

# Processer i regeringskansliet

- *sex fallstudier*

**Peter Ehn**

Tel: 08 674 77 57

E-post: [peter.ehn@score.su.se](mailto:peter.ehn@score.su.se)

**Magnus Erlandsson**

Tel: 08 674 74 17

E-post: [magnus.erlandsson@score.su.se](mailto:magnus.erlandsson@score.su.se)

**Anders Ivarsson-Westerberg**

Tel: 08 674 74 11

E-post: [faiw@hhs.se](mailto:faiw@hhs.se)

**Åsa Vifell**

Tel: 08 674 77 58

E-post: [asa.vifell@score.su.se](mailto:asa.vifell@score.su.se)

**SCORE**

(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)  
106 91 Stockholm

**Processer i regeringskansliet**

**- sex fallstudier**

Peter Ehn, Magnus Erlandsson,  
Anders, Ivarsson-Westerberg

**och Åsa Vifell**

**Score Rapportserie 2001:9**

ISBN 91-974176-5-3

ISSN 1404-5052

Åsa Vifell:

**Naturvårdsverkets regleringsbrev - ett SMART styrbeslut?**

... sid 3

Magnus Erlandsson:

**Sammanhållen rovdjurspolitik. Om processen bakom  
regeringens proposition 2000/01:57**

... sid 33

Åsa Vifell:

**Kretsloppsmiljarden och de lokala investeringsprogrammen.  
Framgång för miljön - nederlag för förvaltningsmodellen**

... sid 51

Magnus Erlandsson:

**Verksamhetsplanering i regeringskansliet**

... sid 79

Peter Ehn:

**”Lite sunt förnuft”. En beskrivning av Vesta-projektet i  
regeringskansliet**

... sid 109

Anders Ivarsson-Westerberg:

**En normal procedur eller ett unikt projekt?  
Schengenfrågans beredning i regeringskansliet**

... sid 157

Första fallet:

**Åsa Vifell:**  
**Naturvårdsverkets regleringsbrev - ett**  
**SMART styrbeslut?**



## 1. Inledning

### *1.1 Regleringsbrevet som styrinstrument*

För att styra förvaltningen har regeringen ett antal styrinstrument till sitt förfogande och i den del som kallas anslagsstyrningen ingår bland annat myndigheternas regleringsbrev. Regleringsbreven utfärdas varje år och träder normalt i kraft den 1 januari. Syftet med detta regleringsbeslut är att styra all verksamhet som omfattas av statsbudgeten eller som helt eller delvis är avgiftsfinansierad.<sup>1</sup> Det finns ett antal andra styrinstrument för att förverkliga de politiska målen och för att kort ställa regleringsbrevet i relation till några av dessa kan sägas att tonvikten kommit att läggas vid just regleringsbrevet under de senaste åren. Det har också skett en översyn över vad ett regleringsbrev bör innehålla där såväl Statskontoret som Ekonomistyrningsverket påpekat att det i många fall förekommer formuleringar i regleringsbreven som egentligen hör hemma i myndigheternas instruktion.<sup>2</sup> Instruktionen anger myndighetens ansvarsområde och uppgifter medan regleringsbrevet anger vad regeringen vill uppnå inom ramen för det som specificerats i instruktionen. Medan regleringsbrevet är tidsbegränsat, vilket betyder att målen som anges bör vara uppnådda vid årets slut, gäller instruktionen tills vidare. När det gäller andra förordningar som till exempel verksförordningen är riktlinjerna att det som finns med där ej bör upprepas i regleringsbrevet. De synpunkter som bland annat Statskontoret haft gäller i första hand att formuleringar av mer generell karaktär om till exempel jämställdhetsarbetet, eller frågor som är återkommande och ingår i myndighetens uppgifter inte bör finnas med i regleringsbreven eftersom dessa ska vara verksamhetsanpassade. Enligt Finansdepartementets är det också önskvärt att regleringsbrevet är kortfattat och endast inbegriper sådant som rör kärnverksamheten.<sup>3</sup>

Regleringsbreven består av fyra delar, verksamhet, finansiering, undantag från EA-regler samt övriga bestämmelser. I verksamhetsdelen ingår även åiterrapporteringen som ska ligga till grund för resultatredovisningen för riksdagen samt utgöra ett underlag för regeringen i styrningen av myndigheterna. Det finns här en tydlig koppling till årsredovisningen eftersom den bygger på de uppgifter som myndigheterna åläggs att redovisa i regleringsbreven.<sup>4</sup> Naturvårdsverkets regleringsbrev är ett ganska omfattande dokument på 17 sidor som även innehåller ett antal

---

<sup>1</sup> Finansdepartementet Budgetavdelningen, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2001, En handledning för regeringskansliet*, 2000

<sup>2</sup> Ekonomistyrningsverket, *Om regleringsbrevens kvalitet och regleringsbrevshandledningens normer* 2000-04-17

<sup>3</sup> Finansdepartementet 2000

<sup>4</sup>SFS 1996:882 *Om myndigheters årsredovisning*

regeringsuppdrag.<sup>5</sup> Nytt för alla regleringsbrev i år är också att verksamheten delas in i politikområden. (se Ehn Peter, fallstudie om VESTA) Naturvårdsverket har miljöpolitik och djurpolitik inom sitt ansvarsområde i enlighet med den nya indelningen. Miljöpolitiken utgör den största delen och det övergripande målet för denna är att till nästa generation kunna överlämna ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta.<sup>6</sup> I verksamhetsdelen sker sedan en indelning på verksamhetsgrenar. Naturvårdsverkets tre verksamhetsgrenar är utveckling av miljöarbetet, genomförande av miljöpolitiken samt uppföljning och utvärdering, vilket är en gren mindre än föregående år. I förhållande till andra myndigheter är Naturvårdsverket en stor myndighet med verksamheter som spänner över ett flertal olika områden.

## ***1.2 Den formella processen***

Då Naturvårdsverket sorterar under Miljödepartementet är således dessa två instanser några av de mest centrala i den studerade processen. Även Finansdepartementet, som har ansvaret för att samtliga myndigheters regleringsbrev skrivs under och blir regleringsbeslut, har naturligtvis en viktig funktion i arbetet. I processen blir regleringsbrevet också föremål för gemensam beredning eftersom det är ett ärende som berör fler än ett departement.<sup>7</sup> Dessutom sker en delning av regleringsbrevet till berörda departement och myndigheter. Delning skall ske innan regeringen fattar beslut om bland annat propositioner, förordningar och lagar och sker därför även inför beslut om regleringsbreven. Vid delningen ska övriga departement ges minst fem arbetsdagar att granska och komma med synpunkter på förslaget.<sup>8</sup> Ett exempel på tillfällen då andra departement utöver Miljö- och Finansdepartementet kan komma att delta i processen är när det finns uppdrag i regleringsbrevet där andra myndigheter än Naturvårdsverket är involverade. I årets regleringsbrev finns bland annat ett uppdrag där Naturvårdsverket ska samråda med Jordbruksverket för att ta fram metodik för att kvantifiera jordbrukets utsläpp av koldioxid, metan och lustgas.<sup>9</sup> Om de andra myndigheter som nämns ligger under andra departement ges respektive departement möjlighet att komma med synpunkter och diskutera de aktuella frågorna. När det gäller Naturvårdsverkets regleringsbrev är det främst Jordbruks- och Näringsdepartementet som har närliggande verksamheter och som oftast berörs av regleringsbrevet. På Finansdepartementet finns ett antal handläggare med ansvar för

<sup>5</sup> Miljödepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Naturvårdsverket*

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Statsrådsberedningen, *Samrådsformer i regeringskansliet*, PM 1997:4, s. 5ff

<sup>8</sup> Ibid s.17

<sup>9</sup> Miljödepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Naturvårdsverket*

ett eller flera regleringsbrev var, och utöver handläggaren med ansvaret för Naturvårdsverket har en tjänsteman från länsstyrelseenheten spelat en viktig roll i processen. Eftersom länsstyrelserna har en verksamhet som ligger mycket nära Naturvårdsverkets, och dessutom får en del av sin verksamhet finansierad via Naturvårdsverkets regleringsbrev, påpekar flera av de intervjuade vikten av att se processerna för de två regleringsbreven som nära kopplade till varandra. I praktiken är arbetet för närvarande organiserat så att det finns en handläggare på Miljödepartementet med ansvar för Miljödepartementets frågor som rör länsstyrelserna. Denna handläggare har sedan lämnat synpunkter till tjänstemannen på Finansdepartementets länsstyrelseenhet som ansvarar för länsstyrelsernas regleringsbrev. Finansdepartementets länsstyrelseenhet har sedan lämnat synpunkter på Naturvårdsverkets regleringsbrev på samma sätt.

Ser man till hela den statliga budgetprocessen är regleringsbrevet en del av denna och redan i vårbudgeten läggs de ekonomiska riktlinjerna upp. Först när riksdagen antagit budgetpropositionen vet man dock de exakta ekonomiska ramarna och därefter utfärdas regleringsbreven vilka anger hur dessa medel ska användas och också hur återrapporteringen ska ske. Denna sker sedan i och med myndigheternas årsredovisning. Ett viktigt dokument i processen med regleringsbrevet är det cirkulär med tillhörande mall som Finansdepartementet står för. I cirkuläret finns riktlinjer och vägledning i arbetet, samt instruktioner om vad som ska tas med och vad som kan lämnas utanför beroende på den aktuella myndighetens verksamhet. Utöver instruktionerna finns också en mall för regleringsbrev. Denna handledning är visserligen inget regeringsbeslut men utgör en mall över hur regleringsbreven bör se ut och de olika departementens arbete utgår till största delen från detta cirkulär. Handledningen gäller vidare alla myndigheters verksamhet och sålunda även Naturvårdsverket varför också Miljödepartementet får detta cirkulär att arbeta med. Utöver Naturvårdsverket sorterar ytterligare tolv myndigheter under Miljödepartementet och dessutom hör även tre bolag till departementet.

## **2. Processen**

### ***2.1 Ambitioner***

Under senare tid har som tidigare nämnts bland annat Riksrevisionsverket, RRV, och ESV riktat kritik mot att regleringsbreven är för allmänt hållna och mot att målformuleringarna är för otydliga. Dessutom förekommer i flera fall att mål som i praktiken inte är möjliga att uppnå finns medtagna. Detta har resulterat i en ambition från regeringens sida att förbättra regleringsbreven både vad gäller struktur och innehåll. Enligt Finans-



departementets handledning ska de så långt det är möjligt leva upp till de så kallade SMART- kriterierna, det vill säga specifikt, mätbart, accepterat, realistiskt och tidsatt. Med de olika egenskaperna avses i tur och ordning att målen ska bli tydligare och mer specifika, detta ska vidare underlätta återrapporteringen då det blir lättare att mäta mot konkretare mål. Konkreta och tydligt formulerade mål är också ett sätt att öka acceptansen för målen. Slutligen är det också av vikt att formulera mål som är realistiska och möjliga att uppnå. Det finns heller ingen anledning för regeringen att ställa upp mål som inte är så specifika och tydliga att de går att uppnå eller uppfattas som möjliga att nå av myndigheten i fråga. Att ge målen en tidsram är ytterligare ett sätt att göra dem mer konkreta för myndigheten. Sammantaget ska dessa nya målformuleringar förbättra regleringsbrevet som styrinstrument.

Såväl Finansdepartementet som Miljödepartementet hade inför arbetet med årets regleringsbrev ambitionen att förbättra detta dokument och framförallt då genom att göra det mer konkret vad gäller mål och återrapporteringskrav. Det råder emellertid olika uppfattningar om huruvida detta är genomförbart eller ej. Bland dem som anser att det i princip inte går att formulera tydligare mål anförs argumenten att Naturvårdsverket verksamhet spänner över så många områden och är av en sådan speciell karaktär att det inte går att formulera tydligare mål. Ett exempel är miljöforskningen där visserligen forskningens inriktning kan anges och vad man ska sträva efter, men där det knappast anses gå att fastställa exakt vilka resultat som ska uppnås. Dessa åsikter kommer främst från Naturvårdsverket och från de olika sakhandläggarna på Miljödepartementet, medan den administrativa enheten på Miljödepartementet samt Finansdepartementet är de som trycker mest på vikten av att formulera konkreta mål. Ytterligare en ambition från Finansdepartementet är att samtliga myndigheters regleringsbrev ska se ut på ungefär samma sätt vad gäller strukturen och innehålla liknande uppgifter. Det ska vara lätt att känna igen strukturen och hitta i dokumentet och i första hand ska endast sådant som rör myndighetens kärnverksamhet finnas med. Det cirkulär som tidigare nämnts revideras varje år och inför budgetåret 2001 gjordes något fler förändringar än normalt. Det berodde i hög grad på införandet av politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar i resultatstyrningen.

”De förändringar som vanligtvis görs i cirkuläret utgår dels från synpunkter som inhämtats under föregående år och dels från de misstag vi sett att departementen gjort. Varje år görs också vissa kompletteringar i ett tillägg till cirkuläret som skickas ut och dessutom kan ytterligare instruktioner fås från oss via mail och per telefon vid förfrågan. Med andra ord sker vissa

förändringar av cirkuläret efter att det först skickats ut och så var även fallet med årets cirkulär”.

Vissa förändringar av cirkuläret sker alltså under processens gång vilket även visat sig påverka arbetet för departementen. Cirkuläret och mallen styr i mångt och mycket arbetet och kan ses som ett uttryck för regeringens strävan att göra samtliga regleringsbrev mer lika varandra vad gäller strukturen. Att det sker förändringar och tillägg till mallen ses inte som något önskvärt på Finansdepartementet utan beror på att cirkuläret skickas ut redan före sommaren då vissa frågor, som till exempel verksamhetsstrukturen, fortfarande är öppna. Dessutom kommer frågor upp under arbetets gång och som inte alltid är möjliga att förutse.

## ***2.2 Dagordningen***

Då arbetet med regleringsbreven inleds finns redan ett slutdatum för arbetsprocessen eftersom regleringsbreven alltid träder i kraft den 1 januari varje år. Själva initiativet till att starta arbetet kommer emellertid från Finansdepartementet i och med att cirkuläret skickas ut. Även om startpunkten kan sägas ligga då påpekar en handläggare på Finansdepartementet att arbetet kring regleringsbrevet startar redan när vårpropositionen kommer. Då bestäms uppdragen och riktlinjerna och dessutom vet man att det ska vara färdigt till årsskiftet. I stort sett samtliga intervjuade beskriver arbetet med regleringsbrevet som en cyklisk process som löper i princip året runt, även om arbetet naturligtvis blir intensivare under de sista månaderna och veckorna innan jul. För vissa handläggare är det dock en avgränsad process som styrs av tidplanen och budgetsamordnaren på administrativa enheten och inget som det finns tid att reflektera över under resten av året.

På Miljödepartementet är organiseringen för närvarande sådan att en person på den administrativa enheten är vad man kallar myndighetsansvarig för Naturvårdsverket. I arbetet med regleringsbrevet har denna person också det övergripande ansvaret och fungerar som en samordnare för de övriga enheternas delar av dokumentet. Detta är en något ovanlig fördelning av arbetet eftersom det vanligtvis är en handläggare på en sakenhet som har myndighetsansvaret. I fallet med Naturvårdsverket är det istället en person som inte besitter samma sakkunskap som de övriga handläggarna och därmed inte heller kan förväntas ha en lika god uppfattning om Naturvårdsverkets verksamhet. I sammanhanget är det också viktigt att minnas att Naturvårdsverket är en jämförelsevis stor myndighet med många olika uppgifter på sitt bord. I princip alla enheter på Miljödepartementet berörs av Naturvårdsverkets frågor vilket kan göra

det svårt att ha överblick över hela verksamheten. Utöver samordnaren finns på varje enhet inom Miljödepartementet en handläggare med ansvar för Naturvårdsverkets frågor och det är också dessa budgetsamordnare som ansvarar för de respektive delarna av regleringsbrevet. Det bör noteras att den beskrivning som här görs handlar om årets regleringsbrev. Den interna beredningen är en process där strukturen av olika anledningar inte är särskilt fast. Dels för att man gjort en del omorganiseringar, men också med anledning av den höga personalomsättningen. Som ett exempel på detta kan nämnas att en av de mest centrala personerna för årets regleringsbrev redan lämnat sin tjänst på Miljödepartementet under det att studien genomfördes.

Innan arbetet startade diskuterades upplägget med statssekreteraren på Miljödepartementet som också informerades om när och vid vilka frågor hon skulle kunna komma att bli inkopplad. Utifrån Finansdepartementets cirkulär upprättades sedan en egen tidsplan på Miljödepartementet. Tidsplanen utgjorde grundstrukturen för arbetet och innehöll hållpunkter för inlämning av utkast, delningar och gemensamma beredningar.<sup>10</sup> Denna tidsplan var ett initiativ från den administrativa enheten och ett nytt sätt att arbeta. Enligt Miljödepartementets tidsplan inleddes arbetet med en informationsträff initierad av den ansvarige handläggaren på Miljödepartementet. Vid denna informationsträff deltog samtliga budgethandläggare och sakhandläggare. Mötet ägde enligt tidsplanen rum den 11 oktober och den 20 samma månad lämnades sedan ett första utkast av regleringsbrevet in till budgetsamordnaren. Det första utkastet gick ganska snabbt att få fram, men det upplevs som betydligt svårare att nå fram till den slutgiltiga versionen. Ett andra utkast lämnades sedan den 3 november för att därefter bli föremål för en intern delning samt en gemensam beredning med Finansdepartementets budgetavdelning. Därefter hade man ett internt möte på Miljödepartementet inför en genomgång med statssekreteraren där hon hade möjlighet att komma med synpunkter. I slutet av november skedde sedan en andra delning till Finansdepartementets budgetavdelning, Jordbruksdepartementet och Näringsdepartementet. Även berörda myndigheter som till exempel Jordbruksverket, länsstyrelserna, Vägverket och RRV fanns med på delningslistan. De berörda parterna gavs då fem dagar att kommentera utkastet och när Miljödepartementet mottagit de övrigas synpunkter genomfördes en del justeringar. I detta läge inkom Finansdepartementet med sina synpunkter i ett ganska sent skede vilket ledde till att det blev relativt ont om tid för Miljödepartementet att hinna genomföra alla ändringar. Utöver delningen och de gemensamma

---

<sup>10</sup> Miljödepartementet, *Arbetet med regleringsbrev för budgetåret 2001 – tidsplan för M-dep*, Promemoria 2000-12-25

beredningarna sker kommunikationen genom direkta kontakter mellan Miljödepartementet och det aktuella departementet. I årets regleringsbrev fanns inga frågor som ledde till en interdepartemental diskussion av detta slag och de enda kontakter som fanns mellan Miljödepartementet, och i det här fallet Jordbruksdepartementet och Näringsdepartementet, skedde per telefon genom den myndighetsansvarige tjänstemannen på Miljödepartementet. Det finns dock anledning att återkomma till Miljödepartementets relation till övriga departement och vad den innebär för samordningen och relationen till Naturvårdsverket. Detta sker emellertid i ett senare avsnitt av rapporten.

Vad gäller Naturvårdsverket fick de i ett tidigt skede ta del av det nya regleringsbrevet och synpunkter inhämtades kontinuerligt under processens gång. Genom samordnaren på handläggarnivå sker sedan kontakter mellan departement och verk där Naturvårdsverket kan lämna synpunkter och Miljödepartementet kan informera om vad som kommer att finnas med i regleringsbrevet. Det finns även kontakter mellan samordnaren på departementet och planeringschefen på Naturvårdsverket och via dessa personer kan synpunkter kommuniceras. De flesta synpunkter från enskilda handläggare på verket går dock via deras kontaktpersoner på departementet och inte via departementets samordnare. Kontakterna är dels skriftliga, men till största delen består de av en muntlig dialog.

Efter den andra delningen ägde sedan ett möte med miljöminister Kjell Larsson rum där även statssekreteraren deltog. Som en tjänsteman på Miljödepartementet uttrycker det arbetades det intensivt med de olika delarna under den vecka som förflöt mellan det att ministern fick sitt exemplar av regleringsbrevet och själva beredningen. Det betydde att den version av utkastet som kom att diskuteras i praktiken redan förändrats avsevärt och därmed var inaktuell. Vid veckoberedningen lämnade den politiska ledningen synpunkter och ställde frågor kring huruvida vissa saker fanns med i beräkningen. I mitten av december skedde ytterligare en veckoberedning inför besluten om regleringsbreven. Samtliga Miljödepartementets regleringsbrev fanns med och i det läget var dessa i princip färdigskrivna. Den 21 december fattades på regeringssammanträdet beslut om Naturvårdsverkets regleringsbrev.

### **2.3 Resultatet**

Såväl Finansdepartementet som den administrativa enheten på Miljödepartementet och en del av budgetsamordnarna anser att man visserligen kommit en bit på väg i förändringen av regleringsbrevet men att man inte

nått ända fram. Finansdepartementet menar att Miljödepartementet kunde ha arbetat mer med målformuleringarna, men uppfattade att man från Miljödepartementets sida avslutade det arbetet lite väl tidigt. På Miljödepartementet säger man sig ha arbetat en hel del med målformuleringarna men vissa påpekar också att de många tekniska detaljerna tog så mycket tid och energi att det inte fanns utrymme för fundera på de mer övergripande frågorna i den utsträckning som varit önskvärt. På Naturvårdsverket samt på flera av Miljödepartementets sakenheter är man dock ganska nöjda och menar att man nog kommit så långt det faktiskt är möjligt med tanke på myndighetens verksamhet. I princip anses det inte möjligt att göra målen så konkreta som RRV och regeringen vill eftersom det handlar om en så komplicerad verksamhet. Det har heller inte kommit några fler synpunkter från RRV, varken efter det att regleringsbrevet blev färdigt eller vid de olika delningarna.

I Naturvårdsverkets regleringsbrev finns vidare inga avsnitt om till exempel jämställdhet eller andra frågor som inte ingår i kärnverksamheten och som en intervjuperson påpekar kan detta ha att göra med att det inte finns någon handläggare som driver dessa frågor och gärna vill ha dem med i regleringsbreven. I andra myndigheters regleringsbrev förekommer ibland sådana formuleringar och Finansdepartementet har i år försökt att än mer styra vad som får finnas med och vad som istället kan föras in i till exempel instruktionen. Finansdepartementet är i huvudsak nöjda med resultatet och även om inte Naturvårdsverkets regleringsbrev tillhör dem som kommit längst vad gäller de förändringar man sökt genomföra i år tillhör det heller inte dem som bromsat upp processen.

När det gäller tidsåtgången uppfattade Miljödepartementet att man varit ute i god tid och legat bra till i den planering som gjorts. Trots detta blev det av olika skäl svårt att hinna med i slutet av processen vilket också kom att påverka det slutgiltiga resultatet negativt. Detta skulle enligt Finansdepartementet kunna bero på att det första utkastet som kom till tämligen fort i stort utgår från föregående års regleringsbrev och därför behöver omarbetas avsevärt under vägen till den slutgiltiga versionen. I och med detta arbetar man för lite med dokumentet i början varför tiden kan bli knapp mot slutet då många förändringar blir nödvändiga. Dessutom är situationen så för några av handläggarna på Miljödepartementet att de också ansvarar för hela eller delar av andra myndigheters regleringsbrev. Eftersom alla utkast sedan ska in samtidigt innebär detta en stor arbetsbelastning under de sista veckorna. När det sedan finns en mängd andra frågor utöver regleringsbrevet med dead-lines som ligger före i tiden spelar det heller ingen roll att det finns en tidsplan uppsatt för regleringsbrevet. Det är svårt att vara i tid när man vet att slutdatumet ligger så långt

fram och då prioriteringar måste göras hamnar därför regleringsbrevet ofta långt ned på listan. De flesta är i alla fall mycket positiva till den tidsplan som upprättades på Miljödepartementet och även om den inte höll riktigt tidsmässigt menar man att det hade blivit ännu svårare att hinna utan den. Att arbeta med en tidsplan på detta sätt är ett nytt grepp från den administrativa enhetens sida som rönt mycket uppskattning hos de övriga deltagarna i processen. Den anses ge struktur på arbetet och det faktum att det finns vissa inlämningsdatum angivet gör det lättare att planera arbetet. Mot slutet visade det sig att tidsplanen inte höll riktigt, men man hoppas på lyckas bättre nästa år och avser att fortsätta strukturera arbetet på detta sätt. En annan implikation av de korta tidsfristerna är att alla som har synpunkter inte kommer till tals. En handläggare menar att om det funnits mer tid hade betydligt fler synpunkter kommit in, men som situationen nu ser ut finns inte den möjligheten. Den tid man har på sig att reagera och kommentera utkastet är orimligt kort och eftersom processen löper parallellt med övriga regleringsbrev samt en mängd andra arbetsuppgifter blir det svårt att hinna med.

Efter att regleringsbrevet träder i kraft och under hela den tid de gäller inkommer Naturvårdsverket med en hel del förfrågningar om förtydliganden och förklaringar angående vad som står i dokumentet. Så var även fallet i år. På Miljödepartementet understryks därför vikten av stötta regleringsbrevet med en kontinuerlig dialog kring det som finns skrivet. I synnerhet då det händer väldigt mycket mot slutet av processen och alla förändringar och justeringar som görs då är inte alltid så genomtänkta som man kunde önska. Naturvårdsverket upplever också att vissa formuleringar och återrapporteringskrav är svåra att tolka. Ett exempel är åtgärder som syftar till att främja den biologiska mångfalden. Hur mäter man på bästa sätt effekterna av sådana åtgärder? Ett sätt är att redovisa antalet områden som blivit naturreservat, men frågan är vad det egentligen säger om den biologiska mångfaldens utveckling.

”Jag jobbar inte så mycket med årsredovisningen men andra på enheten, det tar kanske en vecka men då är det en återrapporteringsklausul som vi tolkat väldigt löst. Man skulle ju kunna skriva flera sidor men just i det här fallet har vi väl fläktat över den med någon enstaka mening. Den är för oss nästan obegriplig och vi ställer frågor om detta. Det är ju lättare med ett område som sanering där det finns ett antal nedsmutsade områden som ska saneras, hur mycket har man då åtgärdat etc”.

Ibland vänder sig Naturvårdsverket till Miljödepartementet med förfrågningar och ibland sköts återrapporteringen på egen hand. Det upplevs som svårt att avgöra vad som egentligen krävs, men får man ingen respons tillbaka antas att departementet blivit nöjda med det som

mottagits. Ibland finns också en känsla av att Miljödepartementet inte alltid är intresserat av den återrapportering som beställts. Det finns en medvetenhet om att det är svårt att finna mått på verksamheten men att det är en nödvändighet.

”Regeringen ger oss pengar och det är klart att vi på något sätt måste kunna redovisa vad vi har gjort med dem. Men ibland finns det faktiskt inga mått som är relevanta och då måste man föra en dialog. Man måste förstå att verksamheten på vissa myndigheter inte låter sig inordnas efter mallar och mönster”.

När det gäller att ta fram mått och nyckeltal av olika slag ses det som ett gemensamt ansvar och om Naturvårdsverket kommer fram till några lämpliga sätt att mäta och rapportera är det inte svårt att få dem antagna. Naturvårdsverket anser att det måste utvecklas kvalitativa mått för verksamheten men att det inte görs tillräckligt mycket för att ta fram sådana. Ytterligare ett problem som upplevs av Naturvårdsverket är att regleringsbrevet kommer så sent. Något som stör den interna planeringen.

”Vi får ju inte slutgiltigt besked om uppdrag och annat som rör verksamheten förrän dagarna innan jul och ibland inte förrän i början av januari. Det är synd eftersom vi påbörjar vår verksamhetsplanering i september, men vi måste då hålla planeringen öppen i vissa frågor. I år fattas beslut i dagarna (14 februari) av generaldirektören vilket är väldigt sent och det är ju en följd av att regleringsbrevet ligger fel.”

Naturvårdsverket anser att tidpunkten för regleringsbrevet är ett stort problem. Eftersom det är ett så viktigt dokument styr det en stor del av verksamheten, men samtidigt kan man alltså inte planera denna verksamhet i rimlig tid med tanke på hur sent regleringsbrevet kommer. Det är också så att parallellt med att Naturvårdsverket förväntas lämna synpunkter på det kommande regleringsbrevet arbetar man för fullt med det gamla samt med årsredovisningen. På Miljödepartementet finns åsikten att detta kan vara en bidragande orsak till vissa brister i återrapportering eller kommentarer kring kommande regleringsbrev som man på departementet ibland upplever.

Det gjordes också en utvärdering av arbetet med regleringsbrevet på Miljödepartementet. Till denna fick samtliga medverkande möjlighet att lämna sina synpunkter på processen och hur den fortlöpt. De flesta är där mycket positiva till den utarbetade tidsplanen men många anser också att det funnits svårigheter med att arbeta med mallen från Finansdepartementet och lämnar synpunkter på den. Något som kritiserats av flera handläggare på Miljödepartementet är de förändringar och tillägg som sker av cirkuläret och de menar att det försvårar arbetet att behöva

revidera den mall man arbetar efter. På Finansdepartementet säger man sig ha förståelse för denna problematik, men samtidigt sker det alltid saker som gör att vissa ändringar blir nödvändiga eftersom man inte kan förutse alla frågor som kan dyka upp då myndigheternas verksamheter spänner över så stora områden. Utvärderingen rör alltså i mångt och mycket även Finansdepartementets arbetet eftersom många synpunkter lämnas angående detta. Även om den inte överlämnas direkt till Finansdepartementet finns den utlagd på regeringskansliets intranät så möjligheten finns för dem som är intresserade att ta del av den. Något som en av de intervjuade på Finansdepartementet också av en händelse uppmärksammat och tyckt varit mycket intressant att läsa. På Miljödepartementet hoppas man att det samlade materialet från ett flertal utvärderingar utgöra ett underlag för förbättringar. Vissa saker som att det är ont om tid på slutet anses emellertid svårt att åtgärda med tanke på budgetprocessens upplägg.

### **3. Relationer**

#### ***3.1 Politikernas roll***

Den politiska ledningen på Miljödepartementet deltog i årets regleringsbrevsprocess endast vid tre tillfällen utöver själva beslutstillfället, och i båda fallen handlade det om att komma med synpunkter på olika utkast till regleringsbrevet. Vid det första tillfället var endast statssekreteraren närvarande. Då miljöminister Kjell Larsson deltog var det en vecka i tid mellan det att ministern mottog utkastet till regleringsbrevet och att genomgången ägde rum. Under den tiden skedde av olika anledningar tämligen stora förändringar av texten i utkastet, vilket betydde att den text som kom att diskuteras på veckoberedningen med miljöministern redan var delvis inaktuell. Skälen till att så stora förändringar hann ske var dels att det generellt händer ganska mycket med regleringsbrevet de sista veckorna och dagarna eftersom arbetet är väldigt intensivt under denna period. Dels inkom Finansdepartementet som tidigare nämnts med sina synpunkter på utkastet efter den andra beredningen något sent, vilket ledde till ytterligare justeringar av regleringsbrevet under slutskedet.

Vad gäller den politiska ledningen på Finansdepartementet deltog den inte i arbetet med att ta fram regleringsbrevet för Naturvårdsverket. Angående vem som räknas till den politiska ledningen är det dock en viss skillnad vid en jämförelse av Finansdepartementet och övriga fackdepartement. När det i följande avsnitt hänvisas till den politiska ledningen på Finansdepartementet syftas därför i första hand på statssekreterare och politiskt sakkunniga. I samband med länsstyrelseenhetens synpunkter på regleringsbrevet uppstod en diskussion kring anslagsdelen och detta



kommunicerades även till den politiska ledningen på Finansdepartementet. Det skedde också en lyftning av frågan till enhetschefsnivå gentemot Miljödepartementet, men genom diskussioner lyckades man nå fram till en kompromiss som båda parter kunde acceptera.

Kort sagt har politikerna spelat en tämligen liten roll under den aktuella processen och i den mån de alls deltagit har de i stort agerat reaktivt. Det har handlat om att komma med respons på utkastet till regleringsbrevet i två skeden, och den respons man givit har varit i form av frågor huruvida tjänstemännen funderat över olika konsekvenser och tagit hänsyn till detta. Om det inte gjorts har tjänstemännen sett över det och gjort en korrigerande. Att arbetet går så snabbt och att så många förändringar sker i sista stund gör också att det i praktiken finns små reella möjligheter att påverka innehållet. Det påverkan som är möjlig utgörs av tillfällena att reagera och komma med synpunkter i efterhand. Den politiska ledningen saknar emellertid tillgång till den aktuella versionen av regleringsbrevet, och den senaste informationen om vad som pågår i arbetet, vilket betyder att de synpunkter som lämnas vid veckoberedningen inte alltid kan vara relevanta. De synpunkter som politikerna lämnar är oftast på sådant som för tillfället är politiskt intressant och man vill försäkra sig att tjänstemännen tagit hänsyn till detta. Ett exempel var frågan om tillsyn av miljöbalken som varit aktuell i media vid den aktuella tiden.

”En sådan viktig fråga var till exempel frågan om tillsyn av miljöbalken som var ett politiskt hett ämne vid den tidpunkten och den politiska ledningen var därför angelägen att försäkra sig om att frågan fanns med ordentligt”.

Den politiska ledningen kan alltså trots att den i stort befinner sig utanför processen ta tag i de frågor som är politiskt angelägna. Det som rör myndighetens verksamhet i stort sköts av tjänstemännen som ofta har en mycket god uppfattning om den politiska viljan och när det är lämpligt att lyfta frågor till statssekreterarnivån.

### ***3.2 De interna relationerna på Miljödepartementet***

Om vi inledningsvis ser till relationerna inom Miljödepartementet är det faktum att en tjänsteman från den administrativa enheten har myndighetsansvaret för Naturvårdsverket en intressant fråga att ta upp. Organiseringen innebär att den myndighetsansvarige tjänstemannen inte besitter någon sakkunskap inom miljöområdet och arbetsuppgiften blir först och främst att vara en samordnare för de olika enheternas synpunkter gentemot, i fallet med regleringsbrevet, Finansdepartementet. De konflikter om innehållet i regleringsbrevet som skulle kunna uppstå sker då snarast i relation samordnaren - de enskilda handläggarna istället för i

relationen Miljödepartementet – Finansdepartementets budgetavdelning. Eventuella konflikter som annars kunde ha lyfts till den politiska nivån bromsas nu så att säga upp av samordnaren som snarast står närmare Finansdepartementets handläggare i diskussionerna. I den genomförda studien finns också indikationer på att så är fallet i arbetet med årets regleringsbrev. Den administrativa enheten har oftast liknande uppfattningar om processen och om slutresultatet som Finansdepartementet, medan sakhandläggarna och Naturvårdsverket tenderar att stå närmare varandra i sina svar. Den situation som annars ofta finns inom regeringskansliet skapar en skiljelinje mellan de respektive fackdepartementen och Finansdepartementet där det senare kan ses som något av en motpol att förhandla med. I det aktuella fallet flyttas istället eventuella konflikter och diskussioner in till de interna relationerna på Miljödepartementet. Detta blir en konsekvens av att samordnarens uppgift är att jämka samman de olika enheternas förslag till ett enhetligt dokument där hänsyn tas till de olika frågornas prioritet hos departement och verk. Att tjänstemannen på denna post sedan saknar kunskap och erfarenhet från miljöområdet gör att positionen blir en motpol till sakhandläggarnas kompetens och engagemang i miljöfrågor. Det uppstår en svårighet för samordnaren att bedöma de olika handläggarnas synpunkter och krav. Som en handläggare på Miljödepartementet påpekar är det heller inte nödvändigt att arbetet organiseras på detta sätt. Istället för att låta varje enhet ha en egen budgethandläggare och sedan lägga samordningsuppgiften på den administrativa delen skulle man istället kunna ha en handläggare med ansvar för hela Naturvårdsverkets regleringsbrev. Även om det handlar om en stor myndighet så vore det genomförbart och det vore bra, menar flertalet intervjuade, om det fanns en person med en mer övergripande bild av hela verksamheten. Motargumentet mot att låta en sakhandläggare ha huvudansvaret är vilken enhet som skulle ta över ansvaret. Eftersom samtliga sakenheter har intressen att bevaka finns risk för en snedvridning av prioriteringarna om en av enheterna ensamt skulle ges samordningsansvaret.

När det gäller de olika budgetsamordnarnas syn på sin uppgift att samordna respektive enheters synpunkter tycker de flesta att det fungerat bra. Det har oftast inte varit några diskussioner kring vad som ska föras in i regleringsbrevet. Budgetsamordnarna har uppfattat sin uppgift som att samla in synpunkter från sina handläggare för att sedan sammanställa dessa och lämna dem vidare till den administrativa enheten. En kritik är emellertid som tidigare nämnts att övriga handläggare haft så kort tid på sig att lämna synpunkter varför alla inte haft möjlighet att komma till tals. Ofta beror relationerna på huruvida det område man berörs av är kontroversiellt eller inte samt hur de ekonomiska förutsättningarna ser ut.

Inom till exempel saneringsområdet har arbetet gått mycket lätt. Sanering av förorenade områden har under senare år blivit ett politiskt prioriterat område vilket också inneburit höjda anslag. Det finns heller inga direkta frågor som kan leda till oenighet eftersom principen är att det finns ett visst antal förorenade områden som behövs åtgärdas och man tar sedan hand om så många det finns ekonomiska medel till.

Naturvårdsverket har emellertid vissa synpunkter på den interna samordningen på Miljödepartementet. När det gäller de regeringsuppdrag som finns med i regleringsbrevet kommer ibland uppdrag som ligger så nära andra som redan finns varför Naturvårdsverket ibland upplever att Miljödepartementet inte har någon samlad bild av verkets uppgifter. En bidragande orsak till detta skulle kunna vara den höga personalomsättningen, något som också påverkar hur de utfärdade uppdragen behandlas.

”(...)och ofta är de ofta dåligt definierade så det är som att vi har en tolkning och departementet en och sen är det så stor omsättning på folk så när man väl har gjort uppdraget finns det en femte tolkning. Så att det vore bra om uppdragen vore dels lite bättre. Som att det var en fråga man bestämt sig från departementet: vad är det man egentligen vill ha svar på, och sedan att man höll sig till det så att det inte var så himla personberoende. (...) Men själva att det blir gjort och i den mån det finns en mottagare som minns vad som beställt. I den mån tas det på allvar här för att det är ett regeringsuppdrag men det sen inte finns någon mottagare...man försöker ju att stämma av i de fallen men det är inte alltid det går så bra”.

Den centrala frågan blir då hur Naturvårdsverket ska behandla uppdragen. Visserligen är det regeringsuppdrag, men ska man verkligen avsätta stora resurser till sådant som sedan inte efterfrågas? Och är det regeringens avsikt att använda sitt styrinstrument till sådana saker?

### **3.3 Miljödepartementet - Naturvårdsverket**

Nära knutet till de interna relationerna på Miljödepartementet är också Miljödepartementets relation till Naturvårdsverket. Det finns en tendens till att en del sakhandläggare är väldigt engagerade i sina frågor, ofta arbetar de också tätt tillsammans med de personer som på Naturvårdsverket ansvarar för samma områden. Att samarbetet mellan verk och departement inom många områden är mycket tätt bekräftas också av tidigare studier inom området.<sup>11</sup> Ofta är respektive handläggare i kontakt med varandra så gott som dagligen och när de talar om sitt arbete talar de om ”våra frågor” och ”vårt sätt” att se på saken. Detta kan tänkas

---

<sup>11</sup> Vifell Åsa, *Miljödepartementet och Naturvårdsverket i EU-arbetet*, Magisteruppsats inom kursen Offentlig politik och organisation, Vt 00

leda till en skiftande lojalitet hos tjänstemännen som upplever att de har mer gemensamt i sitt tänkande med kollegorna från verket än med den egna departementsledningen. En konsekvens av detta kan bli att handläggare från verk respektive departement tillsammans driver frågor som inte är lika angelägna för verket eller Miljödepartementet som helhet. Ofta sker detta också utan de respektive ledningarnas vetskap vilket gör att den person som sedan ska samordna de olika sakhandläggarnas utkast utsätts för påtryckningar från dessa sakhandläggare. Detta är också något som upplevs av andra deltagare i processen.

”Informella kontakter gör processen mindre transparent och det förekommer att vissa driver egna frågor. På Miljödepartementet finns många besjälade handläggare som brinner för sin sak och har ett mindre intresse för den administrativa delen”.

Det är också så att det ibland framförs motsatta ståndpunkter från Naturvårdsverkets sida i olika lägen och en handläggare poängterar vikten av att stämma av med ledningen för departement respektive verk för att få fram de egentliga prioriteringarna. Inget av detta ledde dock till någon lyftning av frågan till den politiska nivån. Men det skulle även kunna utgöra ett problem då den som samordnar utkasten måste ha en god överblick och kunna bedöma de krav som kommer från sakhandläggarna angående deras områden.

Samtliga intervjuade menar att relationerna är mycket personberoende, och har en bra kontakt upprättats mellan respektive handläggare på verk och departement går det hela mycket smidigt. Man vet var den andre står i olika frågor och det är lätt att lyfta luren och ta kontakt. Ibland kan det till och med vara för lätt och leda till att man går förbi vissa personer som man borde talat med och istället vänder sig till sina egna kontakter och utnyttjar dessa kontaktytor. Att kontakterna mellan Naturvårdsverket och Miljödepartementet är täta även i vanliga fall gör att tjänstemännen ofta har ett väl utvecklat kontaktnät som alltså kan utnyttjas även i andra frågor. Dessa är också till stor del informella men från Miljödepartementets sida påpekas att det kan utgöra ett problem och att det kan finnas behov av ta ett steg tillbaka och formalisera kontakterna ibland. Annars riskeras att vissa nivåer förbigås och att informationen inte når alla. Det är också många som varit nya i processen och som inte har tidigare erfarenhet av att arbeta med regleringsbrev, bland annat gäller det flera av de centrala personerna på den administrativa enheten på Miljödepartementet. Är man ny i departementet innebär det också att man själv saknar de kontakter som många andra har hunnit skaffa sig under tidigare år. Kontakterna mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket har i stort fungerat väl enligt de inblandade något som anses bero just på

att man även annars har mycket täta kontakter. Det sker också en icke försumbar personalförflyttning mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket vilket ytterligare underlättar kommunikationen och knyter de båda aktörerna närmare varandra. Genom att så många har erfarenhet av att arbeta på båda ställena skapas en viss förståelse för hur den andra parten arbetar.

### *3.3.1 Gränsen mellan politik och förvaltning*

På Naturvårdsverket finns också åsikten att alla på verket inte har tillräckligt tydliga uppfattningar om vad man bör göra och inte bör göra såsom icke politisk tjänsteman. Något som ibland kan vara ett problem när det gäller att upprätthålla gränsen mellan politik och förvaltning. Samtidigt säger Miljödepartementet att i arbetet med regleringsbrevet tycks Naturvårdsverket betrakta Miljödepartementet som någon form av ”gudar” vars ord man ska luta sig mot. Många menar också att man från Naturvårdsverket sida nog betraktar dokumentet som betydligt viktigare än vad man inser på departementet. När Miljödepartementet sedan ser vilken typ av frågor Naturvårdsverket ställer om innehållet i regleringsbrevet blir de varse hur noga man från verkets sida läser regleringsbrevet och får sig en tankeställare om att man kanske borde vara medveten om det när formuleringarna görs. Därför påpekar Miljödepartementet vikten av att stödja regleringsbrevet med hjälp av en kontinuerlig dialog.

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

Även om kontakterna är täta mellan departement och verk är man tydlig från departementets sida om att när det handlar om regleringsbrev är det departementet som bestämmer. Visst lyssnar man på synpunkter från Naturvårdsverket men tycker de annorlunda är det i det här fallet tydligt vem som bestämmer. Ofta har det dock inte funnits några större oenigheter mellan de två. Det har snarast varit så att dessa två parter varit eniga i vissa frågor och när man sedan fått regleringsbrevet har det visat sig att Finansdepartementet tyckt något annat och det man gemensamt kommit överens om mellan departement och verk har inte slagit igenom. Ett exempel på en sådan fråga är huruvida de olika regeringsuppdragen för Naturvårdsverket ska finnas med i regleringsbrevet eller inte. Slutligen hade Miljödepartementet och Naturvårdsverket bestämt sig för att det vore

bättre om dessa kom separat och inte i regleringsbrevet. Detta då det dels tillkommer nya uppdrag under året vilket betyder att alla ändå inte finns med i regleringsbrevet och dels eftersom den beskrivning av uppdragen som finns i texten blir så kortfattad att den inte är till någon egentlig hjälp. Finansdepartementet ansåg emellertid att uppdragen skulle finnas med vilket också slog igenom i den slutgiltiga versionen av regleringsbrevet. Eftersom det var i slutfasen av processen och vissa avdelningar redan tagit bort sina uppdrag ur texten vilket bidrog till att en del misstag gjordes när de skulle återinföras. Följden blev att samtliga uppdrag som var färdiga och skulle föras in inte kom med. Detta ledde i sin tur till en hel del förfrågningar från Naturvårdsverket där man undrade hur man skulle tolka det faktum att en del uppdrag saknades och andra fanns med. Finansdepartementets mål är att alla uppdrag och allt som rör verksamheten ska finnas med i regleringsbrevet men eftersom det tillkommer så många uppdrag under året är det i praktiken inte möjligt.

”Nu blev det 12 uppdrag i regleringsbrevet men det fanns ett femtontal till som inte kom med därför att man inte hann med och därför att de kommer igen sedan när rovdjurs och klimatpropparna är tagna. Det ligger ju lite utanför det som Finansdepartementet anbefallt att man ska få upp allt i samma dokument. Det är ju i och för sig en god ansats men den håller inte i ett så politiknära område som miljö”.

Eftersom Naturvårdsverket är vad man kan kalla en politiknära myndighet kan förändringar ske snabbt och nya uppdrag tillkomma inom områden som blivit politiskt prioriterade under året.

### **3.4 Miljödepartementet – Finansdepartementet (Budgetavdelningen)**

Relationerna gentemot andra departement har i den här processen mest handlat om relationen till Finansdepartementet, dels eftersom Finansdepartementet ansvarar för alla regleringsbrev men dels också för att Finansdepartementet såsom fackdepartement ansvarar för länsstyrelsernas regleringsbrev. Om vi inledningsvis tittar på relationen till Finansdepartementet såsom förhandlingspart upplever de flesta att relationen fungerat bra. Det finns en förståelse från Miljödepartementets sida att det ingår i Finansdepartementets uppgifter att driva på anslagsdelen i regleringsbrevet och relationen till de ansvariga handläggarna på Finansdepartementet uppfattas som väl fungerande. I synnerhet gentemot den administrativa enheten på Miljödepartementet. Det som föranlett mest diskussioner har inte varit frågor om själva innehållet i regleringsbrevet utan varit relaterat till cirkuläret och mallen. Det finns stor variation på hur man från Miljödepartementets sida

uppfattat dessa riktlinjer för arbetet och reaktionerna på mallen har varit mycket olika hos de intervjuade personerna på departementet. En del har upplevt den mer som ett hinder än som en tillgång och menar att den inte varit tillräckligt genomarbetad och att om Finansdepartementets testat den rent praktiskt hade de insett att den inte fungerar för alla myndigheter. Till största delen har kritiken riktat sig mot tekniska detaljer och inte kring hur mål och återrapporteringskrav ska formuleras. Ytterligare ett irritationsmoment är att mallen också mot slutet övergavs och att man inte hållit fast vid den ursprungliga versionen. Andra menar att mallen varit en bra utgångspunkt och en bra hjälp i arbetet. Något som är en generell tendens i svaren är att många menar att mallen är alltför omfattande och ambitiös. Det finns helt enkelt inte tid att läsa igenom allt som står och ta hänsyn till alla punkter. De mer erfarna personer som arbetat med regleringsbrev en längre tid har haft betydligt mindre problem med mallen och också tagit hjälp av andra departements regleringsbrev om det visat sig att de kommit längre i processen. Generellt är det också så att de som uppfattat mallen som ett problem också ägnat betydligt mer tid till tekniska detaljer i arbetet.

Finansdepartementets framhåller å sin sida att många av de misstag och problem som uppstår för departementen kan undvikas om man läser instruktionen i cirkuläret ordentligt, alternativt kontaktar budgetavdelningen om man är osäker på hur cirkuläret ska tolkas. Det har i första hand rört sig om svårigheter att anpassa sina utkast till mallen och att riktlinjer och ramar på mallen kommit att omförhandlas och ändras under arbetets gång. Något som många uppfattat som ett hinder i arbetet. Som en av handläggarna på Miljödepartementet säger är det också omöjligt för Finansdepartementet att kunna förutse alla frågor som kan dyka upp i de många myndigheternas regleringsbrev varför sådana problem nästan alltid kommer att uppstå. I dessa lägen är det samordnaren på Miljödepartementet som tar kontakt med den ansvarige handläggaren på Finansdepartementet. Att många på Miljödepartementet upplevt att det blev stressigt mot slutet tror Finansdepartementet delvis kan förklaras av att man i så stor utsträckning utgick från föregående års regleringsbrev i det första utkast man gjorde. Därefter visade det sig att många ändringar var tvungna att göras vilket orsakade mycket arbete dels med mallen, men också med de nya riktlinjerna om målformuleringar som man inte tagit hänsyn till i inledningsskedet.

