn?

En annan risk med att organisera på ett sätt som gör att det blir miljödepartementet som får stå för handläggningen är att förtroendet inom statsförvaltningen i stort påverkas. Det finns en relativt homogen förvaltningskultur i den svenska förvaltningen. Styrsystemet har dock under lång tid konstruerats som om det skulle finnas stora konflikter mellan regeringens tjänstemän och tjänstemännen i myndigheterna, och det har med denna utgångspunkt byggts upp en omfattande administrativ styr- och kontrollapparat (vi skall i ett senare fall analysera det senaste uttrycket för det tänkandet). Som vi såg i regleringsbrevsarbetet hanterades också denna styrning på det hela taget förtroendefullt mellan departement och verk, men det finns nog en risk i att under lång tid och på flera fronter agera utifrån förutsättningen att detta förtroende saknas.

Vilken betydelse hade omvandlingen av regeringskansliet till en myndighet för förmågan att hantera kritik, och för samordningen av dessa program? De intervjuade menar att ingenting egentligen har förändrats. Revirgränserna finns kanske inte i första hand mellan departementen utan mellan mindre områden. Det är inte departementen som är de viktiga aktörerna utan sakenheterna. Den gemensamma beredningsgruppen hade RRVs kritik på dagordningen, men minnet av hur diskussionen fördes hade bleknat. Förklaringen är delvis att de andra departementens engagemang var svagt, och att de överlät ansvaret till miljödepartementet. Miljödepartementet såg det å andra

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga
Underbilaga 1

siden inte heller som sin uppgift att med någon systematik diskutera risker och möjligheter med att organisera arbetet i tillfälliga program.

4.4 Konkurrens och nya idéer inom förvaltningspolitiken?

(fallet: Verksamhetsplanering i regeringskansliet)

”Vi gjorde precis som förvaltningsavdelningen hade önskat, vi levererade en hel A4-pärm med beskrivningar av all vår verksamhet och motiv för varför vi skulle få mer pengar. För läsaren var det säkert onjuttbart, för oss helt oanvändbart”.

Det fjärde fallet visar hur arbetet med att utveckla verksamhetsplaneringen i regeringskansliet har gått till, bl a försöken att införa mer av mål- och resultatstyrning. Regeringskansliet har ju ofta betraktats som ett problem när det gäller reformerandet av styrningen i staten generellt. Delvis beror det på att departementen inte alltid vet vilka krav de skall ställa på myndigheterna. Myndigheterna skall ju styras och regleras och det finns en alltmer utvecklad form för detta. Men det har inte varit så lätt att fylla formen med innehåll. Resultatet har alltför ofta blivit att departementen kräver redovisningar av myndigheterna som de – när de sedan kommer tillbaka – inte riktigt vet vad de skall göra av. Även om detta arbete med styrning i regeringskansliet kraftigt har ökat under senare år, är det inte självklart att det har lett till ”bättre” styrning (eller ens att det motsvarar något behov av styrning).

Arbetet i staten med att utveckla styrningen har dock i första hand gällt regeringskansliets styrning av ämbetsverken – inte styrningen inom regeringskansliet. Det är förvaltningsavdelningen som har drivit förändringsförsöken inom regeringskansliet, dvs det är statsrådsberedningen som har huvudansvaret för styrningen och verksamhetsutvecklingen. Till skillnad då från utvecklingen gentemot myndigheterna där det är finansdepartementet – framförallt budgetavdelningen – som fungerar som processutvecklare (tillsammans med statskontoret, RRV och ekonomistyrningsverket). Hur utvecklingen av styrningen utvecklas är självfallet centralt för att man skall kunna bedöma vilken betydelsen har varit av omvandlingen av regeringskansliet till en myndighet. I fallstudien studeras hur arbetet med att utveckla en gemensam verksamhetsplanering har gått till.

Arbetet har följt olika stadier. De första direktiven var resultat av ganska omfattande diskussioner med andra departement. I liten grad sökte man inspiration utanför det egna eftersom man såg det egna som så pass speciellt, dvs det lilla kansliet och de självständiga myndigheterna. Direktiv skrevs och skrevs under av förvaltningschefen, statssekreterarna från statsrådsberedningen och finansdepartementets budgetavdelning. De första direktiven startade en process som ute i departementen – trots försöken att förankra – uppfattades som påtvingad, dvs den uppstod inte ur ett egen vilja hos departementen. Departementen skulle beskriva målen och bryta ner målen i delmål och aktiviteter, och allt detta resulterade i krav på nya resurser (400

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

. Bilaga
Underbilaga 1

miljoner kronor). Några nya pengar fanns dock inte, utan förändringar i resurstilldelning skedde enbart på marginalen.

Inför den andra omgången ville förvaltningsavdelningen ha synpunkter från departementen och det visade sig att de flesta ledningsgrupperna i departementen och de flesta cheferna var kritiska. Verksamhetens karaktär gjorde den svårfångad i den mall som hade erbjudits, och det var få som såg planeringen som användbar för dem själva. Förvaltningsavdelningen gick dock vidare, och de andra direktiven innehöll hårdare mallar. Direktiven innehöll strikta regler för hur planen skulle disponeras, bl a för att möjliggöra uppföljning. Ambitionen var att verkligen knyta ihop planen med den faktiska verksamheten. Störande var dock att direktiven kompletterades i och med att regeringens profilområden förändrades, och departementen fick ganska snabbt försöka överföra nya profilområden ("Sveriges tättposition som IT-land skall befästas" och "Nya skiljelinjer i Europa får inte uppstå") till för departementet verksamhetsspecifika och uppföljningsbara mål.

Allt detta ledde inte oväntat till frustration, dels för att ramarna för processen förändrades, dels för att det var så uppenbart svårt att koppla den faktiska verksamheten till dessa mallar. Resursfördelningen blev också den här gången marginalistisk. I en rapport till regeringen redovisade förvaltningsavdelningen erfarenheterna av det genomförda förändrings- och förnyelsearbetet. Avdelningen betonade att arbetet skulle bedrivas långsiktigt och uthålligt och fick också stöd för detta, om än knappast något stort politiskt engagemang. De tredje direktiven kom att påverkas i hög grad av ordförandeskapet i EU. Direktiven fick ytterligare nya inslag. Departementen skulle redovisa mål i en ny blockstruktur (ett block kallades "Förvaltning – stöd för att styra riket"). Ambitionen var som tidigare att göra planen än mer konkret och operativ och att underlätta uppföljningen. Försök startade också med treårsprognoser.

Det finns tecken på att det kan komma att ske en förenkling av mallarna för verksamhetsplaneringen i regeringskansliet; att man inte skall kräva så mycket material och att den interna nyttan skall vara styrande. Erfarenheterna från processen - utvärderade av förvaltningsavdelningen – är att processen inte har något större värde för enheterna själva. De gör det som de blir ålagda, men nyttan för dem själva har varit begränsad. Det återkommande politiska stödet för förändringsarbetet har också saknats. I hög grad har verksamhetsplaneringen kommit att ses som en administrativ process som inte alls har något med verksamhetsplanering som ett politiskt styrinstrument att göra. Att politikerna inte är synliga i processen kan huvudsakligen bero på att de inte tycker att det är särskilt angeläget att synas i processerna, och att deras vilja att styra kanaliseras på annat sätt.

Man kan se verksamhetsutvecklingsarbetet som nu drivs av förvaltningsavdelningen som något som ersätter den uppsjö av planeringssystem som finns inom departementen. Relationen mellan vad man gör själva i departementen och vad man gör som en följd av direktiv från förvaltningsavdelningen är ännu inte löst. Det finns centralt en ambition – en dröm – att se regerings-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

• Bilaga
Underbilaga 1

kansliet som ett företag med självgående resultatenheter. Som i sin tur skall kunna fungera som aktiva i en styrprocess gentemot de självständiga myndigheterna. Att få den "inre" och "yttre" styrprocessen att "haka in i" varandra har dock varit svårt. Såväl förvaltningsavdelningens arbete med att utveckla styrningen inom regeringskansliet som finansdepartementets ambitioner att utveckla styrningen av myndigheterna har mött samma problem, nämligen att administrativt hantera en process som visserligen hämtar sin legitimitet ur politiken men där politikerna ser ut att vara ointresserade.

Kraven på administrativ rationalitet nådde i det sena 1990-talet departementen med större kraft än tidigare. Det är ungefär samma krav som departementsenheterna tidigare har varit med om – också det som en följd av direktiv från finansdepartementet – att rikta mot sina egna myndigheter. Nu tvingas de själva presentera det som de själva håller på med i enlighet med rationalistiska styrmodeller, dvs som om den egna verksamheten bedrevs som en målstyrd, planerad och proaktiv verksamhet. Följden av detta är, precis som det länge har varit för myndigheterna, att tillväxten av rationalistisk retorik ökar, dvs att mängden dokument och presentationer av verksamheten ökar. Följden är också att vi får tendenser till särkopplingar i departementen mellan sådana som bedriver verksamhet och sådana som presenterar verksamhet.

Ett hoppfullt tecken kanske det ändå kan vara att några års utvecklingsarbete har givit insikten att förenkling och större flexibilitet är nödvändig. Samtidigt är det precis en pendling mellan å ena sidan, lite mer fyrkantiga cirkulär och direktiv och, å andra sidan, krav på selektivitet och flexibilitet som har kännetecknat utvecklingsarbetet när det gäller myndigheterna sedan 1970-talets början. När RRV lanserade "Handledning i verksamhetsplanering" var det givet att det senare kom en mjukare variant kallad "verksamhetsplanering i praktiken". Långsiktigt har dock utvecklingen tydligt gått i riktning mot mer av krav på mätbarhet, jämförbarhet i form av målformuleringar, uppföljningar och annat – och allt detta utan att den politiska styrningen kan sägas ha underlättats på något påtagligt sätt.

I staten i stort har vi numera tre förvaltningspolitiska tankesmedjor när det gäller styrning inom staten. Först har vi finansdepartementets budgetavdelning som har ansvar för de ekonomiska styrinstrumenten inom förvaltningen i stort och som "äger" de dominerande styrsystemen. När svensk förvaltningspolitik skall karakteriseras i komparativa studier är det just detta inslag som betonas. Därefter kommer statsrådsberedningens förvaltningsavdelning som har blivit en aktör när det gäller styrningen inom regeringskansliet. I hög grad har det dock varit stor överensstämmelse mellan idéerna i förvaltningsavdelningen och idéerna i budgetavdelningen. Och därefter har vi justitiedepartementet som har ett övergripande ansvar för förvaltningspolitiken, bl a med en egen minister. Enheten i justitiedepartementet har i hög grad koncentrerat sig på frågor om öppenhet, kvalitet och kompetens.

Det kan vara intressant att påminna om att den förvaltningspolitiska kommissionen diskuterade placeringen av en förvaltningspolitisk enhet i rege-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga
Underbilaga 1

ringskansliet. Ledamöterna kunde dock inte enas om var den enheten skulle placeras. Följden blev att kommissionen diskuterade tre olika alternativ: först i finansdepartementet (som dock kommissionen menade var en tveksam lösning); därefter i statsrådsberedningen eller åtminstone tätt kopplat till statsministern; och slutligen i justitiedepartementet (vilket de flesta av ledamöterna menade var en tveklaktig lösning). Vad vi ser några år efter det att kommissionen presenterade sitt förslag är att vi har en situation där förvaltningspolitikens regelskapande sker kopplat såväl till finansdepartementet, till statsrådsberedningen som till justitiedepartementet.

En iakttagelse i samband med förvaltningsavdelningens arbete med att utveckla verksamhetsplaneringen är att planeringen riktar sig emot departementen. Kanske gör detta att departementen som avgränsade organisationer blir än mer betydelsefulla än tidigare. I praktiken har vi sett ett omfattande samarbete mellan enheter från olika departement om konkreta frågor, där departementen mest fungerar mest som en procedur för konfliktlösning. I praktiken är det olika enheter - som ibland tillhör samma och ibland tillhör olika departement - som samarbetar med varandra. Och de gör det huvudsakligen i olika former av tidsbegränsade projekt. Måhända kan man säga att hela regeringskansliet egentligen består av en mängd projektarbeten som skär tvärs över gränser. Samtidigt som de försök som görs att styra och samordna bygger på föreställningen att det finns skarpa gränser mellan departementen.

4.5 Den obesvarade kärleken till det rätta...

(fallet: "Lite sunt förnuft". En beskrivning av Vesta-projektet i regeringskansliet)

"Då jobbade vi rent formellt i något slags vakuum under över 1 1/2 års tid. Men reellt, samordningsgruppen den fanns inte formellt, men den fungerade och den fattade beslut om ditt och datt. Projektet existerade heller inte formellt, ja det gamla projektet fanns ju fortfarande.... Det visar ju egentligen att regeringskansliet är en blandning mellan superformaliserat och totalt lealöst."

Verktyg för ekonomisk styrning i staten (Vesta) är namnet på ett projekt som har drivits i regeringskansliet sedan 1997. I huvudsak handlar det om att utveckla de styrmodeller som finns för mål- och resultatstyrningen, och arbetet bygger i hög grad vidare på de senaste decenniernas reformerande av styrsystemet. Enligt en tjänsteman vid finansdepartementet (som är aktiv i att driva processen) handlar det om att bygga upp en infrastruktur för den ekonomiska styrningen. Man har talat om att knyta ihop en del lösa trådar när det gäller styrningen, framförallt genom att koppla samman den finansiella styrningen med resultatstyrningen. Vesta resulterade i skriften "Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens".

Innehållet i Vesta känns igen sedan tidigare och vi har i de tidigare fallen sett spår av arbetet. De s k SMART-kriterierna - som skulle vägleda i arbetet med att skriva regeringsbreven - är ett av innehållen i Vesta. Annars startade

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga
Underbilaga 1

Vesta dels som ett IT-projekt, dels eftersom frågan om redovisningsprinciper kom att aktualiseras. En konsultbyrå - Andersen Consulting - menade att frågan om IT-stöd måste ses i ett vidare sammanhang. Det var tjänstemän i finansdepartementet som tog initiativ och som kom att dominera i förändringsarbetet. Politikerna var till att börja med inte alls inblandade. Samtidigt kan man säga att det pågående utvecklingsarbetet när det gäller mål- och resultatstyrning tidigare inte hade stött på motstånd. Det fanns knappast anledning att anta att det skulle finnas något motstånd mot ambitionerna att skapa en modern och ändamålsenlig struktur för styrningen.

I Vesta skissade man på en verksamhetsstruktur i tre nivåer: politikområden (som ersatte utgiftsområden), verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Varje verksamhetsgren kopplas till ett verksamhetsområde som kopplas till ett politikområde. Till alla dessa grenar och områden skall det enligt förslaget kopplas mål- och resursramar, och till varje gren och område kostnader och intäkter. Det som skisseras är ett allomfattande och integrerat styrsystem. Såväl budgeten som redovisningen skulle komma att baseras på det som ibland kallas bokföringsmässiga principer, och som enligt redovisningsforskare brukar kunna preciseras på ganska varierade sätt. Man kan säga att Vesta är det mest genomtänkta uttrycket för ett sätt att tänka om styrning inom staten som har dominerat i reform- och modellvärlden sedan slutet på 1960-talet.

Intressant är att se att det inte finns särskilt mycket utbyte mellan, å ena sidan, den utveckling som sker när det gäller Vesta och som är koncentrerad till finansdepartementet och, å andra sidan, den utveckling som sker av planeringssystemet i regeringskansliet. Rimligen borde samma krav som riktas mot andra enheter i staten också riktas mot enheterna i regeringskansliet, men Vesta-projektet har i liten grad varit länkat till förvaltningsavdelningens försök att förbättra styrningen inom regeringskansliet. Den interna styrningen och den externa har haft svårt att haka i varandra, som en tjänsteman uttrycker det. En tolkning är väl att det framstår som enklare att försöka få andra att följa Vesta-modellen än att själv göra det. Man kan tänka sig att styra myndigheterna på ett sätt, men knappast att rikta samma krav mot den egna verksamheten.

Hur kan man se på Vesta? Det tidigare reformarbetet inom det ekonomi-administrativa området (inkluderande såväl ekonomistyrning som redovisning) har i huvudsak skötts av en ganska liten grupp av organisationer, framförallt knutna till finansdepartementet (och med dem befryndade myndigheter). Reformeraendet har haft en klart teknokratisk karaktär. När de modeller och regler som har införts inte har åstadkommit det som eftersträvs har det genomgående tolkats som implementeringsproblem, och det har sedan blivit argument för att försöka igen och gå vidare. Grundmodellen bygger på att mål skall formuleras och operationaliseras och jämföras med resultat. Beslut om förändringar skall baseras på i vilken grad de leder till måluppfyllelse, och för att åstadkomma en sådan styrning behövs det inte enbart kunskaper om mål utan också om kostnader och intäkter.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

Det verkar som om Vesta har fungerat som en slags "garbage-can" som har dragit till sig en stor mängd både problem, lösningar och aktörer. Vesta började i hög grad som ett projekt som syftade till att modernisera redovisningen, och att utveckla IT-stöd. Efterhand kom det dock också att integreras med de tidigare reformförsöken, genom att mål- och resultatstyrningen blev en av de viktiga delarna i Vesta. Det verkade rimligt att försöka koppla samman resultatstyrningen med den finansiella styrningen. Med detta blev det också än mer betydelsefullt att förankra projektet politiskt. Att skapa ett enhetligt system för hur utgifter och inkomster skall periodiseras kan kanske beskrivas som ett tekniskt-administrativt projekt, men om systemet också skall inkludera regler för hur politikerna styr förvaltningen blir läget definitivt ett annat.

Vesta är otvetydigt - det visar fallstudien - ett tjänstemannadrivet projekt. Det är en administrativ profession som har varit initiativtagande i reformerandet, och det är lätt att beskriva reformerandet under de senaste decennierna som ett sätt för den professionen att stärka sin status och sitt inflytande. I hög grad har regelskaparna i Sverige kunnat liera sig med det som händer i andra internationella organisationer, bl a de processer som har ägt rum kopplat till OECD. Man kan säga att försöken har krönts av framgång. Mer arbete än någonsin läggs ned på styrning inom statsförvaltningen (det visade bl a Forss i sin studie av regeringskansliets dimensionering), och otvivelaktigt har kunskaperna ökat inom förvaltningen. Vi ser i de andra fallen att verksamheten i regeringskansliet i hög grad är reglerad och att de regler som är betydelsefulla ofta har tagits fram i finansdepartementet.

