

**Samarbetskanslierna-  
Vårtor på, länkar till eller delar av Re-  
geringskansliet?**  
*Om den demokratiska styrningskedjan och  
samarbetskansliernas organisering*

**Anna Ullström**

**Samarbetskanslierna-  
Vårtor på, länkar till eller delar av Re-  
geringskansliet?**  
*Om den demokratiska styrningskedjan och  
samarbetskansliernas organisering*

**Anna Ullström**

Score rapportserie 2005:3  
ISBN 91-89658-31-0  
ISSN 1404-5052

*Samarbetskanslierna-  
Vårtor på, länkar till eller delar av Regeringskansliet?*

*Om den demokratiska styrningskedjan  
och samarbetskansliernas organisering*

Anna Ullström  
[anna.ullstrom@score.su.se](mailto:anna.ullstrom@score.su.se)  
08-674 74 09

SCORE  
Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor  
106 91 Stockholm

## Abstract

After years of various forms of cooperation between the government and various opposition parties, the Swedish parliamentary elections in 2002 resulted in a contact between the Social-democratic minority government, the Left Party, *Vänsterpartiet*, and the Green Party, *Miljöpartiet de Gröna*. The political issues included were specified in a 121 points programme, and the cooperation parties established two cooperation offices within the Swedish government administration. The cooperation offices consist of eight full time appointments as political advisors each.

There are several reasons to put attention to this developed form of contact parliamentarism. The cooperation offices constitute a new form of coordination between a government and its cooperation parties, which contrasts the norm. In addition, the cooperation offices change the organization of the government administration whereby important aspects of the highly institutionalized culture in the ministries can supposedly have been affected. Thirdly, it is of importance to the representative democracy if parties that are not in a government position, and therefore cannot be held responsible, turns out to have a great deal of influence and many possibilities to affect, or even set, the political agenda.

This paper describes how the cooperation offices are organised, and, secondly, discusses the consequences of the establishment of these offices for the government administration as such, but also for the parliamentary chain of governance as a whole.

The conclusion is that this form of developed contract parliamentarism can break the parliamentary chain in several ways. The contract has resulted in an increase of resources in terms of economy, information and informal contacts for the two cooperation parties. The cooperation offices have also given the Left Party and the Green Party increased knowledge and experience of the government administration. The contract has, in this sense, given the cooperation parties larger influence than perhaps can be justified by their representation in parliament.

## **Innehåll**

<b>1. Inledning</b>	3
<b>2. Regeringskansliet och den demokratiska styrningskedjan</b>	4
<b>3. Idén om samarbetskanslier</b>	6
<b>4. Samarbetskansliernas organisering</b>	10
<b>5. Samarbetskanslierna och den demokratiska styrningskedjan</b>	37
<b>6. Avslutande kommentar</b>	45
<b>7. Referenser</b>	48



## 1. Inledning

Regeringen styr Sverige. Till sin hjälp i arbetet har regeringen Regeringskansliet, en sammanhållen myndighet som består av Statsrådsberedningen, de olika fackdepartementen, EU-representationen i Bryssel och förvaltningsavdelningen. Myndigheten är politiskt styrd. Regeringen avgör arbetets inriktning och vilka frågor som ska prioriteras.<sup>1</sup>

Beskrivningen, som är hämtad från regeringens hemsida, utgår från den norm om en demokratisk styrningskedja som råder, och som även återfinns i Regeringsformen. Där framgår tydligt att det är regeringen som ska styra riket, inte förvaltningen, inte intresseorganisationer och inte oppositionspartierna. Det framgår också att *Regeringskansliet* ska vara *regeringens* redskap. Men är det verkligen så?

Riksdagsvalet 2002 resulterade i en socialdemokratisk minoritetsregering, som regerar med stöd från två samarbetspartier; vänsterpartiet och miljöpartiet.<sup>2</sup> Samarbetet bygger på ett kontrakt som består av en lista med 121 punkter, samt en överenskommelse om att samarbetspartierna ges varsitt kansli i Regeringskansliet med motsvarande åtta heltidstjänster för respektive parti. Kontraktet handlar således både om sakfrågor och om hur beredningsprocessen ska organiseras.

Det finns flera anledningar till att uppmärksamma denna utvecklade form av vad som av vissa forskare kallas kontraktsparlamentarism.<sup>3</sup> För det första utgör samarbetskanslierna en ny form av samordning mellan ett regeringsparti och dess stödpartier, där partier som inte ingår i regeringen släpps in i dess kansli, vilket i sig utgör en kontrast till normen. För det andra innebär samarbetskanslierna att Regeringskansliets organisering delvis förändras och att viktiga aspekter som den i hög grad institutionaliserade organisationskulturen kan antas ha påverkats. För det tredje är det av betydelse för den representativa demokratin om partier som inte befinner sig i regeringsställning och därmed inte kan ställas till ansvar ändå visar sig ha ett stort inflytande och stora möjligheter att påverka den politiska dagordningen.

Samarbetskansliernas inrättande ställer således frågor kring hur de är organiserade och på vilket sätt det påverkar Regeringskansliet som organisation, men

<sup>1</sup> <http://www.regeringen.se> 2004-04-29

<sup>2</sup> Jag kommer härnäst att använda mig av beteckningen miljöpartiet i betydelsen Miljöpartiet de gröna och socialdemokraterna i betydelsen Socialdemokratiska Arbetarepartiet. Samtliga partinamn skrivs med liten begynnelsebokstav (förutom då Sverige ingår i namnet).

<sup>3</sup> Termen introducerades av Aylott och Bergman i Riksdagens årsbok 2003. Den har sedan vidareutvecklats av Bale, T. och Bergman, T., "'Captives no longer, but servants still?' Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand", 2004, skickad till Government and Opposition för granskning.

också kring vilka möjligheter till inflytande över den politiska dagordningen samarbetskanslierna har och vilka konsekvenser detta kan tänkas få för den styrningskedja som representativ demokrati bygger på. I denna studie beskrivs, i första led, samarbetskansliernas organisering och, i andra led, diskuteras de övergripande konsekvenserna av dessas inrättande, dels för Regeringskansliet som organisation, dels för den demokratiska styrningskedjan som helhet. I detta sammanhang uppmärksammas även samarbetskansliernas möjligheter till inflytande på den politiska dagordningen.<sup>4</sup>

Studien bygger på en undersökning som genomfördes under våren 2004, där åtta personer, som valts ut genom subjektivt urval intervjuats. Intervjupersonerna är anställda, antingen som tjänstemän eller som politiskt sakkunniga i Regeringskansliet och har en nära koppling till samarbetskanslierna. Intervjuerna, som var semistrukturerade har i de flesta fall spelats in på band, med tillstånd av intervjupersonen.<sup>5</sup>

De skriftliga källor som använts är, förutom partidokument och promemorior, artiklar från dagspress och tidskrifter, liksom politikernas egna berättelser. Denna typ av material har framför allt använts för att ge en bakgrund till samarbetskansliernas inrättande och de förhandlingar som följde efter riksdagsvalet 2002, samt för att fylla igen luckor.

Jag inleder med en kortare diskussion om den demokratiska styrningskedjan. Därefter beskrivs samarbetskansliernas inrättande översiktligt. Samarbetskansliernas organisering är temat för kapitel fyra, som beskriver de två kanslierna utförligare och diskuterar konsekvenserna av deras inrättande för Regeringskansliet som organisation. Kapitel fem summerar och sammanfattar analysen mot bakgrund av empirin. Slutligen kommenteras resultaten.

## 2. Regeringskansliet och den demokratiska styrningskedjan

Problemen kring den organisationsförändring som samarbetskanslierna innebär får mening först i relation till den norm för hur den demokratiska styrningsked-

---

<sup>4</sup> Inflytande kommer här att diskuteras i termer av möjligheter till inflytande liksom upplevt inflytande. Exakt vilket faktiskt inflytande samarbetskanslierna har är svårt att över huvud taget mäta och skulle i så fall kräva en annan typ av undersökning. Definitionen av inflytande, liksom dess förhållande till maktbegreppet, är omdiskuterad. Inflytande kan betraktas som en mildare form av makt. Jag kommer här att använda mig av Robert A. Dahls definition av inflytande som: ”a relation among actors such as the wants, desires, preferences or intentions of one or more actors that affect the actions, or predispositions to act, of one or more actors [...]”. Se Dahl, R.A., *Modern Political Analysis*, New Jersey: Prentice-Hall International Editions, 1991, sid. 32.

<sup>5</sup> I det fall då intervjun inte spelades in fördes anteckningar under och i direkt anslutning till intervjun. För en utförlig presentation av urval och tillvägagångssätt se Ullström, A., *Vänsterpartiet och miljöpartiet i Regeringskansliet. Om samarbetskansliernas organisering och inflytande*, Magisteruppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 2004.



jan i en representativ demokrati som den svenska borde fungera.<sup>6</sup> Enligt denna norm, och även enligt Regeringsformen, baseras den representativa demokratin på att all offentlig makt utgår från folket.

Den första länken i styrningskedjan, som finns mellan folket och riksdagen, bygger på åsiktsrepresentativitet. Statens medborgare, folket, väljer de representanter som de tror kommer att genomföra den politik de menar bör genomföras. Detta sker vart fjärde år genom val till riksdagen, som är folkets främsta företrädare. Riksdagen är således ansvarig inför folket.

Partiernas mandat i riksdagen ger sedan underlag för bildandet av regering och motsvarar den andra länken i styrningskedjan, som bygger på en parlamentarisk princip. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen, som måste ge regeringen sitt stöd, eller åtminstone tolerera den. Regeringen är således ansvarig inför riksdagen.

Den sista länken, som baseras på en hierarkisk princip, går mellan regeringen och förvaltningen, som står till regeringens förfogande för att genomföra fattade beslut. Förvaltningen är således ansvarig inför regeringen.<sup>7</sup> Hierarkin speglar fördelningen av makt på olika positioner i organisationen.<sup>8</sup>

Det finns således en besluts- och intiativkedja som löper från väljare (via partierna) till riksdagen, från riksdagen till regeringen och från regeringen till förvaltningen. I motsatt riktning löper en ansvarskedja. Parallellt med denna löper även en informationskedja, som innebär att förvaltningen ska informera regeringen, som har skyldighet att informera riksdagen, som sedan genom de olika partierna skapar opinion hos väljarna.<sup>9</sup>

## Oavsiktliga brott i den demokratiska styrningskedjan

Huruvida styrningskedjan i verkligheten fungerar på det sätt som beskrivits ovan har flitigt diskuterats inom statsvetenskapen. Kedjan kan brytas på ett antal oavsiktliga eller avsiktliga sätt, exempelvis genom att länkarna mellan väljare, riksdag, regering och förvaltning inte fungerar, om kedjan drivs baklänges eller från sidan. Exempel på detta är om överenskommelser sker över huvudet på väljarna, om möjligheten till ansvarsutkrävande i form av klart urskiljbara, konkurrerande regeringsalternativ ersätts av ett oåtkomligt samarbete, om förvaltningen uppträder som en självständig initiativtagande aktör och om andra aktörer, som mass-

<sup>6</sup> Styrningskedjan är en norm. Den kommer här att användas som en idealtyp som de empiriska resultaten från kan diskuteras i förhållande till.

<sup>7</sup> Stycket bygger på Bergström, H., *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*, Stockholm: Tidens förlag, 1987, sid. 21ff. och Jacobsen, D. I., *Administrasjonens makt-om forholdet mellom politikk og administrasjon*, Bergen, 1997, sid. 13ff.

<sup>8</sup> Se Gerth, H.H. och C.W. Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, London: Routledge & Kegan Paul, 1948, sid. 232ff.

<sup>9</sup> Bergström, H., *a.a.*, sid. 22.

media och enskilda intresseorganisationer påverkar de aktörer som ingår i kedjan och därmed driver den.<sup>10</sup>

Under senare tid har regeringens styrning av riket utmanats från ett antal olika håll, i förändringsprocesser som anses vara de mest omfattande sedan 1930-talet.<sup>11</sup> Den nationella politikens auktoritet anses ha förskjutits ’’uppåt’ till aktörer på den internationella arenan, ’sidledes’ till den globala ekonomin och samhälleliga aktörer samt ’nedåt’ till subnationella aktörer’.<sup>12</sup> Begrepp som fragmentation<sup>13</sup> (fragmentering och integration) och glocalisering (globalt och lokalt) illustrerar detta. Varför förändringen sker eller på vilket sätt är omstritt, men resultatet anses vara att nationella beslutsfattare utmanas av andra maktcentra, som de inte kan kontrollera. Dessa processer påverkar Regeringskansliets styrning och organisering.

Det politiska systemets legitimitet baseras framför allt på representativitet i kedjans ena riktning och möjligheten att ställa politiker till ansvar i kommande val i andra riktningen.<sup>14</sup> De störningar som hittills diskuterats är oavsedda, d.v.s. de är inte medvetet inbyggda i systemet utan uppkommer som en följd av valresultat, fel i systemet, eller händelser i omvärlden. Men brotten i kedjan kan även medvetet byggas in i systemet. Ett exempel är servicedialoger, brukarinflytande och medskapande, vilka alla är former för påverkan och inflytande som inte kanaliseras genom den demokratiska styrningskedjan, utan istället styr denna från sidan. Frågan är om samarbetskanslierna kan ingå i styrningskedjan, eller om de bör ses som ännu ett exempel på ett medvetet brott i denna?

### 3. Idén om samarbetskanslier

Systemet med politiskt sakkunniga från samarbetspartier inne i regeringens eget stabsorgan är ingen helt ny ordning. Det första steget mot kontraktsparlamentarism togs våren 1995, då den socialdemokratiska regeringen inledde ett budget-samarbete med centerpartiet. Samarbetet innehöll inget skrivet program, utan var snarare en informell överenskommelse om samarbete kring budget- och försvarsfrågor. Under detta samarbete inleddes systemet med sakkunniga från ett samarbetsparti i Regeringskansliet:

---

<sup>10</sup>För exempel se Lewin, L., *Bråka inte! Om vår tids demokratisyn*, Stockholm: SNS Förlag, 1998, sid. 36f, Jacobsen, D. I., *a.a.*, sid. 45, Bergström, H., *a.a.*, sid. 25f och Lundquist, L., *Demokratins väktare*, Lund, 1998, sid. 187.

<sup>11</sup>Björk, P, Bostedt, G. och H. Johansson, *Governance*, Studentlitteratur, 2003, sid. 8.

<sup>12</sup>Ibid., sid. 25.

<sup>13</sup>Ibid., sid. 25f. Begreppet är hämtat från J.N. Rosenau.

<sup>14</sup>Se t.ex. Jacobsen, D. I., *a.a.*, sid. 14.

Ledande centerpartister placerades i vissa departement och alla viktiga ekonomiska förslag från regeringen utarbetades i samråd med centern. Man kom mycket nära en koalition.<sup>15</sup>

I syfte att minimera samordningsproblemen anställdes under 1995 två centerpartister som politiskt sakkunniga i Regeringskansliet:<sup>16</sup>

Den ger fasthet och styrka åt ett pågående samarbete och är ett uttryck för förtroende som annars bara visas mellan partiet som regerar tillsammans i en koalition. Konstruktionen är, när den fungerar, till fördel både för regeringspartiet och för partiet utanför regeringen. Minoritetsregeringen får ytterligare en samarbetsmöjlighet, det samverkande partiet erbjuds bättre insyn i regeringsarbetet och ökat inflytande. Inte minst blir det lättare att motivera och förankra ett samarbete i den egna riksdagsgruppen. Förtroendet mellan parterna ökar.<sup>17</sup>

Att företrädare för ett oppositionsparti medverkar i skrivandet av propositioner var unikt och konstruktionen beskrevs av statsminister Göran Persson som en ”parlamentarisk innovation”.<sup>18</sup>

### ***Samarbetet med vänsterpartiet och miljöpartiet inleds***

Riksdagsvalet 1998 blev socialdemokraternas sämsta val sedan rösträtten infördes, och för att behålla regeringsmakten krävdes stöd, inte bara från ett, utan från två partier.<sup>19</sup> Efter förhandling inleddes ett samarbete, som omfattade samtliga budgetar och en rad andra sakfrågor, dock ej EU-, försvars- och utrikespolitik, med vänsterpartiet och miljöpartiet. Samarbetet tog sig uttryck i att särskilda arbetsgrupper mellan partierna inrättades kring ekonomi, sysselsättning, rättvis fördelning, jämställdhet och miljö, riksdagsgruppernas ledare och kanslichefer träffades vid behov och inför utskottssammanträden för att diskutera de områden som omfattades av samarbetet och statsråden anordnade särskilda träffar med de tre partiernas ledamöter i respektive utskott för att ge en orientering på respektive politikområde. Vidare träffades partiledarna och de ekonomiska talesmännen en gång i månaden.