Något som här upplevts som problematiskt har varit svårigheten att få tag på sin handläggare då tidsmarginalen mot slutet varit väldigt knapp. Det har också riktats kritik mot att Finansdepartementet varit sena med att

komma in med sina svar efter delningarna, något man från Finansdepartementet också är medveten om.

### ***3.5 Finansdepartementet som fackdepartement, länsstyrelseenheten***

När det gäller processen med Länsstyrelsernas regleringsbrev hade Finansdepartementets sida en del synpunkter framförallt på finansieringen som diskuterades tämligen livligt och på Finansdepartementet diskuterades det även med statssekreteraren. Genom diskussioner nådde man sedan fram till ett slutgiltigt resultat som utgjorde en kompromiss. I fallet med länsstyrelsens regleringsbrev är kontakterna med övriga departement betydligt tätare eftersom så många fler berörs av verksamheten. Detta innebär också att tidplanen är en annan. Fler av de involverade personerna nämner även att det är svårt att få tid till att besöka länsstyrelserna och att delta i de möten man blir inbjuden till. Länsstyrelseenheten upplever därför ibland att intresset inte är så stort från bland annat Miljödepartementet. Det är först när det är någon viktig fråga som det ska reageras på som man tar kontakt. När det gäller samordningen mellan olika departement och möjligheten att reagera på frågor anses det inte gynna samordningen att vara ute sent ute. Om det även annars finns en kontinuerlig kontakt behöver inte sådana situationer uppstå men det är ofta svårt att få tjänstemännen att vika en hel dag åt att besöka länsstyrelserna ute i landet. Inför arbetet med regleringsbreven hölls ett samordningsmöte med representanter från Naturvårdsverket, Miljödepartementet och Finansdepartementet om hur samordningen mellan länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets regleringsbrev skulle skötas. När det gäller Länsstyrelsernas regleringsbrev har Finansdepartementets mall och cirkulär av olika anledningar förorsakat betydligt mer bekymmer än vid arbetet med Naturvårdsverkets. Framförallt är det indelningen i politikområden som gjort arbetet problematiskt. Eftersom länsstyrelsernas verksamhet spänner över så många politikområden, miljöpolitik, regionalpolitik, sysselsättningspolitik och så vidare, ger det problem då de olika politikområdena ska presenteras. Länsstyrelseenheten hade även en del synpunkter på Naturvårdsverkets regleringsbrev och ville att några av uppdragen skulle tas bort. Miljödepartementet stod dock på sig och menade att det var viktigt att vissa saker fanns med och att man inte skulle ta bort dem enbart av det skälet att regleringsbrevet borde vara kortare.



### ***3.6 Relationen regeringskansliet - övriga samhället***

De olika intresseorganisationerna inom miljörelsen och industrisektorn har inte haft några kontakter med varken departement eller verk rörande regleringsbrevet. Däremot har både verk och departement löpande kontakter med dessa och anser sig ha en god uppfattning om var de står i olika frågor. En person på Miljödepartementet uttrycker också en fundering kring en möjlig förklaring till denna avsaknad av försök till påverkan. Kanske skulle man försöka påverka processen om man insåg hur viktigt styrdokumentet faktiskt är. I dagsläget betraktas dock regleringsbrevet som en intern process.

### ***3.7 Sammanfattning***

I samtliga relationer finns tydliga indikationer på att kontakterna och hur man upplever att dessa fungerar är starkt personberoende. Detta betyder att finns det en väl fungerande relation kan det gå enkelt att nå fram till ett resultat i processen. Finns det däremot en icke fungerande relation eller om en person är ny i processen och kanske saknar ett kontaktnät kan detta påverka processen negativt. Dessutom kan de som hamnar i sådana situationer uppleva arbetet som svårt och tidskrävande.

”Men det handlar om personkemi och överhuvudtaget är sådana här frågor väldigt personberoende och detta gör på sätt och vis processen väldigt sårbar. I mitt fall har jag upplevt att mina kontaktpersoner på budgetavdelningen på Finansdepartementet har haft en vad man kan kalla pragmatisk inställning vilket underlättat arbetet, men det behöver inte vara så”.

Ofta utnyttjar man också de kontaktytor som redan finns mellan enheterna och då dessa är stora mellan Naturvårdsverket och Miljödepartementet har relationen upplevts som konfliktfri. Kontakterna med andra departement har varit sparsamma med undantag för Finansdepartementet. Här har relationen mellan Finansdepartementet som fackdepartement med ansvar för länsstyrelserna innehållit ett antal sakfrågor som lett till en diskussion mellan departementen. Denna gällde dels finansieringsfrågor men också frågor om enskilda uppdrag. Till slut nåddes genom dessa diskussioner en kompromiss som båda parter uppfattade som en bra lösning. Vad gäller Finansdepartementets budgetavdelning har problemen i denna relation mest handlat om tekniska frågor rörande mallen samt diskussionen kring hur konkreta mål det går att formulera för Naturvårdsverket.

## 4. Regeringskansliet som en myndighet

### 4.1 Omvandlingens betydelse för processen

I den process som studerats är det av olika skäl svårt att säga något om effekterna av omvandlingen till en myndighet. Dels för att många av de som deltagit i processen gjort det för första gången och inte har några tidigare erfarenheter att utgå från, men också för att frågorna som berört andra departement än Miljödepartementet och Finansdepartementet varit tämligen begränsade. Däremot är det intressant att notera att Naturvårdsverket anser att Miljödepartementets samordning med andra departement borde förbättras. I vissa fall har det varit så att Naturvårdsverket funnits med i andra myndigheters regleringsbrev där de fått i uppdrag att gemensamt med andra myndigheter ansvara för någon särskild uppgift. Dock har Naturvårdsverket inte blivit varse detta förrän den aktuella myndigheten hört av sig och det har alltså inte skett någon kontakt mellan departementen om fördelningen av uppgifter, vilket man på Naturvårdsverket ser som ett problem.

”Annars kan ju vi drabbas av att Jordbruksverket hör av sig: - Vi har fått ett uppdrag som säger att vi ska samråda med er. –Jasså det hade vi ingen aning om! Säger vi. Det har visserligen blivit bättre men det kan göras mer. Det har väl inte skett några stora olyckor i år men det var ett par uppdrag som vi fått information, inte av departementet utan av våra egna kontaktpersoner på de andra myndigheterna. Problemet kan ju där ligga hos t ex Jordbruksdepartementet men där försöker väl vi att puffa på Miljödepartementet att hålla kontakterna med de andra departementen genom den gemensamma beredningen. Det är viktigt att vi får reda på sånt i tid för det påverkar ju vår planering. Har vi kanske 10 uppdrag innan och sedan tillkommer det 10 andra där vi ska finnas med så tar det ju en hel del tid”.

Därför uppmanar man ofta departementet att meddela övriga berörda departement vid förekomsten av liknande formuleringar i det egna regleringsbrevet. Vissa förhoppningar hade funnits kring att denna samordning skulle kunna förbättras i och med reformen men dessa tycks inte ha infriats. Utöver detta menar många av de intervjuade att en hel del ytterligare skulle kunna göras för att förbättra samordningen och för att skapa en känsla av att man arbetar inom en och samma myndighet. Många nämner en fungerande it-miljö som en förutsättning.

”Ett fungerande it-stöd där det finns tillgång till samtliga regeringsbeslut, i dagsläget är det alltför tidskrävande och i princip inte ens möjligt att leta reda på papperskopior hos respektive departement. Dock tveksamt om detta är något som man vill åstadkomma eftersom eventuella inkonsekvenser i regeringsbeslut skulle bli tydlig och dessutom skulle dokumenten bli mer lättillgängliga för personer utanför regeringskansliet”.

Numer finns ett intranät för regeringskansliet som emellertid inte inkluderar Utrikesdepartementet, men vissa saker som till exempel regeringsbeslut är fortfarande svåra att få fram.

#### ***4.2 Omvandlingens betydelse i det dagliga arbetet***

Inte heller om vi istället ser till hur omvandlingen av regeringskansliet till en myndighet har påverkat arbetet i stort anser de personer som deltagit i studien att det fått några tydliga effekter. På departementen kan man heller inte riktigt förstå hur en sådan omvandling skulle kunna påverka arbetet. Det finns fortfarande en uppdelning mellan olika fackdepartement som sysslar med sina frågor och så länge det är så och så länge det handlar om fördelning av resurser är det svårt att se hur ”revirtänkande” och tendensen att inte se andra aspekter av de egna frågorna ska kunna försvinna. Många anser det också orimligt att se det som en och samma myndighet med tanke på hur stor den är och på hur många olika verksamheter den rymmer. En tjänsteman på Finansdepartementet uttalar sig också angående hur regeringskansliet som myndighet styrs. Det handlar om det faktum att trots att regeringskansliet numer är att betrakta som en myndighet finns inget regleringsbrev utfärdat. Varje år utfärdas regleringsbrev till samtliga myndigheter, men alltså inte till myndigheten regeringskansliet.

”Om regeringskansliet är en myndighet är det rimligt att det finns ett styrdokument som kallas för regleringsbrev eller något annat, som utgör ett samlat försök att styra myndigheten regeringskansliet. Idag är det inte så vilket innebär att styrningen av den verksamhet som regeringskansliet ansvarar för blir otydligare än styrningen av den verksamhet som övriga myndigheter ansvarar för”.

Det tycks med andra ord vara en bit kvar på vägen till att se regeringskansliet som en myndighet. Vissa samarbetsformer har kunnat ta form som inte varit möjliga tidigare, men med tanke på hur verksamheten är uppbyggd där regeringen fattar beslut som ett kollektiv och där varje minister har ett fackdepartement är det svårt att se hur tanken på det egna området ska kunna försvinna. Uppgiften för respektive minister är ju just att företräda ”sina” frågor. Dock är det möjligt att ett ökat samarbetet mellan departementen och ett ökat utbyte av personal skulle kunna leda till att man kan betrakta de olika frågorna från flera perspektiv samtidigt. I dagsläget har endast ett fåtal sådana nya samarbetsformer växt fram, men om rutiner inom departement samordnas tror man att åtminstone de yttre hindren för förståelsen av de andras uppgifter försvinner.

## **5. Tematisk sammanfattning – styrning och samordning**

### ***5.1 En konfliktfri process***

Om man ser till processen i helhet tycks den enligt samtliga inblandade ha fungerat väl. Det har inte funnits några större konflikter som behövt lyftas till politisk nivå, varken inom Miljödepartementet eller gentemot andra departement. I synnerhet relationen till Naturvårdsverket har fungerat konfliktfritt. Då de ekonomiska ramarna läggs fast redan i budgetpropositionen är diskussionerna med andra departement rörande prioriteringar avklarade i arbetet med vår- och budgetpropositionerna. Därför har kontakterna med andra departement i den aktuella processen varit mycket få. Gentemot Finansdepartementet är dock situationen något annorlunda, men inte heller här är det i första hand frågor om prioriteringar som utgjort ett problem i processen. Det är i stället framför allt mallen och cirkuläret som många tjänstemän på Miljödepartementet haft synpunkter på. Dessa har delvis handlat om hur man ser på Naturvårdsverkets verksamhet. Här finns en skiljelinje mellan dem som anser att det är möjligt att formulera konkreta mål och återrapporteringskrav och de som menar att det inte är genomförbart för en myndighet med en sådan verksamhet som Naturvårdsverket. Naturvårdsverket å sin sida betonar vikten av att istället hitta kvalitativa mått på verksamheten och inte vara så bunden vid att resultaten ska gå att mäta kvantitativt. Ett övergripande problem som uppfattas av såväl Miljödepartementet som Naturvårdsverket är tidpunkten för regleringsbrevet. Något som i sin tur hör samman med deras placering i budgetprocessen. Att regleringsbrevet ligger så sent gör att planeringen på verket försvåras och att arbetet på departementet blir stressigt mot slutet.

### ***5.2 Regleringsbrevet som styrinstrument***

Regleringsbrevet är kanske det viktigaste styrinstrumentet genom att så mycket pengar läggs fast, men på vilket sätt kan regleringsbrevet utformning påverka styrningen av myndigheterna? När återrapporteringskrav och mål formuleras är det viktigt att detta görs på ett sätt att det som myndigheten åläggs också är något som har en tydlig mottagare som efterfrågar den begärda informationen. Motivationen hos myndigheten att finna lämpliga mått på effekter kan då förväntas vara större. Att också ta reda på och engagera sig i konkretiseringen av vissa återrapporteringsklausuler ter sig som mer meningsfullt om det finns en klar beställare som är intresserad av resultatet. Att rituellt sammanställa effekter som ingen längre efterfrågar gagnar varken regeringen eller myndigheten. En något motsägelsefull iakttagelse är att Finansdepartementet dels vill att alla

myndigheters regleringsbrev ska se ut på samma sätt, dels vill man även verksamhetsanpassa dokumenten. För en myndighet som Naturvårdsverket är denna problematik extra tydlig eftersom en starkare verksamhetsanpassning skulle leda till ett regleringsbrev som var betydligt svårare att passa in i Finansdepartementets mall. Om man vill att regleringsbrevet ska leva upp till SMART-kriterierna krävs att en annan typ av mått tas fram för att mäta effekterna av Naturvårdsverkets verksamhet, något som skulle göra att det aktuella verkets regleringsbrev skulle komma att skilja sig mer från andra myndigheters. Naturvårdsverket betonar också vikten av att verksamhetsanpassa regleringsbreven och ett exempel på det är att verket anser det nödvändigt att utveckla kvantitativa mått på verksamheten för att göra årsredovisningen meningsfull. Genom att använda sådana mått skulle man lättare kunna redovisa verksamheten och de resultat som uppnåtts.

En intressant iakttagelse är frånvaron av den politiska ledningen i processen utöver beslutstillfället. Den politiska ledningen befinner sig under i stort sett hela tiden utanför processen. Och vid de tillfällen då det finns möjlighet att agera finns inte förutsättningarna för att agera på ett sådant sätt att man kan hävda att det finns möjlighet att utöva ett avgörande inflytande över processen eller det slutgiltiga dokumentet. En förklaring till detta som tidigare anfördes var att de stora kontroversiella och politiska frågorna redan lösts under arbetet med vår- och budgetpropositionerna. Samtidigt måste en diskussion här föras kring vem som egentligen fattar de politiska besluten. En stor del av kontakterna mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket men även gentemot Finansdepartementets två inblandade enheter är informella och transparensen i processen reduceras härmed. Som flera av deltagarna i processen påpekar kan det också vara nödvändigt att formalisera samarbetet ibland eftersom informationen ibland inte når alla nivåer. I fallet med regleringsbrevet är dock relationen Miljödepartementet – Naturvårdsverket något annorlunda och gränsen mellan politik och förvaltning tycks här mer tydlig än i andra sammanhang. Naturvårdsverket deltar inte i någon större utsträckning i själva formuleringen av regleringsbrevet och på departementet upplevs att verket fäster stor vikt vid dokumentet. Från verkets sida betraktar man dokumentet som ett styrinstrument från regeringen och deras roll i styrkedjan är mer stringent än i till exempel EU-arbetet. Med anledning av detta kan man fråga sig varför departementet inte är mer angeläget av att styra när det verkligen ges en reell möjlighet som inte finns i andra delar av arbetet?

Att verket läser regleringsbrevet så noga och att det uppfattas som ett så levande dokument ses mer som ett argument för att bli tydligare i sina

formuleringar för att Naturvårdsverket ska förstå vad som menas, inte som en möjlighet att så att säga ”väsas” sitt styrinstrument. När det väl finns en möjlighet att styra gör regeringen det inte. En tänkbar förklaring är att det inte finns någon anledning att styra. Det informella samarbetet mellan verk och departement och de roller man intagit upplevs fungera väl och det krävs inga ytterligare styrinstrument för att verket ska agera enligt departementets önskemål.

### ***5.3 Samordningens betydelse för styrningen***

Naturvårdsverket anser att relationen mellan dem och Miljödepartementet fungerar väl och att detta till stor del beror på att det även i det dagliga arbetet förkommer täta kontakter dem emellan. Däremot förekommer en del synpunkter på Miljödepartementets förmåga att samordna sig. Även internt men kanske framför allt med andra departement. När det gäller den interna samordningen och då i första hand formuleringen av uppdrag och återrapporteringskrav tycks den ibland uppvisa vissa brister. Eftersom regleringsbrevet är ett styrinstrument som ses som ett mycket viktigt dokument på verket ifråga kan ett sådant förfarande där resultaten från uppdrag som genomförts inte efterfrågas leda till att verket behandlar regeringsuppdragen som mindre viktiga. Att använda sina resurser till sådant som ingen sedan använder eller uppmärksammar är inte något som verket anser sig ha tid med. Ofta läggs också uppdrag som tar en stor del av verkets kapacitet i anspråk och i sådana fall är Naturvårdsverket naturligtvis än mer angeläget om att det som läggs så mycket resurser på faktiskt är något som efterfrågas, även när det är genomfört. Naturvårdsverket har ett stort antal uppdrag och det finns ingen samlad bild av dessa när en del av dem finns med i regleringsbrevet medan andra tillkommer under året. Eftersom det inte finns någon sammanställning är det svårt för departementet att hålla isär de olika uppdragen. Detta är en bidragande orsak till att det ibland kan komma flera uppdrag till Naturvårdsverket som liknar sådana som redan existerar. Naturvårdsverket uttrycker en önskan om att regeringsuppdragen ska finnas separat och inte i regleringsbrevet eftersom de ändå blir så kortfattade där att de inte ger någon tydlig vägledning av vad som ska göras. De uppdrag som finns med i regleringsbrevet behandlas oftast på ett tiotal rader och kräver oftast att verket tar kontakt med departementet och för ytterligare diskussioner om vad som menas. Uppdrag som kommer separat kan beskrivas mer utförligt då de inte är begränsas av utrymmesskäl och ger därför en bättre beskrivning av vad som krävs av verket.

En god samordning inom regeringskansliet har alltså på flera sätt visat sig vara en förutsättning för att kunna styra myndigheternas arbete. Om

samordningen med andra departementen fungerar dåligt kan Naturvårdsverket åläggas uppgifter man inte anser sig ha tid eller kompetens för utan att bli tillfrågade. Dessutom förutsätter miljöpolitiken i sig någon form av samordning mellan Miljödepartementet och de andra fackdepartementen för att kunna genomföras. Om inte en sådan kan åstadkommas där Miljödepartementets propositioner urvattnas och man inte får gehör för sina frågor kan man inte påverka politiken. Att tidigt förankra frågor hos andra departement anses som en viktig framgångsfaktor, inte minst av Naturvårdsverket. Ett problem med regleringsbrevsprocessen är tidsbristen under den sista delen av arbetet. Eftersom departementet har svårt att hinna få färdigt den slutgiltiga versionen görs som tidigare nämnts en del misstag, dessutom är de formuleringar som sedan förekommer i det färdiga dokumentet inte alltid så genomtänkta som de borde vara med tanke på hur noga verket läser och funderar kring texten. Omvandlingen av regeringskansliet till en myndighet tycks inte ha påverkat denna samordning även om förhoppningar om detta funnits hos bland annat Naturvårdsverket. Det är fortfarande svårt att arbeta med sektorsöverskridande frågor och få de andra departementen att tänka på "sina" frågor i termer av miljöpolitik.

Som en av tjänstemännen uttryckte det har man inte upplevt någon markant skillnad i och med omvandlingen, men det har åtminstone blivit lättare att arbeta med miljöfrågorna med tiden. Det är numer ett etablerat politikområde som också fått ytterligare legitimitet i och med att det blivit ett för Sverige prioriterat område i EU-arbetet.

## Referenser

Ekonomistyrningsverket, *Om regleringsbrevens kvalitet och regleringsbrevshandledningens normer* 2000-04-17

Finansdepartementet Budgetavdelningen, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2001, En handledning för regeringskansliet*, 2000

Miljödepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Naturvårdsverket*

SFS 1996:882 *Om myndigheters årsredovisning*

Statsrådsberedningen, *Samrådsformer i regeringskansliet*, PM 1997:4, s.17

Vifell Åsa, *Miljödepartementet och Naturvårdsverket i EU-arbetet*, magisteruppsats i statsvetenskap vid Stockholms universitet, vt 2000





Andra fallet:

**Magnus Erlandsson:  
Sammanhållen rovdjurspolitik. Om processen bakom  
regeringens proposition 2000/01:57**



## 1. Inledning

Hur blir en propositionstext till? Den här studien försöker beskriva processen bakom utformningen av Regeringens proposition 2000/01:57, kallad Sammanhållen rovdjurspolitik. I propositionen, som överlämnades till riksdagen den 21 december 2000, presenteras en politik med syftet att säkerställa att de fem rovdjursarterna björn, järv, lo, varg och kungsörn långsiktigt finns kvar i den svenska faunan<sup>12</sup>.

Propositionen söker ett svar på hur vi ska hantera våra rovdjur. Frågan väcker många tankar och känslor, och sträcker sig därför långt utanför sakpolitiken. Rovdjursfrågan är en symbolfråga; häri ryms relationerna och konflikterna mellan stad och land, mellan stadsbor och glesbygdsbefolkning, mellan stor- och småsamhället. I vilken utsträckning har frågans inneboende problematik präglat ärendets hantering inom Regeringskansliet?

Studien tar sin egentliga början efter det att utredningen lämnat sitt betänkande (SOU 1999:146) och efter det att remissinstanserna lämnat sina synpunkter. För formens skull ges först en kort historik över frågans väg från initiering fram till remissammanställning. Därefter tar en mer noggrann beskrivning av ärendets beredning i Regeringskansliet vid<sup>13</sup>.

### 1.1 Bakgrund

Regeringen och riksdagen har återkommande uttryckt en vilja att bevara en biologisk mångfald och genetisk variation, senast i propositionen Svenska miljömål (prop. 1997/98:145). År 1990 beslutade riksdagen att rovdjursstammarna skall ha en sådan utbredning och numerär att arternas långsiktiga överlevnad i Sverige kan säkerställas. Även genom att tillträda olika internationella konventioner, däribland den s k Bernkonventionen (SÖ 1983:30) och konventionen om biologisk mångfald har Sverige åtagit sig att på olika sätt bevara den biologiska mångfalden. Bernkonventionen ger vissa djurarter ett starkt skydd, däribland björn, järv och varg. Men

---

<sup>12</sup> För björn, lo och kungsörn, arter som bedöms vara kortsiktigt livskraftiga, fastställs miniminivåer över antalet individer. Miniminivåerna ska fungera som vägledning för förvaltningen, inte som målsättning – målet är att arterna ökar i antal för att öka möjligheterna till långsiktigt bevarande. För varg och järv, där överlevnaden inte är säkrad, fastställs s k etappmål. Innan etappmålen är uppnådda tillåts skydds jakt, men bara i mycket begränsad omfattning. För varg t ex anges etappmålet till 20 föryngringar per år, motsvarande 200 individer. Propositionen anger riktlinjer för rovdjurens utbredning och spridning i landet. I renskötselområden begränsas vargen till de områden där den gör minst skada. Propositionen föreslår samtidigt straffskärpningar för vissa jaktbrott, ett reformerat ersättningsystem för skador på rennäringen av rovdjur samt ökade resurser till arbete med att förebygga rovdjursskador (prop. 2000/01:57).

<sup>13</sup> Någon exakt beskrivning av processen är dock svår att ge, inte minst för att olika tjänstemäns uppgifter ibland står emot varandra. Uppgifter om tidpunkter t ex bör möjligen tas med en nypa salt.

också den Europeiska unionens s k art- och habitatdirektiv innehåller regler om skydd för olika arter, enligt vilket medlemsstaterna ska införa ett strikt skyddssystem för bl a björn, lodjur och varg (prop 2000/01:57, s 24). Sveriges ställningstagande styrs därför av förpliktelser som följer av konventioner och direktiv.

Under 1990-talet ökade de stora rovdjuren i Sverige, både i antal och i utbredning, till en nivå större än någon gång sedan det första världskriget. Med växande rovdjursstammar ökar skadorna på tamdjur, främst på ren men också på får och hundar. Detta skapade problem för dels det ersättningssystem som ska kompensera näringsidkare, dels problem med ökad illegal jakt (dir.1998:69).

Rapporter om en ökande rovdjursstam gjorde att det under det svenska riksdagsåret 1996/97 strömmade in motioner, från alla partier, som rörde frågan om rovdjur. I samband med riksdagsbehandlingen av budgetpropositionen för år 1997 tillkännagav riksdagen att regeringen borde utarbeta en sammanhållen rovdjurspolitik (bet. 1996/97:JoU1). Behovet ansågs påkallat av flera skäl. Dels berörde rovdjursfrågan många viktiga aspekter av Sveriges internationella åtaganden, dels hade rovdjursfrågan stor betydelse för vissa näringsgrenar, däribland renskötsel, och även en påverkan på jakt. Samtidigt krävde ökningen av rovdjursstammarna särskild uppmärksamhet när det gällde utformningen av skydds jakt (prop. 2000/01:57, s 9).

I januari 1998 tillkallade chefen för miljödepartementet en särskild utredare med uppgiften att utreda frågan om en sammanhållen rovdjurspolitik (dir 1998:6). Syftet var att skapa en helhetssyn på biologiska, jaktliga och näringsmässiga frågor. Utredningen, som gick under namnet Rovdjursutredningen, fick till uppgift att beskriva intressekonflikterna, föreslå åtgärder för att begränsa dessa och öka möjligheterna till samverkan. Utredaren hade också att analysera behovet av förändringar i reglerna för ersättning för rovdjursskador på renar och tamdjur, samt att beskriva behovet av inventeringar, forskning och information (prop. 2000/01:57, s 9). Något senare, i juli 1998, beslutar regeringen om ett tilläggsdirektiv (dir. 1998:63) med uppmaningen att utredaren med förtur skulle utreda vissa frågor om skydds jakt på varg. Delbetänkandet Skydds jakt på varg (SOU 1999:50) ledde till en ändring i jaktförordningen (SFS 2000:100).

Utredaren lämnade sitt slutbetänkande i januari 2000 (Sammanhållen rovdjurspolitik, SOU 1999:146). Slutbetänkandet remissbehandlades och remisstiden sattes till nära 5 månader, vilket är en klart längre remisstid än brukligt. De ansvariga på miljödepartementet gjorde bedömningen att

propositionen var så viktig och gav uttryck för så många tankar att den förtjänade en ordentlig remisstid.

En titt på remissammanställningen visar på några potentiella svårigheter när det gäller det interna förankringsarbetet inom Regeringskansliet. Utredningens förslag skiljde sig nämligen på vissa avgörande punkter från de rekommendationer som givits från konsulterade grupper.

### ***1.2 Ansvarsfördelningen i Regeringskansliet***

Innan vi beskriver ärendets hantering inom Regeringskansliet behöver vi veta något om hur den formella fördelningen mellan olika ansvarsområden ser ut. Vid sidan om finansdepartementet, vars roll begränsar sig till synpunkter på olika finansieringsfrågor, och justitiedepartementet som bara varit involverade i vissa lagtekniska överväganden, är det två departement som varit skapare av propositionstexten, miljödepartementet och jordbruksdepartementet. Miljödepartementet ansvarar för (eller med kanslivokabulär "äger") lagstiftningen på miljöområdet och förvaltningsärenden som gäller bl a naturvård och biologisk mångfald, och har att se till att Sverige följer de internationella konventioner och direktiv som Sverige tillträtt. Jordbruksdepartementet ansvarar för de förvaltnings- och lagstiftningsärenden som rör jakt, viltvård och rennärning. Jordbruksdepartementet administrerar dessutom systemet för ersättning av rovdjursrivna renar och andra tamdjur och ansvarar i budgetarbetet för att medel ställs till förfogande för förebyggande av rovdjursskador och ersättningar av sådana skador (prop 2000/01:57, s 21).

### ***1.3 Förutsättningar för ärendets beredning***

Frågans hantering inom Regeringskansliet har förstås präglats av utredningens resultat, men också av utredningens arbetsmetoder. Utredningen är intressant på många sätt eftersom utredarna, experter och sakkunniga lade mycket kraft och tid - mer än vanligt - på att ge sig ut i bygderna och lyssna av vad olika intressegrupper tänkte och tyckte.

"Utredningen valde ett bra arbetssätt när de involverade många parter redan på ett tidigt stadium. Man lyssnade, diskuterade och fångade upp både fakta och känslor. Jag tror inte målet var att få så många nöjda som möjligt. Men man strävade efter att balansera olika intressen. Syftet var ju att skapa en sammanhållen politik med bred acceptans".

Några tjänstemän på både miljö- respektive jordbruksdepartementet, som kom att inneha nyckelroller i propositionsskrivandet, var involverade i utredningsarbetet. Detta bör rimligtvis ha påverkat den interna

hanteringen. Arbetet kring propositionstexten är samlat till två sakenheter, dels enheten för naturresurser (Na) på miljödepartementet, dels Same- och utbildningsenheten (SU) på jordbruksdepartementet. Båda dessa enheter var representerade med var sin tjänsteman i den expertgrupp som knöts till utredningen.

"Det tillvägagångssättet kan vara väldigt bra. Man följer utredningen på nära håll och man får en känsla av hur diskussionen har gått. Å andra sidan kan det ibland tvärtom vara bättre att utredarna jobbar själva".

Kanslirepresentanter i utredningen sägs inte innebära en form av styrning av utredningen

"Styrningen sker ju genom direktiven. Att experter härifrån kansliet följer arbetet är bra, det är praktiskt med kanslikompetens i en utredning. Kanslitjänstemän kan briefa utredaren om att 'det är de här budgetramarna som finns', eller säga att 'de här förslagen fungerar inte eftersom det t ex finns flera formella skäl som talar emot'".

Inför propositionsskrivandet berättar flera intervjuade att kontakterna med människor och organisationer utanför Regeringskansliet har varit många, via egna besök i landet, besök till Regeringskansliet, brev och telefonsamtal. De politiska partierna i riksdagen har också, inför arbetet, tagit kontakt med bl a politiskt sakkunniga i Regeringskansliet för att uttrycka sina synpunkter på det kommande innehållet.

"En sådan här proposition engagerar många ute i samhället och det är viktigt att vi är öppna för människors åsikter, idéer, tankar och oro".

Men under själva propositionsarbetet, som brukligt är, har inga organisationer eller myndigheter utanför Regeringskansliet haft någon formell möjlighet att påverka utformningen av texten, även om många velat lämna synpunkter även efter remisstiden. Texten lämnar heller aldrig Regeringskansliet under processens gång<sup>14</sup>. Däremot är det förstås svårt att med säkerhet säga att ingen tjänsteman påverkats av sena krav utifrån. Den politiska ledningen har möjligen uppmärksammats på vissa aspekter av personer, organisationer eller nyhetsrapportering under den interna processen, vilket kan ha föranlett den politiska ledningen att agera i en viss riktning. Skydds jakt på varg t ex har varit en stridsfråga för intresseorganisationer som Jägareförbundet och LRF. Dessa har menat att den färdiga propositionen varit långt radikalare än de förslag som rovdjurs-

<sup>14</sup> Undantaget är lagrådsremissen som beslutades i slutet av september år 2000 och då blev offentlig. Innan den beslutades remitterades den också till ett antal domstolar och andra myndigheter samt organisationer. Lagrådsremissen innehöll dock bara lagstiftningsdelarna.

utredningen fört fram<sup>15</sup>. Men om den politiska ledningen därav har agerat i en viss riktning när det gäller textens utformning har inte den här undersökningen kunnat blottlägga. Några av de intervjuade menar att utredningen, i vilken de flesta berörda parterna involverades, och den långa remisstiden, gjorde att trycket utifrån var svagt under själva propositionsskrivandet.

## 2. Delbetänkandet

Tilläggsdirektivet om att utredaren med förtur skulle utreda frågan om skydds jakt på varg (dir. 1998:63) mynnade ut i delbetänkandet Skydds jakt på varg (SOU 1999:50) som överlämnades till chefen för miljödepartementet i maj 1999. Därefter råder lite delade åsikter om hastigheten på processen. Kjell Larsson svarade först i slutet av november på en interpellation i riksdagen som handlade om när regeringen skulle ta ställning till delbetänkandet om skydds jakt på varg som alltså lämnades i maj. Han framhöll att om förslag skall tas fram som gäller jaktlagstiftningen så är det formellt jordbruksdepartementet som hanterar detta. Men först skulle miljödepartementet analysera remissinstansernas synpunkter som för övrigt till övervägande del var positiva till utredningens förslag. Hans ambition var att regeringen snarast skulle ta ställning.

”Men vi var inte informerade om interpellationen och vi fick inte se ministerns svar i förväg vilket borde ha varit fallet. Först i mitten av januari fick jordbruksdepartementet över ärendet för beredning av ändringar i jaktförordningen”.

På miljödepartementen menar man att ärendet hanterades relativt snabbt. En tjänsteman på jordbruksdepartementen menade dock att det tog "våldigt lång tid" innan man fick över materialet och remissvaren på delbetänkandet från miljödepartementet, "trots att det är vi som sitter på författningarna (jaktförordningen)".

Tjänstemannen på miljödepartementet minns inte säkert om ärendet presenterades under en snabbdragning för ministern först. Det kan också ha varit så att man beredde frågan färdigt och hade ett färdigt förslag till ministern.

"Om det inte finns något politiskt tryck, som det inte gjorde i just den här frågan, så bestämmer vi själva när vi anser oss vara färdiga. Vi läser utredningen och remissvaren, skriver ihop ett PM med ett förslag till beslut. Vi har väldigt erfarna handläggare här och jag fungerar väl som ett slags bollplank. Ärendet sätts upp på beredningslistan - och så tas beslutet. Den här delen, frågan om skydds jakt,

---

<sup>15</sup> Se t ex DN 010330, sid 3.



var inte föremål för långbänk. Sen satte vi oss och väntade på huvudbetänkandet".

Det råder alltså delade meningar om tidsåtgången var normal eller inte. När ärendet, i januari, lämnades över till jordbruksdepartementet gick hanteringen sedan snabbt - men var i praktiken redan inriktad på en lösning som miljödepartementet kunde acceptera. Regeringen tog sedan beslut i början på mars 2000.

### **3. Huvudbetänkandet och propositionstexten**

Rovdjursutredningen presenterade sitt betänkande. Betänkandet skickades på remiss. Efter remissen, eller egentligen parallellt med remissrundan, börjar skrivandet av propositionen - "vi kan ju börja innan remissammanställningen".

Först efter detta togs en diskussion med berörda departement om tidplan och datum när texten ska vara klar, och om ansvarsfördelningen. Man skapade en struktur för arbetet på miljödepartementen utifrån propositionens innehållsförteckning - "detta skulle texten innehålla". En tjänsteman, som skrivit stora delar av propositionen och som suttit med i utredningen, säger att man under ett upptaktsmöte i början av sommaren sade att propositionen skulle vara klar redan i september, "men det var inte realistiskt, semestern tog ju vid och innan dess hade vi inte hunnit så långt". Också här råder lite delade meningar om tidsåtgången.

"Vi fick se remissammanställningen. Men så fick vi på nytt vänta länge på ett initiativ från miljödepartementet om vad vi skulle göra. Det var till och med så att vår minister frågade miljöministern om vad ärendet hade tagit vägen någonstans".

Miljödepartementet och jordbruksdepartementet var överens om att miljödepartementet tog ansvaret för att skriva delar som egentligen faller inom jordbruksdepartementets område.

"Vi skrev faktiskt utkast till hela arbetet med jaktlagstiftningen, trots att det är jordbruksdepartementets ansvarsområde. Varför? För att vi hade den bästa kompetensen - vår person på rättsenheten hade tidigare suttit med som sekreterare i utredningen och plockades in här eftersom han kunde de frågorna. Och den som i detta arbete har kompetensen tar uppgiften. Här fanns ingen revirdiskussion eller motsättning. Proppen låg dessutom hos oss, det var vårt helhetsansvar".

Man diskuterade eventuella invändningar mot att den som ansvarat för texten i utredningen också skulle få en betydelsefull uppgift när propositionstexten skulle skrivas. Man hade ett resonemang om det var en

fördel eller nackdel att samma person skulle fortsätta att jobba med texten. Kanske skulle han vara bunden av sin gamla text, regeringens resonemang kan ju vara annorlunda? "Men vi kom fram till att det inte borde vara några problem. Han borde istället vara en bra resursperson. Beslutet om att lyfta in utredningens före detta sekreterare togs av enhetscheferna och lyftes inte upp till den politiska nivån".

Utifrån utredningen och remissvaren börjar skrivandet. Sammanlagt fyra tjänstemän på miljödepartementet och två tjänstemän på jordbruksdepartementet var inblandade i textens utformning, några bidrog med lite, andra med mer. Flera intervjuade liknar arbetet vid ett "teamwork". Arbetet organiseras genom en intern beredningsgrupp, där var och en skriver på sina delar, som sedan sprids i gruppen och där alla får ha synpunkter. Utkast till texter skickas på så sätt fram och tillbaka. En tjänsteman med lång erfarenhet av propositionsarbete gavs rollen av sammanhållande. I början av propositionsarbetet är det tjänstemännen som har kontroll över processen. Arbetet med propositionstexten startade redan på våren och vid första bästa tillfälle efter att sommaren var över, i mitten av augusti, drogs ärendet för statssekreteraren en första gång.

"Vi har inte möjlighet att sitta ned och löpande diskutera med ministern även om vi hade önskat det. Detta sker på de ordinarie beredningstillfällena som sker en gång i veckan".

Under arbetet träffades representanter för de olika arbetsgrupperna på miljö- respektive jordbruksdepartementet ett par gånger under formaliserade möten, utöver det inledande planeringsmötet. De båda sammanhållande på respektive departement hade vid sidan om dessa möten löpande kontakt över e-post och telefon.

Propositionen var speciell genom att den innehöll både lagstiftande delar och mer övergripande politiska målformuleringar. De frågor som rörde jaktbrott ligger under en speciell reglering och mynnade ut i en lagrådsremiss. Det här, att man fick skilja ut de textavsnitt som skulle till lagrådet, gjorde arbetet lite tekniskt svårare, menar en tjänsteman. Det innebar, menar samma tjänsteman, en ständig kontakt med straffrättsenheten på justitiedepartementet och jordbruksdepartementet.

En särskild fråga, där man "stötte på patrull", kretsade kring huruvida man i propositionen skulle straffbelägga försök och förberedelse till jaktbrott, något som inte förekommit i utredningen, utan där initiativet tagits på miljödepartementet utifrån ett par remissvar. Nu visade det sig att man på justitiedepartementet höll på att arbeta med allmänna ändringar när det gällde sådan typ av lagstiftning, och därför uppmanades

miljödepartementet att inte skriva något om detta. I propositionen skriver man nu att man avser återkomma i den frågan.

I september lyftes texten upp till politisk beredning en andra gång. Då kom från den politiska nivån flera synpunkter om hur målen skulle utformas, hur många vargar man ska tillåta och hur målsättningarna skulle formuleras. "Vi fick både konkreta förslag och uppmaningar att fundera lite till, kanske formulera vissa delar lite mindre utmanande och så", säger en tjänsteman.

Efterhand flyttades tidplanen framåt. Det måste göras plats för diskussioner med andra departement och med samarbetspartierna, "regeringen kunde ju inte gå fram själva med det här, med tanke på det parlamentariska läget", som en tjänsteman uttrycker det.

#### **4. Om konflikter mellan departementen**

Det kan finnas olika förutsättningar för arbetet mellan de olika departementen. En tjänsteman på miljödepartementet säger att den politiska nivån vill vara informerad redan tidigt i alla processer, och redan från början vara informerad och följa utvecklingen, alltså redan innan ärendet anses vara färdigberett. Så är det inte på jordbruksdepartementet, menar en tjänsteman där.

"Här (på jordbruksdepartementet) sker ofta ingen politisk inblandning på ett tidigt skede, men det skiljer sig förstås mellan hur olika 'heta' frågorna är. Frågan om skydds jakt t ex var förstås 'het', men inte på det sättet att det föranledde tidiga politiska initiativ".

Kan man karakterisera hanteringen som friktionsfri? En tjänsteman vill kategorisera alla kontakter genom processen med de övriga departementen som prestigelösa och enkla. En annan säger att ingen process är helt smärtfri. "Ett av problemen hade med det processmässiga att göra. Den tidsram som man hade satt var lite för snärjig. Det tog mer tid än vad vi räknat med att formulera den här propositionen. Vi fick därför skjuta på tidsramen vid flera tillfällen".

Den första delen av propositionsskrivandet kunde ha varit aktivare, snabbare, menar en tjänsteman.

"Men utredningen och huvudansvaret låg på miljödepartementet och där finns väl förklaringen till varför det dröjde. Det var ett stopp på en månad eller så, från att vi lämnat våra första utkast. När de äntligen hörde av sig var det däremot väldigt bråttom! Vi fick mycket kort tid på oss att skriva om våra bitar - och att läsa de delar som de skrivit men som faller under vårt ansvarsområde".

Ärendet skickades mellan de olika handläggarna på de båda departementen. Miljödepartementets handläggare hade bland annat synpunkter på rovdjursfrågan inom rennärlingsområdet och i dessa textpartier kom jordbruksdepartementets tjänstemän med flera förslag till ändringar. "Jag fick väldigt många bra synpunkter på texten och utförliga svar på mina frågor till jordbruksdepartementet, med förslag: 'gör så här', 'detta är bra', det här måste ni ändra' osv."

#### **4.1 Skiljelinjer**

Men det fanns vissa detaljer som departementen inte hade samma åsikter om. En fråga såg felaktigt ut att vara avgjord när texten hamnade på jordbruksdepartementets bord, den om förändrad ersättningsprincip efter skada från rovdjur. Men tjänstemännen på jordbruksdepartementet "visste" att det inte fanns tillräckligt med pengar i budgetproppen och att man därför inte kunde förorda en förändring av ersättningsprincipen. Jordbruksdepartementet menade att man behövde trygga den långsiktiga finansieringen och att man behövde ta en diskussion med finansdepartementet om detta innan man låste sig vid en viss text.

"Vi uppfattades möjligen då som lite förhållande - vid det här skedet var det ännu mera bråttom! Men vi var inte beredda att släppa frågan. Statssekreterarna diskuterade frågan och efter samråd med finansdepartementet kom uppmaningen att ändå skriva utan tanke på den långsiktiga finansieringen, att det skulle lösa sig efterhand. Och vi fick ge oss".

Samma tjänsteman vill inte kalla det här för en prestigefråga. Man flaggade för ett problem som den politiska nivån, liksom finansdepartementet, menade inte behövde utgöra ett hinder för propositionen.

Jordbruksdepartementet bjöd också på motstånd när det gällde förnygringar av vargbeståndet. Man sa nej till reproduktion av varg inom renskötselområdet, med motivet att detta "skulle kunna få förödande konsekvenser för rennärlingen". Detta var också vad utredningen kommit fram till. Miljödepartementet däremot höll på sitt perspektiv, att om vargen ska överleva måste det finnas 200 vargar, "och vi insåg då att det måste finnas utrymme för vargar att ströva igenom dessa områden, inte minst för att öka chanserna till genetiskt utbyte med ryska vargar. Men vi kunde inte acceptera att de förökade sig inom renskötselområdet". Det blev en kompromiss, om ett tak för förnygringar inom varje sameby.

"Det måste finnas en rimlig balans mellan rovdjur och renskötsel - vi skulle aldrig kunna ersätta 100-procentiga förluster! En långsiktigt hållbar lösning för rennärlingen är ett krav, rennärlingen är ju basen för samisk kultur. Vi sa att om vi

ska acceptera föryngring inom renskötselområdet, så måste vi införa något slags tak för rovdjurstrycket inom varje sameby".

Men det tog flera omskrivningar innan man nådde en lösning. Miljödepartementet menade att en viss text gav uttryck för ett tak, medan tjänstemännen menade att texten inte alls kunde tolkas så. Det var jordbruksministern själv som såg frågan om ett tak som den viktigaste frågan. Frågan löstes inte definitivt förrän under en kvällsförhandling dagen före sista deadline.

"Vi ringde hit och dit, jag hade kontakt med min statssekreterare - som satt på en middag - på en telefon, och miljödepartementet med sin statssekreterare på en annan telefon. Vi fick alltså släppa föryngringen även om det var en hjärtefråga för oss. Har politikerna gjort upp är det bara för oss att 'gilla' besluten. Så fungerar statsförvaltningen. Vi tjänstemän framför våra synpunkter men det är politikerna som måste besluta. Alla beslut är politiska, om man inte accepterar det kan man inte jobba här".

Ett par tjänstemän beskriver processen som "bökelig". Miljödepartementet jobbade hela tiden mot en deadline, som hela tiden flyttades, något som skapade stress för alla inblandade. "Miljö hade lovat sin minister ett visst datum men det var satt enligt ett önsketänkande. Man ville till varje pris vara klar före EU-ordförandeskapet".

Den var också en fråga som såg ut att vara avgjord när texten hamnade på jordbruksdepartementets bord, den om förändrad ersättningsprincip efter skada från rovdjur.

"Kanske var de arga på oss, för att vi sinkade arbetet, och satte oss på tvären, men det var inget vi märkte i dialogen med dem. Och man kan lika väl hävda att det var de som sinkade oss - om de hade accepterat våra formuleringar hade det gått jättefort".

Propositionen skulle enligt en sista deadline vara på riksdagens bord den 7 december. Nu blev det inte så. Ytterligare några turer krävdes. Men den lades fram före jul.

## **5. Den politiska nivåns roll**

"Vi satte oss aldrig ned inför förhandlingarna och diskuterade vilken linje vi skulle föra. Vår tjänsteman kan de här frågorna så pass bra och vet hur han ska agera".

En tjänsteman på miljödepartementet säger att man som tjänsteman hela tiden jobbar mot den politiska ledningen, att arbetet har karaktären av en löpande dialog mellan tjänstemän, statssekreteraren och ministern. Till

sitt förfogande för det här utbytet har tjänstemännen två forum, dels statssekreterartiden (då man träffar statssekreteraren) en gång i veckan, dels beredningen med ministern, också det en gång i veckan. Statsekreteraremötet på torsdagen fungerar som ett slags förberedelse för mötet med ministern på tisdagen veckan efter.

I mitten av augusti gick man första gången igenom förslagen till regeringens förslag.

"Vi föreslår helt enkelt detta och detta och frågar statssekreteraren eller ministern - 'vad tycker du?' Och vid vår dragning tyckte statsrådet (Kjell Larsson) det och det, och så går vi tillbaka till vår kammare, skriver om partier som vi på nytt presenterar, så går det fram och tillbaka. När texten och förslagen har fått 'godkänt' från den politiska nivån går proppen på gemensam beredning".

En tjänsteman bakom propositionstexten säger att den politiska nivån engagerade sig mer och mer i texten ju närmare slutet på arbetet man kom. Det blev också den politiska nivån som fick göra klart för andra departement att just "det här förslaget är inte acceptabelt ur vår synvinkel". Samma tjänsteman säger sig vara glad över att det inte finns några vattentäta skott mellan tjänstemän och politiker, "vi har en bra tillgång till politikerna via vår politiskt sakkunnige", något som han inte uppfattar som så särskilt vanligt i Regeringskansliet generellt.

En politiskt sakkunnig på miljödepartementet karakteriserar arbetet som ett kontinuerligt informationsutbyte, där olika frågor hela tiden stäms av mellan statssekreterare och statsråd. Hanteringen av rovdjurspropositionen följde, enligt den sakkunnige, samma arbetsätt som styr hanteringen av alla frågor inom kansli och departement. Han menar att med det upplägget har politikerna alla möjligheter att styra:

"Vi kommer in tidigt i processen och det är oerhört viktigt. Redan då ger vi direktiv och synpunkter på innehållet. Generellt menar jag att vi politiker varit starkt involverade, att vi har kunnat påverka utifrån våra erfarenheter, och jag har inte upplevt några hinder mot den politiska styrningen - alla, både politiker och tjänstemän, är mycket måna om att få den politiska förankringen. Rovdjursproppen är ett bra exempel på där vi jobbat nära och tätt".

### ***5.1 Frågor som lyftes upp***

Det fanns specifika frågor som var extra problematiska, och där man inte kom fram på tjänstemannanivå. Som en tjänsteman minns det kom initiativen till att lyfta frågor oftast från tjänstemännen själva; "men målet är förstås att man så långt det är möjligt ska lösa motsättningar på

tjänstemannanivå. Om det skulle vara alltför lätt att flytta upp frågor skulle det kunna riskera stabiliteten i processen".

En politiskt svår fråga var att bestämma nivåerna på rovdjursstammarna, framförallt eftersom utredningens förslag inte svarade mot de rekommendationer som vetenskapsmännen gett när det gällde ett långsiktigt bevarande.

"Hur höga nivåer ska vi tillåta eller sträva efter? Det har varit svårt. Likaså frågan om var rovdjuren ska finnas någonstans. En viktig aspekt är också att siffror inte bara är siffror, dessa får ju implikationer i ett annat led. Om vi skulle acceptera 2000 vargar i landet måste vi ju ta hänsyn till de konsekvenser detta skulle få. Vi måste kunna svara mot våra mål ekonomiskt".

