

**Politik eller administration? – en  
studie av samordningen bakom ett  
förvaltningspolitiskt  
regeringsbeslut**

**Charlotte Hedin**

**Politik eller administration?  
– en studie av samordningen bakom  
ett förvaltningspolitiskt  
regeringsbeslut**

**Charlotte Hedin**

Scores rapportserie 2007:2  
ISBN 91-89658-44-2  
ISSN 1404-5052

*Politik eller administration? – en studie av samordningen bakom  
ett förvaltningspolitiskt regeringsbeslut*

**Charlotte Hedin**

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor  
106 91 Stockholm

## Abstract

The purpose of this paper is to describe and explain how co-ordination within the Swedish Government Offices works. It studies a specific case: the co-ordination before the Government appointed a committee on public administration and took the decision on the committee's terms of reference.

To understand my case, I have interviewed persons which in different ways were important for the outcome of the directives, combined with studying relevant documentation. I analyse the material according to two models for co-ordination, one for vertical and one for horizontal co-ordination in the Government Offices. Both models build on Torbjörn Larsson's definition of co-ordination and the idea of the conscious actor. I also use an inventory of techniques for co-ordination, which can be used in the Government Offices.

The committee was appointed and its terms of reference were decided just before Christmas 2006, only about three months after the Reinfeldt Government had taken office. The process within the Government Offices before that was quite forced. Initiatives came two-ways and co-incided very well. One part of the text were held very tight from the politicians, because of an already existing political platform on public administration decided by the right wing political alliance before the 2006 elections. In the platform there were proposals regarding state agencies' lobbying and agencies with tasks exposed to competition. Other parts of the text were initiated by the officials in the ministry in charge of the issue and under the joint drafting procedure.

In the horizontal co-ordination between the ministries an anticipation strategy was frequently used. The unit responsible for writing the committee's terms of reference, tried to anticipate how the text should be like to be accepted by other ministries, and wrote drafts for others to react on. But there were also other strategies used. In the vertical co-operation the picture is even more complex. There is a clear sign of that the officials used history and their over-all knowledge about their political leaders as well as cues, but still working very independently with the drafting. The relationship to the Prime ministers' office was quite uncomplicated. The office had no active role at all, but just a mere warrant for that the right wing political alliance should have its political agenda implemented.

# Innehåll

1. INLEDNING.....	4
2. TEORETISK UTGÅNGSPUNKT.....	10
2.1 POLITISK SAMORDNING MED TJÄNSTEMÄNNEN SOM MEDSKAPARE.....	10
2.2 ANALYSMODELLER FÖR SAMORDNING.....	12
Horisontell samordning .....	14
Vertikal samordning .....	15
2.3 SAMORDNINGSTEKNIKER I REGERINGSKANSLIET .....	16
Horisontell samordning mellan tjänstemän .....	17
Vertikal samordning .....	18
Horisontell samordning mellan politiker .....	19
3. SAMORDNINGEN BAKOM FÖRVALTNINGSKOMMITTÉNS DIREKTIV .....	20
3.1 UPPLÄGG AV STUDIEN .....	20
3.2 KOMMITTÉDIREKTIVEN VÄXER FRAM – BAKGRUND OCH PROCESSENS FÖRLOPP.....	24
Första fasen: arbetet inom Finansdepartementet .....	24
Andra fasen: den gemensamma beredningen .....	28
Tredje fasen: beredningen med samordningskanslierna .....	32
Fjärde och sista fasen: delning och regeringsbeslut .....	33
Sammanfattning .....	34
3.3 SAMORDNINGEN MELLAN TJÄNSTEMÄN .....	35
Indirekt samordning .....	38
3.4 SAMORDNINGEN MELLAN POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN .....	38
Vertikal samordning med tjänstemännen som utgångspunkt .....	41
3.5 SAMORDNINGEN MELLAN POLITIKER .....	44
4. SLUTDISKUSSION.....	47
4.1 EN PRODUKT SOM FYLLDE MÅNGA FUNKTIONER.....	47
4.2 POLITISK ELLER ADMINISTRATIV SAMORDNING? .....	48
4.3 STATSRÅDSBEREDNINGENS ROLL.....	49
PROBLEMATISERING AV DEFINITIONEN AV BEGREPPET SAMORDNING.....	50
REFERENSER.....	55

*Till Alfred*

# 1. Inledning<sup>1</sup>

Av regeringsformen framgår att regeringen i princip fattar beslut om alla regeringsärenden som ett kollektiv, liksom att regeringsärenden måste beredas innan beslut kan fattas. Bestämmelser om att denna beredning skall ske gemensamt inom regeringen finns närmare preciserat

i

Regeringskansliets instruktion. Den gemensamma beredningen inbegriper rutiner för såväl den horisontella samordningen mellan tjänstemän och departement som för den vertikala samordningen mellan politiker och tjänstemän. Den gemensamma beredningen pågår ständigt och genomsyrar arbetet i Regeringskansliet – samordning är en grundläggande arbetsuppgift för i stort sett alla departementsanställda.<sup>2</sup>

Parallellt med denna löpande samordning i olika sakfrågor mellan departementen finns en partipolitisk samordning, som blir extra påtaglig i vissa fall och som tar sig lite olika uttryck. Under lång tid har vi i Sverige haft en socialdemokratisk minoritetsregering som varit tvungen att samarbeta med andra partier för att försäkra sig om riksdagens stöd. Den övergripande strategi förre statsministern Göran Persson valde var att förlita sig på ett fastare samarbete med ett eller flera partier, först centerpartiet och sedan under flera år vänsterpartiet och miljöpartiet. Detta gällde dock inte för alla frågor, utan för en del områden valde man att förlita sig på s.k. hoppande majoriteter, dvs. varierande majoritetskonstellationer i riksdagen beroende på fråga. Men båda strategierna gav en typ av samordning som i hög grad hade siktet inställt på riksdagen – och allmänheten fick spektakulära tv-bilder av arga miljöpartister som tågade till Finansdepartementet med sina krav.

Men sedan september 2006 har vi en för svensk del ganska ovanlig situation med en majoritetsregering, som istället består av företrädare för fyra olika partier. En sådan regering blir mer introvert och inriktad på att samordna de olika ministrarnas och regeringspartiernas uppfattningar

<sup>1</sup> Jag vill här passa på att tacka de personer som bidragit till uppsatsen genom diskussioner och läsning av utkast, förutom min handledare vid Score, Göran Sundström, även Rune Premfors och Jessica Lindvert samt Ingela Nilenheim. Jag vill också rikta ett varmt tack till de personer jag fått intervjuat, Lars Söderström, som dessutom varit mycket behjälplig med kontakter och datum samt Thomas Pålsson,

<sup>2</sup> Förordning (1996:1515) med instruktionen för Regeringskansliet. Hur arbetet skall utföras på ett mer praktiskt plan anges i riktlinjer som Statsrådsberedningen lämnar, PM 1997:4. Promemorian håller i skrivande stund på att omarbetas.

sinsemellan, inom regeringen. Tonvikten i samordningen ligger inom Regeringskansliet och sköts bl.a. genom att man har inrättat ett samordningskansli i statsrådsberedningen. Hur rutinerna för denna nya form för politisk samordning ska se ut framgår av en promemoria med detaljerade instruktioner, som spritts till alla anställda. Där slås fast att den politiska samordningens syfte är att ”alla fyra partier i Allians för Sverige står bakom regeringens politik och har inflytande över politiken på alla politikområden”, men man är tydlig med att dessa rutiner inte ska ersätta den ordinarie beredningsprocessen.<sup>3</sup>

Oavsett regeringstyp är samordning en påtagligt dominerande arbetsuppgift i Regeringskansliet och därmed inte något okänt begrepp i statsvetenskapliga sammanhang. Ändå är det förvånansvärt lite utforskat ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Torbjörn Larssons avhandling från 1986, *Regeringen och dess kansli* är pionjärbetet på området och fortfarande ett av få större verk.<sup>4</sup>

Men stora förändringar i omvärlden har skett sedan Torbjörn Larssons studie genomfördes. Sveriges har blivit medlem av Europeiska unionen och är i mycket större utsträckning invävd med övriga stater i Europa, men också med övriga världen. Den kraftigt ökade medialiseringen av politiken och Internets intåg i var mans hem innebär både möjligheter och påfrestningar för politiken och förvaltningen, med mer pålästa och därmed kritiska medborgare. Nya samhällsproblem tillkommer hela tiden som regeringen måste ta ställning till och hantera, många av dem ”på tvären” jämfört med gamla politiska arbetsfält. Den offentliga sektorn har genomgått flera besparingsprogram, framför allt i början av 1990-talet, samtidigt som kraven ökar från allt mer medvetna klientgrupper på bättre service. Managementideologin *new public management* har fått ett kraftfullt

<sup>3</sup>

Statsrådsberedningen PM 2007-01-15. Helt ny är ju formen inte. Samordningskansliet har använts, om än på lite olika sätt, under samtliga borgerliga regeringar sedan 1976. Ett liknande arrangemang hade också Göran Perssons sista regering 2002-2006 med politiskt sakkunniga från samarbetspartierna inne i Statsrådsberedningen.<sup>4</sup> Förtjänar att nämnas i sammanhanget gör också Bengt Jacobssons *Hur styrs förvaltningen?* från 1984. Det pågående projektet om Regeringskansliet som bedrivs av Score och Södertörns högskola har också resulterat i några verk som berör samordningsproblematiken, t.ex. Jacobsson och Sundström, *Från hemvävd till invävd* och Magnus Erlandssons avhandling *Striderna i Rosenbad* samt Rune Premfors och Göran Sundströms kommande bok *Regeringskansliet*.

genomslag och mål- och resultatstyrningen genomsyrar hela statsförvalt-



ningen.<sup>5</sup>

Alla dessa förändringar i omvärlden har naturligtvis inte passerat Regeringskansliet obemärkt, även om den formella organisationen i många avseenden är sig förvånansvärt lik, jämfört med hur den såg ut 1986. Det är därför intressant att återigen studera hur samordningen fungerar i Regeringskansliet. Denna uppsats syftar dock inte till att göra någon explicit jämförelse med hur samordningen gick till 1986, utan avser att göra en ögonblicksskildring av hur samordningen går till i ett specifikt fall.<sup>6</sup>

*Begreppet samordning* är i sig ett institutionaliserat begrepp, vilket betyder att det fått ett innehåll som normalt inte ifrågasätts. Det betraktas som något förgivettaget gott och levereras ofta som lösning på olika samhällsproblem. För den som vill reformera (öka, förbättra) någonting i samhället är ofta ”bättre samordning” ett recept, en utväg att föreslå. Ingen är emot bättre samordning. Men som med alla institutionaliserade organisationsrecept, eller myter om man så vill, blir det svårare när man väl ska tillämpa dem.<sup>7</sup> Intuitivt vet alla vad samordning är, men hur det ska gå till i praktiken kan vara svårare att få fram. I den företagsekonomiska organisationsteorin är behovet av samordning ofta betraktat som embryo till en ny organisation, men att problematisera begreppet och bidra med att diskutera strategier, tekniker och makt i förhållande till samordning är statsvetenskapens bidrag i forskningshänseende.

Syftet med denna uppsats är att *beskriva och förklara hur samordning i Regeringskansliet faktiskt utförs i dag och vilka strategier för samordning som används av olika aktörer. Hur fungerar den generella, för omgivningen relativt osynliga, samordningen inför ett ”vanligt” regeringsbeslut?* Jag kommer, för att kunna svara på min fråga, att analysera hur samordningen gick till inför att regeringen fattade beslut om direktiven till 2006 års förvaltningskommitté (Fi2006:08, dir. 2006:123). Eftersom detta beslut fattades så snart efter regeringsskiftet blir det också aktuellt att undersöka vad just det korta tidsperspektivet betydde.

<sup>5</sup> Peters, 1998, s. 9-13. För en diskussion om europeiseringen av den svenska statsförvaltningen se Jacobsson och Sundström, 2006, med start i utgångspunkterna på s. 10-12.

<sup>6</sup> En sådan jämförelse görs av Premfors och Sundström, 2007.

<sup>7</sup> För en diskussion om mytbegreppet och institutionaliserade organisationsrecept se Christensen, m.fl., 2005, kap. 4. Larsson, 1986, för en liknande diskussion, s. 28.

Uppsatsen syftar vidare till att *testa vissa modeller och metoder för att studera samordning i enskilda fall och försöka vidareutveckla dem*. Samordningen är en grundläggande, men komplicerad, funktion i stora organisationer som Regeringskansliet. Därför är det viktigt att studera samordningsprocesser på ett systematiskt och, i så stor utsträckning som möjligt, uttömmande sätt. Eftersom området inte är så väl utforskat finns utrymme för viss metodutveckling.

Jag kommer slutligen att inom ramen för mitt fall försöka analysera *vilken roll alliansregeringens samordningskanslier på Statsrådsberedningen har i Regeringskansliet*. Är Statsrådsberedningen en reagerande och motverkande kraft, som Torbjörn Larsson formulerar det i sin avhandling från 1986? Eller har de politiskt sakkunniga på Statsrådsberedningen möjlighet att vara aktiva i sin roll som samordnare?

Mitt huvudsakliga intresse i uppsatsen blir den politiska samordningen, alltså samordning av målformuleringar och prioriteringar. Jag måste dock hålla dörren öppen för att mycket i min fallstudie kommer att röra sig om mer administrativt betonad samordning, alltså samordning där tjänstemännen bara har att koordinera verkställandet av redan beslutade mål.

Jag kommer som nämnts ovan att begränsa mig till att studera samordning *i dag*, inte förändringar över tid. Jag väljer t.ex. att betrakta Torbjörn Larssons avhandling som en teoretisk utgångspunkt, inte som jämförelseobjekt i sak. Mitt fall är vidare i sig väl avgränsat; arbetet med att ta fram kommittédirektiv har en relativt tydlig start- och slutpunkt. Jag väljer att göra en sådan väl avgränsad studie, för att jag ska kunna komma lite djupare i arbetet och verkligen testa de modeller jag avser att använda.

En begränsning med uppsatsen är att jag i stor utsträckning använder mig av intervjuer som källor. Jag har gjort urvalet av intervjupersoner så att jag ska få en så allsidig bild som möjligt, men en komplett bild är naturligtvis inte möjlig att få. Mycket av processen är inte skriftligt dokumenterad, men jag kommer i den mån det går att komplettera min intervjustudie med hjälp av olika skrivna dokument. Den närmare uppläggningsen av studien och min metod för denna återkommer jag till senare.

Uppsatsen disponeras på följande sätt. I *kapitel 2* presenterar jag teorier och

tidigare forskning om samordning samt analysmodeller som passar mitt uppdrag. Jag identifierar också tekniker för samordning som olika aktörer använder. I *kapitel 3* redogör jag för min fallstudie samt analyserar mitt fall med hjälp av mina teoretiska utgångspunkter. I *kapitel 4* för jag en slutdiskussion.

## **2. Teoretisk utgångspunkt**

I detta kapitel avser jag att staka ut vilka teoretiska utgångspunkter jag har för uppsatsen och vilka analysmodeller för samordning som jag använder i min fallstudie. Jag identifierar också ett antal tekniker för samordning som olika aktörer kan tänkas använda i sitt arbete.

### **2.1 Politisk samordning med tjänstemännen som medskapare**

Många ser samordning i staten som en rent administrativ process: tjänstemän utför samordning av verksamhet utifrån mål som politikerna beslutat. Det finns ett tydligt principal-agent-perspektiv i detta tänkesätt, sprunget ur en rationalistisk syn på styrning och ledning där man tänker sig att politikerna både kan och vill fatta beslut om mål som är tydliga, genomförbara, mätbara och med varandra väl förenliga – mål som sedan tjänstemännen kan arbeta efter. I bakgrunden finns den tankemässiga anfadern Max Weber med sin föreställning om att politikers och tjänstemäns verksamheter kan och bör hållas isär.<sup>8</sup> Strider mellan t.ex. departement i genomförandet av regeringens politik ses som ett utslag av stuprörstänkande, revirbevakande eller t.o.m. som att tjänstemännen försöker tillskansa sig egna personliga fördelar. Sådana strider är därmed skadliga och ska motarbetas. Receptet heter ofta förbättrad (administrativ) samordning.<sup>9</sup>

Jag utgår i min uppsats istället från tanken att samordning i staten också kan vara samordning av prioriteringar, dvs. samordning i utarbetandet av målformuleringar eller *politisk samordning*. Min utgångspunkt är vidare att tjänstemännen deltar i och är medskapare av denna politiska samordning och att de inte i första hand agerar i egenintresse eller för att bevaka sitt revir. Jag grundar den idén på den teori som benämns byråkratisk politik och Graham Allison's s.k. Model III som han utformade utifrån sin studie av Kubakrisen 1962. Huvudtesen i teorin om byråkratisk politik är att även tjänstemännen ägnar sig åt politik och policyskapande och teorin är en skarp polemisering mot det klassiska, weberska sättet att se på byråkrati

<sup>8</sup>

Se t.ex. Lane, 2005, för en diskussion om principal-agent perspektivet samt Sundström, 2003,

för en diskussion om den rationalistiska styrmodellen.