Detta relativt omfattande samarbete upplevde samarbetspartierna som resurskrävande:

<sup>15</sup> Hadenius, S., *a.a.*, sid. 247.

<sup>16</sup> Den 6 april 1995 anställdes centerpartisten Anders Ljunggren som sakkunnig i Finansdepartementet och den 20 november 1995 anställdes Pär Granstedt som sakkunnig på halvtid i Försvarsdepartementet.

<sup>17</sup> Persson, G., *Den som är satt i skuld är icke fri*, Atlas: Uddevalla, 1997, sid. 93.

<sup>18</sup> *Ibid.*, sid. 92.

<sup>19</sup> Persson, T., *Normer eller nytta? Om de politiska drivkrafterna bakom Regeringskansliets departementsindelning*, Uppsala universitet, 2003, sid. 136.

Det var ett extremt tärande samarbete. Det var bara riksdagsmän som egentligen skulle in och göra allt det där jobbet med propparna som sossarna gör med all deras uppbackning som de har med ett helt regeringskansli bakom sig. Så folk var jättejätteslut och jättejättetrötta, det tog totalt musten ur oss. Vi fick igenom mycket politik om man tittar i backspegeln, men det var också ett otroligt tungt arbete.<sup>20</sup>

Inför riksdagsvalet 2002 klargjorde därför de båda samarbetspartierna att de ville förändra samarbetets former; vänsterpartiet ville ha mer politiskt inflytande på bredden, medan miljöpartiet ville begränsa samarbetet, men ingå i regeringen. Socialdemokraterna avvisade kraven på ministerposter, något som statsvetaren Nicholas Aylott ser som ganska självklart:<sup>21</sup>

The Social Democrats have not shared executive office with another party since 1957, and they have probably got used to the luxury of governing alone. Irrespective of that preference, it is not hard to explain why any rational party should prefer to run a minority government alone than to form a coalition government with others, even if that coalition would involve a majority base.<sup>22</sup>

Istället för en koalition erbjöd socialdemokraterna mer inflytande genom att ett samarbetskansli med två tjänstemän för respektive parti skulle inrättas på Finansdepartementet och ytterligare var sin samordnare skulle få placeras på valfritt departement.<sup>23</sup> Under förhandlingarnas gång erbjöd socialdemokraterna fler och fler politiskt sakkunniga i Regeringskansliet.

I den slutgiltiga överenskommelsen, som presenterades den 4 oktober 2002, ingick åtta politiskt sakkunniga i Regeringskansliet för varje samarbetsparti, d.v.s. sammanlagt 16 heltidsanställningar.<sup>24</sup> Tjänsterna finansieras genom Regeringskansliets budget och dess utredningsresurser görs tillgängliga för samarbetskanslierna. För att säkerställa inflytande och insyn för samarbetspartierna genomförs även månatliga överläggningar mellan partiledarna/språkrören, samråd sker om utredningsdirektiv och tillsättande av utredningsordförande och frågan om tilldelning av utskottsplatser och presidieplatser diskuterades utifrån en generös grundhållning. Dessutom informeras samarbetspartierna kontinuerligt av utrikesministern i utrikespolitiska frågor och gemensamma presskonferenser hålls.

<sup>20</sup> Intervju 3.

<sup>21</sup> Expressen, (Wendel, Per), ”Perssons hårda bud: ’De kommer inte att få något besked av oss att vi släpper in dem i regeringen’”, 2002-09-23, sid., 14.

<sup>22</sup> Aylott, N., Bergman, T., och J. Jämte, Fighting Off the Challengers: The Swedish Social Democrats and their Support Parties or, Why the Greens Could Not Force Themselves into Government! Paper presented to panel 24-1, ECPR general conference, Marburg, September 2003, sid. 15.

<sup>23</sup> Expressen (Wendel, Per), ”Perssons hårda bud: ’De kommer inte att få något besked av oss att vi släpper in dem i regeringen’”, 2002-09-23, sid., 14 och Dagens Nyheter (Alfredsson, Lena), ”Tonen hårdnar mellan s och mp”, 2002-09-23.

<sup>24</sup> Noteras bör också att antalet sakkunniga i respektive kansli har fördelats lika, det vill säga samarbetspartierna ges lika stora resurser, även om vänsterpartiet har fler riksdagsmandat än miljöpartiet.

## *Kontraktet*

Samarbetet omfattar framför allt budgeten och den ekonomiska politiken, samt överenskommelser i enskilda frågor vilka har sammanfattats i ett kontrakt med titeln *Hundratjugoan punkter för ett tryggare, rättvisare och grönare Sverige*.<sup>25</sup> Kontraktet är grunden för samarbetet mellan socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet och det är på samma sätt även grunden för samarbetskansliernas existens och utgångspunkten för det arbete som sker i kanslierna. Kontraktet är omfattande: ”[...] at 4,200 words longer than many full-blown coalition agreements”.<sup>26</sup> Under rubrikerna en sund ekonomi, kvinnors rättigheter är mänskliga rättigheter, ett grönare Sverige, barnen – vår framtid, trygghet och internationell solidaritet, bättre vård, krafttag mot ohälsan, arbetslivet, rättvisa i boendet, de äldre och hela Sverige ska leva sammanfattas samarbetet mellan regeringspartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet. Om punkterna kan sägas att nästan en tredjedel av de 121 punkterna rör jämställdhet, medan nästan inga rör kulturområdet. De frågor som undantas är utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken, samt EU-politiken i den mån det inte rör budgetrelaterade frågor eller i övrigt innefattas av det sakpolitiska samarbetet.

Utöver detta kontrakt skrevs en gemensam avsiktsförklaring mellan socialdemokraterna och vänsterpartiet, där det framgår att partierna ska samarbeta på i princip alla områden utom de ovan nämnda, som undantas hela samarbetet.

## *En parlamentarisk innovation?*

Samarbetet, vilket varken fungerar som en majoritets- eller minoritetsregering, beskrivs av statsvetarna Nicholas Aylott och Torbjörn Bergman som en form av kontraktsparlamentarism, ”which leaves support parties somewhere between membership of a legislative coalition and an executive coalition”.<sup>27</sup> Kontraktsparlamentarism innebär, enligt Aylott, Bale och Bergman, att regeringen har ett skrivet kontrakt med ett eller flera partier utanför regeringen, där kontraktet är officiellt, omfattar mer än en specifik fråga och inte är begränsat till en kortare tid.

Fullt utvecklad innebär kontaktsparlamentarismen också att politiskt sakkunniga från oppositionspartierna arbetar på hög nivå inom regeringens administration, vilket ”[...] takes the contract somewhere beyond our normal understanding of a legislative coalition, but leaves it short of an executive coalition”.<sup>28</sup> Andra exempel på kontraktsparlamentarism finns i Nya Zeeland, där regeringen

<sup>25</sup> *Hundratjugoan punkter för ett tryggare, rättvisare och grönare Sverige*, 4 oktober 2002. Överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

<sup>26</sup> Bale, T., och T. Bergman, *a.a.*, sid. 10.

<sup>27</sup> Aylott, N., Bergman T och J. Jämte, *a.a.*, sid. 22.

<sup>28</sup> *Ibid.*, sid. 3.

skrev och offentliggjorde ett stöдавtal respektive ett samarbetsavtal med två partier efter valet 2002 och i Tjeckien där socialdemokraterna ingått ett ”oppositionsavtal” med ett konservativt parti.<sup>29</sup> Det enda exemplet på fullt utvecklad kontraktsparliamentarism är dock Sverige.

#### 4. Samarbetskansliernas organisering

Regeringskansliet kan, i många avseenden, betraktas som en ”vanlig” organisation, här beskriven med företagsekonomen Bengt Jacobssons ord:

Organisationer är skapade för att underlätta koordinerad handling, 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.<sup>30</sup>

Organisationens främsta uppgift är utredning inför och beredning av regeringens beslut, liksom samordning av policyutformningen och planering av regeringens verksamhet:

Det övergripande målet för Regeringskansliet är att det skall vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen, i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik.<sup>31</sup>

Det övergripande ansvaret för Regeringskansliets organisering ligger sedan författningsreformen 1974 på myndighetens högsta chef, statsministern. Det enda kravet är att det ska finnas ett kansli, som är indelat i departement för olika verksamhetsgrenar. Det finns inte några regler om ansvarighet för beslut i regeringsärenden för personer som, utan att ingå i regeringen, samarbetar med denna.<sup>32</sup> Regeringen har därmed möjlighet att skapa särskilda samordningsformer som motsvarar de politiska målsättningarna, vilket i sig ger regeringen en stark maktposition: ”i en beslutsprocess med många deltagare där alla har vissa maktresurser blir ju lätt den starkast som kan bestämma formerna för själva processen”.<sup>33</sup> Samarbetskanslierna kan ses som ett exempel på en sådan särskild samordningsform.

<sup>29</sup> Bale, T och T. Bergman, *a.a.*, sid. 9 och 12.

<sup>30</sup> Jacobsson, B., Hur styrs regeringskansliet? Om procedurer, prat och politik. Score-rapport 2001:30, sid. 16.

<sup>31</sup> *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*, Rapport från projektet för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet, SB2001/8259, sid. 7.

<sup>32</sup> 1999/2000:KU20, sid. 135.

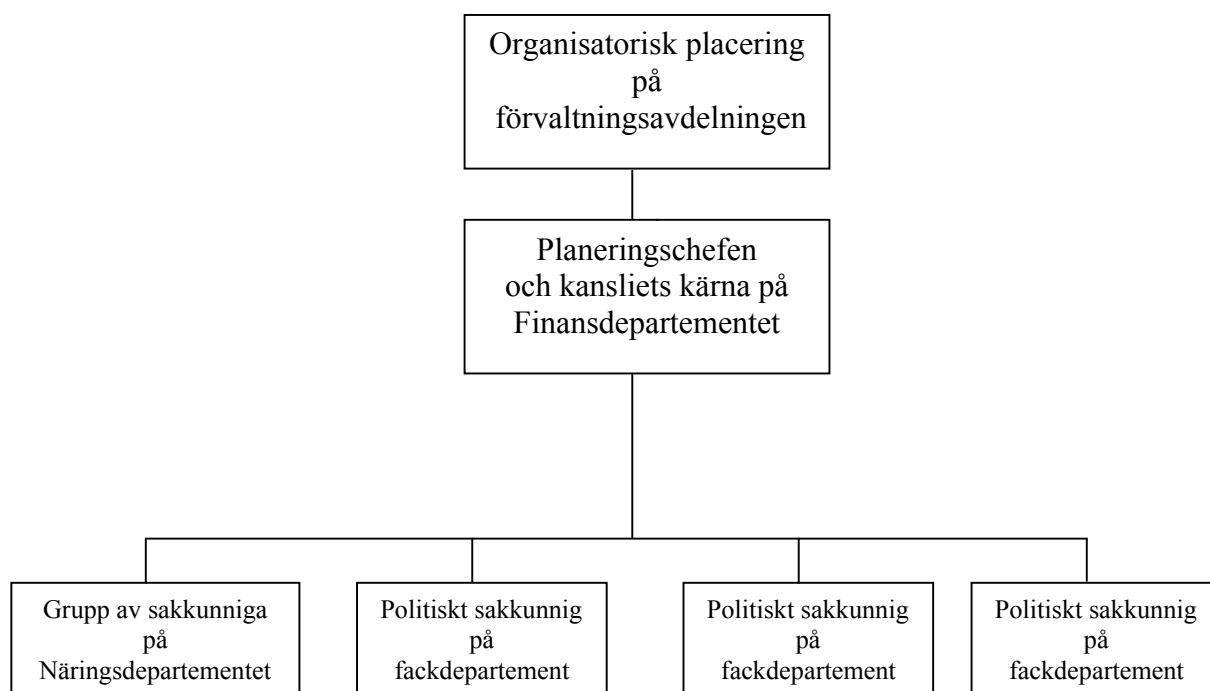
<sup>33</sup> Persson, T., *a.a.*, sid. 246ff.

## *Samarbetskansliernas organisering - den enkla bilden*

Samarbetskanslierna hör organisatoriskt till förvaltningsavdelningen, som är Regeringskansliets gemensamma resurs. Förvaltningschefen har fattat beslutet om anställningarna och förvaltningschefens stab ansvarar för det administrativa stödet till dem. Inställningen från förvaltningsavdelningens sida har hela tiden varit att ett avbrutet samarbete inte ska bero på dålig handläggning och service från deras sida. Två av stabens handläggare har tillsammans med förvaltningsavdelningens chefsjurist ansvarat för det praktiska inrättandet av samarbetskanslierna och anställningen av de politiskt sakkunniga. De menar att det är lämpligt att organisatoriskt placera kanslierna i förvaltningsavdelningen, eftersom deras närmaste chef annars hade varit ett socialdemokratiskt statsråd:

Man avdramatiserade det hela och fick det mest renodlade och den mest icke-politiska, om man nu kan använda den termen, placeringen. Det här är den mest tjänstemannaaktiga delen av Regeringskansliet.<sup>34</sup>

Samtidigt påpekas att Regeringskansliet är *en* myndighet och att de därför egentligen kan sitta på vilket departement som helst.



**Figur 1.** Enkel organisationskarta över samarbetskanslierna. Antalet sakkunniga på departementen varierar i de båda kanslierna, liksom placeringen på de olika departementen.

<sup>34</sup> Intervju 6.

I realiteten är de politiskt sakkunniga också placerade på olika departement. Medan samarbetskansliernas organisatoriska placering är på förvaltningsavdelningen är det i Finansdepartementet som deras arbete leds och utformas:

Sedan förlades ju tyngdpunkten på Finansdepartementet, det gjorde den. Det var för att budgetpropositionerna och våpen, vårpropositionerna, de beredningsprocesserna har mycket stor del i det här samarbetet. Så där har de byggt upp sina kanslier, fast de tillhör ju fortfarande förvaltningsavdelningen.<sup>35</sup>

På Finansdepartementet finns kansliernas kärnor, med planeringscheferna, som leder arbetet, ytterligare två (vänsterpartiet) respektive tre (miljöpartiet) politiskt sakkunniga, samt den assistent som anställts för kansliernas räkning.<sup>36</sup> Finansdepartementet har också traditionellt sett varit ett slags superdepartement, framför allt genom den särställning det övergripande ansvaret för den ekonomiska politiken innebär.

Varje kansli har, inklusive planeringscheferna, totalt åtta heltidsanställningar, som i vissa fall delats upp på flera deltidstjänster. För tillfället arbetar därför sammanlagt 19 personer i kanslierna. Utöver kärnan i Finansdepartementet består samarbetskanslierna av små satelliter på andra departement, enligt partiernas egna önskemål. Partierna föreslog även vilka personer som skulle anställas. Båda kanslierna har valt att placera flera sakkunniga på Näringsdepartementet, där det således finns sammanlagt sju politiskt sakkunniga, av vilka fyra är anställda på deltid. På Miljödepartementet finns en sakkunnig från varje kansli, medan endast en sakkunnig finns på vardera Utbildningsdepartementet, Jordbruksdepartementet och Justitiedepartementet. De departement där samarbetspartierna inte har placerat sakkunniga är Social- och Kulturdepartementen. Utrikes- och Försvarsdepartementen ingår inte i samarbetet.

### ***Lika, men ändå olika - de två samarbetskanslierna***

Placeringen av de politiskt sakkunniga vid olika departement är ett uttryck för inom vilka områden samarbetspartierna anser sig behöva en profilering och specialisering, samtidigt som det står klart att vissa ärenden är av mer övergripande karaktär och behöver hanteras sektorsövergripande. Gemensamt är dock att kansliernas kärna finns på Finansdepartementet, att köns- och åldersfördelningen är relativt jämn och att de anställda i samarbetskanslierna i allmänhet har

---

<sup>35</sup> Intervju 2.

<sup>36</sup> Beslutet att placera samarbetskansliernas kärnor i Finansdepartementet kan förklaras dels av att finansministern redan tidigare svarade för samordningen av förhandlingarna med samarbetspartierna, dels av att Finansdepartementet har en särskild maktställning i Regeringskansliet. Noteras kan också att antalet sakkunniga som placeras på Finansdepartementet i överenskommelsen uttryckligen har begränsats till fyra, inklusive planeringschefen. Se *Överenskommelse om samarbetsformer och rutiner mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet*. 2002/03:KU30, bilaga A5.2.



högre utbildning än övriga politiskt sakkunniga i Regeringskansliet, liksom att de båda planeringscheferna är kvinnor.