Utredningen gav ett förslag på en gemensam skandinavisk vargpopulation på 200 individer. Men miljöministern Kjell Larsson ställde sig frågande till om Sverige ensamt kan sätta en skandinavisk nivå. Det skulle ju indirekt innebära att vi satte en målsättning som påverkar ett annat lands förvaltning och det kan inte Sveriges riksdag besluta om. Detta var ett exempel på när tjänstemännen skickades tillbaka till kammaren för att fila vidare på formuleringarna.

Tjänstemännen hade vid andra tillfällen, på statsrådets uppmaning, att fundera ytterligare på vilka konsekvenserna, både ekonomiskt och för rennärningen i stort, skulle bli om man i propositionen valde att gå på forskarnas rekommendationer om antalet vargar; vad det skulle få för betydelse om vargar bara tilläts utanför renskötselområdena (som motsvarar 40 procent av landets yta); samt vilka följderna skulle bli om man följde utredningens förslag om att tillåta skydds jakt utan särskilt tillstånd. Det fanns många problem kvar att lösa politiskt, trots den ambitiösa utredningens strävan efter att nå bred acceptans för förslagen. "Men det har inte handlat om listor med konkreta saker om vad som ska förändras. Synpunkterna har förts fram i en kontinuerlig diskussion". Det var alltså många svåra överväganden som de bakom propositionen ställdes inför.

Initiativet för att föra in en diskussion om etappmål, som för varg och järv, som skulle ersätta miniminivåer togs av miljöministern Kjell Larsson själv. Under en beredning med statssekreteraren och ministern identifierades problemet med att stammen av varg och järv inte var tillräckligt stort för att säkra överlevnad. Här föreslog Kjell Larsson införandet av etappmål, något som i organisationen sågs som en konkret och lyckad lösning som bättre gav uttryck för hur man skulle hantera problemet.

I propositionsarbetet finns alltså exempel på att den ansvarige ministern själv "lyfter" en fråga och föreslår en annan lösning än den som de båda tjänstemannagrupperna diskuterat. Ibland är vägen alltså den omvända - att tjänstemännen inte kommer överens och därför tvingas "hissa upp" frågan för dess lösning, enligt den konfliktlösningsmekanism som finns formellt beskriven i Regeringskansliets instruktion. "Vi tjänstemän kunde inte lösa alla frågor, och det är relativt vanligt i sådana här känsliga propositioner. I slutändan så var det en del principiella frågor som ministrarna fick lösa ut, om bl a antalet vargar och ersättningsnivåer".

En politiskt sakkunnig säger att den politiska nivån dessutom alltid påverkar den text som går ut på gemensam beredning. "Den texten måste ju vara politiskt förankrad. Den viktigaste rollen för mig under arbetet är att finnas med, att vara en kontakt mellan departementschefen och den pågående processen, att bidra till de frågor som behöver politisk uppmärksamhet".

## ***5.2 Förankring hos samarbetspartierna***

Under arbetet med att nå en gemensam ståndpunkt inom Regeringskansliet, och parallellt med den gemensamma beredningen, så fördes en diskussion med samarbetspartierna, utifrån den uppgörelse som nu finns mellan regeringen, miljöpartiet och vänsterpartiet. I det här fallet präglades förankringsarbetet av en stor samsyn. Men det skedde en del förändringar också i den fasen, eftersom man i propositionen hade infört en del nya begrepp utöver utredningens förslag. Statsråden, tillsammans med övriga politiker, tog initiativ att göra vissa textmässiga förändringar i samarbetet med samarbetspartierna.

Ingen vill gå in på exakt vad som hände i samtalen med samarbetspartierna, mer än att det rörde sig om avvägningar mellan olika intressen och att det fanns delade meningar om ambitionsnivåer. Även i det sista skedet skedde en del förändringar gentemot samarbetspartierna, förändringar som i en sista vända förankrades med andra departement. Det var tvunget med både ett stöd för förslagen inom Regeringskansliet, liksom ett stöd från samarbetspartierna.

## **6. Betydelsen av att Regeringskansliet blivit en myndighet**

Flera tjänstemän säger att hanteringsmässigt gick arbetet med rovdjurspropositionen till på exakt samma sätt som före Regeringskansliets sammanslagning till en myndighet. "Vi har ju inte ändrat på processen. Vi har samma beredningsrutiner, vi är samma



personer som förut och det har inte skett några organisationsförändringar bland oss som jobbar med de här frågorna". Sakfrågornas behandling präglas av ett intensivt förhandlingsmaskineri där olika sårntressen möts, något som man menar inte har påverkats, och inte heller varit syftet. Ärenden måste fortfarande dras igenom alla kvarnar.

"Det spelar ingen roll för vårt arbete eller för våra sakfrågor att vi är en myndighet. Det här ärendets beredning har inte påverkats av sammanslagningen. Jag förstår inte målsättningen om att minska revirgränserna. Om detta och detta är vår uppfattning i en fråga, då svänger väl vi inte i den frågan bara för att vi är en myndighet. Det är en utopi att tro att alla departement ska tycka samma sak - om man nu tror det. Revirtänkandet finns och är svårt att komma åt".

En tjänsteman säger att processen kunde ha förlöpt snabbare och effektivare, att man kunde ha tjänat på om man från början hade haft en mer utpräglad projektgrupp mellan de olika departementen. Då hade man kunnat lösa ut vissa frågor tidigare. Å andra sidan, säger samme tjänsteman, är det svårt att i förväg förutse komplikationer.

En annan tjänsteman förmedlar en liknande bild, att även om det gick bra att jobba med det andra departementet, tog det lång tid att få över vissa bitar. "En del murar finns det nog. De skrev ju några av 'våra saker', och jag tycker kanske att de borde ha delat med sig av dessa utkast på ett tidigare stadium. De borde kallat ihop oss tidigare, berättat om sina tankar kring hur arbetet ska läggas upp. Det hade underlättat".

"Vi är tio departement och ännu fler statsråd som alla har att bevaka sina frågor. Därför är det alldeles självklart att det blir konflikter, så har det varit och så kommer det att vara. Men överallt råder en konstruktiv anda. Vi är inte arga på varandra och här gäller ju att samverka och att samarbeta för att hitta lösningar".

"Man ska inte överdriva det där med revirgränser. Det finns konflikter men inga heliga kor som inte går att rubba".

## 7. Sammanfattning

Vad visar den här fallstudien? Vad finns det för speciella och generella drag i processen? Och vad finns att säga om styrning och samordning? Det är tydligt att ämnet, propositionen och dess utformning starkt engagerat den politiska ledningen, särskilt på miljödepartementet. Ärendet har varit politiskt hett samtidigt som det har funnits en uttalad politisk vilja. Det är rimligt att anta att inte alla propositionsprocesser kännetecknas av samma aktiva deltagande från den politiska nivån. Även om tjänstemännen skulle kunna uppfatta de många uppmaningarna om att "skriva om", "fundera mer", "skriv så här", som ständiga avbrott i

skrivprocessen, så bör detta ändå vara något av en tjänstemans dröm – att politikerna alltid finns där. Intervjuerna tycks visa att tjänstemännen önskar sig aktiva politiker, att vardagen blir lättare att hantera om politikerna tydligt visar vad de vill. Tjänstemännen vill luta sig mot politikerna. En förutsättning för en lyckad politisk styrning av process och resultat tycks vara en uttalad politisk vilja – att styra.

Studien visar också att organisationen hela tiden lutar sig mot de formella beredningsprocesserna. Varje moment i propositionsarbetet finns reglerat i instruktionen för Regeringskansliet, en instruktion som bildar ett stöd för arbetet samtidigt som den driver processen framåt. Även om Regeringskansliets situation generellt beskrivs som ad hoc-betingad så blir det tydligt att arbetet får en fast struktur av den formella organisering som finns.

Till de intervjuade i den här fallstudien har frågor om effektivitet och kvalitet ställts, om huruvida processen kunde gått snabbare och om det i så fall hade påverkat resultatet. Svaren ska möjligen tas med en lite nypa salt eftersom det handlar om en utvärdering av den egna insatsen, men det samlade intrycket är att deltagarna menar att de direktiv som styr processer som denna, och de möjligheter till samordning som denna ger, fungerar mycket bra: kompetensen och inte prestige avgör vem som får huvudansvaret för skrivandet av texter; revirgränserna mellan departementen är inte av ondo utan ses som en funktionell uppdelning mellan olika perspektiv på en viss fråga; att propositionsarbetet ibland såg ut att göra halt vid en viss detalj betydde inte att tänkandet gick i stå, det krävdes förhandlingar och research för att lösa just den detaljen och vid ett forcerande av processen hade man kunnat missa problem som senare ändå hade visat sig.

Att det tog längre tid än man hoppats på ska nog också skyllas på att frågans sprängkraft gjorde att man inte kunde arbeta helt ostört. Man ska också komma ihåg att deltagarna i processen långt ifrån enbart sysslade med just den här frågan under det dryga halvår som gick från remiss till färdig proposition. Rovdjursfrågan är kontroversiell. Att riksdagen, den 29 mars år 2001, med bred politisk enighet kunde samlas kring propositionen och slå fast Sveriges framtida rovdjurspolitik tyder på ett skickligt förankringsarbete.

## Referenser

Regeringens proposition 2000/01:57: *Sammanhållen rovdjurspolitik*

SOU 1999:50: *Skydds jakt på varg, delbetänkande till SOU 1999:146, Sammanhållen rovdjurspolitik*

SOU 1999:146: *Sammanhållen rovdjurspolitik*

SÖ 1983:30, *1979 års konvention om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö* ("Bernkonventionen"). I kraft 1982. Europeiska stater.

1996/97: JoU12 *Stödet till rennäringen*

SFS 2000:100, *Jaktförordningen*

Tredje fallet:

**Åsa Vifell:**

**Kretsloppsmiljarden och de lokala  
investeringsprogrammen.**

**Framgång för miljön - nederlag för förvaltningsmodellen**



*” Ett och annat misstag har säkert gjorts. Men den som inte vågar begå misstag vågar heller inte påverka framtiden. Lika sant är att den som inte lär av misstagen inte heller kan påverka framtiden”.*<sup>16</sup>

## **1. Inledning**

### ***1.1 Fallet kritikhantering - en presentation***

På senare tid har det blivit allt vanligare att inrätta nya organisationer inom regeringskansliet, ofta med ett tidsbegränsat mandat, för att sköta olika program och åtgärder inom statsförvaltningen. Några exempel på sådana tillfälliga organisationslösningar är Glesbygdsdelegationen, Kunskapslyftskommittén och Delegation för omställningen inför år 2000.<sup>17</sup> Det kan finnas ett flertal skäl till att använda sådana lösningar, och en anledning kan vara att det handlar om sektorsövergripande frågor som inte direkt hör hemma inom ett departement eller en myndighets verksamhetsområde. En annan tänkbar orsak är att den aktuella åtgärden präglas av osäkerhet, något som kan öka behovet av flexibilitet i hanteringen. Även politiska skäl, som att man vill behålla frågorna inom regeringskansliet, kan spela in.

Då en ny organisationsform använts eller en ny beslutsmodell prövats är det viktigt att utvärdera och följa upp verksamheten. Vad har skett och vilka lärdomar kan man dra av det som hänt? Framförallt kan man ställa sig frågan hur man bäst tar tillvara de erfarenheter som gjorts för att kunna använda sig av dessa vid framtida projekt. Syftet med följande fallstudie är att studera hur regeringskansliet hanterar kritik, och mer specifikt hur man hanterar kritik angående program som genomförts med en sådan tidigare nämnd tillfällig organisationsform. Föremålet för undersökningen är två miljöprogram, dels kretsloppsmiljarden, och dels de lokala investeringsprogrammen, LIP. Båda programmen har formen av investeringsbidrag som sökas av antingen kommuner som i fallet med LIP, eller av företag, kommunala nämnder och bolag som i kretsloppsmiljarden. Programmen är exempel på en form av organisering inom regeringskansliet som är tämligen ovanlig. Inledningsvis sker en kort presentation av programmen vad gäller syfte och genomförande, samt en sammanfattning av den kritik Riksrevisionsverket (RRV) riktat mot programmen. I studien kommer de båda programmen att behandlas som ett och samma fall. Anledningen är att även om det finns vissa skillnader

<sup>16</sup>Larsson Kjell, *Debattartikel om de lokala investeringsprogrammen*, Svenska Dagbladet 990512

<sup>17</sup> Statskontoret 1998:20, *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocрати eller byråkrati?*, s. 30

dem emellan, är de exempel på samma typ av organisering och de har tidsmässigt delvis löpt parallellt. Dessutom har flera av de personer inom regeringskansliet som arbetat med programmen varit desamma, även om de lokala investeringsprogrammen har sysselsatt betydligt fler personer.

### *Programmets syfte och upplägg*

Kretsloppsmiljarden ingick som en del i ett sysselsättningspaket och introducerades i proposition 1995/96:222.<sup>18</sup> 1 miljard kronor anslogs sedan som skulle gå till åtgärder för att anpassa samhället till ekologiskt hållbarhet. Programmet skulle löpa under 5 år under vilka investeringsbidrag kunde sökas för åtgärder som skulle främja sysselsättningen, driva på utvecklingen av ny miljöteknik och kretsloppsanpassa samhället. Det fanns också ett antal kriterier som de sökande måste uppfylla för att vara berättigade till bidrag, samt ett antal krav vad gäller ansökningarnas mål. Ett viktigt syfte med bidragen var kretsloppsanpassning av redan befintliga byggnader och då i första hand sådana byggda inom miljonprogrammet. Vid ansökningar som omfattade mer än 8 miljoner kronor fattades beslut av regeringen medan mindre projekt handlades av länsstyrelserna.

De lokala investeringsprogrammen (LIP) infördes på våren 1998 och överlappar delvis kretsloppsprogrammet. Syftet med LIP är delvis detsamma men här fattas samtliga beslut om bidrag av regeringen efter ansökan från kommunerna. Totalt sett ska cirka 7.2 miljarder kronor fördelas i investeringsbidrag under den period programmet avses fortgå, det vill säga till och med år 2003. När programmet startades avsattes 5.4 miljarder för åren 1998-2000 men därefter har programmet alltså förlängts och förstärkts. LIP anses ha stärkt miljöprofilen i många kommuner och ses som ett framgångsrikt program för att öka takten i omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle. Det som utmärker de båda programmen är framför allt organiseringen. I den traditionella svenska förvaltningsmodellen står sektorsmyndigheterna för sakkunskapen medan departementen ansvarar för att lägga upp de politiska riktlinjerna. I det här fallet deltar dock inte myndigheter och verk på det sätt som är brukligt då regeringen är den instans som står för bedömningen av inkomna ansökningar. Ytterligare ett utmärkande drag för programmen är deras stora omfattning. Det har handlat om program som spänner över ett flertal departements ansvarsområden och som behandlat såväl nya tekniker som miljöaspekter. Dessutom har programmen varit omfattande vad gäller de ekonomiska förutsättningarna. Detta är också något som ifrågasatts av

---

<sup>18</sup> Prop 1995/96:222 *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000*

bland annat Riksdagens revisorer som i sin uppföljning menar att programmen borde ha provats i något mindre skala inledningsvis.<sup>19</sup>

Vad har då skett med de båda programmen och hur ser de ut idag? Ansökningarna till kretsloppsmiljarden blev färre än väntat. De som inkom låg också till viss del utanför de områden som angivits som huvudmål för satsningen då de inkomna ansökningarna endast i mindre utsträckning gällde åtgärder inom miljöprogramsområden. Dessutom kom allt mer av resurserna på Miljödepartementets att riktas mot LIP då ansökningarna hit var betydligt fler. Kretsloppsmiljarden kom bland annat på grund av detta att avslutas i förtid och vid slutet hade endast cirka 200 miljoner i bidrag beviljats. Hur många av dessa som sedan verkligen kommer att delas ut är oklart eftersom det saknas fullständiga uppgifter om hur många projekt som verkligen startat. Länsstyrelserna har nu fått i uppdrag att redovisa läget för de projekt som de gett bidrag till. Den resterande delen av kretsloppsmiljarden har omdisponerats för andra ändamål. LIP pågår i dagsläget och den rapport som RRV lämnat är därmed bara en uppföljning. En slutgiltig utvärdering är tänkt att genomföras år 2002. Även LIP hade inledningsvis en del problem vad gäller ansökningar och då i första hand rörande kvaliteten på dessa. Det fanns en del frågor kring hur kommunerna skulle formulera ansökningarna och kring vilka motiv som låg bakom de avslag som drabbade vissa kommuner. Då en stor mängd ansökningar kommit in till LIP och då kvaliteten på ansökningarna höjts under de senare omgångarna har programmet förlängts och avslutas senare än vad som från början var avsikten. Kontakten med andra departement i dessa sektorsövergripande program har skett i en gemensam beredningsgrupp som sammanträtt regelbundet. I denna beredningsgrupp har ledamöter från berörda departement deltagit. Det har framförallt varit Närings- (från början även Kommunikations- och Arbetsmarknadsdepartementet som numera ingår i Näringsdepartementet), Jordbruks-, Finans-, Kultur och Utbildningsdepartementet. Från början drogs alla ärenden i beredningsgruppen för ledamöterna i delegationen för en hållbar utveckling<sup>20</sup> men så småningom har man kommit att sammanträda mer sällan då praxis om hur ärenden behandlas utarbetats. Den gemensamma beredningsgruppen kallas idag BLIP – Beredningsgruppen för de lokala investeringsprogrammen. Som nämntes tidigare har LIP blivit förlängt och utökats och beredningsgruppen finns därför fortfarande kvar.

---

<sup>19</sup> Riksdagens revisorer, 1999/2000:RR3 *Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling* s. 20

<sup>20</sup> Delegationen för en hållbar utveckling tillsattes 1997 och dess första förslag var införandet av de lokala investeringsprogrammen. I delegationen ingick Anna Lindh, Ulrika Messing, Ylva Johansson, Annika Åhnberg och Thomas Östros.



## ***1.2 RRVs kritik***

RRV fick i uppdrag att dels utföra en uppföljning för att förbättringar och effektiviseringar skulle kunna göras under programmets gång, dels att efter programmets slut genomföra en utvärdering. Eftersom det ena programmet kom att avslutas innan det var helt slutfört förändrades dock uppdraget och den granskning som gjorts ska istället utgöra ett underlag för en kommande utvärdering, samt ge lärdomar inför liknande satsningar.<sup>21</sup> Rapporten om LIP behandlar i sin tur enbart den första bidragsomgången som genomförts. Kritiken från RRV måste anses omfattande för både de aktuella projekten. Att kretsloppsmiljarden avbröts i förtid kan också ses som en indikation på att även regeringen ansåg att programmet inte fallit väl ut. Den centrala frågan i fallstudien är hur den kritik RRV framfört i sina två rapporter, 1999:28 samt 1999:37, mottagits och hanterats men låt oss först titta på hur kritiken såg ut. I följande avsnitt ges en kort sammanfattning av kritikens innehåll, samt RRVs förslag till förändringar.

När det gäller kretsloppsmiljarden ansågs målen vara alltför många och oprecisa. Det är i praktiken omöjligt att uppfylla alla de uppställda målen och det faktum att de är så oprecisa ger också utrymme för tolkningsmöjligheter. Den stora mängden krav har förmodligen också bidragit till att så få ansökningar kom in. Ytterligare en anledning till det svaga intresset för att ansöka om bidrag från kretsloppsmiljarden anser RRV vara Miljödepartementets bristande marknadsföring. För lite stöd har dessutom givits till länsstyrelserna i detta syfte och dessa har i sin tur inte lagt ned något eget arbete på att marknadsföra bidragen. När sedan LIP kom att inledas fanns det flera konkurrerande program som överlappade varandra. Detta fick till följd att Miljödepartementet riktade om sina resurser från kretsloppsprogrammet till LIP vilket ytterligare försämrat förutsättningarna för att kretsloppsmiljarden skulle falla väl ut.

Även LIP har fått en del kritik även om RRV pekar på betydligt fler positiva effekter av programmet. Ett exempel på kritiken är att det ansågs finnas oklarheter som försvårade ansökningarna. Bland annat fanns ottydligheter kring stöd för administration av investeringsprogram och huruvida man har rätt att söka bidrag för sådana insatser.<sup>22</sup> När det gäller LIP har också kvalitetssäkringen av ansökningarna överlåtits till kommunerna då det är den som ansöker som utöver att beskriva projektets effekter också ska avgöra om beskrivningen är rimlig. RRV anser att det

---

<sup>21</sup> RRV 1999:28, *Miljarden som försvann, En granskning av kretsloppsprogrammet*

<sup>22</sup> RRV 1998/37, *De lokala investeringsprogrammen i praktiken, en uppföljning av kommunernas arbete* s. 51

finns risker med detta och en är att kommunerna kan frestas att göra ”glädjekalkyler” för att få sina ansökningar beviljade. Detta kan i sin tur leda till att projekt antingen måste ändras under tiden eller helt enkelt inte kan genomföras. En annan möjlig konsekvens är att de kommuner vars ansökningar ligger närmare de verkliga effekterna riskerar att inte beviljas bidrag eftersom effekterna är lägre beräknade.<sup>23</sup>

RRV anser att den beslutsmodell som använts för de båda programmen lett till ett antal oönskade konsekvenser. När det gäller kretsloppsmiljarden består följderna av organiseringen bland annat av rättssäkerhetsproblem. RRV ser vissa problem med rättssäkerheten då en del beslut om bidrag kan överklagas men andra inte. De ansökningar som enbart bedöms av regeringen, det vill säga ansökningar för projekt under 8 miljoner kronor, kan inte överklagas till högre instans medan de som bedöms av länsstyrelserna kan överklagas hos regeringen.<sup>24</sup> På så vis finns skillnader i möjligheten att få sina ansökningar beviljade vilket kan leda till olik bedömning. Dessutom har det sätt på vilket Miljödepartementet utfärdat tolkningsstöd av förordningen varit tveksamt då man gjort en dispens man givit sig själv till praxis och endast genom informella promemorior delgivit länsstyrelserna denna nya tolkning. Detta har i sin tur lett till olika förfarande hos de olika länsstyrelserna vilket även det är ett problem ur rättssäkerhetssynpunkt.<sup>25</sup>

RRV anser också att regeringskansliet endast i begränsad utsträckning besitter kompetens och resurser för bedömning av de ansökningar som inkommit i båda programmen vilket är ett problem ur effektivitetssynpunkt. Expertkunskapen om bland annat tekniska lösningar, miljökonsekvenser och om projektens potentiella bärkraft finns samlad i sektorsmyndigheterna och tillvaratas i den traditionella förvaltningsmodellen. RRV anser att sektorsmyndigheterna inte har utnyttjats i tillräcklig utsträckning när det gäller kvalitetssäkringen av ansökningar.<sup>26</sup> En annan av följderna av organiseringen är att då det är frågan om regeringsbeslut har det saknats motiveringar till de avslag som drabbat vissa kommuner. Det betyder att kommunerna haft problem med att få ansökningar godkända och inte haft vetskap om vilka justeringar som krävdes för att deras ansökan skulle gå igenom. Man anser också att det finns problem med LIP eftersom det inte finns en oberoende instans som kontrollerar kommunernas verksamhet och att Miljödepartementet ska klargöra hur uppföljning och kontroll ska hanteras.<sup>27</sup> Inom

---

<sup>23</sup> Ibid, s.45

<sup>24</sup> RRV 1999:28, s. 119

<sup>25</sup> RRV 1998:28 s. 107

<sup>26</sup> RRV 1999:37 s. 45

<sup>27</sup> Ibid, s. 48

sektorsmyndigheterna som vanligtvis handlägger liknande ärenden finns redan etablerade rutiner för sådant medan detta är ny verksamhet för regeringskansliet. RRV ser däremot inte hur program som LIP eller kretsloppsmiljarden skulle kunna genomföras i den traditionella förvaltningsmodellen då det handlar om stora tvärsektoriella program. Inom LIP är det heller inte projektägaren utan kommunen som är sökande vilket även det är en ovanlig organisering. För att stödja Miljödepartementet och tillföra aktuell expertkunskap bildades en särskild expertgrupp, rådet för ekologisk omställning, REKO för att bistå Miljödepartementet i beredningen med kretsloppsmiljarden. Länsstyrelserna har dock inte haft tillgång till detta råd eller något annat liknande stöd i sin bedömning.

När det gäller Kretsloppsmiljarden saknas slutligen också rutiner för uppföljning av ärenden och det har inte skett någon sammanställning över vilka projekt som startat eller avslutats, något som också kan hänföras till beslutsmodellen. Inom sektorsmyndigheterna finns etablerade rutiner för sådant medan det i regeringskansliet är helt nya uppgifter. Det saknas slutrapporter från de projekt som inte slutförs och RRV anser att Miljödepartementet bör utfärda någon form av riktlinjer till länsstyrelserna och kommuner om hur en sådan ska se ut. Det finns ingen strategi för hur erfarenheterna ska tas till vara, något RRV ser allvarligt på eftersom en av avsikterna med programmet är att ny teknik ska tas fram och hur ska då andra få möjlighet att ta del av dessa innovationer? RRV anser att Miljödepartementet ska utarbeta en strategi för hur erfarenheter och kunskaper ska tas till vara.

### *Övrig kritik*

Utöver RRVs rapporter har även Riksdagens Revisorer gjort en rapport om de lokala investeringsprogrammen. Denna rapport framför kritik som i stort överensstämmer med RRVs iakttagelser men har ett lite annorlunda fokus. Dessutom skrevs en forskarrapport i nationalekonomi på Uppsala universitet angående hur stödet fördelas. Där hävdades att bidragen användes av regeringen som ett sätt att värva väljare i kommuner med ett stort antal rörliga väljare. Dessa skulle, då kommunen beviljades bidrag förhoppningsvis, få ökade sympatier för den socialdemokratiska regeringen, tillika utdelaren av bidraget.<sup>28</sup> Den senare av dessa rapporter fick viss uppmärksamhet i media samt från riksdagens oppositionspartier. De övriga rapporterna fick däremot ingen större uppmärksamhet utanför

---

<sup>28</sup> Dahlberg Matz, Johansson Eva, *Om regeringars röstköpsbeteende*, Ekonomisk debatt 2000 årg 28 nr4, s. 305

regeringskansliet. Då regeringen väljer att lägga LIP och kretsloppsmiljarden inne i regeringskansliet istället för inom någon sektorsmyndighet finns också en risk att man får utstå en del kritik från opposition, media och andra granskare eftersom transparensen minskar avsevärt då det är fråga om regeringsbeslut. Misstankar om att besluten fattas skönsmässigt eller med politiska förtecken kan lätt uppstå vilket gör att regeringen riskerar att få ta emot en hel del kritik vare sig den är befogad eller inte.

## **2. Regeringskansliets hantering av kritiken**

### ***2.1 Ambitioner***

De ambitioner som fanns från början hos regeringens angående rapporterna var dels att genom uppföljningarna få användbar information som kunde leda till förbättringar av programmen medan de pågick, dels att utvärdera efteråt för att kunna ta tillvara de erfarenheter som gjorts inför kommande satsningar.<sup>29</sup> Den del som handlar om att få möjlighet att förbättra programmet under vägen stämmer också väl överens med hur tjänstemännen på Miljödepartementet ser på RRV-rapporternas funktion och på hur kritiken ska tas om hand. Vissa poängterar också att även under det att RRV arbetade med rapporterna försökte departementet att ta till sig sådant som visat sig problematiskt, både genom kontakter med RRV och genom kontakter med till exempel projektansökare och sektorsmyndigheter. Däremot finns ingen uttalad ambition om hur den slutgiltiga utvärderingen ska hanteras. När väl nedläggningen av kretsloppsprogrammet var ett faktum fanns det inte längre samma uttalade ambition som finns i regeringsbeslutet att ta till vara på kritiken i den rapporten.

### ***2.2 Dagordningen***

Att RRV skulle ges i uppdrag att följa upp och utvärdera programmen fastställdes redan då beslut fattades om att programmen skulle genomföras.<sup>30</sup> RRVs rapporter överlämnades sedan till regeringskansliet med två månaders mellanrum under hösten 1999 och i samband med varje rapport erbjöd sig RRV också som brukligt är att göra en dragning av rapporterna. I fallet med LIP skedde en dragning för hela LIP- enheten på

---

<sup>29</sup> Miljödepartementet, Regeringsbeslut 60, *Uppföljning av investeringsbidrag för ekologisk omställning*, 1998-09-17

<sup>30</sup> Miljödepartementet, Regeringsbeslut 60, 1998-09-17 *Uppföljning av investeringsbidrag för ekologisk omställning*

RRV och den 9 september skickade Miljödepartementet ut ett pressmeddelande där miljöminister Kjell Larsson kommenterade rapporten. Där konstaterades att många av de punkter som påtalats som problematiska av RRV redan var åtgärdade, samt att rapporten gav värdefulla synpunkter som regeringen skulle ta i övervägande.<sup>31</sup> När rapporten om kretsloppsmiljarden sändes över till regeringskansliet fick RRVs emellertid ingen respons på sin förfrågan att komma och göra en dragning av rapporten. Det skickades heller inte ut något pressmeddelande från Miljödepartementet. Från RRV uttrycker man en viss förvåning angående detta och en tjänsteman kommenterade det med att ”- de sa inte ens tack”.

Dragningen (i det fall det skedde en sådan) ägde rum innan rapporten offentliggjordes vilket gav Miljödepartementet en möjlighet att ta del av informationen och vara något förberedda inför frågor om kritiken. Efter att LIP-rapporten mottagits skrev enhetschefen på LIP-enheten en promemoria med kommentarer till RRVs rapport. Denna promemoria lämnades till den politiska ledningen samt till pressekreterare och andra som behövde veta var regeringen stod i förhållande till kritiken.

Rapporten togs också upp på veckoberedningen med ministern. Efter att rapporten diskuterats internt på Miljödepartementet behandlades den också i den gemensamma beredningsgruppen, BLIP, där de övriga ledamöterna också fått rapporten samtidigt som Miljödepartementet. Utöver denna beredningsgrupp har inga övriga departement tagit del av rapporten. Det finns ingen generell strategi för hur rapporter och kritik av detta slag ska hanteras inom regeringskansliet mer än den dragning som RRV erbjuder. De övriga enheterna på Miljödepartementet har heller inte deltagit i diskussionerna utan rapporterna har hanterats inom LIP-enheten. Efter att den politiska ledningen fått information via den interna promemorian och veckoberedningen diskuterades på enheten vilka förändringar som skulle göras, samt vad man tyckte om kritiken. Diskussionen fördes främst på tjänstemannanivå inom LIP-enheten men även till viss del i den gemensamma beredningsgruppen. Även om flera förändringar redan var inledda eller genomförda återstod en del saker att lösa. Vi återkommer till de förändringar som gjorts av programmen i ett senare avsnitt av fallstudien.

Då rapporten om kretsloppsmiljarden togs emot såg dagordningen inte likadan ut. För det första skedde som sagt ingen dragning av RRV och inget internt pm skickades heller till den politiska ledningen eller pressekreteraren. Rent generellt tycks uppmärksamheten för rapporten

---

<sup>31</sup> Miljödepartementet, Pressmeddelande 990906

varit mycket liten på regeringskansliet. Den behandlades heller inte i den gemensamma beredningsgruppen.

### ***2.3 Förändringar av programmen***

Vad skedde då rent praktiskt med LIP efter att rapporterna från RRV tagits emot och behandlats? En hel del förändringar gjordes men några av dem var som sagt redan genomförda eller åtminstone inledda innan rapporterna kom. Dels för att det under programmets gång uppdagats vissa brister, dels för att Miljödepartementet under det att RRVs utvärdering genomfördes försökte hålla en kontinuerlig dialog för att kunna åtgärda sådant som inte fungerade. Det är därför svårt att avgöra vilka förändringar som kan tillskrivas kritiken som mottagits och vilka förändringar som skulle ha utförts i alla fall. Att rapporten haft betydelse för utvecklingen av LIP påpekas dock av flertalet intervjuade.

I budgetpropositionen 99/00:1 sägs att man bland annat med anledning av den kritik och de synpunkter som mottagits i såväl RRVs som riksdagens revisorers rapporter, gjort en del förändringar i de lokala investeringsprogrammets utformning. En stor förändring som skett redan innan rapporten kom består i inrättandet av en ny myndighet, Centrum för kunskap om ekologisk hållbarhet.<sup>32</sup> Dess uppgift är att stödja kommunerna och Miljödepartementet i arbetet med de lokala investeringsbidragen.<sup>33</sup> Myndigheten bildades i februari och invigdes den 11 juni 1999 och har även i uppgift att sprida information om resultat och genomförande av investeringsprogrammen. En stor del av kritiken handlade om huruvida regeringskansliet har tillräcklig kompetens för att hantera och bedöma ansökningarna. Genom att skapa en instans dit kommunerna kan vända sig för att få kontakt med lämpliga samarbetspartners och på så vis få fram bättre projekt och ansökningar avlastas departementstjänstemännen. Även hur kunskap och erfarenheter ska spridas och tas till vara har nu arrangerats i och med myndighetens inrättande.

Dessutom har kommunerna givits i ansvar att utvärdera sina projekt och skicka dessa utvärderingar till departementet. Detta sker när programmen är slutförda, men i dagsläget är endast sju projekt slutförda och avrapporterade eftersom LIP fortfarande pågår. Departementet och Institutet för ekologisk hållbarhet sammanställer sedan informationen med hjälp av departementets databas för att andra kommuner ska kunna ta del

---

<sup>32</sup> Numera Statens institut för ekologisk hållbarhet

<sup>33</sup> Miljödepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende centrum för kunskap om ekologisk hållbarhet*

av resultaten. Riktlinjer om hur slutrapporterna ska se ut har också utfärdats och det sker en betydligt tätare dialog med de sökande kommunerna än tidigare. På så vis blir de ansökningar som kommer in mer fullständiga och kan behandlas betydligt enklare och snabbare. Det finns heller inga sista ansökningsdatum för kommunerna vilket ytterligare underlättat för departementets handläggare. Det anordnas också seminarier och annan handledning om hur slutrapporterna ska se ut, något som RRV påpekade som en brist i sina rapporter. Miljödepartementet anser också att den granskning man med hjälp av sektorsmyndigheter och länsstyrelser gör av kommunernas projekt är omfattande.

Det har också skett ett antal förändringar i förordningen som reglerar LIP, vilka ligger helt i linje med RRVs rekommendationer. Bland annat har några av de krav som ställdes på de sökande tagits bort. Möjligheten att få bidrag till administration och informationskampanjer har också förbättrats samtidigt som informationen om hur sådana söks har blivit tydligare. Sektorsmyndigheterna har också utnyttjats i betydligt större utsträckning än tidigare. Under de senare bidragsomgångarna har regeringen också i högre grad motiverat sina avslag för att underlätta för kommunerna att förstå varför de inte fått sina ansökningar beviljade. Kort sagt har många av de brister RRV påpekat åtgärdats. På Miljödepartementet anser man också att man kommit till rätta med de flesta av de inkörningsproblem som fanns då programmet inleddes.

### **3. Processen**

#### ***3.1 Reaktionen på kritiken - en sammanfattning***

I promemorian som lämnades till den politiska ledningen fastslås att även om RRV lämnat många intressanta synpunkter har många av de brister som påpekas åtgärdats, varför rapporten inte är så aktuell som man skulle ha önskat. I övrigt finns kommentarer om att RRV bedömt LIP på delvis felaktiga grunder då LIP betraktats som ett statsbidrag där bidrag ges till enskilda åtgärder. Miljödepartementets menar att LIP har en annan inriktning eftersom det finns en förordning som ger kommunerna rätt att besluta om bidragen och huvudansvaret för LIPs genomförande och uppföljning ligger därmed på kommunerna. Som en av de intervjuade på Miljödepartementet uttryckte det så är den typ av projekt som programmen är tänkt att stödja heller inte sådana att man på förhand kan avgöra exakta effekter. Tanken är ju att få fram nya idéer om miljötänkande och starta tankeprocesser och utvecklingsprojekt, därför kan inte bedömningarna se likadana ut som för andra program. Den genomgående reaktionen är att många uppfattat kritiken i rapporterna som

något orättvis eftersom den tog upp sådana saker som redan blivit åtgärdade. LIP-rapporten behandlade endast den första bidragsomgången och när kritiken presenterades var Miljödepartementet inne på den tredje omgången. Det fanns inga konflikter angående innehållet i kritiken och i stort höll man med om vad som stod. När det gäller kretsloppsprogrammet fanns inte så mycket reaktioner över huvudtaget eftersom mycket lite tid ägnades åt denna rapport. Dock kan sägas att flera av de intervjuade ansåg att kritiken till största delen var befogad men att det inte fanns någon diskussion kring rapporten. Sådär säger några tjänstemän om hur rapporten behandlades och vilka reaktionerna varit:

” Alldeles för lite men det är ju så i den politiska världen att det som är intressant idag inte är det i morgon”

”inte särskilt mycket tyvärr”

”Den gav intressant information om de projekt som dragit igång eftersom RRV gjort en mycket grundlig sammanställning av dessa, och de projekt som länsstyrelserna beviljat hade vi ju inte så stor koll på. Men det är klart att det är roligare att få beröm för det man gör nu än att få kritik för det man gjort förut”

En stor del av kritiken handlade om organiseringen av programmen och konsekvenserna av att lägga verksamheten inom regeringskansliet. Det har funnits skilda åsikter inom Miljödepartementet angående detta. En sak som det råder enighet om är i alla fall att processen kring ett regeringsbeslut är betydligt mer komplicerad och mindre öppen än då myndigheterna fattar beslut.

En åsikt som finns såväl inom Naturvårdsverket som inom Miljödepartementet är att då regeringen väljer att lägga sådan verksamhet som LIP och kretsloppsmiljarden inom regeringskansliet riskerar man också att dra på sig en form av kritik som inte skulle varit fallet om man följt den traditionella modellen och lagt ut uppgiften på sektorsmyndigheterna. Den typ av kritik man syftar på är att politiska hänsyn spelar in i bedömningen av ansökningar och sådan kritik har man också erhållit från flera håll. Även RRV påpekar att det finns en uppenbar risk för sådan kritik då transparensen i beslutsprocessen begränsas eftersom det är frågan om regeringsbeslut. Huruvida så har varit fallet i de två undersökta programmen råder skilda meningar om. Vissa hävdar att ingen politisk hänsyn tagits i beredningen av ärenden medan andra menar att det vid ett flertal tillfällen fanns tydliga politiska motiv till att ge bidrag till vissa kommuner. RRV ger i sin rapport exempel på politisk styrning i bedömningen av ansökningar då Kulturhuvudstad 1998 beviljades bidrag



från kretsloppsmiljarden trots att ansökan inte uppfyllde kraven på ny teknik och påtaglig miljöförbättring.<sup>34</sup>

Angående huruvida man kunnat organisera arbetet på annat sätt svarar Miljödepartementet i synpunkterna på RRV rapporten att RRV inte presenterar något alternativ till hur det skulle organiserats och att eftersom projekten är så sektorsövergripande finns det ingen enskild sektorsmyndighet som skulle kunna överblicka programmet.<sup>35</sup> På departementet finns dock åsikten att man säkerligen skulle ha kunnat välja en annan lösning men att eftersom man valt att göra på detta sätt är det något man måste finna sig i och sedan göra det bästa av situationen.

”Även om man inte tycker att det är en bra lösning får man ju ”gilla läget” men det finns ju fler av oss som varit tveksamma till att lägga det inom kansliet.”

Anledningen till att det inte självklart ses som den mest optimala lösningen är dels den något stela organisationen på regeringskansliet samt att övriga departement inte visat särskilt stort intresse för att delta i arbetet. Det uppfattas delvis som att arbetet överläts till Miljödepartementet och eftersom arbetet är tidskrävande har arbetsbelastningen ibland varit hög. Flera av tjänstemännen på regeringskansliet tror eller upplever också att flera av sektorsmyndigheterna anser sig åsidosatta i arbetet med programmen. Ett resultat av detta är att Miljödepartementet ibland kunnat uppleva att vissa sektorsmyndigheter avsiktligt obstruerar arbetet, något som emellertid inte har några belegg för. Detta gäller däremot inte de myndigheter som deltagit i relativt stor utsträckning som till exempel Naturvårdsverket. En tjänsteman menar att inställningen också svängt något med tiden.

”Många myndigheter var kritiska i inledningsskedet och misstrodde dels att ärendena skulle handläggas inom regeringskansliet men också enskilda ansökningar och hanteringen av dessa. Det var blandade reaktioner och de myndigheter som sedan kommit att engageras i arbetet tycker jag har tenderat att bli allt mer positivt inställda”.

Dessutom har några myndigheter haft en del att invända mot ett antal projekt som beviljats bidrag. Bland annat har Energimyndigheten varit kritisk till några projekt med tekniska lösningar som man bedömt som dåligt underbyggda och tyckt att det inte borde beviljas bidrag till åtgärder som inte uppfyller ungefär samma kvalitetskrav som gäller för Energimyndighetens egna stödverksamhet.

---

<sup>34</sup> RRV1998:37 s. 119f

<sup>35</sup> Miljödepartementet promemoria 1999-09-03

### 3.2 Politikernas roll

När det handlar om hanteringen av RRV rapporterna på regeringskansliet och den politiska inblandningen i stort är det så att även om det funnits ett politiskt intresse att starta programmen, och att låta regeringen besluta om ansökningarna, är det svårt för politikerna att sätta sig in i alla sakfrågor. När det gäller RRVs rapporter är det därför på LIP-enheten som tjänstemännen har en möjlighet att granska rapporterna och deras innehåll mer ingående. Det är därför också där man sammanställer en promemoria med kommentarer om departementets syn på kritiken som sedan kan användas av den politiska ledningen. Rapporten om LIP togs också upp på veckoberedningen med miljöministern där LIP-enheten gjorde en presentation av rapporten.

”Politiska ledningen får ju RRV rapporterna direkt också, men det är vi som har möjlighet att granska lite noggrannare och ha en föredragning och sånt tar vi ju då upp på veckoberedningen. Alltså samtidigt som vi har alla de här vanliga ärendena som ska dras”.

Det är också enhetschefen på LIP-enheten som skriver den tidigare nämnda promemoria som lämnas till den politiska ledningen och pressekreteraren. Det är med andra ord inte den politiska ledningen som själv formulerar regeringens synpunkter utan det är något de får i sin hand för att kunna använda sig av i mötet med journalister och andra som vill höra regeringens kommentarer. Sett ur denna aspekt spelar politikerna en reaktiv roll. Kontakten med den politiska ledningen gick i det här fallet endast via enhetschefen på LIP-enheten och de övriga tjänstemännen har inte haft några sådana kontakter med anledning av RRV-rapporterna.

”Man var i alla fall intresserad av responsen på enheten men den politiska ledningens intresse för just den hör rapporten kan jag inte bedöma”.

”Det vet jag inte men det går ju via ledningen på enheten. Jag antar att hon haft kontakt med dem (den politiska ledningen)”.

I fallet med kritiken från forskarhåll som rönt stor uppmärksamhet i media gick miljöministern vidare ut i en debattartikel i SvD för att kommentera kritiken. Som en av tjänstemännen påpekar är det också något annorlunda hur kritik hanteras av regeringen. Om det är kritik som regeringen anser ogrundad eller felaktig måste man vara noga med att bemöta den på ett bra sätt och visa att det inte gått till på det sätt som påstås. Samtidigt är det ibland svårt när kritik av regeringen blir förstasidesstoff i tidningarna, då spelar det oftast ingen roll hur väl man än kan bemöta kritiken och hur bra argument som anförs.

Ytterligare en sak som berör relationen till den politiska ledningen är hur målen med programmen uppfattades. Här fanns det olika uppfattningar hos politikerna och tjänstemännen om vad som var möjligt att uppnå med bidragen. Ett av de politiska målen med kretsloppsmiljarden var att få till stånd en utrustning och omställning till ekologisk hållbarhet av de hus som ingick i "miljonprojektet". Från tjänstemannahåll på Miljödepartementet säger man att detta var en möjlig bidragande orsak till det bristande intresset för att söka pengar från kretsloppsmiljarden. Detta eftersom investeringsbidraget endast ska uppgå till 30% av investeringskostnaden vilket gör att många projekt av detta slag inte är genomförbara då kostnaderna är alltför höga. Ansökningarna om utrustning av miljonprogramshus som inkom var också relativt få.

"Anna Linds tanke som hon alltid framhöll, var ju att det framförallt skulle gå till investeringar av miljonprogramsområden. Men 30% av merkostnaden, det visar sig också i LIP, att ska man satsa på bostadsområden räcker inte det särskilt långt. Så den (kretsloppsmiljarden)missade väl målet."

Frågan om tjänstemännen var medvetna om detta innan eller om det utgör en efterhandskonstruktion kan emellertid diskuteras och det råder delade meningar om detta. Kopplat till relationen till den politiska ledningen är också tjänstemännens möjligheter att ta tillvara på synpunkter som lämnats i till exempel rapporter från RRV. Det är det politiska intresset som styr vad man på departementen ska ägna tid åt och angående kretsloppsmiljarden var den redan nedlagd då rapporten kom varför det inte fanns något intresse från politiskt håll att diskutera programmet.

"RRV rapporten om Kretsloppsmiljarden blev ett verk för bokhyllan. Intresset var vid denna tid istället inriktat på de lokala investeringsprogrammen. Det är ju lite speciellt i den politiska världen. Det som är intressant idag är det inte i morgon. Intresset för att följa upp gjorda insatser är sällan stort från den politiska ledningen."

Ofta kan nya politiska frågor dyka upp och områden som tidigare varit politiskt prioriterade hamnar i skymundan. Tjänstemännen kan inte alltid förutse vilka frågor som kan komma att bli politiskt intressanta och i fallet med kretsloppsmiljarden hade den försvunnit ut ur miljöpolitikens fokus vid den tid då rapporten kom. Det betyder att även om det funnits en vilja att diskutera rapporten mer ingående fanns det inte utrymme för detta.

### ***3.3 Relationer inom regeringskansliet***

Kontakten med andra departement sker till största delen i den gemensamma beredningsgruppen BLIP (tidigare HUTKREM - Hållbar utveckling kretsloppsmiljarden). Och så var även fallet då RRV rapporten diskuterades. På ett möte med beredningsgruppen i början av september, cirka en vecka efter att rapporten mottagits, finns RRVs rapport med på dagordningen. På detta möte delgavs ledamöterna såväl rapporten som Miljödepartementets kommentarer till denna. Som en av tjänstemännen på Miljödepartementet uttrycker det kan man inte minnas om det skett någon diskussion kring rapporterna men att om en konstruktiv sådan förts där synpunkter från de övriga departementen lämnats hade man kommit ihåg det.

”Jag kan inte komma ihåg att vi hade någon diskussion där konstruktiva synpunkter kom från de övriga departementen. Men som jag sa tidigare var engagemanget inte särskilt stort för den här gruppen, det byttes ledamöter ofta och de kom inte direkt dit väl förberedda. Det finns en tendens till att lägga över allt på Miljödepartementet.”

Några av de intervjuade anser att intresset för BLIP är tämligen svalt hos övriga inblandade departementen. Att engagemanget är och har varit så litet kan förklaras av ett flertal faktorer. Dels gjorde omvandlingen av Näringsdepartementet att representanterna därifrån blev fler, och många av dem som satt med upplevde inte att deras frågor berördes. Personalomsättningen är även i övrigt hög och personerna i gruppen har kommit att bytas ut relativt ofta och som ny handläggare är det inte helt lätt att sätta sig in i hur LIP-systemet fungerar. Många upplevde också att deras frågor aldrig blev berörda och att man inte kände att man kunde tillföra något till beredningsgruppen. Detta är inget som egentligen är specifikt knutet till beredningsgruppen eller Näringsdepartementet utan handlar om att personalomsättningen allmänt är hög på regeringskansliet. Vid genomförandet av den här studien gjordes också ett antal försök att nå och tala med några av representanterna från andra departement som deltagit i den aktuella processen. Det visade sig emellertid vara en svår uppgift då många av dem som kontaktades inte kunde minnas att de deltagit i BLIP vid den tidpunkt då rapporterna diskuterats, och ansåg därför inte att de kunde tillföra något. Ytterligare andra menade att de inte haft något att tillföra i den gemensamma beredningsgruppen över huvudtaget eftersom deras frågor aldrig berörts eller för att de suttit med under en så kort tid. Från Näringsdepartementet har en person intervjuats som haft en form av samordningsansvar för departementets ledamöter och därför kan anses ha en viss överblick över Näringsdepartementets samlade syn på arbetet.

”Det har varit väldigt stor omsättning av personal på Näringsdepartementet så därför har jag fungerat något som en samordnare. Det har inte varit något formellt men jag har periodvis haft rollen som representant för hela Näringsdepartementet. För att de andra har bytts ut och inte varit lika deltagande.”

Näringsdepartementet är också ett av de departement som berörts mest av arbetet i beredningsgruppen. Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet är exempel på sådana som berörts mycket lite. Som en tjänsteman påpekar fanns det dock fler funktioner för beredningsgruppens ledamöter än att endast behandla ansökningar och bereda ärenden, tanken var också att det i gruppen skulle finnas tillgång till kompetens som kunde behövas och utnyttjas vid behov.