Vad finns det för nackdelar med reformerandet? Ett problem är att hela arbetet med att följa de nya reglerna kostar mycket pengar. Det är visserligen svårt att veta hur mycket, men transaktionskostnaderna för styrningen i staten är betydande. Det skulle man kunna motivera ifall det fanns ett stort behov av att styra, men så verkar inte självklart vara fallet. Styrning förutsätter konflikter och det vi ser i de studerade fallen (och det vi ser i andra studier) är att det inte finns särskilt mycket av konflikter mellan de enheter som tänks styra och de som skall styras. Risken är då förstås att vi får en hög grad av "låtsas-styrning". Det är heller inte så att politikerna har tagit initiativ till de nya reglerna för styrning. Det är förvaltningen som har initierat och efterhand "sålt" modellerna till politikerna.

Genomgående tycks det vara så att reformatörerna (dvs de professionella) är övertygade om att deras förslag är bra för alla, inklusive politikerna, att de har svårt att se några invändningar alls mot modellerna. De söker hela tiden legitimitet från politikernas sida, framförallt med argumentet att modellerna är bra för politikerna. Dessa får överblick, ett bättre beslutsunderlag och möjligheter att prioritera och styra bättre än tidigare. I hög grad har tjänstemännens kärlek dock förblivit obesvarad. Politikerna har tillåtit reformerandet och accepterat nymodigheterna, men vägrar i praktiken att anpassa sig efter modellernas direktiv. Och de har aldrig antingen varit tillräckligt intresserade eller haft tillräckligt bra argument för att säga nej till de nya reglerna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga
Underbilaga 1

Reglerna framstår ju för det mesta som självklart bra, och i huvudsak ”tekniska”.

Arbetet med Vesta har följt tidigare mönster - en ganska liten krets har varit med om att ta fram de nya reglerna. I det här fallet har ekonomistyrningsverket hjälpt finansdepartementet i deras arbete. Samarbetet mellan budgetavdelningen i finansdepartementet och ekonomistyrningsverket har löpt tämligen friktionsfritt. Det har funnits styrgrupper och referensgrupper med syfte att förankra projektet. Något samarbete har inte skett med den enhet inom justitiedepartementet som ansvarar för förvaltningspolitiken, trots att Vesta förmodligen är ett av de förvaltningspolitiskt mest signifikanta projekten som överhuvudtaget har pågått i regeringskansliet. Något samarbete har heller inte skett med förvaltningsavdelningen och deras utveckling av planeringssystemet inom regeringskansliet. Vi har således tre förvaltningspolitiska ”tankesmedjor” som tycks arbeta parallellt.

Man kan dock inte beskriva det som har hänt som att tjänstemännen har mörkat och ”lurat in” politikerna i något som de inte vill ha. Så är det inte. Tjänstemännen har hela tiden efterfrågat politikernas intresse och ser avundsvärt på det politiska engagemang som har funnits i anglosachsiska länder (framförallt Blair apostroferas), men som har saknats i Sverige. Det är knappast så att tjänstemännen har velat att politikerna skall styra processen, men de misslyckades uppenbarligen med att politiskt förankra sina förslag. Ett skäl till detta är att förslagen uppfattas som ”tekniska” och krångliga, och att det är svårt se dem som politiskt relevanta. Förankringen fanns till viss del i finansdepartementet, men inte heller där var den politiska ledningen särskilt drivande. Vesta var hela tiden ett tjänstemannadrivet projekt. Projektet hade svagt politiskt stöd, men det fanns heller ingen som orkade ”ta striden” mot Vesta och de idéer som Vesta byggde på.

Med tanke på den konkurrens inom förvaltningspolitiken som (åtminstone potentiellt) finns mellan olika enheter var reaktionen inom justitiedepartementet särskilt intressant. Där hävdade den politiska ledningen rakt av att den inte ville ha Vesta, men stötte därvid på patrull hos den egna enheten för förvaltningsutveckling. Enhetens strategi var att säkra en bättre och bredare politisk process för det fortsatta arbetet med Vestas förslag (dvs en remissomgång) - inte att stoppa Vesta. Så den enda ministern som öppet uttryckte tvivel på klokheten i ett fortsatt reformerande baserat på Vestas idéer, fick ge sig.

En tolkning är att tjänstemännen som drev Vesta inte gärna ville ha politiker som styrde projektet. Då hade risken funnits att de hade tänkt betydligt bredare om styrning. Men de ville definitivt ha politiker som sanktionerade den utveckling som tjänstemännen drev. Eftersom det misslyckades tvingades projektet bygga på den legitimitet som den som ”sitter på pengarna” har, och på möjligheterna att presentera Vesta som ett modernt projekt i framkant av utvecklingen (här kommer kontakterna med PUMA och OECD in). Följden av allt detta är att utvecklingen av styrsystem inom staten sker utan att de som skall styra egentligen är särskilt intresserade. Styrsystemen uppfattas varken som intressanta eller relevanta av politikerna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga
Underbilaga 1

Vilka konsekvenser kan detta få? En är att vi riskerar att få delar av förvaltningen som är upptagen med att följa de regler och redovisningar som påbjuds av de formella styrsystemen samtidigt som styrningen i praktiken följer helt andra mönster. Vi får parallella processer, dvs en formell och en reell process som inte är kopplade till varandra. En annan negativ konsekvens är att man försummar att tänka systematiskt kring tillvaratagandet av egna erfarenheter inom statsförvaltningen. Vi har sett tidigare att regeringskansliet är dåligt att tänka och lära om sin egen organisering (se t ex fallstudien om kritiken mot programmen), och delvis kan detta bero på att sådant tänkande i hög grad "trängs undan" av önskan att följa de formella reglerna.

Det tycks som om regeringskansliet med viss systematik väljer att inte lära av egna erfarenheter. När det gäller reformen som innebär att regeringskansliet blev en myndighet är den dominerande uppfattningen att den har haft ingen eller en förhållandevis liten betydelse. Som någon uttryckte det har det varit "... business as usual". Ingen uppfattade att det hade skett någon kul-turskillnad efter det nya. Å andra sidan finns det röster som menar att det nog hade varit mer konstigt nu jämfört med tidigare att säga att man inte ville vara med (i gemensamma projekt). På så sätt kan man säga att reformen underlättar för dem som vill likforma utvecklingsarbetet. Det finns också ökade möjligheter att exempelvis skapa en gemensam databas för hela regeringskansliet - något som beskrevs som en potentiell möjlighet.

4.6 Proceduren tar över

(fallet: En normal procedur eller ett unikt projekt? - Schengenfrågans beredning i regeringskansliet)

"Politikerna är med vid behov, kan man säga. Vi definierar behovet, man har ansvar för att det är politikerna som bestämmer över den produkt som kommer ut. Är det något som dyker upp får man väl fråga. Det är vi som identifierar frågorna eftersom vi har överblicken över materialet".

Det sista fallet handlar om arbetet med Schengen-frågan inom regeringskansliet. På ett sätt är den frågan ett exempel på hur europeiseringen med den tilltagande EU-integrationen på ett genomgripande sätt har påverkat det egna arbetet. Vi har sett i tidigare studier att EU-arbetet har gjort enheterna mer omgivningsstyrda än tidigare. Invärdheten i det europeiska, som är tydlig för många enheter, gör verksamheten i än högre grad reaktiv. Arbetet går i än högre grad ut på att lösa uppkomna problem och att rutinmässigt hantera viss information. EU styr i hög grad dagordningen. Det finns heller inget som talar för att kortsiktigheten har minskat; tvärtom betonas mycket starkt de strama tidsfristerna som gäller i EU-arbetet. En skillnad jämfört med tidigare är dock att man nu i hög grad reagerar på frågor som har vuxit fram i en struktur som man själv i liten utsträckning har varit med om att skapa.

EU verkar snarare förstärka sektoriseringen än försvaga den. Det finns stora variationer i vilken utsträckning sektorerna är berörda av det europeiska. Det tycks som om den inomsektoriella samordningen har ökat mer än den tvär-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga
Underbilaga 1

sektoriella. Samtidigt har försöken att styra och samordna också ökat, men det tycks som om tilltron till styrsystemen är förhållandevis låg. Det vi framförallt ser är att en stor del av EU-samordningen sker informellt – det gäller relationer såväl inom enheterna, mellan olika delar av förvaltningen, mellan förvaltningen och den politiska ledningen som i relationerna till det övriga samhället. Jämför vi med övriga nordiska länder utmärker sig Sverige för att EU-samordningen i hög grad äger rum vid sidan av det formella.

En av tjänstemännen beskrev Schengen-samarbetet som EU-arbete i miniatyr. Förändringen initieras utifrån. Sverige ansluter sig till ett regelsystem, och diskussionerna har framförallt gällt hur detta regelsystem skall införas i den svenska praktiken. Regeringskansliet blir mer en regelföljare än en regelskapare. I ett normalt propositionsarbete (t ex det andra fallet om rovdjurspropositionen) växer frågan fram nedifrån, och intressen hanteras löpande i processen. De konflikter som inte kan lösas ”lyfts upp” till politikererna och avgörs där. När avtalet i det här fallet hade undertecknats - och Sverige därigenom hade anslutit sig till Schengen - handlade allt arbete om hur den administrativa anpassningen skulle. Och det var frågor där politikerna i huvudsak inte alls var inblandade.

I ett normalt nedifråninitierat reformarbete skulle en stor del av de administrativa lösningarna ha utformats för att ”passa” den existerande förvaltningsorganiseringen. Nu handlade det mera om att fundera på vilka problem som skulle komma att uppstå som en följd av den uppifrånkommande förändringen. Som en av de intervjuade uttryckte det fanns redan ”facit”. Det handlade snarare om att formulera frågor till de svar som redan fanns, än det motsatta. Och det handlade om att tänka ut vilka som skulle kunna vara berörda. Avtalet kom också att hamna under olika pelare i EUs struktur, och därigenom kom de att följa olika procedurer. Och Schengen påverkade många olika enheter i den svenska förvaltningsstrukturen, såväl flera olika departement som flera myndigheter. Det ställde stora krav på den samordnande enheten, dvs den enhet som med det använda språkbruket i regeringskansliet ”ägede” frågan.

Den grupp som skrev propositionerna kopplade till Schengen bestod av handläggare från justitie- utrikes- och socialdepartementen. Flera andra departement var också inblandade. Under hela processen organiserades arbetet i mindre grupper med deltagare från olika departement och myndigheter. Rikspolisstyrelsen spelade under stor del av processen en nyckelroll, dvs ”ägede” delar av frågan. Kontakterna både inom regeringskansliet och mellan regeringskansli och myndigheter har i hög grad skett informellt, via e-post och telefon. Det har varit lätt att träffas över gränser. Huvudsakligen har det hela tiden varit samma personer i regeringskansliet som har arbetat med frågans beredning. Processen har enligt de inblandade löpt smidigt (även om det har funnits en del konflikter), och alla har beredvilligt hjälpt till även om det inte har varit ”deras” lagstiftning.

En iakttagelse under Schengen-arbetet har varit att det informella arbetet och de formella procedurerna går hand i hand. Arbetsprocessen beskrivs i hög grad som informell och beroende av personliga nätverk samtidigt som vikten

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga
Underbilaga 1

av beredningsprocedurerna alltid betonas. Det formella regelverket aktualiseras regelmässigt vid avvikelser och när något extraordinärt inträffar. Det är de formella procedurerna - den beredningsprocess som måste ske - som utgör kärnan i arbetet, och det tycks snarast vara så att det är genom att ha uppbyggda nätverk och genom att utnyttja de informella kontakterna som man kan bli effektiv i den formella processen. Det informella ersätter inte, utan kompletterar det formella.

Det är också tydligt att myndigheterna har varit med i Schengen-projektet, också i det arbete som har bedrivits inom regeringskansliet. Kontakterna speciellt mellan justitiedepartementet och rikspolisstyrelsen har varit mycket täta och intima, ungefär på samma sätt som vi i tidigare fall har sett hur täta kontakterna har varit både mellan finansdepartementet och ekonomistyrningsverket och mellan miljödepartementet och naturvårdsverket. En person på rikspolisstyrelsen rekryterades exempelvis till regeringskansliet för att arbeta med regelverket. Praktiktjänstgöring i departementet anses vara naturligt för den som skall bli polischef. Delvis beskrivs EU-arbetet som en integrerande kraft både för samarbete mellan departement och verk men också för samarbete mellan olika departement i regeringskansliet.

Politikerna har varit förhållandevis osynliga i Schengen-arbetet. I ett tidigt skede, dvs innan Sverige hade anslutit sig, var frågan förstås mer föremål för politiska överväganden (jag diskuterar här inte vilken roll de svenska politikerna hade i den process som skapade Schengen). När den väl hamnade i justitiedepartementet och propositionsarbetet började, svalnade det politiska intresset. "Politikerna är med vid behov..." , menade tjänstemännen men hävdade samtidigt att "... vi definierar behovet". Ingen politisk styrning har kommit utan frågan har fått växa fram i förvaltningen. När tjänstemännen har behövt stämna av frågor med politikerna, har detta varit möjligt och allt har följt de normala procedurerna (framförallt vid de veckovisa beredningarna). När politikerna har begärt information har det varit i samband med att vissa specifika frågor har dykt upp, aktualiserade av intresseorganisationer eller av media.

Schengen-samarbetet är ett exempel på att EU har förändrat arbetet för den svenska statsförvaltningen. Vi har sett i tidigare studier att en ganska stor del av förvaltningen - och det gäller särskilt regeringskansliet - ägnar en stor del av sitt arbete åt EU-relaterade frågor. Det här fallet visar hur EU-arbetet på ett sätt har integrerats i det normala regeringskansliarbetet. Man följer de procedurer som finns och har egentligen alls inte förändrat de formella procedurerna. Å andra sidan har Schengen medfört en ökad efterfrågan på samordning, och den samordningen har i hög grad kommit att ske informellt. Såväl de informella kontakterna mellan enheter i regeringskansliet som mellan enheter i regeringskansliet och enheter på myndigheterna har ökat. Samtidigt är det uppenbart att de styrsystem och andra kommunikationssystem som har utvecklats (som vi har beskrivit i tidigare fall) inte alls "syns" i Schengen-arbetet.

Det verkar finnas en procedur - det är den som syns i Schengen-arbetet - som handlar om beredning i regeringskansliet. Den bygger på att det finns en

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga
Underbilaga 1

enhet som ”äger” en fråga, och som har ansvar för att se till att den frågan hanteras på ett bra sätt. Arbetet med frågan är i hög grad ett projektarbete som i hög grad sker informellt och som styrs av de formella ramar som finns. Det som skall levereras är i huvudsak ett färdigberett ärende. Samtidigt finns det en annan procedur som handlar om styrning och resultat. Den bygger på att enheterna skall följa regler som är utfärdade av finansdepartementet, och som i huvudsak innebär att man dels skall planera, beskriva och redovisa sin verksamhet på ett visst sätt, dels att man skall få andra att göra detsamma. Det som skall levereras är i hög grad presentationer av den egna organisationen och av andras organisationer.

Vilken betydelse har det haft att regeringskansliet numera är en myndighet? Ingen av de intervjuade menar att detta förhållande nämnvärt har påverkat det praktiska arbetet med Schengenfrågan. De betonade istället de symboliska uttrycken för den nya organiseringen, och snarast gick det att spåra en kritik att den nya inte hade lett till mera av nytänkande när det gällde arbetsformer. Däremot menade flera av de intervjuade att EU-arbetet i sig hade skapat nya samarbeten över enhets- och departementsgränser som tidigare inte hade varit så vanliga. Det här gällde såväl mellan enheter i olika departement som mellan enheter i departement och enheter i ämbetsverken. Europeiseringen bedömdes som en viktigare förändringskraft än förvaltningspolitiken.

5. Styrningen i regeringskansliet

– några huvudteman

I föregående avsnitt refererades de sex fallstudier som har gjorts om förändringsprocesser i regeringskansliet. Jag vill betona att jag har valt att lyfta fram vissa huvuddrag i de olika processerna. Det är vissa teman om såväl vad som styr förändringarna som om det nuvarande reformerandet, som är intressant att fundera vidare om. Jag skall resonera om några sådana i det här avsnittet. Det första är att det - trots den påtalade reaktiviteten, utsattheten och det snabba tempot - finns en slags grundläggande ordning. Det finns en organisering, procedurer och tidsgränser som formar även mycket infekterade politiska frågor.

5.1 Den grundläggande ordningen: procedurernas makt

Regeringskansliet liknar på många sätt en stor organisation vilken som helst, med specialisering, hierarki och krav på samordning. Det finns en formell organisering, dvs en fördelning av uppgifter på olika specialiserade enheter, människor som arbetar vid dessa enheter, regler för hur beslut skall fattas, för vilka som skall ha möjlighet att säga sitt innan beslut fattas, hur samordning skall gå till och inte minst tidplaner som skall hållas. Det finns en grundläggande formell organisering av arbetet i regeringskansliet. Det finns en enhet som ansvarar för - t o m ”äger” - varje sak. Saken-heterna finns i ett departement, men ibland flyttas de från ett departement till ett annat.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

En del av organiseringen är formell men en annan är informell. Det finns icke nedskrivna regler för exempelvis hur beslut skall fattas, hur samordning skall ske och när frågor skall förankras hos politikerna. När det gäller EU-frågor är informaliteten i vissa avseenden större i Sverige än i andra nordiska länder (Jacobsson, Lægreid och Pedersen 2001). I fallstudierna visas att enheterna i regeringskansliet både undviker osäkerhet och i hög grad håller fast vid de regler som finns. Vad en enhet gör beror i hög grad på om den "äger" frågan eller inte och i vilken situation man uppfattar sig vara. Handlandet styrs i hög grad av regler och i mindre grad av vilka framtida konsekvenser enheten tror att dess handlingar skall leda till (March och Olsen 1989).

Det formella och det informella samspelar i hög grad. I det informella utbytet hänvisas ofta till de former som finns, dvs till tidsgränser, instruktioner och annat. I Schengen-fallet visas hur samspelet mellan det formella och det informella kan se ut. Arbetsprocessen som vi följer den i fallstudien är i grunden informell, men det formella regelverket aktualiseras vid avvikelser och när något extraordinärt inträffar. När osäkerhet uppstår blir det betydelsefullt att kunna hålla sig till formen. Det är därifrån som de legitima argumenten kan hämtas. Den höga graden av informalitet innebär således inte att man frångår det formella. Den som vill vara framgångsrik måste agera informellt, men måste samtidigt kunna det formella.