Vänsterpartiet har eftersträvat ett brett samarbete. Dess samarbetskansli har i enlighet med detta ett brett upplägg, där arbetet omfattar justitie-, social-, finans-, utbildnings-, jordbruks-, kultur-, närings- och miljödepartementens sakområden.<sup>37</sup> För att bevaka och delta i arbetet på så många av dessa områden som möjligt har de åtta tjänsterna i vissa fall delats upp på halvtidstjänster. Utöver planeringschefen och ytterligare två sakkunniga på Finansdepartementet har i princip två och en halv tjänst placerats på Näringsdepartementet, en på Utbildningsdepartementet, en på Miljödepartementet och en halvtidstjänst på Justitiedepartementet.

Ett område som framstår som prioriterat hos vänsterpartiet är det sociala. Ingen av partiets sakkunniga har dock placerats på Socialdepartementet, vilket förklaras med att kontakter mellan regeringen och riksdagsgruppen och mellan departementen och riksdagsutskotten redan etablerats på detta område.<sup>38</sup> Däremot har vänsterpartiet valt att låta tre politiskt sakkunniga ansvara för kansliets arbete med den statliga budgeten, vilket en av dem menar är: ”[...] helt nödvändigt”, eftersom en person helt enkelt inte skulle klara av arbetet ensam.

Eftersom miljöpartiets huvudsakliga samarbete med regeringen kretsar kring budgeten bedömde de att det var extra viktigt att få en tyngre grupp på Finansdepartementet, varför fyra sakkunniga placerades där. Däremot har miljöpartiet valt att ge en av de sakkunniga det övergripande ansvaret för samarbetskansliets arbete med statens budget. De har också i övrigt valt att dela upp de 121 punkterna mellan de sakkunniga och därmed fördela arbetet på ett annat sätt.

Utöver kärnan på Finansdepartementet har miljöpartiet valt att placera två politiskt sakkunniga på Näringsdepartementet, en på Miljödepartementet och en på Jordbruksdepartementet. Partiet har alltså prioriterat frågor som har med miljö och jordbruk att göra, liksom frågor kring exempelvis infrastruktur och jämställdhet som handläggs på Näringsdepartementet. Områden som kultur och utbildning har hamnat i skymundan, liksom det sociala området. Kulturområdet är också mycket frånvarande i överenskommelsen, medan såväl utbildning som sociala frågor ingår.

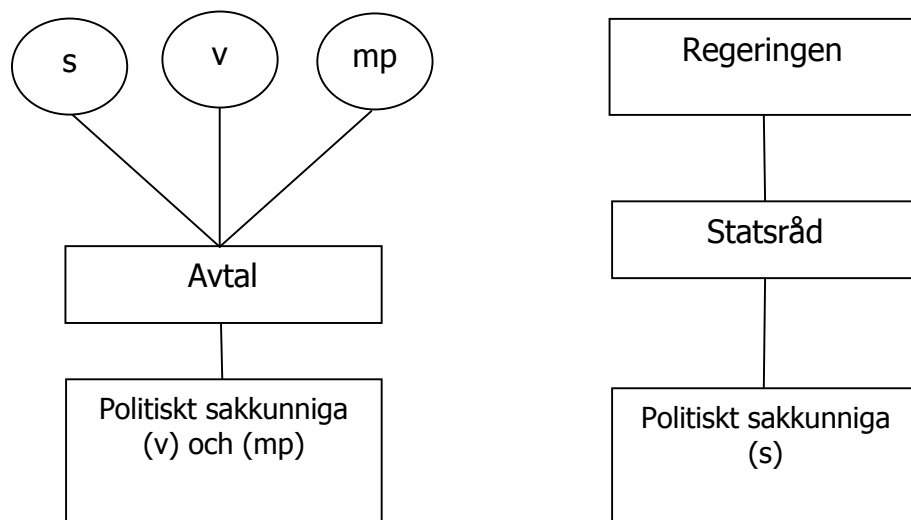
### ***Avtal eller statsråd - en viktig skillnad***

Vid en utfrågning i konstitutionsutskottet den 8 april 2003 hävdade statsminister Göran Persson att de anställda i samarbetskanslierna är att betrakta som vanliga

<sup>37</sup> Aftonbladet, (Josefsson, Leif Åke), ”Efter 19 dagar blev Perssons 72 punkter 120”, 2002-10-05, sid. 7.

<sup>38</sup> Intervju 5.

politiskt sakkunniga.<sup>39</sup> Den enda skillnaden, menade statsministern, är att de sakkunniga i samarbetskanslierna är anställda så länge samarbetet varar, medan övriga politiskt sakkunniga avgår om regeringen avgår.



**Figur 2.** De politiskt sakkunniga från socialdemokraterna är knutna till ett statsråd, som ingår i en regering. De politiskt sakkunniga från vänsterpartiet och miljöpartiet är däremot knutna till ett avtal, som slutits mellan tre politiska partier.

Ett lämpligt anställningsavtal var en förutsättning för anställningarna:

Normalt sett knyter man upp de politiskt sakkunniga kring en minister, men hur ska man då knyta upp de här som inte har en minister? Vilken minister knyter man upp dem till? Normalt, om en person slutar, eller en minister slutar, då går alla de andra. Hur gör man här? Och då kom vi på, och förhandlade faktiskt också med, eller det var inte vi utan vår arbetsgivarenhet som skötte det, förhandlade med facket att vi fick göra ett politikeravtal som bygger på den här överenskommelsen, 121-punktsprogrammet.<sup>40</sup>

Anställningen av politiskt sakkunniga i Regeringskansliet regleras således av det så kallade politikeravtalet, daterat den 19 oktober 1999.<sup>41</sup> För de sakkunniga i samarbetskanslierna blev lösningen att därutöver skapa ett enkelt tilläggsavtal. En tydlig skillnad mellan de politiskt sakkunniga är alltså att medan socialdemokraternas sakkunniga lyder under ett *statsråd*, lyder miljöpartiets och vänsterpartiets sakkunniga under ett *avtal*. Socialdemokratiska sakkunniga lämnar Regeringskansliet om det statsråd som han/hon är sakkunnig åt eller hela regeringen avgår. De sakkunniga i samarbetskanslierna däremot, ska sägas upp om avtalet bryts. Avtalet är i sin tur kopplat till samarbetet mellan de tre partierna; socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet.

<sup>39</sup> Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU30

<sup>40</sup> Intervju 6.

<sup>41</sup> FA 1999/1122/AK

### ***Samarbetshierarkin: SVAMP, SAMS och partiledarfrukost***

Samarbetet mellan partierna begränsas på intet sätt till de anställda i Regeringskansliet. Tvärtom finns ett antal arbetsgrupper på olika nivåer, som är kopplade till samarbetet och samsarbetskanslierna och utgör en del av dessas närmaste omgivning.

Samarbetet stadgas upp genom två tunga grupper som kallas SVAMP och SAMS. I SVAMP sker de reella budgetförhandlingarna mellan partierna. SVAMP-gruppen träffas oftast två gånger i månaden och tar upp aktuella frågor och redovisar ekonomiska prognoser och bedömningar. En av de sakkunniga beskriver gruppen med följande ord:

SVAMP-gruppen är så att säga något slags sammanhållande för det ekonomiska samarbetet mellan budgetförhandlingarna.<sup>42</sup>

I gruppen ingår statssekreteraren för budgetfrågor, ordföranden i riksdagens finansutskott och även finansministern i mån av behov (även om gruppen formellt leds av finansministern). Från vänsterpartiet ingår för närvarande Lars Bäckström, gruppleddare i riksdagen, och olika riksdagsledamöter. De rapporterar till en förhandlingsgrupp där partiledaren Lars Ohly och vice partiordförande Ingrid Burman ingår. Miljöpartiet representeras av den sakkunnige på Finansdepartementet med ansvar för budgetfrågor, liksom riksdagsledamöterna Yvonne Ruwaida och Åsa Domeij. De rapporterar till språkrören Peter Eriksson och Maria Wetterstrand, samt till partisekreterare Håkan Wählstedt.

Den andra gruppen, SAMS, har till uppgift att underlätta formerna för samarbetet och understödja partiledarnivån. Nedanstående citat belyser de sakkunnigas syn på gruppen:

De finns som, vad ska man kalla det för, problemlösare. Framför allt SAMS, det är problemlösaren. Det är ganska tryggt. Samarbetet är ju uppbyggt så att det finns olika nivåer där man löser problemen. Det mesta löses på den här nivån. Går det inte här så blir det SAMS. Går det inte där så blir det partiledarnivån. Så man fångar upp mycket. Det är en organisation med inbyggda säkerhetsventiler.<sup>43</sup>

Embryot till denna särskilda samsarbetsgrupp fanns, vilket framgår i överenskommelsen, redan under föregående mandatperiod: "[d]en verkade på partiledarnas uppdrag och utvecklade ett förtroendefullt övergripande samsarbete".<sup>44</sup> När samsarbetet förnyades ville partierna ge SAMS en permanent form. Gruppens existens motiverades med att det "för att säkerställa att samsarbetet genomförs enligt intentionerna behövs ett forum för diskussioner direkt under partile-

---

<sup>42</sup> Intervju 3.

<sup>43</sup> Intervju 5.

<sup>44</sup> Avsiktsförklaringen mellan s och v.

darnivån. Dessutom behövs det ett fortlöpande informationsutbyte för att undvika missförstånd och för att bidra till att skapa ett förtroendefullt klimat”.<sup>45</sup> Behovet av resurser utvärderades sedan hösten 2003 och man beslöt att fortsätta med arbetet i SAMS.

SAMS består endast av tre personer. Sammankallande är statsministerns statssekreterare Sten Olsson, vänsterpartiet representeras av vice ordförande Ingrid Burman, medan partisekreteraren Håkan Wählstedt företräder miljöpartiet. Gruppen arbetar exempelvis med att undvika konflikter genom att andrahandsinformation kommenteras. Övergripande personalpolitiska frågor liksom frågor kring samarbetets omfattning och karaktär avstäms och diskuteras.<sup>46</sup>

Varannan månad gör partierna en avstämning av 121-punktsprogrammet som förbereds av SAMS. Gruppen förbereder också dagordningen för den frukost statsminister Göran Persson en gång i månaden åter med miljöpartiets språkrör och vänsterpartiets partiledare. Där tas de frågor upp som SVAMP och SAMS misslyckas med att lösa och en diskussion förs ”om övergripande politiska frågeställningar både av framåtsyftande och tematisk/problematiserande karaktär”.<sup>47</sup> Dessa frukostar är den sista instansen i hierarkin. Det som inte kan lösas här, innebär allvarliga problem i samarbetet, något som ytterst skulle kunna leda till att det avbryts. En sista möjlig lösning är att skjuta på frågorna och i stället behandla dem i budgetförhandlingen.

### *Andra arbetsgrupper*

Förutom SVAMP och SAMS finns en rad arbetsgrupper där både riksdagsledamöter och politiskt sakkunniga från de tre samarbetande partierna ingår. I enlighet med överenskommelsen bildades tre departementsöverskrivande arbetsgrupper, för förvaltning och ägande av de statliga företagen, integration och ohälsa.<sup>48</sup> Finansdepartementet ansvarar för att ta fram direktiv och arbetsplaner för arbetsgrupperna, liksom för att grupperna ges tillräckliga resurser. I de flesta arbetsgrupper ingår en politiskt sakkunnig från samarbetskansliet och en riksdagsledamot från respektive parti och de skall enligt överenskommelsen om samrådsformer och rutiner betraktas som undergrupper till SVAMP-gruppen.<sup>49</sup> Grupperna knyter således samman Finansdepartementet, samarbetskanslierna

---

<sup>45</sup> Överenskommelse om samarbetsformer och rutiner mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. 2002/03:KU30, bilaga A5.2.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Vid senare tillfällen har även andra arbetsgrupper bildats. Miljöpartiet har också ett par arbetsgrupper tillsammans med folkpartiet, men där ingår endast riksdagsledamöter.

<sup>49</sup> Överenskommelse om samarbetsformer och rutiner mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. 2002/03:KU30, bilaga A5.2.

och de tre riksdagsgrupperna, samtidigt som frågorna som behandlas kan kopplas till 121-punktsprogrammet.

### ***Allt ska gå genom statssekreteraren***

Samarbetskanslierna är, vilket redan framgått, organisatoriskt placerade på förvaltningsavdelningen. Enligt 121-punktsprogrammet och överenskommelsen där samarbetet regleras, ska dock all kontakt mellan samarbetskanslierna och övriga delar av Regeringskansliet gå genom en ansvarig statssekreterare<sup>50</sup>:

Statssekreteraren har det odelade ansvaret för linjeorganisationen på departementet. Därför skall behov av underlag och material alltid aktualiseras med statssekreteraren.<sup>51</sup>

Det är alltså en statssekreterare på det departement där de anställda är placerade som ansvarar för att de informeras om ärenden, liksom för formerna för deras deltagande i beredningen. Statssekreteraren ansvarar för planering och samordning i departementet och i förhållande till andra samhällsorgan, samt för att arbetet bedrivs som det ska. Omfattningen av delningar och när de politiskt sakkunniga ska komma in i beredningen av ärenden stäms av löpande. Berednings- och delningssynpunkter från de politiskt sakkunniga riktas också till respektive statssekreterare. De anställdas tankar illustreras av citaten nedan:

Det sades när de här kanslierna inrättades att frågor som man inte riktigt visste hur man skulle hantera skulle lyftas till [statssekreteraren] och de bedömde att de skulle ha regelbundna möten.<sup>52</sup>

Ingen vill ta risker. Allt stäms av uppåt. Det gör det alltid, men det förstärks av osäkerheten.<sup>53</sup>

Att precis alla frågor som når samarbetskanslierna ska passera statssekreteraren innebär ytterligare en tung arbetsbörda för denne statssekreterare, särskilt för statssekreterare på departement med många sakkunniga. Ansvaret för kontakterna med samarbetskanslierna har på Finansdepartementet därför delegerats till en av finansministerns politiskt sakkunniga. Det är till henne vänsterpartiets och mil-

---

<sup>50</sup> De uppgifter som bereds i Regeringskansliet får inte spridas utanför Regeringskansliet utan en överenskommelse mellan den ansvarige statssekreteraren och planeringscheferna i samarbetskanslierna. Kommunikationen mellan de politiskt sakkunniga och partikanslierna är allmän handling, utom i de fall då de sakkunniga kontaktas i egenskap av partimedlem och inte som anställd i Regeringskansliet. Ansvaret för gränsdragningen åligger förvaltningsavdelningens chefsjurist. *Överenskommelse om samarbetsformer och rutiner mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet*. 2002/03:KU30, bilaga A5.2.

<sup>51</sup> *Överenskommelse om samarbetsformer och rutiner mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet*. 2002/03:KU30, bilaga A5.2.

<sup>52</sup> Intervju 8.

<sup>53</sup> Intervju 1.

jöpartiets sakkunniga i första hand ska vända sig med sina frågor. Att de sitter i samma korridor underlättar, som en av de intervjuade intygar, förstås kontakterna:

Jag tycker att det har fungerat bra. Vi var väl alla lite osäkra på hur vi skulle hantera situationen, men jag tycker att vi har ett bra samarbete och en bra kontakt och vi sitter ju nära varandra också.<sup>54</sup>

Med tiden har, som en av de sakkunniga konstaterar, betydelsen av att allt ska gå genom statssekreteraren tonats ned:

I början var det nog så att det var väldigt tryck på det här att det ska gå igenom statssekreterarna, all information också, men sen tror jag att organisationen har lärt sig hur samarbetet ser ut och hur det funkar och jag tror att det har byggts upp förtroendefulla och bra relationer, mindre formellt och så där. Jag vet att de ofta ringer tjänstemannen direkt när de vill ha ren faktainformation. Det klart att de måste kunna göra det, det kan ju alla medborgare göra, så självklart måste de ju kunna göra det.<sup>55</sup>

Det finns dock två huvudregler som alla måste respektera. Dels ska de frågor som samarbetskanslierna arbetar med ingå i 121-punktsprogrammet, dels får det inte krävas en alltför stor insats av tjänstemannen, då måste statssekreteraren först ta ställning. En av de sakkunniga beskriver tillämpningen av dessa regler med följande ord:

Om man vill sätta dem i ett väldigt stort arbete, om de ska göra någon utredning som tar flera dagar, då brukar vi gå den politiska vägen. Vi kan inte sätta dem i stort arbete utan att det är någon ansvarig arbetsledare som har bestämt det.<sup>56</sup>

Begränsningen motiveras med att arbetet i Regeringskansliet måste kunna fungera effektivt, samt att enskilda tjänstemän inte ska behöva prioritera mellan olika politiska gruppers krav. Att det är möjligt att begränsa samarbetet till 121 punkter menar de flesta är självklart. Detta kan möjligtvis förklaras med någon form av grupp tänkande, som innebär att de involverade parterna bör säga att det är möjligt. När det gäller samarbetet med vänsterpartiet blir därmed statssekreterarens roll inte att bedöma vad som ingår i överenskommelsen, utan snarare att veta vilka områden samarbetskanslierna arbetar med. Utgångspunkten är att man ska samarbeta på samtliga punkter, eller som en sakkunnig uttryckte det: ”[f]ör vår del är det ju ett samarbete om precis allt. Sedan är det miljöpartiet som kommer och avgör om det ingår i 121, då ska man samarbeta. Ingår det inte ska man inte samarbeta”.<sup>57</sup> Det är ytterst statssekreterarna som har beredningsansva-

---

<sup>54</sup> Intervju 8.