”De som satt med från några av enheterna här på näring till exempel från transportsidan hade kanske missuppfattat sin uppgift. Även om de inte berördes direkt av frågorna var ju tanken att de skulle bidra med sin kompetens om bland annat statsstödsregler. Det var ju ett av syftena med beredningsgruppen. Men det tror jag inte att de uppfattat”

I inledningsskedet sammanträdde beredningsgruppen för vilken handläggarna drog samtliga ärenden nästan varje vecka. Dessutom drog handläggarna ärendena för en grupp politiskt sakkunniga som representerade ministrarna i Delegationen för hållbar utveckling, men ju längre arbetet kommit och ju mer etablerade rutiner som kommit till desto mer sällan har beredningsgruppen sammanträtt. I dagsläget ses man ungefär en gång i månaden eller en gång varannan månad. En tjänsteman på Miljödepartementet upplever också att de övriga departementens intresse för BLIP var större i inledningsskedet.

”Samtidigt kan det vara en fördel om det kommer in nya personer med nya ögon och nya förslag men det är ju alltid en avvägning. Det är ju bra med kontinuitet, men jag tycker nog att det här personerna som har suttit i de här grupperna har fått någon form av utbildning av sina föregångare så jag kan inte säga att det utgjort något större problem. Jag måste nog dock säga att jag tycker att de var mer intresserade i början men det har ju blivit så att när det tagit form mer och mer har deras roll blivit mindre och mindre ju mer praxis som etablerats. Så jag tycker nog att de intagit en mer passiv roll med tiden”.

De förändringar som sedan kom att göras av LIP, bland annat som en följd av rapporterna diskuterades även de inom ramen för BLIP, men även här var det Miljödepartementet som tog det största ansvaret. Sedan måste man naturligtvis vara överens med de övriga departementen innan beslut fattas, men i huvudsak skedde förändringarna på grundval av Miljödepartementets förslag.

### *3.3.1 Relationerna inom Miljödepartementet*

Ytterligare ett område som hör till relationerna på regeringskansliet är förhållandet mellan LIP-enheten och övriga Miljödepartementet. Eftersom LIP-enheten på sätt och vis sysslar med en för departementet främmande verksamhet, nämligen förvaltningsärenden är det intressant att titta på hur denna relation sett ut. Flera av de intervjuade påpekar att man nog betraktas som en något ”udda fågel”. I inledningsskedet fanns också intrycket att många var skeptiska till verksamheten. För att informera och introducera sin enhet och dess uppgifter bjöds de övriga enheterna på departementet in till informationsmöten och seminarier och efter det upplever LIP-enheten att det finns en mer positiv bild av enheten. När det gäller själva hanteringen av rapporter har den skötts inom LIP-enheten och om det är någon viktig kritik eller någon större fråga kommuniceras den också via enhetscheferna. I fallet med RRV-rapporterna har den inte diskuterats med övriga enheter utöver veckoberedningsmötet med ministern där även andra enheter finns representerade.

### *3.4 Relationen till RRV*

Flera av de intervjuade påpekar att det finns en tendens till att inta försvarsposition då man tar emot kritik även om den i sig kan vara helt berättigad. I fallet med LIP kom rapporten efter den första bidragsomgången och på regeringskansliet befann man sig i det läget i den tredje bidragsomgången. Detta gjorde att intresset för rapporterna inte var så stort och många uppfattade kritiken som lite orättvis eftersom flera av problemen redan åtgärdats. Detta är något som också uppfattas som ett generellt problem vad gäller rapporter av detta slag. De är nästan alltid inaktuella. Det finns ett problem i att man måste vänta så länge på resultatet av utvärderingar och granskningar. Ofta vill man ju ha kritiken under vägen så att relevanta förändringar kan göras för att förbättra åtgärderna medan programmen fortfarande pågår. Det är betydligt svårare att ta till sig kritik och fundera konstruktivt kring den när det handlar om redan avslutade projekt eftersom det ofta inte känns lika angeläget. Det som fanns i rapporten var med andra ord inga nyheter för handläggarna på LIP-enheten.

I sin roll som oberoende granskare av regeringens program finns det inget intresse från RRVs sida att ha en kontinuerlig kontakt med till exempel Miljödepartementet under det att arbetet med utvärderingar och uppföljningar genomförs. Detta eftersom det då skulle kunna ske en påverkan eller försök till sådan för att få rapporterna att ge en mer positiv bild. Däremot kan det finnas intresse från departementets sida att ha en viss kontakt och få signaler om vad som kan komma i utvärderingen. Inte

nödvändigtvis för att försöka påverka rapporternas innehåll, men för att fånga upp synpunkter och problem så att dessa kan åtgärdas för att förbättra programmen. Något som också fler av tjänstemännen tidigare hävdade. Vid dragningen var hela LIP-enheten närvarande och lyssnade enligt RRV intresserat på genomgången. Det skedde emellertid ingen diskussion om rapporten vid mötet och RRV har ingen direkt uppfattning om hur kritiken mottogs. På Miljödepartementet uppfattades dragningen som mycket informativ och det upplevs som positivt att man får möjlighet att ta del av kritiken innan den når allmänheten.

Såväl kretsloppsmiljarden som LIP har gjorts på uppdrag från regeringen där det från början redan i propositionen stipulerades att RRV skulle genomföra uppföljningen. Exakt hur arbetet med den andra och sammanfattande utvärderingen kommer att se ut är emellertid något oklart eftersom RRV vid den tidpunkt då LIP beräknas avslutas inte längre kommer att finnas kvar i sin nuvarande form. Det revisionsorgan som då kommer att finnas ska istället ligga under Riksdagen. Avsikten är också att verket till största delen ska göra egeninitierade revisioner och utöver det ta emot uppdrag från riksdagen. Det betyder att man inte längre kan ta emot uppdrag från regeringen av den typ som kretsloppsprogrammet och LIP utvärderingen utgör. Det är ännu inte fastställt huruvida RRV ska göra den andra delen av de utvärderingar man genom ett tidigare regeringsbeslut ålagts, men några instruktioner om detta har inte mottagits. På Miljödepartementet är man dock på det klara med att RRV kommer att genomföra även den andra delen av utvärderingen och att det kommer att ske innan RRVs omvandling. Detta är dock något som man kan anta inte har delgivits RRV eftersom man där inte uppfattat att något sådant uppdrag föreligger. Sedan denna fallstudie genomförts meddelar Miljödepartementet att en diskussion angående uppdraget skett med RRV.

### ***3.5 Sektorsmyndigheterna***

När det gäller hanteringen av RRVs rapporter har sektorsmyndigheterna inte deltagit. Det forum som finns för kontakter mellan departement och myndigheter är den grupp av representanter från samtliga berörda sektorsmyndigheter som departementet träffar men där har rapporterna inte tagits upp. Utöver denna grupp påpekar departementstjänstemännen att det går lätt att ta till informella kontakter och tala med myndigheterna vid behov.<sup>36</sup> Till exempel vid bedömningar av miljöeffekter eller andra frågor som rör sakområdena.

---

Även om sektorsmyndigheterna inte deltagit direkt i hanteringen av kritiken kan det finnas anledning att diskutera deras roll i programmen eftersom en del av kritiken handlar just om sektorsmyndigheternas roll. Den styrmodell som använts i programmen och som innebär att regeringen i princip sköter förvaltningsärenden själv har fått en hel del kritik i RRVs rapporter men även från annat håll. Bland annat då en organisering av detta slag där den ordinarie förvaltningsmodellen frångås kan uppfattas som ett tecken på att regeringen inte har tillräckligt förtroende för myndigheterna. Något som i sin tur kan sänka legitimiteten för myndigheterna då intrycket kan bli att förvaltningen utgör en icke flexibel och byråkratisk organisation. Att inte låta förvaltningen delta i innovativa program och verksamheter kan också bidra till att myndigheterna uppfattar att de saknar förtroende. På Naturvårdsverket har man svårt att se varför man valt att organisera LIP på det sätt som gjorts, en lösning hade varit att låta Naturvårdsverket ha huvudansvaret och sedan ha ett samordningsansvar gentemot de övriga berörda myndigheterna. Idag sker arbetet på samma sätt fast på departementsnivå med Miljödepartementet som samordnare. Visserligen får Naturvårdsverket signaler om att Miljödepartementet är nöjda med hur myndigheten sköter sig men det är klart att man reflekterar kring varför regeringen väljer att handlägga ärendena själva.

#### **4. Omvandlingen av regeringskansliet till en myndighet**

##### ***4.1 Omvandlingens betydelse för processen***

Ingen av de intervjuade tror att omvandlingen haft någon betydelse för den aktuella processen. Det finns inga gemensamma rutiner inom regeringskansliet för hur kritik ska hanteras och när rapporter av detta slag görs kommuniceras det heller inte till andra departement än de som är direkt berörda. I övrigt fungerar kontakterna mellan departementen i princip som innan omvandlingen, och som en av tjänstemännen på Miljödepartementet påpekar finns mycket av revirtänkandet fortfarande kvar. I stort menar de flesta också att detta är något som dels är personbundet men som också på sätt och vis är ofrånkomligt. Det handlar om ekonomiska medel och i det läget är det inte ens säkert att man ens inom det egna departementet upplever att man tillhör samma område.

”När det handlar om fördelning av ekonomiska resurser mellan olika sakområden, till exempel tele-kommunikation och transportfrågor tänker man inte på att dessa frågor är gemensamma för departementet utan ser framförallt till vilka resurser det egna området får. Detta har inte påverkats av att man numer sitter på samma departement”.



Just när det gäller personbundenheten anser ett flertal också att det skulle förbättra och samarbetet om fler personer bytte tjänster och det skedde någon form av karriärplanering inom regeringskansliet. De ser en uppenbar risk med att bli ”hemmablind”.

”Det beror på personen en del är jättejobbiga, det finns en barriär redan från början för att jag är från ”miljö”. Och andra har inte ett dugg av det där och man kan resonera och komma fram till vad som faktiskt är det bästa. Det är personberoende men jag tror att det spelar stor roll att om man varit på ett ställe i 20 år. Då har man en mur och ett sätt att se på saker”.

Arbetet i den gemensamma beredningsgruppen är exempel på en interdepartemental arbetsform där olika intressen och sakområden finns representerade. Ofta talas om ”revirtänkande” i en negativ bemärkelse där det finns svårigheter och ibland till och med ovilja mot att se andra aspekter av de egna frågorna inom regeringskansliet. Men när det gäller arbetet i BLIP anser de flesta att arbetet ur den aspekten fungerat väl. Det har inte funnits några barriärer av detta slag och en tjänsteman uttrycker det såhär:

”Det måste jag säga att i BLIP däremot har jag inte upplevt att det funnits sådana hinder eller att man tänkt i de banorna. Däremot i andra frågor budget frågor och propositioner som handlar om mycket pengar är det ju annorlunda. Men här tror jag också att man haft känslan av att man faktiskt gjort någonting tillsammans. Det har varit ett gemensamt projekt”.

Åsikterna går visserligen lite isär angående hur arbetet i beredningsgruppen fungerat men, det är i alla fall värt att notera att även om arbetet inte alltid fungerat tillfredställande vad gäller deltagarnas engagemang så har det inte funnits mycket få konflikter relaterade till departementens egna intressen. I de få fall där det ändå förekommit har det lösts på enhetschefsnivå eller om det varit något större projekt som varit politiskt intressant eller rört sig om mycket pengar och enhetscheferna inte kunnat lösa det har det hissats till den politiska nivån. Det är dock mycket sällan som detta har skett.

”Men de processerna när vi blir en myndighet kan ju förbättras jag tycker att man ska aktivt arbeta med att skicka runt tjänstemän och karriärplanera och vara beredd att ta emot folk. Men som jag förstått är det ingenting som fungerar nu och alla departement riskerar att bli hemmablinda. Man sitter där och tänker inte på att det finns andra aspekter av samma frågor. Man sitter med miljöfrågor och tänker inte på sysselsättningsfrågor, det är lättare om man varit någon annanstans då blir man inte lika revirpinkande”.

Sammanfattningsvis upplevs inte omvandlingen ha haft någon inverkan på varken den aktuella processen eller på arbetet i stort. Flera av de

intervjuade uttrycker dock önskemål om att samordningen skulle behöva förbättras. Ett sätt att minska "revirtänkandet" skulle vara att arbeta mer aktivt för att tjänstemännen ska byta positioner mellan departementen. Miljöområdet är på så vis speciellt för att det kräver att de övriga departementen också ser sina frågor ur ett annat perspektiv än det egna. Det finns dock hos de flesta intervjuade på Miljödepartementet intrycket att miljöfrågorna har blivit mer etablerade med tiden och att det nu är något lättare att få gehör för att även andra departement ska tänka på sina frågor i termer av miljö. (se även fallstudien om Naturvårdsverkets regleringsbrev) Flera menar också att den gemensamma beredningsgruppen BLIP varit ett bra forum för de olika departementen att mötas i ett gemensamt projekt.

## **5. Tematisk sammanfattning - styrning och samordning**

### ***5.1 Anteciperering som kritikhantering***

För att göra en summering av fallet och ta fram några av de huvudsakliga slutsatserna görs här en sammanfattning utifrån ett styrnings- och samordningsperspektiv. Om vi ser till vad som skedde då rapporterna nådde regeringskansliet är den genomgripande reaktionen där att kritiken var inaktuell vilket gjorde att den kom att uppfattas som orättvis. Något som också kan ha bidragit till att intresset för kritiken blev ganska begränsat. Till viss del berodde detta på att det ena programmet kommit att läggas ned och RRVs uppdrag förändrats. Med det andra programmet hade arbetet i sin tur nu kommit betydligt längre och LIP-rapporten behandlade endast den första bidragsomgången.

Miljödepartementet menar just att kritik av detta slag nästan alltid kommer för sent och inte är aktuell, men vad beror då detta på? Dels är det möjligt att använda förklaringar som att saker och ting sker fort i den politiska världen. Dels kan man hävda att det trots allt tar tid att genomföra utvärderingar och uppföljningar såsom RRVs varför man får räkna med att de kommer att utgöra en något inaktuell rapport. Men en starkt bidragande orsak är också departementets eget agerande. Under det att RRV genomfört uppdraget har departementet velat hålla en kontinuerlig kontakt och fånga upp kritiken under vägen. På så vis kan kritiken anteciperas och när den väl kommer går det att visa på att det mesta redan åtgärdats och att den därför är inaktuell och inte behöver behandlas vidare. Rimligtvis är detta också ett sätt att förbättra programmen under vägen, men samtidigt får det också konsekvenser för hur kritiken av programmen behandlas. Departementet ser det alltså som ett problem att rapporter av detta slag ofta är inaktuella, men är alltså delvis orsaken till problemet.

En lösning för att förbättra förutsättningarna för att RRVs rapporter ska vara mer aktuella skulle vara att knyta revisionsorganet närmare regeringskansliet. På så vis skulle kontakterna mellan de som granskar och de som granskas kunna bli tätare och revisionen skulle ha en bättre möjlighet att fånga upp och anpassa sig efter de förändringar som sker. Dessutom skulle då regeringen kunna få ta del av vad som skulle komma i rapporterna och ges en bättre möjlighet att korrigera eventuella misstag i ett tidigare skede. På så vis kan effektiviteten höjas i åtgärderna. Detta är något som i sin tur skulle innebära andra konsekvenser i form av en förlust av RRVs oberoende ställning. Ett revisionsorgan närmare knutet till regeringskansliet skulle vara betydligt mer avhängig regeringens godkännande då det finns en viss dependens inbyggd när det kommer till fördelning av anslag. Därmed skulle den granskning regeringskansliets verksamhet utsattes för bli mindre självständig.

En följd av att kretsloppsmiljarden och LIP hanterats inom regeringskansliet är att hanteringen inte ställs under den kontroll och uppföljning som sker med sektorsmyndigheterna. Om ansvaret för programmen legat på en myndighet hade revisioner av det slag som RRVs hanterats på ett annat sätt. Eftersom myndigheterna har regeringen som uppdragsgivare är det regeringen som tar hand om den kritik som inkommer. I den traditionella förvaltningsmodellen får myndigheten ta emot kritik av regeringen, antingen genom åtgärder eller genom att det till exempel skrivningar i propositionstext påpekas att regeringen inte är nöjd med myndighetens agerande. Då förvaltningsärenden hanteras inom regeringskansliet är det regeringen själv som avgör hur kritiken för det man gjort ska hanteras. Därför är det också möjligt att, som skett med kretsloppsmiljardrapporten, låta bli att diskutera eller behandla kritiken. Det är ju regeringen som givit sig själv som myndigheten regeringskansliet uppdraget att hantera kretsloppsmiljarden och LIP. På så vis är man både uppdragsgivare och utförare och kan själv avgöra hur kritik ska hanteras. Detta leder till problem sett ur rättssäkerhetsperspektiv då felaktigheter och oegentligheter riskerar att inte korrigeras, samtidigt finns risk för att effektiviteten i program, som till exempel de som studerats här, inte höjs när erfarenheter riskerar att gå förlorade om kritik inte beaktas.

### ***5.2 Politikerna avgör vad som är intressant***

Ännu ett skäl till varför intresset för kritiken inte varit så stort är de betingelser som följer av att verksamheten bedrivs i en politiskt styrd organisation. Den politiska sfären avgör vad som är intressant och inte och nya frågor kan bli politiskt intressanta som gör att det inte finns tid

över till reflektion kring kritik av sådant som genomförts tidigare. Ofta finns redan något annat projekt att rikta blickarna mot. Detta bidrar till att kontinuiteten i arbetet sänks och det finns inte alltid möjlighet att ta tillvara på de erfarenheter som gjorts. Detta är ofta något som ligger utanför tjänstemännens möjligheter att påverka och styrs av den politiska agendan som ofta kan ändras mycket snabbt. Det är heller inte alltid så att politikerna själva inom ett departement kan styra vilka frågor som ska prioriteras då EU såväl som en mängd andra faktorer påverkar den politiska dagordningen.

### ***5.3 Kritiken stannar på departementet***

Med tanke på att just dessa tillfälliga organisationslösningar som det varit fråga om här blivit vanligare på senare tid, och då de finns inom flera departement skulle det kunna finnas en poäng med att flera departement fick ta del av kritiken. Något som i dagsläget inte sker då kritiken hanteras internt på Miljödepartementet och sedan endast behandlas i den gemensamma beredningsgruppen där inga större diskussioner ägde rum.

Det finns ett flertal typer av tillfälliga organisationsformer, så kallade adhocratier, inom den statliga verksamheten och de två program som behandlats i denna studie utgör exempel på en sådan organisationsform. Det kan finnas skäl att reflektera lite närmare kring de effekter en ökning av användningen av adhocratier kan ha för förvaltningen och för myndigheternas verksamhet. Som nämntes i inledningen har användningen av tillfälliga organisationslösningar ökat på senare tid och vad sker egentligen med förvaltningsmodellen och dess legitimitet om den i allt större utsträckning förbigås? Hur uppfattar sektorsmyndigheterna sin relation till departementen när de inte ges någon del i utvecklingen och administreringen av nya innovativa program? Litar departementen på sina myndigheter? På Naturvårdsverket såg vi att sådana tankar fanns angående varför man valt att organisera de två programmen på detta sätt. Det finns också förhållandevis många sådan tillfälliga organisationslösningar inom just miljöområdet. Eftersom Naturvårdsverket och Miljödepartementet har ett mycket nära samarbete med täta kontakter och de båda parterna upplever relationen som förtroendefull har verket ändå upplevt att det finns ett fortsatt tilltro till dem. Naturvårdsverket har också fått andra tydliga signaler om att regeringen är nöjda med vad som åstadkommit vilket stärkt denna uppfattning. I relationen mellan andra departement och verk kan dock se helt annorlunda ut och där det inte finns en lika förtroendefull relation att utgå från finns en risk att myndigheterna känner sig åsidosatta och kanske också misstrodda. Som framkommit i denna fallstudie har det också visat sig att handläggare på Miljödepartementet och deltagare i den

gemensamma beredningsgruppen uppfattat att flera sektorsmyndigheter känt sig förbigångna samt att det i vissa fall till och med uppfattats som att en del myndigheter obstruerat arbetet.

Angående omvandlingen av regeringskansliet till en myndighet har denna studie inte kunnat påvisa att reformen haft någon inverkan varken på processen i sig eller på arbetet i stort. Just miljöområdet är något speciellt när det handlar om samordning. Eftersom det rör sig om sektorsöverskridande frågor kan man säga att miljöpolitiken på sätt och vis kräver samordning över departementsgränserna för att lyckas. Flera av de intervjuade menade att det fortfarande kan finnas ett starkt "revirtänkande" runt de egna frågorna men att den gemensamma beredningsgruppen utgjort ett undantag från detta. Visserligen fungerade den kanske inte så bra som man önskat men, när det gäller just frågan om revirtänkande anser de flesta att man i beredningsgruppen betraktat programmen som ett gemensamt projekt. De problem som funnits har heller inte handlat om att departementen håller hårt i sina frågor utan om svårigheten för Miljödepartementet att få de övriga departementen att ta tag även i deras frågor.

## Referenser

- Ds 2000:27 *Vad kostar det att regera? En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden*
- Larsson Kjell, *Debattartikel om lokala investeringsprogram*, Svenska Dagbladet 1999-05-12
- Miljödepartementet Pressmeddelande 1999-09-06, *Miljöminister Kjell Larsson kommenterar Riksrevisionsverkets (RRV) rapport: ”Granskningen visar att miljöprofilen har stärkts i kommunerna”*
- Miljödepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Naturvårdsverket*
- Proposition 1995/96:222 *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000*
- Proposition 1997/98:145 *Svenska miljömål - Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*
- Proposition 1998/99:1 *Budgetpropositionen för år 1999*
- Proposition 1999/00:1 *Budgetpropositionen för år 2000*
- Riksdagens revisorer, Förslag till riksdagen 1999/2000:RR3, *Statligt stöd till de lokala investeringsprogrammen för en ekologiskt hållbar utveckling*
- Riksrevisionsverket, RRV 1999:28, *Miljarden som försvann, En granskning av kretsloppsprogrammet*
- Riksrevisionsverket, RRV 1999:37 *De lokala investeringsprogrammen i praktiken, en uppföljning av kommunernas arbete*
- Riksrevisionsverket, RRV Pressmeddelande 1999-06-24 *Oklara mål för kretsloppsmiljard*
- Riksrevisionsverket, RRV Pressmeddelande 1999-09-06 *De lokala investeringsprogrammen: Stärkt miljöprofil – men bättre styrning krävs*
- SFS 1996:1378 *Förordning om statligt investeringsbidrag för en ekologiskt hållbar samhällsutveckling*
- SFS 1998:23 *Förordning om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället*
- Skrivelse 1998/99:5 *Hållbara Sverige – uppföljning och fortsatta åtgärder för en ekologisk hållbar utveckling*

Skrivelse 1999/00:13 *Hållbara Sverige, Uppföljning av åtgärder för en ekologiskt hållbar utveckling*

Statskontoret 1998:20 *Kunskapslyftet som modell och metod*

Fjärde fallet:

**Magnus Erlandsson:  
Verksamhetsplanering i regeringskansliet**





## 1. Inledning

Hur skapar man nya rutiner i Regeringskansliet? Den här fallstudien beskriver arbetet med att utveckla en för Regeringskansliet (förutom utrikesdepartementet) gemensam s.k. verksamhetsplanering. Studien startar där verksamhetsplaneringsprocessen, här förkortad vp-processen, initieras, och avslutas med en sammanfattning av dess status och utseende idag. Studien kommer inte att innehålla detaljerade beskrivningar av hur själva modellen för verksamhetsplanering sett ut och förändrats. Även om rapporten ger en hel del utrymme åt kommentarer av ”utvärderande karaktär” från tjänstemän i organisationen, och en del normativa ställningstaganden från författaren, ska inte studien ses som en slutgiltig utvärdering av verksamhetsplaneringen i sig<sup>37</sup>. I fokus är istället de processer som ligger bakom modellens utseende och dess förändringar. Förhoppningsvis ska fallet ge en inblick i hur det är att driva internt förändringsarbete i Regeringskansliet<sup>38</sup>.

### 1.2 Tre regeringsbeslut bakom reformen

Efter ett inledande, principiellt regeringsbeslut i december 1996 slogs statsrådsberedningen, departementen och dåvarande förvaltningskontoret den 1 januari 1997 samman till *en myndighet*<sup>39</sup>. Bakom beslutet fanns en promemoria, daterad 1996-05-13, framtagen av en intern arbetsgrupp för "Regeringskansliets framtida organisation m.m.", i vilken problem och brister i den rådande organisationen av Regeringskansliet lyfts fram. Promemorian innehåller flera övergripande mål för den förändringsprocess man initierar<sup>40</sup>. Promemorian gav en ganska mörk bild av Regeringskansliets interna problem<sup>41</sup>. I promemorian sägs att

<sup>37</sup>Se Kempinsky, P 2000: VP-processen i regeringskansliet - utvärdering och utveckling, FBA (utkast).

<sup>38</sup> En brist i rapporten är att relativt få intervjuer är genomförda och att rapportens bild av vp-processen färgats av att de intervjuade överlag varit kritiska. Ett större urval hade möjligen gett en annan bild. Det är alltså viktigt att påpeka att det råder delade meningar om processen och dess resultat – och att den här rapporten inte syftar till att ta ställning för den ena eller den andra ståndpunkten. Ett citat från en tjänsteman i organisationen ska därför inte tas för absolut sanning, utan för hans eller hennes egna syn på saken.

<sup>39</sup>SB 1996/3633.

<sup>40</sup>Däremot följer inte alla dessa övergripande mål med in i de beslut som sedan fattas utifrån promemorian. En utvärdering av kansliets förändringsarbete ska därför inte självklart ta sin utgångspunkt i promemoriertexten. Mer rättvist är att utgå från regeringsbesluten. Promemorian i sin tur bygger på flera andra utredningar som sökt kartlägga problem inom Regeringskansliet och föreslagit lösningar. Se t ex *En ny start för regeringskansliet?* av Björkman och Tengblad, och *Administration i kanslihuset*, SOU 1992:112

<sup>41</sup>En beskrivning som inte självklart ska tas för sann – en del av det som promemorian författare uppfattade som hinder för ett effektivt kansli, skulle kunna ses som förutsättningar

statsrådsberedningens roll när det gäller politisk *verksamhetsplanering* och övergripande ledning och styrning behöver stärkas, samtidigt som man för en inledande diskussion om utvecklingen mot *mål- och resultatstyrning* inom Regeringskansliet.

Den 4 september 1997 fattar regeringen ett nytt beslut kallat "Inriktning av det fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet"<sup>42</sup>. Under perioden mellan de båda besluten påbörjade en särskild arbetsgrupp arbetet med att formulera principer som man menade borde vara vägledande för styrning och ledning av departementen. Deras arbete mynnade också det ut i en promemoria, daterad 1997-09-05, som läggs till beslutet. Som en del i beslutet ingår att utveckla Regeringskansliets interna styrningsprocess (RISP), ett begrepp som härmed myntas. RISP ska ses som Regeringskansliets interna mål- och resultatstyrningsmodell. Man säger i promemorians avsnitt om RISP att behovet av en effektiv strategisk styrning är starkt eftersom verksamheten inom Regeringskansliet är mer "ad hoc-mässig" än vid andra statliga myndigheter, alltså just det skälet som många menat talar emot resultatstyrning. Men RISP, menar man, måste utformas utifrån de särskilda förutsättningar som gäller i Regeringskansliet, dessutom utvecklas successivt i verksamheten. Den i samband med sammanslagningen tillsatta förvaltningschefen sätts att leda det fortsatta utvecklingsarbetet. Arbetets mål är en gemensam verksamhetsplanering och uppföljning inom Regeringskansliet.

I ett tredje regeringsbeslut, den 15 april 1999<sup>43</sup>, skriver regeringen att arbetet med den interna styrningen och ledningen ska ges fortsatt hög prioritet, samtidigt som uppföljningen av Regeringskansliets verksamhet ska vidareutvecklas inom ramen för RISP. Även till detta beslut läggs en promemoria, den här gången från förvaltningsavdelningen, i form av en rapport om det interna förändringsarbete som bedrivits sedan (det andra) regeringsbeslutet från den 4 september 1997. De tre regeringsbesluten kan ses som knutpunkter längs vilka den här studien löper.

### ***1.3 Tidigare verksamhetsplanering***

Finansdepartementet/budgetavdelningen (Fi/Ba) har, innan den nya vp-processen, varje år begärt in ett mindre underlag från departementen om verksamheten det kommande året, som underlag inför budgetarbetet och besluten om anslagstilldelning. Dessa underlag sammanställdes hos Fi/Ba,

---

för ett kompetent kansli. Se t ex Erlandsson, M 2000: *Reformer i Regeringskansliet - om hur femton myndigheter blev till en*. Magisteruppsats vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

<sup>42</sup>SB 1996/3633.

<sup>43</sup>SB1999/2680.

men kallades inte verksamhetsplanering. Det fanns alltså regelmässigt och årligen en informationshantering på Fi/Ba inför planeringen för det kommande året.

I början av 1990-talet förekom en process som innefattade att material över verksamheten togs in från varje enhetschef i hela Regeringskansliet. Men syftet med statsrådsberedningens beställning var den gången förmodligen mer att få en helhetsbild av vad hela Regeringskansliet sysslade med än att få underlag för styrning.

En planering av verksamheten har förstås alltid funnits på departementen, även om den inte varit formaliserad. Varje departement har haft sin egen lösning på frågan om planering. Man har i olika utsträckning använt sig av promemorior, muntliga instruktioner och s.k. propositionsplaner<sup>44</sup>. Så kallade verksamhetsplaner har ibland, hos flera även idag, tagits fram på olika departement för att skapa underlag till en tryckt, extern presentation av departementets verksamhet. Syftet har dock inte heller med dessa varit att styra verksamheten, utan har mer fyllt en informativ funktion.

Behovet av en uppstramad verksamhetsplanering motiverades utifrån den flora av olika planeringssystem som fanns, liksom av det behov man såg av ett starkare fokus på de långsiktiga frågorna. Ett viktigt incitament var också att få en överblick över Regeringskansliets resursförbrukning, i tider av krav på besparingar, och på så sätt få ett bättre underlag för omprioriteringar<sup>45</sup>.

#### ***1.4 Särskilda villkor för processen***

En speciell förutsättning för processen är att planeringen ska *utvecklas successivt* i verksamheten. Det handlar inte om att från en dag till en annan införa ett helt nytt sätt att planera och styra Regeringskansliets interna arbete (och utifrån detta bland annat fördela Regeringskansliets resurser). Resultatstyrningsmodellen, som den sett ut i statsförvaltningen i sin helhet, ska istället "översättas" i ett slags prövande process till något som passar de förutsättningar som gäller i Regeringskansliet.

De som drivit förändringsprocessen, vi kan kalla dem reformatorerna, har alltså valt att inte sätta ett sista datum för när allt ska vara "up and

---

<sup>44</sup> På exempelvis justitiedepartementet träffades man tidigare två gånger om året, i januari och september, i s.k. huvudmannamöten där departementsledningen och enhetscheferna gick igenom enheternas planeringslistor, "listor som var väldigt enkla, informella med korta beskrivningar av projekt och tidplaner. Efter dragningarna kom anvisningar från ledningen exempelvis om vad som kunde anstå och vad som var bråttom" (intervju med tjänsteman 5).

<sup>45</sup> SB 1996/3633.

running", och de har sett en poäng i att modellen ska få hitta sin form efterhand. Ett sådant arbetssätt kallas av reformatörerna för ”processinriktat förändringsarbete”. Det betyder att man velat vara öppen för - och beredd på - kritik. Kritiken och synpunkterna från organisationen (som lyfts fram i den här rapporten men som redan är kända för reformatörerna), har legat till grund för anpassning och omrevidering av modellen. Reformatörerna har under hela processen framhållit att arbetet med vp-processen är långsiktigt, och att den idag inte nått sin slutgiltiga form.

Man bör också framhålla att utvecklingen av vp-processen bara är en del i det övergripande förändringsarbete som bedrivs inom Regeringskansliet. Bland de övriga områden som samtidigt prioriterats kan nämnas *information och kommunikation, kompetensförsörjning, effektivisering av administration och teknikstöd, tvärsektoriellt arbete samt utveckling av Regeringskansliets arbets- och beredningsformer*<sup>46</sup>.

### ***1.5 Definitioner***

RISP och vp-processen är begrepp som under utvecklingsarbetets gång fyllts med till viss del skiftande innebörder. Idag definierar man vp-processen och uppföljningen av den som kärnan i RISP. RISP är både en process och den grupp på förvaltningsavdelningens stab som lett denna process. RISP ska ses som ett paraplynamn för en kansliintern och departementsövergripande planeringsprocess. RISP ersatte den uppsjö av olika planeringssystem som fanns inom Regeringskansliets olika departement<sup>47</sup>.

Verksamhetsplaneringen ska, enligt de officiella målsättningarna, förbättra styrning och ledning av departementen, göra att de politiska målen genomsyrar departementens verksamhet, samt ge ett underlag för fördelningen av anslaget för Regeringskansliet (innan kom anslagen direkt från riksdagen<sup>48</sup>). Ibland nämns även ett fjärde syfte för vp-processen: vara ett instrument för utvecklingen av *ett* regeringskansli när det t ex gäller tvärsektoriellt arbete och departementsöverskridande lösningar.

---

<sup>46</sup>Ur *Fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet inom RK - rapport till regeringen*, bilaga till SB1999/2680.

<sup>47</sup>Erlandsson, M 2000.

<sup>48</sup>Tidigare ingick kostnaden för alla myndigheter i kostnaden för respektive departement, vilket betydde att departementet tilldelades pengar utifrån sin sk huvudtitel. Då rådde knappast någon transparens, ingen visste vad Regeringskansliet kostade, eftersom det var svårt att avgöra om kostnaden hörde till myndighet eller departement.

## 2. I reformens mitt - förvaltningsavdelningen

I mitten av processen finns förvaltningsavdelningen, vars huvuduppgifter är att ansvara för Regeringskansliets gemensamma resurser och service. I det ligger att både utveckla nya styr- och arbetsformer för att skapa och vidmakthålla ett effektivt och kompetent Regeringskansli, och ansvara för utveckling och drift av det administrativa stöd som behövs för kärnverksamheten<sup>49</sup>.

I samband med Regeringskansliets sammanslagning till en myndighet tilldelades statsrådsberedningen en utökad roll när det gäller administrativ samordning i Regeringskansliet. Samtidigt inrättades en ny tjänst, en förvaltningschef, som sitter i statsrådsberedningen och är chef för förvaltningsavdelningen. Staben i förvaltningsavdelningen fick en central position och tilldelades ansvaret för verksamhetsutvecklingen. Under verksamhetsutvecklingen ryms uppgifter som att bereda fördelningen av anslaget för Regeringskansliets verksamheter; analysera, ställa samman resultat och stödja den politiska styrningen i anknytning till verksamhetsplanerna; utveckla effektiva uppföljnings- och utvärderingsinstrument för RISP; samt att verka för att utveckla process- och projektinriktade arbetsformer i Regeringskansliet. I den process vi ska studera här är det förvaltningsavdelningen tillsammans med statsrådsberedningen som varit "processägare".

Ansvaret för Regeringskansliets interna anslagsfördelning flyttade i samband med skapandet av förvaltningsavdelningen från finansdepartementets budgetavdelning (Fi/Ba) till förvaltningsavdelningen, på Fi/Ba:s initiativ. Förvaltningsavdelningen tackade inte nej. Att reformera de rutiner som gäller för anslagsfördelning och samtidigt sitta på pengapåsen innebar förstås en gynnsam position. Det finns dock de som menar att Fi/Ba ändå, i egenskap av motpart, behållit en stor del av makten när det gäller resurstilldelningen<sup>50</sup>.

Fi/Ba har en nyckelroll i den här processen i det att avdelningen är inblandad i alla de ärenden som har organisatoriska eller ekonomiska konsekvenser för statsbudgeten. I princip alla frågor som rör verksamhetsprocessens upplägg och innehåll har diskuterats med Fi/Ba, vilket kan vara viktigt att komma ihåg under läsningen av den här framställningen. En tjänsteman på Fi/Ba beskriver samarbetet som ett "joint venture" och säger att förvaltningsavdelningen inte kunnat avgöra

---

<sup>49</sup>FA: 97/901: *Förvaltningsavdelningen i förändring*. Ur Statsrådsberedningen, Promemoria.

<sup>50</sup>Kempinsky, P 2000:35.

färdriktningen själva. Huvudansvaret är dock förvaltningsavdelningens och därför är det oftast denna som nämns i texten<sup>51</sup>.

Förvaltningsavdelningen skapades utifrån det tidigare förvaltningskontoret som under sin tid hade haft svårt att vinna legitimitet i Regeringskansliets organisation. Även förvaltningsavdelningen, menar några av de intervjuade, har fått brottas mot en viss skepsis, vilket förstås inte är en ideal situation för den som är satta att genomföra reformer.

### **3. De första direktiven - försök till förankring**

Arbetet med vp-processen tog fart redan i början av 1997. Förvaltningschefen hade då tillsatts för att se över förvaltningsavdelningens roll, "förändra och spetsa till" den som en tjänsteman uttrycker det. Ett par tjänstemän (idag är man fem) anställdes för att arbeta med utvecklingen av verksamhetsplaneringsprocessen, och i september 1997 presenterades i statsrådsberedningen en modell för en gemensam verksamhetsplanering.

"Innan den fick sin form hade vi varit ute och diskuterat med departementen, vi gick runt och pratade och ringde till de administrativa cheferna, och diskuterade internt med förvaltningschefen, statsrådsberedningen och finansdepartementet. Det var väldigt trevande i början. Så här i efterhand är det tydligt att vi saknade några arbetskrafter. Processen hade tjänat på om vi var fler som på ett tidigt stadium kunnat ägna mer kraft åt interna, förankrande diskussioner ute på departementen".

En av de båda tjänstemännen som drivit processen säger sig ha haft med sig idéer om planering och uppföljning från tidigare arbete. Tjänstemannen beskriver hela processen som karakteriserad av "öppna ögon, och med influenser från medarbetare, Internet, myndigheter, företag, kommuner och konsulter". Influenserna från andra länders sätt att styra sitt regeringskansli har dock varit få, "av det skälet att vi är så speciella, med ett litet kansli och självständiga myndigheter".

Under den första "förankringsrundan" fick man många synpunkter, inte minst från de administrativa cheferna. Ett utkast till direktiv cirkulerade (om än inte i en formell beredning) och så var modellen, i sin första tappning, klar - men utan att man nått konsensus kring de direktiv som

---

<sup>51</sup> I en något svepande sammanfattning av Fi/Ba:s ståndpunkt kan vi säga att dessa under hela processen förfäktat idén om att anslagsdelen av vp-processen ska vara en s.k. "uppifrån-process", vilket betyder att anslaget ska sättas först och att man därefter funderar på fördelningen – alltså samma mönster som gäller för statsbudgeten. Enligt en företrädare för Fi/Ba har dessa också menat att man i så stor utsträckning som möjligt ska låta den konkreta planeringen ske ute på departementen, "centralisering i inledningsskedet av planeringen men decentralisering i den avslutande delen".

skapades. Flera menade att verksamheten var alltför ad hoc-mässig för att låta sig fångas in i den mall som nu skapades. Andra var mer positiva.

"Vi tyckte att våra direktiv var bra! Men jag kan inte säga att organisationen i sin helhet var nöjd. Vi fick ett direktiv som accepterades, sen startade en process som upplevdes som mer eller mindre påtvingad".

I de direktiv, undertecknade av statssekreterarna från statsrådsberedningen och finansdepartementets budgetavdelning samt förvaltningschefen, som gick ut till departementen, uppmanades departementen att redovisa vilka politiska mål som utgjorde utgångspunkt för den egna verksamhets- och resursplaneringen för 1998. Dessa mål skulle i dokumentet ställas i relation till de mål som pekats ut i 1997 års regeringsförklaring<sup>52</sup>. Departementen skulle beskriva målen och dessutom bryta ned de politiska målen i delmål och aktiviteter, och utifrån detta uppskatta sitt behov av personal och övriga resurser. Ambitionen var att hela verksamheten skulle planeras och synliggöras. Riktlinjerna som gavs beskrevs ändå vara av en generell karaktär. Departementen fick själva avgöra hur detaljerade redovisningarna av mål och planering skulle vara. Man säger i direktiven att verksamhetsplaneringen ska ge ett underlag för anslagsfördelningen samt vara ett stöd i departementens egen styrning och uppföljning.

Det här var första gången som politiska mål, i en uttalat formell mening, utgjorde grunden för en samlad verksamhets- och resursplanering i Regeringskansliet. Man var säker på att departementen skulle fullgöra uppgiften: de dokument som producerades skulle ju utgöra underlag för hur Regeringskansliets ekonomiska resurser fördelades<sup>53</sup>. Mottagandet av direktiven färgades av att departementens preliminära, samlade resursbehov för 1998 översteg anslaget för samma år med 400 Mkr. Regeringskansliet befann sig ett stramt ekonomiskt läge, och hade redan fått leva med ett anslagssparande. Med direktiven till verksamhetsplan fanns alltså indirekta krav på effektiviseringar och rationaliseringar.

På departementen vidtog ett intensivt och omfattande arbete. Flera departement lyckades inte hålla tidplanen.

"På hösten 1998 var det ett väldigt omfattande arbete här på vårt departement för att färdigställa det underlag som förvaltningsavdelningen beställt. Det lades ner ett kolossalt arbete som mynnade ut i en utmärkt promemoria – men som inte användes mer här. Vi hade ingen användning i vår verksamhet för det vi skrivit".

<sup>52</sup>De politiska målen finns också uttryckta i regeringens skvårproposition och i budgetpropositionen.

<sup>53</sup>Under denna första runda var dock redan 90 procent av anslaget fördelat, utifrån de anslagsposter för departementen som fanns i regleringsbrevet för 1997.



”Vi gjorde precis som förvaltningsavdelningen hade önskat, vi levererade en hel A4-pärm med beskrivningar av all vår verksamhet och motiv för varför vi skulle få mer pengar. För läsaren var det säkert onjuttbart, för oss helt oanvändbart – åtminstone i den struktur som förvaltningsavdelningen ville ha. Själva planeringsarbetet kom däremot givetvis till nytta för departementet”.

Så här säger en tjänsteman på förvaltningsavdelningen:

"När man skulle sätta sig ner för att arbeta fram dokumenten såg man hur mycket jobb som krävdes, och det var mer än vad vi hade trott själva. Dessutom blev det mer av ett anslagsäskande än något annat, de påminde om FAF:ar. Det var stora och omfattande dokument".

Tjänstemännen på förvaltningsavdelningen gjorde en intern sammanställning av verksamhetsplanerna och i interna möten luftade man sina synpunkter på resultatet. Man ansåg inte tiden vara mogen för att gå ut med ett gemensamt dokument i vilket man diskuterade resultatet. Avdelningen hade diskussioner med finansdepartementet och statsrådsberedningen och fick vägledning från statsrådsberedningen när det gällde anslagsfördelningen. Utfallet blev vad man kallar marginalbudgetering. Departementen fick därför ungefär lika mycket pengar som året dessförinnan.

"Så mycket pengar att fördela fanns inte. Och den befintliga organisationen styr alltid. Man måste ha mycket goda skäl att inte ge de pengar som departementen själva ansåg att deras verksamhet krävde".

Även om effekten på fördelningen av anslaget var ytterst marginell fanns det andra positiva följder, menar en tjänsteman på förvaltningsavdelningen: alla tvingades genom verksamhetsplanen kategorisera sitt arbete, helt enkelt berätta vad de tänkte göra, innan verksamhetsprocessen konsoliderades. Det skapade överblick och en bild av helheten. Resursförbrukningen blev synligare.

Arbetet följdes upp i dialoger med departementen. Allt för att kunna utvärdera, menade en tjänsteman på förvaltningsavdelningen i början av 1998: "lika viktigt som att formulera mål och arbeta för dem är att följa upp och utvärdera, annars är processen ofullgånge"<sup>54</sup>.

Samtidigt startade därför uppbyggnaden av den interna, och för Regeringskansliet gemensamma, uppföljningen av verksamhetsplaneringen, som senare mynnade ut i bl a månadsvisa uppföljningar, avstämningsmöten på vår och höst, redovisning i budgetpropositionen över hur förändringsarbetet fortlöper och publicering

---

<sup>54</sup>Erlandsson, M 2000:23

av Regeringskansliets årsbok. Den gemensamma utvärderingen ska skiljas från den som varje departement uppmanades att göra själva.

Det fanns dock på det här stadiet inga klara svar på hur utvärderingen skulle se ut. Betydelsen av utvärdering lyfts visserligen fram i de direktiv som följer, men eftersom man saknar accepterade instrument för hur och vad man ska utvärdera får departementen liten återkopplande respons på sin planering. Den utvärdering som blir av är av instrumentell karaktär och kretsar kring ekonomi, personal och interpellationer.

### ***3.1 Inför nästa direktiv***

Så här sa en tjänsteman om utvecklingen av vp-processen just efter den första rundan, i början av 1998:

"Det är ett känsligt och svårt arbete, lite kontroversiellt. Är det produktivitet eller effektivitet vi är ute efter till exempel. Jag tycker att departementen var duktiga på att formulera målen. Men det återstår mycket arbete, vi är bara i början av processen. Och det är klart att det finns kritiska röster - många tycker att det blir ett merarbete, några saknar engagemanget från ledningen. Men många lägger självklart ner tid för att göra så bra ifrån sig som möjligt för att motivera departementets arbete; i slutändan finns ju en utmärkt morot - pengar"<sup>55</sup>.

I de första direktiven gör statsrådsberedningen och förvaltningsavdelningen klart att processen kommer att utvärderas och utvecklas vad gäller ansats, innehåll och målens detaljnivå, och söker på så sätt förbereda organisationen på förändringar. Förvaltningsavdelningen tog tjuren vid hornen och ville både via informella möten och via en enkät veta hur departementen uppfattat processen. Efter den här "första vändan" var kritiken stark.

"Vi gick till ledningsgrupperna på departementen och de flesta cheferna var kritiska. Det var tuffa diskussioner. Men man kan förstås alltid förvänta sig kritik från sina motparter när det gäller fördelning av pengar. Enkäten visade på både positiv och negativ kritik".

Tjänstemännen bakom utvecklingen av vp-processen fick alltså reaktioner, men säger sig nu i efterhand, i den här tidiga fasen, ha saknat dialogen med enhetscheferna. Under chefsutbildningar och föreläsningar mötte man dock senare även enhetschefer och av dessa fick man en mer positiv respons.

---

<sup>55</sup>Erlandsson 2000:23.

"Medan de administrativa cheferna (personal-, rätts- och expeditonschefer) tyckte att processen var tung, var det många enhetschefer som var positiva. Flera tyckte det var självklart att man skulle jobba utifrån en verksamhetsplanering för att få överblick och kunna följa upp vad ens enhet gjort. Det är ju de ute i organisationen som ska ha nytta av processen".

På justitiedepartementet menar dock en tjänsteman att det varit tvärtom. Att departementsledningen i princip varit positiv till vp-processen medan enhetscheferna har klagat över merarbetet.

Det var tydligt att den resurskrävande verksamhetsplanen, på de allra flesta departement, inte hade blivit det dokument för löpande intern styrning som man hade hoppats. Det var fördelningen av resurser mellan departementen som allt kretsade kring. Det var också svårt att få en meningsfull bild av hur de politiska målen påverkat verksamhetsplaneringen.

Regeringen fattade ett nytt beslut om att arbetet med vp-processen skulle fortsätta. Med detta beslut i ryggen mötte reformatörerna (tjänstemännen på förvaltningsavdelningens stab), kritiken från de skeptiska administrativa cheferna på departementen - vars reaktioner en tjänsteman sammanfattar så här: "okej, vi accepterar, men vi är inte nöjda".

#### **4. De andra direktiven - hårdare mallar**

Kritiken tycks inte nämnvärt ha påverkat utseendet på de direktiv som i mitten av juni 1998 sändes ut för 1999 års verksamhetsplaner. Direktiven förändrades men i den riktningen att verksamhetsplanerna skulle bli så "konkreta och operativa" som möjligt. I direktiven redogörs för de nya och gamla profilområden som regeringen lyft fram i vårpropositionen 1998, däribland "fler jobb", "fortsatt sunda statsfinanser", "det hållbara Sverige" etc.

Departementen uppmanades att till dessa övergripande mål, som man menade kunde brytas ned till departementsspecifika mål, lägga sin egen planering och samtidigt redogöra för hur man planerar för efterfrågestyrd och författningsreglerad verksamhet samt administration. Verksamhetsplanen koncentreras kring de mål som departementet har med sin verksamhet och de åtgärder som måste till för att dessa mål ska uppfyllas. Departementen uppmanades också att bli redogöra för hur man förberedde departementet inför ordförandeskapet i EU 2001; hur man skulle utveckla det tvärsektoriella arbetet; hur man skulle förbättra kvaliteten i produkter och processer; och hur man skulle främja effektiviseringar och rationaliseringar.