<sup>9</sup> Ett aktuellt exempel är Gunnar Wetterberg som på DN Debatt propagerar för en sammanslagning av departementen 2007-04-29.

och politik som åtskilda. Frågor om var i systemet den politiska makten egentligen finns är centrala i teorin.<sup>10</sup>

En del forskare har tagit fasta på den del som handlar om köpslåendet (bargaining) mellan olika aktörer inom byråkratin och/eller att politikerna är mer eller mindre maktlösa. Jag har i stället som utgångspunkt valt en annan del av teorin om byråkratisk politik som jag uppfattar som central: Jag väljer att utgå från den tes som Edward C. Page för fram och som jag finner fångar situationen i Regeringskansliet i ett nötskal. Han menar att den stuprörsmentalitet (silo mentality) som tjänstemän i statsförvaltningen ibland anklagas för, finns där av goda skäl. Arbetsdelning är grundläggande i moderna organisationer och att den ser ut som den gör i statsförvaltningen har ofta politiska orsaker: ledningen skapar organisationer som syftar till att värna en mängd olika, ibland motstående politiska målsättningar. Page menar att det därför är ofrånkomligt att olika enheter inom statsförvaltningen har olika uppfattningar om samma fråga.

(P)eople may see things differently from colleagues in other departments because their organizations have different objectives, ways of doing things, and because they have been socialized into thinking and acting in different ways.<sup>11</sup> Det är naturligt, t.o.m. sunt och riktigt, menar han, att det finns meningsskiljaktigheter mellan olika politiska intressen, t.ex. mellan olika departement, och att dessa behöver ”nötas” emot varandra.<sup>12</sup>

Min tillämpning av Page i denna uppsats blir därför följande: Tjänstemännen socialiseras in i departementsorganisationen och interagerar med omgivningen utifrån sin specifika horisont. Page menar att situationen ”differs from the turf point since such different views are genuinely hold”, dvs. det är inte rationalistiska egenintressen hos tjänstemännen som styr hur de ska se på sin roll i sin organisation, utan de ”tror på” vad de sysslar med.<sup>13</sup> Detta är en mer institutionell syn på organisationer, att organisationerna formar människan. Men institutionalismen öppnar enligt min uppfattning dåligt för människans egen makt att agera, det är organisationerna som gör det. Byråkratisk politik är mer aktörsinriktad och i den variant Page för fram erkänns de enskilda individerna, tjänstemännen som viktiga aktörer i dragkampen om målformuleringar och resurser.

<sup>10</sup>

Frederickson och Smith, 2003, s 49ff, Erlandsson, 2007, s. 12ff.

<sup>11</sup>

Page i Bogdanor (red.), 2005, s. 143f.

<sup>12</sup>

En sådan slutsats drar också Sundström, 1999, s. 53, som citerar SOU 1997:15.

<sup>13</sup>

Page i Bogdanor (red.), 2005, s. 143.

Att tjänstemän på olika departement företräder olika intressen är alltså ofta givet av den organisation de finns i, eftersom det är "tänkt" så från den politiska ledningen. Ordvalet, att det är "tänkt" så, implicerar dock att det finns en "arkitekt" bakom systemet, vilket inte är riktigt sant. Att Regeringskansliet ser ut som det gör har en rad förklaringar, varav en är historisk. Man kan se utformningen av Regeringskansliet som resultatet av en lång process, påverkad av många aktörer och arkitekter genom åren. Men faktum kvarstår att varje regeringsbildare har möjligheten att omforma Regeringskansliet utifrån sina önskemål, vilket också delvis görs. Alliansregeringens statsminister Fredrik Reinfeldt har t.ex. valt att återinrätta Arbetsmarknads- och Kulturdepartementen, vilka lades ner av företrädaren Göran Persson, och dessutom att inrätta det helt nya Integrations- och jämställdhetsdepartementet från 2007.<sup>14</sup> Därför väljer jag ändå att se Regeringskansliet som en organisation som är någorlunda medvetet inrättad och formad av sin politiska ledning.

Vill då den politiska ledningen ändå samordna de olika målen och intressena som finns inbyggda i en organisation som Regeringskansliet i en specifik fråga, måste med min variant av byråkratisk politik samordningen av målformuleringarna till stor del skötas av tjänstemännen. Tjänstemännen blir medskapare av den politiska samordningen. I Regeringskansliet sker detta framför allt genom den gemensamma beredningen av regeringsärenden, den process där normalt "nötningen" mellan olika intressen (departement) genomförs i praktiken. Under den nuvarande regeringen har, som jag beskrivit ovan, den gemensamma beredningen av regeringsärenden kompletterats med en ny rutin, kallad "den politiska samordningen", för att säkerställa att de fyra allianspartierna är överens om den förda politiken.

## **2.2 Analysmodeller för samordning**

Jag väljer att i uppsatsen använda den definition av samordning som används av Torbjörn Larsson:

Olika enheters (och individers) handlingar och handlingslinjer på ett medvetet sätt relateras till varandra inom ramen för en mer omfattande gemensam helhet eller organisation.<sup>15</sup> Det är en definition som ger mig en bra utgångspunkt för det

vidare arbetet. Larssons avhandling var ett pionjärarbete som utfördes under slutet

av

<sup>14</sup>

Se [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

<sup>15</sup>

Larsson, 1986, s. 29. Sundström, 1999, använder en liknande definition, s. 12.

1970-talet och första halvan av 1980-talet och han skapar sin egen analysmodell med ett explorativt, induktivt arbetssätt. Han har ingen uttalad teoretisk hemvist, men en viss anknytning till den nyinstitutionella organisationsteorin och till sociologisk institutionalism kan dock spåras: han menar att institutioner formar människor och människor använder vissa handlingsregler för att fatta beslut med hjälp av lämplighetslogik. Men Larsson erkänner aktörers handlingsutrymme och menar att de har möjlighet att medvetet välja vilka strategier för t.ex. samordning som de använder. Jag väljer att använda definitionen därför att jag tycker att den är relevant och ser ut att fungera för det fall jag avser att studera. Medvetenhetskriteriet är avgörande i hans definition av samordning, vilket jag menar ger mig ett tydligt aktörsperspektiv. Han lägger också stor vikt vid tjänstemännens eget beslutsfattande och egna förhandlingar om målformuleringar och jag tycker att det passar bra tillsammans med Pages tes som jag beskrivit den ovan.<sup>16</sup>

Larsson ställer upp olika typer av samordning som binära begrepp. Politisk samordning ställs mot administrativ samordning, aktiv mot passiv etc. Vissa begrepp överlappar varandra, och samtliga typer av samordning kan i verkligheten i princip pågå samtidigt, vilket ger ett spektra av kombinationer av samordningsaktiviteter, där de olika varianterna är närmast oändliga (aktiv samordning av mål som görs på ett informellt sätt, defensiv och administrativ samordning i formell form etc.).

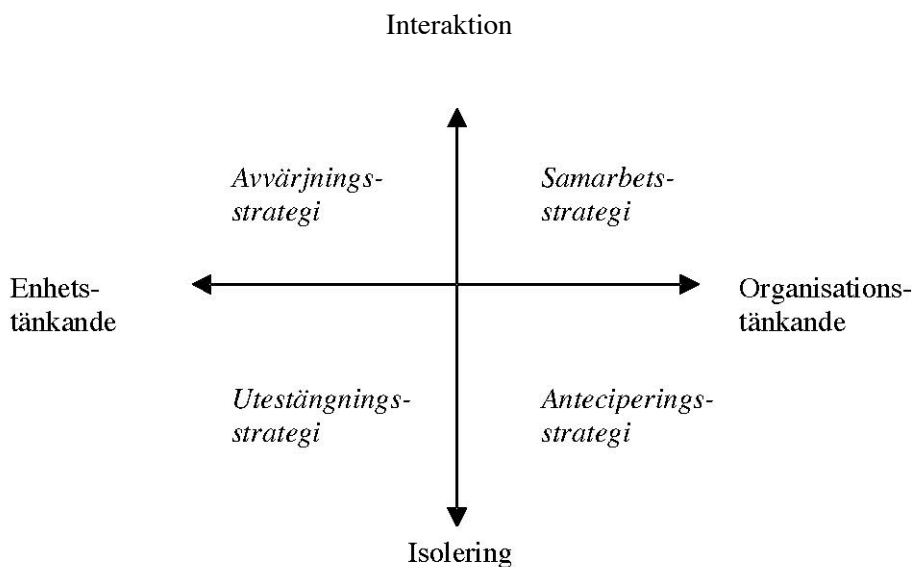
Larssons binära begrepp går att använda direkt som analysram för en fallstudie, precis som han gör själv i sin avhandling. Men jag väljer att utgå från den vidareutveckling av modeller för samordning som Göran Sundström använder i sin skrift *Att tala med en röst – En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom Regeringskansliet*. Dessa modeller tar samordningsbegreppen ett steg längre, i det att de grupperas på ett mer strukturerat sätt och på så sätt ger en ytterligare bättre förståelse av hur samordningen går till i ett specifikt fall.

Det visar sig dock under arbetets gång att jag får anledning att ifrågasätta min valda definition, se diskussionen i kap. 4. Dock är inte de ifrågasättandena så starka att jag väljer att byta definition och lägga upp min studie på ett annat sätt.

### Horisontell samordning

Modellen för horisontell samordning har utvecklats av Göran Sundström, men bygger på Torbjörn Larssons avhandling.<sup>17</sup> Den ena dimensionen gäller i vilken utsträckning enheter diskuterar frågor med andra enheter, med *interaktion* och *isolering* som de två extremerna. Den andra dimensionen gäller hur enheter reagerar på förändringskrav från omgivningen, med *enhetstänkande* som den ena extremen och *organisationstänkande*, eller ett förutsättningslöst tänkande, som den andra på ett kontinuum.

Modellen fungerar väl för analys av samordning mellan departement såväl på tjänstemanna- som på politikernivå och ger fyra olika strategier för samordning (*figur 1*).



*Figur 1. Fyra strategier för horisontell samordning.*

*Samarbetsstrategin* kännetecknas av att individer eller enheter förutsättningslöst och frekvent diskuterar frågor med andra enheter. Man vill värna såväl den egna verksamheten som hela organisationens mål.

*Anteciperingsstrategin* innebär att enheter så långt möjligt utarbetar förslag på egen hand och i det arbetet försöker antecipera, förutspå hur andra enheter tänker och vad de har för preferenser, dock med en klar

17

Sundström, 1999, s. 14f.

medvetenhet om att det egna agerandet har betydelse för hela organisationen.

*Utestängningsstrategin* innebär att enheter drar sig undan diskussioner med andra individer och enheter och bryr sig inte om vilka konsekvenser detta agerande får för organisationen som helhet.

*Avväjningsstrategin* är det mer klassiska revirtänkandet som man ofta föreställer sig det, då enheter för diskussioner med andra mest för att klargöra var gränserna går för ansvarsområdet, för att inte andra ska ta över ens egna frågor, med begränsad hänsyn till organisationen som helhet.<sup>18</sup>

### Vertikal samordning

Sundströms modell för vertikal samordning bygger på Bengt Jacobssons modell för relationer mellan departement och ämbetsverk. Den fungerar utmärkt även för relation mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet.<sup>19</sup> Ett kontinuum sträcker sig från *initiering*, med en initiativtagande politisk ledning, till *legitimering*, då de bara tar formellt ansvar eller skriver under färdiga beslut. Den andra dimensionen gäller hur politisk ledning och tjänstemän upprätthåller kontakterna sinsemellan, med ett kontinuum från *interaktion*, med täta kontakter, till *isolerings*, med få eller inga kontakter. Modellen ger som den tidigare fyra olika strategier för vertikal samordning (*figur 2*).

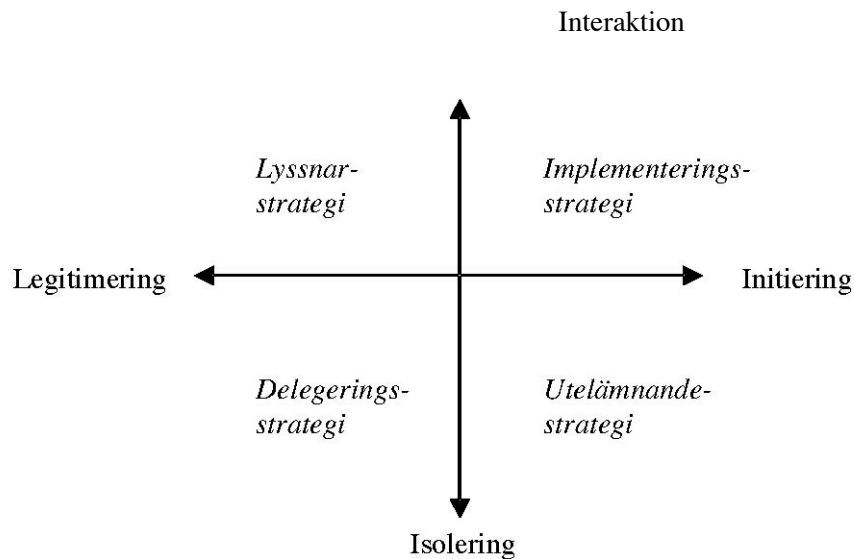
18

Ett aktuellt exempel på det är Wetterbergs debattartikel i DN 2007-04-29.

Jacobsson, 1984, s. 167-168. Sundström, 1999, s. 13.

19





Figur 2. Fyra strategier för vertikal samordning.

*Lyssnarstrategin* kännetecknas av att tjänstemännen tar initiativ till förändring, men har täta kontakter med politikerna som "lyssnar av" verksamhetens genomförande, för att vid behov ge riktlinjer.

*Delegeringsstrategin* kännetecknas också av att tjänstemännen tar initiativ, men här låter politikerna tjänstemännen i princip också genomföra förändringarna själva och politikerna spelar endast en legitimerande roll.

*Implementeringsstrategin* kännetecknas av detaljstyrning från den initiativtagande politiska ledningen med täta kontakter mellan olika nivåer. *Utelämnandestrategin* kännetecknas av att ledningen tar initiativ, men överläter sedan åt tjänstemännen att verkställa besluten på egen hand, med få kontakter dem emellan.

### **2.3 Samordningstekniker i Regeringskansliet**

I detta avsnitt gör jag en sammanställning av ett antal olika tekniker som olika aktörer kan använda i sitt arbete för att samordna sig med andra aktörer i en organisation som Regeringskansliet. Sammanställningen grundar sig på begrepp som används i bl.a. Torbjörn Larssons avhandling, *Regeringen och dess kansli*, boken *Policy bureaucracy. Government With a Cast of Thousands* av Edward C. Page och Bill Jenkins, boken *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination* av B. Guy Peters, två uppsatser ur boken *The Hollow Crown. Countervailing Trends in Core Executives* samt ett par kapitel ur Rune Premfors och Göran Sundströms kommande bok *Regeringskansliet*. Dessutom har jag hämtat

mycket information ur Statsrådsberedningens promemorior om gemensam beredning och den politiska samordningen, som nämnts ovan, samt från Finansdepartementets delningslista.

Syftet med att göra denna relativt omfattande inventering är att ha en god grund att stå på när jag genomför mina intervjuer. Jag kan visserligen inte fråga explicit om alla tekniker, men jag kan använda min inventering som en mental checklista vid intervjutillfällena och sedan ta hjälp av den i min analys. Frågorna måste ställas på ett sätt som inbjuder intervjupersonerna till att berätta *hur* och *varför* tekniken använts och om *vem* som varit initiativtagare till olika aktiviteter etc. I min fallstudie bör jag hålla öppet för att användandet av ytterligare tekniker kan framkomma, och ställa frågorna så att de uppmuntrar till att nämna sådana.<sup>20</sup>

Jag väljer här att använda begreppet *tekniker* istället för begreppet *mekanismer*, som ibland används i litteraturen. Begreppet tekniker implicerar ett mer aktivt och aktörsorienterat val av arbetssätt än vad mekanismer gör; mekanismer är något som uppstår mer av sig själv. ”Tekniker” passar därmed bättre tillsammans med min valda definition av samordning, där medvetenhetskriteriet är avgörande.<sup>21</sup>

#### Horisontell samordning mellan tjänstemän

Det finns flera olika grupper eller typer av tekniker som används horisontellt mellan tjänstemän på samma nivå i beslutshierarkin. För det första används olika tekniker som brukar användas av tjänstemännen i beredningen av ett regeringsärende och som direkt rör den aktuella sakfrågan. De vanligaste (och delvis överlappande) är bilaterala överläggningar mellan olika enheter i Regeringskansliet inom och utom det egna departementet, olika typer av informella kontakter den handläggande enheten har med andra, den gemensamma beredningen i alla dess varianter, olika typer av arbets- eller beredningsgrupper (med tjänstemän från flera enheter eller departement) samt den slutliga formella delningen. Dessutom vill jag här räkna in anteciperering, som t.ex. tar sig uttryck i att tjänstemän försöker ta i beräkning vad andra departement kan tänkas acceptera, innan de påbörjar den gemensamma beredningen inför ett regeringsbeslut.

