

Hur styrs regeringskansliet?

- Om procedurer, prat och politik

Bengt Jacobsson

med hjälp av:
Peter Ehn,
Magnus Erlandsson,
Anders Ivarsson-Westerberg,
och Åsa Vifell

SCORE

(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)

106 91 Stockholm

Tel: 08 16 16 44

E-post: bengt.jacobsson@score.su.se

Hur styrs regeringskansliet?
- Om procedurer, prat och politik

Bengt Jacobsson

Score Rapportserie 2001:8

ISBN 91-974176-4-5

ISSN 1404-5052

INNEHÅLL

<u>Inledning</u>	5
<u>1. Regeringskansliet</u>	6
<u>2. Arbetet i regeringskansliet - ”logiken i praktiken”</u>	9
<u>2.1 Styrt av omgivningen</u>	10
<u>2.2 Sektoriserat och stuprörande</u>	11
<u>2.3 Kortsiktigt och reaktivt</u>	13
<u>2.4 Rutiniserat och formbundet</u>	14
<u>3. Regeringskansliet blir en myndighet</u>	16
<u>3.1 Idéer om att skapa organisationer</u>	17
<u>3.2 Reformen i praktiken, några spekulationer</u>	19
<u>4. Processer i regeringskansliet - sex fallstudier</u>	20
<u>4.1 Att fylla en form med styrning</u>	22
<u>4.2 Rutiner för att hantera konflikter</u>	24
<u>4.3 Lärande med förhinder</u>	27
<u>4.4 Konkurrens och nya idéer inom förvaltningspolitiken?</u>	30
<u>4.5 Den obesvarade kärleken till det rätta...</u>	34
<u>4.6 Procedurerna tar över</u>	39
<u>5. Styrningen i regeringskansliet – några huvudteman</u>	42
<u>5.1 Den grundläggande ordningen: procedurernas makt</u>	43
<u>5.2 Sakenheterna som regeringskansliets hjärtan</u>	45
<u>5.3 Tillväxt i rationalistisk retorik och särkopplingar</u>	47
<u>5.4 Beslutsfattandets förändring – behovet av strategiskt tänkande</u>	49
<u>5.5 Stark efterfrågan på politik, men ett svagt utbud</u>	51
<u>5.6 Saknas: arenor för reflektion och lärande</u>	53
<u>6. Avslutande diskussion</u>	55
<u>7. Referenser</u>	60

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 2) 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.¹

¹ Rapporten är skriven på uppdrag av Riksdagens revisorer, som efter en förstudie (2000/01:3) beslutade om en granskning av myndigheten regeringskansliet (beslut av revisorerna i plenum, 2000-10-12). Författaren har haft frihet att självständigt lägga upp arbetet med och genomföra studien - och ansvarar för innehållet i rapporten. Jag vill tacka Peter Ehn, Magnus Erlandsson, Anders Ivarsson-Westerberg, Göran Sundström och Åsa Vifell för stor hjälp i uppläggning och genomförande av projektet. Ett stort tack till alla i regeringskansliet som har hjälpt till med intervjuer och annat. Studien har i sin helhet genomförts under januari - april 2001.

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 relationer 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 uppgifter 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.² 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.³

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

² Sifferuppgifterna är hämtade ur Ds 2000:27.

³ Regeringskansliet har varit den språkligt mest använda beteckningen åtminstone sedan 1980-talets början. Innan dess talades det mestadels om kanslihuset. I Norstedts stora svenska ordbok från 1988 (med 100 000 ord och fraser) finns inte regeringskansliet, men däremot kanslihuset – exemplifierat bl a med frasen ”...demonstranterna tågade till kanslihuset”.

följer av internationaliseringen, framförallt EU-arbetet som delvis har inneburit att regeringen fungerar som lagstiftare i ministerrådet.⁴

Regeringskansliet är utsatt för starka förändringskrav. Det finns inom den oecd-iska 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.