Verksamhetsplanen fick nu en ny disposition. Departementen skulle bli redovisa sina mål efter en ny s.k. blockstruktur. Under ett block, kallat "Förvaltning - stöd för att styra riket" skulle den verksamhet redovisas som är återkommande år efter år. De båda andra blockens rubriker kallades "Politik – stöd för att förverkliga politiken" samt "Administrativt stöd". Även mål och åtgärder skulle under varje block redovisas på ett nytt sätt, för att göra verksamhetsplanen än mer operativ och konkret, med syfte att underlätta uppföljningen.

"Den här blockidén var inte bra. Vi funderade till och med på om uppdelningen mellan politik- och förvaltningsrubrikerna egentligen hade ett stöd i Regeringsformen. Och det skapade gränsdragningsproblem för oss. Vi kunde ju hänvisa verksamheter till både det ena och det andra. Styra riket och förverkliga regeringens politik – vad är skillnaden? Fast vi försökte göra som FA ville".

Direktiven innehöll strikta regler för hur verksamhetsplanen skulle disponeras, varje rubrik var förutbestämd, innehållet under varje rubrik hårt mallad. En uttalad målsättning var att planen skulle kunna gå att "följa upp" men i direktiven lämnar man bara ett exempel på s.k. kvalitetsindikatorer: deadlines.

När det gäller uppföljning och utvärdering är direktiven inte lika klara. Man strävar i direktiven efter att stärka kopplingen mellan verksamhetsplanen och den faktiska verksamheten. I direktiven öppnar man upp för att departementen själva ska formulera målsättningar kring effektivitet som sedan när året har gått ska jämföras med det faktiska utfallet.

De ansvariga tjänstemännen för verksamhetsplanen på respektive departement började skriva utifrån de nya instruktionerna. Men efter regeringsförklaringen och en ny departementsindelning kompletterades direktiven i mitten av oktober 1998. De övergripande profilområdena genomgick flera större förändringar, bland annat skiftade ett profilområde karaktär (och profilområdena var just de rubriker som departementen skulle redovisa sin verksamhet under): "delaktighet i informations-samhället", blev nu "Sveriges tätposition som IT-land ska befästas". Ett nytt profilområde, som inte lyftes fram i vårpropositionen, var att "Sveriges aktiva roll i Östersjöutvecklingen ska stärkas". Regeringen sa också att "Nya skiljelinjer i Europa får inte uppstå". Bakgrunden till de nya direktiven var alltså den nya regeringen, och med den en av Regeringskansliets största departementsförändringar, skapandet av det nya näringsdepartementet. Departementen fick en knapp månad på sig att konkretisera dessa, i många fall nya, övergripande profilområden i för departementet verksamhetsspecifika och uppföljningsbara mål. Något som på sina håll skapade viss frustration.

Resursfördelningen fick också denna gång karaktär av anpassning utifrån föregående års resursfördelning, och inte utifrån en prövning av de resurser som varje departement efterfrågat, åtminstone såg det så ut när fördelningen presenterades. Förvaltningsavdelningen själva hävdade dock att de faktiskt genomfört en regelrätt prövning. Att organisationen trots något annat påverkade självklart processens legitimitet<sup>56</sup>.

#### **4.1 Inför nästa direktiv**

Efter denna "andra vända" producerades på förvaltningsavdelningen en rapport över det förändrings- och förnyelsearbete som bedrivits i Regeringskansliet sedan regeringens beslut i september 1997. Rapporten publicerades som en bilaga till regeringens beslut den 15 april 1999, där regeringen beslutar att det påbörjade förändrings- och förnyelsearbetet ska fortsätta<sup>57</sup>. Regeringen skriver "att arbetet med att stärka den interna styrningen och ledningen skall ges fortsatt hög prioritet samt att uppföljningen av Regeringskansliets verksamhets skall vidareutvecklas inom ramen för Regeringskansliets interna styrningsprocess"<sup>58</sup>.

I rapporten skriver man att "[e]n av de viktigaste förutsättningarna för ett framgångsrikt förändrings- och förnyelsearbete är att det bedrivs långsiktigt och uthålligt"<sup>59</sup>. Man lyfter fram att de anvisningar som skickats ut för departementens verksamhetsplanering har givit en gemensam struktur för verksamhetsplaneringen inom Regeringskansliet, och att detta kommer att underlätta en samordnad uppföljning. I rapporten konstateras att vp-processen gjort departementens resursförbrukning synligare, något som underlättat jämförelser och som skapat möjlighet att omfördela resurser (men inget sägs om man utnyttjat denna möjlighet).

Rapporten innehåller även en del formuleringar om den gemensamma uppföljningen. Som en del i denna har särskilda avstämningsmöten genomförts, och departementen har fått månadsvisa rapporter över sitt utfall. Dessa månadsvisa rapporter redovisar, i form av nyckeltal och s.k. verksamhetsindikatorer, oftast hur departementens utgifter följer den periodiserade budgeten, hur många handläggare det går på varje chef i respektive departement, samt hur många interpellationer som riktats mot varje statsråd.

På nytt sägs, i rapporten, att verksamhetsplanerna ska vara så operativa och konkreta att de går lätt att följa upp. Men när det gäller vilka mått som

---

<sup>56</sup>Kempinsky, P 2000, sid 18

<sup>57</sup>SB1999/2680.

<sup>58</sup>aa.

<sup>59</sup>Fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet inom RK - rapport till regeringen, april 1999.

man ska använda för att få en rättvis utvärdering av arbetet är man fortfarande litet trevande: "[d]är det är möjligt kan även någon form av resultatmått anges, t.ex. i form av kvalitetsindikatorer. Ett annat sätt är att försöka definiera kritiska framgångsfaktorer"<sup>60</sup>.

Det sägs inget i rapporten kring verksamhetsplaneringens syfte om att vara ett instrument för departementens löpande interna styrning, inte heller något om vad planeringen utifrån de politiska målen gett för resultat. Förvaltningsavdelningen bemöter inte den kritik som riktats mot processen i fråga om hur det omfattande materialet i praktiken används för resursfördelning. Verksamhetsplanerna skrivs dessutom utifrån de resurser som departementet hoppas få tillgång till, och resurserna har nästan utan undantag blivit mindre än så - men utan att den för Regeringskansliets gemensamma verksamhetsplanen reviderats utifrån dessa, nya förutsättningar<sup>61</sup>. "Däremot anpassades de departementsinterna planerna givetvis, åtminstone på vårt departement", säger en tjänsteman.

## 5. De tredje direktiven – tvååriga ramar

Direktiven för verksamhetsplaneringen syftade till en tvåårsplanering (för år 2000 och 2001) och präglades av Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd. Man lyfte fram att Regeringskansliets finansiella läge var kärtvt och departementen uppmanades att pröva alla möjligheter till effektiviseringar. Direktiven "utvecklades", med reformatörernas vokabulär, ännu en gång. För dem ute i organisationen genomgick direktiven ännu en förändring som innebar ytterligare en ny läro- och skrivprocess. Man söker organisationens engagemang genom formuleringar som att "en väl fungerande intern verksamhetsplanering är en nödvändighet för ett effektivt arbete inom Regeringskansliet". Trots detta eggande anslag mottogs direktiven inte genomgående med entusiasm i linjeorganisationen.

Man startade ett försök med treårsprognoser, där departementen skulle analysera de omvärldsförändringar som kan påverka departementens möjligheter att uppnå sina mål på tre års sikt.

"Testet med att införa mer av långsiktighet gjordes på initiativ från departementen. Men det är förstås svårt i den här organisationen att planera så långt i förväg. Departementen fick en preliminär fördelning för två år, men det är ju inte förrän regeringen sagt sitt som man vet hur mycket pengar det kan komma att krävas för en viss verksamhet".

---

<sup>60</sup>aa:15

<sup>61</sup>Kempinsky, P 2000, sid 20

På hösten 1999 hade processen alltså ett delvis annorlunda upplägg men det var fortfarande ett stort omfattande underlag som skulle tas fram.

”Vi skulle följa en specifik struktur, som var härledd ur regeringsförklaringen. Och det var avancerade, detaljerade beräkningar som krävdes. Vi skulle t ex räkna ut hur många manmånader som krävdes för ett visst projekt. Men det var ingen skarp styrning det handlade om. Snarare hade förvaltningsavdelningen gjort en form av tolkning av regeringens uppdrag”.

Förvaltningsavdelningen tog emot de digra luntorna från departementen. Den resursfördelning som blev resultatet skulle avspegla de olika departementens uppdrag. Men så skedde inte, menar en departementstjänsteman:

”Det var helt enkelt omöjligt för förvaltningsavdelningen att processa det komplexa materialet. Man fördelade i stället enligt förbrukningen för innevarande år. De som förbrukade mycket fick mycket, de som inte gjorde det fick mindre pengar. Många var förstås kritiska till det här. Att arbetsansträngningen bara mynnade ut i ett status quo”.

Den tvååriga planen som arbetades fram gjorde att man under hösten 2000 inte hade någon reguljär vp-process.

### ***5.1 Uppföljning***

I en bilaga till direktiven för 2000/2001 beskriver förvaltningsavdelningen i sju punkter hur den för Regeringskansliet gemensamma uppföljningen kommer att se ut, genom 1) årsredovisning för Regeringskansliet, 2) årsbok för Regeringskansliet, 3) budgetpropositionen, 4) månadsrapporter, 5) avstämningsmöten, 6) delårsrapporter och 7) attitydundersökningar.

När det gäller årsredovisningen skriver man att den i första hand kommer "att avse det ekonomiska utfallet i förhållande till budget". Årsboken beskriver departementens verksamhet under året, EU-arbetet, och innehåller bl a en förteckning av lämnade propositioner, och statistik över personalen. Resultatinformationen i Budgetpropositionen har hittills koncentrerats till ett antal prestationer och en bedömning av större omvärldsförändringars betydelse för Regeringskansliet - men "[d]enna rapportering är under utveckling". Även månadsrapporterna är under utveckling, "särskilt vad avser vilka nyckeltal som bör redovisas". Avstämningsmötena är 1-2 stycken för varje departement och år och behövs för att ge "ett helhetsperspektiv inför diskussionerna om resursfördelning". Också dessa möten handlar om hur departementens utgifter förhåller sig till budgeten, men också kring hur verksamheten

förhållit sig till den verksamhetsplan man gjort upp. På departementens rapportering till delårsrapporten som publiceras den 15 augusti ställs samma krav som till årsredovisningen. Också här görs en redovisning av hur utfallet har förhållit sig till budgeten.

Utvärdering och uppföljning handlar här i första hand om ekonomi och produktivitet. Talet om en utvärdering av hur målen faktiskt genomsyrat verksamheten har fallit undan. Utvärderingen begränsar sig till ett mått på förvaltningens effektivitet.

## 6. Utvärdering av vp-processen

Varför har vp-processen varit svår att implementera? Det finns flera olika svar på den frågan, beroende på vem man frågar. Här är några kritiska citat som inte ger en fullständig eller självklart rättvis bild, men som fångar upp några tankar ute i organisationen.

”Förvaltningsavdelningen kan aldrig styra fackministrarna och departementen. Det är stora skillnader mellan en myndighet och vårt regeringskansli. Fackministrarna har sitt uppdrag av statsministern och därför kan inte Regeringskansliet ses som en egen myndighet eller företag, som leds av statsministern via förvaltningsavdelningen. Å andra sidan är heller inte departementen, trots de individuella uppdragen från statsministern till respektive minister, så självständiga som egna myndigheter”.

”Arbetet på en myndighet skiljer sig avsevärt från vårt, en vp-process på en myndighet är mycket enklare. De lever inte under samma rörliga situation som vi. Det finns för många störprocesser här, kortsiktiga frågor som poppar upp, pressdebatter, e-poststormar, som stjälar uppmärksamhet och som vi måste hantera”.

”Det råder helt andra relationer mellan statsministern och fackministrar än de relationer som gäller för regeringen i sin helhet ut mot myndigheterna. Det är svårt att konstruera en modell som hanterar denna dualitet”.

”En förvaltningsmyndighet har sitt uppdrag från regeringen, via myndighetsinstruktionen. De har en uppsättning lagar och förordningar som de ska följa och verksamheten är regelstyrd. De har någorlunda fasta förutsättningar för sitt arbete, även om oväntade händelser förstås kan dyka upp. För RK däremot är det oväntade den stora volymen! Därför blir det nästan omöjligt med en vettig planering – om ambitionen verkligen är att säkert planera för huvuddelen av verksamheten”.

En av huvudinvändningarna mot vp-processen tycks vara den detaljnivå på vilken förvaltningsavdelningen lagt planeringsprocessen för hela Regeringskansliets arbete.



”En detaljerad plan fungerar bara på departementsnivå, när det gäller propositionsarbete t ex. Det kan aldrig vara förvaltningsavdelningens ansvar, det ska ligga på respektive fackdepartement. Det är i sin ordning att förvaltningsavdelningen tar greppet om det övergripande anslaget för Regeringskansliet – men hur ramarna ska användas i detalj kan bara ligga på enskilda departement”.

En annan invändning är att den överblick – i förväg - som vp-processen förutsätter inte är så lätt att få.

”Det går inte att på förhand bryta ned de politiska målen, tolkningen av vad dessa mål innehåller och innebär för vårt arbete, är snarare en hela tiden pågående process. RISP-gruppen kan aldrig lägga fast detta i enkla ord på förhand. Ansvar ger processen”.

En av de intervjuade menar att de som drivit processen varit ”administratörer, och saknat erfarenhet av politisk verksamhet – därför var modellen till en början för långt från vår verklighet”. Samma tjänsteman understryker dock att uppdraget inte varit lätt, ”det är svårt att veta vilket underlag som krävs för en god planering – och inte heller politikerna som beställt det här är några planeringsgurus, ofta har de också helt olika syn på vad planering är”.

De tjänstemän som arbetat med utvecklingen av vp-processen ger en delvis annorlunda bild. De menar att statusen för vp-processen ökat efter hand, även om reformatorerna hela tiden ”fått kämpa mot den kultur i Regeringskansliet som yttrar sig i ett motstånd mot förändringar”. Man har haft ett sätt att arbeta och en nydanande reform som denna stör invanda mönster.

”Jag vill inte skylla problemen på bristande insikter, många har tänkt länge och djupt på vilka behov och krav som finns på en sån här process. Men det som är enkelt i teorin kan vara svårt i praktiken. Det hade varit svårt att genomföra en sån här process även om alla hade varit överens. Jag är ganska övertygad om att det var implementeringen som sviktade, där har du förmodligen källan till kritiken. Om vi kunnat ägna mer tid åt förankring – ända ut i kapilläerna - hade chanserna att lyckas varit mycket större”.

Samma tjänsteman utvecklar samma tema och säger att en tydligare förankring säkert hade inneburit mindre centralistiska ambitioner.

”Centralismen handlade ju inte enbart om anslagsfördelning utan också om mängden underlag som förvaltningsavdelningen ville ha, och som man på departementen inte trodde användes. Man levererade information som inte fick något genomslag”.

Andra menar att motståndet varit berättigat; det råder en pragmatisk anda på Regeringskansliet - legitimiteten av en ny process bygger på

nyttan man har av den. Vp-processen har inte uppfattats som ett effektivt instrument för styrning, på vissa håll har den t.o.m. setts som ett argument mot resultatstyrning i Regeringskansliet<sup>62</sup>.

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

Det verkar också rimligt att anta att departementens motstånd har att göra med att makten över anslagsnivåerna tagits ifrån dem. Tiden före vp-processen hade departementen ett klart större inflytande över de medel som tilldelades dem.

De dokument som producerats i vp-processen har ibland blivit skåpprodukter, "men det har förstås inte varit vårt mål. Målet är att det som produceras ska vara till nytta för både oss på förvaltningsavdelningen och för dem på departementen. Dokumenten ska vara levande: 'vi hade det här planerat, men det här hände, ja då måste vi stryka det här'".

Några menar att föreställningen om att man kan kunna bryta ned politiska mål "som man hittat i Perssons memoarer och i regeringsförklaringen" som en tjänsteman faktiskt uttrycker det, till enhetsspecifika verksamheter har varit ett misslyckande.

"Ju viktigare mål, desto mer resurser, det är bra. Men de som formulerat målen har varit administratörer som försökt läsa ur dessa ur andra formuleringar. De har föresatt sig att operationalisera det politiska språket och det är ju oerhört svårt. Modellen har försökt etablera en struktur som går tvärs igenom det vi gör".

Samtidigt vill man mildra sin kritik av förvaltningsavdelningen och pekar på att det är politikerna i statsrådsberedningen som sanktionerat arbetet, "det är de som fastställt vp-processen och formulerat uppdraget till förvaltningsavdelningen", säger en tjänsteman. Å andra sidan, säger samma tjänsteman, är beslutsfattare ibland lite i händerna på de beredande.

---

<sup>62</sup>Kempinsky, P 2000

## 6.1 Förutsättningar för fortsatt förändringsarbete

"Processen mötte en del motstånd i början, från vissa håll mer, från andra mindre. Det sågs som något konstigt. Men idag uppfattar man planering och uppföljning som en naturlig del av verksamheten. Man ser mer positivt på det. Och man funderar mer över resurstillförseln. Nu måste man ju konkurrera med andra departement om resurserna".

På förvaltningsavdelningen är man fortfarande övertygad om att vp-processen är ett viktigt och nyttigt instrument för styrning - om den används rätt.

"En sådan här process måste ge mer än vad det kostar och det tror vi den gör. Vad skulle man göra istället? Om man inte krävde att departementen skulle motivera sitt anslag skulle det bli ett ständigt kattrakande, ostrukturerat och det skulle ge kvalitetsbrister. Men det där med att mäta nyttan i en sådan här process - ja, det är svårt".

De i organisationen som fortfarande säger att Regeringskansliets villkor är så speciella att en resultatstyrningsmodell inte passar, får från förvaltningsavdelningen höra att ett stöd i form av en vp-process behövs "just därför att kansliet är så speciellt!".

En större utvärdering av vp-processen kom till slutsatsen att det nu finns "en bred acceptans och förståelse för de grundläggande utgångspunkterna för verksamhetsplanering"<sup>63</sup>. Men samma rapport konstaterar att det är fördelningen av resurser som stått i fokus, "frågor som rört VP som stöd för en löpande intern styrning har kommit på mellanhand"<sup>64</sup>. Vp-processen har inte heller fungerat tillfredsställande när det gäller dess roll för politiska om- och nedprioriteringar av verksamheten.

Men vp-processen, menar man, har givit en helhetsbild av Regeringskansliets arbete och skapat möjligheter att visa både regeringen och utomstående vad Regeringskansliet gör. Samtidigt menar de tjänstemän i organisationen som intervjuats i rapporten att arbetet inte alls varit förgäves.

"Jag vill understryka att det finns ett behov av en bättre och mer utvecklad verksamhetsplanering än den som rådde före förvaltningsavdelningens arbete. Vi behöver en bra vp-process som gör att vi inte tappar fokus på det långsiktiga. Vi ska inte bara vara en efterfrågestyrd verksamhet där vi springer efter bollar hela

---

<sup>63</sup>Kempinsky, P 2000

<sup>64</sup>aa:3

tiden. Förvaltningsavdelningens arbete har fått oss att fundera över detta, de har satt planeringen i fokus, och i den meningen har processen varit en framgång”.

”Även om vp-processen i princip bara fungerat som anslagsframställan så är ändå arbetet som ligger under detta nyttigt. Även om den tjocka pärmen inte kommit till användning så är min uppfattning att enheterna har stor glädje av att inför året tänka igenom det långsiktiga, och sedan försöka bedriva verksamheten utifrån detta”.

## ***6.2 Utvecklingsarbete på departementen***

Parallellt med implementeringsförsöken av vp-processen har flera departement funderat, till viss del i dialog med förvaltningsavdelningen, på hur man skulle kunna arbeta fram ett dokument som man till skillnad från de tidigare verksamhetsplanerna och –berättelserna, faktisk kunde ha löpande nytta av. På flera departement använder man sig t ex nu av en intern och mer översiktlig plan än den detaljerade som förvaltningsavdelningen försökt få fram, ”utan massa brödtext om varför de olika projekten är viktiga för Sverige, det vet vi ju ändå”, säger en tjänsteman. Också här talar man om en läroprocess och successiv utveckling av planeringsarbete. Strävan har varit att nyttiggöra det arbete som man ändå tvingats leverera.

”Vp-planen på den interna nivån ska ge överblick till det dagliga och veckliga i den politiska styrningen av tjänstemännen. Vi följer upp och reviderar – det är ett levande dokument, allt efter att verkligheten förändras, men den hjälper oss också att hålla fokus på de prioriterade områdena. Överblicken har öppnat möjligheter till samarbete mellan olika enheter”.

## **7. Det politiska stödet**

Det politiska stödet för vp-processen har varierat, över tid och mellan departement. Känslan bland reformatörerna är att det politiska engagemanget ökat efterhand som vp-processen blivit en integrerad del av arbetet. Så här säger en tjänsteman ute i organisationen:

”Den normala beredningen av verksamhetsplaneringen sker på tjänstemannanivå, men i slutändan kokar det förstås ner till några politiska avgöranden. Politikerna gör en sista handpåläggning. Men det skiljer väldigt mycket mellan departementen när det gäller hur aktiv den politiska nivån varit”.

”En sådan här process kan inte bara vara tjänstemannadriven – den kräver någon form av politiskt ställningstagande, och det har i viss mån saknats”.

Samma tjänsteman säger att politiker skiljer sig åt när det gäller intresse och engagemang för styrfrågor, att man på vissa departement gärna styr efter mål och fördelar resurser efter dessa, medan man på andra departement inte har samma uppfattning.

Några tjänstemän lyfter fram den symbolik det kan ligga i att en politiker ”skyltar” med sin syn på förändringsarbetet, att bara några ord vid rätt tillfälle kan ge processen legitimitet och en extra skjuts. I viss mån har man saknat detta symboliska stöd. Någon jämför med Storbritannien där Blair satt sin prägel på det interna reformarbetet. Att statsminister Göran Persson tillsatte förvaltningschefen gav det interna förändringsarbetet en bra start, men man ska inte underskatta behovet av återkommande ”peptalk” under processers gång.

”Jag tror att många politiker inte velat blanda sig i, även om det har varit reformatörernas önskan. Säkert har politikerna och statsrådsberedningen tänkt att det där får FA fixa själva”.

Den ovan citerade utvärderingen av vp-processen har samlat in liknande tankegångar från organisationen: “[e]n utveckling av VP-processen handlar därför om att stärka VP-processen som ett politiskt styrinstrument, genom att SB och departementens politiska ledning i ökad utsträckning är synliga i VP-processen”<sup>65</sup>.

En tjänsteman beskriver Regeringskansliet som oerhört lyhört gentemot statsministerns och varje departementslednings beställningar. Svårigheten med vp-processen var att ”beställningen” inte var tydlig nog. Samme tjänsteman *spekulerar* i att skillnaden mellan de inledande, höga ambitionerna från RISP-gruppen, ”som gick ut hårt”, och den retirering man sedan successivt tvingats till kan bero på att statsministern Göran Persson och statssekreteraren Pär Nuder helt enkelt framförde nya önskemål, ”eller troligare, att de i slutskedet inte gav tillräckligt tydliga politiska signaler om hur de operativt ville utnyttja vp-processen”.

## 8. En ny vp-process - förenkling

Utifrån kritiken har man nyligen genomfört en större översyn av vp-processen<sup>66</sup> och här för man fram förslag på en reviderad vp-process. Målsättningen är att en enklare, mer renodlad process ska skapa bättre förutsättningar för styrning. I den nya process som nu utvecklas, men som inte ännu slutgiltigt har fastställts, har man bl a tagit hänsyn till organisationens önskemål om att tidigt, redan på hösten, få inblick i

<sup>65</sup>Kempinsky, P 2000:4

<sup>66</sup>ibid

budgetramarna. Den nya processen kännetecknas av några större, övergripande förändringar: *större flexibilitet i utformningen av styr- och anslagsdokumenten.*

”Det var något vi missade. En vp-process, var den än finns, kräver ett stort mått av flexibilitet. Det måste finnas möjligheter att styra om, annars tappar den legitimitet”.

Departementen får nu i högre grad själva bestämma utseendet på produkten. Förvaltningsavdelningen kommer inte längre att kräva detaljerade planer, bara ett s.k. verksamhetsunderlag. Anslagen kommer att fördelas utifrån förväntade förändringar av verksamheten, inte utifrån den nollbas som tidigare gällt, där man diskuterade och ifrågasatte varje enskild utgift.

”Vi har ju en relativt fast personalstock, det är den som kostar, och det blev omöjligt att utifrån verksamhetsplaneringen dra ned bemanningen på ett departement med säg 15 personer eller flytta de till ett annat departement”.

*En närmare koppling mellan verksamhetsplaneringen och budgetprocessen.* Departementen kommer samtidigt som de under hösten arbetar med budgetpropositionen göra en kortare beskrivning av de förändringar som kan komma att påverka resursutnyttjandet på departementet. *Långsiktighet.* Departementen har efterfrågat långsiktighet och nu kommer man att ge departementen 3-åriga ramar, där det första året är "skarpt" och de två följande preliminära, enligt en rullande treårsbudget. *En större tonvikt på uppföljning.* Förvaltningsavdelningen kommer att ägna mycket mindre tid åt att studera planeringen, och kommer inte att kräva tunga beskrivningar eller att några mallar uppfylls.

”Vi kommer att släppa fokuseringen på att departementen ska leverera in material till oss, den interna nyttan på departementen ska istället vara styrande”.

Istället betonar man alltså uppföljning. Som ett led i detta kommer man att begära in verksamhetsberättelser (som "tittar bakåt" till skillnad från verksamhetsunderlaget som "tittar framåt") - men man funderar fortfarande på hur dessa skulle kunna se ut. En tjänsteman beskriver förändringsarbetet status just nu som en fas av konsolidering, och att man funderar över nästa steg. Men den övergripande strukturen, med mål som utgångspunkter för planeringen kommer att ligga fast.

”Vi tror fortfarande att det är möjligt att bryta ned övergripande mål i enskilda verksamheter, och även om det inte är lätt finns det ingen anledning att göra det svåra till det möjligas fiende – vi har ingen annan process som är bättre även om vi vet att den vi har fortfarande kan förbättras”.

Också under denna sista fas har förvaltningsavdelningen varit mån om att inhämta synpunkter från administrativa- och planeringschefer på departementen. I olika seminarier har kritiken luftats. Flera tjänstemän menar att det nu funnits många och goda möjligheter att föra fram sina idéer och förslag. Även om tjänstemännen inte vet var man kommer att landa så hyser man tillförsikt.

### **8.1 Framtiden**

Den nya modellen, schematiskt framställd ovan, ska testas fram till år 2002, då man gifter ihop de processer som styr verksamheten på Utrikesförvaltningen (UD och utlandsmyndigheterna) och övriga Regeringskansliet. UD har haft en egen styrmodell, om än med betydande likheter med övriga Regeringskansliets, och dessutom sökt sitt anslag utifrån utgiftsområde 5, mot utgiftsområde 1 för övriga Regeringskansliet. Dessa båda förvaltningsanslag slås samman i januari 2002.

På UD har man arbetat med s.k. indikativa, eller tentativa, budgetramar, som presenterats relativt tidigt, medan vp-processen på övriga Regeringskansliet haft karaktären av nollbasbudgetering<sup>67</sup>. I den mer utpräglade mål- och resultatstyrningsmodell som använts på övriga Regeringskansliet visar man sina prioriteringar först; man kommer in med sina planer och får pengar utifrån dessa. Den nya vp-process som ska implementeras har drag av båda dessa modeller. Ingen av de involverade tjänstemännen tror att detta gifte kommer att vara problemfritt.

### **8.2 Sammanfattning**

En tjänsteman säger att under de fyra år som arbetet med vp-processen fortlöpt har belastningen på Regeringskansliet ökat, samtidigt som Regeringskansliets arbete utsatts för en hårdare granskning, "från media, allmänheten, KU och Riksdagens revisorer". Samma tjänsteman menar att Regeringskansliet nu är inne i en mycket dynamisk fas "med långtgående, strukturella förändringar". Andra är mindre dramatiska och lyfter istället fram det svåra i att åstadkomma verkliga förändringar i en gammal institution som Regeringskansliet. Effekterna av gemensamma IT-lösningar är en sak, medan betydelsen av förändrade planeringsprocesser är mer subtil: "verksamheten löper ju på även utan planering", säger en tjänsteman.

Möjligen har en tanke bakom RISP varit att med mål- och resultatstyrning inne i Regeringskansliet, skulle Regeringskansliet, som en

---

<sup>67</sup>Kempinsky, P 2000:3

bieffekt, bli bättre på att mål- och resultatstyra förvaltningen. Men det har i så fall varit svårt att se hur "det inre och det yttre hakar i varandra". Resultatstyrningen förutsätter också, på sätt och vis, att man renodlar myndigheten Regeringskansliet från regeringens politik. Problemet är att kraven på effektivitet och produktivitet är svåra att isolera från politiken.

Det finns samtidigt en ännu olöst konflikt i vp-processen, mellan dem som förespråkar "administrativ centralism", att förvaltningsavdelningen ska ha makten över de administrativa delarna av Regeringskansliets verksamhet, och dem som hävdar att departementen själva ska sköta sin egen administration.

## 9. Hur mäta effekter?

Vp-processen har som vi sett mer handlat om anslagsäskande än utvärdering. Att få till en utvärdering av hur effektivt de politiska målen genomförs är svårare än att få underlag för resursfördelning. Uppföljningen har handlat om ekonomi. Vad är det egentligen man vill följa upp? Politisk effektivitet? Blir inte det en utvärdering av regeringens politik?

"Resultat och effektanalys är egentligen det viktigaste, grunden i resultatstyrning, och kraven utifrån och internt förutsätter att det görs en utvärdering av kansliets interna arbete. Men frågan är hur vi mäter det. Det är enklare på CSN än här. Ska vi titta på förändringar på enhetsnivå, eller belastningen på enheterna? Hur ska vi få fram ett bra mått på förvaltningseffektivitet? Nyckeltal är en variant, där man kan se hur många myndigheter departementet ansvarar för, eller hur ärendebalansen ser ut. En ny högskola t ex betyder ju en ny resultatstyrningsdialog som på nåt sätt måste kräva resurser. Och om vi är effektiva eller inte - ja det kan ju bara regeringen avgöra!".

Det är en helt annan sak att mäta effekter ute i samhället på det regeringens kansli presterar.

"Vi kan ju som kansli prestera ett hur bra jobb som helst när det gäller analyser över vilka beslut som behövs för att lösa just det problemet. Men det är ju politikerna som sedan bestämmer. Apparaten har gjort sitt jobb utan anmärkning, snabbt och effektivt, men politikerna kan ändå fatta ett annat beslut. I sådana fall är det förstås svårt att mäta. Men vi kan mäta hur den interna processen förlöper, om vi har en god kvalitetssäkring, om allmänheten får svar på sina frågor, om lagrådet ger oss bakläxor eller inte osv."

"Vi kan mäta förvaltningseffektivitet - antalet propositioner, interpellationer, besök på hemsidan och svar på e-post - men det är ju inte rättvisande. Kanske måste vi ändå acceptera att det är det enda sättet. Mycket av kansliets arbete



resulterar ju inte i färdiga produkter som vi kan räkna sidorna i. Och vi måste agera på en neutral plan. Vår utvärdering får ju inte göras till partipolitik!".

## 10. Om motstånd till reformer

Vp-processen blev för komplicerad. Nu genomgår vp-processen förenklingar och en spridd uppfattning är att den har en viktig roll att spela. Men processen har kännetecknats av många, snabba förändringar. Verksamhetsplaneringen har inte fått mogna utan förändrats från år till år. Samtidigt tvingas organisationen hela tiden att fokusera andra problem än de som reformatörerna har för ögonen.

"Kansliet är en stor organisation, med ett ständigt tryck från omvärlden som måste hanteras. De som ingår i kansliet har aldrig möjlighet att bara koncentrera sig på internt förändringsarbete, och det får förstås betydelse för oss som arbetar med just detta".

Samma tjänsteman menar att det är svårt att driva förändringsarbete som inte direkt visar sig i ett mätbart resultat. Det delas ut få stilpoäng till den regering som är duktig på internt arbete. Och den situation som Regeringskansliet hela tiden befinner sig i - med krav på agerande från alla håll - gör att det inte finns resurser nog för att tillräckligt kraftfullt och uthålligt jobba med förändringar. Det senaste året har nästan all intern mobilisering syftat till att förbereda Regeringskansliet för ordförandeskapet, och det betyder mindre tid åt funderingar kring internt förändringsarbete.

Så här säger en tjänsteman ute i organisationen:

"Det går ganska långsamt när man vill förändra statsförvaltningen. Det räcker inte med att skriva om instruktioner, det tar lång tid innan arbetet bedrivs på ett nytt sätt. Vissa administrativa processer kan säkert leda till ökad rationalitet och sparade pengar, men priset är ofta kaotiska övergångsperioder".

En fråga är också hur mycket av "centralstyrt" förändringsarbete som krävs. Organisationen genomgår ju samtidigt en kontinuerlig och viss mån automatisk anpassning till förändrade krav.

En annan, avslutande fråga, som löper genom hela framställningen, är i vilken mån ett planeringsinstrument som vp-processen faktiskt går att tillämpa på en verksamhet som hela tiden präglas av snabba omprioriteringar. Det är "statsrådets efterfrågan som i praktiken är styrande för verksamhetens inriktning och prioriteringar under året och

inte de överenskommelser och prioriteringar som framkommit i VP-arbetet"<sup>68</sup>

Och vp-processen i sig är bara en del i en lyckad styrning.

"Tjänstemännen har ett stort ansvar när det gäller att utföra och implementera beslut på bästa sätt. Och man kan inte begära att ministrarna och statssekreterarna ska vara inne i en sådan här förändringsprocess hela tiden. *Men cheferna, statssekreterarna och den politiska ledningen spelar en mycket stor roll. Deras erfarenhet och skicklighet har nog en större betydelse för hur bra styrningen blir än vp-processen i sig*".

## 11. Om styrning och samordning

En av idéerna bakom den här studerade reformen har varit att stärka den politiska styrningen. Men reformen i sig har möjligen saknat just det – politisk styrning. Reformatörerna, liksom tjänstemännen ute i organisationen som satts att följa direktiven, har visserligen på pappret haft det politiska stödet. Men utan ett kontinuerligt, politiskt engagemang, utan tydlig styrning, från statsrådsberedning och den politiska ledningen på fackdepartementen, både när det gäller utvecklingen av vp-processen i sig och av dess implementering, är det svårt att lyckas, oavsett om reformen är briljant eller inte. Ett politiskt vakuum kan inte fyllas av den starkaste tjänsteman – det är bara politiker som kan ge de signaler som krävs för att organisationen ska flytta sig framåt.<sup>69</sup> Inte heller samordningsrutinerna har fungerat friktionsfritt. Av någon anledning valde reformatörerna att inte ägna tid åt att bygga upp ett konsensus kring reformen innan den sjösattes (även om man sökt samarbete och inhämtat synpunkter kontinuerligt därefter). Det går lite på tvärs med samförståndsandan i Regeringskansliet och kan vara en förklaring bakom organisationens motstånd.

Det är dock viktigt att framhålla att reformatörerna själva varit medvetna om att processen skulle innebära kritik, och att man ansträngt sig för att ta hänsyn till den kritik som framkommit. Ett processinriktat förändringsarbete, menar reformatörerna, innebär en kontinuerlig anpassning, något som också illustreras av den översyn och revidering av vp-processen som genomförs just nu. Rapporten ger alltså inte stöd för en

<sup>68</sup>Kempinsky, P 2000:31

<sup>69</sup> Ett exempel på detta är regeringskrisen 1990 då en expeditonsminister tillsattes under 3-4 veckor. "Och man skulle kanske kunna tro att verksamheten fortsatte som vanligt – men inte. Allt tog tvärstopp. Utan ansvariga ministrars händer ingenting" (intervju med tjänsteman 4).

bild av reformatorer som sitter ensamma på sin kammare och driver ett arbete utan vilja att förankra.

Men samma förutsättningar som gäller för Regeringskansliets arbete i stort tycks alltså också vara receptet för en lyckad reform: politiskt vilja och förankring.

**Referenser**

- Björkman - Tengblad 1992: *En ny start för regeringskansliet? Om förutsättningar och möjligheter för utveckling av regeringskansliet under 90-talet.* Arbetstagarkonsult AB, Stockholm: Regeringskansliets offsetcentral
- Erlandsson, M 2000: *Reformer i Regeringskansliet - om hur femton myndigheter blev till en.* Magisteruppsats vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- FA:368/96: *Genomförandegruppens rapport*
- FA: 97/901: *Förvaltningsavdelningen i förändring*, signerad Gunilla Olofsson. Ur Statsrådsberedningen, Promemoria
- FA:99: *Det fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet*, bilaga till SB1999/2680.
- Kempinsky, P 2000: *VP-processen i regeringskansliet - utvärdering och utveckling*, FBA (utkast).
- SOU 1992:112 *Administrationn i kanslihuset.* Betänkande av utredningen om översyn av internadministrationen i regeringskansliet, Stockholm: Regeringskansliets offsetcentral



Femte fallet:

**Peter Ehn:  
”Lite sunt förnuft”. En beskrivning av  
Vesta-projektet i regeringskansliet**



## 1. Inledning

I det papper som här följer beskrivs arbetet med Vestaprojektet i Finansdepartementet, med utgångspunkt i projektets samspel med andra aktörer, såväl inom som utom Regeringskansliet. Processen skall i princip följas från projektets början fram till överlämnandet av den departementspromemoria, som får anses avsluta projektet. Vesta lever dock vidare i annan form, nu i första hand som en del av linjeorganisationen på budgetavdelningen i Finansdepartementet.

### 1.1 Vad är Vesta?

Vesta är en förkortning för **Verktyg för Ekonomisk styrning i Staten**. Vesta är också namnet på ett projekt som har drivits i Regeringskansliet formellt sedan 1997. Förenklat har Vesta arbetat med att utveckla principerna för styrning och budgetering i staten samt att förbättra IT-stödet för detta. Syftet har varit att "skapa förutsättningar för en effektivare styrning och uppföljning av den statliga verksamheten" (Ds 2000:63, s.12). En tjänsteman på budgetavdelningen i Finansdepartementet uttrycker det som att Vesta arbetar med "en infrastruktur för den ekonomiska styrningen". Projektet tar avstamp i det tidigare reformarbetet när det gäller budgetprocessen och resultatstyrningen och ambitionen har varit att knyta samman de lösa trådar som man fortfarande ser i den statliga styrmodellen. Mer konkret har ett huvudsyfte varit att föreslå förändringar som innebär ett tydligare samband mellan resultatstyrningen och den finansiella styrningen – detta utgör de två beståndsdelarna i den ekonomiska styrningen i staten, med den begreppsapparat man använder sig av i Regeringskansliet – genom att skapa instrument för att bättre kunna jämföra mål, resultat och kostnader i den statliga verksamheten. Vesta har lämnat sina förslag i en departementspromemoria – *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens* (Ds 2000:63).

En utgångspunkt för projektet är att jämförbarheten mellan mål och finansiella ramar förbättras om budgeten beräknas i kostnader och intäkter och därmed avspeglar de tillgängliga resurserna. Vestas förslag i denna del är m.a.o. att man övergår till kostnadsbaserad budgetering. En principiell utgångspunkt för Vesta är att budgeten och redovisningen skall baseras på samma (bokföringsmässiga) principer. I dagsläget är endast redovisningen baserad på dessa principer.

Vestas förslag innebär också att kraven på myndigheterna när det gäller utfalls- och prognosinformation kommer att skärpas. Kraven kommer även att öka när det gäller motsvarande information från regeringen till



riksdagen inför den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen.

## 2. Bakgrund

Vesta kan ses som en i mängden i en mer eller mindre kontinuerlig rad av reformer och utvecklingsarbeten när det gäller styrningen i staten, med början i det sena 1960-talets arbete med programbudgetering. Det finns också starka skäl för att förlägga Vestaprojektets rötter just till programbudgeteringens dagar. Inte bara för att den "moderna", rationella, förvetenskapligade budgetprocessen såg sin födelse i och med försöksverksamheten med programbudgetering. Det finns också uppenbara likheter mellan de förslag som Vesta har lagt och de som Programbudgetutredningen (SOU 1967:11-13) och i kanske ännu högre grad Budgetutredningen (SOU 1973:43) presenterade. Ledande personer i Finansdepartementet var också medvetna om Vestaidéernas likhet med denna föga framgångsrika föregångare – "jag tyckte att en del av förslagen som kom påminde om Programbudgetutredningen och då ringde en varningsklocka", som en tjänsteman uttryckte det.

### 2.1 Vestaprojektet föds

Det är inte helt lätt att avgränsa en bakgrundsbeskrivning av Vestaprojektet. Formellt skulle man visserligen kunna sätta startpunkten till den 20 november 1997; det datum då regeringen fattade beslut om att tillsätta en styrgrupp med uppgift att driva det projekt som kom att ta sig namnet Vesta. Men projektet föddes naturligtvis inte vid den tidpunkten. Upprinnelsen till Vesta återfinns snarare under våren 1996. Det var då den första "sittningen", som var "starten till alltihop" ägde rum, enligt en av de inblandade tjänstemännen på budgetavdelningen. Arbetet gick då under beteckningen System 2000.

Det utvecklingsarbete som därmed startade<sup>70</sup> på budgetavdelningen leddes av den dåvarande chefen för enheten för budgetutveckling och styrning (BuS-enheten) tillsammans med enhetschefen på totalsammanställningen (totaleriet).<sup>71</sup> Arbetet hade inledningsvis en tyngdpunkt mot betalningssystemen i staten, bl.a. för att betalnings- och kassafrågorna drevs hårt av totaleriets enhetschef. I ett tidigt skede fick

<sup>70</sup> Det kanske inte är helt rätt att tala om "startade" i det här sammanhanget, i mycket går de olika utvecklingsprojekten i varandra och det är svårt att hitta en tydlig start- eller för den delen slutpunkt.

<sup>71</sup> Båda dessa enheter hade då relativt nyligen inrättats, efter en omorganisation på budgetavdelningen hösten 1994. Tidigare hade de frågor som dessa enheter hanterar legat på enheter som även hade s.k. kontaktpersonfunktioner.

också Andersen Consulting i uppdrag att göra en förstudie, där tyngdpunkten låg mycket på IT-stödet i ett samordningsperspektiv.<sup>72</sup> Uppdraget var relativt vagt formulerat och den rapport som Andersen Consulting överlämnade i november tog också ett vidare grepp på styrningsfrågorna, än att enbart fokusera på IT-stödet.<sup>73</sup> En huvudpoäng i den starkt finansiellt inriktade konsultrapporten var att regeringen måste ta ställning till vilken budgeteringsprincip man skall ha. Skall det vara kostnadsbaserad budget eller inte. Som jag nämnde ovan hade frågan diskuterats länge inom Finansdepartementet. Genom Andersen Consultings rapport blev den åter högaktuell. Det var dags att välja spår nu, menade konsulterna. Så bildades Vesta för att driva utvecklingsarbetet, med konsultrapporten som ett viktigt ingångsvärde.

Andersen Consulting hade gärna själva arbetat vidare med utvecklingen av styrsystemet. Det hade emellertid inte blivit något billig affär för regeringen. Mellan 150 och 250 miljoner kronor beräknade Andersen Consulting att det nya konsultuppdraget skulle kosta. Budgetavdelningen valde att istället själva hålla i utvecklingsarbetet och man gjorde det genom att inrätta ett projekt.

Efter förstudien kom betalningsfrågorna att drivas mer separat i förhållande till Vesta. En av anledningarna var att projektgruppen svängde från "kassaspåret" och då blev det naturligt att ta betalningsfrågorna för sig. Istället kom frågan om kopplingen mellan mål och resultat att efterhand få en större vikt i projektet.

När projektet drogs igång bildades på vanligt sätt en styrgrupp med representanter från såväl Regeringskansliet som ett par myndigheter.<sup>74</sup> Som projektledare anställdes i april 1997 en tidigare konsult med mångårig erfarenhet av internationellt arbete, främst med inriktning mot tredje världen och biståndsfrågor. En tung merit i sammanhanget ansågs det vara att han hade arbetat för IMF och Världsbanken. Men det fanns också uppdrag för Unesco och EU-kommissionen i bakgrunden. Den nya projektledaren var en drivande person och för inriktningen och utvecklingen av Vesta har han haft en mycket stor betydelse. Projektet vidgades snabbt.

---

<sup>72</sup> Till bilden hör att vid den här tiden hade också IMF genomfört en konsultstudie på uppdrag av Finansdepartementet. Det var dåvarande budgetchefen i Finansdepartementet som hade bett IMF om en "konsultation", ett förfarande som vanligtvis är aktuellt i mindre utvecklade länder än Sverige. IMF gjorde i sin granskning en förutsättningslös bedömning av bl.a. budgetsysteem och redovisning i staten. Deras rapport fanns tillgänglig för Andersen Consulting och det finns också likheter mellan de lösningar som föreslås i de båda konsultrapporterna.

<sup>73</sup> Titeln på rapporten är *Ett modernt beslutsstöd för den ekonomiska styrningen i staten*.

<sup>74</sup> Jag återkommer till denna styrgrupp i avsnitt 3.1.3.

Parallellt, men till att börja med inte koordinerat med Vestaprojektet, startade hösten 1998 ett arbete som syftade till att ta fram "en ändamålsenlig verksamhetsindelning av statsbudgeten, tydligare mål samt strategier för uppföljning och utvärdering" (Ds 2000:63, s.12). Ett av målen var att ta fram gemensamma principer för mål- och målstruktur för samtliga utgiftsområden. Verksamheten gick under benämningen *tvåårsöversynen*. Namnet syftade på att arbetet beräknades ta två år i anspråk (prop.1998/99:1, vol.1, s.150). Eftersom tvåårsöversynen och Vesta hade många beröringspunkter kom projekten att bli "sambo", som en tjänsteman uttryckte det. Tvåårsöversynen fortsatte som ett eget klart avgränsat projekt, men ingick samtidigt som ett delprojekt i Vesta. En av de ansvariga tjänstemännen för tvåårsöversynen kom också att ingå i Vestas projektledning.

### **3. Samspelet på tjänstemannanivå**

Vesta är ett projekt som rymmer många olika intressanta relationer, inom och utom Regeringskansliet. Vestas historia illustrerar också de svårigheter som ett stort projekt i Regeringskansliet kan råka ut för. Projektets historia är kantad av konflikter. I avsnitt 3 är de relationer som Vesta har agerat i redovisade med början i Regeringskansliet internt, sedan staten utanför Regeringskansliet och sist relationerna till det övriga samhället. Vissa överlappningar är oundvikliga, samspelet griper allt som oftast över dessa gränser.

#### ***3.1 Relationerna inom Regeringskansliet***

När Vesta började ta form som ett sammanhållet och relativt stort projekt, efter Andersen Consultings rapport och efter det att projektledaren hade anställts, växte också behovet av samordning och ett fungerande samspel internt inom Regeringskansliet. Jag skall nedan redogöra för några viktiga aspekter av detta samspel och inleder med att mer allmänt beskriva konsekvenserna av Vestas organisatoriska placering i Finansdepartementet, när det gäller projektets relationer med övriga Regeringskansliet.

##### ***3.1.1 Att driva projekt från budgetavdelningen***

Projektet hade startats av och drevs av budgetavdelningen på Finansdepartementet. Ett förhållande som, utifrån de roller som de olika departementen spelar, medförde vissa (förutsägbara) reaktioner. När Finansdepartementet i allmänhet och budgetavdelningen i synnerhet,

kommer med förslag, eller, som i det här fallet, driver ett projekt, möts det ofta med misstänksamhet på fackdepartementen. Budgetavdelningens traditionella roll är att hårdhänt granska fackdepartementens mer eller mindre väl underbyggda reformförslag, att fungera som grindvakt, att hålla emot. Det är ett bra sätt att skaffa sig ovänner på. En tjänsteman i Vesta uttrycker det på följande sätt:

”Det finns ju den traditionella fiendskapen inom Regeringskansliet, alla mot Fi, och alla mot BA /budgetavdelningen, min anm./ i synnerhet. Det är ju den strypande makten så att säga. Och här kom då BA och ska bedriva någon sorts projekt.”

En tjänsteman på budgetavdelningen formulerar det något mindre drastiskt:

”Jag tror att en del av problemen kan vara att det är Finansdepartementet som driver det, att det är budgetavdelningen. Alltså man säger "vad är det nu de ska trycka på oss för nytt besvärligt här. Först var det ju utgiftstak och utgiftsramar och nu är det det här som de kommer med.”

En annan tjänsteman inom Vestaprojektet talar om "en rätt stor" misstänksamhet ute på departementen när det gäller budgetavdelningens intentioner. Det finns misstankar om att Vesta kan vara "något nytt kameralt fanstyg som ska bakbinda oss ytterligare".

Rollerna och rolluppfattningarna tycks vara fast förankrade inom Regeringskansliet. Det är den bild som tjänstemännen på Finansdepartementet och i Vestaprojektet förmedlar, exempelvis nedanstående tjänsteman i Vesta:

”Den här respekten, eller förståelsen, för att man har olika roller, den är ju inte fullt utvecklad. För vore den det, då skulle det inte vara ett så stort bekymmer att Finansdepartementet också kan ha idéer om att utveckla verksamheten, utan att det behöver handla om att skära ner. Alltså att det kan finnas andra drivkrafter, även på Finansdepartementet.”