<sup>20</sup>

Det faktiska upplägget av min intervjustudie återkommer jag till i kap. 3.

<sup>21</sup>

Detta val av begrepp har under arbetets gång visat sig inte vara helt okomplicerat och en problematisering görs därför i kap. 4.

Anteciperering är en teknik som i forskningen visat sig särskilt viktig, vid sidan av de mer konkreta arbetsmetoderna ovan.

Men det finns också andra samordningstekniker, som mer indirekt berör sakfrågan. Det är sådant som att skapa sammanhållning och en gemensam kultur, att skapa gemensamma grafiska profiler och logotyper, insatser som syftar till personalrörlighet för att främja ett bredare synsätt hos tjänstemännen och organiserande av enheter och departement. Även sådant som verksamhetsplanering, mål- och resultatstyrning, revision och utvärdering kan räknas in här. ”Särkoppling”, här i den meningen att olika departement medvetet gör olika saker eller samma sak på olika sätt, eftersom målen för de olika politikområdena är oförenliga, är också ett slags samordningsteknik.

Samordning genom ombud kan påverka en sakfråga både direkt och indirekt. Det gäller t.ex. samordning med hjälp av särskilt utsedda samordningsorgan eller samordningsansvariga tjänstemän (t.ex. för frågor rörande EU, budget, språk, jämställdhet etc.). Hissning, samordning genom att överlåta tvistig fråga till överordnade för avgörande, kan också ses som en sådan teknik för samordning genom ombud (förutom att det är en teknik för vertikal samordning med politikerna), liksom ”sänkning” samordning genom att delegera tvistig fråga till myndighet eller rådgivande kommittéer för avgörande.

### Vertikal samordning

De tekniker som används för samordning i relationen mellan högre och lägre nivåer i beslutshierarkin förefaller inte vara lika många, men de används flitigt i det dagliga arbetet i Regeringskansliet. Framför allt avser jag här de tekniker som används mellan gruppen tjänstemän och gruppen politiker. Hissning, där en lägre nivå överlåter tvistig fråga till högre nivå i beslutshierarkin är vanligt förekommande medan däremot lyftning, där politiker lyfter fråga från tjänstemannanivån på eget initiativ, nog inte är fullt så vanlig. Antecipering, att tjänstemän försöker förutspå politikernas uppfattningar är vanligt här, precis som i den horisontella samordningen. Möten av många olika slag och formella och informella kontakter, där initiativet kan komma från båda hållen, förekommer i stor utsträckning. Verksamhetsplanering, mål- och resultatstyrning och liknande formella styrsystem används förstås. Användandet av ”vinkar” (eng: cues) är en mycket viktig form av samordningsteknik. Page och Jenkins uttrycker den saken väl. De talar bl.a. om hur tjänstemän söker antydningar eller vinkar om övergripande politiska riktlinjer från regeringen, tar hjälp av den information de får genom löpande kontakter med den politiska ledningen, olika praxis på det egna departementet eller inom det egna politikområdet och olika typer av politisk dokumentation.<sup>22</sup>

## Horisontell samordning mellan politiker

Vissa av de tekniker som nämnts ovan, och som används av tjänstemännen i deras horisontella samordning, kan också översättas till den politiska nivån. Men det finns också mer specifika tekniker som politiker kan använda sig av. På regeringsnivå används t.ex. regeringsöverläggningar i kollektiv form, såsom regeringssammanträden, allmän beredning, lunchberedning, överläggningar på Harpsund etc. men också olika typer av segmenterade överläggningar. Det kan vara regeringskommittéer för särskilda frågor/områden där alla ministrar är likvärdiga, dvs. kollegialitet råder, eller användandet av en ”inre och yttre krets” i regeringen, t.ex. ett inre kabinett av partiledare i en koalitionsregering eller användandet av ”junior ministers” (det senare förekommer dock inte i Sverige). Bilateral överläggningar t.ex. mellan en fackminister och finans- eller statsministern är vanliga och sägs ha föredragits av den tidigare statsministern Persson för att undvika den ”läckagerisk” som diskussioner med hela regeringen utgjorde.<sup>23</sup> ”Utrensning”, dvs. ministrar med avvikande uppfattning får sparken förekommer förstås, även om sådant ofta kamoufleras med andra skäl. Samordning genom ombud förekommer; särskilda samordningsministrar har använts i Sverige och kontaktmannaorganisation eller samordningskanslier med politiskt sakkunniga i Statsrådsberedningen har funnits sedan 1960-talet i olika former. ”Sänkning”, samordning genom att delegera tvistig fråga till tjänstemannanivån är inte ovanlig och inte heller ”utskjutning”, samordning genom att överföra tvistig fråga för avgörande av externa intressegrupper, partiorganisation el. dyl.

<sup>22</sup>

Page och Jenkins, 2005, s. 128-134.

<sup>23</sup>

Ett sådant resonemang förs i Premfors och Sundström, 2007, kap. 5, s. 29, där man citerar Persson själv ur SVT:s intervjuserie våren 2007, *Ordförande Persson*.

### **3. Samordningen bakom Förvaltningskommitténs direktiv**

I detta kapitel redogör jag för hur samordningsprocessen gått till i ett praktiskt fall i Regeringskansliet och diskuterar hur olika aktörer använt de tekniker och strategier

som jag redogjorde för i föregående kapitel.

### **3.1 Upplägg av studien**<sup>24</sup>

Jag har studerat hur samordningen gick till inför regeringsbeslutet om direktiven till utredningen om *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation* (Fi 2006:08, dir. 2006:123). Direktiven beslutades 21 december 2006. Utredningen är en expertkommitté som leds av Ekonomistyrningsverkets generaldirektör Yvonne Gustafsson och den har tagit sig namnet Förvaltningskommittén. Den ska vara klar med sitt arbete 15 december 2008.

Mina utgångspunkter när jag valde fallet var följande:

- Det är en vanlig typ av regeringsärende – mellan 100 och 150 kommittédirektiv beslutas varje år.<sup>25</sup> Jag vill studera hur samordningen går till just i ett ”vanligt” ärende och inte något extraordinärt fall, därför att jag är mer intresserad av själva processen än av det som är typiskt för just det fallet.
- Det är en bra typ av ärende för en processorienterad studie som min, eftersom det har en relativt tydlig start- och slutpunkt. Jag kunde ha valt något annat, t.ex. budgetprocessen, men den är till sin natur cyklisk och utan naturlig start- och slutpunkt. Kommittédirektiv är också en ganska begränsad text, så man kan föreställa sig att beredningsprocessen är mindre omfattande än för t.ex. en större proposition. I en fallstudie där man avser att testa vissa modeller tänker jag mig att det är en fördel om inte processen varit alltför komplicerad, för då riskerar informanterna ha svårt att komma ihåg alla turer.
- Det är ett fall där jag kunde föreställa mig att många personer kan ha haft synpunkter. Direktiven berör många statliga myndigheters verksamhet, vilket åtminstone torde generera en omfattande sändlista för den gemensamma beredningen.

<sup>24</sup> Viss metodvägledning har jag hämtat ur Denscombe, 2003.<sup>25</sup>  
Regeringskansliets årsbok 2006, s. 101.

- Det är ett fall där den borgerliga alliansens partier hade skrivit ihop sig i flera frågor i förväg, redan under valrörelsen. Alliansen gjorde så i många sakfrågor och hade som mål att också sjösätta många beslut snabbt, baserade just på dessa dokument. Mitt fall är ett av dessa ärenden och det har alltså tydlig partipolitisk prägel redan från början. Eftersom jag särskilt vill försöka förstå Statsrådsberedningens roll i samordningen är det intressant med ett fall som har partipolitisk prägel på något sätt; sannolikheten är större att

Statsrådsberedningens samordningskanslier varit inblandad, tänker jag mig.

-Sist men inte minst valde jag dessa direktiv därför att jag är intresserad av förvaltningspolitik som politikområde och detta är ett av inte så särskilt många övergripande beslut som den nya alliansregeringen hunnit fatta, som rör just förvaltningspolitik.

För att få ta reda hur samordningen gått till i detta fall har jag intervjuat fyra personer. Samtliga är nyckelpersoner som på olika sätt haft reellt inflytande på hur kommittédirektiven slutligen kom att utformas. Urvalet har gjorts enligt följande:

Förvaltningspolitiska frågor ligger i dag liksom under den närmast föregående regeringen på Finansdepartementet, på enheten för statlig förvaltningsutveckling. Direktivens skribent och den ansvarige handläggaren för ärendet, kanslirådet Lars Söderström, är given eftersom han är den som skött hela den gemensamma beredningen och är den som känner alla turer kring tillkomsten av direktiven bäst. Han är också utsedd att biträda kommittén som expert. Kontakterna med Statsrådsberedningens samordningskanslier ska sedan enligt instruktionerna i normalfallet skötas av ärendets huvudman i sakdepartementet och det är i detta fall enhetschefen vid enheten för statlig förvaltningsutveckling, Thomas Pålsson, som jag därför också intervjuat. Det visade sig under intervjun att han framför allt varit inblandad i skrivandet genom att vara bollplank åt Lars Söderström samt vid de hisningar av frågor som gjorts och hans bild kompletterar väl Lars Söderströms. Kontakterna med Statsrådsberedningen har han dock inte skött, utan det är en politiskt sakkunnig på Finansdepartementet, Magnus Kolsjö, kd, som gjort det. Jag har därför också intervjuat Magnus Kolsjö.<sup>26</sup> Han är för övrigt intressant som intervjuperson även ur ett annat perspektiv; han var nämligen sekreterare åt alliansens granskningsgrupp och har skrivit stora delar av rapporten *Att bryta socialdemokraternas makthegemoni* som visar sig spela en huvudroll i processen med att ta fram kommittédirektiven.

För att få lite ytterligare perspektiv på hur den horisontella samordningen mellan olika departement gick till i mitt fall intervjuade jag slutligen kanslirådet Roland Bjuremalm på Näringsdepartementets sekretariat för strategisk samordning. Han deltog aktivt i den gemensamma beredningen och samordnade Näringsdepartementets relativt omfattande synpunkter i beredningsprocessen.

De politiskt sakkunniga i samordningskanslierna är uppdelade utifrån statsrådets ansvarsområden i departementen. Det är alltså fyra personer som bevakar Mats Odells ansvarsområden, däribland förvaltningspolitiken. Under hösten 2006 var det

Johan Davidson, kd, som hade direktkontakt med Odell och hans stab, eftersom de tillhör samma parti.<sup>27</sup> Johan Davidson skulle därmed också vara given som intervjuperson. Han är dock tyvärr – ur mitt perspektiv – föräldraledig från mitten av april till mitten av juli 2007 och har inte gått att nå för en intervju. Jag har gjort bedömningen att jag ändå fått en fyllig bild av hur arbetet gått till, särskilt genom politiskt sakkunnige på Finansdepartementet Magnus Kolsjö som hade täta kontakter med Davidson under den aktuella tidsperioden.

Intervjuerna genomfördes mellan 24 april och 4 maj 2007, en och en med de fyra informanterna.<sup>28</sup> De tog mellan 20 och 70 minuter per styck, spelades in och transkriberades därefter i princip i sin helhet. Jag lade upp intervjuerna så att jag använde några öppna frågor om hur processen gått till, om deras respektive roller och relationer till övriga inblandade. Sedan

<sup>26</sup>

Statssekreteraren med ansvar för förvaltningspolitik vid Finansdepartementet, Dan Ericsson, hade inte tillträtt sin tjänst när direktiven till Förvaltningskommittén skrevs.<sup>27</sup> Hur samordningskanslierna är organiserade och hur arbetsuppgifterna är fördelade framgår av Statsrådsberedningens PM 2007-01-15. Ansvarigt sakdepartement ska i sina kontakter med samordningskanslierna ha kontakt med ”kansliet för det parti som ansvarigt statsråd tillhör”, i mitt fall alltså kristdemokraternas kansli och därmed Johan Davidson och hans chef, statssekreterare Jacob Forssmed. För identifiering av övriga namn har jag haft god hjälp av Lars Söderström.<sup>28</sup> Intervjun med Lars Söderström gjordes 24 april, med Thomas Pålsson 24 april, Magnus Kolsjö 25 april och Roland Bjuremalm 4 maj 2007. Min intervju med Lars Söderström kompletterades med svar på frågor via e-post 3 och 16 maj 2007.

kompletterade jag efterhand med stick- och kontrollfrågor där jag bedömde att sådana behövdes, men försökte att låta intervjupersonerna i stor utsträckning själva styra intervjun. Underlaget för frågorna utgörs av de tekniker jag identifierat i kapitel 2.

Intervjuformen som sådan har som bekant sina brister. En risk som ibland framhålls är att informanterna kan överdriva sin egen roll. I mitt fall tycker jag inte det är så. Men *om* det ändå skulle vara så, så intervjuar jag trots allt nyckelpersoner, utan vilka direktiven inte skulle ha fått den utformning de fick, så det spelar i så fall mindre roll. En annan risk är att jag som intervjuare påverkar mitt intervjuobjekt. Jag har själv varit departementstjänsteman under drygt sex år och det kan naturligtvis ha påverkat mina intervjupersoner. Jag upplevde att påverkan i så fall mest var positiv genom att informanterna förstod att de inte behövde förklara de grundläggande funktionerna i Regeringskansliet, vilket gjorde det lättare för dem att associera fritt. Dessutom tänker jag mig att jag har lättare att förstå de olika turerna och bevekelsegrunderna för olika beslut, eftersom jag väl känner igen mig i

informanternas verklighet. Det som kan vara negativt är att jag riskerar att lägga orden i munnen på mina informanter eller ha förutfattade meningar om hur en process kan ha gått till. Jag försökte under intervjuerna att tänka aktivt på det och istället försöka förhålla mig öppen till vad som faktiskt sades under intervjuerna och framför allt låta informanterna styra. Men det kan ju inte uteslutas att resultatet blivit ett annat om någon annan ställt frågorna.

Ett annat problem i ett sammanhang där man använder sig av icke anonymiserade intervjuer är att informanterna ger alltför försiktiga svar. De kan vara måna om sina relationer till andra personer och det kan möjligen försköna deras svar en del. I mitt fall försökte jag ställa frågor som inte innebar att de skulle känna att de hängde ut någon annan, men det är inte alltid helt lätt. Jag anade en viss försiktighet i vissa svar, även om jag tyckte att informanterna var väldigt öppna med det mesta. Slutligen är risken med intervjuer som jobbar tillsammans att de pratar sig samman i förväg, vilket jag vet förekom i viss utsträckning i mitt fall. Men jag tycker att jag ändå fick fylliga svar kring hur samordningen gått till, som är tillräckligt användbara för att belysa vilka samordningsstrategier som användes.

Som komplement till intervjuerna har jag använt olika skriftliga dokument, vilka noteras efterhand i texten. Dessutom har jag haft god nytta av det studiebesök som kursen genomförde hos Hans Hegeland, politiskt sakkunnig på moderaternas samordningskansli i Statsrådsberedningen 12 mars 2007.

### ***3.2 Kommittédirektiven växer fram – bakgrund och processens förlopp***

I detta avsnitt redogör jag i kronologisk ordning för hur arbetet gick till när kommittédirektiven togs fram och bereddes i Regeringskansliet. Redogörelsen är ganska detaljerad, men jag menar att det behövs för att ge en god bild av processens alla ingående delar.

Första fasen: arbetet inom Finansdepartementet

Behovet av att göra en översyn av förvaltningsstrukturen i Sverige hade enligt Lars Söderström funnits länge när frågan fick förnyad aktualitet våren 2006. Man såg ett behov av att utreda bl.a. nämndmyndigheter och andra småmyndigheter och frågor som rörde styrelseformer av myndigheter. Våren 2006 påbörjade handläggarna på enheten för statlig förvaltningsutveckling (förkortas Fi/F) skrivandet av texter till budgetpropositionen för 2007 och då fanns frågan om en översyn med.<sup>29</sup> Man kan ana en viss frustration här hos tjänstemännen, över att vissa frågor blivit hängande i luften och inte blivit



ordentligt utredda, trots att de varit uppe i olika kommittéer tidigare. Departementsrådet och enhetschefen för Fi/F, Thomas Pålsson uttrycker sig på följande sätt om bakgrunden:

Grundtankarna bakom det här direktivet fanns ju tidigare, från vår tjänstemannasympunkt. Om du går tillbaka till Daniel Tarschys verksledningskommitté så hade de en direktivfråga att svara på organisationsstrukturen i Sverige, men de gjorde inte det. Sen kom förvaltningspolitiska kommissionen, Wickbomska, de svarade inte heller fast de hade det. Sen kom Ansvarskommittén som inte tog i det här, heller. Så mycket växte fram när Ansvarskommittén inte tog sin boll.(---) Då såg vi att vi måste ha en utredning på det här för att få en bild. Titta ordentligt på förvaltningspolitiska principer, organisationsstrukturen, många av de frågorna plockades in här.<sup>30</sup>

Frågan om översyn av förvaltningsstrukturen aktualiserades alltså och kom med i de utkast till texter till budgetpropositionen som Fi/F producerade innan valet. När sedan den borgerliga alliansen i september 2006 vann valet

<sup>29</sup> Intervju Söderström s. 1, rad 17ff. <sup>30</sup>

Intervju Pålsson, s. 3, rad 33 ff.

började tjänstemännen på Fi/F omgående med att arbeta om sina texter till budgetpropositionen, så att de skulle passa den nya regeringens politiska prioriteringar. Eftersom det numera är mycket kort tid mellan att en ny regering tillträder och den ska lägga fram en budget brådsnade det arbetet. Till sin hjälp vad gällde frågan om en översyn av förvaltningsstrukturen hade den ansvarige handläggaren Lars Söderström därför olika typer av partipolitisk dokumentation som alliansen tagit fram inför valet. Denna dokumentation bestod i valmanifest, motioner och för denna fråga framför allt en rapport från Allians för Sveriges s.k. granskning(s)grupp: *Att bryta Socialdemokraternas makthegemoni*. Ur denna rapport hämtar jag bl.a. följande text om opinionsbildande myndigheter:

Vi föreslår att

-En ny regering genomför en kartläggning av förekomsten av opinionsbildning och lobbying inom statens myndigheter.