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.⁵ 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 (Lægroid och Pedersen 1994). Det förvaltningspolitiska reformarbetet 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 eftersträvat när det gäller det egna arbetet, som brukar presenteras som ad-hoc-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

⁴ Uppgifterna i detta stycke bygger på en studie som genomfördes av Kim Forss på uppdrag av regeringskansliets förvaltningsavdelning. Den finns redovisad i rapporten "Vad kostar det att regera. En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden", Ds 2000:27.

⁵ Det är en tradition som betonar decentralisering och självständighet för förvaltningsenheterna, vilket är ett viktigt inslag i de propagerade idéerna. Den tendens mot att skapa fristående enheter, t ex de next step-agencies som inrättades i Storbritannien, gör deras förvaltningar mer lika de svenska enheterna.

grad styrt av riksdagsarbetets krav. När regeringsarbetet kategoriseras ett halvt sekel senare presenteras riksdagen som en av de viktiga s k målgrup- perna, 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 organisatio- nen 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 anteciperar politikernas uppfatt- ningar (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 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.⁶ Det finns ett fåtal systematiska analyser baserade på empiriska studier (Larsson 1986,

⁶ Begreppen styrning och samordning är centrala i organisationsstudier, och i hög grad brukar de användas synonymt. Jag kommer själv att använda begreppet styrning eftersom det tydligt markerar förekomsten av konflikt (som antingen kan vara uttalad eller mer implicit). Med styrning avser jag således medvetna försök att få andra att göra sådant som de annars inte skulle ha gjort. Styrning kan både handla om att styra genom idéskapande och opinionsbildning, genom organisering och regelskapande men också om att påverka inom ramen för specifika processer. Styrning kan ske från ledningen men det kan också ske nerifrån. Organisationer kan både styra men också vara styrda av andra organisationer eller av idéer i omgivningen. Vem eller vad som styr är en empirisk fråga.

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. Reformberedandet anknyter på många sätt till de moderna idéer som cirkulerar om hur stater bör ledas (se Christensen och Lægroid, 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.⁷

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

⁷ Jag vill åter betona att studien inte är en utvärdering av reformen. Ambitionen är att med hjälp av empiriska studier skaffa ett bättre underlag för att resonera kring frågor om styrning och samordning, bl a vilka hur organisationsskapandet påverkar möjligheterna att styra.

enbart för sitt privata leverne, utan också för vad som händer ute i samhällsorganisationens 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 Styr 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 diskuterad 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.⁸ 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

⁸ De siffror som redovisas om den svenska centralförvaltningens EU-arbete är hämtade ur Jacobsson och Sundströms studie *Invävd i Europa. En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete*.

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.⁹ På det hela taget menar enheterna i departementen att EU-arbetet har haft stora konsekvenser för den egna enhetens verksamhetsområde.¹⁰ Och konsekvenserna ses också i mycket hög utsträckning som positiva.¹¹ På det hela taget är enheterna i regeringskansliet både i hög grad invävd och positivt inställda till EU-arbetet.

Denna invävdhet 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 (Förss 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 ”falsklarm”) 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 sektoriserat. 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

⁹ Nära fyra av tio av enheterna (39%) menar att mål- och resultatstyrningen passar dåligt med de krav som EU-arbetet ställer på enheten. Det är långt fler än i myndigheterna. För departementsenheterna framstår således det existerande styrsystemet som förenat med en del problem.

¹⁰ 74% pekar på stora konsekvenser av EU, mot 52% bland myndighetsenheterna.

¹¹ 57% av enheterna i regeringskansliet menar att konsekvenserna har varit positiva, mot 51% bland myndighetsenheterna.

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 sakenheterna 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 anteciperung. Lojaliteten ligger hos det egna departementet eller t o m hos den egna enheten (Larsson, 1986:271).

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 förstone 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 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 förstas 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 riktas mot en. Den bygger visserligen på en annan rationalitet än den organisationslogik 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 föränderliga. 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 formbunden. 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 budgetarbetet i regeringen betonade Karin Brunsson (1995) den grundläggande ordningen med arbetsgången och de procedurer som fanns, dvs tidplaner, arbetsfördelning och upprepadet av aktiviteterna. Hon visade samtidigt att de redogörelser som aktörer lämnade var fulla av motsägelser. Ofta ignorerades 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 verksamheten på ett motsägelsefullt sätt. Och det verkade inte uppfattas som något särskilt stort problem i organisationen att presentera sig på ett motsägelsefullt 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 regeringskansliet. 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 samtidigt 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).