<sup>55</sup> Intervju 8.

<sup>56</sup> Intervju 7.

<sup>57</sup> Intervju 5.

ret för sina respektive områden, som ska avgöra om samarbetskanslierna bör ingå i beredningsprocessen eller inte.

Man gör ju liksom en åtskillnad, vad ingår, vad ingår inte. Det här ingår, och det är ju rätt mycket som ingår, där ska de vara med. Det börjar funka, jag tror att det funkar hyggligt.<sup>58</sup>

Det är också statssekreterarnas ansvar att samarbetskanslierna informeras och involveras i processen. Det är alltså beroende på vilken statssekreterare en fråga tillhör hur avgränsningen görs. Att det uppstår tolkningssvårigheter kring exakt vilka frågor som ingår är dock självklart, vilket framgår i följande citat av en sakkunnig:

Och sedan är det klart att det ibland uppstår tolkningssvårigheter eller att man läser ut olika saker ur 121-punktsprogrammet, men då får man ha en diskussion om det och det har ju varit uppe i en del förhandlingar, bland annat nu om försvarspolitik. Det är ett område som är budgetpåverkande, men som ändå inte är samarbetsområde, då är det klart att där måste man ha en diskussion.<sup>59</sup>

De tolkningssvårigheter som uppstår löser man framför allt vid kontakterna inom departementet. Större frågor kan lyftas till SVAMP, SAMS eller som sista instans till månadsmötet mellan partiledarna/språkrören. Där görs också, vilket redan nämnts, avstämningar i arbetet med 121-punktsprogrammet ungefär varannan månad. Följande citat av en sakkunnig speglar hur man arbetar med programmet:

Det är ett väldigt levande dokument, som folk är medvetna om, i alla fall på statssekreterarnivå och ministernivå, att det här måste vi förhålla oss till och det här är ju regeringsmakten då i princip.<sup>60</sup>

Även om 121-punktsprogrammet används i det dagliga arbetet är det inte alltid tydligt vad som menas med alla punkter, något som vidare diskuteras nedan.

### *121-punktsprogrammets roll i kansliernas arbete*

Överenskommelsens 121 punkterna är av varierande karaktär. Vissa punkter är mycket konkreta, medan andra snarare anger politikens inriktning. Samtliga punkter begränsas av den punkt som rör budgeten, som slår fast att "[u]thållig

---

<sup>58</sup> Intervju 8.

<sup>59</sup> Intervju 8.

<sup>60</sup> Intervju 8.

finansiering för den offentliga sektorn är prioriterat”, liksom att reformer bara genomförs ”under förutsättningar att de ekonomiska ramarna så medger”.<sup>61</sup>

Vilken roll spelar då de 121- punkterna i samarbetskansliernas arbete? Samtliga partier förefaller vara överens om att arbetet egentligen ska begränsas till ingångna överenskommelser:

De [andra partierna i samarbetet] vill inte, som jag förstår det, heller att samarbetet ska utvecklas till att vara någonting annat än just det här 121-punktsprogrammet. De vill kunna ha frihet att ha en sin egen position på andra områden som inte ingår i samarbetet.<sup>62</sup>

Programmets roll kan ändå inte begränsas till en lista med reformer som skall genomföras. Tvärtom används det flitigt som ett redskap i förhandlingar i frågor som *inte* ingår i överenskommelsen. Ett exempel är de sex miljarder i jordbruksstöd som regeringen på egen hand, till och med utan inblandning av riksdagen, hade möjlighet besluta om hur det skulle användas. För att få inflytande över frågans hantering hävdade samarbetspartierna att den berörde satsningen på ekologiskt jordbruk, liksom bevarandet av den biologiska mångfalden, frågor som båda ingår i överenskommelsen. Dessutom gjorde de det till en budgetfråga:

Här har vi trängt oss på lite därför att vi har tyckt att det är för många frågor som berör det som vi samarbetar om. Att komma överens om det i sak i budgetförhandlingarna, det var ett av våra krav helt enkelt att vi gemensamt skulle förhandla jordbrukspolitiken och det fick vi ju igenom.<sup>63</sup>

En strikt tolkning av budgetsamarbetet tycks vara ett fungerande tillvägagångssätt för att tvinga övriga samarbetspartier att åtminstone förhandla om frågan. Försvarspolitiken, ett område som uttryckligen lämnats utanför samarbetet, utgör ytterligare ett exempel. En punkt, i vilken det framgår att ett huvudalternativ inför nästa försvarsberedning skall vara en nedskärning på sex miljarder kronor, har nämligen inkluderats, även i detta fall med hänvisning till budgeten:

Det går inte att komma överens med centern om försvaret och sedan skicka räkningen till oss i budgetsamarbetet, utan vi måste alltså vara med i det sammanhanget. Och det visar väl att det där är en liten svårighet naturligtvis med den här typen av samarbete.<sup>64</sup>

Begränsningen av samarbetskansliernas arbetsområde till 121-punktsprogrammet blir alltså relativt godtycklig, då frågor som officiellt sett inte

---

<sup>61</sup> *Hundratjugoen punkter för ett tryggare, rättvisare och grönare Sverige*, 4 oktober 2002. Överenskommelse mellan socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet.

<sup>62</sup> Intervju 8.

<sup>63</sup> Intervju 7.

<sup>64</sup> Intervju 7.



ingår i samarbetet kan komma att inkluderas med hänvisning till att de på ett eller annat sätt påverkar budgeten. I överenskommelsen om former och rutiner för samarbetet påpekas att frågesvar och interpellationssvar inte ingår i samarbetet. Det gör inte heller veckoberedningen med statsrådet eller förvaltningsärenden som inte uttryckligen omfattas av överenskommelsen.<sup>65</sup> Dessa frågor förefaller vara de enda som samarbetskanslierna över huvud taget inte berörs av.

### ***En förändrad beredningsprocess***

Att kunna ta fram underlag och bereda politiska prioriteringar för regeringen är Regeringskansliets främsta uppgift, varför dess struktur är uppbyggd i syfte att göra just detta.<sup>66</sup> I princip alla regeringsärenden skall beslutas av regeringen som kollektiv, vilket grundas på det svenska parlamentariska systemet, där regeringens beslut skall ge uttryck för värderingar som regeringen som helhet representerar. Det gemensamma beslutsfattandet innebär att policyprocessen antas innehålla både problem- och konfliktlösning. Det räcker alltså inte att lösa problemet, utan även konflikter mellan aktörerna i kollektivet måste lösas innan ett beslut kan fattas. Detta sker bland annat genom samordningsformer som *gemensam beredning* och *delning*, vilka syftar till att alla departement som berörs av en fråga skall ges möjlighet att uttala sig i denna. Att vänsterpartiet och miljöpartiet ska kunna delta i denna process är en av grundtankarna med samarbetskanslierna och de sakkunnigas huvudsakliga arbete består just i att delta i beredningen av de ärenden som ingår i uppgörelsen.

Hur har då samarbetskanslierna involverats i beredningsprocessen? Det är departementschefen som ansvarar för beredningen av regeringsärenden i departementet, men eventuell delning till andra departement kan bedömas av den enskilde handläggaren. I *Gula boken*, som beskriver handläggningen av ärenden i Regeringskansliet, framgår att ”som handläggare bör man tidigt särskilt tänka på vilka kontakter som behöver tas med andra departement innan ett ärende kan avgöras och när sådana kontakter bör tas i beredningsarbetet för att de andra departementen skall kunna medverka i beredningen på bästa sätt”.<sup>67</sup> Handläggarna gör således en bedömning av vilka andra departement som bör inkluderas i beredningen av ett ärende. Men samarbetskansliernas deltagande i beredningsprocessen kontrolleras inte av enskilda handläggare, utan, vilket redan framgått, av statssekreteraren.

<sup>65</sup> Överenskommelse om samarbetsformer och rutiner mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. 2002/03:KU30, bilaga A5.2.

<sup>66</sup> *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*, Rapport från projektet för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet, SB2001/8259, sid. 19.

<sup>67</sup> Ds 1998:39, sid. 15f.

Samarbetskansliernas deltagande i beredningsprocessen har lösts genom att processen har förlängts med ytterligare ett steg, där även vänsterpartiet och miljöpartiet deltar:

På samma sätt som de, innan de kommer till oss i förhandlingar, har en intern process i sina partier där man enas kring en ståndpunkt måste vi ha kvar den processen också här i Regeringskansliet. Alltså när man tar fram propositioner och förslag måste vi internt i Regeringskansliet, mellan departement, bli klara med vår beredning innan vi går till dem och har en förhandling eller diskussion med dem. Det där var någonting som vi funderade på och tyckte att det var viktigt att hålla på. Att vi måste försöka hålla ihop arbetet mellan departementen på ett sådant sätt att vi har ett färdigt förslag, eller en färdig linje eller åsikt innan det tas upp med samarbetspartierna. Annars skulle risken vara att det blev förvirrat.<sup>68</sup>

Att beredningen av ärenden mellan departementen ska vara *avslutad* innan samarbetskanslierna släpps in i processen innebär att samarbetspartierna inte ges möjlighet att komma in i denna process. Istället har samarbetskansliernas deltagande i beredningsprocessen lösts genom att ett nytt steg i processen skapats. Samarbetskanslierna kan därför sägas komma in *tidigare* i processen, eftersom de kommer in innan regeringsbeslutet har fattats. De kan däremot inte sägas komma in tidigare i den bemärkelsen att de involveras i Regeringskansliets beredning. Istället handlar det om en *särskild beredningsfas*, som delvis har karaktären av förhandling. Innan en proposition överlämnas till riksdagen måste också Regeringskansliets tjänstemän sammanställa det som beslutats under beredningen med samarbetskanslierna och omarbeta texten efter dessa beslut. Beredningsprocessen har således som helhet förlängts.

Uppdelningen i en *intern* process och en *extern* process inom Regeringskansliet ses som naturlig. Tjänstemännen menar att det är rimligt att regeringen har en gemensam åsikt och hos de sakkunniga i samarbetskanslierna finns en förståelse för uppläggnings<sup>69</sup>:

Jag förstår i och för sig regeringen. De vill inte att det blir en spelare mer innan de är klara. Det kan ju jag fatta. Regeringen ska ju agera som en part. Och vi sitter inte i regeringen. Det är skillnad om man sitter med i regeringen, då ska man ju självklart vara med. Men vi sitter inte i regeringen så då får vi ju betrakta regeringen som en part.<sup>70</sup>

Det finns dock ett antal problem som delvis kan kopplas till uppdelningen av beredningsprocessen. För det första upplever samarbetskanslierna ofta att de kommer in för sent i beredningsprocessen. Uppdelningen upplevs också försvåra arbetet:

---

<sup>68</sup> Intervju 8.

<sup>69</sup> Intervju 1.

<sup>70</sup> Intervju 5.

Det blir ju även väldigt tungrott så här på det här sättet genom att vi inte jobbar med organisationen, utan vid sidan om den. Vi jobbar inte mot den heller, utan vi jobbar verkligen vid sidan och kommer in liksom snett ifrån hela tiden.<sup>71</sup>

För det andra kan uppdelningen leda till samarbetskanslierna involveras i ett mycket sent skede, vilket kan beskrivas med följande ord från en tjänsteman:

Det var en mycket forcerad process, som skulle äga rum på mycket kort tid. Remissprocessen tog hela hösten och samarbetskanslierna fick i princip endast en helg på sig att läsa igenom den slutliga promemorian innan den skickades på lagrådsremiss.<sup>72</sup>

En enkel förklaring är att medan samarbetskanslierna har ett intresse av att komma in i beredningsprocessen så tidigt som möjligt har Regeringskansliet ett behov av att hålla ihop sin interna beredningsprocess och försäkra sig om att förslaget håller innan samarbetspartierna släpps in.

Ytterligare en konsekvens är, som en av de sakkunniga konstaterar, att riksdagsprocessen i princip redan är avklarad genom beredningen i Regeringskansliet:

Idag är det ju vårt hela jobb koncentrerat till förhandlingarna. Sedan när propositionen har kommit skriver vi ju inte någon budgetmotion längre. På det sättet har arbetet helt ändrat karaktär sedan vi började det här samarbetet.<sup>73</sup>

Samarbetskanslierna har möjlighet att ta del av och diskutera ärenden innan regeringen fattar beslut och innan propositioner når riksdagen, vilket då innebär ett försprång gentemot den borgerliga oppositionen. Detta kan illustreras med följande citat av en sakkunnig:

Det klart att i stort skett är det ju så att på de områden där vi har kommit överens om att samarbeta lämnar inte regeringen några förslag utan att diskutera med oss.<sup>74</sup>

Därmed involveras de också tidigare i beredningsprocessen än de annars hade gjort. De menar också trots allt att deras närvaro i Regeringskansliet innebär att de kommer in tidigare i processen:

Vi kommer in tidigare [i beredningsprocessen], det gör vi. Det kan man säga, så är det. [...] Vi är ju inne i departementsberedningar, även om det är två departement där vi inte är, kultur och social.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Intervju 3.

<sup>72</sup> Intervju 1.

<sup>73</sup> Intervju 3.

<sup>74</sup> Intervju 5.

<sup>75</sup> Intervju 5.

Därmed innebär samarbetskanslierna trots allt att vänsterpartiet och miljöpartiet involveras tidigare i beredningsprocessen än de annars hade kunnat göra.

Sammanfattningsvis har samarbetskansliernas deltagande i Regeringskansliets arbete tagit sig uttryck i en särskild beredningsfas, som befinner sig mellan Regeringskansliets och riksdagens sfärer och har karaktären av förhandling.<sup>76</sup> Snarare än att inkludera samarbetspartierna i processen, exkluderar systemet övriga oppositionspartier.

### ***Inte delar av Regeringskansliet...***

Även om samarbetskanslierna formellt sett är en del av Regeringskansliets organisation betraktar sig såväl miljöpartiets departementsgrupp som vänsterpartiets politiskt sakkunniga som externa aktörer i Regeringskansliet. För det första upplever de sakkunniga själva inte att de ingår i organisationen: ”vi är i huvudsak en extern aktör. [...] Vi går inte in i linjen, som det kallas, i linjeorganisationen”.<sup>77</sup> Att de sakkunniga måste kontakta statssekreteraren för att få information om vissa prognoser bidrar, liksom den särskilda beredningsfasen, till att samarbetskansliet upplever sig som en extern aktör, eller med en av de sakkunnigas ord: ”[...] därmed så är vi ju inte en del av fabriken”.<sup>78</sup>

### ***...utan delar av politiska partier***

För det andra betraktar sig de sakkunniga som politiker och ser sig i första hand som en del av en annan organisation än Regeringskansliet, det egna partiet:

Vi är ju politiker. Allihopa som sitter här är ju politiker i första hand. Sen har de flesta av oss, allihopa har väldigt bra utbildning också kan man säga, men vi är ju här då i första hand som politiker.<sup>79</sup>

Det finns tre olika grupper sakkunniga och de består utav vänsterpartister, miljöpartister och socialdemokrater. Utifrån den ramen är vi ju vilka som helst, men inom den gruppen är ju vi vänsterpartister och de miljöpartister och jag menar, jag känner mig inte som en socialdemokratisk sakkunnig.<sup>80</sup>

Tvärtom ser de sig som någon form av förhandlare som befinner sig inne i Regeringskansliet:

<sup>76</sup> Det förekommer även att politiskt sakkunniga deltar i själva förhandlingarna eller t.o.m. förhandlar på egen hand, vilket leder till att gränsen mellan förhandling och beredning suddas ut.

<sup>77</sup> Intervju 5.

<sup>78</sup> Intervju 5.

<sup>79</sup> Intervju 3.

<sup>80</sup> Intervju 5.