-Det klargörs, genom förtydliganden i regleringsbrev, vilken verksamhet som är eller inte är förenlig med myndighetens huvudsakliga uppgift och grundlagens krav på saklighet och opartiskhet.<sup>31</sup>

Dessutom vidare om förvaltningsstrukturen: Vi

föreslår att

-En utredning tillsätts med uppdrag att överväga uppgiftsfördelningen mellan statliga myndigheter samt sådana organisatoriska förändringar som kan behövas för att renodla myndighetsuppdragen och strukturera mängden småmyndigheter.<sup>32</sup> Denna rapport kom ut i mars 2006 och den borgerliga alliansens politiska intentioner i detta avseende var därmed väl kända när budgettexterna skulle omarbetas. Lars Söderström säger i intervjun:

Vi hade ju läst deras motioner, och man hade en granskningsgrupp som skrev rapporter också där man tog upp de här frågorna, bl.a. om opinionsbildande myndigheter. Så vi jobbade själva här med vad vi hade för underlag om de här frågorna med att arbeta om de här texterna [till budgetpropositionen]” (---)Jag minns speciellt omkring det här med opinionsbildande myndigheter hade vi skrivit att den här översynen skulle kartlägga och analysera problem i samband med det.

Där skärpte man upp det till att man skulle granska och ompröva, det är en ganska tydlig politisk signal. Vi visste redan där vad man ville, så vi var ju ganska väl förberedda när den nya regeringen tillträdde. Vi insåg att det här var en ganska politiskt prioriterad grej, så vi satte igång med att skissa på hur det skulle se ut, som vi presenterade för den nya ledningen.<sup>33</sup> Söderström nämner vidare i intervjun frågor och interpellationer som ställdes i riksdagen till dåvarande förvaltningsministern Sven-Erik

31

Granskningsgruppen, mars 2006, s. 14.

32

Ibid, s. 21.

33

Intervju Söderström, s. 1, rad. 27ff. Att det är just den ovan citerade rapporten bekräftar Söderström i e-post till mig 16 maj 2007.

Österberg och som han lämnat svarsunderlag till, vilka han nu kunde återvända till för att få underlag för sitt arbete.<sup>34</sup>

Omarbetningen av budgettexterna gick uppenbarligen bra, för responsen från den nya politiska ledningen var positiv. Lars Söderström igen:

Ja, vi hade väl lyckats gaffla in väldigt bra som vi uppfattar vad de borgerliga ville, så det var inga större problem med vår egen ledning, utan de hade ganska lite egentligen att tillägga.<sup>35</sup> Den bilden styrks av politiskt sakkunnige Magnus

Kolsjö som säger:

Det här kom ju upp faktiskt från början när vi kom hit i och med att vi skrev in det i budgetpropositionen och då var det väl en sån sak som vi fick frågan om, 'ni vill väl skriva in det här', för de hade ju läst granskningsgruppens rapport och det ville vi givetvis skriva in det i budgetpropositionen, så vi fick in det där.<sup>36</sup>

Både Lars Söderström och Thomas Pålsson framhåller dock att även den tidigare regeringen ville se över myndighetsstrukturen. I *Förvaltningspolitisk programförklaring* från Finansdepartementet i augusti 2006 finns också förslag på sådana initiativ:

Den nuvarande myndighetsstrukturen behöver ses över. Det grundläggande perspektivet ska vara att regeringens beslut kring statsförvaltningens organisation är ett viktigt styrinstrument som bör användas mer medvetet.

Områden där förändringar krävs ska identifieras. Det kan handla om överlappningar mellan myndigheter som försvårar samverkan och behov av renodling av verksamhet. Detta kan leda till behov av att skapa, slå samman eller avveckla myndigheter.<sup>37</sup> Denna programförklaring presenterades i en debattartikel i Dagens Nyheter, där Sven-Erik Österberg bl.a. slår fast att han vill ”se över och

förenkla den nuvarande myndighetsstrukturen och reducera antalet små myndigheter”.<sup>38</sup> Inget sägs dock här om att utreda frågor om opinionsbildande myndigheter och konkurrensutsatt verksamhet inom myndigheter. Detta är vad Thomas Pålsson också menar är de ideologiskt skiljande frågorna som finns mellan den tidigare och den nuvarande regeringen på detta område och som sedermera kom fram i kommittédirektiven:

Det *finns* frågeställningar i det här direktivet som ändå blev tycker jag politiska, ideologiska. Det är tråkigt när det inte är det... Det är frågan om konkurrensutsatthet och opinionsbildande myndigheter som jag inte tror att den

<sup>34</sup> Exempel på en sådan är Interpellation 2005/06:129 av Tobias Krantz (fp) till statsrådet Sven-Erik Österberg (s), *Myndigheters politiska opinionsbildning*. Uppgifter om denna del av arbetet kompletterades av Lars Söderström i e-post till mig 16 maj 2007.

<sup>35</sup> Intervju Söderström, s. 1, rad 41ff.

<sup>36</sup> Intervju Kolsjö, s. 1, rad 7ff.

<sup>37</sup> Finansdepartementet 2006-08-19, s. 6.

<sup>38</sup> Dagens Nyheter, 2006-08-19.

tidigare regeringen älskade heller, men det fanns så att säga ett tryck [från den borgerliga alliansen, min anmärkning].<sup>39</sup>

I budgetpropositionen för 2007 aviserades alltså en översyn av förvaltningsstrukturen, som fick nedanstående lydelse. Grunden var därmed lagd för utformningen av direktiven till det som sedermera blev Förvaltningskommittén.

Organiseringen av den statliga förvaltningen är ett viktigt styrinstrument. Den statliga myndighetsstrukturen har blivit komplicerad och svåröverskådlig.

Regeringen kommer därför att göra en översyn av den statliga förvaltningens organisation. Översynen syftar till att effektivisera den statliga förvaltningen och få till stånd en tydligare och mera överskådlig förvaltningsstruktur. I översynen skall myndigheters opinionsbildande verksamhet granskas och omprövas.

Översynen skall också pröva hur långt det offentliga åtagandet bör sträcka sig t.ex. när det gäller myndigheter som bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Vidare skall övervägas om det finns behov av förändringar i uppgiftsfördelningen mellan

olika myndigheter i syfte att renodla vissa verksamheter och undvika rollkonflikter. Likaså skall undersökas om det finns möjligheter att avveckla myndigheter eller slå samman myndigheter med närliggande verksamheter i syfte att minska antalet alltför små och kostsamma myndigheter.<sup>40</sup>

Arbetet med att ta fram kommittédirektiven påbörjades enligt Lars Söderström och Thomas Pålsson direkt efter att budgeten lagts (16 oktober 2006) och diskuterades med den politiska ledningen omgående därefter. (En inte alltför djärv gissning är att texterna till direktiven de facto skrevs parallellt med

budgettexterna, eftersom den gemensamma beredningen av direktiven inleddes redan 24 oktober.) Texten byggdes upp med hjälp av de dokument som redan fanns, framför allt budgetpropositionen och granskningsgruppens rapport. Det gick snabbt och smidigt att förankra frågan hos den politiska ledningen. Thomas Pålsson sammanfattar det hela i två meningar:

Vi hade ingen statssekreterare under ett halvår, men vi hade en politisk sakkunnig som vi bollade med. (---). Vi träffade honom och hade en diskussion och sen fick vi tillbaka lite feedback och sen skrev vi på och sen tyckte vi 'är inte det här klart för gemensam beredning' och sen gjorde vi det.<sup>41</sup>

Magnus Kolsjö bekräftar hans bild:

När budgetprocessen var färdig kom Lars och Thomas tillbaka med ett första förslag till direktiv som jag då tittade på, möblerade om lite grann, tog bort och la

<sup>39</sup> Intervju Pålsson s. 5, rad 28ff.

<sup>40</sup> Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 2, s. 26-27.

<sup>41</sup> Intervju Pålsson, s. 2, rad 20ff.

till några småsaker, men det följde ju väldigt väl det vi hade skrivit i granskningsgruppens rapport.<sup>42</sup>

Kommittédirektiven dryftades mellan Lars Söderström och Magnus Kolsjö vid ungefär fem tillfällen. Dessutom deltog Kolsjö i föredragningarna enheten hade för förvaltningsminister Mats Odell. Dessa föredragningar gjordes vid tre tillfällen – inför den gemensamma beredningen, inför delningen och inför det slutliga regeringsbeslutet.<sup>43</sup>

Andra fasen: den gemensamma beredningen

Den gemensamma beredningen påbörjades alltså 24 oktober 2006 och genomfördes i stor utsträckning via e-post. Lars Söderström gick ut brett, till alla departements chefer för budgetsamordning eller motsvarande (den s.k. BUCH-kretsen), en grupp han tidigare använt som mottagare vid beredningar som rör förvaltningsmyndigheterna. Tanken var att budgetsamordnarna skulle vidareförmedla direktiven för synpunkter till myndighetshandläggare och andra berörda handläggare.

Lars Söderström gjorde två utskick via e-post och arbetade däremellan om direktiven grundligt utifrån inkomna synpunkter. Han kompletterade e-postkommunikationen med hjälp av bilaterala möten och telefonkontakter.<sup>44</sup> Den gemensamma beredningen fick ”pågå så länge det behövdes”, även om

Söderström ursprungligen satte en tidsgräns på en vecka till tio dagar vid båda synpunktsomgångarna för att sätta fart på kollegerna.<sup>45</sup> Några möten med hela BUCH-kretsen hölls däremot inte.

Såväl Lars Söderström och Thomas Pålsson som Magnus Kolsjö uppger att de synpunkter de fick i den gemensamma beredningen var välkomna och i hög grad positiva, och att det i någon mån kom som en glad överraskning för Finansdepartementet. Det fanns en viss oro för att departementen skulle uttrycka att de blev överkörda och främtagna sitt ansvar att styra sina myndigheter, men de farhågorna kom på skam. Lars Söderström:

Jag var väl snarast förvånad över att det inte var mera invändningar. Den största farhågan var väl egentligen att man ute på departementen skulle bli väldigt oroliga över att 'nu la Finansdepartementet under sig hela frågorna' om hur man ska organisera förvaltningen och att man på något sätt skulle lägga locket på och att

<sup>42</sup> Intervju Kolsjö, s. 1, rad 10ff. <sup>43</sup> E-post

Söderström, 3 maj 2007. <sup>44</sup> Intervju

Söderström, s. 2, rad 1ff. <sup>45</sup> Intervju

Söderström s. 2, rad 14ff.

departementen skulle uppleva att de inte hade något eget mandat längre att initiera översyn för sina myndigheter. Det är en naturlig reaktion att 'vi måste få ratta våra myndigheter'.<sup>46</sup>

Bilden bekräftas av Magnus Kolsjö: Gemensamberedningen gick ju faktiskt väldigt smärtfritt mot bakgrund att det är ett sånt stort direktiv, som spänner över alla departement. Alla departement har ju anledning att känna 'oj, nu är man inne på vårt område'. Men det gick faktiskt väldigt, väldigt bra, det var ju inga stora frågor.<sup>47</sup>

Tvärtom fick Finansdepartementet alltså positiv input i sitt arbete. Lars Söderström igen: Man kan väl säga att jag var rädd att det skulle bli motstånd och att man skulle hålla igen på fackdepartementen, men det var faktiskt så att vi fick också en massa input i beredningen, som inte var med från början.

Departementen tyckte att det var jättebra att få in frågor. Exempelvis Näringsdepartementet – det står en hel del om att tillsynen av de avreglerade marknaderna fungerar dåligt. Och UD, näringslivsfolket ville lyfta upp frågor om hur den statliga förvaltningen genomför

EG-fördragets regler om fri rörlighet på inre marknaden.<sup>48</sup> Ett departement som deltog aktivt i den gemensamma beredningen var Näringsdepartementet, som kom med många konkreta synpunkter och förslag. Roland Bjuremalm bekräftar Lars Söderströms bild:

Jag tyckte att vi hade en bra dialog om de synpunkter som vi lämnade och jag tyckte att vi kunde bidra till att direktivet blev bättre. Och det är ju det som är meningen. Sen får man ju inte alltid gehör för alla synpunkter man har. Det man vill ha är ju i alla fall hållbara argument för att man inte får gehör. Jag tyckte det här hanterades på

ett rimligt sätt. Det här att det var två synpunktsomgångar var ju bra.<sup>49</sup>

Men man uppfattade samtidigt att det var bråttom, att ärendet skulle forceras. Roland Bjuremalm: Man ville få det här beslutet taget snabbt. Det var väl en sak som kännetecknade den här beredningen, att den gick så snabbt. (- --) Det är ju en väldigt omfattande översyn. Man ville ha beslut till stånd snabbt, före årsskiftet.<sup>50</sup> Kanske gick det lite väl snabbt. Roland Bjuremalm igen: Sen är det klart, det här var ju direktiv som var politiskt viktigt att det här sattes i sjön, [det] beslutades ganska snabbt. Det kan ju Lars svara bättre på än jag, men jag tror att den tidsrymd som Lars hade att skriva det första utkastet kanske var

<sup>46</sup> Intervju Söderström s. 2, rad 35ff.<sup>47</sup>

Intervju Kolsjö, s.1, rad 29ff.<sup>48</sup> Intervju

Söderström, s. 8, rad. 24ff.<sup>49</sup> Intervju

Bjuremalm, s. 2, rad 10ff.<sup>50</sup> Intervju

Bjuremalm, s. 1, rad 46ff.

väldigt kort. Så om det varit lite mer tid i den fasen kanske direktivet varit mer genomarbetat innan det skickades ut på gemensam beredning.<sup>51</sup>

Finansdepartementet hade dock sina skäl att få ut beredningen av direktiven så snabbt som möjligt. På den punkten är Lars Söderström och Thomas Pålsson rörande överens och uttrycker sig båda mycket tydligt.

Först Söderström:

Sen ska vi säga också att det var viktigt att vi gick ut så snabbt, att vi var så förberedda vid regeringsskiftet, att vi kunde gå ut i princip omedelbart innan man organiserat upp sig och innan man hade mobiliserat motkraft på departementen. Hade vi kommit ett halvår senare hade det varit svårare, då hade [fackministrarna] säkert suttit med egna agendor, vad de vill driva.<sup>52</sup>

Och Thomas Pålsson:

Om vi hade haft ett så här kraftfullt direktiv med en regering som suttit länge så hade det nog inte varit lika lätt att få fram dem. Då hade fackdepartementen (...) kramat om sina ministrar och sett till att det blivit stopp. Och på det sättet är det ett starkt direktiv. Det här är ovanligt, det kom fram genom att det kom i en unik tidsperiod. Att den gemensamma beredningen gick så pass bra som den gjorde.<sup>53</sup>

En fråga blev föremål för hisning i den gemensamma beredningen, dels internt i Finansdepartementet mellan Budgetavdelningen och Förvaltningspolitiska avdelningen (där enheten för statlig förvaltningsutveckling, Fi/F, ingår), dels mellan Finansdepartementet och ett fackdepartement. Det gällde det som slutligen blev följande skrivning i direktiven:

Kommittén skall redovisa vilka besparingar av myndigheternas samlade förvaltningskostnader som förslagen leder till. Kommittén skall vidare *redovisa vilka åtgärder som skulle behöva vidtas för att uppnå en besparing om tre*

*respektive sex procent* av myndigheternas samlade förvaltningskostnader. (Min kursivering.)<sup>54</sup> Budgetavdelningen ville egentligen ha ett tydligt besparingsbeting, att kommittén skulle föreslå vilka besparingar som kunde göras på myndigheterna. I kompromissen mellan de två sidorna i Finansdepartementet landade man dock i den ovanstående, mjukare formuleringen, vilken också till slut accepterades av det motsträviga fackdepartementet. Men innan dess hade frågan fått avgöras på statssekreterarnivå (för förvaltningsavdelningens sida med hjälp av politiskt sakkunnige Magnus Kolsjö). Lars Söderström beskriver diskussionen med Budgetavdelningen (BA) såhär:

51 Intervju Bjuremalm, s. 2, rad 15ff.<sup>52</sup>

Intervju Söderström, s. 8, rad 14ff.<sup>53</sup>

Intervju Pålsson, s. 5, rad 46ff. Dir.<sup>54</sup>

2006:123, s. 11.