I ett sent skede av Vestaprocessen uppstod också vissa specifika komplikationer som delvis kan hänföras till budgetavdelningens speciella roll i Regeringskansliet. I samband med färdigställandet av Vestas departementspromemoria (Ds) blev det diskussioner om hur den skulle beredas. Man uppfattade att det inte fanns några tydliga regler för hur detta skulle ske. När det gäller beredningen av propositioner är det konsensus som gäller, otvetydigt – "(d)en gemensamma beredningen är aldrig avslutad förrän alla parter är överens", som det uttrycks i Statsrådsberedningens PM om samrådsformerna i Regeringskansliet (SB PM 1997:4). Om man inte kan uppnå enighet måste diskussionerna föras

upp på politisk nivå, frågan "hissas" som det kallas på Regeringskanslisläng. Detta innebär i första hand kontakter mellan statssekreterarna och om nödvändigt statsråden i de berörda departementen. Kan enighet inte heller då uppnås anmäls frågan till statsministern. I sällsynta undantagsfall får det hela sedan avgöras i allmän beredning.

När det gällde Ds uppfattade man att det inte krävdes konsensus formellt. Däremot skulle naturligtvis alla departement ha möjlighet att få göra sin stämma hörd i processen. Komplikationen för Vesta var att det hade växt fram en praxis som innebar att budgetavdelningens kontaktenheter hade skaffat sig en informell vetorätt över andra departements Ds:ar, om dessa hade budgetkonsekvenser. Det var därför svårt för budgetavdelningen att argumentera för att man inte behövde beakta andra departements åsikter när det gällde Vesta, när man i beredningen av andra departements Ds:ar krävde att hänsyn skulle tas till budgetavdelningens åsikter.

I ett första skede hade Vesta haft sin Ds ute till beredning i hela Regeringskansliet, dock inte i form av en formell gemensam beredning, utan mer informellt, för inhämtande av synpunkter. Förfarandet var emellertid inte okontroversiellt. När denna informella beredning var över, kom också Statsrådsberedningen med förtydligande regler när det gäller beredningen av Ds. Regler som innebar att också dessa skulle gemensamberedas. Konsekvensen för Vesta var att beredningsprocessen fick tas ett varv till. En process som tog några veckor i anspråk och som också försenade överlämnandet av departementspromemorian.

### *3.1.2 Tvåårsöversynen*

Jag nämnde ovan (avsnitt 2.1) att arbetet med den s.k. tvåårsöversynen kom att samordnas med Vesta. Tvåårsöversynen leddes av två tjänstemän på budgetavdelningen, båda med bakgrund bl.a. från Statskontoret. Man lånade också in en tjänsteman på halvtid från Ekonomistyrningsverket (ESV). För översynen hade det fattats ett separat regeringsbeslut, skiljt från beslutet om Vesta; tvåårsöversynen kom också att arbeta på ett annat sätt än Vesta.

Tvåårsöversynen har bestått av ett samordningskansli på budgetavdelningen och ett antal kontaktpersoner, s.k. guider<sup>75</sup>, en från

---

<sup>75</sup> Beteckningen "språkrör", vilket kanske bättre täcker deras dubbla uppgift att föra information och synpunkter både till och från sina departement, förekommer också. Det fanns emellertid en viss tveksamhet bland tjänstemännen mot att använda denna beteckning, som onekligen har en viss politisk

varje departement.<sup>76</sup> Dessa guider arbetade som handläggare på planerings- och budgetsekretariaten eller motsvarande på sina departement. I kommunikationen med departementen var det tänkt att guiderna skulle ha en dubbel roll. De skulle föra fram information och synpunkter från fackdepartementen till arbetsgruppen, men också omvänt föra tillbaka till departementen det som gruppen hade kommit fram till. Arbetsgruppen, med kansli och guider, har haft som en viktig uppgift att ta fram en verksamhetsstruktur och se till att den blev införd i budgetproposition och regleringsbrev.

När arbetet kom igång kunde samordningskansliet snabbt konstatera att samarbetet inte fungerade bra. Det gick trögt. Guiderna hade svårt att avsätta tillräckligt med tid för tvåårsöversynens uppgifter; det "vanliga" arbetet på departementet tog över och översynen fick komma i andra hand. Det fanns också en osäkerhet bland tjänstemännen om vilket mandat de egentligen hade. Kansliet menade att något måste göras. Man valde att agera genom att få fram ett formellt regeringsbeslut om att tillsätta arbetsgruppen. En av tjänstemännen beskriver motiven bakom detta på följande sätt:

”Det betyder en hel del att de här personerna finns namngivna i regeringsbeslutet, som bilaga då. Då har man också preciserat vad det här uppdraget är. Annars är det liksom en liten lös arbetsgrupp. Då finns det ju något väldigt finurligt i Regeringskansliet, med gemensam beredning. Och ska man ha ett regeringsbeslut, så måste man ha gemensam beredning. Och då har man en omfattande process och beredning. Alla måste ställa upp på att vi har ett sådant här projekt; att vi avsätter resurser för det, både i personer och pengar och så. Då har man också lite hjälp sedan. Man är ju på något sätt känd, "i enlighet med regeringsbeslutet". Man kan åberopa det här, ja nästintill, jag höll på att säga, slå i huvudet. Man har något som väger tyngre, tycker jag, än en projektplan, i Regeringskansliet.”

Efter regeringsbeslutet fungerade arbetsgruppen bättre. Man träffades regelbundet, en gång i månaden på en fast tid. I stort sett alla kom hela tiden och tjänstemännen var pålästa och hade synpunkter. Som tidigare var det dock samordningskansliet som kom med förslagen och resten av gruppen som reagerade på dessa. Arbetet fungerade ändå på ett relativt bra sätt ända fram till vad man kallar för "skarpt läge", dvs. då det var dags att lägga ett konkret förslag.

Tvåårsöversynens arbete hade varit inriktat mot att ta fram en ny verksamhetsstruktur. Den verksamhetsstruktur som man har tänkt sig skall

---

laddning. Som en av tjänstemännen lär ha uttryckt det – "jag kan inte komma hem till X-departementet och kalla mig språkrör!"

<sup>76</sup> Dessutom deltog en tjänsteman från förvaltningsutvecklingsenheten på Justitiedepartementet.

omfatta tre nivåer: politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Jämfört med resultatstyrningens struktur fram till i dag är den huvudsakliga förändringen att politikområden ersätter den tidigare utgiftsområdesnivån och att en ny verksamhetsområdesnivå införs. Arbetsgruppen gick nu, genom budgetcirkuläret, fram med det konkreta förslaget att införa politikområdesnivån redan i budgetpropositionen för år 2001 (prop.2000/2001:1). Det var då de stora problemen uppstod. Gruppen skrev samman ett s.k. budgetpropositions-cirkulär, för att förändringen skulle kunna införas i budgetpropositionen. Cirkuläret gick ut på gemensam beredning och möttes av starka reaktioner; man "slår bakut", som en tjänsteman uttrycker det. Reaktionerna uttrycktes som att "det går inte", "vi hinner inte", "det är inte färdigt". Särskilt bekymmersamt för samordningskansliet var att några av de större "tunga" departementen ville vänta. Uppfattningen på budgetavdelningen var att guiderna inte hade förankrat sig tillräckligt; att man inte hade informerat tillräckligt på sina respektive departement. Hade man gjort det, så borde de, som det uttrycktes "ha varit med på vagnen i större utsträckning". En tjänsteman på budgetavdelningen ger följande beskrivning:

"Det har inte fungerat riktigt bra i förankringen. De här guiderna har inte lyckats, eller fått det mandatet, eller tagit sig det, när det gäller den biten, verksamhetsstrukturen och målen. /---/ Utan de började ducka sedan – "jaha, men vi tar inte ställning till det förrän vi vet hur helheten ser ut".

På budgetavdelningen och i tvåårsöversynens kansli hade man haft den uppfattningen att en informell gemensam beredning hade ägt rum via guiderna. Man hade fel. Dessutom visade det sig att den interna beredningen på budgetavdelningen inte hade fungerat, förslaget var inte riktigt förankrat internt. Jag återkommer till Vestas relation till budgetavdelningen i avsnitt 3.1.6.

### *3.1.3 Styr- och samordningsgrupper<sup>77</sup>*

#### Den första styrgruppen

Vesta inrättades formellt genom ett regeringsbeslut, daterat 1997.11.20. I beslutet står att det inom Finansdepartementet skall tillsättas en styrgrupp med uppgift att "driva ett projekt som skall ha som övergripande mål att bidra till en effektiv styrning av staten inom de ramar som riksdagen ställer upp" (Fi96/3111). I de projektdirektiv som fanns bilagt till

<sup>77</sup> Grupperna beskrivs i detta avsnitt, trots att de också har bestått av tjänstemän utanför Regeringskansliet. Det finns dock anledning att återkomma särskilt till samordningsgruppen i efterföljande avsnitt.

regeringsbeslutet anges att den styrgrupp som skall leda projektet skall bestå av sex personer från Regeringskansliet och närmast berörda centrala myndigheter. Styrgruppen var en ren tjänstemannagrupp och kom inledningsvis att bestå av budgetchefen, chefen för BuS-enheten, en tjänsteman från Förvaltningsavdelningen (RK-IT)<sup>78</sup>, en från Socialdepartementet, en från Riksgäldskontoret och en från Riksrevisionsverket (RRV).<sup>79</sup> Ordförande var budgetchefen. Under våren 1998 kompletterades gruppen med en tjänsteman från förvaltningspolitiska avdelningen på Finansdepartementet (avdelningen överflyttades senare till Justitiedepartementet, omdöpt till förvaltningsutvecklingsenheten). Jag återkommer till varför denna utökning av gruppen skedde. I ett senare skede utökades styrgruppen också med kanslichefen i Riksdagens finansutskott.

Denna första styrgrupp kom aldrig att fungera som en styrgrupp. Syftet tycks heller inte ha varit att den skulle styra projektet, utan mer fungera som en referens- eller expertgrupp. Vesta har hela tiden varit budgetavdelningens projekt. En tjänsteman i Vesta uttrycker det på följande sätt:

”Ja, alltså de kallades styrgrupp, men i praktiken var de ju inte någon styrgrupp. För det var ju ändå budgetavdelningen som satt på inflytandet här. /---/ Någon styrning utövade inte den gruppen. Jag menar det var kloka människor, de hade bra synpunkter och var väl egentligen mer frågande till alltihopa, än styrande”.

Citatet ovan antyder att gruppen har fungerat acceptabelt, även om den inte har fungerat som styrgrupp. Detta är emellertid inte den dominerande bilden. Den bilden är tvärtom, att styrgruppen inte fungerade särskilt bra. Diskussionerna i gruppen ägnades i betydande utsträckning åt IT-frågor, medan den övergripande frågan om hur man skulle åstadkomma en effektivare styrning i staten kom mer i skymundan. På budgetavdelningen fanns också uppfattningen att det fanns en allmänt negativ attityd till projektet, åtminstone bland vissa av ledamöterna i styrgruppen. Mest negativa uppfattades representanterna för RK-IT och förvaltningspolitiska avdelningen/förvaltningsutvecklingsenheten vara.

När det gäller varför styrgruppen inte fungerade som var tänkt skiljer sig åsikterna. Ett skäl tycks vara IT-frågornas dominans. Flera tjänstemän menar att RK-IT inte bidrog konstruktivt till projektet, för att uttrycka det försiktigt. Bilden som ges är att RK-IT snarast bromsar en modernisering av IT-miljön och införandet av ett nytt ärendehanteringssystem, bl.a. med

<sup>78</sup> RK-IT är namnet på Regeringskansliets IT-funktion.

<sup>79</sup> Tjänstemannen från RRV ersattes av generaldirektören för Ekonomistyrningsverket (ESV), när detta verk bildades och övertog ekonomistyrningsfrågorna från RRV. Tjänstemannen från Socialdepartementet kom att ersättas med en tjänsteman från Utbildningsdepartementet.



hänvisning till säkerhetskrav. Att diskussionerna fastnade i relativt tekniska IT-frågor bidrog till att sätta en stämpel på gruppen som "gnällig" och oförmögen att ta ansvar för projektet. Det finns emellertid även en annan bild av varför styrgruppen inte fungerade. I den versionen läggs ansvaret på tjänstemännen på budgetavdelningen. De ledde inte arbetet på ett bra sätt och de såg inte till att de viktiga frågorna togs upp till diskussion. En tjänsteman menar att "här fanns alla kännetecken för en grupp som man egentligen inte var intresserad av". Därför blev diskussionerna ytliga och resultaten uteblev.

Inom budgetavdelningen hade man hur som helst börjat bli tveksam till sammansättningen av styrgruppen och om det var på det här sättet man skulle arbeta. När så projektet lämnade den idéskapande "visionära" fasen och gick in i en mer utredande fas, ansågs det lämpligt att avveckla styrgruppen. Detta skedde mycket hastigt, en tjänsteman uttrycker det som "nästan kuppstat".

### Samordningsgruppen

Den nedlagda styrgruppen ersattes av en ny styrgrupp, denna gång kallades den samordningsgrupp<sup>80</sup>. I den nya samordningsgruppen, som hade sitt första sammanträde i slutet av augusti 1999, ingick enbart representanter för budgetavdelningen och ESV. Ordförande för gruppen var budgetchefen. I övrigt bestod den av fyra enhetschefer från budgetavdelningen och generaldirektören och två verksamhetsområdeschefer från ESV. Sammansättningen av samordningsgruppen motiverades med att det nyinrättade ESV nu måste in ordentligt i arbetet och att det var lämpligt att de operativa organisationerna – budgetavdelningen och ESV – styrde verksamheten i den mer utredande fas man nu gick in i. Det fanns emellertid också tjänstemän som såg omorganisationen som ett sätt att stärka budgetavdelningens inflytande, genom att den nu blev den enda representanten för Regeringskansliet i den styrande gruppen. Budgetavdelningens strategi var, att istället för att ha med fackdepartementen i en styrande funktion, informera mycket om Vesta i den s.k. BUCH-gruppen, budgetchefens grupp, där budgetchefen en gång i månaden träffar cheferna för departementens planerings- och budgetsekretariat (eller motsvarande).<sup>81</sup> Samordningsgruppen har enligt samstämmiga uppgifter fungerat bra. Jag återkommer till detta i avsnitt 3.2.2, i beskrivningen av relationen till ESV.

<sup>80</sup> Det kan möjligtvis vara semantiskt lite förvirrande att styrgruppen inte styrde, men att den nyinrättade samordningsgruppen gjorde det i betydande utsträckning.

<sup>81</sup> Gruppen kallades tidigare PBS-chefsgruppen.

I samband med att samordningsgruppen inrättades lade Vestas projektledning ned ett omfattande arbete på att få fram ett nytt regeringsbeslut, med en ny uppdragsbeskrivning och med en formalisering av samordningsgruppen liksom av en ny inrättad statssekreterargrupp (jag återkommer till den). Åtskilliga versioner av uppdragsbeskrivningen arbetades fram och de interna diskussionerna drog ut på tiden. Till slut rann det hela ut i sanden. Samordningsgruppen fortsatte att existera, liksom statssekreterargruppen och naturligtvis projektet, men någon formalisering genom ett regeringsbeslut ägde aldrig rum.<sup>82</sup> En tjänsteman ger sin beskrivning av stämningen:

”Det blev aldrig några formella beslut. För då var jobbet igång redan, så då rullade det i praktiken av levande kraft och folk var så jädra less på de här pappren som då hade luftats och luftats i 20, 25 varv. Så ingen orkade läsa det där längre”.

En tjänsteman i Vesta beskriver situationen:

”Då jobbade vi rent formellt i något slags vakuum under över 1 1/2 års tid. Men reellt, samordningsgruppen den fanns inte formellt, men den fungerade och den fattade beslut om ditt och datt. Projektet existerade heller inte formellt, ja det gamla projektet fanns ju fortfarande. /---/ Det visar ju egentligen att Regeringskansliet är en blandning mellan superformaliserat och totalt lealöst”.

Andra tjänstemän som har kommenterat denna episod menar att ambitionen att formalisera grupperna och det nya uppdraget innebar ett slöseri med tid. Det ansågs inte särskilt viktigt. Det fanns också den synpunkten att det i praktiken inte var möjligt att formalisera de olika styrgrupperna på det sätt som skisserades från projektledningen. Och detta av formella skäl. Låt mig illustrera denna argumentation med ett lite längre citat från en tjänsteman:

”Jag förstod inte hur man skulle kunna tänka sig att hitta en formell ordning, där man skulle ge en grupp bestående av till stora delar en verksledning beslutsbefogenhet. I frågor som handlar om vad myndigheterna ska göra. Det är någon slags mellanform. /---/ Och att tro att en statssekreterargrupp skulle fatta beslut, som då bara består av en tredjedel, knappt det, av statssekreterarna. Vad skulle de fatta beslut om? Jag tyckte alltihop såg väldigt komplext ut alltså. Jag förstod inte vitsen med att provocera hela miljön, att lägga ner så mycket krut på de här frågorna som ger så lite alltså.”

Det fanns också de som såg det hela som ett exempel på att Regeringskansliet inte klarar av att driva projekt, man har ingen "infrastruktur" för att hantera sådana här projektfrågor, som det uttrycktes,

---

<sup>82</sup> Det spelade förmodligen en viss roll i sammanhanget att det inte fanns någon budgetchef i tjänst vid den här tiden.

vilket gör att man "hamnar i moment 22-situationer gång efter gång, det bara loopar runt" i förhandlingsmaskineriet.

### 3.1.4 Relationen till Justitiedepartementet

När den första styrgruppen för Vesta inrättades fanns ingen representant med för det som nu är förvaltningsutvecklingsenheten på Justitiedepartementet (tidigare förvaltningspolitiska avdelningen på Finansdepartementet). Efter krav från enheten och påstötningar från Statskontoret ändrades detta och en tjänsteman från enheten togs in i styrgruppen. Bakgrunden till Statskontorets agerande var att de vid den här tidpunkten, våren 1998, genomförde ett relativt omfattande uppdrag för Vesta. För myndigheten var det viktigt att deras huvudman i Regeringskansliet, dvs. förvaltningspolitiska avdelningen, också var inkopplade på Vestaprojektet.

Det är väl känt att samarbetsklimatet inte alltid har varit det bästa mellan budgetavdelningen och förvaltningsutvecklingsenheten – "det är inget så där speciellt lysande samarbetsklimat", som en tjänsteman lite försiktigt uttrycker det. Detta är inget nytt fenomen, relationerna var i princip desamma när enheten låg i Finansdepartementet, före valet 1998. Här är inte platsen att närmare beskriva orsakerna till detta. Men givetvis bottnar samarbetssvårigheterna i att man delvis sysslar med samma sakfrågor; på budgetavdelningen gäller detta främst BuS-enheten. Något förenklat gäller frågan vem som skall ha ansvaret för de övergripande styrfrågorna. Relationen underlättas inte heller av att styrkeförhållandena är ojämna mellan de båda organisationerna. Budgetavdelningen kan mobilisera en helt annan kraft bakom sina förslag, än den, i detta perspektiv, lilla förvaltningsutvecklingsenheten. Det har inte alltid varit helt lätt för förvaltningsutvecklingsenheten att komma in i processerna som har drivits på budgetavdelningen. En tjänsteman ger följande bild av enhetens situation:

”När förvaltningspolitiska avdelningen låg i Finanssen, redan då var det svårt för dem att vara med ordentligt. Och det förvårades ju av att man flyttades över till Justitie, där är de helt vid sidan om”.

Som en av tjänstemännen uppmärksammar manifesteras "kampen" om styrningsfrågorna också i hur styrningen definieras. I budgetpropositioner och i andra liknande sammanhang används numera *ekonomisk styrning* som en samlingsbeteckning för både finansiell styrning och resultatstyrning (se prop.1997/98:1). Genom denna förändring i synen på hierarkin mellan de olika styrinstrumenten, tidigare var resultatstyrningen det överordnade styrinstrumentet, har budgetavdelningen kunnat stärka

sitt inflytande över de strategiska styrfrågorna.<sup>83</sup> En tjänsteman ger följande beskrivning:

”Just för att lägga under sig även mål- och resultatstyrningen här på budgetavdelningen, så lyckades man i någon propp, ja det var kanske budgetproppen, för några år sedan mynta, fastslå denna definition av ekonomisk styrning, som mål- och resultatstyrning plus finansiell styrning.”

Sakpolitiskt gäller huvudkonflikten mellan förvaltningsutvecklingsenheten och budgetavdelningen synen på hur resultatstyrningen skall praktiseras och då särskilt i relationen till myndigheterna. Konflikten epicentrum har blivit verksamhetsanpassningen. Ända sedan Verksledningskommittén (SOU 1985:40) i sitt betänkande skisserades de ursprungliga riktlinjerna för det som har utvecklats till dagen resultatstyrning, vilka regeringen sedan tog fasta på i 1987 års Verksledningsproposition (1986/87:99) och 1988 års kompletteringsproposition (1987/88:150, bil.1), har det starkt understrukits att styrningen måste anpassas till de statliga verksamheternas olika karaktär (jfr SOU 1997:15, s.151 ff). Det är om tolkningen av denna verksamhetsanpassning som förvaltningsutvecklingsenheten och budgetavdelningen är oense. Förvaltningsutvecklingsenheten framhåller mycket starkt att myndighetsstyrningen måste verksamhetsanpassas. Budgetavdelningen vill inte framstå som motståndare till verksamhetsanpassningen, men menar att en verksamhetsanpassning sker genom det självklara att skilda verksamheter får skilda mål. Utöver detta måste det sedan finnas, menar man, vissa gemensamma standardiserade krav när det gäller uppföljning och målformulering. Förvaltningsutvecklingsenheten har här större tillit till att myndigheterna själva kan bedöma hur man bäst utför sin verksamhet.

Nu hör det till saken att det efterhand har växt fram en informell arbetsfördelning mellan förvaltningsutvecklingsenheten och budgetavdelningen. Förvaltningsutvecklingsenheten fokuserar på relationen mellan departement och myndigheter, på myndighetsstyrningen i vid bemärkelse, medan de övriga delarna av resultatstyrningen, liksom självklart den finansiella styrningen, ansvarar budgetavdelningen för. En tjänsteman uttrycker det som att förvaltningsutvecklingsenheten i första hand är intresserad av den "inre effektiviteten", medan budgetavdelningens fokus ligger mer på den "yttre effektiviteten", dvs.

<sup>83</sup> Förändringarna har också kunnat motiveras med att riksdagen vid ett flertal tillfällen har efterlyst gemensamma definitioner och begrepp när det gäller styrningsfrågor.

kopplingen till samhällsekonomin i stort, också inbegripet relationen mellan departement och riksdag. Gränsen är emellertid inte särskilt tydlig, vilket bidrar till att kontroverser från och till uppstår.<sup>84</sup>

Delar av Vestas förslag ligger inom, eller i vart fall tangerar, områden som, utifrån den ovan beskrivna arbetsfördelningen, utgör förvaltningsutvecklingsenhetens ansvarsområde. Det gäller främst tvåårsöversynen. Visserligen försökte man från tvåårsöversynens sida avgränsa projektet till verksamhetsstyrning med fokus på relationen regering - riksdag och hålla myndighetsstyrningen i huvudsak utanför. Att strikt hålla fast vid den gränsen har dock inte varit möjligt. En tjänsteman säger:

”Så länge man är på politikområdesnivå, då är det respektive fackdepartement egentligen. Om man pratar ekonomisk styrning på den nivån, så är det också Finansdepartementet och fackdepartementen som är inblandade. Men ju längre ner man kommer, ju närmare s.a.s. den verkliga verksamheten, den som utförs av myndigheterna, då närmar man sig också myndighetsstyrning. /---/ Det innebär att om vi håller på med tvåårsöversynen och tittar på mål och strukturer och uppföljning, så till syvende og sist så möter vi myndigheten och då har vi ett gemensamt intresse av detta.”

Av betydelse i sammanhanget är att de förslag som Vesta presenterar i sitt betänkande, när det gäller målformulering och resultatmätt, innebär en högre ambitionsnivå och en skärpning av kraven, jämfört med gällande ordning.

Förvaltningsutvecklingsenheten reagerade starkt på delar av Vestas förslag. Man uppfattade att nya krav skulle läggas på myndigheterna och att detaljstyrningen skulle öka. Följande två citat, från förvaltningsutvecklingsenheten respektive Vesta, illustrerar den djupa oenighet som finns mellan parterna när det gäller verksamhetsanpassningen och de förslag som berör det området:

”Vi menar att den fyrkantiga, konforma målhierarki som Vesta utvecklat för samtliga myndigheter är fel och inte behövs. /---/ Bråket med budgetavdelningen har, för det första, gällt denna fyrkantiga målhierarki från politikområden ner till verksamhetsgren. Det här innebär att detaljstyrningen är tillbaka. Nu kan man börja räkna suddgummin och pennor igen. /---/ För det andra har bråket gällt de kvantifierbara målen, som inte passar i politiken och för politikerna.”

”Deras mantra har ju varit verksamhetsanpassning, utan att man egentligen har kunnat definiera vad man menar med verksamhetsanpassning. Det är självklart

---

<sup>84</sup> Förvaltningsutvecklingsenheten och budgetavdelningen har exempelvis ett delat ansvar när det gäller den övergripande utformningen av regleringsbrev. I övrigt gäller att samtliga ärenden som berör "styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet samt rationalisering av statlig verksamhet" skall beredas gemensamt av de båda parterna (SB PM 1997:4).

att allting ska vara verksamhetsanpassat, såtillvida att de mål man formulerar och det sätt som man följer upp på måste man anpassa till vad man håller på med. Men de har sett framför sig att man ska mäta allting med samma typ av mått. De har liksom sjungit verksamhetsanpassningens höga visa och sedan varit allmänt misstänksamma och avogt inställda till det här.”

### Statssekreterargrupp och departementspromemoria

När Vestas första styrgrupp avvecklades stod förvaltningsenheten utanför processen. Man hade därför behov av att komma in igen och såg också som sin uppgift att bredda hela processen i Regeringskansliet. Efter vissa fördröjningar genomfördes ett möte, där budgetavdelningen, med statssekreteraren och budgetchefen i spetsen, hade en föredragning för det ansvariga statsrådet, statssekreteraren och förvaltningsutvecklingsenheten och där redogjorde för var Vesta stod vid den tidpunkten. Vid mötet fördes "en mycket tuff diskussion", som en tjänsteman uttryckte det. Från statsrådets och förvaltningsutvecklingsenhetens sida var man särskilt upprörd över att, som man uppfattade det, budgetavdelningen hade förankrat Vestaprojektet med partierna i riksdagens finansutskott, men inte tagit upp det till diskussion på politisk nivå i Regeringskansliet, inte ens med den minister som tituleras förvaltningsminister.

Diskussionerna mellan Justitiedepartementet och budgetavdelningen fortsatte i den gemensamma beredningen inför budgetpropositionen för år 2000. Tidpunkten var således hösten 1999. Diskussionerna ledde till inrättandet av den statssekreterargrupp som nämndes tidigare, men även till att Vestas förslag skulle presenteras i form av en departementspromemoria. När det gällde de här förslagen fick Justitiedepartementet också stöd från andra departement, bl.a. Utbildningsdepartementet. Justitiedepartementets krav på en departementspromemoria kom sig av att man från förvaltningsutvecklingsenhetens sida ansåg att det fanns en risk att Vestaprojektet skulle redovisas som en intern-PM, utan någon bred remissomgång. Genom att göra en Ds av Vesta tvingade man fram ett brett remissförfarande.

Statssekreterargruppen tillkom mycket på Justitiedepartementets initiativ, men det var inte så att det fanns ett enhetligt motstånd mot idén på budgetavdelningen; uppfattningarna varierade. En tjänsteman från avdelningen ger följande bild av hur man resonerade:

”En del här hos oss tyckte "men det är väl jättebra att vi får en statssekreterargrupp" och en del tyckte att det här kan liksom bli knepigt och det kan se ut. Och det är klart att ska vi dra igenom alla förslag, då blir det väldigt svårt att få fram en departementsstencil, som man sedan vill remittera.”

Statssekreterargruppen kom att bestå av statssekreterare från Finans-, Justitie-, Social-, Utbildnings-, Närings-, Jordbruks- och Försvarsdepartementet. Ordförande var statssekreteraren i Finansdepartementet och vice ordförandeposten tilldelades Justitiedepartementet. Jag återkommer till statssekreterargruppen i avsnitt 4.

Diskussionerna inför budgetpropositionen gällde också hur de fortsatta utvecklingsinsatserna skulle beskrivas i propositionens avsnitt om ekonomisk styrning. Även här fanns det en betydande oenighet mellan Justitiedepartementet och budgetavdelningen och förhandlingarna fördes ända upp på statsrådsnivå. Justitiedepartementet ville ha "mjukare" och öppnare skrivningar än de som ursprungligen kom från Finansdepartementet, där det framstod som mer bestämt att "så här ska vi göra", som en tjänsteman uttryckte det. Resultatet av förhandlingarna blev att det aktuella avsnittet i budgetpropositionen kallas "förslag till riktlinjer för det fortsatta utvecklingsarbetet"(prop.1999/2000:1). I texten understryks också att man skall hålla den parlamentariska referensgruppen i riksdagen (jag återkommer till den i avsnitt 3.2.1) fortlöpande informerad om Vestas arbete. Vidare anges att resultaten av Vestas analys kommer att redovisas i en Ds-rapport och inte minst understryks vikten av att myndigheternas sakverksamhet verksamhetsanpassas.

### *3.1.5 Relationen till Förvaltningsavdelningen och RISP*

Parallellt med Vesta har det pågått ett arbete i Regeringskansliet med att utveckla kansliets interna styrning i enlighet med resultatstyrningsmodellen. Förändringsarbetet har fått akronymen RISP (Regeringskansliets interna styrningsprocess) och har letts från Förvaltningsavdelningen. Utifrån sett tycks det finnas betydande beröringspunkter mellan Vesta och RISP. Genomförs de förslag som Vesta lägger kommer detta rimligtvis att innebära konsekvenser för Regeringskansliets interna arbete. Möjligtvis kan RISP:s förslag också påverka Vesta; i vart fall torde det vara en fördel om det finns en viss överensstämmelse mellan de båda gruppernas förslag.

Det visar sig att kontakterna mellan Vesta och RISP inte har varit särskilt intensiva. Ett visst informationsutbyte har ägt rum, och då i första hand från Vesta till RISP, men inte mycket mer. Huvudsakligen tycks de båda verksamheterna ha levt separata liv. Vissa ambitioner att skapa en tätare relation har dock funnits, åtminstone från Vestas sida. I början av Vestaprojektet planerade man in mer regelbundna träffar med RISP, men man uppfattade från budgetavdelningen att det var svårt för tjänstemännen från Förvaltningsavdelningen att avsätta tid för dessa träffar, "de bara

ställde in varje gång vi skulle ha möte", enligt en tjänsteman på budgetavdelningen. En viss självkritik framförs dock från Vesta när det gäller förmågan att etablera kontakter, inte bara med RISP och Förvaltningsavdelningen, utan inom Regeringskansliet i stort. En tjänsteman i Vesta uttrycker det på följande sätt.

”Inom Vesta tycker jag att vi skulle ha kunnat haft ett mycket bättre samarbete i att kolla det här med vad det betyder på myndighetsnivå s.a.s. Utnyttja den kompetens som finns runt om i Regeringskansliet, inte bara på Förvaltningsavdelningen. Men Vesta har ju inte varit särskilt mycket ett internt styrningsprojekt. Vesta har inte sett sig självt som ingående i en myndighet. Man har liksom definierat bort sig på något sätt.”

Om vi ser till Förvaltningsavdelningen i stort så har man emellertid inte varit oinformerad om Vesta. Exempelvis har Vesta haft genomgångar med berörda enhetschefer. Förvaltningsavdelningen har också funnits representerad i tvåårsöversynens arbetsgrupp. Vidare ingår chefen för RISP i den s.k. BUCH-gruppen, vilken har fungerat som en referensgrupp till RISP-projektet.<sup>85</sup> Viss kontakt har också skett via IT-frågorna, eftersom Regeringskansliets IT-funktion (RK-IT) är placerad på Förvaltningsavdelningen.

### *3.1.6 Att driva projekt i Regeringskansliet*

Vesta har drivits av budgetavdelningen och det är budgetavdelningens och Vestas perspektiv som har styrt utformningen av Ds:en. Arbetet har (bortsett från tvåårsöversynen) i liten utsträckning involverat tjänstemän från andra departement. Det betyder emellertid inte att man har försökt att smyga igenom reformen. Tvärtom har man varit mån om att informera om sin verksamhet, bl.a. har Vesta haft en hemsida på Internet med en hel del information utlagd ([www.vesta.gov.se](http://www.vesta.gov.se)). Projektmedarbetarna har också varit ute i Regeringskansliet och på myndigheter och informerat om Vesta.<sup>86</sup> Mycket av kontakterna med övriga departement har annars skett genom statssekreterargruppen och BUCH-gruppen.

Trots gjorda ansträngningar tycks det ha varit en spridd uppfattning att budgetavdelningen höll på att "ta fram saker, utan att alla var med på tåget", som en tjänsteman på budgetavdelningen uttryckte det. Det har också framförts kritik mot att Vesta har var dåligt förankrat i Regeringskansliet. Den beskrivning som nedanstående tjänsteman ger illustrerar den uppfattningen:

<sup>85</sup> RISP har dock bara deltagit sporadiskt i BUCH-gruppens möten.

<sup>86</sup> Att man har varit mån om att informera är dock inte samma sak som att man har varit beredd att ta till sig kritik.



”Det gick väldigt mycket rykten kring det här Vestaprojektet. Det var alltså väldigt dåligt förankrat från början. Det uppstod ju närmast som ett IT-projekt; helt och hållet Finansdepartementets interna projekt. Och sedan började de långsamt jobba med den här förankringen, men det där satt fast väldigt länge alltså, att det var dåligt förankrat, att det var Finansdepartementet som hade hittat på det här på egen hand. Det fanns en massa animositet och förgiftade det här. Så att det är inte sättet att starta projekt i Regeringskansliet.”

Det förekom också en hel del synpunkter när Vestamedarbetarna var ute och pratade i Regeringskansliet. Där möttes de av frågor av typen "vad ska det här vara bra för", "vad är det ni vill åstadkomma", "vad kommer det att kosta" och "hur mycket påverkar det oss". Inom projektet och på budgetavdelningen fanns det flera tjänstemän som menade att man hade framställt Vesta som större och revolutionerande än vad det i praktiken var och det skrämde upp företrädare för andra departement. En tjänsteman i Vesta uttrycker det på följande sätt:

”Det är mycket ett kommunikationsproblem vi har. Det här har framställts som en rätt så stor och revolutionerande grej och då har det varit svårt att driva igenom. Därför att ska man göra revolution, ska man få människor med sig på en revolution, då måste man också kunna flagga för en kris, som man kunde i mitten på 90-talet när det gällde de totala finanserna i staten. Har du en kris, då kan du få folket med dig på en revolution. Har du ingen kris att vifta med, då får du inte med dig folket på en revolution. Så att det jag skulle vilja säga har varit misstaget här, det är väl att vi har beskrivit det som en revolution. Därför att jag tycker att man kan, utan att på något sätt "mörka", säga att det här är en rätt naturlig vidareutveckling av det som har gjorts under de senaste tio, femton åren i statsförvaltningen.”

### Beredningen av departementspromemorian

Som jag tidigare har beskrivit var det varken självklart att Vesta skulle redovisas i form av en departementspromemoria, eller att denna skulle gemensamberedas (se avsnitt 3.1.1 och 3.1.4). Det blev nu ändå fallet och det fick naturligtvis vissa konsekvenser för projektet och för projektets ställning. Från projektledningens sida såg man inte odelat positivt på utvecklingen:

”Var det orealistiskt att tro att man skall kunna driva ett sådant här utvecklingsprojekt i så annorlunda former? Svaret är väl "nja kanske". Man kan ändå säga att slutsatsen blev ju att vi tvingades bita i det sura äpplet, jag vet inte om det var så surt äpplet, men att bita i äpplet och gå tillbaka till en beredningsordning som var mer traditionell.”

Samtidigt fanns det andra iakttagare som var undrande över att när man nu valt att lägga projektet i Regeringskansliet och t.ex. inte ute på någon

myndighet, så drev man ändå projektet som om det låg på en myndighet. Utan hänsyn till den formella beredningsprocessens betydelse och därmed nödvändigheten av att noga förankra; man klarade inte ut problemen i förväg. Projektet hade därmed gått från ett "traditionellt" projektformat in i en "traditionell" beredningsordning. Vestas principiellt hållna departementspromemoria kastades då också in i ett väl etablerat förhandlingsspel, där man fick kompromissa om skrivningarna i promemorian.<sup>87</sup> En tjänsteman från Vesta beskriver situationen:

”Sådant här projektarbete, det lämpar sig ju inte för förhandlingar egentligen, där man accepterar en del om man får göra ändringar i en annan. Därför att det hänger ju ihop i någon mån. Och att sitta och förhandla mening för mening i en sådan här Ds. Det är inget bra sätt att driva utvecklingsarbete på helt enkelt.”

En tjänsteman utanför Vesta ger en målande beskrivning av förhandlingsarbetet:

”Det här brakar rakt in i de här förhandlingssituationerna. Det brakar rakt in i alla andra frågor som är uppe och där man glatt byter bananer och päron korsvis. Och det här att det handlar om aktiviteter med helt olika karaktär, ett utvecklingsprojekt och här-och-nusakfrågor och sådant där, det spelar ingen roll.”

Det är en unison bild av Regeringskansliet som ett förhandlingsmaskineri som ges i intervjuerna, "man är så oerhört inne på att allt ska förhandlas", som en tjänsteman uttryckte det. Detta medför att man ytterst ogärna agerar innan en fråga blir föremål för behandling i den ordinarie beslutsprocessen. Låt mig illustrera detta med ett litet längre citat från en tjänsteman på budgetavdelningen:

”Den här Ds:en har vi presenterat förslagen i, ja jag tror vid hundra tillfällen i Regeringskansliet de senaste två åren. Reaktionen har varit så där varierande, men i allmänhet inte särskilt högljudda. Men när den här produkten kommer på gemensam beredning, då börjar folk engagera sig. Och då kan man också komma med frågan "men liksom varför har vi inte fått vara med i den här processen tidigare". /---/ Det är först när man kan visa upp att om ni inte reagerar nu, i den formella beredningsprocessen, då kommer det här att gå ut på remiss, eller då kommer den här propositionen att läggas. Då är vi inne i linjen. Då är alla projektorganisationer, på alla nivåer, inklusive statssekreterargruppen, helt upplösta. Det är klart har man förankrat bra, så är de lite gisslan, så deras departement skriver kanske ändå inte ner det i bästa fall, men det är också det enda. För den förankring man har gjort är egentligen av noll och intet värde, därför att det är den ordinarie beredningsprocessen i linjen som gäller. Punkt.”

<sup>87</sup> Förhandlingarna ledde inte till några dramatiska förändringar av sakinnehållet, men vissa kompromisser nödgades Vesta ändå göra, det gäller bl.a. förslagen som berör investeringssidan.

Genom att projektet nu tvingades arbeta i de etablerade formerna kom således budgetavdelningens linjeorganisation (linjen) att öka sitt inflytande över Vesta. Mer konkret var det BuS-enheten som alltmer tog makten över projektet.

### Linje kontra projekt

Vesta är ett projekt; ett projekt med en projektorganisation till stora delar utanför linjeorganisationen. Underst finns projektledningen, som delvis sitter på budgetavdelningen, delvis på ESV, men i princip utanför linjeorganisationen. Ovanför finns en samordningsgrupp som består av chefer på budgetavdelningen och ESV, också den utanför linjeorganisationen. Till sist finns också en statssekreterargrupp, sittandes utanför linjen. "Det här har ju inte varit någon särskilt potent organisation", som en tjänsteman uttrycker det.

Regeringskansliet är en utpräglad linjeorganisation. Dessutom en ovanlig sådan, där de olika delarna i myndigheten har som en viktig uppgift att förhandla med de andra delarna i syfte att bevaka och stärka sina, huvudsakligen, politiska intressen. Dessa förhandlingar sker genom en starkt formaliserad beredningsprocess. I denna formaliserade process har ett projekt ingen naturlig roll, eller som en tjänsteman i Vesta uttrycker det:

"Var är vi? Var befinner vi oss som projekt i den här hierarkin? Ingenstans, eftersom vi inte är någon linjeorganisation."

Som framgår av det avslutande citatet i föregående avsnitt tenderar projektorganisationen att hamna vid sidan av när beredningsprocessen drar igång. För Vestas blev det tydligt att deras mandat i det här läget var oklart; vad var deras ansvar och vad låg på linjeorganisationen? Den mer allmänna frågan, som egentligen aldrig riktigt klarats ut, om vilka beslutsbefogenheter projektet skall ha och vilka som skall ligga på linjen fick konkretion i beredningsprocessen.

### Vestas relation till budgetavdelningen

Vestas relation till budgetavdelningens linjeorganisation har långt ifrån varit okomplicerad. Det formulerades en hel del, inte sällan stark, kritik mot Vesta på avdelningen. Det finns flera skäl till detta, vilka jag skall försöka beskriva nedan.

Ett första skäl är detsamma som gäller för Regeringskansliet i stort, nämligen att budgetavdelningen inte gärna agerar förrän det blir "skarpt

läge", dvs. när det presenteras ett konkret förslag. För budgetavdelningens kontaktmannorganisation (mot fackdepartementen) är detta särskilt påtagligt. Det är deras huvudsakliga roll, att reagera på konkreta förslag, men däremot inte vara med att påverka särskilt mycket under resans gång. Det innebär att de går in ganska sent i processen och "då slår de till", som en tjänsteman formulerar det, trots att de kanske har haft möjlighet att göra det tidigare. Ett längre citat från en Vestatjänsteman illustrerar tydligt Vestas dilemma:

"Det är ju ingen miljö här, där man sitter och diskuterar styrfilosofi, inte ens budgetavdelningen gör det. Utan kommer jag ut på en enhet på budgetavdelningen och ska presentera ett förslag till skärning när det gäller den ekonomiska styrningen i staten, så säger de "hur påverkar detta oss", "vad ska vi nu förhandla om" /---/ och när", "och hur får vi in informationen, är det fack (-departementen, min anm.) som lämnar den till oss, eller var får vi den ifrån?" Och då tvingas man ju rätt så långt fram i en sådan här process säga att "ja tyvärr så är vi inte riktigt nere på den nivån än". Och då säger de "ja, men då ...", då är intresset ungefär noll, "kom tillbaka när ni har konkreta förslag". Väntar man att gå ut till man har konkreta förslag, ja då måste man ha tänkt rätt många tankar i förväg, då är man långt framme i processen. Då tycker de att "ja, men det här är väldigt konstigt, varför har vi inte kommit in i processen tidigare?"

För Vesta, som projekt, var budgetavdelningens sätt att agera ett problem. Man framhåller också att man kontinuerligt har informerat, svarat på frågor och alltid funnits till hands på olika sätt. Tvåårsöversynen har exempelvis sänt ut alla sina kallelser till arbetsgruppsmötena och minnesanteckningar från dessa möten för kännedom på budgetavdelningen, "men det betyder ju inte att man har läst det för att man har fått det", som en Vestatjänsteman påpekar.

För tvåårsöversynen har också de regelbundna kontakterna med representanterna för fackdepartementen i arbetsgruppen inneburit en potentiell risk för konflikter internt på budgetavdelningen. Genom dessa kontakter finns det nämligen en "risk" att fackdepartementet får veta något som budgetavdelningen inte känner till, om man nu inte läser minnesanteckningarna från arbetsgruppsmötena. Och som en tjänsteman uttrycker det:

"Det värsta som kan hända, det är naturligtvis om fackdepartementen har ett försprång, om de har ett informationsövertag."

Strategin att inte agera, eller engagera sig särskilt mycket, innan det föreligger ett konkret förslag, anses i betydande utsträckning sammanhånga med den hårda arbetsbelastningen i Regeringskansliet och budgetavdelningen är här kanske den stressigaste miljön av alla. Det har inte varit helt lätt för ett långsiktigt utvecklingsprojekt som Vesta att få

fäste på denna stressiga arbetsplats, där det kortsiktiga perspektivet dominerar. En Vestatjänsteman beskriver reaktionerna på budgetavdelningen på Vestas idéer och förslag på följande sätt:

”Man utlovades till en början ett bättre budgetanalysverktyg, IT-stöd, och det kommer aldrig, det blir inget. Så man är liksom otålig; att hålla på med "det där", det är så himla avlägset, "vi vill ha något som funkar här och nu".”

Ett andra skäl till att relationen med budgetavdelningens linjeorganisation innebar komplikationer har att göra med makt och inflytande. Ju längre arbetet med Vesta fortskred, dvs. när man började närma sig "skarpt läge", desto starkare blev kraven från linjeorganisationen på budgetavdelningen att få starkare kontroll över processen. Från Vesta uppfattade man krav på ökat inflytande både från BuS-enheten och kontaktmannaenheterna. En tjänsteman i Vesta beskriver det som en strävan efter "något slags nästan vetorätt, såväl i kontakter som i innehåll". I relationen till BuS-enheten sattes detta på sin spets, "vem var det egentligen som bestämde", när projektet gick in i beredningsprocessen? En Vestatjänsteman kallar situationen för "en omöjlig sitts". En annan tjänsteman talar om en "dragkamp", som "var tydlig från första stund".

Ett tredje skäl, delvis sammanhängande med ovanstående, till att relationen komplicerades var mer sakpolitiskt. Budgetavdelningen är bärare av det system som Vesta vill reformera, eller som det uttrycks bärare av "den gamla kulturen och av det gamla systemet, det gamla sättet att styra". De förslag som projektet presenterar har betydande konsekvenser när det gäller arbetssätt och arbetsförhållanden på budgetavdelningen. Det gäller på ett övergripande plan då man ändrar principerna för den ekonomiska styrningen, när Vesta t.ex. vill ta bort anslagsstyrningen är det styrinstrument som budgetavdelningens tjänstemän behärskar till fullo man vill ta bort. Sådant föder motstånd. Det gäller kanske ännu mer när, och hur, man bygger upp IT-stödet och andra sådana förändringar som direkt styr de enskilda tjänstemännens arbetssituation. Uppfattar exempelvis enhetscheferna att de föreslagna förändringarna minskar deras manöverutrymme, så föder också det motstånd.

Strategin att agera sent, som jag redogjorde för ovan, har också beskrivits utifrån detta mer maktstrategiska perspektiv. Agerandet skulle således inte enbart ha med den stressiga arbetssituationen att göra, utan också fungera som ett förhandlingstaktiskt agerande, ägnat att i största möjliga utsträckning stärka de egna positionerna. I detta syfte kan

tjänstemännen, som en intervjuperson uttrycker det, i förhandlingarna vara beredda att "knögla till ett förslag hur som helst".

### Något om Vestas finansiering

Enligt den muntliga information jag har fått har Vestaprojektet huvudsakligen finansierats från det utvecklingsanslag som inrättades redan i början på 1970-talet, när man började arbeta med att utveckla den statliga styrningen. Inledningsvis låg anslaget på dåvarande Civildepartementet. När sedan frågorna gick över till Finansdepartementet följde pengarna med. Nu delas anslaget mellan Finans- och Justitiedepartementet. När Vesta drog igång fanns det relativt stora reservationer på anslaget. Projektet har också ett s.k. beställningsbemyndigande, vilket har ansetts nödvändigt främst för att kunna hyra in konsulter, eller beställa IT-utrustning. De stora kostnaderna i Vesta gäller just IT.

Alla tjänstemän i Regeringskansliet som har arbetat hel- eller deltid med Vestaprojektet, inklusive Tvåårsöversynen, har finansierats via utvecklingsanslaget. För perioden 1997 till 2000 har Vesta (inkl. Tvåårsöversynen) belastat anslaget med cirka 33 miljoner kronor. Andra tjänstemän, utanför projektet, som har varit engagerade i processen i Regeringskansliet, liksom tjänstemännen från ESV, har finansierats genom sina vanliga anslag.

När det gäller ESV:s engagemang, har det i princip betraktats som en del i verkets ordinarie verksamhet och det har därför inte utgått någon särskild betalning till ESV för arbetet med Vesta.<sup>88</sup> Detta har åtminstone varit huvudprincipen. Vid bildandet av ESV såg dock Finansdepartementet till att lägga in extra pengar i verket, på det att ESV då skulle stödja Finansdepartementet i utvecklingsarbetet utan särskild ersättning.<sup>89</sup>

Det torde vara mycket svårt att få fram en totalsumma på vad Vestaprojektet har kostat, främst för att det är oklart huruvida kostnaden för de tjänstemän som har gått på sina ordinarie anslag skall räknas in i totalkostnaden. Här är det närmast en bedömningsfråga, huruvida man skulle ha arbetat med ungefär de här frågorna även utan Vestaprojektet. Inom projektet gjordes ett försök att "leva som man lär", som det uttrycktes. Man gav emellertid snart upp försöket att arbeta fram en sådan

<sup>88</sup> Innan verkets tillkomst, under RRV-perioden, utgick dock ersättning för verkets uppdrag; i enlighet med de principer som RRV, som revisionsmyndighet, har för att åta sig externa uppdrag.