Vi fungerar definitivt inte som vanliga politiskt sakkunniga för att vår uppgift är ju ibland att förhandla och då förhandlar vi ju ganska ofta mot statssekreterarenivån.<sup>81</sup>

De sakkunniga ser sig alltså i första hand som en del av det egna partiets organisation. Partiernas syn på de sakkunnigas organisatoriska tillhörighet kan illustreras med hjälp av ett citat från miljöpartiets hemsida, där en av de sakkunniga presenteras som anställd av partiet:

Paulo Silva, anställd av partiet på finansdepartementet, Stockholm.<sup>82</sup>

Här framgår tydligt att miljöpartiet anser att det är *partiet* som har anställt Paulo Silva, inte *Regeringskansliet*. Formuleringen ger en tydlig signal om att miljöpartiet ser på de sakkunniga i Regeringskansliet som anställda av partiet och uppfattar att de arbetar för partiet, inte för regeringen, i vilkens organisation de formellt sett är anställda.

Då Regeringskansliet är regeringens eget stabsorgan, blir det intressant att vissa av dess anställda har en lojalitet som ligger i en annan organisation:

Vi är lojala mot vår organisation, vår riksdagsgrupp i vänsterpartiet. Sedan är vi ju naturligtvis lojala mot den här organisationen och mot regeringen i den meningen att vi läcker inte uppgifter, det gör vi definitivt inte. Vi är lojala mot regeringsorganisationen. Men vår lojalitet ligger ju hos vår arbetsgivare, eller vår uppdragsgivare, och det är ju vänsterpartiet.<sup>83</sup>

I citatet framkommer att den sakkunniges lojalitet definitivt inte ligger hos regeringen. Citatet är också intressant eftersom det visar att när den sakkunnige talar om *vår* organisation åsyftas partiet. Partiet ses också i första hand som arbetsgivare, även om ordvalet snabbt ändras till uppdragsgivare. Lojaliteten ligger således inte hos arbetsgivaren, utan hos partiet, som uppfattas vara uppdragsgivare.

### ***Vårtor på Regeringskansliets kropp?***

Om samarbetskanslierna betraktar sig själva som en del av det egna partiets organisation och inte som en del av Regeringskansliet, hur kan då relationen mellan dessa beskrivas? Miljöpartiets planeringschef beskriver samarbetskansliet med följande ord:

Jag brukar beskriva vår organisation som en vårta. Det är ganska bra. Där är ju hela den här organisationskroppen som fungerar med hjärnan och fingrar och fötter och allt sånt

<sup>81</sup> Intervju 3.

<sup>82</sup> <http://www.mp.se>, 2004-05-20

<sup>83</sup> Intervju 5.

där, men så ligger vi på något sätt utanför. Och på något sätt måste hela den där kroppen bearbeta allting och vi kommer inte in naturligt, utan helt plötsligt är det vissa ärenden som måste ut och passera vårtan för att sedan kunna gå vidare i den här stora kroppen.<sup>84</sup>

Vårtor ger inga trevliga associationer, utan ger snarare en känsla av obehag:

Jag tror inte att det finns någon kropp eller organisation som är beredd att acceptera vårtor någon längre tid, utan man försöker på alla sätt att bekämpa dem. Det är ett ganska bra sätt att se på det för jag ser inte den här organisationsformen som långsiktigt hållbar. Det var kanske den bästa kompromissen vi kunde komma till just då, men den är inte långsiktigt hållbar.<sup>85</sup>

Liknelsen skildrar hur Regeringskansliet tvingas att ändra sina rutiner för att inkludera även samarbetskanslierna och även i viss mån det motstånd som samarbetskanslierna möter.

### ***Eller länkar till riksdagsgrupperna?***

Ett annat vanligt sätt att betrakta samarbetskanslierna är som en länk mellan partiets riksdagsgrupp och Regeringskansliet. Att regeringspartiets riksdagsgrupp på ett osynligt sätt deltar i regeringsarbetet är oftast en realitet, inte minst för att kunna förutsäga vilket stöd olika förslag kan väntas få. Regeringskansliet har också andra kontakter med riksdagen, bland annat genom att delta i utskottens möten, bearbeta motioner och besvara frågor från konstitutionsutskottet. Kontakten är vanligtvis mest intensiv bland statsråd, statssekreterare och informationssekreterare, medan de politiskt sakkunniga oftast har färre kontakter.<sup>86</sup>

Samarbetskansliernas relation till sina respektive riksdagsgrupper skiljer sig. Vänsterpartiet betraktar samarbetskansliet som en länk mellan Regeringskansliet och riksdagen, eller som ett slags andra riksdagskansli. Många av de sakkunniga i vänsterpartiets kansli har också sin bakgrund i riksdagskansliet, medan miljöpartiet rekryterat från annat håll:

Det är så att några av dem som jobbar hos oss även jobbar halvtid på riksdagskansliet. De har en direkt koppling. Många av oss andra har jobbat på parti- eller riksdagskansliet tidigare. Framför allt är kopplingen tydligare än en del av miljöpartiets folk har.<sup>87</sup>

Att ta fram underlag och information till riksdagsledamöterna ses som en huvuduppgift och den starka kopplingen till riksdagen framställer en av de sakkunniga som eftersträvat och genomförd i syfte att stärka det samarbete som

<sup>84</sup> Intervju 3.

<sup>85</sup> Intervju 3.

<sup>86</sup> Isberg, M., *Riksdagsledamöten i sin partigrupp. 52 riksdagsveteraners erfarenheter av partigruppernas arbetssätt och inflytande*, Gidlunds förlag: Södertälje, 1999, sid. 109.

<sup>87</sup> Intervju 5.

fanns sedan tidigare. Samarbetskansliets koppling till riksdagskansliet begränsas dock inte till att gälla de sakkunnigas anställningar och tidigare arbetslivserfarenhet. En av de sakkunniga berättar exempelvis att de regelbundet deltar i riksdagsgruppens arbete: "[...] riksdagsgruppen har möten varje vecka. Då försöker vi också att vara med. Det är också viktigt att ta tillbaka information till riksdagsgruppen, så att de får veta vad som är på gång här".<sup>88</sup> Det sker således en kontinuerlig och omfattande kontakt mellan de sakkunniga och partiets riksdagsgrupp.

Vänsterpartikansliets riksdagsanknytning illustreras också av det faktum att de inte givit kansliet ett namn med anknytning till Regeringskansliet, utan helt enkelt valt att kalla sig "vänsterpartiets politiskt sakkunniga". Miljöpartiets sakkunniga, som konstruerat en egen, självständigare identitet genom att kalla sig "departementsgruppen", ser sig snarare som en del, om än en obekvämdel, av Regeringskansliet.<sup>89</sup> Deras sakkunniga lyfter också fram beredningen av de ärenden som ingår i 121-punktsprogrammet som sin huvudsakliga arbetsuppgift, snarare än att fungera som en informationskanal för riksdagsledamöterna.

Men även miljöpartiets sakkunniga målar upp en bild av sig själva som en stödfunktion för sin riksdagsgrupp, ett andra riksdagskansli med fler och andra informationskällor:

Jag tycker att det är samarbetspartier och det är egentligen riksdagsmännen som samarbetar. Vi är egentligen bara en stödgrupp åt riksdagsmännen i det här samarbetet med regeringen.<sup>90</sup>

Kontakterna mellan samarbetskansliet och riksdagsgruppen är, som följande citat visar, ändå omfattande, särskild som en följd av gemensamma arbetsgrupper:

Väldigt ofta är det så att vi är en riksdagsperson och en dep.person, som är inblandad i en förhandling. Sen är det väldigt många i det här dep.gänget som också är inblandade i olika samarbetsgrupper.<sup>91</sup>

Relationen till riksdagsgruppen varierar också beroende av var i processen ett ärende befinner sig. I förhandlingstider fungerar samarbetskanslierna snarare som ett stöd till sina förhandlingsdelegationer och kontakterna med Regeringskansliet minskar då, samtidigt som de ökar med det egna partiet och dess riksdagsledamöter. Även om alla politiskt sakkunniga inte deltar direkt i budgetförhandlingarna är de involverade i processen på flera sätt och i flera led i arbetet.

<sup>88</sup> Intervju 4.

<sup>89</sup> Ytterligare ett konkret uttryck för detta är kanske att medan vänsterpartiet använder riksdagsgruppens lokaler för telefonkonferenser och sitter där och arbetar under förhandlingarna, använder miljöpartisterna sina lokaler i Finansdepartementet för samma sak.

<sup>90</sup> Intervju 3.

<sup>91</sup> Intervju 3.

För det första deltar de politiskt sakkunniga i arbetet med partiernas interna underlag, som används för att besluta vilken position partiet ska ta under förhandlingarna. För det andra används de politiskt sakkunniga som resurspersoner under själva budgetförhandlingarna. De tar fram fakta och underlag till frågor som kommer upp under förhandlingar, följer upp arbetet och hjälper till med exempelvis budgettekniska frågor. De politiskt sakkunniga är formellt sett inte förhandlare, men deltar ibland i förhandlingar, vilket följande citat visar:

Oftast går det till så att vi är med. I budgetförhandlingarna är det två riksdagsledamöter och så är det jag som är med som politiskt sakkunnig. Men det är de som är den formella förhandlingsdelegationen. Men sedan är jag med på alla möten. Jag deltar väl i och för sig ganska aktivt i arbetet också.<sup>92</sup>

I överenskommelsen framgår att ”endast i de fall partiet särskilt har gett ett uttalat skriftligt förhandlingsmandat till en politiskt anställd är denne att betrakta som förhandlingspart”.<sup>93</sup> Det är riksdagsledamöterna som är de formella förhandlarna och det är de som har ansvaret.

### ***Samarbetskanslierna och regeringens politiska styrning***

Under de senaste trettio åren har det skett en successiv ökning av den politiska rekryteringen. De första politiska tjänsterna var planeringschefer, som hade till uppgift att planera statsrådets politik. Den stora omsvängningen kom vid regeringsskiftet 1976, då socialdemokraterna under flera decennier suttit vid makten. Den tillträdande borgerliga regeringen menade att det fanns en risk att hela Regeringskansliet anpassats efter ett socialdemokratiskt tänkande. Lösningen blev att skapa nya funktioner i form av politiska tjänster och när socialdemokraterna sedan återtog regeringsmakten fortsatte de på samma linje.<sup>94</sup> Av de drygt 4500 anställda i Regeringskansliet är idag ca 150 politiskt tillsatta, främst statssekreterare, politiskt sakkunniga och pressekreterare.<sup>95</sup>

Den politiska styrningen av Regeringskansliet sköts av varje departements politiska ledning, som i princip utgörs av statsråden, statssekreterarna, de politiskt sakkunniga och pressekreterare. I en rapport från Statsrådsberedningen, den så kallade Landahl-rapporten, *Ett effektivare regeringskansli*, visas att tjänstemännen ofta upplever en brist på politisk styrning.<sup>96</sup> Rapporten konstaterar att

<sup>92</sup> Intervju 7.

<sup>93</sup> Överenskommelse om samarbetsformer och rutiner mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. 2002/03:KU30, bilaga A5.2.

<sup>94</sup> *Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1998:56, sid. 35f.

<sup>95</sup> Regeringskansliets årsbok 2002, sid. 11.

<sup>96</sup> Jacobsson skriver också att ”[p]å ett sätt är politiken märkligt frånvarande i denna den mest politiska organisationen av alla”. Jacobsson, B., 2001, *a.a.*, sid. 50.



En grundförutsättning för det arbete som skall utföras i departementen är att de processer som skall se till att de politiska prioriteringarna får genomslag fungerar väl. Detta ställer i sin tur krav på tydlighet i organisering, ansvar och befogenheter i processerna.<sup>97</sup>

I rapporten föreslås därför att ”högre krav bör ställas på den politiska nivåns förmåga att gentemot sin stab tydliggöra sina prioriteringar”.<sup>98</sup> I Regeringskansliet arbetar numera politiskt sakkunniga inte bara från regeringspartiet, utan även från dess två samarbetspartier.<sup>99</sup> Frågan är hur detta har påverkat tydligheten i den politiska styrningen?

### *Ett begränsande kontrakt*

Tydligheten i den politiska styrningen av Regeringskansliet begränsas idag av såväl 121-punktsprogrammet som de nya sakkunnigas närvaro i regeringens kansli. Överenskommelsen, som de sakkunniga beskriver som ett mycket levande dokument, används i stor utsträckning som ett redskap för att ställa krav på de övriga samarbetspartierna i olika frågor.<sup>100</sup> Trots att punkterna i avtalet är betydligt fler, tydligare och utförligare än tidigare överenskommelser varit kan många av dem utvidgas till att omfatta det mesta, exempelvis genom att de är budgetrelaterade. Dokumentet utgör således ett mycket viktigt redskap i samarbetet, som alla måste ta hänsyn till. Eller som en sakkunnig uttryckte det: ”det här måste vi förhålla oss till och det är ju regeringsmakten i princip”. 121-punktsprogrammet har alltså påverkat regeringens möjlighet till politisk styrning.

### *Där regeringen inte styr*

Utöver att kunna styra i vissa ärenden har en regering också ett behov av att göra sig av med frågor som den inte vill ägna sig åt.<sup>101</sup> Klarar inte regeringen av att hålla dessa frågor ifrån sig riskerar den att överbelastas, vilket i förlängningen kan innebära att frågor där politisk styrning hade varit nödvändig inte uppmärksammas. Regeringskansliet är organiserat för att kanalisera de frågor som re-

<sup>97</sup> *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*, Rapport från projektet för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet, SB2001/8259, sid. 30.

<sup>98</sup> *Ibid.*, sid. 8.

<sup>99</sup> Knappt fem procent, eller 23 personer, av alla de 470 personer som arbetar på Finansdepartementet är politiskt tillsatta. Av dessa är 11 politiskt sakkunniga. Sju sakkunniga i samarbetskanslierna placerades där. Även på Näringsdepartementet och Miljödepartementet är de sakkunniga från samarbetskanslierna nästan lika många som övriga politiskt sakkunniga.

<sup>100</sup> Jag vill här påpeka att 121-punktsprogrammet endast kan sägas vara levande inom Regeringskansliet, riksdagen och de politiska partierna. I media och hos allmänheten tror jag att det trots allt är relativt okänt.

<sup>101</sup> Bergström, H., *a.a.*, sid. 448.

geringen vill ägna sig åt till regeringen, men också för att hålla andra frågor borta. Det är emellertid inte säkert att samarbetskanslierna har ett intresse av att hålla samma frågor borta. Tvärtom kan det vara troligt att de uppmärksammar andra frågor än regeringen.

En anledning till att samarbetskanslierna kan antas uppmärksamma andra frågor är att organisationer som Regeringskansliet snarare reagerar på krav som riktas mot dem från andra, än tar initiativ till att förändra andras villkor.<sup>102</sup> Samarbetspartiernas kontakter med omvärlden stämmer inte helt överens med vare sig socialdemokraternas eller Regeringskansliets kontakter, varken i Sverige eller internationellt. Samarbetskanslierna kan därför förväntas reagera på andra saker än Regeringskansliet i övrigt, vilket kan leda till att fler frågor förs upp till den politiska ledningen. Att samarbetskanslierna ofta upplever sig bättre insatta i ärenden som behandlas i Regeringskansliets olika delar kan också bero på att många ärenden de tar upp är ärenden som Regeringskansliet vanligtvis skulle ha sållat bort, som regeringen skulle hålla ifrån sig. Att de ändå kommer upp skulle därmed kunna bidra till överbelastning av den politiska nivån.

Ett annat exempel på hur samarbetskanslierna kan påverka den politiska styrningen på områden där regeringen inte styr är formuleringen av regleringsbrev. I andra studier har det framkommit ”att styrningen via regleringsbrev som aktivitet var delegerad till tjänstemännen”.<sup>103</sup> Även om detta inte är fallet inom alla politikområden är det intressant att notera att samarbetskanslierna upplever att de har fått ökat inflytande genom att just delta i formulerandet av regleringsbrev. En tolkning av resonemanget ovan är att det på de områden där regeringen inte styr i någon högre utsträckning finns möjlighet för samarbetskanslierna att utöva inflytande.

### *Ökad politisk styrning?*

Tjänstemän i Regeringskansliet upplevde redan innan samarbetskansliernas inrättande en brist på politisk styrning och det har funnits ett behov av att politikerna tydliggör sina politiska prioriteringar. Att samarbetskanslierna inte underlättar denna typ av förtydligande, utan snarare leder till ökad otydlighet har redan diskuterats.

Att ett ökat antal politiskt sakkunniga skulle kunna bidra till en tydligare politisk styrning är kanske inte en helt främmande tanke. Frågan är dock om de 19 politiskt sakkunniga från vänsterpartiet och miljöpartiet kan bidra till att fylla behovet av styrning? Dessa sakkunnigas närvaro har troligtvis ökat antalet politiker i Regeringskansliets korridorer, antalet frågor från politiker och troligtvis

<sup>102</sup> Jacobsson, B., 1989, *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*, Stockholm: Carlssons bokförlag, 1989, sid. 9.