Det här med besparingar kom ju upp tidigt i beredningen, det är ju en sån där ryggmärgsreaktion från budgetavdelningen och vår kontaktperson där uppe om man inte borde fundera – det var ganska mjukt i början – om man inte borde fundera på någon form av besparingsbeting. Och vi här på tjänstemannanivå tyckte väl att det var väl inte helt fel att göra det. Men vi märkte på vår politiska ledning när vi återförde det, att de var inte så trakterade av ha något besparingsbeting. De såg inte det här som i första hand en besparingsutredning (-). Men vi kände att det fanns ju ändå ett visst tryck från BA att på något sätt lösa ut den där frågan. Vi bad BA att räkna på det, vad skulle i så fall ett sånt där besparingsbeting ligga någonstans, vad är rimligt? Men vi fick ingen reaktion från dem i det läget. Senare i processen så återkom de från BA (---), vi hade skrivit någonting om att [kommittén] skulle redovisa de ekonomiska konsekvenserna av besparingarna med anledning av förslag som utredningen lade. Men då vaknade BA till, det brukar alltid vara så där i skarpt läge, då läser de lite noggrannare, de hade väl haft det uppe tror jag i chefskretsen på BA när det började dra ihop sig.

Då tyckte de att 'här bör man väl titta lite rejält vad man kan göra för besparingar', man nämnde 5, 10, 15 procent, de högg till med några siffror, utan att egentligen ha någon grund för dem. Vi visste ju att de inte hade räknat på vad som skulle vara rimligt. Det där reagerade naturligtvis vår ledning på – vi fick ju signaler om att de redan kommit överens med statssekreteraren på Anders Borgs sida om upplägget på det här. Och vi upptäckte väl att BA inte riktigt hade förankrat sin position med sin politiska ledning. Så en kompromiss blev det som sagt till slut, med vad man kallar räkneexempel på besparingar om tre och sex procent, enligt den ovan citerade skrivningen.

Vad gäller diskussionen med det fackdepartement som motsatte sig en besparing är mina informanter mycket mer sparsamma med kommentarer. De väljer att inte uppge vilket departement det rörde sig om. Jag vet därför inte så mycket mer än att frågan hissades till statssekreterarnivå även där, men att fackdepartementet till slut accepterade att kommittén skulle göra

räkneexempel och kostnadsanalyser enligt ovan – inga undantag finns i direktiven.

Inga övriga frågor behövde hissas utan kunde lösas på tjänstemannanivå. Många fackdepartement var däremot angelägna om att få sitta med i kommittén. Lars Söderström beskriver den saken så här:

Många var ju också angelägna om att sitta med i kommittén för att bevaka sina intressen. Men börjar man släppa in ett departement kommer genast alla och vill vara med, det blir för ohanterligt. Då var vår lösning på det att erbjuda alla att sitta med i en slags referensgrupp där alla departement inbjöds att delta. Det skrevs in också i direktiven.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Intervju Söderström, s. 3, rad 7ff.

Roland Bjuremalm tillhörde dem som framförde sådana synpunkter, och han lät sig nöja med inrättandet av referensgruppen: Jag tror vi framförde någon synpunkt [om en sådan grupp] (*citerar ur sina synpunkter:*) ”Formerna för utredningens bedrivande bör klargöras och förtydligas. Näringsdepartementet har intresse när det gäller dessa frågor och deltar gärna i utredningen. Det bör förslagsvis bildas en arbetsgrupp inom Regeringskansliet där budgetchefskretsen och rättsekretariaten ingår.” Och min bild är ju att det har bildats någon slags arbetsgrupp. [---] Så den synpunkten fick vi ju gehör för.<sup>56</sup>

Tredje fasen: beredningen med samordningskanslierna

Utkastet till kommittédirektiv bereddes med Statsrådsberedningens samordningskanslier samtidigt som den övriga gemensamma beredningen pågick. Att kalla den beredningen för en ”tredje fas” är därmed inte helt korrekt tidsmässigt, men det var i alla händelser en särskild process. Relationerna med Statsrådsberedningen verkar dock ha varit i princip helt okomplicerade. Magnus Kolsjö var som tidigare nämnts den som hade kontakterna med Johan Davidson och hans chef Jacob Forssmed. Forssmed är statssekreterare och chef för kristdemokraternas samordningskansli och är den som är mottagare av allt skriftligt material, som han sedan delar till de politiskt sakkunniga utifrån ansvarsområden. Magnus Kolsjö var den som fattade beslut om att låta samordningskanslierna komma in tidigt i processen:

Dels var de med i den gemensamma beredningen av det här, eftersom det är ett stort direktiv och en väldigt omfattande fråga. Annars är det ju inte alltid Statsrådsberedningen kommer in så tidigt, ibland kommer de in först in på delningsstadiet. Men här var de med på den gemensamma beredningen.<sup>57</sup>

Men Statsrådsberedningen hade alltså inte särskilt mycket synpunkter. Kolsjö igen: Den enda åsikten som kom från Statsrådsberedningen var... det finns en formulering i direktivet om att man ska titta på myndigheter med liknande verksamhet som kanske skulle slås samman. Då ville de att man skulle definiera det som ’myndigheter eller verksamhetsgrenar inom myndigheter’. En verksamhetsgren



i en myndighet och en verksamhetsgren i en annan myndighet som egentligen borde slås samman. Det är den enda synpunkten som kom därifrån. Och det är ju ingen politisk åsikt. Jag tror det var drivet av Johan Davidson som tidigare har arbetat på Ekonomistyrningsverket bl.a. Deras första formulering som de hade mildrades lite, de upptäckte att den inte var helt

<sup>56</sup> Intervju Bjuremalm, s. 3, rad 4ff. <sup>57</sup>

Intervju Kolsjö, s. 1, rad 48ff.

ändamålsenlig. Det var den enda åsikten de hade, det var ingen politik, utan det var mest bara 'har ni tänkt på den detaljen?'.<sup>58</sup> Lars Söderström bekräftar Kolsjö's bild av att beredningen av direktiven

med samordningskanslierna var tämligen smärtfri: Vi hade ju med även då den politiska samordningen på Statsrådsberedningen redan från första början. Den hade ju nått och jämt kommit på plats då, det fanns ju de här fem, fem är det väl, statssekreterarna i samordningen som fick det här och deras medarbetare tittade från början. På det sättet fick vi ju redan från allra första början ett starkt okej därifrån. De hade väldigt små invändningar. Ja, det enda var egentligen att de hade uppenbarligen haft en diskussion just om den här frågan att det här skulle riskera att lägga locket på alla fackdepartement. De hade diskuterat det. Först kommit med någon synpunkt att vi borde skriva in någonting i den vägen att det inte fick innebära [det]. Men sen ändrade man sig där och kom fram till att man inte behövde någon skrivning. Det var väl underförstått att departementen kunde göra egna översyner osv., och det diskuterade vi ju en hel del i beredningen sen.<sup>59</sup>

Fjärde och sista fasen: delning och regeringsbeslut

Den stora delningen av kommittédirektiven gjordes så slutligen den 6 december 2006 och regeringsbeslut fattades på sista regeringssammanträdet före jul, den 21 december 2006.<sup>60</sup> En del ytterligare synpunkter kom in under den stora delningen, men Lars Söderström menar att de mest var av formell art. I detta skede inhämtade man också klartecken från en del instanser som har formellt samordningsansvar (samordning genom ombud). Förutom Statsrådsberedningen och budgetavdelningen på Finansdepartementet gällde det också enheter som t.ex. språkgranskningen på Justitiedepartementet och jämställdhetsenheten på Näringsdepartementet.<sup>61</sup>

Anledningen till att arbetet drog ut lite på tiden på slutet var att regeringen ville presentera direktiven tillsammans med namn på ordförande och kommittéledamöter och det senare tog lite längre tid att få fram. Thomas Pålsson:

Sen att hitta utredaren, det var en annan historia...det tog lite längre tid. Namnfrågor, det är så lustigt... Vi ville hålla ihop det hela till ett. Så vi

fick vänta in tills vi fick ett namn från den politiska ledningen.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Intervju Kolsjö, s. 3, rad 5ff. <sup>59</sup> Intervju

Söderström, s. 2, rad 44ff. <sup>60</sup> E-post

Söderström 3 maj 2007. <sup>61</sup>

Finansdepartementets delningslista. <sup>62</sup>

Intervju Pålsson, s. 5, rad 5ff.

Kommittédirektiven hade vid det här laget bearbetats i realiteten sedan början av oktober, eller ännu tidigare, och gemensam beretts och delats i totalt tre omgångar. Men huvuduppdraget står sig bra i den slutliga utformningen, jämfört med tidigare texter. Skrivningarna från budgetpropositionen känns igen, liksom från den förra regeringens förvaltningspolitiska programförklaring och rapporten från alliansens granskningsgrupp. Ur direktiven hämtar jag följande sammanfattning:

Översynen, som skall omfatta alla statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, syftar till att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet genom att

-klargöra vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter,

-skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten,

-få till stånd en tydligare och mera överskådlig statlig förvaltningsstruktur som förenklar kontakterna för medborgare och företag och underlättar samverkan mellan statliga myndigheter och mellan statlig och kommunal förvaltning, samt

-öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer. I kommitténs uppdrag ingår särskilt att granska och ompröva myndigheters opinionsbildande och konkurrensutsatta verksamheter. Kommittén skall också analysera och lämna förslag för att komma till rätta med de problem som är förknippade med s.k.

nämndmyndigheter och andra små myndigheter.<sup>63</sup>

### Sammanfattning

Man kan alltså konstatera att direktiven har växt fram på ett ganska inkrementalistiskt sätt, med några tunga, politiska kärnpunkter som fått tillägg och bearbetningar längs vägen. Vilka dokument som kommit först eller haft störst betydelse för direktivens slutliga utformning har man lite olika syn på från tjänstemannahåll och politiskt håll. Jag har inte heller bemödat mig om att härleda exakt var varje skrivning kommer ifrån, det är en alltför omfattande uppgift för en uppsats av detta slag. Men man kan se att departementets tjänstemän ur sin synvinkel har fått plats i direktiven både med de aktuella förvaltningspolitiska frågor som de såg behövde utredas och med de

partipolitiska frågor som den nya regeringen kom med. Dessutom orkade de ta till sig en del frågor som fackdepartementen kom med i den gemensamma beredningen. Thomas Pålsson uttrycker tjänstemännens syn på processen ganska träffande:

Ja, det finns en politisk ton i det här [direktivet], men (...) det finns saker som inte är lösta förvaltningspolitiskt och så tog vi in dem. (---) Det är liksom som en

<sup>63</sup> Dir 2006:123, s. 1.

*ström*... Så politisk är inte förvaltningspolitiken, det finns en ström där man går åt ett visst håll, och den strömmen kunde plockas upp här. Det var rätt tillfälle att få med rätt många frågeställningar som har legat i pipeline och som man borde titta på.<sup>64</sup> Magnus Kolsjö har en likartad bild av en inkrementalistisk process, men betonar ännu starkare det gemensamma arbetet inom alliansen inför valet – men även han pekar på att det finns en mer teknisk bakgrund till frågorna:

Nej, det har varit en helt smärtfri beredning. Inte varit några politiska diskussioner egentligen, just eftersom att det bygger så mycket på det arbete vi gjorde i Allians för Sverige med den arbetsgruppen. Det arbetet i sin tur bygger mycket på sådant som gjorts inom Statskontoret, Verva och även på Score. Inte så mycket att man suttit [och funderat över] vad vill vi politiskt, utan vad har de som jobbar med de här frågorna sagt skulle öka effektiviteten, spara pengar, bidra till en mer ändamålsenlig statsförvaltning.<sup>65</sup>

Processen när kommittédirektiven växte fram har, oavsett synvinkel, mycket tydligt präglats av att det fanns en stor mängd politisk dokumentation om vad som behövde göras på området, men också att det tänkts och tyckts mycket från stabsmyndigheter och andra håll. Det är ett ”moget” och inte så kontroversiellt politikområde, vars tjänstemän inte är så vana vid att deras frågor hamnar i den politiska hetluften, utan som är vana att själva föreslå områden som behöver ses över.

### **3.3 Samordningen mellan tjänstemän**

Efter denna kronologiska genomgång av processen ska jag nu försöka bena ut lite närmare vilka strategier för samordning som användes av olika aktörer. I detta första avsnitt diskuterar jag strategierna för den horisontella samordning som användes mellan tjänstemännen inom Finansdepartementet och mellan dem och övriga departement.<sup>66</sup>

Det mesta arbetet med att ta fram direktiven sköttes isolerat på enheten för statlig förvaltningsutveckling (Fi/F), som tog initiativet genom att författa det första utkastet till direktiv på egen hand för övriga departement att reagera på. Enheten företog inga helt förutsättningslösa diskussioner innan den ansvarige

handläggaren satte sig ner och skrev. Hela den gemensamma

<sup>64</sup> Intervju Pålsson s. 3, rad 46. <sup>65</sup> Intervju Kolsjö, s. 3, rad 15ff. <sup>66</sup> Jag väljer här att definiera samordningen mellan Lars Söderström och Thomas Pålsson som horisontell samordning, trots att Pålsson är departementsråd och därmed överordnad Söderström i beslutshierarkin. Men de är bägge tjänstemän och det framgick mycket tydligt, framför allt från Pålssons sida, att Söderström, som också är kansliråd, haft stort självständigt ansvar både för att få fram texten och för beredningsprocessen.

beredningen styrdes av enheten för statlig förvaltningsutveckling och de behöll initiativet genom hela processen. Skrivningarna om huvuduppdraget följer med hela vägen fram från, budgetpropositionen till den slutliga versionen av kommittédirektiven. Fi/F bjöd inte heller in till något informationstillfälle eller ”samling”, som Roland Bjuremalm uttrycker saken, innan skrivandet av direktiven sattes igång. Det, menar Bjuremalm, kanske annars skulle ha varit naturligt när ett så här omfattande direktiv ska författas, ett direktiv som berör i princip alla departement och alla myndigheter i Sverige, och departementen kanske skulle vilja lämna mer övergripande synpunkter.<sup>67</sup> Istället gjorde Söderström ett rejält utkast till direktiv som han med hjälp av e-post bad om synpunkter på. Bjuremalm tror att det beror på tidspresen – han uppfattade att det var bråttom att få fram direktiven, vilket ju stämmer med de intentioner Finansdepartementet hade. Avsaknaden av en beredningsgrupp är den viktigaste direkta samordningsteknik som jag *inte* kunde se något prov på i denna process. Jag tolkar det som ett tecken på att det för Fi/F var en medveten strategi att försöka behålla initiativet själv och sköta kontakterna bilateralt och därmed kanske lättare hindra andra departement att bilda allianser mot förslaget. Om det var en intention lyckades man ju uppenbarligen i sitt uppsåt, eftersom direktiven starkt förefaller följa de ursprungliga planerna hos Finansdepartementet. Det fanns en tydlig dagordning hos Fi/F från början och som följer med ända fram till slutversionen av direktiven.

Samtidigt fanns ett tydligt organisationstänkande i det att kommittédirektiven skulle passa för regeringen som helhet och för hela myndighetssverige. Man var noga med att genomföra en gedigen gemensam beredning och låta alla komma till tals, även om frågan brådskade och man ville hålla hårt i huvuduppdraget. Fackdepartementen uppmuntrades och kom också med positiva bidrag, med frågor som de ansåg var viktiga att se över i detta sammanhang. En del departement har också satt igång egna översyner av sina myndigheter, parallellt med den här utredningen.<sup>68</sup>

Sammantaget menar jag att detta tyder på att tjänstemännen vid enheten för statlig förvaltningsutveckling (Fi/F) huvudsakligen använde en

*anteciperingsstrategi*, utifrån Sundströms modell för horisontell samordning, i sitt förhållande till andra departement. Men processen har

<sup>67</sup>

Intervju Bjuremalm s. 2, rad 1f. och s. 3, rad 41.