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.¹² 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 pro-aktiv. 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.¹³

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.¹⁴

¹² När Kim Forss på förvaltningsavdelningens uppdrag skulle undersöka regeringskansliets dimensionering konstaterade han att ”... jag under arbetet med denna översyn inte stött på en enda heltäckande analys av Regeringskansliets organisation” (Ds 2000:27, sid 134).

¹³ Förvaltningsavdelningen använde sig av Carta Corporate Advisors, och en studie skriven av Berger och Johannesson: Ett regeringskansli: uppgifter och organisation för den administrativa verksamheten (1997).

¹⁴ Resonemanget om styrning som att hålla ifrån sig och ta till sig frågor finns utvecklat i Jacobsson (1984), Fördelarna med att styra på distans finns utvecklade i Brunsson (1989).

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 arbetsgruppens 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.¹⁵

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 förhandlingstänkande. 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".

¹⁵ En beskrivning av bakgrunden till Dahlgrengruppens utredning, framförallt av de utredningar som från 1990-talets början hade föreslagit förändringar i regeringskansliets arbetssätt finns i Magnus Erlandssons "Reformer i regeringskansliet. Om hur femton myndigheter blev till en" (magisteruppsats i kursen Offentlig politik och organisation, vårterminen 2000, Stockholms Universitet), sid 14-23.

Lösningen som föreslogs blev att ombilda regeringskansliet till en myndighet.¹⁶ 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.¹⁷ Vad kan man säga om processerna som ledde fram till det beslutet?¹⁸ 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 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”.¹⁹ 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

¹⁶ Det fanns också förslag i Dahlgren-gruppen att stärka de olika departementens ledning, i enlighet med ett tidigare förslag i den sk Elma-gruppen (Ds 1995:6), men den delen av Dahlgren-gruppens förslag föll inte i lika god jord som det som myndighetsskapandet.

¹⁷ Beslutet att slå samman departementen byggs under i PM 1996-05-13. Därefter beslutades i en PM 1997-09-04 om inriktningen på det fortsatta arbetet. I en PM från april 1999 fattar regeringen ett nytt beslut om inriktningen av det fortsatta arbetet, bl a baserat på en PM från förvaltningsavdelningen.

¹⁸ Att reformen var så principiellt hållen, att den inte föregick av något djupare utredningsarbete och att remisstiden var kort kan förstås kritiserars som uttryck för bristande rationalitet. Å andra sidan kan man se det som ett tecken på handlingsinriktning. Man ville verkligen förändra, och därför undvika att alltför mycket av konflikter och revirtänkande skulle störa processen. Handlingsinriktning brukar underlättas av tidspress och av att inte utreda alla möjliga alternativa handlingsvägar.

¹⁹ Citatet är hämtat ur Erlandsson (2000).

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, kunskaper 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 ”verkstadsgolvet”. 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.²⁰

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.²¹ 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

²⁰ Det är också så förvaltningsavdelningen beskriver förändringsarbetet i sin PM om ”Fortsatt förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet – rapport till regeringen”.

²¹ Jag syftar här på den teoribildning som finns om beslutsprocesser som brukar kallas för ”garbage-can”-teorier, och som i hög grad betonar tiden (och slumpen) som en betydelsefull faktor för att förstå hur problem, lösningar och aktörer kopplas samman vid vissa beslutstillfällen (Cohen, March och Olsen, 1972, Kingdon 1984)

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 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 ad-hoc-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.²²

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)
- 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)

Fallstudierna redovisas i sin helhet i Scorerapport 2001:9 till. 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 fall. 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.

²² Erfarenheter från tidigare studier av organisationsreformer ger oss anledning att tro att vardagen i regeringskansliet i ganska hög grad kommer att se likadan ut efter förändringen som före. Se t ex Brunsson och Olsen (1990) och Jacobsson (1994).

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 nedskrivna i ganska högt tempo och fel och misstag förekommer naturligtvis. Då tänker man ibland - hoppсан - 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 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

eftersträvade - mer övergripande diskussionerna. Resultatet blev oklart. Regleringsbrevet gav på så sätt upphov till - och förutsatte - löpande diskussioner om åiterrapporteringskrav. 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 åiterrapportering 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 åiterrapporteringskrav kunde utformas och åiterrapporteringen se ut. Graden av informalitet var mycket hög. Konflikterna fanns heller inte mellan miljödepartementet 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 klagar 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 regerings-

kansliet, 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 detaljeringsnivå 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.

4.2 Rutiner för att hantera konflikter

(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 forbundna 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 "koloniserats" av regeringskansliets 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 förbunden process.

I regeringskansliet 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 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 tvärsak- enhetligt 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 rovdjursvård 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 behöver bli inblandad, men ibland är det nödvändigt. När proceduren 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 gjorda 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 hantera ärenden på ett så bra sätt som möjligt, men något ansvar för att föra vidare erfarenheter fanns inte.

Något som hände över tiden vara 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.²³ 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 aktivt 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

²³ Den myndigheten heter nu Institutet för ekologisk hållbarhet.

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 regleringsbreven 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 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 tjänstemannaexpertis 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 sidan 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 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 tätposition som IT-land skall beästras" 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 regeringskansliet 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 pro-aktiv 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 tankemedjor 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.²⁴

Det kan vara intressant att påminna om att den förvaltningspolitiska kommissionen diskuterade placeringen av en förvaltningspolitisk enhet i regeringskansliet. 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 tivelaktig lösning). Vad vi ser

²⁴ Det är förstås inte självklart vem som skall göra vad. Justitiedepartementet ansvarar för övergripande frågor om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet. Förvaltningsavdelningens uppgift är att driva och samordna förändrings- och förnyelsearbetet i regeringskansliet, bl a att utveckla nya styrformer. Finansdepartementets uppgift är att ansvara för utvecklingen av den ekonomiska styrningen, och att reglera alla frågor som rör budgetpolitiken.

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 regleringsbrev - är ett av innehållen i Vesta. Annars startade 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 ekonomiska 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). Reformrandet har haft en klart teknokratisk karaktär. När de modeller och regler som har införts inte har åstadkommit det som eftersträvt har det genomgående tolkats som implementeringsproblem, och det har sedan blivit argument för att försöka igen och gå vidare. Grund-

modellen 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.

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 ”sält” 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. 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 tjänstemanna-drivet 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.

Vilka konsekvenser kan detta få?²⁵ 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 innebar 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 kulturskillnad 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

²⁵ Jag bortser här från det faktum att både utvecklingen av styrsystemen och försöken att följa reglerna för styrningen kostar en massa pengar.

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 Procedurerna 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 stor variation i vilken utsträckning sektorerna är berörda av det europeiska. Det tycks som om den inomsektoriella samordningen har ökat mer än den tvärssektoriella. 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.²⁶

En av tjänstemännen beskrev Schengen-samarbetet som EU-arbete i miniatyr. Förändringen initieras utifrån. Sverige ansluter sig till ett

²⁶ En jämförande analys av de nordiska ländernas EU-arbete finns redovisat i Jacobsson, B., Læg Reid, P. och Pedersen, O.K. (2001).

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 politikerna 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 nedifrån-initierat 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 "ägde" 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 "ägde" 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 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 upparbetade 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 Schengenprojektet, 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 stämma 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 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 Schengen-frågan. 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. Sakenheterna finns i ett departement, men ibland flyttas de från ett departement till ett annat.

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, Læg Reid 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 samspellet 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. Rovedjurspropositionen 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 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.