I hög grad kan arbetet beskrivas som reaktivt. När problem uppstår försöker enheterna hantera problemen, och de gör det med hjälp av och med hänvisning till regler för hur detta skall gå till. När ett problem är löst väntar man på nästa, som i sin tur hanteras. Lösningen behöver inte vara den ideala, men den skall vara tillräckligt bra för att accepteras av de intresserade aktörerna. Rovdjurspropositionen skulle tillfredsställa intressen som var motstridiga - den var kanske inte den bästa för någon men tillräckligt bra för alla. Är problemen mer annorlunda eller mer allvarliga än de brukar, tvingas organisationen söka lösningar som i hög grad avviker från dem som redan finns. Europeiseringen innebär att man söker lösningar längre bort från de existerande. Schengen innebär exempelvis att EU "erbjuder" en lösning där enheterna fick tänka ut de problem som lösningen skulle komma att skapa.

Det som framträder i fallstudierna är en välkänd bild av regeringskansliet: som i hög grad styrd av faktorer i omgivningen, som en reaktiv organisation och som en organisation som i den reaktionen följer vissa procedurer (se avsnitt 2 ovan). Det finns en form för handlandet som man följer. Det betyder förstås inte att enheterna i regeringskansliet aldrig försöker påverka omgivningen, agera proaktivt och besluta på basis av funderingar om framtiden. Det finns aktiviteter där målinriktat handlande står i fokus (mer om det nedan), men grundmönstret är otvetydigt omgivningsstyrt, reaktivt och regelbundet. Nu är det förstås så att rättssäkerheten kräver viss regelbundenhet, men det mesta av arbetet är som vi har sett i fallstudierna och som Heckscher en gång uttryckte det "... uppgifter av grundväsentligt annan natur".

Också det arbetet som inte handlar om att handlägga enskilda ärenden är i hög grad styrt av regler och tämligen fasta former. I hög grad är det regler för

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

att komma överens - för att hantera skilda intressen. Sakenheterna vet för det mesta ganska väl hur frågor bereds, när andra enheter skall höras, vad för frågor som måste finnas med i beredningen, när politikerna behöver informeras, när frågorna behöver "hissas" etc. De har, som någon uttryckte det när det gällde rovdjurspropositionen, kanslihuskompetens. Det som åsyftas är kunskapen om formerna, dvs regelbundenhetens konkreta uttryck. Denna kunskap är lika betydelsefull för den utredning som skall lägga ett förslag som skall bli en proposition som för den som skall bli polischef, och som därför behöver veta hur regeringskansliet arbetar.

Det är slående i fallen att "det fungerar". Arbetet löper ofta mycket smidigt. Det finns starka gemensamma föreställningar om hur hanteringen av frågor skall gå till, även i ganska komplicerade sådana som exempelvis Schengen. Sakenheterna förhandlar som ombud för olika intressen, och ibland med "sina" politikernas stöd. Politiken handlar om att balansera mellan motstridiga intressen, och regeringskansliets organisering är i hög grad uppbyggd för att åstadkomma detta. Och i det arbetet tar sakenheterna ständigt hjälp av och hänvisar till den grundläggande ordningen. Eller, som Karin Brunsson uttryckte det, till den ordning som är överordnad (K Brunsson 1995). Regelbundenheten formar i hög grad verksamheten.

5.2 Sakenheterna som regeringskansliets hjärtan

Det som gör att vardagen fungerar är i hög grad sakenheterna. Det är dessa som ser till att reglerna följs för de ärenden som dyker upp - att samordningen sker, att olika intressen hörs och att frågor förankras hos politikerna. Samverkan sker i hög grad visavi europeiska och andra internationella organisationer, med andra organisationer i samhället och med andra sakenheter i regeringskansliet. Det är inte alls säkert att det egna departementet är den ärendemässigt relevanta omgivningen för sakenheterna. I och med att diskussionen om regeringskansliet i så hög grad har kommit att handla om departementen och revirproblem mellan dessa (se exempelvis diskussionerna inför reformen att förvandla regeringskansliet till en myndighet i avsnitt 3), har det varit lätt att glömma att sakenheterna utgör navet i den byråkratiska organisationen.

Sakenheterna "äger" sina frågor, och tar ansvar för att frågorna hanteras på ett korrekt sätt. Sakenheterna skall - det såg vi i Schengen-projektet - vara lyhörda för synpunkter från samhället i stort, och de skall kunna förutse vilka som de skall blanda in i hanteringen av de frågor som de "äger". Detta skulle på ett sätt kunna ses som en bekräftelse på tesen om starka revirgränser i regeringskansliet. Men riktigt så verkar det inte vara. Ifall sakenheterna önskar samarbete, hjälp, information etc av någon annan enhet (antingen i departement eller i verk) verkar det vara förhållandevis lätt att åstadkomma sådant samarbete. Det genomgående intrycket från studien är både att det finns stor vilja att samarbeta, och att det informella samarbetet flyter ganska väl. Kanske är de ständigt uttalade bekymren om alltför starka revirgränser en smula överdrivna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

Som i alla organisationer diskuteras i regeringskansliet hur man skall arbeta tillsammans - det förutsätts enighet och att man skall "tala med en röst" (Sundström 1999). Samtidigt finns det konflikter och motstridiga intressen i samhället som organisationen skall spegla. Det vi ser i regeringskansliet är huvudsakligen sätt att hantera en situation där konflikter sällan löses, men däremot hanteras på olika sätt. Det grundläggande sättet att hantera konflikter är, som sagt, att avgränsade problem hanteras av avgränsade enheter en bit ned i hierarkin, och att dessa enheter inte hela tiden är sammankopplade med andra delar av organisationen. Vardagen för sakenheterna är att dessa arbetar med ett begränsat antal problem och att de inte behöver se till helheten. Så länge sådana subenheters handlingar inte leder till problem för helheten kan det finnas stora fördelar med att på detta sätt särkoppla enheter från varandra (Cyert och March 1963, Weick 1976).

I fallstudierna såg vi att samarbete i regeringskansliet i hög grad handlar om att en sakenhet samarbetar med en annan sakenhet, antingen inom samma departement eller från ett annat departement. Vi har sett att en sakenhet i ett departement ofta har täta kontakter med en specifik enhet i ett annat departement eller med någon specifik enhet i ett ämbetsverk. Ibland är det betydelsefullt vilken departementstillhörigheten är, men på det hela taget sker ofta verksamheten tvärs över departementsgränserna. En betydande del av sakenheterna har dessutom blivit delar av transnationell förvaltning (Jacobsson, Lægheid och Pedersen 2001). De är när det gäller de frågor som de "äger" i hög grad berörda av det europeiska arbetet, ägnar stor del av sin tid åt detta, har i det flitiga kontakter med europeiska organisationer men också med företag och intresseorganisationer på hemmaplan.

Jag refererade inledningsvis i avsnitt 2 till en ganska omfattande diskussion om revirgränser inom regeringskansliet och att dessa kunde försvåra samordningen. I fallstudierna ser vi dock oftare sakenheter som vill att andra skall engagera sig i deras frågor, än sådana som bygger murar mot andra. Särskilt gäller detta kanske miljödepartementets enheter vars verksamhet i hög utsträckning bygger på en vision om att miljöfrågor skall genomsyra också andra enheters verksamheter och tänkande. Den efterfrågan på synpunkter och engagemang från andra som finns motsvaras inte alltid av samma utbud på engagemang. Efterfrågan på andras medverkan överstiger andras vilja och förmåga att medverka i frågor som man inte "äger". Sakenheterna är - på gott och ont - uppmärksamma på "sitt", och skeptiska i att låta sig engageras i något som inte är direkt kopplat till det egna.

Det här har implikationer för hur man kan se på styrning. Organiseringen skapar med nödvändighet en specialisering, dvs den ser till att vissa enheter sysslar med och bygger upp kompetens kring vissa frågor (men inte kring andra). Självfallet finns det frågor som förutsätter samarbete och det finns idéer och lösningar som aldrig kan skapas ifall gränserna mellan enheter blir för skarpa, men i grunden skall den formella organiseringen se till att alla varken skall behöva kunna allt eller vara med överallt. Den intressanta frågan för den politiska ledningen blir inte att styra varje enhet för sig, utan att organisera på ett sätt så att det som man själv anser vara viktiga frågor ägnas

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga
Underbilaga 1

uppmärksamhet, och att den samordning som man själv anser vara betydelsefull kommer till stånd i praktiken. Organisering som styrinstrument förutsätter en omfattande systemkunskap och en förmåga att reflektera om det existerande sättet att koppla isär och koppla ihop.

5.3 Tillväxt i rationalistisk retorik och särkopplingar

Försöken att reformera i statsförvaltningen har dock huvudsakligen tagit andra vägar än att ägna intresse åt organisering. Vi har i flera av fallstudierna refererat försök att introducera mera av en konsekvensbaserad logik. Såväl de försök som kulminerar med Vestaprojektet som arbetet med att utveckla styrsystemet inom regeringskansliet innehåller klara försök att öka inslagen av målformulering, planering och att förbättra beslutsunderlaget med hjälp av uppföljningar och annat. Om ambitionen har varit att ersätta ett existerande system av regler med ett nytt, har nog reformförsöken hittills misslyckats. I hög grad har de nya idéerna och reglerna haft svårt att påverka verksamheten. Det nya regelsystemet har i hög grad kommit att leva "ett eget liv" vid sidan av verksamheten. För dem som arbetar med reglerna (antingen med att utveckla, utfärda eller med att följa dem), har de skapat sin egen vardag.

Det finns en lång historia av reformerande i staten som handlar om målstyrning och resultatstyrning. Under senare tid har kraven på redovisning (och IT-stöd) i hög grad varit drivkraften bakom reformerandet. Samtidigt finns det en lång historia av problem med att införa dessa regler. Insikten om att de nya systemen i hög grad har kommit att leva ett eget liv finns överallt. Problemen som har uppstått har mestadels definierats som implementeringsproblem, inte som modellproblem, vilket har gjort det både självklart och nödvändigt att försöka igen och att försöka en gång till. Mycket arbete inom regeringskansliet läggs ned på att följa dessa regler och att vidareutveckla reglerna, ofta numera under parollen att verkligen integrera detta arbete med den verksamhet som bedrivs.

Det produceras också en hel del rationalistisk retorik som en följd av de nya kraven. Sakenheternas vardag styrs dock fortfarande av annat. Vi ser i ett längre tidsperspektiv mer av särkopplingar mellan hur verksamheter agerar och hur de presenterar sig. Det här stämmer med bilden av hur de flesta organisationer i allt högre grad ställs inför krav att ta till sig en del formelement - planeringssystem, kvalitetssäkring, redovisning - för att de skall uppfattas som legitima. Samtidigt som reformerandet över åren har byggt på ganska ensartade idéer kan vi idag möjligen se embryot till konflikter och konkurrens inom området. Som vi såg i fallstudierna finns det tre regelskapare: de traditionella ideologerna inom området ("Vestafolket"), förvaltningsavdelningen (med sin verksamhetsutveckling) och justitiedepartementets enhet för förvaltningsutveckling.

Hur stort problem är det att sakenheterna måste tänka mer på resultat och planer och formulera mer tydliga mål? Meningarna går isär. Det är två regelsystem som bryts mot varandra, och som på ett sätt inte verkar vara så svåra

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga
Underbilaga 1

att förena. Man kan förstås säga som Karin Brunsson att enheterna inte alls verkar ha särskilt svårt att presentera sig på ett både motsägelsefullt och ofullständigt sätt. Hennes studier av budgetarbetet visade ju att dubbla budskap inte ställde till problem (Brunsson 1995). Motsägelsefulla redogörelser ignorerades. Man gillade principer utan att följa dem och följde principer som man ogillade. Det som man skulle kunna beskriva som patologiska eller åtminstone tvivelaktiga inslag i organisationens agerande accepteras utan särskilt stora åthävor. Så länge verksamheten "fungerar" verkar det vara helt möjligt att samtidigt hantera flera olika system av regler.

En del av det nya skulle (om det gick att åstadkomma) kunna vara mycket värdefullt, t ex att veta vad verksamheter kostar och hur kostnaderna utvecklas över tiden. Annat som är kopplat till att formulera mål på olika abstraktionsnivåer och retorik kring styrning verkar stundtals vara svårare att se någon nytta av. Ett annat problem är att alla enheterna i alla delar av staten skall följa det nya (det är tvingande regler), och det arbetet kräver en hel del resurser och aktiviteter. Det finns också en risk att uppmärksamheten på att följa de regler som har med administration att göra kan komma att "tränga undan" en del angelägna diskussioner inom regeringskansli och myndigheter. Ifall stora resurser avsätts för att leva upp till de regler som finns, kan det självklart bli betydligt mindre uppmärksamhet på annan mer verksamhetsnära utveckling.

Ett vanligt försvar för mål- och resultatstyrningssystemet som det propageras idag är att man inte kan återgå till det tidigare systemet med detaljerade regler. I den retoriken antyds att det enda alternativ som skulle finnas till det som nu propageras är ett "50-talssystem" med mycket detaljerad reglering av sakfrågor, personalärenden, penningfrågor etc. Det är en felsyn! Självklart finns en hel mängd olika alternativa lösningar när det gäller organisering och styrning som lägger olika tonvikt vid: enhetlighet kontra frivillighet; generalitet kontra selektivitet, planering kontra lärande; precision kontra övergripande styrning; styrning via dokument kontra arenor för reflektion. Det är möjligt att tänka på många olika sätt om hur styrsystemen kan utformas. Det nuvarande bygger i hög grad på enhetlighet, generalitet, planering, precision och styrning via dokument – och på att de regler som finns skall gälla för alla.

Historiskt är det trojkan finansdepartement, statskontoret och ekonomistyrningsverket (tidigare RRV) som har varit de dominerande ideologerna. Situationen kan komma - det är i alla fall en förhoppning - att utvecklas mot större möjligheter till ifrågasättande. Ett skäl till det är att insikten har ökat om att de traditionella reformidéerna har vissa inneboende problem. RRV har på både principiella och erfarenhetsmässiga grunder skarpt kritiserat Vesta. Ett annat skäl är att finansdepartementets självklara maktposition förändras i ett gynnsammare samhällsekonomiskt läge; ett tredje är att det möjligen finns en organisatorisk bas för ett nytänkande inom området. Man skall dock inte vara säker på att något nytänkande kommer till stånd. De etablerade idéskaparna utgör en stark konserverande kraft.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga
Underbilaga 1

5.4 Beslutsfattandets förändring – behovet av strategiskt tänkande

I flera av fallen betonas att EU-arbetet har förändrat arbetet i regeringskansliet. Europeiseringen medför ökade tendenser till att vi inom olika segment av staten håller på att få en förvaltning vars referensramar, problemuppfattning och kanske t o m lojaliteter i allt högre grad kommer att skapas i transnationella nätverk. EU-arbetet handlar i hög grad om att representera Sverige i kommittéer och arbetsgrupper, kopplat till kommissionen och ministerrådet men också i standardiseringsorganisationer. Hela ramverket för den nationella regleringen men också utformandet av specifika regler inom många områden skapas i hög grad i dessa nätverk. Och såväl tjänstemän i myndigheterna som i regeringskansliet deltar i detta arbete. Det tycks också som om det också på hemmaplan sker en hel del av samordning inom dessa sektoriella nätverk. EU-arbetet har för svensk del inneburit mer av samordning inom sektorer än mellan sektorer.

Innebörden i transnationaliseringen av förvaltningen är att regelskapande och beslutsfattande i hög grad sker i ett utbyte och ett växelspel mellan organisationer. Beslutsprocessernas karaktär förändras (Jacobsson och Sundström 2000). För det första ser vi att frågor växer fram i nätverk mellan många olika aktörer. Att tala om framväxt innebär att frågor skapas och förändras i dessa nätverk. Tjänstemän som har att representera Sverige konfronteras ständigt med nya idéer, problem och lösningar. Efterfrågan på ställningstaganden är samtidigt stor, vilket kan göra det svårt att uppfylla de formella kraven på samordning och förankring. Att frågor successivt växer fram betyder också att man måste delta aktivt och i ett tidigt skede i nätverken om man vill vara med och påverka. Eftersom frågorna formas successivt sker gradvisa uppbindningar. Om man kommer in sent i processen är risken stor att starka bindningar till vissa problem och lösningar redan har skapats.

För det andra ser vi att frågor växer fram på många arenor samtidigt. EU brukar beskrivas som ett system där styrning sker fragmenterat. Det finns inget självklart centrum som kan övervaka, kontrollera och bestämma vad som skall diskuteras. Frågor kan initieras på nationella arenor eller på europeiska arenor eller någonstans däremellan – i transnationella nätverk. Frågorna är sällan inordnade i en sammanhållen och i förväg genomtänkt struktur.

För det tredje verkar uppmärksamhet vara särskilt viktigt när det gäller beslutsprocesser. Långa tider kan frågor (problem och lösningar) ligga begravda i olika kommittéer, för att sedan mycket snabbt bli uppmärksammade. Frågor aktualiseras och blir ”politiska” på sätt som inte särskilt lätt går att förutsäga. Med åtminstone en viss grad av slumpmässigt kan vad-som-helst när-som-helst och var-som-helst bli politiskt viktigt. Det hänger delvis samman med att sammankopplingen av frågor kan ske på en mängd olika sätt.

För det fjärde medför europeiseringen att frågor växer fram i en struktur och i ett system av regler som huvudsakligen skapats utanför den enskilda nationen. Tidigare studier (se avsnitt 2) har visat att svenska politiker använder sig av reaktiva handlingsmönster, dvs de reagerar på frågor som initieras av

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

andra aktörer (Jacobsson 1989). Ett skäl till att sådana reaktiva strategier kan vara förnuftiga i nationella sammanhang är att såväl initiativ som reaktioner i hög grad sker inom ramen för en organisering som regeringen själv har varit med om att skapa. Risker för att frågor som ”dyker upp” skall strida mot mer grundläggande uppfattningar och synsätt inom regeringen och det svenska samhället i övrigt är därigenom inte så stora. Med invärdheten i det europeiska förändras detta. Man kan inte räkna med att det som efterhand skapas på europeiska arenor eller i transnationella nätverk skall ligga i linje med olika värderingar och synsätt hos just de svenska politikerna eller det svenska samhället.

Det är betydelsefullt att inse att svenska politiker och tjänstemän nu allt oftare reagerar på frågor som har skapats inom en struktur som de själva inte har varit med om att forma. Fallet om Schengen illustrerar tydligt att staten har blivit någon som följer regler snarare än någon som utformar regler. Arbetet i regeringskansliet handlar i hög grad om att försöka lista ut vilka konsekvenser de redan fastställda reglerna skall komma att få. I detta läge blir det än mer betydelsefullt att vara med tidigt och att så gott det går påverka regelskapandet. Det kan vara svårt i en organisation vars verksamhet huvudsakligen bygger på att reagera på krav som kommer utifrån, inte att tänka mer strategiskt om vad man vill uppnå.