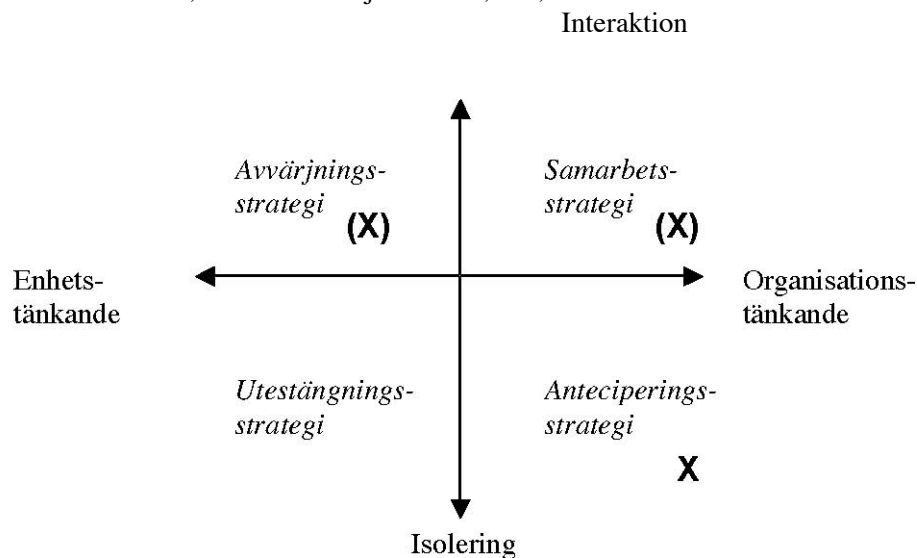
Söderström, s. 3, rad 4ff.

<sup>68</sup>

också i vissa delar drag av *samarbetsstrategi*, därför att Fi/F ändå förmådde att ha som jag uppfattar det en relativt förutsättningslös diskussion med fackdepartementen under den gemensamma beredningen om de frågor som dessa ville ha med i direktiven. Några förändringar av huvuduppdraget fick motparterna visserligen inte igenom, men andra frågor kunde Fi/F bjuda på att dryfta, kanske eftersom de nya frågorna inte påverkade verksamheten vid Finansdepartementet i så särskilt stor utsträckning utan gällde verksamhet vid andra departement. Finansdepartementet såg i alla fall de nya bidrag de fick som positiva och kunde ta in flera av dem.

Hur paradoxalt det än låter finns det slutligen vissa drag i processen även av en tredje strategi i Sundströms modell, nämligen *avvärjningsstrategin*. Fi/F ansåg att det var de som skulle ta fram dessa direktiv om övergripande översyn, och att departementen ville göra egna översyner av sina myndigheter sågs som bidrag till det. Men det framkommer tydligt att flera departement hellre hade velat sköta en sådan här översyn i en annan ordning. Utbildningsdepartementet har t.o.m. fått in skrivningar om att de ska göra just det.<sup>69</sup> Fi/F har fått motivera varför just de skulle ta fram direktiven; Thomas Pålsson nämner att man använde sig av en ”pedagogisk förklaring” till fackdepartementen, nämligen att den här utredningen inte skulle gå in i detaljer för varje myndighet.<sup>70</sup> Fi/F hittar alltså en problemformulering på en övergripande nivå som passar just dem och som motiverar varför de ska få skriva direktiven. Dessutom menar Fi/F att direktiven var så starkt politiskt förankrade i ett så tidigt skede, att departementen inte hade någon möjlighet att motsätta sig dem. Att det fanns ett mått av överrumpling av övriga departement i arbetet med direktiven och ett visst försök till forcering kan nog också sägas tala för en *avvärjningsstrategi*, även om inte Sundström inkluderar någon sådan typ av teknik i sin modell. Jag tycker ändå *avvärjningsstrategin* är den strategi som passar minst in på processen i och med att Fi/F har ett starkt organisationstänkande med hela tiden. I Sundströms modell landar vi alltså på ett tydligt kryss och två mindre tydliga enligt nedan (*figur 3*):

<sup>69</sup> Dir. 2006:123, s. 10. <sup>70</sup> Intervju Pålsson, s. 6, rad 4ff.



Figur 3. Strategier för horisontell samordning mellan tjänstemän.

### Indirekt samordning

Något bör också sägas om de mer indirekta samordningstekniker som används i Regeringskansliet och som naturligtvis påverkar även detta fall. Det är dock mycket svårbedömt *hur* sådana tekniker påverkar ett visst fall och framför allt *hur mycket*. Jag ställde några frågor om olika typer av indirekta samordningstekniker till framför allt Thomas Pålsson, bl.a. rörande organisering av departementet, ministerns ansvarsområden, övergripande policier, utbildningsinsatser och liknande. Men Thomas Pålsson menar att det mesta är sig likt för enheten för statlig förvaltningsutveckling. Mats Odell ärvde i stort den tidigare förvaltningsministern Sven-Erik Österbergs portfölj och någon skillnad i den övergripande styrningen av Regeringskansliet som kan hänföras till en ny regering, har Pålsson (ännu) inte märkt.<sup>71</sup>

### 3.4 Samordningen mellan politiker och tjänstemän

Relationerna mellan politiker och tjänstemän präglades i det här fallet tydligt av att politikerna i den borgerliga alliansens granskningsgrupp

<sup>71</sup> Intervju Pålsson, s. 4, rad 30ff. Intressant att notera är att aktiviteter av den här typen kanske kommer framöver. Förvaltningsministern säger i ett tal 2007-05-24 att "Regeringen kommer att ta initiativ till ett projekt för att stärka det vi kallar ett offentligt etos i statsförvaltningen – en inre kompass för förvaltningsetik. Det handlar om att stärka de statsanställdas kunskap om och förståelse för förvaltningens grundläggande värden."

lyckats samla sig till ett förvaltningspolitiskt program. Den politiska ledningen på Finansdepartementet, och i synnerhet Statsrådsberedningens samordningskanslier, kunde luta sig tillbaka i trygg förvisning om att tjänstemännen förstått deras budskap. Detta och andra dokument som existerade redan innan valet, både från den föregående regeringen och från den nyvalda, användes också flitigt av tjänstemännen, kombinerat med löpande diskussioner med den politiska ledningen. Detta är tydliga tecken på hur viktigt det som kallas "vinkar" är för tjänstemännen när de ska utföra sitt arbete.

Antecipering förekom i stor utsträckning även i relationen mellan politiker och tjänstemän – den ansvariga enheten skrev utkast till direktiven innan man föredrog frågan för politikerna. Antecipering förekom inte bara såtillvida att man försökte räkna ut vad politikerna faktiskt ville, utan också vad de *borde* vilja ta tag i. Tjänstemännen tog egna initiativ till förändring och skapande av politik därför att de själva såg behov av det, inom ramen för vad de trodde skulle kunna accepteras av den borgerliga regeringen. Thomas Pålsson refererar i intervjun till att flera kommittéer underlåtit att ta itu med frågan om övergripande översyn av förvaltningsstrukturen, och nu såg man en möjlighet att få saken ordentligt genomlyst.

Hissning förekom vid två tillfällen och gjordes till statssekreterarnivå, men man behövde inte blanda in ministern. Mats Odell fick frågan föredragen för sig vid tre tillfällen, men den klubbades igenom i regeringen utan att tas upp på allmän beredning eller i det inre kabinettet (de fyra partiledarna).

Vilken strategi för vertikal samordning tyder det då på användes i mitt fall? En knäckfråga att reda ut är vem som egentligen tog initiativet i frågan om förvaltningskommitténs direktiv. Man kan se det som att *politikerna* tog initiativet, i form av att alliansen skapade en förvaltningspolitisk plattform redan innan valet. Den politiska ledningen på Finansdepartementet försäkrade sig sedan om att tjänstemännen uppfattat budskapet och överlät därefter åt tjänstemännen att tillämpa deras förslag och omsätta dem i praktiken. Men man lika gärna se det som att det var *tjänstemännen* som tog initiativet – de hade ju en egen agenda och såg behov av en genomgripande översyn av förvaltningsstrukturen.

Här kan jag bara gissa, men jag tror att det nog hade blivit en utredning även utan tjänstemännens initiativ, även om direktiven nog hade kommit att se annorlunda ut om de utarbetats av en mer passiv ansvarig enhet och med en

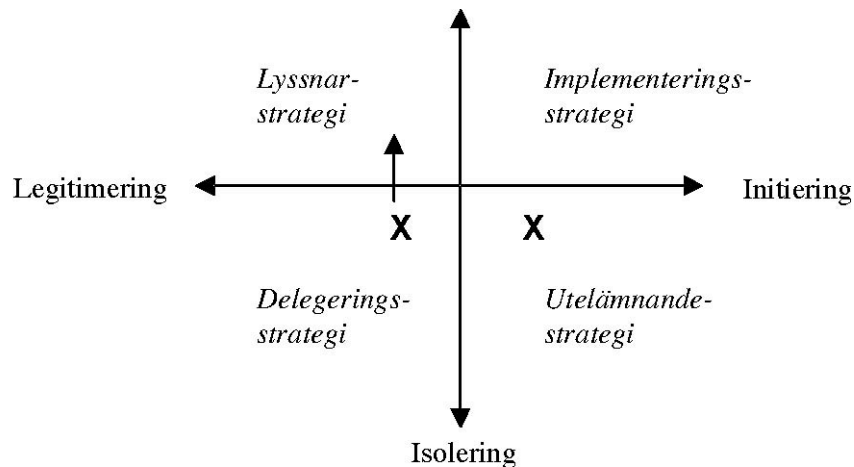
detaljstyrande politisk ledning. Vi ska komma ihåg att Magnus Kolsjö var en av sekreterarna i alliansens egen granskningsgrupp, och han hade naturligtvis frågan om översyn av förvaltningen högt upp på sin dagordning över vad som behövde göras. Och eftersom det inte fanns någon statssekreterare med egen agenda kunde han driva på både gentemot ministern och gentemot enheten. Politikerna fanns med och deltog i diskussionerna, Lars Söderström och Magnus Kolsjö träffades ju trots allt hela fem gånger under hösten 2006 för att diskutera kommittédirektiven. Så även om politikerna inte kom med så mycket konkreta synpunkter – och det säger ju bägge parter – så deltog de aktivt.

Men en inte alltför djärv gissning är att samma sak gäller också tvärtom. Enheten för statlig förvaltningsutveckling hade nog sett till att få någon form av utredning även med en motsträvig eller helt ointresserad politisk ledning. Att den nya politiska ledningen på Finansdepartementet efterfrågade just en sådan översyn som de önskade, underlättade bara deras tillvaro. Man får nog helt enkelt lov att säga att initiativet till att skriva kommittédirektiven kom från bägge håll. Politikerna tog framför allt initiativ till frågor som alliansen hade skrivit ihop sig om i förväg, framför allt om opinionsbildande myndigheter och om konkurrenshämmande verksamhet, medan övriga frågor i stor utsträckning kom från tjänstemannahåll.

Om vi utgår från de delar av direktiven som *politikerna* tog initiativ till, kan man säga att de tillämpade *utelämnandestrategin*: det fanns ett politiskt initiativ men tjänstemännen fick sköta genomförandet. För de delar av direktiven där *tjänstemännen* tog initiativen kan man säga att politikerna använde sig av *delegeringsstrategin*, med en dragning åt *lyssnarstrategin*, beroende på hur man värderar det faktum att tjänstemän och politiker faktiskt sågs ett antal gånger för att diskutera direktiven, men där den politiska ledningen inte bidrog med så mycket i sak. Sammanfattar vi det landar vi i följande figur (*figur 4*):

Interaktion





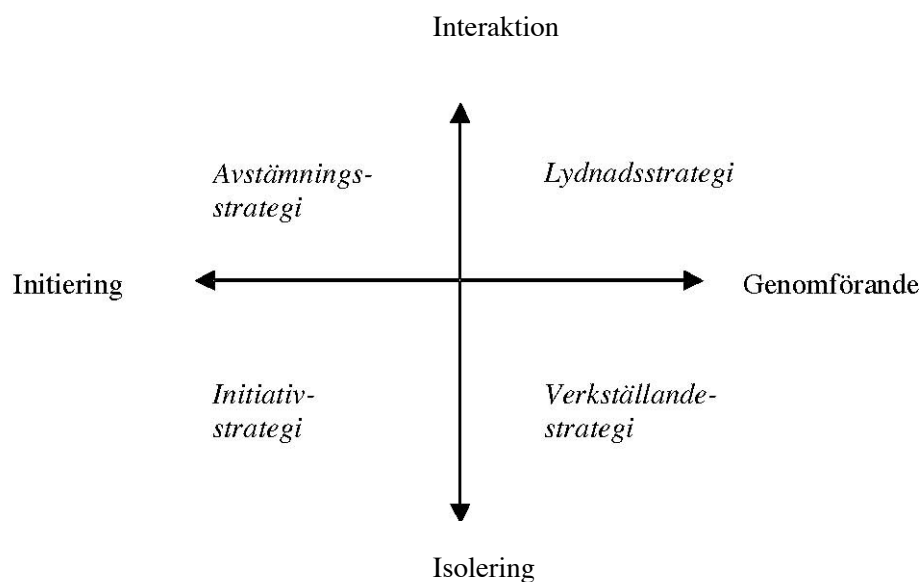
Figur 4. Strategier för vertikal samordning med politikerna som utgångspunkt (uppifrån och ner-perspektiv).

#### Vertikal samordning med tjänstemännen som utgångspunkt

Jacobssons/Sundströms modell för vertikal samordning har ett uppifrån och ner-perspektiv – de olika strategierna utgår från den politiska ledningens förhållningssätt till sina underordnade. Eftersom jag i denna uppsats utgår från teorin om byråkratisk politik och tjänstemännens medskapande av politiken och den politiska samordningen känns det som att denna modell inte riktigt ger hela bilden. Dessutom förefaller en del av de samordningstekniker som faktiskt används i Regeringskansliet hänga i luften en aning om man bara utgår från politikernas perspektiv. Tekniken antecipering, som användes flitigt i mitt fall, finns givetvis implicit i Jacobsson/Sundströms olika strategier. Men eftersom denna teknik uppenbarligen är viktig önskar jag mig en modell där denna teknik kan spela en egen huvudroll. Dessutom tog alltså både politiker och tjänstemän initiativ till olika delar av direktiven. Jag tycker att tjänstemännens behov och förmåga av att ta initiativ till förändringar och samordna dem med politikernas idéer för att göra viktiga sakfrågor till politik också endast implicit fångas in av den ursprungliga modellen.

För att bättre förstå samordningen ur ett tjänstemannaperspektiv behöver jag alltså komplettera Jacobsson/Sundströms modell. Ett sätt att göra detta skulle kunna vara att försöka inkorporera tjänstemannaperspektivet, eller nerifrån och upp-perspektivet, i den befintliga modellen och bygga vidare på definitionerna av de olika strategierna, men jag har inte hittat något sätt att göra det utan att modellen blir klumpig. Dessutom finns det ett värde att behålla de analysverktyg intakta som ges av Sundströms modell, det har ju ett värde att analysera en samordningsprocess både uppifrån och ner och nerifrån och upp.

Jag har därför istället konstruerat en egen modell utifrån samma tankar som Sundströms modell, men där jag låter tjänstemännen vara utgångspunkten. Denna modell ger mig ytterligare ett analysverktyg för att förstå vilka samordningsstrategier som faktiskt används i Regeringskansliet. Ett kontinuum i min modell känns igen från Jacobsson/Sundström. Det går från *interaktion*, täta kontakter mellan tjänstemän och politiker, till *isolering*, med få eller inga kontakter dem emellan. Den andra dimensionen gäller, precis som i modellen ovan, vem som tar initiativ, men *initiering* betyder här att tjänstemännen är de som tar initiativen och *genomförande* betyder att de endast genomför politikernas beslut. Modellen ger på samma sätt som Jacobsson/Sundströms modell fyra strategier (*figur 5*). (De går i princip att ”lägga ovanpå varandra”, så att lyssnarstrategin = avstämningsstrategin osv. – de beskriver ju samma situation, men från två olika utgångspunkter.)



*Figur 5. Modell för vertikal samordning med tjänstemännen som utgångspunkt (nerifrån och upp-perspektiv).*

*Initiativstrategin* innebär att tjänstemännen tar initiativen till förändring. Få diskussioner förekommer mellan ledning och de undre nivåerna.

Samordning sker genom att tjänstemännen lutar till vinkar och egen kunskap om vad politikerna tycker och tänker. Med hjälp av sådan kunskap anteciperar, förutspår tjänstemännen i stor utsträckning vad deras politiska ledning står för. Inom denna strategi skulle jag också vilja placera de fall där tjänstemännen kommer med egna förslag på vad som borde vara politik utifrån sin kunskap om området *som helhet*. I typfallet gör tjänstemännen ett färdigformulerat

förslag till beslut redan innan ärendet ens föredras första gången för ledningen.