<sup>89</sup> Som ett exempel på ESV:s kostnader för Vesta kan nämnas att i myndighetens årsredovisning för år 2000 anges att ESV:s totala kostnader för Vesta under året uppgår till drygt 7 miljoner kronor.

mer avancerad budget. För de personer, de tjänster och det material som har betalats via utvecklingsanslaget skall det dock, enligt uppgift, gå att få fram exakta uppgifter på kostnaden.<sup>90</sup>

Det har gått många rykten om vad Vesta har kostat. Inledningsvis talades om en summa på 150-200 miljoner, siffror som torde ha sitt ursprung i konsultrapporten från Andersen Consulting, vilken föregick starten av Vesta. Den summan dementeras dock med eftertryck från Vesta och budgetavdelningen. Ute i organisationen ledde i vart fall den, som det uppfattades, höga kostnaden för projektet till en hel del kritiska synpunkter. Framförallt Förvaltningsavdelningen var bekymrad och det fanns de som såg Vesta som "gökungen" som skulle "äta upp" alla utvecklingspengar, som en tjänsteman beskriver det. Främst var det ju IT-frågorna som Förvaltningsavdelningen värnade.

### ***3.2 Relationerna till övriga staten***

Som jag har nämnt tidigare har Vesta haft förhållandevis höga ambitioner när det gäller att informera om sina aktiviteter. Detta gäller också i förhållande till myndigheter och riksdag. Tjänstemän från Vesta har t.ex. varit ute och informerat på de s.k. ESV-dagarna de tre, fyra senaste åren. Vidare har man varit ute på åtskilliga större myndigheter och man har träffat representanter för universitet och högskolor. Här nedan skall jag beskriva relationen till några av de viktigaste och/eller mest involverade aktörerna utanför Regeringskansliet, nämligen riksdagen, ESV, Statskontoret samt Utredningen av den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet (SOU 2000:61).

#### ***3.2.1 Relationerna till riksdagen***

I detta avsnitt, där Vestas samspel med riksdagen beskrivs, är det relationen till två aktörer som redovisas – Vestas parlamentariska referensgrupp och Riksdagskommittén. Inledningsvis förtjänar det dock att nämnas att Vesta i sin historieskrivning delvis beskriver sig som ett svar på upprepade krav från riksdagen att få tillgång till bättre resultatuppföljningsdata. Kopplingen till riksdagen är tydligast för tvåårsöversynen som betraktar sig som ett svar på finansutskottets upprepade påpekanden att regeringens mål inte var tillräckligt konkreta och uppföljningsbara.

---

<sup>90</sup> Tyvärr har detta inte hunnits med på grund av tidsbrist.

### Vestas parlamentariska referensgrupp

Vestas förslag kommer om de genomförs att ha betydande konsekvenser för riksdagens budgetarbete. I syfte att diskutera och informera om sina idéer och förslag skapades därför en referensgrupp med riksdagsledamöter. I referensgruppen ingick åtta ledamöter, samtliga med finansutskottet som utskottstillhörighet, representerande samtliga sju riksdagspartier (socialdemokraterna hade två representanter). Flera ledamöter kan man beteckna som "tung" politiker inom sitt parti.<sup>91</sup> Sammankallande för gruppen var statssekreteraren i Finansdepartementet och förutom riksdagsledamöterna deltog finansutskottets kanslichef, budgetchefen, chefen för BuS-enheten och Vestas projektledare i referensgruppens möten.

Det råder delade meningar om hur väl den parlamentariska referensgruppen har fungerat. Flertalet menar dock att riksdagsledamöterna har varit engagerade och intresserade, kanske mer än vad flertalet tjänstemän i de olika styrgrupperna har varit. En sak är dock att vara intresserad, en annan att förstå. En tjänsteman på budgetavdelningen beskriver mötet med riksdagsledamöterna på följande sätt:

”Jag har ju känt att det har varit lite stumt ibland. Vi har kommit ut och berättat, men det är svårt att ta till sig. Jag menar riksdagsmännen, de är så otroligt upptagna och det här är ganska tekniskt.”

Möjligtvis har det varit något politiskt besvärande för Vesta att de borgerliga ledamöterna visat den största entusiasmen, som en tjänsteman uttrycker det, "det har varit besvärande för oss när nn viftar med Nya Zeelands flagga på mötena, nästan".

I april 1999 gjorde referensgruppen en studieresa till London. Med på resan var då också ESV:s generaldirektör. I London besökte man bl.a. parlamentet, finansdepartementet och Storbritanniens motsvarighet till RRV (National Audit Office). Resan betraktades av Vesta som lyckad. Jag återkommer till en beskrivning av gjorda studieresor och internationella förebilder i avsnitt 3.3.

### Relationen till Riksdagskommittén

Riksdagens talmanskonferens beslutade i december 1998 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att "se över och utvärdera vissa

---

<sup>91</sup> I referensgruppen ingick följande riksdagsledamöter (i bokstavsordning): Lena Ek (c), Marie Engström (v), Matz Hammarström (mp), Carin Lundberg (s), Mats Odell (kd), Karin Pilsäter (fp), Fredrik Reinfeldt (m), Bengt Silfverstrand (s).



frågor rörande riksdagens arbetsformer" (2000/01:RS1, s.7). Utredningen, som tog sig namnet Riksdagskommittén, har tagit sig an flera olika frågor. I ett första betänkande redovisade utredningen förslag som berör den framtida statliga revisionen. Förslaget innebär i princip att Riksdagens revisorer och RRV slås samman till ett nytt revisionsorgan underställt riksdagen. I sitt huvudbetänkande som överlämnades i februari i år redovisar Riksdagskommittén bl.a. en utvärdering av den nya budgetprocessen i riksdagen (2000/01:RS1). Med hänvisning till Vestaprojektet avstår dock utredningen att i detta betänkande lägga vissa förslag med avseende på budgetprocessen. Riksdagskommittén kommer dock att fortsätta att arbeta med vissa av de frågor som Vesta lägger förslag om. Det gäller främst övergången till politikområden och införande av kostnadsbudgetering. Bland annat tänker utredningen studera vilka effekter förslagen kan få för rambeslutsmodellen och utskottsindelningen (2000/01:RS1, s.92).

Från Vestas sida anser man att man har haft rätt så omfattande information om Riksdagskommitténs arbete. Några formaliserade kontakter direkt mellan Vesta och Riksdagskommittén, t.ex. via föredragningar i kommittén, har det dock inte varit frågan om, utan informationen har förmedlats bland annat genom sekreterarna i kommittén. En av dessa har också suttit med i ett par av Vestas arbetsgrupper. Två tjänstemän från budgetavdelningen som suttit med i Vestas samordningsgrupp har också deltagit som experter i varsin expertgrupp som har varit kopplad till Riksdagskommittén.<sup>92</sup>

### 3.2.2 Relationerna till ESV<sup>93</sup>

I detta avsnitt redovisas först det inledande skedet, när Finansdepartementet valde att lägga det som kom att bli Vesta som ett projekt på budgetavdelningen och inte på dåvarande RRV, eller för den delen någon annan myndighet eller utredning. I ett andra delavsnitt beskrivs relationerna mellan Vesta och ESV efter det att den nya myndigheten etablerats.<sup>94</sup>

<sup>92</sup> BuS-enhetens chef har suttit med i den expertgrupp som har varit kopplad till Riksdagskommitténs utvärdering av riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering. En annan enhetschef från budgetavdelningen har suttit med i den expertgrupp som har varit kopplad till utredningens utvärdering av budgetprocessen (2000/01:RS1, bil.4-6).

<sup>93</sup> Jag har valt att i detta avsnitt även redovisa en del av skeendet innan ESV bildades, där det var RRV och främst dess ekonomi- och resultatstyrningsavdelning (E-avdelningen), som var Vestas och budgetavdelningens med/motspelare.

<sup>94</sup> ESV bildades den 1 juli 1998 genom att delar av Statens löne- och pensionsverk samt hela RRV:s avdelning för Ekonomi- och Resultatstyrning fördes samman till den nya myndigheten.

### Om Vestas organisatoriska placering

Vestas födelse på Finansdepartementets budgetavdelning var inte smärtfri. Framförallt från RRV och dess avdelning för Ekonomi- och Resultatstyrning (E-avdelningen) framfördes mycket hård kritik, "enorm" enligt en tjänsteman, mot att lägga Vestaprojektet på budgetavdelningen. Mycket hård kritik riktades också mot det inledande konsultuppdraget till Andersen Consulting och resultatet av den utvärderingen. Sedan åtminstone ett par decennier hade utvecklingen av den ekonomiska styrningen av staten drivits av RRV och E-avdelningen. Från RRV:s sida såg man placeringen av Vesta som en misstroendeförklaring mot verket. En tjänsteman uttrycker det på följande sätt:

”Jag uppfattade det ju som att det var ett misstroende mot E-avdelningen. Och då framförallt E-avdelningens förmåga att tänka nytt, rejält nytt.”

Från budgetavdelningens sida anser man först och främst att det fanns ett behov av en bättre styrning och samordning av de här frågorna. Vidare menar man att den organisatoriska placeringen av Vesta sammanhänger med de frågor som projektet hade att utreda. Detta av två skäl. För det första ansågs det mycket viktigt att mottagaren, eller användaren, av projektets förslag också skulle ha ett stort inflytande över projektet och eftersom uppfattningen var att det var Regeringskansliet som huvudsakligen skulle komma att beröras av förslagen, skulle projektet också ligga i Regeringskansliet. Det ansågs inte finnas något tydligt myndighetsperspektiv i projektet. Vesta utredde inte i första hand relationen till myndigheterna, eller den myndighetsinterna styrningen; utredningsuppgifter som det var mer naturligt att lägga på RRV. För det andra fanns det också ett mer handfast skäl till att inte lägga Vesta på myndighetsnivå. Med den inriktning mot kassasystemen i staten som Vesta hade inledningsvis hade det i så fall varit nödvändigt med ett samarbete mellan Riksgäldskontoret, som ansvarar för kassahanteringen i staten och RRV, som ansvarade för kontoföringen. Det fanns emellertid en betydande rivalitet mellan dessa båda myndigheter; de klarade helt enkelt inte av att samarbeta, ansåg man på Finansdepartementet. Det saknades inte fog för denna synpunkt. I ett tidigare skede, under 1995, hade de båda myndigheterna gjort en gemensam utredning inom området. I den rapport som sedan skrevs kunde man inte enas om texten; ”ett skolboksexempel på revirpinkerier”, som en tjänsteman uttryckte det.

Det fanns också tjänstemän som menade att projektet inte kunde ligga på någon stabsmyndighet, därför att det inrymde en utvärdering av tidigare insatser på området och den principiella utgångspunkten var att en myndighet inte skulle utvärdera sina egna insatser.

### Vestas relationer med ESV

Trots, eller möjligen tack vare, den bistra kritiken från RRV hade E-avdelningen engagerats av Vesta för ett delprojekt som handlade om koncernredovisning. Inom parentes kan nämnas att projektledaren på RRV för delprojektet sedan kom att ta steget över till budgetavdelningen och Vesta. Något tätare eller mer intensivt samarbete var det emellertid inte fråga om under RRV-tiden.

När ESV bildades tog man också över ansvaret för utvecklingsarbetet inom ekonomistyrningen från RRV. Verket bildades 1 juli 1998, men under den första tiden hade man haft fullt upp med att organisera och konsolidera den egna verksamheten. Ett av de viktigaste målen för den nyutträdde generaldirektören var att skapa en förtroendefull relation mellan Finansdepartementet och ESV. Det var inget lockande alternativ att leda en stabsmyndighet med ansvar för ekonomistyrningsområdet, som satt på åskådarplats när man skulle utveckla den ekonomiska styrningen i staten. Genom tillskapandet av den nya myndigheten fanns det emellertid förutsättningar för ett närmande till Finansdepartementet. ESV hade andra förutsättningar än RRV att jobba mycket nära dem de stöder, eller samverkar med. Detta var också ett förhållande som budgetavdelningen var väl införstådd med och uppskattade. Redan när man inför tillskapandet utredde hur den nya myndigheten skulle agera var relationen till Regeringskansliet en av de centrala frågorna. Den särskilde utredaren var då identisk med verkets blivande generaldirektör.

Ett större problem än att täta sprickan och återupprätta dialogen med budgetavdelningen var attityden bland den egna personalen; en personal som i stor utsträckning följde med från E-avdelningen på RRV. En tjänsteman ger en målande beskrivning av förutsättningarna och stämningarna vid den här tidpunkten:

”Det är väl den naturliga nystarten, att försöka då, med de relationer man har till Regeringskansliet, få en dialog kring hur man ska jobba med de här frågorna. Och sedan jobba inåt för att få en annan inställning, eftersom den då var oerhört "anti", alltså. /---/ Hela stämningen var ju ... säg utvecklingsarbete, Finans, säg System 2000 och sedan säg Vesta; det bara säger pschh så åker piggarna ut omedelbart.”

Ledningen försökte på olika sätt ändra attityderna internt. Det tycks som man åtminstone delvis har lyckats, bl.a. beroende på att kritisk personal har valt lämna verket. Fortfarande kvarstår dock en inte obetydlig tveksamhet till Vesta ute i organisationen.

Det var först under sommaren 1999 som diskussioner med budgetavdelningen kom igång om hur man skulle lägga upp ett samarbete inom ramen för Vesta. Resultatet blev det täta samarbete, som bl.a. manifesterade sig i den samordningsgrupp som jag tidigare har beskrivit i avsnitt 3.1.3. Ett samarbete som i större skala började under hösten 1999. Samarbetet mellan budgetavdelningen/Vesta och ESV har fungerat bra, för att inte säga mycket bra, på alla fronter, inte bara i samordningsgruppen; det är den samstämmiga bild som ges i intervjuerna. Bland annat har man arbetat tätt tillsammans inom de sex olika "block", som projektarbetet i samband med ESV inträde organiserades i.<sup>95</sup> Ledare för de olika blocken har varit tjänstemän både från Vesta och ESV.

Från Vesta framhåller man bl.a. hur snabbt och smidigt det har gått att få loss resurser vid behov. Det finns tjänstemän, som nedanstående från budgetavdelningen, som till och med menar att samarbetet med ESV tillhör det mest intressanta med Vestaprojektet:

”Det är ju något nytt att jobba så nära en myndighet. Jag tycker att det har gått väldigt bra; det är smidigt. Det tycker jag är det mest spännande här att vi har hittat en ny modell för hur man jobbar, som har fungerat bra.”

### 3.2.3 Relationerna till Statskontoret

Statskontoret kom tidigt med i Vestaarbetet; det var ingen tillfällighet. Verket hade ända sedan början av 1960-talet varit en av de ledande aktörerna när det gällde att reformera den statliga styrningen. Statskontorets kompetens och intresse fanns dock inom den mer myndighetsinriktade styrningen. Tillsammans med budgetavdelningen och RRV betraktas man som ingenjören bakom den styrmodell, som idag har fått beteckningen resultatstyrningsmodellen (se SOU 1997:15).

På budgetavdelningen fanns det redan innan Vesta startade på allvar tankar på att ge ett uppdrag till Statskontoret. De överväganden som i det sammanhanget gjordes kan för övrigt ses som upprinnelsen till tvåårsöversynen. Det var emellertid inte enbart budgetavdelningen som hade funderingar på att dra in Statskontoret i Vesta, även på myndigheten hade intresse väckts för att komma in i projektet.<sup>96</sup> På Statskontoret hade man fått höra att det pågick ett utredningsarbete på budgetavdelningen

<sup>95</sup> De sex blocken har varit Utredningar, Mål, verksamhetsstruktur och uppföljningsstrategi (tvåårsöversynen), Process, information och regelverk, Informationsförsörjning, Pilotprojekt samt Information, utbildning och processtöd.

<sup>96</sup> I mycket var det en enskild tjänsteman, med en mycket lång historia när det gäller att utveckla den statliga styrningen bakom sig, som stod för det intresset. Det var också han som sedan kom att vara huvudansvarig för genomförandet av det uppdrag som lades ut på Statskontoret.

som lät intressant och som myndigheten borde vara med i. Kontakter togs med Vestas projektledare och efter diskussioner beslöts att Statskontoret skulle få ett uppdrag av Vesta.

Vesta, som hela tiden har haft den "holistiska" ambitionen att foga samman alla som man upplevde lösa delarna i den statliga styrmodellen, hade så här långt koncentrerat utredningsarbetet på den finansiella styrningen i vid bemärkelse. Med Statskontoret kom resultatstyrningen på allvar in i utvecklingsarbetet. Statskontorets engagemang passade bra in i de tankar man hade inom Vesta på att få ett starkare verksamhetsfokus i utvecklingsarbetet. Man ville ta fram en tydligare verksamhetsstruktur för den statliga styrningen. Vesta gick nu ut och startade en pilotverksamhet inom två verksamhetsområden – rättsväsende och socialförsäkringar – och Statskontoret engagerades att fungera som "hjälpgumma" åt två departement, Justitie- och Socialdepartementet. Statskontorets uppdrag resulterade i tre rapporter till Vesta; en första mer övergripande och teoretisk, där utvecklingsarbetet när det gäller den statliga styrningen också sätts in i ett historiskt sammanhang och en andra där de två pilotprojekten utvärderas samt en sammanfattande slutrapport.<sup>97</sup>

Statskontorets rapporter kom att utgöra ett viktigt underlag för tvåårsöversynens arbete. Reaktionerna på rapporterna var dock inte odelat positiva. I tvåårsöversynen arbetsgrupp fanns det en betydande tveksamhet till den resultatstyrningsmodell som Statskontoret skisserade. En tjänsteman beskriver reaktionen:

"I den (rapporten, min anm.) så fanns det sådana utvikiningsblad, som var A3 tror jag eller någonting sådant. Och så ritade den upp en struktur. Och de allra flesta som såg den där slog den ifrån sig. De blev mörkrädda, tänkte att det här är organisationsschema in absurdum på något sätt."

Ambitionen att "verkligen täcka in allting", som en tjänsteman uttrycker det, tilltalade dock Vesta och Statskontorets material kom som sagt att utgöra en grund för tvåårsöversynen att arbeta vidare utifrån.

Efter pilotstudierna och den sammanfattande rapporten var det tänkt att Statskontoret skulle engageras också i det fortsatta utvecklingsarbetet på departementet, således som en fortsättning på pilotprojekten. Av detta har det dock inte blivit mycket. Intresset från fackdepartementen har varit mycket begränsat.

Det bör här nämnas att Statskontorets uppdrag inte var okontroversiellt inom den egna myndigheten; det framfördes bl.a. kritik mot hur uppdraget

---

<sup>97</sup> Den sammanfattande rapporten heter *Modell för resultatstyrning i staten* (Statskontoret, PM 1998.08.18).

var formulerat. Det var nämligen Vestaprojektet och inte Finansdepartementet som var Statskontorets uppdragsgivare. Kritiska tjänstemän ifrågasatte om Statskontoret på detta sätt kunde åta sig uppdrag från ett projekt. Det fanns också kritik mot projektets mer allmänna inriktning. En tjänsteman beskriver stämningen:

”Inom Statskontoret var det hela tiden den här frågan ”ska vi hålla på med det här, vi har inte fått något riktigt uppdrag”. Och också en viss skepsis till projektet som helhet, tror jag.”

Den interna kritiken gjorde att det blev mycket viktigt för de ansvariga på Statskontoret att förankra uppdraget och tydliggöra att det också var Finansdepartementets och dess politiska lednings önskan att Statskontoret skulle genomföra detta uppdrag.<sup>98</sup>

### *3.2.4 Relationerna till Utredningen av den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet*

Regeringen beslöt under våren 1999 att tillsätta en utredning med uppdrag att utvärdera den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet, dvs. bland annat införandet av utgiftstaket. Till särskild utredare utsågs SCB:s generaldirektör Svante Öberg. Utredningen kan ses som ett komplement till delar av Riksdagskommitténs arbete, där samma reform utvärderas utifrån riksdagens perspektiv. Till Öbergs utredning knöts som experter bl.a. ESV:s generaldirektör och BuS-enhetens chef, båda ledamöter i Vestas styrande samordningsgrupp. Vidare var huvudsekreteraren i utredningen också med i tvåårsöversynen och deltog dessutom i en av Vestas arbetsgrupper.

Det fanns klara beröringspunkter mellan Öbergs utredning och Vestas uppdrag; man är inne på samma frågor, men skillnaden är också uppenbar – Öberg tittar bakåt och Vesta framåt. Ändå kan det inte ha varit ointressant för Vesta vad Öberg skulle komma fram till i sin utvärdering. Hade Öbergs utvärdering varit mycket kritisk i sina slutsatser, hade det rimligtvis fått konsekvenser för Vesta. Nu blev det inte så. Utredningen var inte kritisk, utan menade tvärtom att den reformerade budgetprocessen i det stora hela har fungerat bra (SOU 2000:61).

Förutom den relation som fanns via de båda experterna och huvudsekreteraren i Öbergs utredning hade Vestas projektledning regelbundna träffar med sekretariatet i utredningen. Däremot träffade man

---

<sup>98</sup> Det kan inom parentes noteras att Statskontorets nya generaldirektör, som tillträdde efter det att myndigheten hade åtagit sig uppdraget från Vesta, är uttalat skeptisk till möjligheten att styra offentliga verksamheter enbart genom uppföljningsbara mål och insamling av data.

aldrig ordföranden. Det fördes också vissa diskussioner om vem som skulle skriva vad, diskussioner av typen "kommer ni att skriva mycket om detta, eller kommer ni inte att ta upp den frågan".

### **3.3 Relationerna till övriga samhället**

Vestas kontakter med samhället utanför den statliga sektorn har inte varit särskilt omfattande. Det kan man heller inte förvänta sig med tanke på de frågor som projektet har arbetat med. Det rör sig till stor del om tekniskt komplicerade finansiella och ekonomiadministrativa frågor som knappast är något som engagerar gemene man. Därmed inte sagt att frågorna skulle vara politiskt oviktiga, tvärtom. Mot den intresserade allmänheten har Vesta i första hand öppnat sig genom en relativt ambitiös hemsida ([www.vesta.gov.se](http://www.vesta.gov.se)).

Det finns en kategori av externa kontakter som är särskilt intressanta att redovisa i detta sammanhang, nämligen de externa förebilder och inspirationskällor som Vesta har haft. Utifrån samma perspektiv kan det också vara intressant att se vilka studieresor som Vesta har företagit. Kort sagt att beskriva Vesta som en del i ett större relationsmönster. Det är en kortare sådan beskrivning som görs i detta avsnitt.

#### **3.3.1 Förebilderna**

På Vestas hemsida finns en sammanställning av länkar till andra hemsidor. Bland dessa återfinns finansministerierna i Australien och Nya Zeeland, men också OECD-kommittén PUMA (Public Management Committee); en samarbetskommitté som har haft ambitionen att vara drivande i reformeringen av den statliga förvaltningen och styrningen.<sup>99</sup> PUMA har setts som den kanske ledande förespråkaren för den förvaltningspolitiska skolbildning som har kommit att betecknas som New Public Management (NPM) och som bl.a. har som centrala element en fokusering på resultatorienterad styrning och en ökad användning av olika typer av marknadsmekanismer i den offentliga verksamheten.

Det framgår också av samtalen med tjänstemännen i Vesta att såväl PUMA som Australien och Nya Zeeland har utgjort inspirationskällor, dock långtifrån de enda. Projektet företog även en studieresa till Australien och Nya Zeeland under 1999. Det har också funnits kontakter

---

<sup>99</sup> En intressant beskrivning av PUMA och dess roll som spridare av förvaltningspolitiska trender ges i en rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, *Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete*, Lerdell & Sahlin-Andersson (SOU 1997:33).

med OECD och PUMA. PUMA:s betydelse som inspiration för Vesta framgår av nedanstående citat från en Vestatjänsteman:

”Och sedan PUMA självklart. Det är ju en viktig spelare i det här sammanhanget och de har ju kommit att bli drivande på det här området. De driver det här med en övergång till redovisningsmässiga principer hårt. Jag var där vid ett par tillfällen. ESV var nere på ett symposium där i november, som de drog ihop och som väckte stort intresse; det var ett trettiotal länder och organisationer. Så att det är liksom framkanten, får man väl säga, i offentlig styrning på det här finansiella området.”

En kanske ännu starkare internationell förebild, än de som nämnts ovan, är Storbritannien och Tony Blair. Tjänstemännen talar med avund och beundran i rösten om Blairregeringens engagemang för att skapa en effektivare statsförvaltning. Hur man på direkt initiativ från regeringen har satt upp "targets" som skall följas upp och rapporteras tillbaka och, som en tjänsteman uttrycker det, "att de faktiskt gör det också, att det finns en människa där i hörnet som kollar alla målen". Det råder ingen tvekan om att tjänstemännen i Vesta saknar detta politiska engagemang här hemma. Jag återkommer till detta i avsnitt 4. Vesta företog också studiebesök i Storbritannien. En resa gjorde Vesta, som nämndes ovan, tillsammans med referensgruppen i riksdagen och en resa företog tvåårsöversynens arbetsgrupp tillsammans med flera tjänstemän från budgetavdelningen.

Förebilderna finns dock inte enbart utomlands. För Vesta har det varit väsentligt att lyfta fram kommuner och landsting, därför att man där redan har gått över till den kostnadsmässiga budgeteringsprincip som Vesta vill införa i den statliga budgetprocessen. Det förekom därför kontakter med kommuner och landsting och studiebesök gjordes, bl.a. i Borås kommun. En tjänsteman i Vesta beskriver denna relation på följande sätt:

”Det är lite löjligt det där att stater alltid jämför sig med stater, statliga förvaltningar alltid jämför sig med andra statliga förvaltningar, hämtar inspiration den vägen. Medan det är förvånansvärt, nästan skrämmande, vattentäta skott mellan våra offentliga sektors olika delar. /---/ Vi har ju haft en hel del kontakt med kommunerna. Vi har farit runt lite, varit ute och kikad i kommuner. /---/ Vi har ordnat seminarier. Vi hade en endagskonferens, där det var lite olika inbjudningar. Vi hade en kille från Australien, en dam från Storbritannien och så lite folk från kommunerna. Så hade vi fått en exposé över utvecklingen på det här området.”

En annan förebild, som det kan vara svårt att sätta nationsstämpel på, är näringslivet och då främst framgångsrika storföretag. Vesta har gjort studiebesök på såväl Astra som Skandia. Vestas projektledare, dåvarande statssekreteraren i Finansdepartementet, ytterligare en tjänsteman därifrån



och den projektansvarige på Statskontoret företog också en resa till ABB i Schweiz, för att studera hur det företaget styr sin verksamhet.<sup>100</sup> ABB blev tidigt världskända för sin avancerade styrning av sina dotterbolag och för sin resultatstyrning. De anses också ha en mycket sofistikerad kostnadsredovisning.

De internationella inspirationskällorna har också nått Vesta en annan väg. Projektledaren hade som nämnts (avsnitt 2.1) en bakgrund som konsult med mångårig internationell verksamhet i bagaget; han hade bl.a. arbetat åt IMF och Världsbanken. Hans roll för projektets inriktning beskrivs av andra tjänstemän som "oerhört betydelsefull" och han tog med sig de internationella erfarenheterna in i projektet. En tjänsteman i Vesta beskriver denna internationella koppling på följande vis:

"IMF, OECD, PUMA de driver ju vissa lösningar internationellt och det hade han i bagaget. Och det var ju inga lösningar som var konstiga i den kontext han kom in i. Vi hade ju jobbat med resultatstyrning i rätt många år när han kom in här. Och RRV hade ju drivit på att man skulle genomföra någon slags accrual budgetingreform rätt så länge. Så det var inga konstiga tankar. Det var ju en tankesfär som många här var rätt så familjära med.<sup>101</sup>"

Särskilt erfarenheterna från IMF-miljön sågs som en merit i sammanhanget och bidrog också till att han kom att få uppdraget att leda Vesta. En tjänsteman från budgetavdelningen uttrycker det på följande sätt:

"Han hade framförallt internationella erfarenheter, varit konsult för IMF och så. Så att det var ju ingen tillfällighet att vi rekryterade honom."

IMF stod vid tillfället högt i kurs i Finansdepartementet. De hade exempelvis strax före Vestas igångsättande anlåtats av Finansdepartementet för att göra en konsultstudie, där bl.a. budgetsystemet och redovisningen i staten granskades (se fotnot 2).

#### **4. Relationen till den politiska nivån**

Regeringskansliet är inte enbart en myndighet, där olika tjänstemän och organisatoriska enheter på olika sätt samspelar. Regeringskansliet är också en politisk organisation, där tjänstemannanivån och den politiska nivån

<sup>100</sup> Man besökte vid tillfället också utbildningsministeriet i kantonen Zürich och informerade sig om hur man där arbetar med resultatstyrningen.

<sup>101</sup> Inom RRV fanns det inflytelserika tjänstemän som sedan början av 1990-talet hade arbetat för att man skulle gå över till kostnadsmässighet även i budgeten. En mycket viktig rapport i det sammanhanget var *En ny struktur för statens budget* (RRV 1995:54), vilken kom att utgöra en stor initial inspirationskälla för projektledningen. Kanske rent av den största, tillsammans med konsultrapporten från Andersen Consulting.

också samspelar på olika sätt. Det är det samspelet mellan politiker och tjänstemän i samband med Vestaprojektet, som beskrivs här. Avsnittet är indelat i tre delar. Först beskrivs mer generellt politikernas deltagande i processen. I ett andra kortare avsnitt kompletteras bilden av den statssekreterargrupp, vars tillkomst jag tidigare redogjorde för (se avsnitt 3.1.4). I det tredje avsnittet beskrivs följderna av en debattartikel författad av tidigare statsrådet Carl Tham. Det sistnämnda avsnittet skulle förvisso också kunna ligga i föregående avsnitt, där rubriken är relationerna till övriga samhället. Då det emellertid är de eventuella konsekvenserna av Thams artikel för samspelet mellan politiker och tjänstemän som är det intressanta här menar jag att avsnittet bättre passar in under rubriken relationen till den politiska nivån.

#### ***4.1 Politikerna i processen***

Vesta har varit ett tjänstemannadrivet projekt. Det är den entydiga bild som tjänstemän och politiker förmedlar. Det innebär emellertid inte att det skulle finnas några ambitioner att "kuppa" igenom förslaget, över huvudet på politikerna. Tvärtom tycks bristen på engagemang från den politiska nivån vara ett större problem för tjänstemännen i Vesta, än för politikerna.

Ett skäl till att Vesta inte lyckats åstadkomma ett politiskt engagemang för sina idéer och förslag är projektets oförmåga att framställa frågorna så att de politiska elementen i förslagen framgår – "vi har inte förmått "kittla" fram det här politiska engagemanget", som en tjänsteman självkritiskt uttrycker det. En tjänsteman utanför projektet uttrycker sig mer kritiskt:

"Man har ju haft en fantastisk förmåga att i stort sett dra ner gardiner när man har pratat med dem (politikerna, min anm.). Man har beskrivit det som "det här är lösningen" och sedan en jädra massa tekniska saker; hur man ska kontoföra och hur många kontosorter man ska ha och hur arbetsflödena ska gå och att det här ska bygga på nya IT-lösningar och sådant där. Har inte lyft det till att det här är styrinstrument för er. Ni ska fatta vad tjänstemännen gör, var pengarna går och vad ni får ut."

Inom Vesta är man också medveten om att projektet ofta har presenterats på ett krångligt och allt för tekniskt sätt och att man inte har lyckats övertyga den politiska nivån om att det finns politiska poäng att hämta i den här frågan. Som nämndes i föregående avsnitt tittar man här "avundsjukt" på Storbritannien, där Tony Blair just gjort en politisk poäng av att skapa en effektiv statsförvaltning, att få "värde för pengarna".

Utanför Vesta har det också av vissa uppfattats som ett problem att projektet rullat på trots bristerna i den politiska förankringen. En

företrädare för den politiska nivån menar att man från budgetavdelningen och Vesta försöker driva fram förslag som politikerna inte har tagit till sig som ett bra sätt att jobba på och om politikerna inte "kan fatta varför detta är så oerhört nödvändigt, så tycker jag att då ska man väl försöka bekymra sig om det först". I Finansdepartementet är också den politiska nivån medveten om att projektet har betraktats som, och varit, för mycket tjänstemannadrivet. Man har också i ett senare skede informerat samtliga statssekreterare vid ett par statssekreterarluncher; en gång i en mer omfattande föredragning. Det framgick även då att detta inte är någon lätt materia för den politiska nivån att ta till sig. Vesta har även i slutskedet, strax innan departementspromemorian var klar, haft en föredragning för hela regeringen i allmän beredning.

Projektet brister således i politisk förankring, men självfallet finns det ett politiskt stöd i Finansdepartementet. Såväl den nuvarande, som den tidigare, finansministern har varit informerade och givit sitt godkännande till projektets inriktning. Båda ministrarna har också en bakgrund som gör att de inte har varit främmande för Vestas förslag om att gå över till kostnadsmässig budgetering.<sup>102</sup> Den tidigare ministern – Erik Åsbrink – uppfattas inom Vesta som den mest positivt intresserade på den politiska nivån och den som kommit närmast att vara en drivande politiker i det här utvecklingsarbetet. Något som man intensivt har saknat inom projektet. Den politiska ledningen i Finansdepartementet har visserligen stött Vesta, men man har inte drivit på. En tjänsteman på budgetavdelningen uttrycker det på följande sätt:

”Normalt så ska det finnas en beställning uppifrån om man riktigt ska lyckas. Här handlar det snarast om att jobba underifrån.”

Vestas oförmåga att förankra projektet på den politiska nivån slog tillbaka i beredningsprocessen; det gällde både för tvåårsöversynen och när departementspromemorian skulle beredas. För tvåårsöversynens del innebar valet att lägga förslaget om att införa politikområden i årets budgetproposition, att den formella beredningsprocessen tog över och i enlighet med den krävdes underskrift av den politiska ledningen i departementen, vilket i det här fallet är liktydigt med statssekreterarna.<sup>103</sup> Reaktionerna lät inte vänta på sig när den politiska nivån nu "tvingades"

<sup>102</sup> Erik Åsbrink har varit chef för det statliga fastighetsbolaget Vasakronan och Bosse Ringholm har en bakgrund i Stockholms läns landsting, bl.a. som finanslandstingsråd, och som generaldirektör för AMS. Samtliga dessa organisationer använder sig av kostnadsmässig budgetering.

<sup>103</sup> Beredningen i budgetprocessarbetet går förenklat till på följande sätt.: Ett cirkulär för budgetprocessarbetet tas fram. Detta "delas", dvs. bereds med övriga departement, innan det fastställs av Finansdepartementet. Det underlag som Finansdepartementet begär in för ramberedningen, dvs. beredningen under maj-juni av hur utgiftsområdena skall fördelas på anslag, skall bl.a. innehålla en PM som är undertecknad av den politiska ledningen, i praktiken statssekreteraren.

in i processen. En tjänsteman i Vesta beskriver politikernas reaktion på förslaget:

”Då blev det fart över det hela. Och en hel del gnöl och frustration, ”vad var det här för påhitt” och ”vad ska det tjäna till” och så där. Och ”inte hade vi förankrat så mycket som vi borde” och ”nog skulle det varit uppe på en statssekreterarlunch”. Hur mycket av det som beror på vår bristande förmåga på tjänstemannanivå, eller på att våra statssekreterare faktiskt borde ha insett, känt, tyckt, att det här ska vi faktiskt ta hem ... /---/ Man underskattade kanske egentligen den politiska sprängkraften. Och vi drev inte på.”

Det ”gnöl” från statsråd och statssekreterare som nämns i citatet nådde också Statsrådsberedningen. Därifrån tog man kontakt med Finansministern och ville förbereda för att ta upp frågan på allmän beredning. Problemet för politikerna var att processen hade gått så långt, att det hela knappast gick att stoppa. Budgetcirkulär var redan ute, alla tjänstemän var redan inne i processen. Tjänstemannen ovan fortsätter:

”Om statsråden kände sig överkörda, det vet jag inte riktigt, eller tagna på sängen. Ja, kanske mera det. Och då kan man ändå uppvisa ett antal tillfällen när vi har varit på statssekreterarluncher och vi har berättat och så. Men det betyder ju inte att de ändå riktigt har förstått.”

Samma reaktioner uppstod, åtminstone på den politiska nivån i vissa departement, när Vestas departementspromemoria gick ut på gemensam beredning. Justitiedepartementet är ett exempel. Här ledde den bristande politiska förankringen också till interna kontroverser. Den politiska nivån sade nämligen rakt av att det här ville man inte ha, medan enheten för förvaltningsutveckling i första hand var inriktad på att säkra en bättre och bredare politisk process för det fortsatta arbetet med Vestas förslag. Enhetens linje var att förbättra produkten, inte stoppa den. Förvaltningsutvecklingsenheten var ändå med i processen, till skillnad mot resten av departementet. Detta ”skapade vissa slitningar”, som en tjänsteman uttryckte det.

#### ***4.2 Statssekreterargruppen***

Statssekreterargruppens uppgift var enligt uppdragsbeskrivningen att ange ”inriktning för det fortsatta arbetet”. Detta skulle innebära att man inte skulle styra utvecklingsarbetet direkt, men inte heller enbart följa det; ”man kan fundera på vad detta innebär”, som en tjänsteman uttryckte det. Rimligast är nog att betrakta statssekreterargruppen som ett rådgivande

organ till statssekreteraren i Finansdepartementet. Som uppdraget formulerades krävdes inte heller någon enighet i gruppen. Statssekreterargruppen skulle träffas cirka en gång i månaden.

Statssekreterargruppen kan ses som ett svar på den bristande politiska förankringen, som jag beskrev i föregående avsnitt. Den politiska nivån i Finansdepartementet såg positivt på denna breddning av det politiska deltagandet. Att Vesta betraktades som ett helt tjänstemannadrivet projekt var ett bekymmer också för den politiska ledningen i Finansdepartementet.

Den bild som ges av statssekreterargruppen är att den inte fungerade särskilt bra. Det fanns åtminstone två skäl till detta. För det första var det svårt att få hela gruppen samlad. Stressade statssekreterare hade svårt att komma loss till mötena, vilket naturligtvis var en prioriteringsfråga. För det andra var det här tekniskt svåra frågor, som var svåra att fullt ut förstå för statssekreterarna. Från projektets sida ansåg man att man inte hade lyckats beskriva sina förslag på ett sådant sätt att statssekreterarna kunde ta ställning i de svåra frågorna; "de har inte snappat riktigt vad det här handlar om", menar en tjänsteman i Vesta.

### ***4.3 Thamdebatten***

Det som jag här har valt att kalla Thamdebatten började egentligen med en debattartikel av statsvetaren och RRV-revisorn Stefan Lindström på Svenska Dagbladets Brännpunktssida den 29 september 1999. Lindström diskuterade huvudsakligen huruvida den som unik betraktade svenska förvaltningsmodellen, med små policyskapande departement och självständiga ämbetsverk, fortfarande kan sägas existera. Det är först alldeles i slutet av artikeln som han berör Vesta och då som ett exempel på hur en radikal reform inom förvaltningsområdet arbetas fram av ett begränsat antal tjänstemän, utan någon större dialog med det omgivande samhället.

Carl Tham utgår delvis från Lindströms artikel när han den 19 oktober, också på Brännpunkt, går till angrepp på Vesta och resultatstyrningsmodellen som den praktiseras. Artikeln har rubriken Vesta – en finansdepartemental Gosplan. Artikeln föranledde flera repliker. Först ut var RRV:s generaldirektör Inga-Britt Ahlenius som bemötte Thams argument mot att RRV skulle få ett starkare oberoende och också kunna granska regeringen.

Intressantare än Ahlenius replik är i det här sammanhanget de två som sedan följde, från först ESV:s generaldirektör och sedan statssekreteraren

i Finansdepartementet. Jag går dock inte in på innehållet här. Debatten avslutades sedan i sedvanlig ordning med en slutreplik av Carl Tham.

Frågan är om Thams artikel framkallade några svallvågor i Regeringskansliet. Ledde den till att den politiska nivåns intresse för Vesta ökade? Ledde den till politiska problem för projektet; fick man modifiera allt för kontroversiella förslag? I huvudsak är nog svaret nej på dessa frågor. På den politiska nivån skapade artikeln inte några märkbara reaktioner, mer än statssekreterarens genmäle då förstås.

Helt utan betydelse var dock inte Thams debattartikel. En tjänsteman i Vesta menar att artikeln skapade viss oro, "men ändå inte så farlig".<sup>104</sup> Tjänstemannen tror också att artikeln möjligen bidrog till att den politiska nivån inte ville gå in i en mer drivande roll i utvecklingsarbetet och därmed gå fram lika offensivt som man ville från Vestas sida.

En viss självvransakan inom projektet bidrog också artiklarna till. Man frågade sig om det var den här bilden av verksamheten som man presenterade i sina möten med tjänstemän och politiker. Detta ledde i sin tur till en diskussion om att förbättra informationen på flera plan; bl.a. genom mer informationsaktiviteter och genom att se till att departementspromemorian presenterades på ett pedagogiskt sätt. Artikeln bidrog också till att öka medvetenheten om historiens roll för framförallt tjänstemäns syn på Vesta. Många tjänstemän hade varit med förr och för en hel del av dem utgjorde programbudgeteringen, fortfarande efter alla år, ett skäl till att förhålla sig avvaktande eller kritiska till Vesta.

De som ansåg att Carl Thams artikeln inte påverkade processen menar i första hand att Thams åsikter var väl kända och/eller att de sakförhållanden som Tham beskriver var väl kända.

## 5. Regeringskansliet som en myndighet

Huruvida reformen 1997, som innebar att Regeringskansliet blev en myndighet, har haft någon betydelse för samspelet i Vestaprocessen är naturligtvis inte helt lätt att reda ut. Förändringen äger inte rum i en laboratoriemiljö, där det är möjligt att konstanthålla den ena variabeln. Vi vet ingenting om hur utvecklingen skulle sett ut om inte Regeringskansliet blivit en myndighet. Vad vi däremot kan ta reda på är hur tjänstemän och politiker *uppfattar* att reformen fallit ut. Det kan då för det första konstateras att när det gäller Vestaprocessen är bilden inte helt entydig.

---

<sup>104</sup> Lindströms och Thams artiklar bidrog också till vissa diskussioner på Statskontoret, där det framställdes önskemål om att generaldirektören skulle gå ut med en replik. Något som han inte var intresserad av att göra.

Den dominerande uppfattningen är emellertid att reformen har haft ingen, eller förhållandevis liten betydelse. En tjänsteman inom projektet som ger uttryck för den förstnämnda uppfattningen formulerar sig på följande sätt:

”Det kan jag inte föreställa mig att det har haft någon som helst betydelse; business as usual, skulle jag vilja säga.”

En annan tjänsteman i Vesta med samma grunduppfattning lyfter fram andra faktorer som han menar är avgörande i sammanhanget:

”Jag tror att om det här (Vestaprojektet, min anm.) går bra eller inte bra sett ur ett samlat Regeringskansli, beror mycket mer på hur de som har ansvaret, dvs. i det här fallet Finansdepartementet enkannerligen budgetavdelningen, hur de bestämmer sig att uppträda och köra de här racen, än om Regeringskansliet är en myndighet eller inte. Jag tror inte det har någon som helst betydelse. Är det något som har någon betydelse så är det om det har skett en kulturskillnad s.a.s., ett annat synsätt. Och det upplever jag inte att det har.”

Den dominerande uppfattningen är således att ingenting har hänt; Regeringskansliet är i praktiken inte en myndighet. Det finns tjänstemän som påpekar att man exempelvis fortfarande konkurrerar med lönen mellan departementen.

Bland de tjänstemän som inte är lika kategoriska på den här punkten och menar att omorganisationen ändå har betytt någonting framhåller man det sätt som Vesta har kunnat arbeta på. Hur man på ett ganska smidigt sätt har kunnat arbeta över gränser. Så har det åtminstone varit fram till beredningsprocessen har tagit över. En tjänsteman inom Vesta svarar på följande sätt på frågan om omorganisationen har haft någon betydelse:

”Ett svar är ju i alla fall att det var inget konstigt att säga att vi skulle göra en gemensam översyn av samtliga utgiftsområden, att alla skulle vara med. /---/ Om vi inte hade varit en myndighet då hade några kunnat ställa sig utanför. Försvarsdepartementet hade kunnat sagt att vi är så speciella. Och det har de sagt, men de har varit med i alla fall. Alltså det finns flera departement som hade kunnat ställa sig vid sidan om, men det gjorde de inte. En bidragande orsak tror jag kan vara det, att vi faktiskt var en myndighet. Alla ville nog ha med sitt, men alla kunde också förstå vikten med att vi skulle ha något gemensamt.”

Den synpunkten framförs också att projektet i sin helhet präglas av att Regeringskansliet nu är en myndighet; av att det finns möjlighet att göra något gemensamt när det gäller budgetprocessen internt, dokumenthantering och andra praktiska saker. Ambitionen att skapa en gemensam databas för Regeringskansliet är ett exempel på detta.

## **6. Vesta och samordningen i Regeringskansliet – några sammanfattande iakttagelser**

I det här pappret har jag beskrivit hur ett projekt, organisatoriskt placerat på Finansdepartementets budgetavdelning i myndigheten Regeringskansliet, på olika sätt har samspelat med denna myndighets olika delar och med det omgivande samhället. I detta avsnitt sammanfattas och analyseras en del av de iakttagelser som har gjorts.

### ***6.1 De formella processerna, Vesta och makten***

#### *6.1.1 De formella processerna och behovet av kontroll*

Den, enligt min mening, viktigaste lärdomen av Vestaprocessen är hur viktiga de formella processerna är i Regeringskansliet. Och då menar jag inte enbart, eller ens huvudsakligen, för att Regeringskansliet skulle vara en starkt formellt reglerad organisation, där utrymmet för enskilda politiker, tjänstemän eller organisatoriska enheter att agera är begränsat. Nej, lärdomen av Vesta är att formella processer fungerar som viktiga redskap i den interna kampen om makt och kontroll. Vestafallet har givit åtskilliga exempel på detta. Ett är diskussionerna om hur Vestas departementspromemoria skulle beredas. Ett andra är hur tvåårsöversynen ser till att få fram ett formellt regeringsbeslut om tillsättandet av en arbetsgrupp; en arbetsgrupp som redan fanns, men som fungerade dåligt, innan regeringsbeslutet. Ett tredje exempel är hur samma tvåårsöversyn misslyckades med den politiska förankringen, därför att man förlitade sig på en informell beredningsprocess. Ett fjärde är hur Vestas försök att formalisera sitt projekt i en andra fas av verksamheten förhindrades. Ett femte är hur Vesta förlorade inflytande till linjeorganisationen, när den formella beredningsprocessen tog över i slutskedet av projektet. Ett sjätte exempel är Vestas relation till budgetavdelningens kontaktmannaenheter, vilka i praktiken inte reagerade på Vestas förslag förrän i den formella beredningsprocessen, trots en hel del kontakter dessförinnan.

Den viktigaste formella processen i Regeringskansliet är beredningsprocessen. En intressant aspekt av den är att den samtidigt är det grundläggande redskapet för att skapa enighet i Regeringskansliet (och därmed grunden för det kollektiva politiska beslutsfattandet) och en manifestation av och ett incitament för synen på Regeringskansliet som bestående av fristående organisatoriska enheter, främst då, naturligtvis, departementen. Beredningsprocessen blir på samma gång en garanti för sammanhållning och en upprätthållare av den gällande splittrade ordningen. I en mer sammanhållen organisation skulle normalt inte en starkt formellt reglerad beredningsprocess behövas; inte ens i en



organisation med betydande delegering av beslutsbefogenheter. Regeringskansliet är emellertid ingen sammanhållen organisation. Regeringskansliet är en starkt sektoriserad politisk organisation, som behöver beredningsprocessen för att på ett reglerat sätt kunna hantera sina intressekonflikter.

En kvalificerad gissning är att det blir viktigare med formella processer när omgivningen är turbulent och ständigt hotar att intervensera och störa i det mer rutinartade arbetet. De formella processerna hjälper till att skapa kontroll. Med hjälp av de formella processerna kan man hålla oönskade frågor ifrån sig och behålla kontrollen över de frågor som är viktiga för den enskilde tjänstemannen och/eller för den egna organisationen.

De formella processerna tycks också bli viktigare när man inte har inflytande och när man vill in i en process. Det finns också flera exempel på detta i Vestafallet. Ett har jag redan nämnt. Det är när tvåårsöversynen vill ge ett nytt organ, deras arbetsgrupp, inflytande och ett tydligt mandat genom att formalisera dess existens i ett regeringsbeslut. Ett andra exempel är hur Justitiedepartementet och dess förvaltningsutvecklingsenhet kämpar för att komma in i och få inflytande över Vestaprocessen genom att utnyttja beredningsprocessen som ett redskap. Genom att arbeta för att Vestas arbete skulle redovisas i form av en departementspromemoria (Ds) och sedan få detta formaliserat bl.a. genom skrivningar i budgetpropositionen kunde man i beredningen av Ds:en få ett visst inflytande. Man tvingade därmed också fram ett brett remissförfarande. Den "svagare" partens behov av formalisering framgår också i relationen mellan Justitiedepartementets förvaltningsutvecklingsenhet och budgetavdelningen. Behovet av att tydliggöra gränsen mellan de båda organisationerna, när det gäller ansvaret för utvecklingen av den statliga styrningen är starkare på Justitiedepartementet än på budgetavdelningen, där man tycker att det fungerar ganska bra med den informella arbetsdelning som nu gäller.