Ju vanligare det blir att frågor formas i europeiska nätverk, desto viktigare blir förmågan att tänka framåt och att tänka mer strategiskt om vilka förändringar som är önskvärda. Också de andra faktorerna som listades ovan – att frågor växer fram i parallella nätverk och den betydelse som uppmärksamhet har – gör det avgörande för regeringskansliet att skapa förutsättningar för ett mer strategiskt och framåtriktat agerande. Regeringskansliet är ett väloljat maskineri, som är duktigt på att regelbundet hantera de frågor som dyker upp – att bereda ärenden. Men det finns mindre av systematiskt tänkande och erfarenhetsutbyte kring vad som kan komma att hända, hur man skall agera själv och tillsammans med andra. Europeiseringen gör det än mer nödvändigt att skapa förutsättningar för sådan kunskapsutveckling.

5.5 Stark efterfrågan på politik, men ett svagt utbud

Vi har sett att de etablerade procedurerna skapar stabilitet. Tjänstemännen i de olika sakenheterna vet hur de skall hantera ”sina” frågor. Politikerna finns där och behövs ibland för att man skall förankra och stämma av, men genomgående är de tämligen frånvarande i det dagliga arbetet. Det betyder inte att tjänstemännen illvilligt försöker ”lura på” politikerna sådant som de inte vill, men det finns gränser för politikernas möjligheter att uppmärksamma frågor. I hög grad har vi sett att efterfrågan på politisk inblandning är större än utbudet av politiker som blandar sig i. Samtidigt har vi haft en tillväxt i en föreställning om att det finns styrproblem och att dessa kan hanteras genom att man skapar procedurer för målformuleringar, planering, resultatkrav, resultatrapportering, redovisning etc.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

Allt detta administrativa reformerande kan tyckas lite märkligt eftersom intrycket från fallstudierna är att det dels finns en grundläggande tilltro till varandras kunskaper (det gäller såväl inom regeringskansliet som mellan regeringskansliet och myndigheterna), dels att det finns ganska lite av grundläggande konflikter mellan olika enheter i staten. Att lägga ner stor möda på att bygga upp system för att styra bygger på idén om att konflikt är det reellt existerande tillståndet, men sådana konflikter ser vi lite av i fallstudierna. Politikerna verkar dessutom ganska ointresserade av de styrsystem som skapas, trots att dessa sägs vara till just för politikernas behov av att styra.

På ett sätt är politiken märkligt frånvarande i denna den mest politiska organisationen av alla. Det mesta handlar om administrativa hantering av frågor som förvisso kan rymma politisk sprängkraft men där politiken sällan påverkar den dagliga hanteringen. Såväl Schengen som rovdjurspropositionen är exempel på detta. Proceduren styr arbetet. Politikerna reagerar på frågor som dyker upp utifrån eller som inte kan lösas i hanteringen i den egna organisationen. Ibland har politikerna reagerat aktivt - och ibland har de haft egna ganska detaljerade idéer om hur problem skall lösas - men på det hela taget har inte initiativen i de fall som har studerats tagits av politikerna. Vi ser en hel del styrning, men som vi har sagt tidigare är det i huvudsak en styrning som sker mellan tjänstemän.

Regeringskansliet är dessutom såpass stort att det finns utrymme för enheter att initiera egna idéer. Vesta är ett exempel på ett ärende som växte fram gradvis i byråkratin i finansdepartementet, och att man sedan försökte "sälja" idén till politikerna. Det gick inte som man hade tänkt eftersom förankringen var svag, men trots såväl politiskt motstånd som kritik från utomstående ledde detta inte till att projektet lades ner (eller att man började ifrågasätta utgångspunkterna). Det finns uppenbarligen utrymme för det som vi brukar kalla för byråkratisk politik i regeringskansliet. Och i det här fallet ville tjänstemännen heller inte ha politiker som försökte påverka arbetet, utan politiker som skulle legitimera det som tjänstemännen hade initierat. Regeringskansliets storlek skapar utrymme för tjänstemän att driva sina egna hjärtefrågor.

Samtidigt är politikerna hela tiden närvarande. De är i hög grad är tillgängliga för tjänstemännen. Kontakterna mellan tjänstemän och politiker är mer frekventa i den svenska centralförvaltningen än i de andra nordiska ländernas (Jacobsson, Lægreid och Pedersen 2001). Veckoberedningar och andra procedurer gör det ständigt möjligt för tjänstemännen att förankra allehanda frågor hos ministrarna. Även om de är tillgängliga kan politikerna vara svåra att engagera, vilket ibland kan vara nödvändigt för att få någonting gjort. När det gäller Vesta skulle det förmodligen vara nödvändigt med politiskt stöd för att skapa legitimitet för de regler som man vill att andra skall följa. Finns inte det stödet tydligt artikulert, kommer det att bli svårare att få myndigheter att ta de nya reglerna på allvar. Men politikerna är svåra att blidka, och mer än en tjänsteman tycks drömma om en svensk Blair som skulle kunna öka regelskapandets legitimitet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

Ibland är de närvarande utan att vara det fysiskt. Hela Vestaprojektet verkar till viss del handla om ett slags obesvarad kärlek från tjänstemännens sida. Tjänstemännen anstränger sig för att politikerna skall öka sina möjligheter att styra på ett rationellt sätt, och allt de får tillbaka är ointresse. Tjänstemännen kan visserligen hänvisa till att politikerna har ställt sig bakom förändringar och att riksdagen har uttalat önskemål att få veta mer om resultatet av beslut etc. Men på det hela taget har politikerna varken engagerat sig eller – skulle man som utomstående vilja peka på – förstått att det tjänstemännen gör eventuellt kan inskränka möjligheterna för politikerna att bedriva politik. I praktiken verkar politikerna heller inte ha särskilt stor tilltro till styrsystemet. När de vill något speciellt – som vi såg i fallen med kretslopp och investeringsprogram – tenderar de att organisatoriskt ta frågorna till sig.

Efterfrågan på politisk styrning i regeringskansliet är betydligt större än utbudet av politiker som vill styra. Åtminstone vill politikerna inte i sin styrning följa de erbjudna formerna för styrning. Ett sätt att hantera det problemet har varit att administrera fram ett utbud av styrning, dvs man har ”tvingat” politiker att i sitt eget intresse formulera mål, hitta på krav på myndigheter och fylla regleringsbrev med sådana krav etc. På detta sätt har vi fått en slags styrning trots att vi inte har politiker som vill styra. På sådant sätt konstrueras ett utbud som svarar mot tjänstemännens efterfrågan. Men så länge som de som skall styras inte riktigt begriper vem det är som vill veta något och hur det är tänkt att styrningen skall gå till, riskerar alla dessa försök att i hög grad leda till rapporter, redovisningar och resultatmätt utan särskilt intresserade läsare. Vi får ett rituellt styrsystem där politiker deltar i aktiviteter som ser ut som om de handlade om styrning.

5.6 Saknas: arenor för reflektion och lärande

Flera av fallen illustrerar ett av de problem som verkar finnas i regeringskansliet, nämligen förmågan att lära av egna erfarenheter. Enheterna följer regler i sin hantering och de lyckas ofta på ett eller annat sätt hantera de ärenden och frågor som de får sig tilldelade. Men det sker sällan något systematiskt tänkande huruvida man inte skulle kunna hantera frågorna på något annat sätt, t ex om procedurerna är de rätta. Det finns en tidspress och det finns en utifrån kommande styrning som tillsammans skapar handlingsorientering, men det finns få arenor som gör det möjligt att utifrån erfarenheter från praktiken tänka systematiskt om vad man gör, hur man gör och om man skulle kunna göra något bättre. Erfarenhetsutbytet när det gäller sätten att organisera arbetet är mycket begränsat.

Ett skäl till att detta är viktigt är att en stor del av arbetet i regeringskansliet – vi ser det i fallstudierna – de facto inte följer departementsgränser utan sker i form av projekt. Vi har flera exempel på processer som skär över gränser mellan olika departement och som också inkluderar myndigheter. Vi vet att flera av enheterna i regeringskansliet finns med i transnationella förvaltningar med kontakter till andra länders förvaltningar och till europeiska organisationer. Ibland brukar det sägas att mera av projektarbete är önskvärt, men

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

delvis finns det redan. Problemet är snarare att det administrativa tänkandet bygger på den formella organisationen, dvs all planering, redovisning, styrning etc följer organisationsgränserna.

Europeiseringen ökar behovet av att lära sig att tänka mer i processer, och i processer som skär över både nationsgränser och organisationsgränser. Och att döma av de empiriska studier som finns, bl a av EU-arbetet, är detta gränsoverskridande redan vardag för stora delar av statsförvaltningen. Villkoren för verksamheten formas i relationerna till andra organisationer – både inom det svenska samhället men i allt högre grad i andra europeiska organisationer. Denna förändring - som delvis innebär att man reagerar på förändringar som man själv inte har varit med om att initiera – leder till att lärande och reflektion också måste kunna ske ”över gränser”. Det är föga ända-målsenligt att tänka planerings- och styrmässigt på sig själv som en avgränsad organisation, när verksamheten i praktiken formas i ett ständigt utbyte med andra.

Vi saknar dock ett systematiskt uppbyggande av kunskaper och erfarenheter när det gäller detta gränsoverskridande arbete: hur samarbetet mellan enheter i olika departement ser ut, hur departement och verk arbetar tillsammans, hur man kan arbeta tillsammans i projektgrupper som är kopplade till europeiska organisationer, på vilket sätt politiker kan påverka det som sker etc. Tänkandet om organisering och styrning bygger på idéer och modeller som sedan lång tid har visat sig svåra (kanske t o m omöjliga) att genomföra. Det bygger på idéer om departement och andra enheter som avgränsade enheter och på att det skulle finnas starka revirgränser runt departementen, när det vi ser är enheter som i praktiken samverkar. Det bygger på idéer om konflikt, när det vi ser är en förvaltning som mestadels tycker ganska lika i grundläggande frågor.

Att det inte finns några arenor för lärande beror inte på att det saknas tid och resurser, utan på att annat är prioriterat. De administrativa procedurer som har skapats har haft en annan inriktning. Hela styrsystemet är uppbyggt med utgångspunkten att miljödepartementet och naturvårdsverket (eller justitiedepartementet och rikspolisstyrelsen, eller finansdepartementet och ekonomistyrningsverket) är i konflikt, och att regeringen därför måste ägna en massa energi åt att styra. I praktiken sker dock exempelvis miljöregelskapandet i ett nätverk mellan europeiska och nationella organisationer, där naturvårdsverk och miljödepartement i hög grad agerar som en enhet. Samma mönster av samarbete ser vi också inom andra områden.

Jag hävdar förstås inte att det inte skulle finnas konflikter mellan vad politiker kan vilja och vad förvaltningen vill driva för frågor. Men den huvudsakliga styrning som vi ser sker inom förvaltningen och mellan administrativa enheter. Den är inte styrd av någon politisk vilja att förändra, utan snarare av en administrativ önskan att redovisa och rapportera. Och den främjar knappast lärande. Hela utvecklingsarbetet när det gäller mål- och resultatstyrningen är dessutom ett tydligt exempel på hur man ständigt tenderar att bortse från erfarenheter av de egna förändringsförsöken. När reformen och praktiken avviker från varandra upprepas ständigt diagnosen att det är fel på praktiken.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

• Bilaga
Underbilaga 1

Idag saknas ett tänkande som gäller erfarenhetsbaserat lärande i regeringskansliet. Det sker lite av systematisk kunskapsuppbyggnad och det traderas lite erfarenheter mellan olika områden. Istället utvecklas styrsystem som systematiskt förstärker departementen och myndigheterna som avgränsade enheter som kan styras utifrån hur de sköter sig som isolerade organisationer.

6. Avslutande diskussion

Vilken betydelse har det att regeringskansliet numera är en myndighet? På kort sikt verkar de som vi har intervjuat inte ha märkt särskilt stora förändringar, men det var heller knappast att vänta. Viktigare är att diskutera hur förutsättningarna för framtiden har påverkats av organisationsförändringen. Det är förstås viktigt - som förvaltningsavdelningen framhåller - att förändringsarbetet bedrivs långsiktigt och uthålligt, men ännu viktigare är att man rör sig i rätt riktning. Ökar reformen möjligheterna för enheterna i regeringskansliet att kunna arbeta mer långsiktigt - med övergripande analyser, reflektion och lärande?

Förhoppningen är att förvaltningsavdelningen som en potentiellt betydelsefull aktör skulle kunna vitalisera det förvaltningspolitiska tänkandet, dvs skulle kunna bidra till att förnya tänkandet om organisering och styrning, t ex genom att introducera idéer och modeller som bygger på mera av gränsöverskridande, lärande och verksamhetsanpassning i styrningen. Ännu har vi inte sett så mycket av detta. Snarare kan man säga att det arbete som har bedrivits fram till nu har byggt vidare på och direkt refererat till de idéer som tidigare har varit dominerande när det gäller förändringsarbetet.

Trots att man potentiellt skulle kunna tänka sig att styrmodeller skapade nära den politiska ledningen såg annorlunda ut än styrmodeller utvecklade inom finansdepartementets sfär, har vi knappast fått någon ökad variation i det förvaltningspolitiska tänkandet. Att förvaltningsavdelningen har övertagit de sedan länge mäktiga idéerna är visserligen inte alls förvånande, eftersom - som förespråkarna skulle säga - det är både de enda och de bästa möjliga idéerna som finns. Det hade krävts en stark viljeinriktning för att kunna göra något annorlunda, och förmodligen hade en sådan förutsatt någon form av aktiva och legitimitetsskapande politiska handlingar.

En farhåga med den nya reformen är att den förstärker idén om departementen som egna, avgränsade enheter. När förvaltningsavdelningen utarbetar anvisningar till verksamhetsplaneringen är det helt självklart departementen som är mottagare av de nya reglerna, vilket är lite paradoxalt eftersom det var just departementen som enligt reformatörerna inte längre skulle se sig som avgränsade enheter. Den nya förändringen verkar i liten grad ha bidragit till att överskrida gränserna mellan departementen. Samtidigt som fallstudierna tydligt visar att departementen för det mesta verksamhetsmässigt inte alls är relevanta som enheter, något som stöder idén att inte återskapa departementen som de enheter som skall reformeras.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga
Underbilaga 1

Ofta är det som vi såg i fallstudierna en sakenhet i ett departement som sam-
verkar med en sakenhet i ett annat, eller med en enhet i ett ämbetsverk. I
praktiken förekommer det en hel del gränsöverskridande samarbete som alls
inte syns i verksamhetsplaneringen. Det är betydelsefullt att lyfta fram de
mönster av samarbeten som finns - både mellan enheter inom regerings-
kansliet, mellan enheter i regeringskansliet och enheter i ämbetsverken samt
också de transnationella utbyten som finns - och att diskutera erfarenheterna
av dessa. Den nya organiseringen skulle kunna göra det möjligt att tänka mer
innovativt både om möjligheterna att lära av egna erfarenheter och om möj-
ligheterna att tänka strategiskt om önskvärda framtider. Än så länge har inte
den nya reformen åstadkommit det, men skulle det gå att få igång ett lång-
siktigt och uthålligt arbete i den riktningen vore mycket vunnet.

Det finns skäl - så här avslutningsvis - att spekulera en del när det gäller den
statliga förvaltningsorganisationen, både mot bakgrund av förändringar som
sker i samhället och av en del specifika problem i förvaltningens sätt att
fungera. Framförallt är det internationaliseringen och europeiseringen som
gör det nödvändigt att tänka nytt, och som - det visade bland annat
Schengen-fallet - leder till förändringar. EU-arbetet kräver stora kunskaper
och kontinuerlig uppmärksamhet. Stora delar av den svenska förvaltningen
har blivit alltmer invävd i europeiska nätverk, och det gäller i hög grad rege-
ringskansliet. Alltför många frågor har lyfts upp till politisk nivå, och det under
många år omsorgsfullt utformade styrsystemet verkar ha svårt att omfatta
EU-arbetet. EU-arbetet sker i hög utsträckning vid sidan av den formella
organiseringen och det formella styrsystemet.

En andra viktig förändring är det som brukar kallas ett framväxande kun-
skapssamhälle. Vi lever i ett samhälle där informationen flödar över och görs
tillgänglig för allt fler, samtidigt som kunskaper som alltid är en bristvara.
Statsförvaltningen bör vara organiserad på ett sätt som ser till att det konti-
nuerligt byggs upp och underhålls kunskaper inom olika områden. Det be-
hövs framförallt kompetenta ämbetsverk som förmår att följa utveck-lingen,
som kan lära av sig själv och av andra - som på ett moget och ans-varsfullt
sätt fungerar som organisationer som kan något. Samtidigt finns det skäl att
fundera mer kring sakenheterna i regeringskansliet. Man skulle kunna för-
vänta sig att det där finns ett strategisk inriktning, en övergripande system-
kunskap och en förmåga till lärande. De empiriska studierna antyder att
enheterna har svårt att bygga upp en kunskap på basis av ett sådant mer
utsträckt tidsperspektiv och på basis av en vidare kunskap om sina verksam-
hetsområden.

Storleken på regeringskansliet leder också till interna styr- och samord-
nings-problem. Regeringen bör ägna sig åt det som de själva uppfattar vara
viktiga frågor, inte det som den interna byråkratin vill göra politik av. För-
valtningen skall självfallet inte fungera oberoende av politiken. Verken skall
vara självständiga, inte självsvåldiga. Självklart skall ämbetsverken styras,
men problemen idag är för det första att det i stor utsträckning är tjänstemän
som styr andra tjänstemän, för det andra att den styrning som förekommer
har tagit en alltmer ritualiserad form, och för det tredje att de långsiktiga

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga
Underbilaga 1

diskussioner om det framtida innehållet i verksamheterna som borde vara nödvändiga mellan den politiska ledningen och förvaltningen sällan kommer till stånd.

Och så ser det ut, trots att vi aldrig har ägnat så mycket tid som idag åt intern kommunikation och styrning i statsförvaltningen. Hur kan man komma tillrätta med problemen? Hur skapa en statsförvaltning som kan fungera som en uppmärksam, kunnig och uppfinningsrik samhällsaktör? Hur skapa ett regeringskansli som inte överbelastas av allsköns ärenden, utan kan ägna sig åt det som politikerna uppfattar som angeläget? En utgångspunkten tror jag är att inse att det inom de flesta områden redan finns ett gemensamt sätt att tänka om verksamheter. Förtroendefulla informella kontakter är vanliga, och att de finns skulle kunna göra det möjligt att ägna lite mindre tid och kraft på formell styrning och samordning.