<sup>103</sup> Jacobsson, B., 2001, *a.a.*, sid. 22.

också diskussionen om alternativa lösningar och olika politiska preferenser bland tjänstemännen. Detta kan tyckas fylla vissa delar av det utbud som saknats. Ändå vill jag mena att deras närvaro inte kan ge den form av politisk styrning som efterfrågas. Tvärtom försvåras andra former av styrning, som exempelvis styrning genom organisering och symbolhandlingar, eftersom det är svårt för politikerna att genomföra sådant utan samarbetskansliernas samtycke.

Vad som vid en första anblick kanske skulle kunna tolkas som en ökning av den politiska styrningen resulterar därför i en ökad otydlighet och utgör kanske till och med en risk för en *minskad* politisk styrning. Ytterligare en konsekvens av oenighet eller otydliga signaler från politikernas sida kan vara att tjänstemännen omöjliggör för dem att få igenom sin mening, det vill säga att tjänstemännens makt ökar.

### *Otydliga roller- otydlig styrning?*

Även om det i praktiken inte går att skilja politiker och tjänstemän åt enligt idén att de förra sysslar med beslutsfattande och de senare med verkställande, går en viktig organisatorisk gräns i den svenska förvaltningspolitiska modellen mellan politik och förvaltning, mellan politiker och tjänstemän. De politiskt sakkunniga i samarbetskanslierna kan dock inte inordnas fullt ut i varken den ena eller den andra kategorin. De är och betraktar sig visserligen som politiker, men de hör inte till den politiska gruppering som ska syssla med beslutsfattande. De kan inte heller betraktas som opolitiska tjänstemän.

Som en följd av detta tycks relationen mellan samarbetspartiernas sakkunniga och de opolitiskt tillsatta tjänstemännen långt ifrån alltid vara tydlig. Tvärtom är osäkerheten kring samarbetskansliernas roll och uppgifter av allt att döma stor och tjänstemännen var till en början ytterst försiktiga i sina kontakter med samarbetskanslierna:

Väldigt många [tjänstemän] tycker det är väldigt konstigt. En del har också varit ganska rädda för att nästan säga hej som de säger, för att det har ju gått ut en del roliga mail som beskriver att allt ska gå via statssekreteraren och då kan man ju faktiskt tolka det som att man inte ens får hälsa. Och jag har ju själv stött på att jag inte får ut offentliga handlingar när jag sitter här, vilket har lett till att jag ändå måste ställa frågan om jag ska behöva gå ut och ställa mig på gatan och ringa upp som medborgare istället för att få ut samma handling, om jag inte kan få den här inne.<sup>104</sup>

Det finns ett antal faktorer som kan antas påverka osäkerheten i relationen mellan samarbetskanslierna och tjänstemännen. För det första kan det vara svårt för en tjänsteman att bedöma vilken information som kan lämnas ut till samarbets-

---

<sup>104</sup> Intervju 3.

kanslierna. De arbetar ju trots allt i Regeringskansliet och syftet med deras närvaro är att de ska delta i beredningen av ärenden. Följande citat vittnar om detta:

Det var en ovan situation, och det är också svårt. Som tjänsteman är man ju ansvarig inför sin statssekreterare, som håller i beredningskontakterna. Klart att det är svårt att veta hur man ska hantera om de här andra partierna hör av sig direkt till tjänstemännen och vill ha information. De vet inte riktigt hur de ska hantera den situationen.<sup>105</sup>

För det andra kan det för tjänstemännen vara svårt att skilja förhandlingstaktik från synpunkter från departementet. De sakkunnigas deltagande i arbetsgrupper och i förhandlingar framstår också som otydligt för tjänstemännen:

Det känns som om man provar ut något helt nytt. Det svävar fritt och är otydligt. Det är svårt att veta om de talar för riksdagsledamöter eller tjänstemän. Det är också svårt att veta hur 121-programmet väger gentemot riksdagsledamöternas åsikter. Det hade varit lättare om de hade förhandlingsmandat från riksdagsgruppen. När både riksdagsledamöter och samarbetskanslierna är med är det också svårt att veta vem man ska vända sig till.<sup>106</sup>

För det tredje kan det vara svårt för tjänstemännen att prioritera tidsmässigt. Om samarbetskanslierna kontaktar en tjänsteman som arbetar med en proposition för att få information om något helt annat kan det vara svårt för tjänstemannen att avgöra vilket arbete som ska prioriteras. Det innebär också en ökad arbetsbelastning:

Samarbetskanslierna hör av sig mycket, skickar brev om olika aspekter. Det är svårt att förhålla sig till detta. Det blir en typ av limbo, eftersom de inte är en del av den traditionella organisationen. Ibland har man förhandlat innan andra departement har kommit in i processen, vilket komplicerat det hela. Det är besvärligt att jobba under dessa förutsättningar.<sup>107</sup>

Huvudreglerna, som berörts ovan, underlättar något för tjänstemännen, eftersom kontakterna med samarbetskanslierna ska röra 121-punktsprogrammet och inte kräva större utredningsinsatser. Vilka frågor som faktiskt rör överenskommelsen kan det dock, som ovan diskuterats, vara svårt att avgöra. Detta menar jag tvingar tjänstemännen att inta en försiktig hållning, eftersom de inte vill riskera att lämna ut information som inte borde ha lämnats ut. Detta bekräftas också från tjänstemannahåll:

Numera är man mer benägen att stänga dörren. Man vet inte vem som springer omkring. Det är jobbigt att inte veta vad som är OK och inte att informera om.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Intervju 8.

<sup>106</sup> Intervju 1.

<sup>107</sup> Intervju 1.

<sup>108</sup> Intervju 1.

Sammanfattningsvis framstår det som att samarbetskanslierna roll i Regeringskansliet är otydlig och att tjänstemän därför är mycket försiktiga med att exempelvis överlämna preliminär information och tidiga kalkyler till samarbetskanslierna.

### *Stängda dörrar och minskade möjligheter till informell styrning?*

Ett sätt att styra politiskt är genom informella samtal i Regeringskansliets korridorer. Uppdelningen av beredningsprocessen i en intern och en extern process innebär dock att den interna processen inte kan styras informellt på samma sätt som tidigare, eftersom vissa anställda måste hållas utanför processen. Närvaron av sakkunniga från samarbetspartierna har även lett till att socialdemokraterna numera stänger dörren när de diskuterar vissa frågor:

Vi sitter i samma korridor. Självklart är det så att vi har interna partisaker som vi vill diskutera. Då kanske man inte pratar högt om det när miljö- och vänsterpartisterna går förbi. Det kan ju vara liksom strategifrågor och sådana saker, då kanske man gärna går in och stänger dörren. Det är inget konstigt med det, det gör ju de också.<sup>109</sup>

Trots att de stängda dörrarna inte framställs som särskilt problematiska kan de politiskt sakkunnigas arbete antas ha komplicerats som en följd av politiker från andra partier arbetar vid deras sida. De, och även tjänstemännen, tvingas inta en försiktigare hållning och hålla den interna beredningen inom Regeringskansliet borta från samarbetskanslierna till dess att regeringen har kunnat enas om en ståndpunkt.

### ***Samarbetskansliernas organisering – den komplexa bilden***

Att skapa sig en tydlig bild av samarbetskansliernas organisering är inte helt enkelt. Kanslierna är inte bara en del av Regeringskansliet, som i sig är en mycket komplex organisation, utan kan också sägas vara en del av flera andra parallella eller närliggande organisationer och nätverk. Jag ska här sammanfatta den mer komplexa bilden av samarbetskansliernas organisering.

För det första är de sakkunnigas anställningar knutna till ett avtal mellan tre partier. Det är de tre partiernas partistyrelser som beslutar om avtalet, liksom om respektive parti ska säga upp avtalet. Detta kontrakt är grunden för samarbetskansliernas existens och det är utifrån det kanslierna organiserats.

För det andra är de sakkunniga anställda av Regeringskansliet, som är regeringens stabsorgan och vars högste chef är statsministern. Samarbetskanslierna är

---

<sup>109</sup> Intervju 8.

organisatoriskt placerade på Regeringskansliets förvaltningsavdelning, och ingår således inte i departementens interna hierarkiska struktur. Den främsta anledningen till denna placering är att de politiskt sakkunniga inte ska ha en politiskt anställd från ett annat parti som sin närmaste överordnade, även om statsministern ändå är deras högste chef. Även om samarbetskanslierna endast är *organisatoriskt* placerade på förvaltningsavdelningen och i praktiken verkar på olika departement kan det i det här sammanhanget vara intressant att notera att samtliga politiskt sakkunniga som är placerade på förvaltningsavdelningen idag är vänsterpartister och miljöpartister.

För det tredje ingår samarbetskanslierna som ett led i vad jag här valt att kalla en *samarbetshierarki*. Den löper parallellt med Regeringskansliets hierarkiska struktur, och består av samarbetskanslierna, arbetsgrupperna, SVAMP, SAMS och partiledarnas överläggningar. I samarbetshierarkin utgör samarbetskanslierna vad som kan liknas vid parallella politiska ledningar på departementen. Samarbetskanslierna förhandlar här gentemot statsekreterarna och de socialdemokratiska politiskt sakkunniga. Frågor som inte kan lösas mellan de sakkunniga eller i de arbetsgrupper som finns med sakkunniga och riksdagsledamöter lyfts upp till SVAMP (särskilt budgetfrågor), SAMS, eller partiledarnas och språkrörens gemensamma frukostar. Samarbetshierarkin är, precis som samarbetskanslierna, knuten till avtalet mellan de tre partierna. Organisatoriskt kan den i sin helhet inte sägas tillhöra varken Regeringskansliet eller riksdagsgrupperna, utan är helt enkelt konstruerad av tre partier som verkar inom båda dessa organisationer. Samarbetshierarkin kan på det sättet sägas befinna sig i ett utrymme mellan minst fem organisationer; Regeringskansliet, riksdagen, socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet.

För det fjärde gör den faktiska placeringen av de politiskt sakkunniga att de trots allt befinner sig och verkar inom ett departement och därmed på ett eller annat sätt måste förhålla sig till departementets interna hierarki. De blir till syvende och sist underordnade den socialdemokratiska ledningen på departementet och har en otydlig, men inte underordnad relation till de opolitiskt tillsatta tjänstemännen.

Slutligen vill jag påpeka att även partierna tycks betrakta samarbetskanslierna som en del av sin egen organisation och uppfattar att de sakkunniga arbetar för det egna partiet. Även om respektive partis riksdagsledamöter deltar i samarbetshierarkins olika arbetsgrupper uppfattas och uppfattar sig de politiskt sakkunniga också som en länk mellan riksdagen och Regeringskansliet, som ska stödja sina egna riksdagsledamöter med underlag och information.

## ***Samarbetskanslierna och Regeringskansliet som organisation***

Organisationer syftar, vilket framgick i kapitlets inledning, till att underlätta koordinerad handling för att uppnå något gemensamt. Jacobsson påpekar att "[f]örsöken att skapa kollektiv handling lyckas inte alltid, och särskilt svårt är det i sådana organisationer – t ex regeringskansliet – som har att hantera mycket motstridiga intressen".<sup>110</sup> Under senare år har flera försök gjorts att förstärka Regeringskansliets organisationsegenskaper, exempelvis genom att departementen 1997 blev *en myndighet*.

Regeringskansliet är skapat för att regeringen ska kunna uppnå sina mål och samarbetskanslierna är skapade för tre partier ska kunna nå 121 gemensamma mål och för att två partier som inte sitter i regeringen ska få ökat inflytande över beredningsprocessen. Samarbetskanslierna är organiserade inom Regeringskansliet och utgör därmed, oavsett om de betraktas som det eller inte, en del av Regeringskansliet. Regeringskansliet är en organisation som är full av motstridiga intressen, men som också är konstruerad för att hantera dessa på ett effektivt sätt. Samarbetskanslierna innebär att ytterligare intressen, som i vissa fall kan antas vara motstridiga, organiseras in i Regeringskansliets struktur på ett sätt som gör att de inte fångas upp av den hierarkiska strukturen på samma sätt som övriga motstridiga intressen.

En fråga som jag därför menar är motiverad att ställa är om samarbetskanslierna underlättar koordinerad handling? Enligt de sakkunniga har partiernas gemensamma arbete underlättats genom samarbetskanslierna, vilket illustreras av följande citat:

När de är här är det klart att de får en bra förståelse för vilka förhållanden och vilka förutsättningar som gäller när man kanske ska ta fram en proposition eller ta fram ett förslag. När man sitter utanför är det väldigt lätt att säga att den måste vara klar till den första maj. Men det går inte för att det ska EU-inspekteras och vi måste hitta en utredare, och det är en massa sådana reflektioner i arbetsnacket. Så det är klart att om de är här och är en del av RK på ett annat sätt underlättas förståelsen mellan oss partier, det tror jag. På det sättet kan man kanske säga att det har underlättat samarbetet.<sup>111</sup>

Som framgår av citatet ovan har samarbetet främst underlättats av att de båda samarbetspartiernas nya erfarenheter och ökade kunskaper om arbetet i Regeringskansliet. Förhandlingssituationer där samarbetspartierna, utan att vara medvetna om det, ställt praktiskt omöjliga krav har därmed kunnat undvikas och mindre frågor kan lösas redan på lägre nivå och behöver inte föras längre upp i samordningshierarkin. Samtidigt betonar flera av de sakkunniga att det är svårt att uttala sig om samarbetskansliernas specifika betydelse för partiernas gemensamma arbete. Istället framhåller de att 121-punktsprogrammet har varit av av-

<sup>110</sup> Jacobsson, B., 2001, *a.a.*, sid. 17.

<sup>111</sup> Intervju 8.

görande betydelse, eftersom det är mer preciserat och mer omfattande än tidigare överenskommelser.<sup>112</sup>

Samarbetskanslierna kan alltså antas underlätta koordinationen av handling för de tre partier som tillsammans vill förverkliga 121 mål, även om avtalet har spelat en minst lika betydelsefull roll som själva kanslierna. Nu är inte Regeringskansliet i första hand skapat för att underlätta samarbete mellan regeringspartiet och andra partier, utan för att regeringen ska kunna uppnå sina mål. Även om detta kan tyckas gå hand i hand är det inte självklart att en form av organisering som underlättar partisamarbete underlättar beredningen och genomförandet av regeringens politik. Det är därför också angeläget att resonera om huruvida samarbetskanslierna underlättar den koordination av handling som krävs för att förverkliga regeringens politik?

Regeringen framför huvudsakligen arbetsrationella skäl för samarbetskansliernas inrättande. De menar att de tillsammans med samarbetspartierna har ett gemensamt politiskt program och för att det ska vara möjligt att genomföra detta har sakkunniga anställts. Statsrådsberedningen konstaterar i en förklarande promemoria att ”Regeringskansliet beslutar om anställning av det antal politiskt sakkunniga som får anses nödvändigt för att den politiska beredningen av regeringsärenden och det övriga politiska biträdet till regeringen och statsråden skall fungera”.<sup>113</sup> Bilden bekräftas av tjänstemän i förvaltningschefens stab: ”de kommer in som stöd åt regeringen. För att regeringen skulle kunna regera.[...] Och den bedömningen gjorde *de*”.<sup>114</sup> Det är dock viktigt att vara medveten om att regeringen inte helt kunnat bestämma formerna för samarbetskansliernas organisering själva.<sup>115</sup>

De sakkunniga i samarbetskanslierna upplever dock inte att de arbetar med politisk beredning av regeringsärenden och politiskt biträde till statsråden på samma sätt som övriga sakkunniga. Tvärtom tycks de se sig som anställda av respektive parti och det är ingen tvekan om att de sakkunnigas lojalitet i första hand ligger hos det egna partiet.<sup>116</sup> Istället för att biträda statsråden politiskt biträder de sakkunniga det egna partiets riksdagsledamöter. På det sättet kan samarbetskanslierna sägas innebära ett osynligt deltagande i beredningsprocessen även av vänsterpartiets och miljöpartiets riksdagsgrupper. Om regeringen upple-

<sup>112</sup> Aftonbladet, (Josefsson, Leif Åke), ”Efter 19 dagar blev Perssons 72 punkter 120”, 2002-10-05, sid. 7.

<sup>113</sup> Promemoria SB2003/1504

<sup>114</sup> Intervju 6.

<sup>115</sup> I förhandlingarna erbjöd exempelvis socialdemokraterna initialt endast ett par sakkunniga. Dessutom har samarbetspartierna själva beslutat på vilka departement de sakkunniga ska placeras. Exakt hur beslutet fattades och vilka krav de olika partierna ställde finns det i dagens läge ingen tillförlitlig information om.