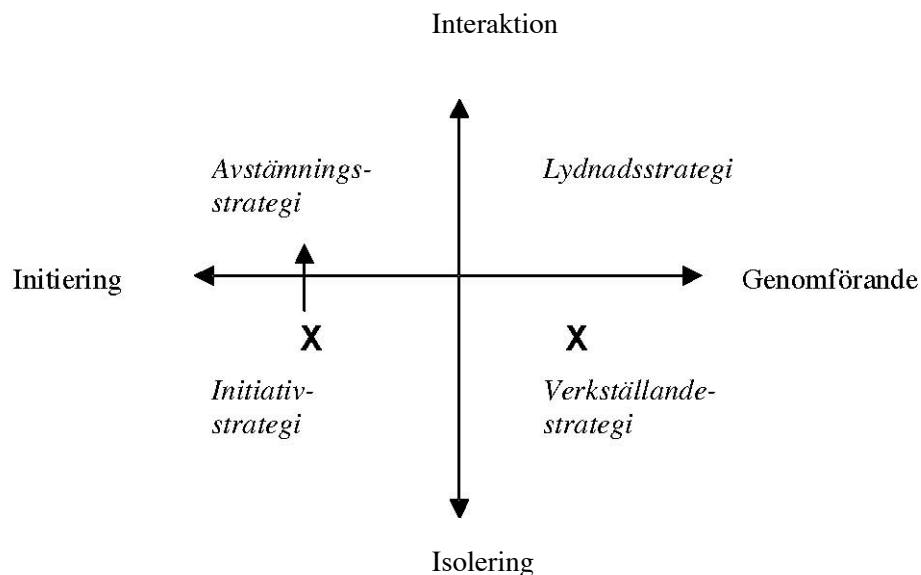
Initiativstrategin användes tydligt av tjänstemännen på enheten för statlig förvaltningsutveckling i det fall jag studerat. Initiativet att skriva direktiven togs visserligen gemensamt med politikerna, men sedan tog tjänstemännen i stor utsträckning kommandot och utvecklade texten i på egen hand utifrån den kunskap de hade om vad deras nya ledning tyckte i förvaltningspolitiska frågor. De använde motioner, interpellationer och partipolitiska dokument som vägledning tillsammans med en del ”bollande” med den politiskt sakkunnige, som de säger. Tjänstemännen föredrog sina utkast för den politiska ledningen efterhand som den gemensamma beredningen fortskred, men ledningen bidrog inte med så mycket ytterligare i sak. Även efter en mycket kort tid med ny politisk ledning kunde tjänstemännen ganska väl förutspå vad deras politiker skulle tycka; tjänstemännen hade lyckats ”gaffla in” rätt väl vad politikerna ville, som Lars Söderström uttrycker saken.

Dessutom hade tjänstemännen i det här fallet alltså en egen, tydlig agenda för vad de tyckte borde bli politik, den ”ström” av frågor som Thomas Pålsson refererar till. Utifrån sina kunskaper om alliansens förvaltningspolitik tog de fram förslag på en översyn av hela förvaltningsstrukturen som de tänkte sig kunde passa. (Måhända finns det också delar i direktiven som inte alls kan sägas ha någon partipolitisk färg, utan verkligen är rena teknikaliteter där den nya ledningen inte hade, eller kunde förväntas ha, några uppfattningar alls.)

*Verkställandestrategin* innebär att politikerna tar initiativen till förändringar, men kontakterna är sedan få mellan politiker och tjänstemän. Tjänstemännen får verkställa uppdraget på egen hand och politikerna ger inte några vidare instruktioner att följa. Verkställandestrategin användes för en del av samordningsprocessen i detta fall. Det var samordningen kring de delar av kommittédirektiven där politikerna tog initiativ till förändring med hjälp av framför allt granskningsgruppens rapport och som gjorde att tjänstemännen i princip kunde hämta färdiga formuleringar (framför allt om opinionsbildande myndigheter och konkurrenshämmande verksamhet).

Det är dessa två strategier som tydligt går att urskilja i mitt fall. En viss dragning åt *avstämningsstrategin* kan också skönjas, beroende på hur man värderar de relativt täta kontakter som förekom mellan politiker och tjänstemän. Den sista strategin är *lydnadsstrategin*, som kännetecknas av att politikerna tar initiativet och att tjänstemän och politiker har täta kontakter. En

sådan strategi skulle man kunna tänka sig användas om alliansen hade gjort ett ännu mer detaljerat förvaltningspolitiskt program som de ville genomdriva. Sammanfattning enligt nedan (figur 6):



Figur 6. Strategier för vertikal samordning ur ett tjänstemannaperspektiv (nerifrån o c h u p p - p e r s p e k t i v ) .

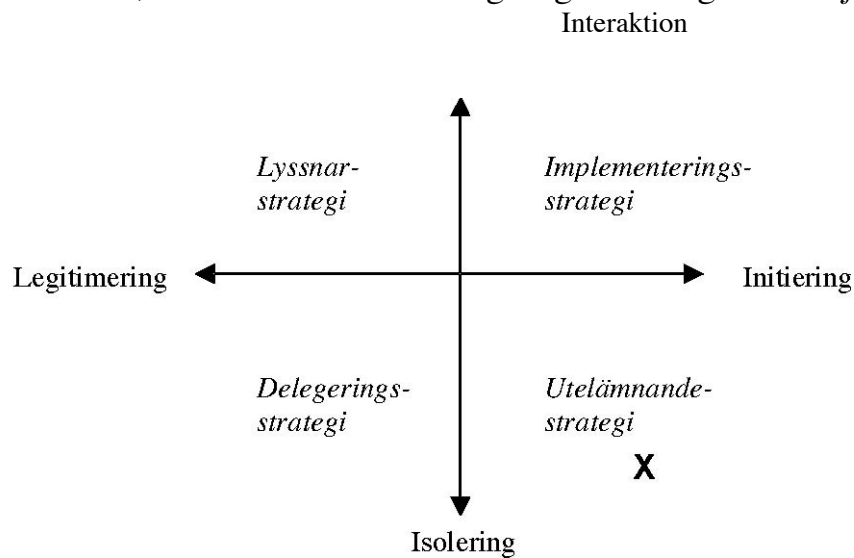
### 3.5 Samordningen mellan politiker

Samordningsprocessen mellan politikerna i Regeringskansliet kan i än högre grad sägas vara präglad av den dokumentation som alliansen producerade innan valet. En avgörande roll för hur den horisontella samordningen mellan politikerna sköttes i detta fall spelade den dokumentation som alliansens granskningsgrupp tagit fram före valet och det faktum att förvaltningsministerns sakkunnige Magnus Kolsjö varit sekreterare i den gruppen. Frågan var därmed redan på förhand utredd och svaren på de politiskt prioriterade frågorna givna. Alliansen kände sig på så sätt trygg med att överlåta beredningen till Kolsjö att hantera på egen hand gentemot tjänstemännen och Statsrådsberedningen spelade därför en mycket tillbakadragen roll i den horisontella samordningen av detta ärende.

De samordningstekniker som användes i den horisontella samordningen mellan politiker var betydligt färre än de på tjänstemannanivå. Politikerna var helt enkelt mindre inblandade i själva arbetet. Vissa bilaterala överläggningar förekom, t.ex. mellan Magnus Kolsjö och statssekreterarna på budgetsidan i Finansdepartementet och på det fackdepartement som motsatte sig besparingsbetinget och där man fick hissa frågan. Exakt hur samordningen

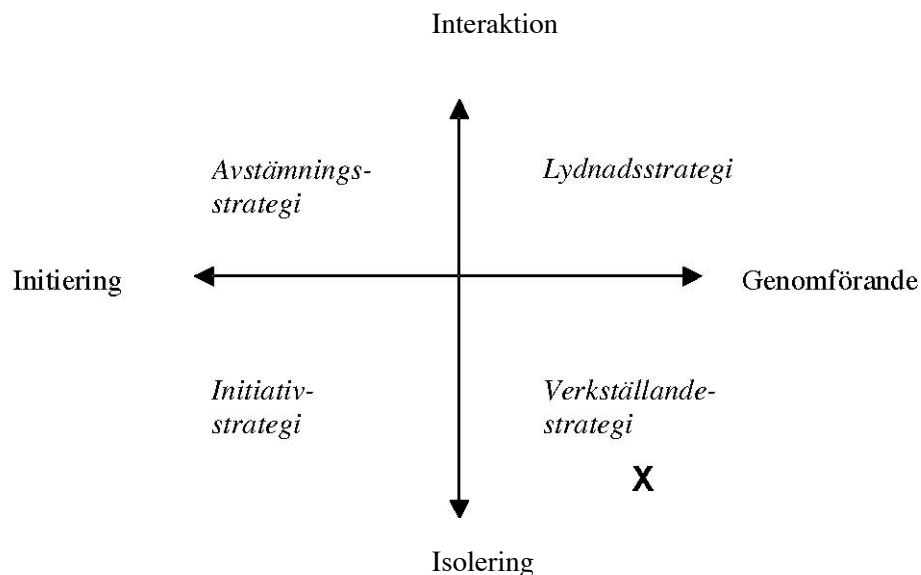
gick till internt i samordningskanslierna har jag tyvärr inte fått inblick i, i och med att jag inte kunde intervju Johan Davidson. Viss diskussion hade ju enligt Lars Söderström nog förekommit om frågan om fackdepartementen skulle uppfatta det här som att man försökte ta initiativen ifrån dem, men i övrigt var Statsrådsberedningen mycket sparsmakade med synpunkter. Magnus Kolsjö på Finansdepartementet gjorde några korta avstämningar med samordningskanslierna, men menar att han bara fick en enda konkret synpunkt därifrån. Ett slags *anteciperingsstrategi* får väl därmed sägas vara summan av mina iakttagelser.

Jag är dock lite tveksam till att det är helt korrekt att använda modellen för *horisontell* samordning för processen mellan politikerna på Finansdepartementet (Odells sida) och Statsrådsberedningens samordningskanslier, även om de är på samma nivå i den formella besluts-hierarkin. Om vi istället använder modellen för *vertikal* samordning fångas processens karaktär enligt min mening tydligare: Med Sundströms modell för vertikal samordning (uppifrån och ner-perspektiv) kan man säga att samordningen i detta fall har skötts enligt *utelämnandestrategin*. Initiativet kom ju från ”högre ort”, i det här fallet alliansens fyra partiledare som välsignat granskningsgruppens förslag. Arbetet överläts i princip helt till Finansdepartementets politiker att genomföra, med samordningskanslierna som yttersta garant. Motsvarande kan man med min modell för vertikal samordning (nerifrån och upp-perspektiv) säga att *verkställandestrategin* användes, med samma motivering. Figurer enligt nedan (*figur 7 och 8*):



*Figur 7. Strategier för vertikal samordning mellan politikerna på*

*Statsrådsberedningen och Finansdepartementet, ur Statsrådsberedningens perspektiv (uppifrån och ner-perspektiv).*



*Figur 8. Strategier för vertikal samordning mellan politikerna på Statsrådsberedningen och Finansdepartementet, ur Finansdepartementets perspektiv (nerifrån och upp-perspektiv).*

## **4. Slutdiskussion**

I detta kapitel för jag en slutdiskussion och återkommer något till mina teoretiska utgångspunkter ännu en gång.

### **4.1 En produkt som fyllde många funktioner**

Utan att överdriva kan man konstatera att både den horisontella och den vertikala samordningen bakom Förvaltningskommitténs direktiv gick osedvanligt smidigt. Det rör sig ändå om ett omfattande utredningsuppdrag och kraftfulla direktiv som skrevs och bereddes på tre månader – varav den sista tiden uppenbarligen mest innehöll jakt på ordförande och ledamöter. Jag kan se tre avgörande faktorer för varför samordningsprocessen kom att se ut som den gjorde.

För det första fyllde Förvaltningskommitténs direktiv många funktioner. De uppfyllde önskemålen och behoven om förändring hos såväl tjänstemännen på Finansdepartementet som hos politikerna både på Finansdepartementet och i Statsrådsberedningen. Initiativen om en översyn av den statliga förvaltningsstrukturen kom från bägge håll och önskemålen sammanföll rätt väl.

Det gjorde att Finansdepartementet (Mats Odells sida) måste ha framstått som väl samtrimmade och därmed svårslagna, vilket ju också framkom t.ex. när man var tvungna att hissa frågan om besparingsbeting eller ej.

För det andra kom direktiven fram under en unik tidsperiod, direkt efter ett regeringsskifte, vilket gav ett gyllene tillfälle och en möjlighet för förvaltningsministern och hans departement att i Regeringskansliet få gehör för en omfattande översyn, som delvis framtog fackdepartementen deras ansvar för att reformera styrningen av sina myndigheter. Man drev igenom översynen då regeringen var nytillträdd, innan övriga ministrars lojalitet eventuellt skulle kunna ha övergått från regeringen som helhet till de egna departementen, något som framhålls som viktigt av flera av mina informanter.

För det tredje måste stor vikt för processens utfall tillskrivas den dokumentation som togs fram inför valet av den borgerliga alliansen. Utan den hade nog inte frågorna kommit så i fokus som de gjorde, och den tvingade ju tjänstemännen att tänka i de här banorna redan innan valet. Förvaltningspolitiken blev en valfråga för en gångs skull (där i och för sig utnämningpolitiken, som jag inte behandlat här, nog var den fråga som syntes mest i den allmänna debatten). Den tidigare förvaltningsministern Sven-Erik Österberg fick ju också anlägga moteld i form av sin förvaltningspolitiska programförklaring från augusti 2006, vilken han naturligtvis måste ha haft hjälp av tjänstemännen på Finansdepartementet att författa. Det känns rätt självklart att anta att tjänstemännen hade haft en jobbigare väg att övertyga sina politiker om behovet av en förvaltningspolitisk översyn, om det inte varit en valfråga. Men med ett tydligt politiskt ställningstagande från alliansens företrädare i ryggen som man nu hade, kunde tjänstemännen på Finansdepartementet ta sig an frågan med en helt annan kraft.

## ***4.2 Politisk eller administrativ samordning?***

Jag har som utgångspunkt i uppsatsen haft förekomsten av politisk samordning som fokus, men har också hållit dörren öppen för samordning av mer administrativ art. Att slå fast vilketdera denna process främst präglats av låter sig inte riktigt göras; det finns inslag av bägge formerna. Delar av samordningsprocessen bakom förvaltningskommitténs direktiv är alldeles tydligt administrativ: tjänstemännen såg till att effektuera en beställning från politikerna på att tillsätta en utredning som skulle se över opinionsbildande myndigheter och myndigheters konkurrensutsatta verksamhet. Visserligen är även de rent partipolitiska förslagen i granskningsgruppens rapport baserade på sådant som förekommer i ”strömmen” av förvaltningspolitiska frågor

Regeringskansliet har att hantera och man hänvisar till rapporter som t.ex. Statskontoret skrivit<sup>72</sup>, men detta får ändå anses föregå den samordning som gjordes i samband med framtagandet av direktiven. Under den perioden, i den gemensamma beredningen, fanns inget utrymme för att ifrågasätta de av politikerna uppsatta målen.

Andra delar av samordningsprocessen är mer politiska. Det fanns förslag på utredningsuppdrag från såväl Finansdepartementet som fackdepartementen och de stöttes och blöttes i den gemensamma beredningens två omgångar, en klassisk situation av byråkratisk politik enligt min utgångspunkt i Page. Olika intressen fick nötas mot varandra och på så sätt skapades målformuleringar som fungerade för regeringen som helhet, en politisk samordningsprocess.

<sup>72</sup>

I Granskningsgruppens rapport refereras bl.a. till flera offentliga utredningar och rapporter som t.ex. Statskontoret skrivit. Magnus Kolsjö hänvisar också i intervjun till sådana rapporter.

### **4.3 Statsrådsberedningens roll**

Några reflexioner ytterligare om Statsrådsberedningens roll i denna samordningsprocess. En fråga jag ställde mig i inledningen var ju vilken roll alliansregeringens samordningskanslier på Statsrådsberedningen har i Regeringskansliet och om de politiskt sakkunniga på Statsrådsberedningen har möjlighet att vara aktiva i sin roll som samordnare. Forskningen visar att Statsrådsberedningens roll generellt sett ändrats över tiden. Torbjörn Larsson menade att de oftast var ett reagerande organ och i rollen som samordnare ett mindre komplement till den samordning som bedrevs av Finansdepartementets budgetavdelning eller direkt mellan fack-departementen.<sup>73</sup> Premfors och Sundström visar att Statsrådsberedningen numera i högre utsträckning tar initiativ gentemot fackdepartementen.<sup>74</sup>

Jag tänkte mig i början av mitt skrivande att Statsrådsberedningen nog haft en rätt aktiv roll i samordningen, i och med att frågorna varit uppe i alliansens gemensamma granskningsgrupp och på så sätt hade en viss partipolitisk prägel. Men det var snarare tvärtom. Statsrådsberedningen agerade mycket lite och definitivt inte som någon aktiv samordnare. De fungerade i princip endast som den yttersta, formella kontrollstationen, eller rent legitimerande för att använda den ena extremen i Sundström/Jacobssons modell för vertikal samordning. Tjänstemännen på enheten för statlig förvaltningsutveckling tänkte partipolitiskt redan från start, använde den dokumentation som fanns och den kunskap som de hade om hur den nya ledningen tänkte, de diskuterade en del med förvaltningsministerns politiskt



sakkunnige men förhandlade fram direktiven med sina kolleger på andra departement i stor utsträckning självständigt. Tjänstemännen ger uttryck för att det inte är något konstigt att försöka sätta sig in i rent partipolitiska överväganden i sina underlag för beslut till politikerna. Eller som den ansvarige handläggaren Lars Söderström uttrycker sig om sin roll:

Själv ser jag inte det som ett problem att jag försöker tänka mig in i politikernas roll och försöker formulera deras politik, jag tycker det ingår i jobbet som tjänsteman här i Regeringskansliet.<sup>75</sup>

Det faktum att alliansen hade samlat sig till en förvaltningspolitisk plattform redan *innan* valet och skrev dokument som sedan blev

<sup>73</sup>

Larsson, 1986, s. 194-195.