Det är visserligen så att byråkratier alltid kan behöva "tämjas", men man bör nog försöka se att politisk styrning kan gå till på många olika sätt. Politiker kan ha höga ambitioner att stärka ett område, utan att man behöver lägga sig i den dagliga verksamheten. Ett viktigt sätt att styra ligger i sättet att organisera ett verksamhetsområde, t ex genom att skapa vissa enheter, att ge dem resurser och att "koppla ihop" dem med andra enheter. När det är gjort kan politikerna medvetet organisera ut sig själv ut ur området, och i stället med förtroende överlåta till tjänstemännen att sköta verksamheten på ett professionellt sätt (men förstås ständigt reflektera över ifall den existerande organisationen fungerar på ett bra sätt). Att styra alltför ofta och alltför precist riskerar att minska förtroendet och att försvaga professionaliteten.

Under lång tid har aktörer inom statsförvaltningen försökt öka kapaciteten att styra, dvs inriktat sig på att styra mera, att styra mer precist och att skapa förutsättningar för detta. Som en följd av detta har det skapats en omfattande byråkratisk apparat för administrativ styrning. Den producerar en massa rationalistisk retorik, den sysselsätter många och den ger (skulle man kunna gissa) inte särskilt mycket värde för pengarna. Jag menar att det skulle kunna vara möjligt - och dessutom i linje med en svensk förvaltningstradition - att också fundera i en annan riktning. Ett alternativ är att reducera behovet av styrning, framförallt genom att lita till att sådana som har kunskaper på ett ansvarsfullt sätt använder dessa.

Jag tror att det som bör göras i hög grad handlar om en återgång till en klassisk svensk förvaltningstradition. För det första bör man ge möjlighet för regeringskansliet att syssla med politik. Regeringen har en stor administrativ apparat alltför nära sig, och riskerar att bli dess fånge. Det finns mycket som talar för att regeringskansliet har blivit alltför stort. För att politikerna åtminstone i viss utsträckning skall kunna bestämma sin egen dagordning behöver regeringskansliet en större distans till sina ämbetsverk. Ledorden bör vara att reducera behovet av styrning snarare än att öka förmågan att styra. Regeringskansliet bör - framförallt inom sakenheterna - förbättra sin förmåga att tänka övergripande, att diskutera strategiskt och att lära av erfarenheter.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga
Underbilaga 1

För det andra bör ämbetsverken ges möjlighet att utvecklas till kunniga och betydelsefulla aktörer i samhället. Regeringskansliet skall inte bygga upp en kompetens hos sig som redan finns eller bör finnas hos verken. Verken skall fungera som kunskapsorganisation åt regeringen bl a i EU-arbetet, så det behövs ett omfattande – men selektivt - utbyte av information och kunskaper.

För det tredje bör man medvetet skapa arenor för långsiktiga och strategiska diskussioner mellan regeringskansliet och ämbetsverken. Det behövs mindre av "låtsasstyrning" mellan verk och departement. Alltför mycken möda går idag åt till att upprätthålla ett administrativt styrsystem, som i hög grad har visat sig vara feltänkt. I huvudsak bör detta styrsystem göras om (det kan lämpligen starta med den översyn som den förvaltningspolitiska kommissionen föreslog i sitt slutbetänkande). Det är självfallet viktigt att ha en hög medvetenhet om betydelsen av de finansiella ramarna, men inom dessa är det viktigt med en förmåga till utveckling av verksamheter.

För det fjärde bör man systematiskt tänka på att skapa goda förutsättningar för nytänkande och lärande inom statsförvaltningen. Under lång tid har idéskapandet inom förvaltningen skötts av en tankemässigt ganska homogen krets av personer och organisationer. Idéskapandet har varken kännetecknats av kreativitet eller nytänkande. Det är betydelsefullt att stimulera möjligheter till nytänkande. Förvaltningspolitiken behöver ett avsevärt mer varierat och mångformigt kunskapsunderlag än det som finns. Styrning handlar i hög grad om att organisera, och en sådan organisering förutsätter ett kunskapsunderlag med både bredd och djup.

Trots att det ute i den dagliga verksamheten - t ex i samband med EU-arbetet - sker förändringar, står tänkandet om organisering och styrning i hög grad stilla. EU-arbetet styrs, inte tack vare utan trots de formella styrsystemen. Sakenheter samarbetar över gränser, trots det formella organisations-tänkandet. Politiker styr, trots alla ansträngningar att skapa heltäckande styrsystem. Ett stort problemet är att det inte finns någon beredskap för att fånga upp och reflektera över de förändringar som sker, för att på så sätt kunna utveckla verksamheten. Därigenom går man miste om värdefulla erfarenheter och ger sig själv begränsade chanser att tänka nytt.

Referenser:

Blomqvist, C., 1996, I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Brunsson, K., 1995, Dubbla budskap. Hur riksdagen och regeringen presenterar sitt budgetarbete. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms Universitet.

Brunsson, K, Sonnerby, C och Wittenmark, L., 1990, Beslutsmaskinen - en bok om regeringskansliet. Lund: Studentlitteratur.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

•
Bilaga
Underbilaga 1

Brunsson, N., 1989, The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations. Chichester: John Wiley & Sons.

Brunsson, N. och Olsen J.P. (red), 1993, The Reforming Organization. London: Routledge.

Brunsson, N. och Sahlin-Andersson, K., 2000, Constructing Organizations. The Example of Public Sector Reform. Organization Studies.

Christensen, T. och Lægreid, P. (redaktörer), 2001, New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice. Aldershot: Ashgate.

Cyert, R.M. och March J.G., 1963, A Behavioral Theory of the Firm. New Jersey: Prentice Hall.

Ds 1993:44, Statsförvaltningens internationalisering. Rapport från en arbetsgrupp i Finansdepartementet.

Ds 1995:21 Samsyn och alliansförmåga. Hur regeringen, näringslivet, intresseorganisationer, regionala intressen och forskarvärlden behöver samverka för att stärka Sveriges position i EU. Rapport från en arbetsgrupp i Finansdepartementet.

Ds 2000:27, Vad kostar det att regera? En studie av regeringskanslites dimensionering nu - och i framtiden. Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Ehn, P. och Sundström, G., 1997, Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen. Ur Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. SOU 1997:15.

Ekengren, M., 1998, Time and European Governance. The Empirical Value of Three Reflective Approaches. Stockholms Universitet (dokt avhandling).

Erlandsson, M., 2000, Reformer i regeringskansliet. Om hur femton myndigheter blev till en. Magisteruppsats, Stockholms Universitet.

Forss, K., 2000, Vad kostar det att regera? En studie av regeringskanslites dimensionering nu - och i framtiden. Regeringskansliets förvaltningsavdelning (Ds 2000:27).

Heckscher, G., 1952, Svensk statsförvaltning i arbete. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv & Samhälle.

Jacobsson, B., 1984, Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken. Lund: Studentlitteratur.

Jacobsson, B., 1989, Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik. Stockholm: Carlssons förlag.

Jacobsson, B. (red), 1994, Organisationsexperiment i kommuner och landsting. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Jacobsson, B., 1997, Europa och staten. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:30).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

Jacobsson, B. och Sahlin-Andersson, K., 1995, Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Jacobsson, B. och Sundström, G., 1999, Invävd i Europa. En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete. Score-rapport 1999:10.

Jacobsson, B. och Sundström, G., 2000, Europa till vardags. EUs konsekvenser för den svenska statens organisering. Ur Ståhlberg, K. (red): Kontinuitet och förnyelse, Europeisk integration och nordisk förvaltningsanpassning. Nordiska Rådet, Nord 2000:3.

Jacobsson, B., Lægroid, P. och Pedersen, O.K. (redaktörer), 2001, Europa-veje. EU i de nordiske centralforvaltninger. DJØF-forlag.

Larsson, T., 1986, Regeringen och dess kansli: samordning och byråkrati i maktens centrum. Lund: Studentlitteratur.

Lindbom, A., 1997, Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken? rapport till den förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:54. Stockholm: Fritzes.

Lindström, S., 1997, Att kunna hålla de andra krafterna stången. I Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Rapport till den förvaltningspolitiska kommissionen. SOU 1997:15.

Lægroid, P. och Pedersen, O.K. (red), 1994, Forvaltningspolitik i Norden. København: Jurist- og økonomiforbundets Forlag.

Lerdell, D. och Sahlin-Andersson, K., 1997, Att lära över gränser. En studie av OECDs förvaltningspolitiska samarbete. SOU 1977:33.

March, J. och Olsen, J.P., 1989, Rediscovering Institutions. The organizational Bases of Politics. New York: Free Press.

Power, M., 1997, The Audit Society. Rituals of Verification. Oxford: Oxford University Press.

SOU 1997:57, I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Rapport från den förvaltningspolitiska kommissionen.

Scott, W.R., 1998, Organizations. Rational, Natural and Open Systems (fjärde upplagan). New Jersey: Prentice Hall.

Sundström, G., 1999, Att tala med en röst. En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom Regeringskansliet. Score-rapport 1999:8.

Sundström, G., 2000, "Ett relativt blygsamt förslag". Resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv. Score-rapport 2001:2.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga
Underbilaga 1

Leif Alabo, Rikspolisstyrelsen
Erik Arnberg, Miljödepartementet
Bengt Arvidsson, Miljödepartementet
Rutger Banefelt, Riksrevisionsverket
Catharina Barkman, Förvaltningsavdelningen
Ulf Bengtsson, Finansdepartementet
Ulf Berkelöf, Finansdepartementet
Katarina Delin, Justitiedepartementet
Birgitta Ekelund, Justitiedepartementet
Kathrin Flossing, Miljödepartementet (2 ggr)
Lennart Friberg, Naturvårdsverket (2 ggr)
Håkan Färm, Justitiedepartementet
Eric Gandy, Riksrevisionsverket
Christian Groth, Socialdepartementet
Allan Gustafsson, Finansdepartementet
Birgitta Hansson, Jordbruksdepartementet
Britta Hejjer, Näringsdepartementet (tfn-intervju)
Ola Henricsson, Utrikesdepartementet
Gunnel Horm, Miljödepartementet
Jonas Hult, Justitiedepartementet
Johan Idestrom, Miljödepartementet
Anders Ingman, Miljödepartementet
Bo Jonsson, Ekonomistyrningsverket
Cristina Karlstam, Finansdepartementet
Claes Kring, Justitiedepartementet
Peter Lagerblad, Finansdepartementet (tfn-intervju)
Britta Lejon, Justitiedepartementet
Börje Lenas, Riksrevisionsverket
Jan-Erik Lindberg, Förvaltningsavdelningen
Eva Lindblom, Finansdepartementet

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

Eva Lindström, Finansdepartementet
Curt Malmborg, Finansdepartementet (tfn-intervju)
Per Molander, SNS
Richard Murray, Statskontoret
Bengt Nordström, Ekonomistyrningsverket
Åsa Norrman, Miljödepartementet
Krister Nilsson, Miljödepartementet
Lars Nilsson, Utrikesdepartementet
Manuela Notter, Naturvårdsverket
Gunilla Olofsson, Förvaltningsavdelningen
Olle Oskarsson, Miljödepartementet
Gert Paulsson, Finansdepartementet
Knut Rexed, Statskontoret (tfn-intervju)
Staffan Ros, Utbildningsdepartementet
Anna Sanell, Miljödepartementet
Peter Strömberg, Justitiedepartementet
Nilla Thomson, Miljödepartementet
Anders Viklund, Finansdepartementet
Björn Wellhagen, Miljödepartementet
Peter Westman, Miljödepartementet
Gia Wickbom, Finansdepartementet
Karin Widegren, Näringsdepartementet
Bjarne Örnstedt, Jordbruksdepartementet
Magnus Östling, Miljödepartementet

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 1**

Bilaga 2

Regeringens beslutsunderlag

Inför sammanslagningen

Enligt vad som framgår av de arkiverade handlingarna bygger underlaget till beslutet att slå samman departementen till en myndighet i huvudsak på en promemoria daterad 1996-05-13. Denna togs fram av en arbetsgrupp bestående av totalt sju personer under ledning av statssekreteraren i Statsrådsberedningen. Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, och Näringsdepartementet var representerade i gruppen på statssekreterarnivå.

I det första stycket slår arbetsgruppen fast att Regeringskansliets främsta uppgift är ”att vara ett effektivt och kompetent instrument för att regeringen ska kunna förverkliga sina politiska ambitioner”. Sedan lyfter man fram ett antal problem och brister i den då rådande organisationen:

- Regeringskansliet beskrivs som starkt sektoriserat.
- Resurserna för Regeringskansliet beskrivs som mer begränsade än tidigare.
- Man menar att det är svårt att få tjänstemannaorganisationen att verka i den riktning den politiska ledningen önskar.
- De allt tydligare internationella dimensionerna på politiken ställer särskilda krav på Regeringskansliet.
- Regeringskansliets ”kompetensförsörjning och kvalitetssäkring” beskrivs som eftersatt.

Därefter sammanfattar arbetsgruppen sina principiella utgångspunkter inför sitt arbete:

- Regeringskansliets organisation måste utformas utifrån att den ska utgöra ett kompetent och effektivt instrument för regeringen i förverkligandet av sin politik.
- Det är en regering och det måste därför bli mer av ett sammanhållet regeringskansli.
- Regeringskansliet är grundförutsättningen och det viktigaste instrumentet för regeringspolitikens förverkligande.
- Den politiska ledningen måste ges förutsättningar att ägna en större del av sin tid åt de politiska sakfrågorna.
- Behovet av tydliga spelregler (”såväl formella som informella”) är starkt.
- Behovet att bryta sektoriseringen inom Regeringskansliet är starkt.
- Nya arbetsformer och arbetssätt bör etableras.

Arbetsgruppen avslutar med att peka på vikten av att beslut fattade på ”befintliga och vederhäftiga underlag” kompletteras med ”ändrade attityder och förhållningssätt”. Det framhålls som viktigt att ”Regeringskansliet upplevs som en attraktiv, kreativ och spännande arbetsplats”.

Under rubriken ”Departementsövergripande frågor” slår arbetsgruppen fast att ”den traditionella gränsen mellan olika politikområden har suddats ut allt mer”. Vidare menar man att det inom Regeringskansliet finns ”alldeles för

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

• Bilaga
Underbilaga 2

mycket av revirstrider”. Det rådande arbetssättet med konfliktrinriktade förhandlingar mellan departement beskrivs som ineffektivt och kostsamt. ”Resultatet blir långt ifrån alltid det avsedda.”

Dessutom råder det, enligt promemorian, i fråga om Regeringskansliets arbete en svår avvägning mellan dagligt löpande arbete och långsiktigt strategiskt tänkande, där det löpande arbetet tenderar att ta över. Samtidigt menar man att det finns ”många exempel på företag och organisationer där man skapat enheter för långsiktigt strategiskt tänkande, som aldrig blivit riktigt lyckade därför att de helt enkelt kommit för långt bort från det dagliga arbetet”.

Därefter går arbetsgruppen över till att diskutera vilken roll Statsrådsberedningen ska ha i den nya organisationen. Diskussionen leder fram till att Statsrådsberedningens roll ”som sammanhållande kraft i Regeringskansliets arbete behöver förstärkas och tydliggöras, framför allt när det gäller politisk verksamhetsplanering och övergripande ledning och styrning”. Arbetsgruppen identifierar tre principiellt viktiga områden för detta – EU-politiken, jämställdhetsfrågor och den statliga förvaltningspolitiken.

Under rubriken ”Ett regeringskansli – en myndighet” redovisar arbetsgruppen sina ställningstaganden. Arbetsgruppen anser att det till ”övervägande del vore en fördel att ombilda Regeringskansliet till en myndighet”. Man menar att åtgärden ”kan fungera som ett viktigt avstamp och även som en symbol”. Å andra sidan vill arbetsgruppen samtidigt ”understryka att en ombildning av Regeringskansliet till en myndighet inte får innebära att departementens inflytande och frihet när det gäller den egna verksamheten försämras”.

Därefter övergår man till att diskutera de juridiska aspekterna kring ombildningen av Regeringskansliet samt tidsplanen för när åtgärden kan ske. Resultatet är att man anser att det inte föreligger några konstitutionella hinder för ombildningen och att ett principbeslut borde kunna fattas snabbt så att Regeringskansliet ”senast den 1 januari 1997 ska definieras som en myndighet”.

Under rubriken ”Ledning, styrning och organisation av departementen” lägger arbetsgruppen fram sina synpunkter kring statssekreterarens roll, utvecklingen mot mål- och resultatstyrning, de juridiska stödfunktionerna Expeditionschefen och Rättssekretariatet samt vilka konsekvenser dessa olika faktorer får för organisationen inom ett s.k. normaldepartement. Arbetsgruppen menar samtidigt å andra sidan att det måste ”vara möjligt att göra lokala anpassningar i ledningsstrukturen”.

Under rubriken ”Ledning, styrning och utförande av administrativa frågor i Regeringskansliet” diskuterar arbetsgruppen hur den administrativa infrastrukturen är utformad i rådande organisation, de svagheter man anser finns med detta samt hur man anser att administrationen bör vara organiserad. Man menar att ”nuvarande organisation anses inte vara den bästa”. ”Att samordna de administrativa stödfunktionerna inom Regeringskansliet är naturligtvis inget självändamål, särskilt inte när förutsättningarna är så olika och organisationen trots allt relativt stor.” Vidare anför man att ”samordning ska ske där det är effektivt, rationellt, ändamålsenligt och underlättar för verksamheten”.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga
Underbilaga 2

Det förslag arbetsgruppen kommer fram till är att ledning, styrning och utförande av gemensamma administrativa frågor bygger på skapandet av en ny chefspost inom Statsrådsberedningen – förvaltningschefen. ”Tanken är att förvaltningschefen och dennes stab ska ha ett övergripande strategiskt ansvar för administrativa frågor inom Regeringskansliet.” Ämnen som omfattas av detta ansvar är personalfrågor, chefsförsörjning, ekonomi, administration, informationsteknik samt uppföljning och utvärdering.

Vidare vill arbetsgruppen samordna departementens kontorsservicefunktioner. Samtidigt menar man att det organisatoriska hemvistet (en servicefunktion på varje departement eller samtliga servicefunktioner samlade under förvaltningsavdelningen) blir ”av mindre betydelse”. Arbetsgruppen menar vidare att man genom att ”hålla samman” stödfunktioner kan uppnå ”flera synergieffekter”:

- Minskad sårbarhet/bättre ”back up”
- Garanti för driften
- Koordinerings- och samordningsproblem kan lösas
- Bättre utnyttjande av den samlade kompetensen
- Möjligheter till breddning och utveckling av kompetensen inom stödfunktionerna
- Ökad professionell kompetens.