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 sub-enheters 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, Læg Reid 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 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 Vesta-projektet 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 har 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.²⁷

²⁷ Kanske skall man inte betona konflikterna och konkurrensen mellan dessa alltför mycket. Vi såg både hur förvaltningsavdelningen i hög grad följde en etablerad idétradition och att justitiedepartementet hade svårt att skapa auktoritet kring någon annan förvaltningspolitik än den som drevs av finansdepartementets budgetavdelning. Som en f d minister anförtror mig är religionen i regeringskansliet i den här frågan i hög grad monoteistisk.

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 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 ignoreras. 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.²⁸

²⁸ Det är lite paradoxalt att ett system med resultatstyrning som bärande idé i så hög grad har kommit att byggas upp kring strikta och tvingande regler för hur man skall göra för att resultatstyra.

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.²⁹ 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.

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

²⁹ Det framgår i verkets remissyttrande över Vestas förslag (RRV, dnr 22-2000-1619).

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 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. Risken 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.³⁰ 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.

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

³⁰ Argumentationen följer i hög grad den som drevs av den s k arbetsgruppen för statsförvaltningen och EU, som i mitten på 1990-talet funderade över hur statsförvaltningens EU-arbete skulle organiseras. Den gruppen hävdade att regeringskansliet i alltför hög grad inväntade problem och löste konflikter när de uppstod, och i alltför liten grad arbetade strategiskt och framåtsyftande. Framförallt finns deras idéer redovisade i skriften Samsyn och alliansförmåga. Hur regeringen, näringslivet, intresseorganisationer, regionala intressen och forskarvärlden behöver samverka för att stärka Sveriges position i EU (Ds 1995:21).

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. Procedurerna 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 artikulerat, 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.

Ibland är de närvarande utan att vara det fysiskt. Hela Vesta-projektet 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 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 gränsöverskridande 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 ändamålsenligt 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 gränsöverskridande 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.³¹ 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.

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

³¹ Power har beskrivit detta fenomen i boken *The Audit Society. Rituals of Verification*.

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.³² 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.

Ofta är det som vi såg i fallstudierna en sakenhet i ett departement som samverkar 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 regeringskansliet, 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 möjligheterna att tänka strategiskt om önskvärda framtider. Än så länge har inte den nya reformen åstadkommit det, men skulle det gå att få igång ett långsiktigt och uthålligt arbete i den riktningen vore mycket vunnet.

³² Det finns anledning att påpeka att Dahlgrengruppen just pekade ut förvaltningspolitiken som ett område som gjorde det betydelsefullt att stärka statsrådsberedningen (också EU-politiken och jämställdhetsarbetet pekades ut). Idén tycks ha varit att åstadkomma förändringar i politikens innehåll.

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 regeringskansliet. Alltfler 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 kunskapssamhälle. 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 kontinuerligt byggs upp och underhålls kunskaper inom olika områden. Det behövs framförallt kompetenta ämbetsverk som förmår att följa utvecklingen, som kan lära av sig själv och av andra - som på ett moget och ansvarsfullt sätt fungerar som organisationer som kan något. Samtidigt finns det skäl att fundera mer kring sakenheterna i regeringskansliet. Man skulle kunna förvänta sig att det där finns ett strategisk inriktning, en övergripande systemkunskap 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 verksamhetsområden.

Storleken på regeringskansliet leder också till interna styr- och samordningsproblem. Regeringen bör ägna sig åt det som de själva uppfattar vara viktiga frågor, inte det som den interna byråkratin vill göra politik av. Förvaltningen 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 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 organiseringen 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.

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 organisationstänkandet. 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.

7. 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.
- 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*. Vol 21 nr 4.
- Christensen, T. och Lægreid, P. (red), 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 regeringskansliets 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 regeringskansliets 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).
- 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., Lægreid, P. och Pedersen, O.K. (redaktörer), 2001, *Europaveje. 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.
- Lægreid, P. och Pedersen, O.K. (red), 1994, *Forvaltningspolitik i Norden*. København: Jurist- og økonomforbundets 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.

Bilaga 1 - Intervjuade i samband med fallstudierna

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 Heijer, 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
Eva Lindström, Finansdepartementet
Curt Malmberg, 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