<sup>74</sup>

Premfors och Sundström, 2007, kap. 7.

<sup>75</sup>

Intervju Söderström, s. 7, rad 22ff.

vägledande i arbetet innebar att samordningskanslierna på Statsrådsberedningen bara hade att bevaka att de politiska prioriteringarna blev tillgodosedda i beredningsprocessen. De behövde inte vare sig agera eller reagera, bara bevaka och legitimera. Torbjörn Larsson talar om Statsrådsberedningen som en ”reagerande och motverkande kraft” i det att de inte förmår agera aktiva samordnare gentemot fackdepartementen.<sup>76</sup> I mitt fall kan de inte sägas ha varit vare sig det ena eller det andra. Men jag kan ändå konstatera att den konstruktion som samordningskanslierna har i dag inte främjar aktiv samordning, det är inte ens deras uppgift att försöka. Det är en organisation hårt inriktad på att läsa inkommande förslag från fackdepartementen och inte att själva formulera politiska förslag.<sup>77</sup> Detta innebär, om jag får låna mig till sådana spekulationer, att nästa gång regeringen vill ta ett nytt initiativ på det förvaltningspolitiska området, kanske det inte finns något färdigskrivet dokument som alla fyra partier står bakom att luta sig mot för tjänstemännen. Här tror jag alltså, även om jag inser att jag har en smal empirisk grund att utgå ifrån, att man gör ett misstag. Denna typ av politiska inriktningsdokument är helt uppenbart mycket användbara i tjänstemännens arbete och främjar en smidig beredningsprocess. En kraftfull ”tankekedja” i Statsrådsberedningen som förmår producera politisk inriktning, gemensam för de fyra partierna (eller för den skull vilken annan regering som helst) som kan tillämpas av tjänstemännen tror jag skulle gagna regeringens politikskapande mer än den formella apparat i form av samordningskansliet som nu är uppbyggd. Eller så utesluter det ena inte det andra – kanske kan

Statsrådsberedningen härbärgera såväl aktiva samordnare (tankesmedja) som passiva samordnare (samordningskansli). Då finns det stora möjligheter för Statsrådsberedningen som helhet att agera aktiva samordnare. Om de *inte* klarar av att producera sådana riktlinjer riskerar de att se sin roll devalveras till att fortsätta vara bara en formell kontrollstation som med deras egna ord försöker undvika att välja lösningar som innebär att man ”urvattnar politiken eller skjuter på avgöranden”.<sup>78</sup>

#### **4.4 Problematisering av definitionen av begreppet samordning**

Låt oss slutligen för en stund återvända till Torbjörn Larssons definition av samordning, som varit en av mina utgångspunkter för den här uppsatsen.

<sup>76</sup> Larsson 1986, s. 194. <sup>77</sup> Besök Hegeland. <sup>78</sup> SB PM 2007-01-15, s. 1.

När jag bearbetat svaren i mina intervjuer har jag fler än en gång haft anledning att reflektera över medvetenhetskriteriet i den definition jag använt, att ”handlingar och handlingslinjer på ett medvetet sätt relateras till varandra inom ramen för en mer omfattande gemensam helhet eller organisation”. Jag skulle när jag nu summerar arbetet vilja hävda att det *ofta* finns en hög grad av medvetenhet när aktörer i Regeringskansliet väljer teknik och strategi för samordning, men kanske *inte i alla delar* och *inte alltid*. Ibland förefaller den mer institutionella delen ta överhanden, institutionerna styr människorna i så hög grad ibland att de inte alltid gör medvetna val. Fler än en gång möttes jag av mycket undrande blickar och långa pauser innan mina informanter kunde formulera vilken slags aktivitet de företagit i olika skeden och det föreföll ofta som att det verkligen var första gången de aktivt reflekterat över varför de gjort en del val av arbetsmetoder (och det var inte bara det faktum att man ibland fick fundera en stund för att dra sig det hela till minnes). Det här är inget konstigt, utan det är ganska naturligt att vissa saker görs utan att man funderar så mycket över dem. Det är i linje med de tankar som brukar benämnas lämplighetslogik (logic of appropriateness) och som utvecklats av James G. March och Johan P. Olsen. Frågor av typen ”Vilken slags organisation befinner jag mig i, vem är jag och vad gör en person som jag i en sådan här situation?” hjälper tjänstemän i Söderströms position att utveckla handlingslinjer, utan att de varje gång aktivt reflekterar över sina val. Man använder sig av standardregler, (standard operation procedures) för att agera utan att behöva analysera läget på nytt för varje gång en situation uppträder.<sup>79</sup>

Att mycket av aktiviteterna i Regeringskansliet kan liknas vid ett maskineri som går igång när något förändras, som vid ett regeringsskifte, och som utvecklar vissa aktiviteter utan att någon måste ta ett explicit initiativ till det kan också sägas vara ett uttryck för tillämpning av lämplighetslogik. Regeringsskiftet ingår i normala förändringar, sådana man sett förut, och som man har vissa standardregler för att hantera. Thomas Pålsson uttrycker sig på följande sätt omkring hur initiativet till utredningen togs:

Alliansens politik var att se över organisationsstrukturen. Det var ett tryck från dem, men det hade även varit ett tryck från den förra regeringen. (...) Vi var väl inte oförberedda på att den här frågan skulle komma. Direkt när alliansen kom började vi se vissa initiativ som de skulle vilje ha i det förvaltningspolitiska arbetet, det var tydlig markering från deras sida. (...) (D)et fanns ett embryo som vi jobbat med inför den regeringen, men det fick en ju en helt annan *kraft*, med

79

March och Olsen, 2004.

fokus på för alliansen väldigt viktiga frågor, titta på konkurrens, affärsdrivande frågor som låg inom myndigheter... (---) Ganska tidigt tog vi fram en agenda med frågor som vi trodde att den nya politiska ledningen skulle vara intresserade av.

Och mycket riktigt så ville de också... det blev en klar beställning om man säger

så.<sup>80</sup> Det fanns ett ”tryck” i frågan och man ”var inte oförberedd” – men det dröjde innan en beställning faktiskt levererades. Tjänstemännen agerade så som de trodde att det skulle vara, för att det sett ut så förut och för att organisationen är uppbyggd på ett visst sätt.

En association till March och Olsens berömda soptunneteorin (garbage can theory) kan inte undvikas. Det är en teori för hur beslutsprocesser går till som är ganska krass men, kan jag tycka, ibland lite orättvist anklagad för att påstå att en beslutsprocess är helt slumpmässig. Jag har snarare uppfattat den som en beskrivning av en process där många aktörer är inblandade som har ibland olika, ibland sammanfallande dagordningar och där det finns en omgivande miljö som påverkar aktörernas val, och såväl problemställningar som färdiga lösningar finns att tillgå. Och visst kan man se sådana drag även hos den process jag studerat, även om jag hävdar att lejonparten av aktiviteterna ändå företagits på ett relativt medvetet och någorlunda synkroniserat sätt mellan de olika huvudaktörerna.<sup>81</sup>

Ett visst resultat, i mitt fall ett regeringsbeslut, kan ju vidare *se ut som* ett resultat av en väl fungerande samordningsprocess, men kan lika gärna vara resultatet av att aktörerna helt enkelt haft *tur*: vissa faktorer sammanfaller på ett gynnsamt sätt i tid och rum och ut kommer ett gott resultat. I mitt fall finns det såväl många fall av helt medvetet använda samordningsstrategier och användandet av semi-medvetna handlingsregler som en god portion tur eller

om man så vill, god timing. Förvisso kan man säga som en idrottstränare jag en gång hade, att ju mer man tränar, desto mer tur har man (och kan nå bra resultat i sin idrott). I det här fallet har nog turen hjälpts på traven av att man haft slipade tjänstemän med en känsla för när saker kan passa att ta upp.

Charles Lindblom menar i boken *Marknad och samhälle* att samordning i samhället i stort har många likheter med ett marknadssystem. Varken på marknaden eller i staten gör människor som de vill, de är ”sammanbundna och styrs hit eller dit genom ömsesidigt handlade på marknaden” och

80

Intervju Pålsson, s. 1, rad 44ff.<sup>81</sup>

Frederickson och Smith, 2003, s. 85-88.

marknaden och staten hänger intimt samman.<sup>82</sup> Samordning kan ske utan en samordnare, säger han och anger bl.a. som illustration att ”ämbetsmän ägnar sig konstant åt ett givande-och-tagande för att åstadkomma samordning” genom vad Lindblom kallar ömsesidig anpassning.<sup>83</sup> Detta är en intressant tanke – och ett avsteg från min utgångspunkt om tjänstemännens medvetna strategier för samordning. Jag har inte fördjupat mig i detta, men jag tror ändå att de två idéerna går att förena: Jag uppfattar att Larsson menar att de olika aktörerna *själva* har en hög grad av medvetenhet, men han hävdar *inte* att det (alltid) finns någon slags övergripande samordnare/medlare/domare som sköter samordningen åt de inblandade aktörerna. Resultatet av samordningen kan därmed sägas bli ett resultat av ömsesidig anpassning, precis som Lindblom tänker sig. I alla händelser är jag inte beredd att skrota hela idén med tjänstemännens medvetna val. Jag tycker min uppsats har visat att det finns tydliga strategier för samordning som används på ett medvetet sätt av olika aktörer.

Användandet av begreppet ”tekniker” istället för ”mekanismer” som jag valde enlighet med definitionen i kapitel 2 känns dock med denna tankebana inte riktigt heltäckande. Jag tror att man vid en liknande studie i framtiden bör använda bägge begreppen parallellt, för att inte riskera att missa någon typ av samordningsaktivitet som faktiskt utförs på ett mindre medvetet sätt. I de modeller för samordningsstrategier som jag har använt kan man läsa in en del av den här ”semi-medvetna” samordningen. Framför allt kan man tänka sig att den förekommer inom ramen för *anteciperingsstrategin* i modellen för horisontell samordning och i *initiativ- och verkställandestrategierna* i min modell för vertikal samordning. I dessa strategier finns genom användandet av tyst, passiv samordning och teknikerna anteciperering och vinkar, ett inslag av

att tjänstemännen ibland gör vad de tror att de ska göra utifrån lämplighetslogik, utan att vara helt medvetna om det. Modellerna skulle kanske kunna utvecklas ytterligare i den riktningen för att tydliggöra att man faktiskt menar även sådan samordning som inte är fullständigt medveten. Men de samordningsmekanismer som utlöses utan att någon tar initiativ eller att någon ens reflekterar över dem, kan nog ändå inte fångas in helt med dessa modeller, eftersom de utgår från tanken på medvetna strategier. Istället kan man kanske komplettera dem genom att än tydligare försöka tillämpa Pages tanke, att människor socialiseras in i sin organisation och därmed får ett sätt att tänka och handla som hon genuint

82  
Lindblom, 2001, s. 17. <sup>83</sup>

Ibid s. 31.

tror på. I en fallstudie som min kan man då operationalisera genom att komplettera de direkta intervjufrågorna om hur samordningsprocessen gått till med frågor om hur informanterna *brukar* göra i liknande situationer, för att åtminstone få fånga in de handlingsregler som används.

Sammanfattningsvis kan jag i alla fall konstatera att det faktiskt låser tanken en aning att slå fast redan i definitionen att samordning alltid måste inbegripa medvetna handlingar och handlingslinjer. Om man ska få en uttömmande bild av samordningen i ett fall som mitt, förutsätter det att man håller ögonen öppna även för mekanismer som går igång med någon form av automatik eller som tillkommer genom personers användande av lämplighetslogik. Torbjörn Larsson använder detta begrepp i sin avhandling, men låter det inte slå igenom i sin definition av begreppet samordning. Ett förslag till en ny definition av samordning skulle därför kunna vara: "olika enheters (och individers) handlingar och handlingslinjer relateras till varandra inom ramen för en mer omfattande gemensam helhet eller organisation. Handlingarna och handlingslinjerna kan utföras med en högre eller lägre grad av medvetenhet." Denna definition skulle kunna öppna upp ytterligare för att man som forskare ska kunna få syn på den "osynliga" samordning som sker i Regeringskansliet.

## References

- Allians för Sveriges granskning(s)grupp, *Att bryta Socialdemokraternas makthegemoni*. Mars 2006.
- Andeweg, R., "Collegiality and Collectivity: Cabinets, Cabinet Committees and Cabinet Ministries", i Weller P., Bakvis H., och Rhodes, *The Hollow Crown. Countervailing Trends in Core Executives*. Macmillan Press LTD 1997.
- Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness, Paul G. och Røvik, Kjell Arne. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Liber 2005.
- Davis, G., "Executive Coordination Mechanisms" i Weller P., Bakvis H., och Rhodes, *The*

- Hollow Crown. Countervailing Trends in Core Executives.* Macmillan Press LTD 1997.
- Denscombe, Martyn, *The Good Research Guide for small-scale social research projects.* Open University Press 2003.
- Erlandsson, Magnus, *Striderna i Rosenbad.* Liber 2007.
- Finansdepartementet, *Förvaltningspolitisk programförklaring,* 2006-08-19.
- Finansdepartementet, Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 2.
- Finansdepartementet, *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.* (dir. 2006:123).
- Finansdepartementets delningslista, 2007-04-19.
- Frederickson, H. George och Smith, Kevin B, *The Public Administration Primer.* Westview Press 2003.
- Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.
- Krantz, Tobias (fp), Interpellation 2005/06:129 till statsrådet Sven-Erik Österberg (s), *Myndigheters politiska opinionsbildning.*
- Jacobsson, Bengt och Sundström, Göran, *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik.* Liber 2006.
- Jacobsson, Bengt, *Hur styrs förvaltningen?* Studentlitteratur 1984.
- Lane, Jan-Erik, *Public Administration and Public Management. The principal-agent perspective.* Routledge 2005.
- Larsson, Torbjörn, *Regeringen och dess kansli.* Studentlitteratur 1986.
- March, James G. och Olsen, Johan P., *The logic of appropriateness.* Arena, Oslo University, WP no 9, 2004.
- Odell, Mats, "En slagkraftigare förvaltning", tal vid Regeringens förvaltningspolitiska seminarium, 2007-05-24.
- Page Edward C. och Jenkins, Bill, *Policy Bureaucracy. Government With a Cast of Thousands.* Oxford University Press 2005.
- Page, Edward C. "Joined-up government and the Civil Service", i Bogdanor, Vernon, red. *Joined-Up Government.* Oxford University Press 2005.
- Peters, B. Guy, *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination.* Canadian Centre for Management Development. Research Paper No. 21, 1998.
- Premfors, Rune och Sundström, Göran, 2007, *Regeringskansliet.* Liber (kommande). Utkast 2007-05-02.
- Regeringens webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).
- Regeringskansliets telefonkatalog 2006 och 2007.
- Regeringskansliets årsbok 2006.
- Statsrådsberedningen, *Den politiska samordningen.* PM 2007-01-15.
- Statsrådsberedningen, *Samrådsformer i Regeringskansliet.* PM 1997:4.
- Sundström, Göran, *Att tala med en röst. En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom Regeringskansliet.* Score Rapportserie 1999:8.
- Sundström, Göran, *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv.* Statsvetenskapliga institutionen: Stockholms universitet 2003.
- Wetterberg, Gunnar, "Lägg ned alla departement och stärk regeringskansliet". Dagens Nyheter 2007-04-29.
- Österberg, Sven-Erik, "Myndigheterna orkar inte ompröva egen verksamhet". Dagens Nyheter 2006-08-19.
- Muntliga källor:

Intervjuer med följande personer: -Lars Söderström, kansliråd på Finansdepartementet, Enheten för statlig förvaltningsutveckling (Fi/F), 24 april 2007. Intervjun kompletterad med svar på frågor via e-post 3 maj och 16 maj 2007. -Thomas Pålsson, departementsråd på Finansdepartementet, Enheten för statlig förvaltningsutveckling (Fi/F), 24 april 2007. -Magnus Kolsjö, politiskt sakkunnig åt förvaltningsminister Mats Odell på Finansdepartementet, 25 april 2007. -Roland Bjuremalm, kansliråd på Näringsdepartementet, Sekretariatet för strategisk styrning, 4 maj 2007. Studiebesök hos Hans Hegeland, politiskt sakkunnig på moderaternas samordningskansli i Statsrådsberedningen, 12 mars 2007.