<sup>116</sup> För en diskussion om betydelsen av att alla medarbetare delar samma målsättning i en organisation se Barnard, C. I., *Functions of the Executive*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1950.



ver ett behov av fler politiskt sakkunniga för den politiska beredningen av regeringsärenden kan det ifrågasättas om samarbetskanslierna verkligen har kunnat fylla detta behov.

Anställningen av sakkunniga från partier som inte ingår i regeringen kan skapa politiska problem lika väl som att lösa dem. Samtidigt som frågor planeras och diskuteras i partigemensamma arbetsgrupper på ett tidigt stadium innebär det en risk att frågor låses för tidigt, och att statsråden därmed berövas en möjlighet att styra.<sup>117</sup> Min bedömning är också att det idag är svårare för regeringen och den socialdemokratiska politiska ledningen att på ett tydligt sätt ange de politiska målen och visionerna. Innan målen tydliggörs måste de förankras i samarbetskanslierna, men innan de förankras där måste den interna beredningen vara klar. En konsekvens blir att politikerna blir allt otydligare gentemot tjänstemännen, som får svårigheter att tolka de politiska signalerna. Detta kan *inte* sägas underlätta koordinering av handling inom Regeringskansliet i syfte att nå regeringens politiska mål.

Sammanfattningsvis tycks samarbetskanslierna visserligen underlätta koordinering mellan de tre politiska partierna, men de försvårar samtidigt övrig koordinering i Regeringskansliet.

## 5. Samarbetskanslierna och den demokratiska styrningskedjan

Under rubriken *'Can't live with 'em; Can't live without 'em'? The permanency and pitfalls of contract parliamentarism* diskuterar Bale och Bergman demokratiska konsekvenser av kontrakt som 121-punktsprogrammet.<sup>118</sup> De menar att kontraktsparlamentarism gagnar den politiska vänstern på ett generellt plan (eftersom den behåller regeringsmakten), men ifrågasätter också om den är bra för samarbetspartierna och hela det demokratiska systemet.<sup>119</sup>

Nor is the development of contract parliamentarism necessarily good for democracy itself. Contract parliamentarism, by institutionalising a minority government's security of tenure, may make it less easy for voters to 'throw the rascals out' and encourage even more of them not to bother voting at all.<sup>120</sup>

Även om det, vilket framgår i citatet ovan, är angeläget att diskutera själva kontraktets konsekvenser för demokratin kommer jag inte att fördjupa mig i detta här, utan istället gå vidare till diskussionen kring vilka konsekvenser samarbetskanslierna får för den demokratiska styrningskedjan.

<sup>117</sup> Jämför Bergström, H., *a.a.*, sid. 210.

<sup>118</sup> Bale, T., och T. Bergman, *a.a.*, sid. 25.

<sup>119</sup> *Ibid.*, sid. 1.

<sup>120</sup> *Ibid.*, sid. 28.

### ***Besluts- och initiativkedjan***

Istället för att besluts- och initiativkedjan lyder väljare – (partier) - riksdag – regering – förvaltning kan den tänkas lyda samarbetskansli- förvaltning – regering – riksdag – (partier) – väljare, alternativt förvaltning – samarbetskansli – regering – riksdag – partier - väljare. Det första exemplet skulle kunna inträffa om samarbetskanslierna genom sin närvaro i Regeringskansliet påverkar tjänstemännen och/eller regeringen, eller till och med själva tar initiativ till att utreda och driva ärenden, som regeringen sedan tvingas fatta beslut om. Det andra exemplet skulle innebära att förvaltningen tar initiativ till att föra upp frågor på dagordningen, som samarbetskanslierna sedan väljer att hantera eller ställer krav på regeringen att hantera. Riksdagens uppgift blir då att fatta beslut om detta och sedan förklara för väljarna varför beslutet fattats. Detta skulle kunna innebära att samarbetskanslierna ges möjligheter att påverka den politiska dagordningen på ett sätt som inte motsvarar deras representation i riksdagen, vilket skulle innebära att principen om åsiktsrepresentativitet bryts. Vilka möjligheter till inflytande har då samarbetskanslierna?

### ***Ekonomiska resurser***

Samarbetskanslierna har på flera olika sätt inneburit en *resursökning* för samarbetspartierna. För det första har de åtta heltidstjänsterna i Regeringskansliet inneburit att fler personer på heltid kan arbeta med partiernas politik. För ett litet parti som miljöpartiet är detta en avsevärd ekonomisk resursökning, särskilt eftersom partierna samtidigt erhåller det dubbla partistöd som samtliga oppositionspartier har rätt till. Partiet framhåller också, vilket illustreras av citatet av en sakkunnig nedan, att det är positivt att ha tillgång till andra resurser som Regeringskansliet erbjuder:

Sedan kan man säga att det är en fördel att vi kan sitta här och ha tillgång till det materialet som finns här. Det har varit väldigt bra bara det här att vi har ett rum här som har ett mötesbord. Vi kan ha en hel del möten i anslutning till förhandlingar och man har Internet och kan koppla upp sig på telefonen. Man sparar en hel del tid och behöver inte springa iväg till andra möteslokaler.<sup>121</sup>

Eftersom miljöpartiet har färre riksdagsmandat än vänsterpartiet har de också mer begränsade ekonomiska resurser, varför resursförstärkningen relativt sett är större för miljöpartiet. För vänsterpartiet, som är ett större parti än miljöpartiet, innebar de åtta heltidstjänsterna främst att partiet trots det försämrade valresul-

---

<sup>121</sup> Intervju 3.

tatet hade möjlighet att behålla den personal som sedan tidigare var anställd i partiets riksdagskansli.<sup>122</sup>

Utöver tjänsterna tillkommer lokalkostnader, material, den tid som Regeringskansliets tjänstemän ägnar åt att utreda ärenden på samarbetskansliernas begäran, liksom kostnader för kansliernas assistent.

### *Information*

Istället för en ren ekonomisk resursökning kom vänsterpartiets samarbetskansli huvudsakligen att innebära en ökning av en annan resurs, nämligen information. De sakkunniga kan ringa direkt till sakenheter och ställa frågor, ta del av Regeringskansliets interna information eller kika in hos en av statssekreterarna och småprata lite. Dessutom får de genom beredningen tillgång till information tidigare än den borgerliga oppositionen. Placeringen av de sakkunniga på flera olika departement gör också att de tillsammans har en ganska bra översikt över vad som sker i Regeringskansliet:

Det blir nästan ett litet samordningskansli. Vi märker ju det framför allt i budgetförhandlingarna att vi har kanske mer av en helhetsbild, just på grund av att vi är få och har koll på olika departement.<sup>123</sup>

Detta helikopterperspektiv, och den förbättrade tillgången till information, har bidragit till en ökad kvalitet i partiernas arbete, vilket en av dem uttrycker på följande sätt:

Gentemot budgetförhandlingarna har det skett en kvalitetsförbättring. Vi som parti är mer förberedda. Vi har mer på fötterna, vi är mer förberedda. Politikerna, våra politiker är duktiga och har bättre kännedom. De har mer på fötterna än tidigare. Det är ju en kvalitativ förbättring.<sup>124</sup>

Denna kvalitativa förbättring tycks i hög grad gälla arbetet i riksdagen och förhandlingarna med socialdemokraterna och det andra samarbetspartiet. Följande citat vittnar om detta:

Fördelen det är att få mer information att lämna tillbaka till vänsterpartiet, framför allt till riksdagsgruppen. Vi fungerar som stöd till dem. Det är i praktiken så att det är politi-

---

<sup>122</sup> I riksdagsvalet 2002 fick vänsterpartiet 8.4% av rösterna, vilket var en minskning med 3.6% jämfört med föregående val. Se <http://www.val.se>. Konsekvensen blev att vänsterpartiet förlorade 13 riksdagsmandat, och därmed också det ekonomiska bidrag som är knutet till varje mandat. De åtta nya tjänsterna i samarbetskansliet kan därför sägas kompensera för de ekonomiska resurser som partiet förlorade som en följd av tillbakagången i valet.

<sup>123</sup> Intervju 3.

<sup>124</sup> Intervju 4.

kerna som förhandlar. Vi ger dem stöd och information, men det är de som är politiskt ansvariga.<sup>125</sup>

Det underlättar naturligtvis att vi kan göra en starkare förhandlingsinsats och ha mer på fötterna så att säga i och med att det är mer folk som kan jobba med det.<sup>126</sup>

Riksdagsgruppernas ökade tillgång på information kan betraktas som att samarbetskanslierna ger det egna partiet ett informationsövertag gentemot övriga oppositionspartier. När det gäller miljöpartiet kan den ökade tillgången till information också sägas ha förstärkt partiet och möjligtvis påskyndat dess institutionalisering och anpassning till det etablerade partipolitiska systemet.<sup>127</sup>

### *Informella kontakter*

Det är tydligt att kanslierna har gett samarbetspartierna ökad tillgång på information. Informella kontakter är en viktig del av denna resurs, då de påverkar inhämtandet av information. De sakkunniga menar att de informella kontakternas betydelse främst beror på personliga relationer:

Som i alla sammanhang upparbetar man något slags informella kontakter. Man kanske har varit nere och pratat med någon och så säger de ”ring mig sen”. Så ringer man upp, så har man en kontakt och så ringer man den. Det är liksom helt, det skulle godkännas av alla, det är naturligt. Men det är ju inte baserat på att vi ingår i organisationen och har rätt att göra så, utan det är ju baserat på en slump.<sup>128</sup>

Även om den sakkunnige i citatet ovan hänvisar till slumpen, är det mycket som talar för att en förutsättning ändå är att samarbetskanslierna finns i själva Regeringskansliet. Den sakkunnige beskriver ju själv hur ”man kanske har varit nere och pratat med någon”. De sakkunniga beskriver också att de relativt ofta informerar den socialdemokratiska politiska ledningen i ett departement om vad andra departement arbetar med, vilket också visar vilken typ av ”korridorssnack” som förekommer. De sakkunniga har också nära kontakter med socialdemokraternas politiska ledning:

---

<sup>125</sup> Intervju 5.

<sup>126</sup> Intervju 7.

<sup>127</sup> Miljöpartiet kan sägas ha genomgått ”a shift from opposition to construction, from denunciation to proposition”, och därigenom delvis anpassat sig till det rådande systemet. (Duseigneur, G., Are the Green Parties still different? Comparison of the governmental participation of the green parties. The case of England, France and Sweden, ECPR Joint Session of Workshops, Workshop 6: New Parties in Government, Uppsala, April 2004, draft version, sid. 12). Under partiets kongress 2004 utvidgades partiets program med en bredare ideologisk bas och det ska inte längre vara enbart ett miljöparti. Partiet inkorporerar således de institutionella regler som finns i omgivningen och strävar mot strukturell likhet med denna. Se Meyer, John W., och Rowan, Brian, ”Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony”, i Powell, Walter W., och DiMaggio, Paul J., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, sid. 53.

<sup>128</sup> Intervju 5.

Jag menar bredvid här sitter Clas Ljung som är statssekreterare för skatter. Vi ser ju varandra hela tiden eftersom han sitter i rummet bredvid. Det är ju väldigt lätt att ha kontakt med honom.<sup>129</sup>

Trots att de sakkunniga lärt känna departementens politiska ledningar och etablerat kontakter med tjänstemän tycks de uppleva att de i hög grad begränsas av att behöva be statssekreteraren eller den sakkunnige som delegerats ansvaret för samarbetskanslierna för att få tillgång till exempelvis prognoser. Ett parti som befinner sig i opposition har normalt svårare att etablera informella kontakter med tjänstemännen i Regeringskansliet, vilket även samarbetspartierna upplever:

Jag kan sakna från den där tiden när jag har suttit i majoritet innan att då kunde man på hemvägen från en konferens eller i korridoren gå och prata med en tjänsteman och en vecka senare var det det förslaget som man gick där och pratade lite informellt om som faktiskt låg framme på bordet och som det fattas beslut om. Den delen tycker jag att jag saknar.<sup>130</sup>

Det tycks också finnas en skillnad mellan vänsterpartiets och miljöpartiets sakkunniga i etablerandet av informella kontakter. För vänsterpartiet handlar det mer om möten i korridorerna och för miljöpartiet mer om att aktivt kontakta tjänstemän, t.ex. genom ett telefonsamtal.

### *Kunskap, erfarenhet och legitimitet*

Att kunskap är makt är ett välkänt uttryck. En annan viktig resurs är därför den *insyn* i Regeringskansliets arbete och den praktiska *erfarenhet* av regeringsarbete som samarbetskanslierna ger. För att gå in i en regering är kunskap om den process som man går in i en av de viktigaste resurserna, eftersom, som Hans Bergström uttrycker det, "[n]ya statsråd drar normalt inte igång en racerbåt. De bordar en supertanker under gång. Det kan vara bra att veta var den kommer ifrån, var den befinner sig och vart kursen är lagd".<sup>131</sup>

Genom samarbetskanslierna får ledande personer i samarbetspartierna erfarenheter av arbete i Regeringskansliet och ges möjlighet att betrakta sakfrågor ur ett mer exekutivt perspektiv. Trots att samarbetskanslierna alltid är steget efter i beredningsprocessen (eftersom den interna processen avslutas först) har de sakkunniga lärt känna organisationen, lärt sig hur ärenden bereds och fått ökade sakkunskaper inom fler politikområden:

<sup>129</sup> Intervju 7.

<sup>130</sup> Intervju 3.

<sup>131</sup> Jmfr. Bergström, H., *a.a.*, sid. 177.

Rent praktiskt är det väl naturligtvis bra att man har en större förståelse för, man har bättre kunskaper på många områden, det underlättar alltid, man har större förståelse för vad det kan finnas för problem.<sup>132</sup>

Kunskapen och erfarenheten är värdefulla såväl för riksdagsgruppernas och partiernas arbete som partiernas trovärdighet i kommande val, eller som Bale och Bergman uttrycker det:

the spirit and the letter of increasingly formalised support party arrangements constitutes an apprenticeship that allows them to demonstrate their reliability and responsibility, their readiness for government and their acceptability as a coalition partner.<sup>133</sup>

Ökad trovärdighet kan således underlätta för partierna att få ökat politiskt inflytande i framtiden.

### *Ett brott i besluts- och initiativkedjan?*

När formerna för samarbetet förhandlades fram var bättre insyn och mer inflytande viktiga krav. Samarbetskanslierna har inneburit att partiet kommer i kontakt med ärenden på ett tidigare stadium: ”Det är vi på departementen som i de allra flesta fall kommit först i kontakt med frågorna”.<sup>134</sup> Frågorna når alltså samarbetskanslierna före riksdagsgruppen; det är de sakkunniga som fångar upp informationen och sedan vidarebefordrar denna till partiets riksdagsgrupp.

Samarbetskanslierna har, vilket redan framgått, inte möjlighet att delta under hela beredningsarbetet, men kommer alltid in i processen innan regeringen fattat beslut. Oavsett hur samarbetet påverkar partierna på ett mer övergripande plan menar jag att deltagandet på ett relativt tidigt stadium i beredningsprocessen gör att möjligheterna till inflytande inte begränsas till att ske genom motioner, interpellationer eller frågor i riksdagen, utan kan ske direkt i Regeringskansliet. Även om det alltid är regeringen som lägger beställningarna till sitt kansli görs de delvis utifrån samarbetet och kanslierna har därmed möjlighet att påverka även dem.

Det finns även områden där kanslierna faktiskt är delaktiga från början. En sakkunnig framhåller exempelvis att ”[...] första penndraget är väl direktiven och där är vi ju med”. De deltar också i departementsberedningar där de ges möjlighet att påverka på ett relativt tidigt stadium. Samarbetskanslierna deltar dessutom i utformningen av regleringsbrev till myndigheterna, vilket också innebär möjligheter att påverka departementens styrning av dessa.

<sup>132</sup> Intervju 7.

<sup>133</sup> Bale, T., och T. Bergman, *a.a.*, sid. 26.

<sup>134</sup> Intervju 5.

Samarbetskanslierna innebär en tydlig resursförstärkning för samarbetspartierna, såväl när det gäller ekonomiska resurser, kunskap om och insyn i Regeringskansliets arbete, och tillgång till information. Partierna har lärt sig hur processen fungerar i Regeringskansliet. De, och arbetsgrupperna kring dem, har också lett till ökade kontakter och större närhet. Förhandlarna har lärt känna varandra. Slutligen menar en sakkunnig att samarbetskanslierna faktiskt inneburit ett ökat inflytande: ”[v]i har nog ändå kunnat visa på att vi kan vara med och påverka ganska mycket”.<sup>135</sup>

Jag menar att samarbetskanslierna, som inte ingår i denna kedja, kan bryta den på flera olika sätt. Genom att sticka in huvudet hos en av statssekreterarna kan de politiskt sakkunniga från vänsterpartiet och miljöpartiet ta initiativ i olika ärenden. De kan inte själva lägga beställningar till tjänstemännen, men väl kräva utredningar och underlag. Vidare har vi sett att 121-punktsprogrammet kan användas som verktyg för att initiera samarbete även på områden som inte uttryckligen ingår i överenskommelsen. Möjligheten till inflytande finns. Besluts- och initiativkedjan kan således lyda samarbetskansli- förvaltning – regering – riksdag – partier – väljare.

Tydligt är också att samarbetskanslierna alltid ska ges möjlighet att delta i beredningen av ärenden innan regeringen slutligen fattar beslut om dem. När Regeringskansliet *internt* förberett ett beslut har samarbetskanslierna möjlighet att förhandla om detta innan regeringen fattar beslut. Besluts- och initiativkedjan kan alltså lyda förvaltning – samarbetskansli – regering – riksdag – (partier) – väljare. Möjlighet finns också att ärenden som normalt aldrig hade lyfts till den politiska nivån nu gör det på samarbetskansliernas initiativ.

Sammantaget förefaller samarbetskanslierna ha större möjligheter att utöva inflytande över den politiska dagordningen, än vad som egentligen kan motiveras i förhållande till deras representation i riksdagen. Det här betyder att riksdagens beslut inte alltid utgår från principen om åsiktsrepresentativitet, utan kan ha förhandlats fram av miljöpartiet, som endast representerar 4,6% av väljarna.<sup>136</sup> Rhodes skriver att ”there are plenty of governments which Government cannot steer”.<sup>137</sup> Två exempel är samarbetskanslierna.

### ***Ansvarskedjan***

Att samarbetskanslierna har ett visst inflytande har redan konstaterats. Den demokratiska styrningskedjan bygger också på att besluts- och initiativkedjan motsvaras av en ansvarskedja i motsatt riktning. Detta innebär att förvaltningen är ansvarig inför regeringen, som i sin tur är ansvarig inför riksdagen, som slutli-

<sup>135</sup> Intervju 3.

<sup>136</sup> <http://www.val.se>

<sup>137</sup> Rhodes, R.A.W, *a.a.*, sid. 3.

gen är ansvarig inför väljarna. Detta ansvar behöver heller inte samarbetskanslierna ta.

Även om samarbetskanslierna kan antas bryta besluts- och initiativkedjan ingår de inte i ansvarskedjan, utom möjligtvis genom de respektive partiernas representation i riksdagen. Förvaltningen är inte ansvarig inför samarbetskanslierna, och samarbetskanslierna är inte ansvariga inför riksdagen. Samarbetskanslierna kan alltså antas ha makt, men inte ansvar.

Vidare kan samarbetskanslierna antas påverka relationen mellan regeringen och dess kansli. Som ovan nämnts bygger denna relation på en hierarkisk princip, där politikerna är överordnade tjänstemännen. Exakt var samarbetskanslierna kommer in i denna hierarki kan diskuteras, men tydligt är att de ingår i Regeringskansliet som organisation och att övriga aktörer i hierarkin därför måste förhålla sig även till dem.

Dagens samhällsorganisation anses dock invävd och mycket komplex och ansvarsförhållandena är ofta oklara, något som Ansvarskommittén menar "[...] gör det svårt för medborgaren att överblicka samhällsorganisationen och veta var och hur man skall utkräva ansvar".<sup>138</sup> Det faktum att samarbetskanslierna inte är en del av eller kan inkluderas i ansvarskedjan försvårar ytterligare för medborgaren att ställa politikerna till ansvar. Samarbetspartierna kan visa för väljarna vad de åstadkommit, samtidigt som de kan peka på de delar av regeringens politik de inte är nöjda med och argumentera för vilken politik de skulle vilja föra istället. I regeringsmakten ligger också ett *ansvar* att leda landet, inte bara ett *uppdrag* att genomföra ett politiskt program, eller som Hans Bergström formulerar det:

Att sitta i regering är inte bara att verkställa, det är också att regera. Och det innebär ett nationellt ansvar, inte enbart ett partiansvar. En regering måste därför vara beredd att handla för landets bästa under ofta helt andra villkor än de som förelåg när partierna utformade sina valprogram.<sup>139</sup>

Detta ansvar behöver heller inte samarbetskanslierna ta.

### ***Informationskedjan***

Ett tredje exempel där samarbetskanslierna kan ses som problematiska är när det gäller information. Förvaltningen ska informera regeringen, som i sin tur informerar riksdagen, som genom partierna uppmärksammar medborgarna på problem och möjligheter och skapar opinion. I denna kedja konkurrerar styrnings-

<sup>138</sup> *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Delbetänkande från Ansvarskommittén, SOU 2003:123, sid. 13f.

<sup>139</sup> Bergström, H., *a.a.*, sid. 438.



kedjan med såväl media som med andra organisationer. Att två partier som inte ingår i regeringen har kanslier i Regeringskansliet innebär också, vilket ovan diskuterats, att deras tillgång till information förändras. För det första kan samarbetskanslierna antas få tillgång till information tidigare än övriga oppositionspartier. För det andra kan de antas få tillgång till annan information än oppositionspartierna. Regeringskansliet informerar samarbetskanslierna, men de har ingen skyldighet att föra informationen vidare. Sammantaget skulle detta kunna ge vänster- och miljöpartiet ett informationsövertag.

Regeringens agerande går ibland ut på att försöka hålla (vissa) krav ifrån sig (men inte andra), att flytta skyldigheterna att reagera till andra, och att begränsa sina möjligheter att reagera.<sup>140</sup> Detta kan försvåras av samarbetskansliernas närvaro i Regeringskansliet, eftersom de kan tänkas vilja lyfta fram andra frågor än regeringen.

## 6. Avslutande kommentar

Den här studien har handlat om de två samarbetskanslier som bemannas med politiker från två partier som inte sitter i regeringsställning. Detta utgör en ny form av samordning mellan regeringen och dess stödpartier. Tjänsterna utgör i sig en kontrast till normen. Kansliernas organisering har diskuterats, liksom hur kanslierna organiserats in i och hur de förhåller sig till den organisation de, åtminstone formellt, utgör en del av, Regeringskansliet. Utgångspunkten har varit att Regeringskansliet ska vara regeringens redskap, men kanske inte alltid är det.

Varje diskussion om samarbetskansliernas organisering har att förhålla sig till såväl det *kontrakt* som ingåtts mellan socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet, som det faktum att de sakkunniga faktiskt är *anställda av Regeringskansliet*, med statsministern som högste chef. Vidare måste hänsyn tas till både dess *organisatoriska placering* på förvaltningsavdelningen, som dess *faktiska placering* ute på olika departement. Slutligen kan samarbetskansliernas roll inte förstås utan relateras till deras *förhållande till sina respektive partier och riksdagsgrupper*. Samarbetskansliernas organisering är, liksom deras förhållande till andra organisationer i dess närhet, komplex och kan inte ordnas in i en hierarkisk struktur i ett organisationsschema.

Diskussionen visar att det mot bakgrund av den demokratiska styrningskedja som den svenska demokratin bygger på finns en hel del aspekter av samarbetskanslierna som är problematiska. Kanslierna kan ge samarbetspartierna bättre förutsättningar att utöva inflytande över beredningen av regeringsärenden, genom exempelvis ökade ekonomiska resurser, ökad kunskap om Regeringskans-

---

<sup>140</sup> Jacobsson, B., 1989, *a.a.*, sid. 16.

liet som organisation och ökad tillgång på information, samtidigt som medborgarnas utkrävande av ansvar försvåras.

Internt i Regeringskansliet tycks den politiska styrningen totalt sett ha försvåras. Samarbetskanslierna har möjlighet att uppmärksamma ärenden som kanske hade behövt lösas på tjänstemannanivå för att inte överbelasta regeringen, och de kan också antas reagera på andra frågor i omvärlden, eftersom deras kontakter ser annorlunda ut. Men framför allt innebär samarbetskanslierna att departementens politiska ledningar får större svårighet att tydligt ange de politiska prioriteringarna. En otydlig politisk styrning av Regeringskansliet kan få till följd att varken regeringen eller samarbetskanslierna får genomslag för sin politik. Istället kan det bli tjänstemännen, som i brist på direktiv, själva gör fler val och fattar fler beslut. En konsekvens kan således bli att när politikerna konkurrerar om ökat politiskt inflytande får tjänstemännen ökad makt. Eller för att illustrera med ett känt ordspråk: ”den som gapar efter mycket, mister ofta hela stycket”.

Kan samarbetskanslierna ingå i den demokratiska styrningskedjan? Jag menar att de inte kan det, utan däremot bryter besluts-, initiativ- och informationskedjorna på flera punkter, och dessutom inte heller kan anses ingå i ansvarskedjan. Kansliernas inrättande kan emellertid inte ses som en oavsiktlig störning i styrningskedjan, utan måste betraktas som medveten.

En naturlig fråga att ställa här näst är om samarbetskanslierna bör ingå i den demokratiska styrningskedjan? Den omedelbara slutsatsen som kan dras utifrån denna uppsats är att samarbetskanslierna, som de idag är organiserade, inte kan ingå i kedjan. Samarbetskanslierna bör därför antingen avskaffas eller organiseras in i kedjan i syfte att bevara en representativ demokrati som ligger så nära den idealtyp som finns uttryckt i regeringsformen som möjligt. Det första alternativet är det som övriga oppositionspartier förespråkat då de genom en anmälan till konstitutionsutskottet ifrågasatt samarbetskansliernas existensberättigande. Det andra alternativet kan kopplas till governancedebatten, där möjligheten att utkräva ansvar är ett centralt tema.

Statsvetarna Tim Bale och Torbjörn Bergman menar att den form av avtal som 121-punktsprogrammet utgör numera har blivit en norm i Sverige, vilket också kan ses som en del i utvecklingen i riktning mot governance:

In New Zealand and (most of all) in Sweden, the public recording of such agreements is now the norm – and they are getting longer and more specific. As such, they both symbolise and institutionalise a developing system of not so much minority *government* as minority *governance*.<sup>141</sup>

Det medvetna brott i styrningskedjan som samarbetskanslierna utgör står således inte isolerat från de förändringar i omvärlden, som i inledningen uppmärksam-

---

<sup>141</sup> Bale, T. och Bergman, T., *a.a.*, sid. 9.

mats som oavsiktliga brott i styrningskedjan. Tvärtom både symboliserar och institutionaliserar samarbetskanslierna dessa.

Har Bale och Bergman rätt, och samarbetskanslierna håller på att institutionaliseras är också ansvarskedjan ett problem. Frågan är om den bästa lösningen är att utforma ett system där även samarbetskanslierna kan ingå i kedjan? Governanceperspektivets ”förändrad[e] syn på staten och den offentliga sektorn tillsammans med nya idéer om ledning, styrning, ledare och organisering” måste kanske istället gå hand i hand med en förändrad syn på demokrati.<sup>142</sup> Det är därför, vill jag hävda, en vidare normativ diskussion som måste föras kring de förändringar av demokratin som sker idag. Med andra ord, en mycket viktig del av den fortsatta governance- och ansvarsdebatten måste också handla om vilken form av demokrati vi vill ha.

---

<sup>142</sup> Björk, P, Bostedt, G. och H. Johansson, *a.a.*, sid. 27.

## Referenser

### *Litteratur*

- Aylott, N., Bergman, T., och J. Jämte, *Fighting Off the Challengers: The Swedish Social Democrats and their Support Parties or, Why the Greens Could Not Force Themselves into Government!* Paper presented to panel 24-1, ECPR general conference, Marburg, September 2003.
- Aylott, N., och Bergman, T., 'Parlamentarism per kontrakt? Blir den svenska innovationen långlivad?', i *Riksdagens årsbok 2002/03*, Stockholm: Riksdagen, 2003, sid. 4-7.
- Bale, T. och Bergman, T., "'Captives no longer, but servants still?' Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand", 2004, skickad till Government and Opposition för granskning.
- Bergström, H., *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*, Stockholm: Tidens förlag, 1987.
- Björk, P., Bostedt, G. och H. Johansson, *Governance*. Studentlitteratur, 2003.
- Dahl, R.A., *Modern Political Analysis*, New Jersey: Prentice-Hall International Editions, 1991.
- Duseigneur, G., *Are the Green Parties still different? Comparison of the governmental participation of the green parties. The case of England, France and Sweden*, ECPR Joint Session of Workshops, Workshop 6: New Parties in Government, Uppsala, April 2004, draft version.
- Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*, Rapport från projektet för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet, SB2001/8259.
- Gerth, H.H. och C.W. Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, London: Routledge & Kegan Paul, 1948.
- Hadenius, S., *Svensk politik under 1900-talet. Konflikt och samförstånd*, Stockholm: Tiden Athena, 1996.
- Isberg, M., *Riksdagsledamoten i sin partigrupp. 52 riksdagsveteraners erfarenheter av partigruppernas arbetssätt och inflytande*, Gidlunds förlag: Södertälje, 1999.
- Jacobsen, D. I., *Administrasjonens makt-om forholdet mellom politikk og administrasjon*, Bergen, 1997.
- Jacobsson, B., *Hur styrs regeringskansliet? Om procedurer, prat och politik*. Score-rapport 2001:30.
- Jacobsson, B., *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*, Stockholm: Carlssons Bokförlag, 1989.

- Larsson, T., *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*. Studentlitteratur, 1986.
- Lewin, L., *Bråka inte! Om vår tids demokratisyn*, Stockholm: SNS Förlag, 1998.
- Lundquist, L., *Demokratins väktare*, Lund, 1998.
- Meyer, J. W., och Rowan, B., "Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony", i Powell, W. W., och DiMaggio, P. J., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- Persson, G., *Den som är satt i skuld är icke fri*, Atlas: Uddevalla, 1997.
- Persson, T., *Normer eller nytta? Om de politiska drivkrafterna bakom Regeringskansliets departementsindelning*, Uppsala universitet, 2003.
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1998:56.
- Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance*. Open University Press, 1997.
- Ullström, A., *Vänsterpartiet och miljöpartiet i Regeringskansliet. Om samarbetskansliernas organisering och inflytande*, Magisteruppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 2004.

## **Källor**

### *Tryckta källor*

#### Övrigt offentligt tryck

FA 2002/1345/PERS Tillägg till politikeravtalet den 29 oktober 2002.

Granskningsanmälan 2003-02-04, dnr 050-2655-2002/03.

*Hundratjugo punkter för ett tryggare, rättvisare och grönare Sverige*, 2 oktober 2002. Överenskommelse mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet.

*Hundratjugo punkter för ett tryggare, rättvisare och grönare Sverige*, 4 oktober 2002. Överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU20

Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU30

Konstitutionsutskottets utfrågning med statsminister Göran Persson den 8 april 2003.

Politikeravtalet. Avtal om anställningsvillkor för politiskt sakkunniga samt politiskt timanställda brevsvareare eller talskrivare i Regeringskansliet, Avtalsserien A:1, FA 1999/1122/AK

*Regeringskansliets årsbok 2002.*

Statsrådsberedningen 1998, *Gula Boken. Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet*, Ds 1998:39

Statsrådsberedningen, *Svar till KU i granskningsärende. Överenskommelsen mellan socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet*, promemoria, SB 2003/1504, 2003-03-06.

*Utvecklingskraft för hållbar välfärd.* Delbetänkande från Ansvarskommittén, SOU 2003:123

Överenskommelse om samarbetsformer och rutiner mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. 2002/03:KU30, bilaga A5.2.

### Artiklar

Aftonbladet, (Josefsson, Leif Åke), ”Efter 19 dagar blev Perssons 72 punkter 120”, 2002-10-05, sid. 7.

Expressen, (Wendel, Per), ”Perssons hårda bud. ’De kommer inte att få något besked av oss att vi släpper in dem i regeringen’”, 2002-09-23, sid., 14.

### Internetkällor

<http://www.regeringen.se>

<http://www.mp.se>

<http://www.vansterpartiet.se>

<http://www.sap.se>

<http://www.val.se>

## *Otryckta källor*

### Skriftliga, ej publicerade källor

Utskick till partidistriktet från vänsterpartiets utvärderingsgrupp. Vänsterpartiets direktiv för utvärdering av samarbetet mellan s, mp och v.

Utdrag ur partistyrelsens verksamhetsberättelse till kongressen 2004, vänsterpartiet.

### Intervjuer

8 intervjuer genomfördes mellan den 14 och den 28 april 2004. De intervjuade är kansliernas planeringschefer, politiskt sakkunniga från socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet, tjänstemän på Finansdepartementet och förvaltningsavdelningen. Intervjuerna finns inspelade på band hos författaren.