Under rubriken Arbetsformer och arbetssätt redovisar arbetsgruppen sina förslag för att åstadkomma ”mer bestående förändringar” genom ”ändrade attityder och förhållningssätt samt arbetssätt.” Arbetsgruppen menar att Regeringskansliet ”måste i än högre utsträckning än vad som är fallet i dag präglas av ett kontinuerligt inre förändringsarbete.” Vidare säger man att det är ”angeläget att hitta nya samverkansformer mellan departementen vid sidan av de traditionella och inarbetade”.

”Det sektorsövergripande arbetet bör ännu tydligare utgå från dels sakfrågan, dels de deltagande individernas kompetens. Detta för att undvika revirtänkande mellan departementen. Sektorsövergripande arbete underlättas om Regeringskansliet blir en myndighet.”

Det första beslutet om det fortsatta arbetet

I promemoria 1996-05-13 föreslogs att regeringen först skulle fatta ett principbeslut om sammanslagning av departementen till en myndighet och därefter bestämma hur de förutspådda effektivitetsvinster ska hämtas hem. I linje med detta fattade regeringen den 4 september 1997 ett beslut om ”inriktningen av det fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet” (dnr SB96/3633).

I beslutet i september 1997 beskrivs att tiden sedan beslutet i december 1996 fattades använts till att göra en ”särskild översyn av vissa administrativa stödfunktioner” och att en särskild arbetsgrupp ”arbetat med att formulera principer som bör vara vägledande för styrning och ledning av departementen”. I beslutet ingår:

- en formulering av Regeringskansliets övergripande mål (att vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen),

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga
Underbilaga 2

- att utveckla Regeringskansliets interna styrningsprocess,
- att utveckla ledning och styrning av departementen
- att utveckla kvalitetssäkring i Regeringskansliets arbete,
- att pröva att sammanföra resp. departements juridiska funktioner,
- att den nyinrättade förvaltningschefen ska föreslå åtgärder som främjar effektivisering och rationalisering i Regeringskansliet,
- att se över kompetensförsörjningen i Regeringskansliet,
- att kartlägga konsekvenserna för dimensioneringen av Regeringskansliet av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen.

Till beslutet läggs en promemoria, daterad 1997-09-04, som underlag och allmän information om överväganden och ställningstaganden.

Här slår regeringen fast att ”det är av central betydelse att Regeringskansliet kontinuerligt utvecklar sin verksamhet och anpassar organisationen till de mål som anges av regeringen”. Man menar också att de politiska målen blivit ”alltmer komplexa”. Därför finns det ”ett stort behov av att utveckla projektstyrning och andra gränsöverskridande arbetsformer”. Man anser att arbetet i Regeringskansliet ”måste utgå från en helhetssyn, som bl.a. innebär att det är målen för och de förväntade effekterna av politiken som ska styra uppläggningsen av arbetet”. Man menar också att ”kompetens, effektivitet, kvalitet och flexibilitet är begrepp som bör vara vägledande i arbetet med att utveckla Regeringskansliet”.

Under rubriken *Regeringskansliets interna styrningsprocess (RISP)* beskriver regeringen den verksamhet som bedrivs inom Regeringskansliet som mer ”ad hoc-mässig” i jämförelse med arbetet vid andra statliga myndigheter. Vidare säger man att Regeringskansliets interna styrningsprocess måste utformas utifrån de särskilda förutsättningar som gäller för Regeringskansliet och utvecklas successivt i verksamheten. Ansvar för detta arbete ligger på Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen. Samtidigt säger man att ”arbetet bör bedrivas i nära samverkan med departementen och man får pröva sig fram genom praktiska försök i departementets verksamhet”.

Under rubriken *Styrning och ledning av departementen* redovisar regeringen vad en särskild arbetsgrupp, ledd av statssekreteraren i Statsrådsberedningen, kommit fram till under våren 1997. Det krävs, enligt denna arbetsgrupp, en tydlighet vad gäller roller och ansvar för de politiskt rekryterade medarbetarna och för tjänstemannaorganisationen. Man definierar fem områden inom vilka den politiska ledningen behöver stöd: sakfrågor, juridiska frågor, budgetprocessen, mål- och resultatstyrning samt departements-interna styrningsfrågor. Av dessa områden menar man att budgetprocessen, inklusive mål- och resultatstyrning av den statliga verksamheten, samt Regeringskansliets interna styrningsprocess bör vara prioriterade framför de andra.

Man anser att man bör pröva om det går att sammanföra de juridiska funktionerna som utövas av expeditionschefer och rättschefer inom ett departement. Vidare säger man att det bör finnas ”verksamhetsplaner” för departementen, utan att närmare gå in på vad dessa planer ska innehålla.

Under rubriken *Organisation av de administrativa stödfunktionerna* skriver man att man bör ta tillvara ”möjligheterna till effektivisering av de admi-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga
Underbilaga 2

nistrativa stödfunktionerna". På departementen ska det administrativa stödet inskränkas till vad departementet själv behöver för den interna styrprocessen samt för personalfrågor. Det är förvaltningschefen som i samverkan med departementen ska "bedriva ett praktiskt utvecklingsarbete, som främjar effektivitet, service och hög kompetens" samt "kontinuerligt pröva möjligheterna att frigöra resurser till gagn för kärnverksamheten".

Under rubriken *Effektivisering av Regeringskansliets verksamhet* skriver man att det är förvaltningschefen som bör "förutsättningslöst kartlägga och analysera möjligheter till effektivisering och rationalisering i Regeringskansliet samt lämna de förslag till åtgärder som genomgången motiverar".

Under rubriken *Översyn av kompetensförsörjningen* slår man fast att "regeringen och Regeringskansliet är beroende av en hög kompetens hos de anställda". Man menar också att den allmänna internationaliseringen, utveckling av ny informationsteknik, avreglering och konkurrensutsättning m.m. ställer nya krav på Regeringskansliet. Därför ska förvaltningschefen företa en översyn av kompetensförsörjningen i Regeringskansliet, vilken ska omfatta frågor som rekrytering, kompetensutveckling, chefsförsörjning, rörlighet, lönepolitik och avvecklingspolitik. Översynen ska vara klar senast den 1 juli 1998.

Promemorian avslutas med en diskussion om EU-medlemskapets konsekvenser för dimensioneringen av Regeringskansliet. Man föreslår att Statsrådsberedningen inleder ett arbete som syftar till att belysa just detta.

Det andra beslutet om det fortsatta arbetet

Den 15 april 1999 fattar regeringen ett nytt beslut om "det fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet" (dnr SB1999/2680). De åtgärder som enligt beslutets missiv redan har genomförts eller påbörjats beskrivs som "sammanslaget viktiga för att uppnå en hög kvalitet och god effektivitet i Regeringskansliets arbete".

Regeringens beslut går ut på att det påbörjade förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet "ska stärkas" och att de intentioner som låg bakom sammanslagningen av departementen till en myndighet "ska fullföljas". Enligt beslutet ansvarar förvaltningschefen för att detta arbete bedrivs med utgångspunkt i vad som framgår av promemorian från april 1999. Enligt beslutet ansvarar förvaltningschefen även för att:

- metoder för uppföljning av Regeringskansliets verksamhet vidareutvecklas inom ramen för Regeringskansliets interna styrningsprocess,
- ett program fastställs för utveckling av nya arbetsformer som passar arbetet i Regeringskansliet,
- en ökad satsning på utvecklingen av medarbetarnas kompetens genomförs,
- konkreta åtgärder fastställs, vilka ska leda till att Regeringskansliets interna och externa informationsverksamhet blir mer aktiv, riktad och målstyrd,
- ett förslag om Regeringskansliets långsiktiga planering tas fram.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga
Underbilaga 2

Som bilaga till beslutet läggs en promemoria från förvaltningsavdelningen kallad "Fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet – Rapport till regeringen".

I promemorian redovisas det arbete som bedrivits inom Regeringskansliet med anledning av regeringens kompletterande beslut den 4 september 1997. I promemorian redovisas hur förvaltningsavdelningen vill att man ska fortsätta arbetet. Man menar också att "en av de viktigaste förutsättningarna för ett framgångsrikt förändrings- och förnyelsearbete är att det bedrivs långsiktigt och uthålligt". Arbetet har inriktats på fyra områden.

Inom området *Styrning och ledning* har särskild uppmärksamhet riktats mot statssekreterarnas roll som chefer. Ett särskilt ledarskapsprogram för statssekreterarna har tagits fram. Motsvarande program har tagits fram för chefer och huvudmän. Under år 1999 är ambitionen att "göra det möjligt för huvuddelen av de cirka 100 sakenhetscheferna att delta i programmet". Inom ramen för Regeringskansliets interna styrningsprocess har en gemensam verksamhetsplanering och uppföljning påbörjats. Detta har inneburit att man inrättat en gemensam struktur för verksamhetsplaneringen inom Regeringskansliet. Detta "kommer att underlätta en samordnad uppföljning". I promemorian hänvisar man även till att flera departement bedrivit ett internt förändringsarbete bl.a. för att "förnya arbetsformerna".

Inom området *Information och kommunikation* har man tagit fram en gemensam policy för information och kommunikation i Regeringskansliet. Dessutom har "en strategisk omvärldsanalys och en intern enkät" genomförts. Man har skapat ett s.k. intranät för att kunna sprida information på ett bättre sätt inom myndigheten.

Inom området *Kompetensförsörjning* har man år 1998 genomfört en översyn som mynnat ut i förslag inriktade mot frågor om rekrytering, kompetensutveckling, chefsförsörjning, personalrörlighet och lönepolitik. Man har även låtit SIFO genomföra en attitydundersökning bland medarbetarna hösten 1997. Enligt regeringens redovisning av undersökningen framgår bl.a. att 20 % av dem som svarat på undersökningen anger att samarbetet inom Regeringskansliet inte fungerar bra (s. 10). Man säger också att 79 % av medarbetarna inom Regeringskansliet "trivs bra" (s. 24).

Inom området *Effektivitet* har arbetet varit inriktat på "effektivisering av administrationen och teknikstödet". Förvaltningsavdelningen har omorganiserats. Det administrativa stödet för kommittéväsendet liksom biblioteksorganisationen har samordnats. Gemensam kontoplan har införts. Informations- och teknikstödet har utvecklats, vilket bl.a. omfattar system för diariesföreläggning och elektronisk post. Utöver dessa delar har man även inlett arbetet med att "förbättra det tvärssektoriella arbetet mellan olika politikområden och att utveckla Regeringskansliets arbets- och beredningsformer". Bland annat anger man att det blivit vanligare att arbeta i projekt över departementsgränserna. Samtidigt framhåller man i promemorian att det finns brister med denna arbetsform, t.ex. det särskilda behovet av tydlig ansvars- och resursfördelning.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga
Underbilaga 2

Bilaga 3

Departementens enhetsindelning juni 2001

Justitiedepartementet

Justitiedepartementet är uppdelat i ett antal sakenheter. Utöver dessa finns 36 personer som arbetar som departementschef, statsråd, chefstjänstemän, politiskt sakkunniga, pressekreterare och som tjänstemän med särskilda uppgifter. Tre personer arbetar med projektet rättsväsendets utveckling.

I enheten för ledningsstöd och administration ingår – förutom administrativa funktioner – bl.a. budgetsamordning, verksamhetsplanering, information, brevsvar, säkerhetsfunktion och registratorskontor. Ekonomiadministrationen svarar även för Statsrådsberedningens ekonomiadministration. Säkerhetsfunktionen är gemensam med Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Antalet befattningshavare på de olika enheterna varierar över tiden med hänsyn bl.a. till tjänstledigheter, tillfälliga förstärkningar, större projektarbeten m.m. Totalt fanns i Justitiedepartementet i juni 2001 omkring 290 befattningshavare (exklusive kommittéer), varav ett tjugotal tillfälligt anställda för ordförandeskapet.

Enhet	Antal	Undergrupp	Antal
Kriminalpolitiska enheten	9		
Polis- och åklagarenheten	24		
Enheten för brottsmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete.	17		
Centralmyndigheten för internationellt rättsligt samarbete			
Enheten för fastighetsrätt och associationsrätt	11		
Enheten för familjerätt och allmän förmögenhetsrätt	11		
Enheten för immaterialrätt och transporträtt	11		
Straffrättsenheten	16		
Grundlagsenheten	14		
Personalpolitiska enheten	13	Offentlighetsrådet	3
Demokratienheten	13		
Enheten för förvaltningsutveckling	11		
Enheten för processrätt och domstolsfrågor	19		
Kommunenheten	6		
EU-enheten	15		
Granskningsenheten	13		
Enheten för ledningsstöd och administration	24	Verksamhetsplanering och ekonomi (samt budgetsamordning)	8
		Personal	5
		Information	3
		Brevsvar	2
		Säkerhet	1
		Registratur	4
Konsumentenheten	13		
Ungdomspolitiska enheten	11		

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Bilaga
 Underbilaga 3

Utrikesdepartementet

Departementet leds av utrikesministern. På departementet finns ytterligare två statsråd. I den politiska ledningen ingår, förutom kabinetssekreteraren, ytterligare tre statssekreterare.

Under den politiska ledningen finns det flera chefstjänstemän: expeditiionschefen, som har ansvar för den administrativa ledningen av hela utrikesförvaltningen, två rättschefer, som ska se till att de juridiska aspekterna beaktas i alla ärenden i organisationen samt fem utrikesråd vars ansvarsområden är desamma som för statsråden. Under departementsledningen finns även en resultatanalysfunktion samt två inspektörer.

Utrikesdepartementet omorganiserades den 1 juli 1996. Den nya organisationen gör det möjligt att hantera ärenden inom samma enhet, även om de berör flera statsråds ansvarsområden. Utrikesdepartementet är organiserat i tre huvudblock: administration, rättssekretariat och operativa enheter. De operativa enheterna består av geografiska enheter samt funktionella enheter. De flesta enheterna är underindelade i mindre grupper.

Med anledning av det svenska ordförandeskapet i EU första halvåret 2001 har departementet haft ett särskilt "2001-sekretariat" bestående av knappt 50 personer.

Block 1: Administration

Enhet m.m.	Antal	Grupp	Antal
Planeringsstab	21	Budget	6
		Organisationsplanering	9
		Kansliet för administrativ utveckling	6
Personalenheten	75	Personalförsörjning	21
		Löner, anställningsvillkor, personalservice	21
		Utbildning	20
		Internationell rekrytering	3
Administrationsenheten	101	Arkiv	29
		Fastighetsförsörjning utomlands	14
		Inköp och upphandling	
		Intendentur	23
		Kurir- och postexpeditionen	16
		Redovisning	18
		Kansli för översättning	24
Språkforum			
Sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap	10		

Block 2: Rättssekretariat

Sekretariat	Antal
Rättssekretariatet för regeringsärenden och interna frågor	12
Rättssekretariatet för EU-frågor	14

Block 3: Operativa enheter

Enhet	Antal	Grupp	Antal
Afrikaenheten	26	EU-samordning	3
		Afrikas Horn, Östafrika	5
		Centralafrika	3
		Västafrika	4
		Södra Afrika	5
Amerikaenheten	15		
Asien- och Oceanienheten	30	Enhetsledning	5

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

• Bilaga
Underbilaga 3

		Stabsfunktioner	8
		Sydasien	4
		Sydostasien/Oceanien	5
		Kina, Hongkong, Macau, Taiwan, Mongoliet	4
		Japan, Sydkorea, Nordkorea; NNSC	4
Enheten för Central- och Östeuropa	69	Grupp 1. Funktionella gruppen	17
		Grupp 2. Östeuropagruppen	19
		Grupp 3. Västra Balkangruppen	10
		Grupp 4. Centraleuropagruppen	15
Enheten för exportfrämjande och inre marknaden	28	Regeringskansliets Projektexportsektariat	6
Enheten för europeisk säkerhetspolitik	25	Grupp 1 GUSP-gruppen	8
		Grupp 2 OSSE- och Europarådsgruppen	8
Enheten för Europeiska unionen	64	Grupp 3 Militärpolitiska gruppen	6
		EU-samordning	13
		EU:s utvidgning	8
		EU:s institutioner och framtidsfrågor	9
		Västeuropa allmänt samt bilaterala förbindelser	12
		Norden och nordiskt samarbete	7
		Strategisk exportkontroll	7
Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt	32	Folkrätts- och traktaträtsfrågor	12
		Mänskliga rättigheter inom FN, OSSE Europarådet, Östersjörådet	10
		Processgruppen avseende målen i Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna samt vissa FN-kommittéer	3
Enheten för global säkerhet	21	Generalförsamlingen, säkerhetsrådet, FN:s reformer och finanser, fredsfrämjande insatser	8
		Nedrustning och rustningskontroll	7
Enheten för globalt samarbete	40	Grupp 1 FN-frågor	12
		Grupp 2 Miljö och hållbar utveckling	9
		Grupp 3 Humanitära och konfliktförebyggande frågor	6
		Ordförandeskapsförstärkning	2
		Barnprojektet	3
Enheten för internationell handelspolitik	32	Ledning	4
		Förhandlare	3
		Stabsfunktioner	7
		Sakfrågor WTO	9
		Tullfrågor	3
		Handel och utveckling	2
		OECD/ECE/råvaror	4
Enheten internationell rättshjälp och konsulära frågor	26	Enhetsledning	3
		Stabsfunktioner	2
		Internationell civilrätt	8
		Juridiska expeditionen	3

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Underbilaga 3

		Konsulärt bistånd	10
Enheten för internationellt utvecklingssamarbete	38	Policy	10
		Utvecklingsbanker	7
		EU-samordning	7
		Budget och administrativ samordning	4
		Expertgruppen för utvecklingsfrågor	3
		Finansieringsprojektet	3
Enheten för migration och asylpolitik	33		
Mellanöstern- och Nordafrikaenheten	15		
Press och information	63	UD PIK-Ledningen	4
		Presstjänsten	15
		Informationstjänsten	17
		Kultur- och främjandetjänsten	8
		EU-informationen	19
Protokollet	28	Besöksfrågor	9
		Rättsfrågor	12
		Introduktörer av främmande sändebud	3
Idé- och analysgruppen (gruppen är under avveckling)	19	Konfliktförebyggande-sekretariatet	5

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
..Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 .
 Bilaga
 Underbilaga 3

I utrikesförvaltningen ingår även utrikesrepresentationen, som består av drygt 100 utlandsmyndigheter och ca 400 honorärkonsulat. Därutöver finns det s.k. KSA, vilket utgörs av Stockholmsbaserade ambassadörer med kansli.

Försvarsdepartementet

Försvarsdepartementet är uppdelat i enheter och sekretariat. Departementsledningen och den politiska staben består av 12 personer. Expeditions- och rättschefen har två medarbetare. Under expeditionen sorterar departementets underrättelse- och beredskapsgrupp (2 personer) samt registratörskontoret (2 personer).

Under enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor inordnas Försvarsdepartementets utlandsstationerade personal, totalt 17 personer.

Enhet eller sekretariat	Antal
Rättssekretariatet	8
Enheten för ekonomi, personal och samordning	19
Sekretariatet för analys- och långsiktig försvarsplanering	4
Sekretariatet för Försvarsberedning	4
Regeringskansliets samordningssekretariat för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor	5
Rådgivning till Central- och Östeuropa	1
Enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor	22
Enheten för det militära försvaret	25
Enheten för det civila försvaret	19

Socialdepartementet

Socialdepartementet är huvudsakligen organiserat i enheter och kanslier. Den politiska ledningen och den tillhörande staben består av ca 20 personer. På departementet finns därutöver 8 personer med särskilda uppgifter.

Vid Sveriges ständiga representation vid den europeiska unionen i Bryssel har departementet 3 personer placerade, varav två är socialråd.

Enheter och kanslier m.m.	Antal
Socialförsäkringsenheten	33
Enheten för sociala tjänster	34
Enheten för hälso- och sjukvård	23
Enheten för folkhälsa	17
Juridiska kansliet	9
Registratorskontoret	2
Samordningskansliet	34

Finansdepartementet

Finansdepartementet är uppdelat i avdelningar och enheter. Sjutton personer är politiskt tillsatta i departementets ledning (två statsråd, fyra statssekreterare, en planeringschef, åtta politiskt sakkunniga samt två pressekreterare). Till ledningen hör också nio assistenter.

Finansdepartementets rättssekretariat, informationsenhet och administrativa avdelning har definierats som gemensamma funktioner. Enheten för kommunal ekonomi, bostadsenheten, länsstyrelsenheten samt bolags- och fastighetsenheten tillhör inte någon avdelning utan är fristående.

Avdelning och sekretariat	Antal	Enheter	Antal
Budgetavdelningen	68	Stab	6
		Enhet 1	7
		Enhet 2	7
		Enhet 3	7
		Enhet 4	7
		Totaleriet	10
		Enheten för budgetutveckling och styrning	8
		EU-enheten	9
Ekonomiska avdelningen	41	Prognosenheten	10
		Strukturenheten	10
		Enheten för offentliga finanser	7
		Fördelningsanalysenheten	11
Finansmarknadsavdelningen	40	Stab	2
		Bankenheten	9
		Försäkringsenheten	7
		Värdepappersmarknadsenheten	8
		Enheten för finansiell rättsekonomi	7
Internationella avdelningen	38	Enheten för finansiell analys	5
		Enheten för internationella organisationer	10
		Enheten för internationell makroekonomi	13
		Enheten för EMU och strukturfrågor i EU	10
Skatte- och tullavdelningen	81	Enheten för företagsbeskattning	5
		Enheten för mervärdesskatt	8
		Enheten för kapitalbeskattning	7
		Enheten för internationella skattefrågor	7
		Enheten för skatteadministration	6
		Enheten för punktskatter	9
		Enheten för tullfrågor	8

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
..Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 .
 Bilaga
 Underbilaga 3

		Enheten för personbeskattning och socialavgifter	6
		Skatteekonomiska enheten	14
		Skatteprognosenheten	6
Administrativa avdelningen	37	Stab	2
		Personalenheten	9
		Enheten för resultatstyrning och budgetsamordning	4
		Ekonomigruppen	6
		IT-gruppen	4
		Kompetensutvecklingsgruppen	3
		Servicegruppen	9
Rättssekretariatet	9	Registratorskontoret	3
Informationsenheten	5		
Enheter utan avdelningstillhörighet		Enheten för kommunal ekonomi	9
		Bostadsenheten	8
		Länsstyrelsenheten	9
		Bolags- och fastighetsenheten	11

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Underbilaga 3

Utbildningsdepartementet

Utbildningsdepartementet är uppdelat i sakenheter. Departementsledningen består av ca 20 personer (statsråd, politiskt sakkunniga, pressekreterare, tjänstemän med särskilda uppgifter, m.fl.).

Departementskansliet ansvarar bl.a. för följande verksamheter: analys, statistik, interna och externa delningar, budgetsamordning, ekonomiadministration, information, IT-frågor, personalfrågor, kommittéer, registratur samt referensbibliotek.

Enheter och sekretariat	Antal
Skolenheten	14
Gymnasieenheten	12
Vuxenutbildningsenheten	14
Studiestöds- och tillträdesenheten	10
Universitets- och högskoleenheten	23
Forskningspolitiska enheten	14
Internationella sekretariatet	15
Rättssekretariatet	11
Departementskansliet	29

Jordbruksdepartementet

Förutom de som är anställda på enheterna finns i Jordbruksdepartementet 14 tjänster i den politiska ledningen, dvs. departementschef, statssekreterare och politiskt sakkunniga. Enheterna är uppdelade i sakenheter och övriga enheter samt intern service.

Övriga enheter är EUI-kansliet (EU och Internationella frågor) inklusive utlandsrepresentationen, rättssekretariatet, administrativa enheten samt expeditionschefens enhet.

Till expeditionschefens enhet hör registratorskontoret och assistenter till den politiska ledningen. Vid departementet finns också ett besökssekretariat med 3 anställda varav ett departementsråd.

Enheter m.m.	Antal	Grupper	Antal
Livsmedelsenheten	14		
Vegetabilienheten	11		

Djurenheten	13		
Miljö- och landsbygdsenheten	13		
Fiskeenheten	10		
Same- och utbildningsenheten	10		
EUI-kansliet	27	Utlandsrepresentationen	9
Rättssekretariatet	8		
Administrativa enheten	18	Internbudget	2
		Budgetsamordning	2
		Personal och IT	5
		Information	6

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga
Underbilaga 3

I sammanställning ingår tillfälligt anställd personal under det svenska ordförandeskapsåret.

Kulturdepartementet

Kulturdepartementet har tre enheter och tre sekretariat. Kulturdepartementets ledning utgörs av åtta personer – departementschef, chefstjänstemän, politiskt sakkunniga och pressekreterare samt assistenter.

Registratorskontoret har två anställda med expeditions- och rättschefen som ansvarig chef.

Enhet eller sekretariat	Antal
Enheten för kulturarvsfrågor	12
Enheten för konstarterna	11
Enheten för mediefrågor	13
Sekretariatet för samordning och utveckling	13
Sekretariatet för internationella frågor	6
Rättssekretariatet	9

I ovanstående sammanställning ingår inte tillfälligt anställda under det svenska ordförandeskapsåret (totalt 6 personer).

Näringsdepartementet

Näringsdepartementet är uppdelat i sekretariat och enheter. Den politiska ledningen med stab utgörs av 39 personer (statsråd, statssekreterare, politiskt sakkunniga, pressekreterare, brevsvargruppen samt en övrig grupp om 15 personer).

Vid Sveriges ständiga representation vid den europeiska unionen i Bryssel har departementet 6 personer placerade. Totalt har departementet 13 personer med placering i utlandet.

Enheter och sekretariat m.m.	Antal	Grupper	Antal
Rättssekretariat, inkl. registratur	35		
Enheten för regionalpolitik	12	Omställningsgruppen	12
Enheten för infrastruktur och regional tillväxt	17		
Enheten för transportpolitik	22	Persontrafik	4
		Godstrafik	6
		Miljö och säkerhet	7
		Ågarfrågor	1
Enheten för IT, forskning och utveckling	26		
Enheten för statligt ägande	11		
Näringslivsenheten	23		
Arbetsmarknadsenheten	22		
Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö	13		
Jämställdhetsenheten	11		
Enheten för energi, skog och basindustri	23		

Analysenheten	14		
SimpLexenheten	4		
Administrativa sekretariatet	22	Ekonomi	8
		Personal	8
		IT/Lokaler	2
		Verksamhetsplanering	2
Budgetsekretariatet	6		
Sekretariatet för EU-samordning och internationell samordning	14		
Sekretariatet för information	7		
Enheten för idrott och social ekonomi	5		
Storstadskansliet	6		
Enheten för integration och mångfald	15		

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
 Bilaga
 Underbilaga 3

Miljödepartementet

Miljödepartementet är organiserat i enheter. Den politiska ledningen och dess stab består av 20 personer (statsråd, statssekreterare, politiskt sakkunniga, pressekreterare, tjänstemän som arbetar med särskilda uppgifter samt assistenter).

Vid Sveriges ständiga representation vid den europeiska unionen i Bryssel har departementet 4 personer placerade.

Enhet	Antal	Grupper	Antal
Enheten för naturresurser	21		
Enheten för miljö kvalitet	17		
Enheten för kretslopp och näringsliv	15		
Enheten för hållbart samhällsbyggande	24		
Enheten för lokala investeringsprogram	13		
Administrativa enheten	17	Registratorskontoret	3
Rättsenheten	13		
Internationella enheten	15	Sveriges ständiga representation vid EU	4

Regeringskansliets förvaltningsavdelning

Regeringskansliets förvaltningsavdelning består av enheter som är uppdelade i grupper, undergrupper eller sektioner. Det finns också fristående funktioner under beteckningarna Chef, Stab och RISP (Regeringskansliets interna styrningsprocess).

Enheter	Antal	Grupp	Antal
Regeringskansliet Ekonomi	15	RK EK Redovisning	8
		RK EK Planering/uppföljning	3
		RK EK Utveckling	4
Regeringskansliet Personal	59	Personalutvecklingssektionen	10
		Forum Europa	10
		Personalpolitiska sektionen	18
		Lönepolitiska sektionen	15
IT-enheten	186	Stab	10
		Användarstödsfunktionen	37
		Utvecklingssektionen	35
		Driftsektionen	33
		Driftprocessen	71
Information Rosenbad	27	Informatörerna	12
		Regeringskansliets externa webbplats	8
		Omvärldsbevakning	5

Regeringskansliet & Arkiv & Bibliotek	41	Registratorskontor	1	
		Arkivsektionen	12	
		Bibliotekssektionen	2	
		Biblioteket i Rosenbad	7	
		Biblioteket i Brunkhuvudet	6	
		Biblioteket i Björnen	11	
RK Service			196	
Sektioner		Undergrupper		
Sektionen för lokalplanering	8			
Sektionen för upphandling	6			
Sektionen för kommittéservice	24	Kommittéassistenter	18	
Sektionen för säkerhet	32	Teknisk service	7	
		Datasäkerhet	1	
		Huvudbevakningscentralen	8	
		Statsrådsbilarna	13	
Sektionen för närservice	122	Förråd och godsmottagning	4	
		Distributionscentralen	9	
		Expeditioner	48	
		– Expedition Björnen	3	
		– Expedition Brunkhalsen	6	
		– Expedition Loen	9	
		– Expedition Murmästaren	2	
		– Expedition Rosenbad	8	
		– Expedition Spektern	7	
		– Expedition Tigern	10	
		– Expedition Vinstocken	3	
		Telefonväxel	25	
		– Telefoni Kundtjänst	2	
		– Telefonister	22	
		Lokalvård	34	
		– Lokalvård egen regi	2	
		– Kv. Rosenbad	9	
		– Kv. Vinstocken	3	
		– Kv. Johannes	8	
		– Kv. Lejonet	7	
		– Entreprenader	1	
		– Haga Slott	1	
		– Sagerska Huset	1	
		– Harpsund	1	

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Underbilaga 3

Under lokalvård finns också Villa Bonnier och under information Rosenbad sorterar den s.k. infobutiken Rosenbad.

Bilaga 4

Alternativa metoder för resultatanalys

I sitt betänkande 2000/01:KU10 efterlyser konstitutionsutskottet en mer ”sofistikerad” redovisning än de resultatmått som redovisas för riksdagen inom ramen för budgetpropositionen och Regeringskansliets årsbok. Konstitutionsutskottet vill i stället se en redovisning som sätter de utförda prestationerna i relation till insatta resurser i form av tid och pengar eller visar bedömningar av kvaliteten hos det som producerats. I det följande redovisar revisorerna olika relevanta aspekter i denna diskussion. Syftet med redovisningen är att peka på tillgängliga alternativa metoder för att utveckla Regeringskansliets resultatanalys och redovisning.

Kartläggning och analys av arbetsprocesser

Ett argument mot resultatmätning och resultatanalys som ofta framförs är att verksamheten i fråga är unik, komplex och inte går att fånga in med enkla mått. Vad gäller statlig verksamhet är det också ofta så att såväl prestationsbegreppet som den avsedda effekten är svårare att definiera än för ett företag vars uppgift är att tillverka varor och sälja med vinst. Den s.k. benchmarkingmetoden är ingalunda någon nyhet, inte ens inom den offentliga sektorn. Den har dock vissa fördelar som bör uppmärksammas i diskussionen om Regeringskansliets effektivitet. I grunden handlar det om att jämföra likartade verksamheter med varandra.

Det finns många handböcker om benchmarking som är mer eller mindre användbara för syftet med denna rapport. Däremot har Riksrevisionsverket i en skrift från år 1996 sammanfattat hur metoden skulle kunna användas i den statliga sektorn (Riksrevisionsverkets skrift 1996:35). I det följande refererar revisorerna huvuddragen i denna skrift.

När man gör jämförelser krävs ett normvärde, dvs. en naturlig referenspunkt i bedömningarna av den framtagna informationen. Detta framhålls ofta som ett problem i staten. Enligt benchmarkingmetoden är det fullt möjligt, även i en verksamhet som sägs vara unik, att hitta inslag i det konkreta arbetet som kan jämföras med andra verksamheter.

Med benchmarkingmetoden sätter man fokus på jämförelser av arbetsmoment och processer inom en organisation. Jämförelsen görs alltså inte enbart av verksamhetens slutprestation. I fallet med Regeringskansliet skulle detta innebära att man lägger ökad vikt vid jämförelser av hur t.ex. en budgetproposition arbetats fram i de olika departementen. Benchmarkingmetoden är i sig själv uppbyggd i flera olika steg.

- För det första måste man välja område som man vill utveckla och förbättra. Området bör inte vara för stort och innehålla för många processer.
- För det andra måste man ha mycket god kunskap om det konkreta arbetet och de processer som finns i verksamheten. Detaljerade beskrivning-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 4

är av det konkreta arbetet i form av s.k. flödesdiagram är ett sätt att gå till väga.

- Det tredje steget är att ta fram kvalitativa och kvantitativa mätetal inom det valda området utifrån de kunskaper man fått genom kartläggningen.
- Det efterföljande steget är att hitta andra organisationer med verksamheter med jämförbara processer. I fallet med Regeringskansliet skulle detta kunna ske mellan departement och enheter för någon gemensam arbetsprocess, t.ex. framtagandet av budgetpropositionen.
- Det femte steget är att jämföra de olika verksamheterna. Den insamlade informationen i sig ska vara korrekt, och det är lika viktigt att samtliga inblandade parter är överens om den bedömningen.
- Det sjätte steget är att analysera resultatet av jämförelserna. Analysen ska ta bort eventuella skillnader i arbetssätt och prestationer så att resultatet kan ligga till grund för fortsatt förändringsarbete. Har man i det tredje steget lyckats definiera kvantitativa mått för verksamhetens olika delmoment och om de inblandade organisationerna är mycket lika varandra förenklas analysen. De organisationer som får ett lågt betyg har med stor sannolikhet sämre fungerande arbetsprocesser än övriga organisationer.
- Det sista steget är att definiera hur låga betyg kan höjas och höga betyg behållas. Vad kan de duktiga organisationerna lära ut till de mindre duktiga? I fallet med Regeringskansliet kan man tänka sig situationer där ett departement ges tydliga direktiv om hur tempot i en viss del av skrivarbetet ska ökas eller får specifika krav på förbättringar av kvaliteten i den producerade texten.

Exempel på processkartläggning

I enlighet med den ovanstående redovisningen av innehållet i benchmarkingmodellen skulle kartläggning av förekommande arbetsprocesser vara ett sätt att på sikt skapa en bas för resultatanalys och resultatredovisning av Regeringskansliets verksamhet. Revisorernas genomgång av tillgängligt underlag visar att sådana kartläggningar inte används i större utsträckning. I dimensioneringsrapporten beskriver utredaren t.ex. de arbetsmoment som ingår i beredning av en proposition. Beskrivningen ligger på en översiktlig nivå och omfattar inte enbart de arbetsmoment som sker i tjänstemannaorganisationen i Regeringskansliet. I nedanstående tabell markeras dessa moment med kursiv text.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga
Underbilaga 4

Tabell: Arbetsprocess för beredning av proposition

1.	Uppmärksammande av behov av lagstiftning, sakenhet bereder med rättsenhet och departementsledning
2.	Utarbetande av förslag till kommittédirektiv
3.	<i>Regeringen fattar beslut om direktiv</i>
4.	Tillkallande av en kommitté samt utseende av ordförande och övriga ledamöter
5.	Handläggare deltar i möte och kommitté och utredare
6.	<i>Utredningsarbete i kommittén</i>
7.	Den färdiga rapporten mottages
8.	Rapporten sänds på remiss
9.	<i>Remissinstanser analyserar frågan och lämnar svar</i>
10.	Remissvaren sammanställs och analyseras
11.	Utarbetande av lagrådsremiss
12.	<i>Regeringen beslutar om Lagrådsremiss</i>
13.	Rättsenhet föredrar för lagrådet
14.	<i>Lagrådet lämnar yttrande</i>
15.	Utarbetande av förslag till proposition
16.	<i>Regeringen fattar beslut om proposition</i>
17.	Propositionen överlämnas till riksdagen

Källa: Dimensioneringsrapporten, s. 60.

I dimensioneringsrapporten görs ytterligare två redogörelser för förekommande arbetsprocesser. Den ena är processen för att utnämna verkschefer.⁹⁵ Denna process består av tre steg: sökning och urval av kandidater (omfattar t.ex. att ta fram skriftliga kravprofiler, utannonsera lediga tjänster, anlita rekryteringskonsulter, genomföra intervjuer, inhämta referenser), själva utnämningen samt till sist uppföljning av prestationer. Det sista ledet kan, enligt vad som sägs i rapporten, utvecklas mot en tydligare bedömning av hur myndighetschefen utövar sitt ledarskap och vilken roll detta spelar för myndighetens resultat.

Det andra exemplet är de moment som kan ingå i Regeringskansliets styrning av en medelstor myndighet under en treårsperiod.⁹⁶ Momenten är:

- Utnämning av generaldirektör
- Utnämning av styrelseledamöter
- Genomgång av analys av anslagsframställan
- Beredning av budgetförslag
- Utformning av regleringsbrev
- Informell dialog i samband med ovanstående tre arbetsmoment
- Resultatanalys
- Beredning av särskilda uppdrag, direktiv, specialdestinerade budgetar, m.m.

I detta fall torde det vara missvisande att tala om en regelrätt arbetsprocess. De olika moment som tas upp av rapporten hänger inte samman med varandra eller är i direkt beroende av varandra. Det är visserligen inte utredarens syfte med redogörelsen, men det innebär att någon analys enligt benchmarkingmodell inte är möjlig.

⁹⁵ Bygger på Statskontorets rapport 1999:21, Det viktiga valet av verkschef, citerad i dimensioneringsrapporten, s. 87 f.

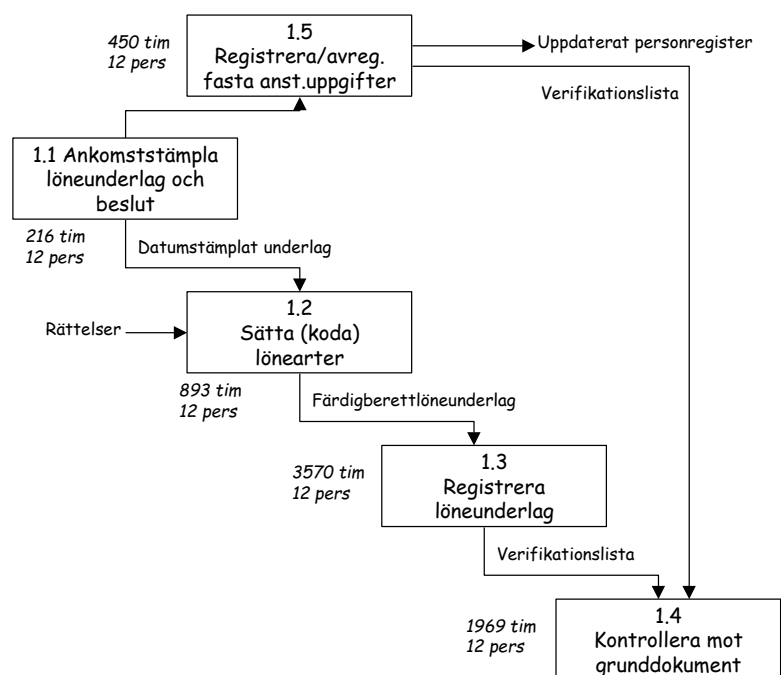
⁹⁶ Se dimensioneringsrapporten, s. 89.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 4

Det finns dock exempel på när benchmarkingmodellen används. Under år 1999 gjorde konsultfirman Öhrlings PricewaterhouseCoopers en kartläggning och benchmarkingstudie av ekonomi- och personaladministrationen på Förvaltningsavdelningen och vissa utvalda departement (Finans-, Försvars-, Justitie- och Utrikesdepartementen).⁹⁷ Syftet var att finna effektiviseringsmöjligheter (kortare ledtider mellan olika arbetsmoment), besparingsmöjligheter (mindre dubbelarbete), öka "arbetsglädjen" bland personalen samt klargöra fördelningen av ansvar, arbetsuppgifter och resurser mellan Förvaltningsavdelningen och departementen. Med hjälp av en styrgrupp i Regeringskansliet valdes tio ekonomiprocesser inom områdena redovisning och beslut ut för en detaljerad kartläggning och jämförelser.

För att åskådliggöra den praktiska och detaljerade ansatsen som studien har väljer revisorerna att här återge ett exempel på de arbetsprocesser som ingick i studien: Löneadministrationsprocessen i förvaltningsavdelningen. Övriga arbetsprocesser som ingår i studien är leverantörsreskontra, reseräkningar, fakturering, anläggningsredovisning, huvudboksredovisning, bokslut och konsolidering, budget och prognos, strategisk planering samt rapportering och analys.

Figur: Exempel på processkartläggning 2: Bereda löneunderlag⁹⁸



Källa: Öhrlings PricewaterhouseCoopers, egen bearbetning.

⁹⁷ Se rapporten, avsnitt 5.3, Ekonomi- och personaladministration.

⁹⁸ Observera att flödesschemat har förenklats i förhållande till "originalet" genom att vissa detaljer har tagits bort.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga
Underbilaga 4

I kartläggningen delas arbetsprocesserna först in i delprocesser, vilka i sin tur delas in i ytterligare arbetsmoment. Ovanstående flödesschema visar alltså vilka arbetsmoment som ingår i delprocessen "Bereda löneunderlag", vilken i sin tur är den första av fem delprocesser som utgör arbetsprocessen "Löneadministration".

Figuren ska utläsas så att boxarna symboliserar de arbetsmoment som ingår i delprocessen. Pilarna är de dokument eller annan typ av information som strömmar genom organisationen under arbetets gång. Vid varje arbetsmoment noteras den observerade resursförbrukningen i form av nedlagd tid och antal personer som knutits till uppgiften.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Underbilaga 4

Är kostnaderna det viktigaste?

Diskussionen kring Regeringskansliets resultatanalys och resultatredovisning har hittills i denna rapport varit koncentrerad till olika former av kvantitativa modeller. Som alternativ eller komplement till konstitutionsutskottets uttalade krav på en bättre redovisning av Regeringskansliets resursanvändning kan man tänka sig ett redovisningssystem som i huvudsak ser till andra aspekter. Motivet för ett sådant system skulle vara att lönsamhet inte är det primära kravet på Regeringskansliets verksamhet. Det skulle vara viktigare att Regeringskansliet lever upp till vissa högt ställda kvalitetskrav.

Det ovanstående resonemanget om benchmarking av arbetsprocesser i Regeringskansliet är främst tillämpligt på årligen återkommande och i hög grad standardiserade processer, t.ex. arbetet med budgetdokumenten (budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen) samt myndigheternas regleringsbrev. Propositioner om olika sakfrågor är i stället mycket skiftande till omfång och karaktär. Vid uppföljning av sådana prestationer kan man i stället välja att använda sig av någon form av s.k. expertutvärdering.

Ett exempel på expertutvärdering som kan tillämpas för att bedöma kvaliteten i särpropositioner, skrivelser o.d. kan hämtas från Ds 1996:36, Kan myndigheter utvärdera sig själva?, Rapport till ESO. För att kunna värdera kvaliteten i myndigheternas självutvärderingar har rapportförfattarna låtit ett stort antal fristående sakkunniga personer utföra granskningarna. De sakkunniga var forskare från olika vetenskapliga discipliner eller utredare med mångårig yrkeserfarenhet. Varje dokument har granskats av två fristående och mot varandra anonyma sakkunniga. Det är viktigt att de sakkunniga väljs ut av någon annan än de som är förknippade med det dokument som ska granskas. De sakkunniga ges tydliga instruktioner om vilka aspekter som ska granskas och hur värderingar ska göras. Varje sakkunnig avger en skriftlig bedömning av dokumentet med utförliga motiveringar av sina ställningstaganden. Genom att väga de två fristående expertbedömningarna mot varandra kan man få en rättvisande bild av dokumentets kvalitet.

Olika bedömningskriterier

Utöver generella kvalitetskrav kan en utvärdering uppmärksamma vissa aspekter som anses vara särskilt viktiga för Regeringskansliet. I dimensioner-

ingsrapporten omnämns fem värdegrunder utifrån vilka en bedömning av Regeringskansliet skulle kunna ske (s. 14). Dessa är:

- Rättssäkerhet
- Öppenhet
- Flexibilitet
- Snabbhet
- Samordning

Dessa värdegrunder återfinns också i regeringens handlingsprogram för den statliga sektorn – ”En förvaltning i demokratins tjänst”. Handlingsprogrammet är skrivet så att det i första hand avser ”vanliga” myndigheter, men de riktlinjer som programmet innehåller ska också tillämpas på Regeringskansliet. Samma regler gäller för alla.⁹⁹ Enligt handlingsprogrammet syftar den statliga förvaltningspolitiken till att skapa organisations-, styr- och ledningsformer vilka i sin tur ska ge förutsättningar för att tre grundläggande värden ska få genomslag i hela förvaltningen. Dessa tre värden är:

- Demokrati – förvaltningen ska fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdag och regering.
- Rättssäkerhet – förvaltningen ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda ska ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol.
- Effektivitet – förvaltningen ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställs av statsmakterna och detta ska ske kostnadseffektivt.

I handlingsprogrammet pekar man på vikten av en öppen förvaltning. Statliga myndigheter ska t.ex. uppfylla ”höga krav på tillgänglighet och tillmötesgående”. För att detta ska vara möjligt måste myndigheter ”beakta behoven av kompetensutveckling av alla anställda för att tydliggöra de bestämmelser som finns om offentlighet och god service till medborgarna”. En annan förutsättning är att arbetsorganisation och arbetsformer utvärderas, utvecklas och förbättras allt eftersom kraven från omgivningen och förutsättningarna i övrigt förändras. Man säger att ”förvaltningens möjlighet att leva upp till högt ställda krav på öppenhet står och faller med att chefer och anställda känner ett förtroende för att delta i den interna debatten och föreslå förändringar”.

Förutsättningar för hög kvalitet och effektivitet är enligt handlingsprogrammet att myndigheterna bedriver ett metodiskt och systematiskt kvalitetsarbete i syfte att löpande utveckla sina respektive verksamheter. Man säger att ”kvalitetsarbete bör bedrivas på ett metodiskt sätt, baserat på en strategi som sträcker sig över en längre tidsperiod och med medborgarna i fokus”. Andra viktiga aspekter är att resultatstyrningen ska vidareutvecklas, att staten ska vara en ”föredömlig IT-användare”, bedriva ett fortlöpande och systematiskt arbete för att förenkla och förbättra regelsystemet samt att staten ska vara en ”föredömlig arbetsgivare”.

⁹⁹ Enligt förvaltningschefen i Regeringskansliet, vid ett informationsseminarium för tjänstemän i riksdagsförvaltningen, Rosenbad, 2000-10-02.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga
Underbilaga 4

Kompetens – en indikator för effektivitet

Som framgår av ovanstående referat av regeringens handlingsprogram "En förvaltning i demokratins tjänst" samt tidigare resonemang kring Regeringskansliets personal (se ovanstående avsnitt 3.4) är den kompetens som personalen besitter en mycket viktig påverkansfaktor på myndighetens verksamhet. Personalens kompetens är med andra ord en indikator på myndighetens effektivitet. En strukturerad redovisning till riksdagen om kompetensen i Regeringskansliet skulle därför kunna vara en ytterligare form för resultatredovisning.

Regeringens expertmyndighet för frågor om kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom statsförvaltningen är Statens kvalitets- och kompetensråd. I en rapport från september 2000, Kompetensförsörjning i staten, gör rådet en kvalitativ analys av statliga myndigheters kompetensförsörjningsarbete. Analysen baseras på redovisningar som myndigheterna själva har gjort till rådet. Formen för analysen är generell och innehåller frågeställningar som skulle kunna ingå i en djupare analys av kompetensförsörjningen inom Regeringskansliet. Revisorerna redogör i det följande för huvuddragen i analysmodellen. Kompetensanalysen består i grunden av två frågor.

- Vilka kompetensbehov finns i dag och hur tror man den bilden kommer att förändras i framtiden?
- Vilken kompetens finns redan att tillgå inom organisationen. Denna kompetens kan omfatta flera olika dimensioner av t.ex. yrkesteknisk, strategisk, social, personlig eller funktionell karaktär.

Analysen kan även delas upp i de olika typer av situationer där ledningen måste agera för att tillgodose organisationens kompetensbehov.

- Först kommer att "attrahera kompetens", dvs. att få tillräckligt kvalificerade sökande och tillräckligt många sökande för att kunna göra ett bra urval. Organisationen måste inte bara ha en tydlig profil utan även "en bra image".
- Andra steget är "att skaffa kompetens", vilket omfattar alla de sätt kompetens kan tillföras organisationen (t.ex. via nyanställningar eller konsultinsatser). Det är viktigt att ha en snabb och effektiv rekryteringsprocess, men den ska också ha en hög träffsäkerhet eftersom det är dyrt att rekrytera, men att "det är ännu mer kostsamt att rekrytera fel".
- Nästa steg är "att behålla kompetens". Ledningen måste kunna tillhandahålla arbetsuppgifter och utvecklingsmöjligheter för att upprätthålla medarbetarnas motivation. Människor har olika drivkrafter för sin utveckling på arbetsplatsen. Arbetsplatsen måste kunna erbjuda alternativa karriärvägar. Det är viktigt att de anställda får möjlighet till en individuell utvecklingsplan.
- Nära detta ligger "att nyttja kompetens", vilket handlar om att använda befintliga kunskaper och erfarenheter men också att använda den lärandepotential som finns. Rörelse och personalomsättning inom organisationen är positivt ur denna aspekt.
- Därefter följer "att utveckla kompetens", vilket innebär att använda och överföra kunskaper mellan individer i organisationen. Det är lika viktigt

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Underbilaga 4**

att det finns tid för reflektion, att ”stanna upp, lyfta blicken och utvärdera”.

- Sist kommer att ”avveckla kompetens”, vilket innebär att ta till vara yrkeskunskap och mer allmänna erfarenhetsbaserade kunskaper om organisationen när medarbetare slutar.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga
Underbilaga 4

Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning	1	
2	Remissinstansernas synpunkter och revisorernas överväganden	3	
2.1	Principiella och metodologiska frågor	3	
2.2	Styrningen i Regeringskansliet och effekter av sammanslagningen ...	7	
2.3	Förvaltningsavdelningens roll och förslaget om en opolitisk förvaltningschef i departementen.....	10	
2.4	Kompetensförsörjningen.....	12	
2.5	Redovisningen till riksdagen.....	13	
3	Revisorernas förslag.....	15	
Bilaga			
Rapport 2001/02:4 Regeringskansliet En myndighet, tio departement eller hundra enheter?			17
Förord			18
Sammanfattning.....			19
1	Inledning	22	
1.1	Riksdagens revisorers mandat att granska Regeringskansliet	22	
1.2	Syfte, metod och avgränsningar.....	23	
2	Skälen bakom sammanslagningen av departementen	25	
2.1	Den interna organisationen ständigt under utredning.....	25	
2.2	Förbättring av Regeringskansliets effektivitet	27	
2.3	Ökad internationalisering.....	29	
2.4	Regeringens olika beslut.....	30	
2.5	Konstitutionsutskottets uppföljning	31	
2.5.1	Frågan om effekterna av sammanslagningen	31	
2.5.2	Frågan om Regeringskansliets resultatredovisning	32	
2.5.3	Ökade krav på resultatredovisning för Regeringskansliet	33	
3	Om Regeringskansliet.....	35	
3.1	Regeringsformen och Regeringskansliets instruktion	35	
3.2	Departement och enheter	36	
3.2.1	Departementsindelning i olika länder	37	
3.2.2	Regeringskansliets många enheter	39	
3.3	Regeringskansliets organisation.....	41	
3.4	Samrådsförfaranden i Regeringskansliet.....	43	
3.4.1	Allmän beredning och lunchberedning	43	
3.4.2	Gemensam beredning.....	44	
3.4.3	Delning	45	
3.4.4	Strukturförändringar för ökad politisk samordning.....	46	
4	Vad gör man i Regeringskansliet?	47	
4.1	EU-arbetet i Regeringskansliet	49	
4.2	Statsbudgetprocessen i Regeringskansliet.....	52	
4.2.1	2001 års ekonomiska vårproposition.....	53	
4.2.2	Ramberedning och budgetpropositionen för år 2001	54	
4.3	Myndighetsstyrningen i Regeringskansliet	55	
4.3.1	Arbetet med regleringsbrev.....	57	
5	Administrativa grundfunktioner.....	59	
5.1	Verksamhetsplanering.....	59	

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

5.2	Internrevision	62
5.3	Ekonomi- och personaladministration	64
6	Så fungerar Regeringskansliet enligt forskningsrapport från Score	67
6.1	Arbetet med regleringsbrev	67
6.2	Arbetet med en proposition	68
6.3	Hantering av kritik mot handläggning av särskilda uppgifter	69
6.4	Utveckling av Regeringskansliets interna styrning	70
6.5	Utveckling av styrformer i statsförvaltningen (Vesta-projektet)	72
6.6	Beredning av ett EU-ärende (Schengenfrågan)	74
7	Regeringskansliets personal	77
7.1	Personalrörlighet och lönestruktur	78
7.2	Regeringskansliets egna personalundersökningar	80
7.3	Fackförbunden är positiva men otåliga	81
7.4	Arbetsmiljöinspektionens granskning	82
8	Vad bestämmer om en sammanslagning blir lyckad eller ej?	85
9	Utvecklingsarbetet i Regeringskansliet	88
10	Sammanslagningens betydelse, enligt forskningsrapport från Score	90
10.1	Det finns en grundläggande ordning	90
10.2	Sakenheter viktigare än departement	91
10.3	Formella styrsystem särkopplade från verksamheten	91
10.4	Styrsystem ej anpassade till nya förutsättningar	92
10.5	Styrsystem ej anpassade till politikernas behov	93
10.6	Behov av erfarenhetsbaserat lärande	94
10.7	Reflexioner kring utvecklingsarbetets fortsatta inriktning	94
11	Revisorernas överväganden	97
11.1	Principiella utgångspunkter	97
11.2	Sammanslagningens betydelse för verksamheten	97
11.2.1	På enhetsnivå fungerar verksamheten	97
11.2.2	Felsatsningar i utvecklingsarbetet	98
11.2.3	Kärnverksamheten opåverkad av sammanslagningen	99
11.2.4	Administrativa grundfunktioner med problem	100
11.3	Redovisningen till riksdagen	101
11.3.1	Inga verktyg för analys av verksamheten	101
11.3.2	Förvaltningsrevision av Regeringskansliet	102
11.4	Problem med kompetensförsörjningen	103
12	Referenslista	104
	Underbilaga 1 Styrningens procedurer, rapport från Score	109
	Underbilaga 2 Regeringens beslutsunderlag	161
	Inför sammanslagningen	161
	Det första beslutet om det fortsatta arbetet	163
	Det andra beslutet om det fortsatta arbetet	165
	Underbilaga 3 Departementens enhetsindelning juni 2001	167
	Underbilaga 4 Alternativa metoder för resultatanalys	176
	Kartläggning och analys av arbetsprocesser	176
	Exempel på processkartläggning	177

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Är kostnaderna det viktigaste?.....	180
Olika bedömningskriterier	180
Kompetens – en indikator för effektivitet	182

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**