Det kanske bästa exemplet på behovet av att utnyttja den formella processen för att få inflytande har också redan nämnts, nämligen det intensiva arbetet inom Vestas ledningsgrupp för att Vesta också i sin andra fas skulle få sin existens och sin nya organisationsstruktur formaliserad genom ett regeringsbeslut. För de representanter i Vestas styrstruktur som redan hade "behörighet" till den formella beredningsprocessen i Regeringskansliet via sina organisationer i "linjen" var detta ingen viktig fråga. Snarare skulle en formalisering av Vesta genom ett regeringsbeslut kunna ställa till problem för linjeorganisationen genom att försvaga dess mandat att driva Vesta i den formella beredningsprocessen.

### 6.1.2 Politikernas roll

Regeringskansliet är inte bara en organisation som är splittrad horisontellt i olika departement. Regeringskansliet är också en organisation som är delad vertikalt i en tjänstemannanivå och en politisk nivå. Politiken ställer särskilda krav och bidrar till att göra Regeringskansliet till en sällsynt komplex organisation, när det gäller samspelet mellan de olika aktörerna.

Ett genomgående tema i beskrivningen av Vestafallet är den bristande politiska förankringen av projektet. Det framgår att politikerna inte har varit särskilt intresserade, man har inte lyckats "kittla", som det uttrycks. Det har saknats politiker som har varit beredda att driva processen. Bristen på politiskt engagemang och på politisk förankring uppfattas således som ett problem, kanske det största problemet som Vesta har haft under sin existens. Vesta har till fullo varit ett tjänstemannadrivet projekt.

Vad som framgår av fallet Vesta är att i denna tjänstemannadrivna process blir politikernas roll att vara redskap i en kamp om kontroll och makt. Det politiska engagemanget är viktigt, därför att i den politiska organisationen Regeringskansliet behövs politikerna för att en process skall kunna drivas med kraft. Politikerna behöver knytas till den tjänstemannadrivna processen. När tjänstemännen i Vesta efterlyser drivande politiker, är det inte politiker som självständigt driver en process eller en politiskt linje, som man efterlyser. Nej, den "drivande" politikerns roll är att ge legitimitet åt en tjänstemannadriven process. I det avseendet liknar politikerrollen här den som jag har beskrivit för de formella processerna och det är, som sagt, att utgöra ett redskap för kampen om kontroll och makt. Politikerna behövs i processen, därför att Regeringskansliet är en politisk organisation, där politiker förväntas fatta de viktiga besluten och där de är ytterst ansvariga för verksamheten. När tjänstemännen i Vesta på olika sätt försöker få den politiska nivån engagerad i projektet är det för att Vesta skall kunna drivas vidare med större kraft i den riktning som tjänstemännen stakat ut.

Vad Vestafallet visar är att tjänstemännens kärlek, trots försöken, är obesvarad. Det kanske vi skall vara glada för. Detta tyder nämligen på att politiker själva väljer vilka frågor de vill engagera sig i och driva. Samtidigt skall vi kanske vara lite bekymrade, om det är så att tjänstemän kan driva en process hela vägen fram till beslut och genomförande, utan att politikerna egentligen har deltagit i processen. Så kan det gå i fallet Vesta. Och då bör man betänka att det ändå handlar om en reform av största betydelse för den statliga styrningen och för hur riksdag och regering kan utöva denna styrning.

## 6.2 Regeringskansliet som en myndighet

Den fråga man här kan ställa är om omorganiseringen av Regeringskansliet till en myndighet har påverkat förutsättningarna för att driva interdepartementala projekt som Vesta. Svaret som ges i detta papper är "knappast"; "business as usual", som en tjänsteman uttrycker det.

Om vi kopplar omorganisationen till den diskussion som har förts tidigare i detta avsnitt om de formella processernas betydelse framstår det tydligt att den formella beredningsprocessen är av största vikt i sammanhanget. Med den reservationen att det brukar ta mycket lång tid innan ett enda stort gemensamt "vi" skapas av alla små enskilda "vin", när organisationer slås samman, även i mindre komplicerade organisationer än Regeringskansliet. Med den reservationen kan man ändå säga att det räcker inte att slå samman Regeringskansliet till en myndighet och på olika sätt försöka skapa en gemensam kultur, om man inte också inbegriper de viktiga formella processerna i reformen. Vad spelar det för roll att man har skaffat gemensamt brevhuvud, när beredningsprocessen om och om igen återskapar de enskilda departementen som separata organisationer? Vad mäktar Förvaltningsavdelningen åstadkomma för att knyta samman Regeringskansliet, när beredningsprocessen dagligen demonstrerar att Regeringskansliet inte alls är ett, utan om och om igen måste förhandla sig fram till ett kollektivt "vi"?

Nu menar jag inte att det vore ett särskilt klokt beslut att genomgripande förändra beredningsprocessen. Departementens uppgift är att bevaka vissa politiska intressen och det är viktigt att dessa olika politiska intressen får mötas och stötas i en process vars övergripande mål är att garantera att det kollektiva beslutsfattandet också får ett reellt innehåll och att, som Statsrådsberedningen formulerar det, "alla statsråd faktiskt får möjligheter att utöva det inflytande i regeringsärendena som deras ansvar motiverar" (SB PM 1997:4). Vad man kan rekommendera är väl snarare att man inte har för långtgående ambitioner när det gäller att skapa *ett* Regeringskansli; ambitioner som kan riskera att underminera departementens möjligheter att företräda de politiska intressen som man har att bevaka inom sina respektive ansvarsområden.

## Referenser

- Andersen Consulting, 1996. *Ett modernt beslutsstöd för den ekonomiska styrningen i staten*. Konsultrapport till Finansdepartementet.
- Ds 2000:63. *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*. Rapport från Vesta.
- Prop. 1986/87:99. Verksledningspropositionen.
- Prop. 1987/88:150. Kompletteringspropositionen.
- Prop. 1997/98:1. Budgetpropositionen.
- Prop. 1998/99:1. Budgetpropositionen.
- Prop. 1999/2000:1. Budgetpropositionen.
- Prop. 2000/2001:1. Budgetpropositionen.
- SB PM 1997:4. *Samrådsformer i Regeringskansliet*.
- SOU 1967:11-13. *Programbudgetering*. Betänkande från Programbudgetutredningen.
- SOU 1973:43. *Budgetreform*. Betänkande från Budgetutredningen.
- SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*. Betänkande från Verksledningskommittén.
- SOU 1997:15. Ehn,P. & Sundström,G. *Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 1997:33. Lerdell,D. & Sahlin-Andersson,K. *Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 2000:61. *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*. Betänkande från Budgetpropositionen. Betänkande från Utredningen av den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet.
- Statskontoret. PM 1998.08.18. *Modell för resultatstyrning i staten*. Rapport till Vesta.
- Svenska Dagbladet (1999). Brännpunkt, debattartiklar och repliker 29/9 (Stefan Lindström), 19/10 (Carl Tham), 27/10 (Inga-Britt Ahlenius), 28/10 (Bo Jonsson), 3/11 (Peter Lagerblad), 16/11 (Carl Tham).
- [www.vesta.gov.se](http://www.vesta.gov.se) Vestas hemsida.
- 2000/01:RS1. *Riksdagen inför 2000-talet*. Huvudbetänkande från Riksdagskommittén.

2000/01:RS1: bil.4-6. *Riksdagen inför 2000-talet*. Rapporter från Riksdagskommitténs referensgrupper.

Sjätte fallet:

**Anders Ivarsson-Westerberg:  
En normal procedur eller ett unikt projekt?  
Schengenfrågans beredning i regeringskansliet**



## 1. Inledning

Den 25:e mars 2001 gick projektet Schengen i mål, i alla fall om man menar det arbete med lagstiftningen som genomförts inom regeringskansliet. Man kan lika gärna säga att den 26:e mars startade det stora projektet Schengen, eftersom det var då Sverige liksom de övriga nordiska länderna gick in som s.k. operativa medlemmar i Schengensamarbetet. Det var först då som Schengenkonventionen tillämpas fullt ut och de praktiska konsekvenserna visar sig av lagstiftningen. Den stora delen av arbetet med Schengenfrågan hamnar då på de verkställande myndigheterna, främst Rikspolisstyrelsen och Migrationsverket eftersom de har hand om gränskontroll och migrationsfrågor.

Den här uppsatsen handlar om hur arbetsprocessen med Schengenfrågan gick till i regeringskansliet och än mer specifikt hur de skriftliga produkter växer fram som handlar om Schengen. Med produkter menar jag två propositioner med mellanliggande departementspromemoria som producerats under redaktörskap av justitiedepartementet (Prop 1997/1998:42, Ds 1999:31, Prop 1999/2000:64). Med denna avgränsning är det möjligt att karakterisera arbetet med Schengenfrågan som ett avgränsat projekt med en tydlig slutpunkt. Att arbetet med Schengen skulle vara över inom regeringskansliet är det däremot ingen som tror, men det ändrar karaktär. I fortsättning kommer förmodligen arbetet handla om information och anpassningar av lagstiftningen som kommer upp i samband med erfarenheter från den operativa verksamheten.

## 2. Vad är Schengen?

Innan jag går in på hur arbetet gick till kommer jag att kortfattat beskriva innehållet i frågan.

Schengensamarbetet utgör ett led i strävandena inom EU att förverkliga målet om fri rörlighet för personer. Målet är att successivt avveckla personkontrollerna vid gränserna mellan de länder som deltar i samarbetet. Samtidigt innebär det också en förstärkt kontroll av de s.k. yttre gränserna samt även ett förstärkt polisiärt och rättsligt samarbete för att bl.a. motverka internationell brottslighet. Kärnan i det polisiära samarbetet är ett gemensamt personregister kallat SIS (Schengen Information System).

Samtliga EU-länder har skrivit under Schengenavtalet eller anslutningsavtalet utom Storbritannien och Irland. Dessutom är Norge och Island anslutna till Schengen. Detta betyder att vid resa till Storbritannien



eller Irland måste man som tidigare visa upp pass men inte till övriga medlemsländer. Däremot skall man kunna legitimera sig som medborgare i något av samarbetsländerna om lagen i landet så kräver. Den stärkta yttre kontrollen innebär att kontrollen ökar för medborgare i länder utanför Schengensamarbetet, s.k. tredje land, vid inresa till Schengenländerna. Däremot underlättas resor inom och mellan samarbetsländerna p.g.a. gemensamma viseringsregler. Något som diskuteras är även i vilken omfattning transportörsansvaret skall gälla, det vill säga vilken skyldighet exempelvis färjerederier och flygbolag har för sina resenärer.

### **3. Schengensamarbetet – historien i korta drag**

Starten på samarbetet med lättnader i passkontrollen mellan länder inom EU, var överenskommelsen mellan Frankrike och dåvarande Västtyskland 1984 om att underlätta gränspassagen länderna emellan. Strax därefter förklarade Beneluxländerna att de ville ansluta sig till den fransk-tyska överenskommelsen. Samtidigt ville de även utvidga samarbetet till att omfatta asyl- och flyktingpolitik och även säkerhetspolitik. Överläggningarna mellan dessa länder ledde till ett avtal den 14:e juni 1985, som namngavs Schengenavtalet efter den Luxemburgska gränsstad där förhandlingarna ägde rum.

Avsikten med avtalet var att successivt avskaffa passkontrollen mellan EG-länderna för att nå målet ”fri rörlighet av personer”, som är en av de fyra friheterna och grunden för den inre marknaden. År 1990 undertecknades tillämpningskonventionen till Schengenavtalet som innehåller bestämmelser om de praktiska åtgärderna i samarbetet. Konventionen innehåller de viktigaste reglerna för Schengensamarbetet. Den började tillämpas den 26 mars 1995 mellan sju av de EU-länder som då hade anslutit sig till samarbetet. Förutom de ursprungliga länderna ingick Spanien och Portugal.

I juni 1995 tillkännagav den svenska regeringen sin avsikt att ansöka om ”observatörskap med sikte på medlemskap” i Schengensamarbetet. I november samma år inledde Sverige, liksom de övriga nordiska länderna, förhandlingarna med Schengenländerna. Förutsättningen för de nordiska länderna var att man ville bibehålla den nordiska passunionen trots att inte Norge och Island är medlemmar i EU. Under denna förhandlingsfas togs kontakter på hög politisk nivå mellan de nordiska länderna. Man förhandlade emellertid formellt varje land för sig, men mot bakgrund av en omfattande samordning länderna emellan.

Den 1 maj 1996 beviljades Sverige och de övriga nordiska länderna ”observatörskap”, vilket innebar att man fick sitta med vid

förhandlingsbordet utan att inneha någon rösträtt. Den 19 december samma år skrev Sverige tillsammans med Finland och Danmark under anslutningsavtalen. Detta innebar att de blev fullvärdiga medlemmar samt att de kunde delta i alla beslut med full rösträtt.

”När förhandlingarna avslutades i december -96 var det statssekreteraren i justitiedepartementet Kristina Rennerstedt som var fysiskt närvarande och skrev på för Sverige med fullmakt och hela paketet.”

Schengensamarbetet startade som ett mellanstatligt samarbete utanför EU-strukturen men införlivades 1999 i och med att Amsterdamfördraget antogs. Detta var också avsikten och avspeglas i en formulering i konventionen om att den dag som samma regler finns i EU ska de särskilda Schengenreglerna upphöra. Därmed blev Schengen en del av den ordinarie EU-politiken.

”Effekter efter förändringen är att Schengens områden sipprar ned i EU-strukturen och beroende på var de hamnar så behandlas de på olika sätt. De olika pelarna har olika procedurer, det sipprar ned och det delas, det blir mer otydligt.”

För Sveriges del handlade Schengensamarbetet inledningsvis om att delta i beslutsprocesserna. För att kunna delta praktiskt och operativt krävdes att man dels godkände, ratificerade, anslutningsavtalet, dels anpassade sig till vissa operativa krav som ställs på medlemsländerna. Det förstnämnda är uppfyllt i och med riksdagsbeslutet 1998, det senare är en fråga som avgjordes av ministerrådet i december 2000.

I denna förhandlingsfas hade utrikesdepartementet formellt huvudmannansvar för Schengenfrågan. Man ansvarade också för den departementspromemoria (Ds 1997:38) som sammanfattade resultatet av förhandlingarna samt beskrev konsekvenserna av Schengenmedlemskapet. Arbetet under förhandlingsfasen beskrivs av en tjänsteman som interdepartemental enligt de rutiner som finns i regeringskansliet. Under detta förhandlingsarbete hölls riksdagens EU-nämnd kontinuerligt underrättad.

I och med underskriften av anslutningsavtalet var förhandlingsfasen över. Nästa steg i processen var riksdagens inställning till Schengensamarbetet, och den s.k. ratificeringen av avtalet. Detta är ett avsteg från den normala proceduren vid propositionsarbete där en vanlig startpunkt är en utredning som sedan omsätts i en mer preciserad proposition med färdiga lagförslag som föreläggs riksdagen. I denna fas överfördes Schengenfrågan till justitiedepartementet, och Polis- och åklagarenheten fick rollen som samordnare. En förklaring till varför frågan fördes över från utrikes- till justitiedepartementet är enligt flera

intervjupersoner att polisen, som hanterar merparten av de operativa frågorna, sorterar under justitiedepartementet. En annan förklaring är att det efter antaget medlemskap inte längre handlade så mycket om diplomati och förhandling utan mer om förvaltning och lagstiftning.

Den första propositionen (1997/98:42) bygger i allt väsentligt på den departementspromemoria som skrevs under redaktörskap av utrikesdepartementet och de svar som inkom i den sedvanliga remissrundan. Arbetet med propositionen inleddes under hösten 1997 och färdigställdes på tre månader. I december 1997 lades propositionen fram vilket framhölls av en ansvarig tjänsteman som närmast rekordartat snabbt. När det handlar om arbetet med den departementspromemoria och den lagstiftningsproposition som skrevs därefter har tjänstemännen inte lika goda möjligheter att bedöma av tidsåtgången.

”Den första propositionen var en milstolpe eftersom den utmynnade i principbeslutet men annars har det gått väldigt mycket i varandra och utvecklats.”

”Den andra beslutades av regeringen den 17 februari 2000, men där kan man inte säga hur lång tid det tog eftersom det skrevs en Ds på vägen, det var möten i Bryssel, ett avtal förhandlades fram med Danmark osv.”

Flera tjänstemän menar att arbetet med de två propositionerna med mellanliggande departementspromemoria är en process där det är svårt att isolera delarna från varandra. När jag redovisar hur arbetet gått till och hur relationerna sett ut mellan de inblandade aktörerna i schengenfrågan behandlar jag därför hela frågan som en sammanhållen process.

## **4. Relationer inom regeringskansliet**

### ***4.1 Arbetssätt***

Ett nyckelord i arbetet med schengenfrågan har varit samordning, eller koordinering, eftersom frågan involverat många olika delar av regeringskansliet. Frågan spände över flera departement och en mängd olika enheter inom dessa. Förutom utrikes- och justitiedepartementen fanns även försvars-, finans- och socialdepartementen med i vissa delar av arbetet. Handläggargruppen som skrev propositionerna bestod i huvudsak av tre personer från justitie-, utrikes- och socialdepartementet. Under hela processen har man organiserat sig i mindre grupper med företrädare för olika inblandade departement och myndigheter. De har varierat under arbetets gång beroende på vilken fas man befunnit sig i. I förhandlingsfasen skedde denna samordning på departementsnivå men

förändrades när man kom in i det operativa skedet då myndigheterna fick en större roll.

”Arbetet har bestått av koordinering mellan myndigheter, koordinering mellan departement och koordinering på nordisk nivå och mellan enheter i departement.”

I stort sett, bortsett från en viss personalrörlighet inom regeringskansliet, har det hela tiden varit samma personer med i frågans beredning. Kontakterna mellan personerna beskrivs mestadels som informella. Man har skickat texter mellan sig via e-post eller använt sig av telefon. De flesta upplever att detta är det normala sättet att jobba i regeringskansliet.

”När det gäller proppen har det varit så att man skrivit utkast till ett avsnitt och sedan cirkulerat till en massa enheter och departement och fått synpunkter. Oftast har detta skötts med telefonsamtal men ibland möte, informellt över gränser.”

Kontakterna mellan utrikes- och justitiedepartementet, som varit de två huvudsakliga departement vari frågan hanterats, bestod av regelbundna handläggarkontakter ett par gånger i veckan med två-tre personer. En tjänsteman på justitiedepartementet menade att det var en kontinuerlig process med avstämning uppåt men med fritt mandat att finna lösningarna.

Det konkreta arbetet med den första propositionen gick till så att den ansvariga handläggaren på justitiedepartementet bl.a. tog personlig kontakt med de som skrivit sina respektive avsnitt i utrikesdepartementets promemoria för att sätta sig in i detaljerna och få kontinuitet i arbetet. Man menade att arbetet med den första propositionen, som låg till grund för riksdagens principbeslut, på många sätt var lättare eftersom den inte behövde vara så specifik när det gällde att presentera färdiga lagtexter.

”Vi försökte presentera vilka lagändringar som kunde bli aktuella utan att skriva lagtext.”

I arbetet med den andra propositionen, och även departementspromemorian, användes i högre grad de berörda myndigheterna som samarbetspartners. Anledningen till detta var att den andra propositionen handlade om ren lagstiftning vilket innebar att innehållet i högre grad kan beskrivas som tekniskt. I detta fall fanns det redan ”ett facit” enligt en tjänsteman och arbetet handlade snarare om att formulera frågorna till svaren än tvärtom. En annan tjänsteman menar att det genom hela arbetet kommit in experter med specialistkunskaper även om det inte varit ”deras” lagstiftning.

### ***3. 2 Problem i relationerna mellan departement***

Även om det övergripande intrycket är att arbetet med schengenfrågan kan beskrivas som odramatiskt och utan större konflikter finns det några saker som setts som problematiska. En rör tidsperspektiv, en annan budgetfrågor och en tredje är då relationen mellan myndighet och departement.

#### *4.2.1 Tidsperspektiv*

Tidsplanerna och tidsperspektiven har skiljt sig åt mellan olika inblandade aktörer. En bidragande orsak är att det skett ett löpande arbete i EU:s arbetsgrupper som haft effekter på hur frågor ska behandlas. En annan är att det under arbetets gång uppenbarats sig vilka konsekvenser som anslutningen till Schengensamarbetet kommer att få.

”När det gäller anpassningsnivåer har man legat på olika planer. Man har jagat ett rörligt mål i tid och det är inte lätt att följa detta för myndigheter. Det har jag upplevt som det mest svårhanterliga, främst mot myndigheterna och lagstiftningsdelarna på UD.”

”UD:s inställning till olika delar i regelverket har stört mig. Det har gjort att frågor kommer upp sent. De har inte insett konsekvenserna innan de sett lagstiftningsförändringarna.”

#### *4.3.2 Budget*

Flera tjänstemän upplever att kontakterna med finansdepartementet kan vara extra känsliga.

”I första propositionen handlade det om finansiering och kostnader, där gick det till expeditionschefsnivå. Det var enda gången vi var tvungna att ha ett formellt sammanträde på expeditionschefsnivå där vi satt med de berörda expeditionscheferna där vi satt och skrev och förhandlade och slutjusterade texten. Men det är enda gången som det drivits till sin spets och där var också statssekreterarna inne och lade grund. Men det är enda gången det blivit kontroversiellt på det viset.”

### ***4.3 Kontakter mellan departement***

En tjänsteman menade att kommunikationsproblem är oundvikliga när det gäller tre departement som ska samarbeta. En orsak är att departementen delvis är olika organiserade och det därför ibland kan vara svårt att ha "rätt ingång" som en person uttryckte det. På utrikesdepartementet handläggs t.ex. sakfrågor och lagstiftning av olika enheter. Samtidigt skall även budgeten förankras eftersom man inte får lägga ramförslag som inte är finansierade. Ett annat problem som förekommit har att göra med vissa myndigheters ställning gentemot sina respektive departement.

"Möjligen att man försökt vara mer bestämd i kontakter med näringsdepartementet eftersom de har en kommersiell verksamhet, Luftfartsverket. Att förklara och få igenom förändringar på Arlanda ur Schengenperspektivet har väl inte varit självklart i förhållande till deras verksamhetsplan varje gång."

#### ***4.3.1 Att äga en fråga***

Relationerna mellan departementen konkretiseras och ställs på sin spets då enheter under olika departement skall samarbeta. Den enhet som är samordnande för en fråga ska se till att de övriga berörda departementen och enheterna kontaktas. Enligt det språkbruk som allmänt verkar råda inom regeringskansliet "ägs" frågorna av den samordnande enheten. Språkbruket används också för att markera relationen till de myndigheter som sorterar under ett visst departement, departementet "äger" myndigheten. Man kan även på motsvarande sätt "äga" en förordning eller en författning.

"Lagstiftningsbiten som berör polis, gränsbevakning osv. den författningen äger vi och utförs av polisen och polisen ägs av justitiedepartementet. Vi har inget intresse av sakfrågan annat än att vi äger författningen."

Denna (fiktiva) äganderätt tycks medföra att man innehar ett formellt ansvar för frågan som innebär att enheten ska identifiera vilka andra enheter som kan vara berörda av frågan. Detta uttrycktes som att man "bjuder in" tjänstemän från andra enheter att skriva sina avsnitt. Det kan ibland vara svårt att veta vilka enheter som ska kontaktas, särskilt i en sådan fråga som schengen eftersom den slagit över stora delar av regeringskansliet.

"Det är gruppen frågor som har bärighet på dataskydd eller integritet så ringer det en klocka direkt på den handläggare som har ärendet, att man tar

underhandskontakter och försöker få fram en inställning från berörd enhet så får man väva in det in materien. Jag går på strövtåg här i huset och sen ser jag en människa som jag vet håller på med vissa frågor så ställer jag en fråga, det kan vara både spontant och planerat.”

I princip fungerar det så att den handläggande tjänstemannen försöker identifiera de som är berörda och borde kontaktas. Det gäller att lära sig handlägningsrutiner eller att prata med den överordnade tjänstemannen om vilka enheter som ska vara med, eller att helt enkelt ”lära sig organisationen”. Ibland kan det vara knepigt att peka ut vilka som är berörda, särskilt i breda frågor som schengenfrågan utgör exempel på. Då verkar det vara en strategi och en försiktighetsåtgärd att informera så många som möjligt och ha många enheter med i de officiella delningarna.

”Vi har varit angelägna att få med så många som möjligt.”

Innan de officiella delningarna sker skickar tjänstemännen texter till en informell krets av personer s.k. underhandsdelning. Syftet är att få fram synpunkter som gör att innehållet i texterna kan förändras. Vid den officiella delningen menar en tjänsteman att beredningen skall vara färdig och att inga ytterligare frågetecken ska resas. En av den gemensamma beredningens grunder är att alla parter skall vara överens innan den är avslutad.

#### *4.3.2 Med hänvisning till regelverket*

Delningsproceduren är ett exempel på hur regelverket har betydelse för arbetet. Om meningen inte är att de instanser som finns med på delningslistan får säga sitt vid det stadiet är ju delningsproceduren att betrakta närmast som en symbolisk handling, en ritual. Samtidigt hänvisar man till delningslistan då man vill visa på den breda förankring som schengenfrågan haft i regeringskansliet.

Det verkar finnas ett paradoxalt förhållande mellan det formella regelverket och det praktiska arbetet i regeringskansliet. Man beskriver arbetsprocessen som i högsta grad informell och beroende av personliga nätverk samtidigt som man betonar vikten av beredningsprocedurerna. Så snart det uppkommer någon fråga som avviker från det vanliga eller då man av någon anledning inte kommer överens aktualiseras det formella regelverket.

”Man träffas och jobbar gemensamt och det är klart att det får betydelse för hur man hanterar frågeställningar som uppkommer, man ringer till folk osv. men samtidigt måste man hålla på den gemensamma beredningen enligt konstens alla regler.”

## ***4.4 Relationer till övriga staten***

### *4.4.1 Myndigheterna medverkar*

De berörda myndigheterna har varit med i arbetet från början, men kontakterna och samordningen mellan departementen och myndigheterna har blivit mer intensivt ju närmare man kommit det s.k. operativa inträdet i Schengensamarbetet. Under förhandlingsfasen fanns myndighetsrepresentanter med som experter i schengens arbetsgrupper och var därför inblandade i frågan. När anslutningsavtalet blivit undertecknad och Sverige formell medlem i Schengensamarbetet uppdrog justitiedepartementet åt Rikspolisstyrelsen att ansvara för det praktiska genomförandet. Rikspolisstyrelsen är den myndighet som är mest berörd av schengenfrågorna, så det fanns ett naturligt skäl till detta.

### *4.4.2 RPS som närmaste myndighet*

Då regeringsbeslutet kom 1996 att Rikspolisstyrelsen skulle vara huvudansvarig för genomförandet av schengen skapades en projektgrupp på RPS. Under arbetets gång har antalet inblandade personer i det s.k. schengenprojektet på RPS varierat från några stycken till ett tjugotal personer. En del av arbetet har handlat om tekniska frågor. Upphandlingen av det informationsdatasystem som skall finnas enligt schengenregelverket (SIS) sköttes t.ex. av Rikspolisstyrelsen gemensamt för hela Norden.

Samtliga tjänstemän beskriver samarbetet mellan i första hand schengenprojektet på Rikspolisstyrelsen och handläggarna i regeringskansliet som tätt och nära. Detta nära samarbete ökade mot slutet då det dels var direkt lagstiftning, dels inspektioner av hur långt Sverige kommit med sina operativa förberedelser. En tjänsteman berättade hur han tillbringade några dagar i ett arbetsrum på Rikspolisstyrelsen tillsammans med en tjänsteman på RPS och gick igenom ändringar i en förordning, punkt för punkt.

”Det är både möten och telefonsamtal. Mycket papper och tankar åt båda håll. Produkten växer fram tillsammans. Det är få lagändringar utan det mesta sker på förordningsnivå. De har egna kompletterande föreskrifter också.”

”De har alltid varit med, vi har haft väldigt mycket kontakter. Texter har delats till myndigheter också. Jag tror att denna lagstiftning som varit direkt riktad mot myndigheterna och där är de med från början.”



Kontakterna mellan Rikspolisstyrelsen och ansvarig enhet på justitiedepartementet, polis- och åklagarenheten underlättades också av att en person rekryterades från schengenprojektet till departementet. Han har med sina personliga kontakter varit en direkt länk mellan myndigheterna och departementet.

”[Jag har haft kontakter med]...hela projektgruppen på alla nivåer kors och tvärs men hela RPS har varit engagerade. Det har varit både formella och informella kontakter, mest informella. I propositionsarbetet blev det intensivare kontakter.”

#### ***4.5 Kontakter med andra myndigheter***

De övriga myndigheter som varit med i arbetet på ett eller annat sätt har varit Migrationsverket, Kustbevakningen, Tullverket, Luftfartsverket och Datainspektionen. Kontakterna med de inblandade myndigheterna har skett på lite olika sätt. I första hand har departementen haft kontakt med ”sina” egna myndigheter.

”Det har inte varit vattentätt, det är klart att jag ringt upp invandrarverket om jag haft något att ta upp med dem eller att Kustbevakningen har faxat hit direkt, men i huvudsak har det kanaliserats genom ”moderenheten”.”

En tjänsteman framhåller att det är viktigt att hålla det berörda departementet informerat då kontakter med andra myndigheter tas. När det gällde kontakter med Kustbevakningen visste samme tjänsteman av erfarenhet att departementet kunde informeras i efterhand.

”Det viktiga vid kontakter är att ha med departementet i så fall, hålla departementet informerat. De har ju ett visst överinseende. Om jag pratar med någon på Kustbevakningen så måste man ha klart för sig att Försvarsdepartementet är med på noterna. Jag visste erfarenhetsmässigt att man kan gå direkt på KBV direkt och informera försvar sedan.”

En annan svårighet i kontakter med andra myndigheter är i vilken utsträckning departementet skall involveras i frågorna. En annan tjänsteman i regeringskansliet uttryckte det på följande vis:

”Det handlar om att veta eller ana sig till hur förhållandet är mellan myndighet och departement. Om departementet anser att myndigheterna sköter sig själv på ett nöjaktigt sätt så bör de vara mindre intresserade att blanda sig i.”

Ett problem har varit de ibland snäva tidsramarna. Om departementsnivån skulle ha satt sig in i detaljfrågorna vid de uppkomna tillfällena hade det kostat för mycket i tid. I dessa lägen har det varit mest rationellt att departementet inte varit så insatta i frågorna utan överlåtit

arbetet åt den samordnade enheten i justitiedepartementet att ha direktkontakter med myndigheterna. Även när det gäller kontakterna med myndigheterna framhåller flera personer vikten av de personliga nätverken.

#### **4.6 Relationer till samhället**

##### *4.6.1 Intresseorganisationer*

De relationer till övriga samhället som förekommit i samband med schengenfrågan har i huvudsak rört sig om kontakter med olika typer av intresseorganisationer. Förutom de normala rutinerna med remissförfarandet har det förekommit flera direktkontakter under arbetets gång. Utrikesdepartementet har en etablerad struktur för kontakter med de intresseorganisationer som verkar inom det flykting- och asylpolitiska området. Statsrådet träffar regelbundet det s.k. flyktingpolitiska rådet som består av ett antal organisationer och inhämtar synpunkter och stämmer av aktuella frågor. På tjänstemannanivå finns ett liknande forum där man sedan mitten på 90-talet träffar de vanligaste frivilligorganisationerna ett par gånger om året och stämmer av aktuella EU- och Schengenfrågor. I schengenfrågans beredning har det förutom de sedvanliga kontakterna inte förekommit kontakter i särskilt hög utsträckning med de intresseorganisationer som verkar på utrikesdepartementets område.

På justitiedepartementets område finns på motsvarande sätt ingen tradition att interagera med några specifika intresseorganisationer. Under arbetet med schengen har det istället handlat om att organisationer har kontaktat departementet direkt via brev eller telefon. I de flesta fall handlar det om att organisationerna vill ha fördjupad information i någon specifik fråga, men i andra fall har de försökt påverka skrivningarna i propositions- och lagtexter.

Några av de organisationer som kontaktat justitiedepartementet är Svensk turistförening, kommunala flygplatser, privata och kommunala hamnar, hotellbranschens förening (SHR) och standardiseringsorganisationen för ID-kort.

En fråga som tidsmässigt sammanfaller men som inte direkt har med Schengen att göra är frågan om nationella ID-kort. Det finns inga bestämmelser om nationella ID-kort i regelverket men behovet har uppmärksamrats då den inre utlänningskontrollen innebär att man måste kunna legitimera sig som medborgare i ett schengenland. I samband med detta har vissa intressen kontaktat departementet.

”Det var en fråga som började redan –95, där var de ganska oblyga. Posten var väldigt rakt på sak. Nu har Standardiseringen av säkerheten på ID-kort varit aktiva om hur det bör utformas, de har uppvaktat oss hårt på senare tid.”

#### 4.6.2 Förhållningssätt till intressen

De flesta tjänstemän menar att likväl som man tar till sig remissvar så kan man ta till sig åsikter och resonemang från intresseorganisationer. Någon uttryckte det som att det närmast skulle kunna betraktas som tjänstefel annars. Många gånger kan intresseorganisationer ha insikter i praktiska detaljer som inte departementstjänstemännen har möjlighet att se.

”Om det är fakta så kan man ta det till sig som inte stämmer med våra teoretiska resonemang.”

En fråga som kommit upp är hur den s.k. hotellkontrollen skall ske. Hotellens branschorganisation (SHR) ville vara med och utforma detaljerna i detta. Då ordnades ett möte med företrädare för polisen, den lagstiftande enheten i regeringskansliet och SHR, där man satte sig ned och utformade ett lagförslaget. I lagstiftningspropositionen representeras detta med en skrivning i en del av en paragraf.

”Hotellkontroll är ett bra exempel på hur man anpassar sig till förhållandet på nationell nivå.”

Ofta hänvisas intresseorganisationerna till den berörda myndigheten eftersom de frågor som är aktuella ligger på föreskriftsnivå. Som en tjänsteman uttryckte det så målar man med stora penslar på propositionsnivå medan man målar med mindre penslar på myndighetsnivå.

## 5. Politikernas roll

I förhandlingsfasen var arbetet med schengenfrågan i första hand en politisk process. Efter det att frågan bytte departement till justitiedepartementet och propositionsarbetet började har frågan blivit mindre politiskt laddad. Efter riksdagsbeslutet som godkände schengenanslutningen handlade arbetet till största del om att skriva detaljerad lagtext. Det går att beskriva arbetet med schengenfrågan som en process där politikerna deltagit gradvis allt mindre i takt med att arbetet allt mer inriktats på praktiska detaljer och lagtekniska formuleringar.

Politikernas roll har varit att reagera på specifika frågor som tjänstemännen identifierat som politiskt problematiska. Tjänstemännen

menar att frågan har följt gängse rutiner för arbetet i regeringskansliet som inneburit regelbundna avstämningar på statssekreterarnivå. En tjänsteman menade att det fanns en ganska öppen dialog mellan handläggarna, enhetscheferna och den politiska nivån. Samma tjänsteman beskrev beredningen på följande vis:

”Beredningarna har skett på rutinmässiga tider, men man kan aldrig säga vad resultatet blir, politikerna reagerar på förslag. Politikerna ser ju väldigt sällan frågan innan.”

”Om vi tar det exemplet att vi har en beredning på politisk nivå så redogör varje handläggare och så sker det en diskussion i en ganska vid krets med politiskt sakkunniga, pressekreterare, statssekreterare, minister ibland och enhetschef. Fri diskussion vid bordet och så tar man med sig detta och så skriver man om enligt önskemål så det stämmer överens med den politiska uppfattningen. Det jag kan göra är att redogöra för det sakliga innehållet och sedan kan jag identifiera den politiska uppfattningen eller riskerna men sedan är det upp till politikerna att vikta detta.”

Det verkar som detta arbetssätt är det rutinmässiga och att detta varken ses som problematiskt eller uppseendeväckande.

”Men så fungerar allt arbete inom regeringskansliet att det börjar nerifrån handläggarna och så lyfter man upp det – någon gång skall politikernivån med, antingen bara rent formellt eller på verklig reell beredning att de styr, men det är naturligtvis handläggarna som ser till att frågorna kommer upp.”

”Men det har inte varit så att det kommit politiska beställningar med inriktning si eller så utan de avstämningarna har alltid kommit underifrån och så har man gjort helt enligt normal regeringskanslilunk.”

”Politikerna är med vid behov, kan man säga. Vi definierar behovet, man har ansvar för att det är politikerna som bestämmer över den produkt som kommer ut. Är det något som dyker upp får man väl fråga. Det är vi som identifierar frågorna eftersom vi har överblicken över materialet.”

De gånger politikerna begärt särskilda beredningar har det varit för att få information om vissa frågor. Det är då det blivit debatt om vissa delar av schengenregelverket och politikerna måste kunna svara på frågor, ge presskonferenser eller annat.

”Vi har haft detta med transportörsansvar och frågan om nationella ID-kort och kanske till viss del SIS-registrets innehåll har varit frågor av politisk dignitet. Till viss del personalbehovet”

”...då frågor dykt upp i pressen så vill de veta vad detta är och hur det förhåller sig till Schengenregelverket. Sedan har det varit ett projekt om nationella ID-

kort som kommit uppifrån politisk nivå. Det kan man väl säga att det inte är en direkt följd av Schengen men behovet har uppstått.”

Schengenfrågan har inte varit politiskt kontroversiell enligt flera tjänstemän. Det beror på att Sverige redan skrivit på anslutningsavtalet och att riksdagen formellt godkänt detta i efterhand. I och med detta hamnade frågan på tjänstemännens bord och det handlade mest om att anpassa den svenska lagstiftningen till schengenregelverket. En tjänsteman i justitiedepartementet menade att politikerna i mycket liten utsträckning talat om vad som skulle göras i detta arbete. Flera tjänstemän hänvisade till den veckovisa beredningen som förekommer och där man stämmer av de frågor som kan vara politiskt känsliga.

”Det är som det faller sig – efter behov. Jag hade följt processen länge så jag visste var de känsliga frågorna fanns och när jag skulle stämma av och sedan har vi ju en struktur för beredning med minister och statssekreterare på veckovis basis.”

## **6. Regeringskansliets organisering**

Reformen som ledde till att regeringskansliet omorganiserades till en myndighet tycks inte på något vis ha haft någon effekt på arbetet med Schengenfrågan. Man framhåller allmänt att de regelverk som gäller för regeringskansliets rutiner och frågor beredning inte har förändrats.

”Jag tror inte att det på det här arbetet haft någon som helst inverkan för propositions- och lagstiftningsarbete, reglerna för det är inte ändrade, reglerna för delning och gemensam beredning är inte ändrade olika sakområden, myndighetssamverkan har heller inte påverkats. Det är väl att vi bytt visitkort. Den stora grejen är för de som rekryterar personal men för de som jobbar på enheter och departement så ser man inte så stor skillnad. Kanske är det lättare att byta departement för att det är samma arbetsgivare men för det dagliga jobbet så är det inte någon skillnad.”

Möjligtvis kan det gemensamma datasystemet ha bidragit till att det går lättare att kommunicera och skicka texter mellan varandra. Någon tjänsteman menade att det saknades idéer om nya arbetsformer och arbetssätt inom regeringskansliet. Ett sådant sätt skulle kunna vara projektformen där man skulle kunnat bryta ut en grupp från olika departement och enheter i t.ex. ett propositionsarbete.

En tjänsteman saknade någon som hade överblick i arbetet med schengenfrågan. En så mångfacetterad fråga behöver en sådan i vissa lägen enligt samme tjänsteman. I samband med detta påpekade flera att organiseringen ser olika ut i utrikes- och justitiedepartementet. I

utrikesdepartementet ligger sakfrågorna på särskilda enheter medan lagstiftningen ligger på en speciell enhet kallad rättssekretariatet. På justitiedepartementet är sak- och lagstiftning i större utsträckning samlat på samma enhet vilket gör det lättare ur samordningssynpunkt.

En annan sak som skiljer sig mellan departementen är att utrikesdepartementet har ett eget datanät vid sidan av övriga regeringskansliets. Detta tog sig följande uttryck för en av intervjupersonerna:

”RK är ju en myndighet förutom UD som lever och har tillåtits leva en parallelltillvaro. Konkret visade det sig när jag kom hit och fick en dator som endast fungerade i UD:s nätverk. Ganska omgående konstaterades det att vi jurister behöver en RK-dator. Det finns ett UD-IT och ett RK-IT som betjänar sina olika datorer och nätverk.”

När skillnader mellan departementen kom upp menade man allmänt att det finns en slags kulturskillnad mellan utrikes- och justitiedepartementet. Justitiedepartementet framhålls som en oerhört homogen arbetsplats där de flesta har likartad utbildning, är i samma ålder och har ett prestigelöst förhållningssätt till sina kollegor. Beskrivningen av utrikesdepartementet är att de har en kärna av folk som är i diplomatkarriären men utöver dessa är ett heterogent departement. En tjänsteman på justitiedepartementet menade att man ibland kunde få en känsla av att de på utrikesdepartementet inte hade diskuterat frågor sinsemellan och kunde presentera gemensamma ståndpunkter.

Förutom att det gemensamma datasystemet beskrevs som en integrerande kraft för myndigheten regeringskansliet menade en tjänsteman att arbetet med EU-frågor hade spelat en stor roll för integrationen. De har inneburit arbete över departements- och enhetsgränser där det tidigare inte förekommit något samarbete.

## **7. Generella teman i beredningen av schengenfrågan**

Efter den mer faktamässigt orienterade genomgången av arbetet med schengenfrågan i regeringskansliet kommer här en mer distanserad diskussion av några generella teman.

### ***7.1 Politikernas roll***

Politikernas roll i processen ser lite olika ut i Schengenfrågans olika faser. I förhandlingsfasen fram till dess att avtalet undertecknades hade den politiska nivån en bärande roll. I arbetet med propositioner och

lagstiftning får politikerna en annan roll. Då handlar det mer om att tjänstemännen tar upp och stämmer av möjliga politiska frågor med den politiska nivån i departementet. Vad som kan utgöra en politisk fråga tycks vara en sak som bestäms av de som har detaljkunskapen om skrivningarna, d.v.s. tjänstemannanivån. Naturligtvis finns texterna tillgängliga för den politiska nivån, men frågan är i hur stor utsträckning de kan sätta sig in i detaljer och formuleringar. I praktiken förutser tjänstemännen vad den politiska viljan är och bedömer vad som kan komma ifråga för politiska överväganden. I Schengenfrågan skedde också lagstiftningsarbetet efter ett principbeslut av riksdagen vilket gjorde den andra propositionen (1999/2000:64) närmast till en teknikalitet.

### ***7.2 Personliga nätverk och formella regler***

En sak som alla betonade var betydelsen av personliga nätverk. Det är också nätverken som är en förutsättning för att de informella kontakterna tas i så stor omfattning. Men samtidigt som man framhåller nätverkens betydelse hänvisar man till reglerna om gemensam beredning inom regeringskansliet. Det är helt klart så att en handläggare med ett uppbyggt kontaktnät inom kansliet har möjlighet att lättare och snabbare hantera olika frågor. Man kan fråga sig vad den ökade personalrörligheten i regeringskansliet innebär för handläggningen av ärenden, särskilt kontinuiteten och kunskapen om olika frågor. I fallet med schengenfrågan, som flera intervjupersoner framhåller som ett exempel på en framgångsrik arbetsprocess, verkar de relativt stabila personliga nätverken ha varit av stor betydelse.

Att de personliga nätverken har stor betydelse innebär inte att det formella regelverket är satt ur spel, snarare tvärtom. Vid de tillfällen då det av någon anledning uppstår problem i kontakter mellan departement eller enheter inom olika departement aktiveras de formella reglerna. De personliga nätverken och de informella kontakter som används inom dessa utgör snarare en del av det formella regelverket.

### ***7.3 Myndigheterna är med***

Schengenfrågan visar att myndigheterna i allra högsta grad är med i arbetet som bedrivs inom regeringskansliet. Det kanske är specifikt för denna fråga att kontakterna mellan myndigheter och departement är så täta och intima, eller så är det regelmässigt så att de s.k. stabsmyndigheterna kan ses som en slags förlängning av departementen.

Det råder också ett speciellt förhållande mellan justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen. Det sker ett kontinuerligt utbyte av personal eftersom det närmast kan betraktas som en slags praktiktjänstgöring för de som skall bli polischefer att jobba på justitiedepartementet en tid. En person var också rekryterad ifrån Schengenprojektet på RPS till departementet för att hålla i frågor som rörde genomförandet av Schengenregelverket.

En orsak till varför myndigheter och departement arbetar så tätt tillsammans kan vara det ökade arbetet med EU-frågor. Man deltar i olika arbetsgrupper inom EU och i detta arbete finns ofta representanter från både departement och myndighet med. Även inom regeringskansliet beskrivs EU-arbetet som en integrerande kraft då man träffas och samarbetar över departements- och enhetsgränser på ett annat sätt än tidigare.

#### ***7.4 Intresseorganisationer spelar roll***

Utrikesdepartementet har formaliserat kontakterna med de intresseorganisationer som har synpunkter på de sakfrågor som departementet hanterar. Man har regelbundna möten med en sammanslutning som kallas flyktingpolitiska rådet där de organisationer samlas som verkar inom detta fält. I övrigt tycks olika särintressen kontinuerligt kontakta berörda departement för att föra fram synpunkter, förslag eller för att få fördjupad information om vissa frågor. Några organisationer som kontaktat justitiedepartementet i samband med Schengenfrågan är den svenska hotellbranschen, turistföreningen, svenska hamnar, kommunala flygplatser, ID-korttillverkaren och kryssarklubben.

Tjänstemännen som jag har pratat med menar att de lyssnar på kloka synpunkter var de än kommer ifrån och tar i beaktande sådant som intresseorganisationerna framför om de har relevans för propositionsarbetet. Ofta har de sakkunskap och insikt i praktiska förhållanden som tjänstemännen saknar.

#### ***7.5 Regeringskansliet som en myndighet***

Att regeringskansliet har blivit en myndighet påverkar inte det praktiska arbetet nämnvärt. Det är alla ense om. Visst finns det vissa konkreta effekter i form av att ett internt datanät knyter samman regeringskansliet och att vissa stödfunktioner som förut varit dubbla tagits bort, men ett citat är signifikativt för effekterna ”...*det är väl att vi bytt visitkort...*”. Annars är man på vissa håll kritiska till att omorganisationen inte åtföljts



av fler initiativ till nytänkande i arbetssätt. Särskilt i propositionsarbete skulle det kunna vara möjligt att bryta ut en grupp som arbetar tillsammans under projektliknade former.

## **8. Normal procedur eller unikt projekt?**

Följer arbetet med schengenfrågan en normal procedur eller är det ett unikt projekt? Det var ju frågan jag ställde i inledningen. På många sätt skiljer sig arbetet från det rutinmässiga arbetet i regeringskansliet. Schengenfrågan är unik i så motto att den spänner över ett flertal departement och många enheter inom dessa. Samordning har därför varit en viktig del av arbetet och den har skett på olika nivåer. Någon intervjuperson beskrev frågan som likartad med EU- inträdet men i mindre omfattning.

Myndigheterna, särskilt Rikspolisstyrelsen, har varit med i processen hela tiden och haft ett stort inflytande i arbetet med propositionstexterna, särskilt lagstiftningspropositionen. Det är inte unikt att myndigheterna är med, men den täta koppling som funnits mellan Rikspolisstyrelsen och regeringskansliet är ovanlig.

Schengenfrågan följer inte normalfallet vid propositionsskrivning. Det var först ett internationellt avtal, sedan godkännande av riksdag och regering och till sist lagstiftning. Det gör att hela frågan kan beskrivas som en process där politikerna spelat allt mindre roll och där tjänstemän och experter fått större utrymme i den senare delen av processen.

De personliga nätverken framhävs som en viktig faktor till varför beredningen av Schengenfrågan fungerat. Detta är inte unikt för denna fråga utan närmast en förutsättning för att arbetet inom regeringskansliet skall fungera. Sammantaget leder det till slutsatsen att beredningen av schengenfrågan i regeringskansliet på många sätt varit ovanlig men att den ändå kan sägas vara ett bra exempel på hur arbetet bedrivs. Det kan sammanfattas så som en av de ansvariga tjänstemännen på justitiedepartementet uttryckte det:

”Frågan har varit ovanlig, men ej unik.”

**Referenser**

- Ds 1997:38 *Sveriges anslutning till Schengensamarbetet, Utrikesdepartementet*
- Ds 1999:31 *Polissamarbete m.m. med anledning av Schengen, Justitiedepartementet*
- Prop 1997/98:42 *Schengensamarbetet*
- Prop 1999/00:64 *Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen*