

**Att tala med en röst - En studie av hur EU-medlemskapet påverkar  
samordningen inom regeringskansliet  
Göran Sundström**

SCORE Rapportserie 1999:8  
ISBN 91-91-7153-941-7

SCORE  
(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)  
Stockholms Universitet  
106 91 Stockholm  
Tel 08 674 74 05  
Fax 08 16 49 08  
E-post: Goran.Sundstrom@score.su.se

**INNEHÅLLSFÖRTECKNING**

<b>1. Inledning</b> _____	<b>1</b>
<b>2. Bilder av samordningen</b> _____	<b>2</b>
Den tänkta samordningen _____	3
Samordning enligt tidigare forskning _____	8
Samordningen inom regeringskansliet – två analysmodeller _____	12
<b>3. Olika utredningars syn på EU-samordningen</b> _____	<b>15</b>
Arbetsgruppen för statsförvaltningen och EU _____	16
Dahlgrengruppen _____	22
Statskontoret _____	26
Sammanfattning _____	29
<b>4. Departementstjänstemännens syn på EU-samordningen</b> _____	<b>31</b>
Undersökningarnas uppläggning och genomförande _____	31
Nästan alla enheter berörs av EU _____	33
Den vertikala samordningen _____	36
Den horisontella samordningen _____	45
Sammanfattning _____	54
<b>5. Slutdiskussion</b> _____	<b>55</b>
<b>6. Litteratur- och källförteckning</b> _____	<b>59</b>

**Bilagor:**

Bilaga 1: Urval enkätundersökningen

Bilaga 2: Enkätfrågor

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

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) och anslutningen till den inre marknaden inordnar den svenska statsförvaltningen i ett delvis nytt system av organisationer, regelverk och procedurer. Många bedömare menar att detta påverkar förvaltningsverksamheten i flera olika avseenden. Regeringen framhåller exempelvis i sin senaste förvaltningspolitiska proposition att medlemskapet ”påverkar såväl sättet att styra och organisera förvaltningen som arbetssätt och strategier.”<sup>2</sup>

En fråga som ägnats ökad uppmärksamhet i och med medlemskapet gäller regeringens förmåga att samordna den svenska politiken. Flera utredningar har under senare år framhållit betydelsen av att olika svenska representanter agerar samordnat i EU så att Sveriges intressen kan tillvaratas fullt ut.<sup>3</sup> Dessa samordningskrav gäller då dels relationen mellan Regeringskansliet och olika externa aktörer, som förvaltningsmyndigheter, företag och intresseorganisationer. Men utredarna understryker också att den *interna* samordningen, inom Regeringskansliet, måste fungera effektivt. Det gäller såväl vertikalt, mellan politiker och tjänstemän, som horisontellt, mellan tjänstemännen. Utredarna har också lagt fram ett antal åtgärdsförslag som man menar kommer att förbättra den interna samordningen. Flera av dessa har också realiserats.

EU-medlemskapet har alltså accentuerat behovet av en mer effektiv samordning inom Regeringskansliet, och det pågår ett intensivt arbete med att åstadkomma nödvändiga förändringar. Samtidigt kan konstateras att försöken med att förbättra samordningen på intet sätt är nya utan de har pågått under en längre tid. Dock anses de ofta ha haft begränsad framgång.<sup>4</sup> De relativt få vetenskapliga studier som genomförts på området väcker samtidigt frågan om inte de åtgärder som vidtagits har sin grund i alltför enkla antaganden om hur komplexa organisationer fungerar.<sup>5</sup> Med utgångspunkt i dessa undersökningar är det också befogat att fråga, inte bara om de föreslagna lösningarna är de mest effektiva, utan också i vilken utsträckning de problem som de förmodas lösa verkligen är problem. Det kan således finnas anledning att närmare granska försöken att förändra samordningen inom Regeringskansliet.

Syftet är att undersöka det reformarbete som pågår för att anpassa samordningen inom Regeringskansliet till de krav som EU-medlemskapet ställer. Följande frågor fokuseras:

---

<sup>1</sup> Jag vill inledningsvis tacka de personer som via diskussioner och läsning av utkast givit värdefulla kommentarer kring uppsatsen, förutom Bengt Jacobsson och Rune Premfors även Torbjörn Larsson, Peter Ehn, Catrin Andersson, Anders Ivarsson Westerberg och Hans Hegeland. Jag vill också rikta ett stort tack till de tjänstemän som låtit sig intervjuas och fyllt i enkäter.

<sup>2</sup> Prop. 1997/98:136 s. 15.

<sup>3</sup> SOU 1993:80; Ds 1993:44; Statskontoret 1996.

<sup>4</sup> Se t.ex. Ehn & Sundström 1997 s. 153 ff. och 178 ff.

<sup>5</sup> Se kapitel 2.

- Hur är EU-samordningen inom Regeringskansliet tänkt att fungera<sup>6</sup> och vilka åtgärder har under senare år vidtagits för att förbättra denna samordning?
- Vilka synsätt och ambitioner ligger till grund för genomförda reformer?
- Har vidtagna åtgärder fått avsedda effekter?
- Hur kan eventuella tillkortakommanden förklaras?

Hur jag gått tillväga för att besvara dessa frågor diskuteras mer utförligt i kommande kapitel. Här följer endast en kortare redogörelse. Den grundläggande teoretiska problematiken handlar om vad samordning innebär inom en komplex organisation som Regeringskansliet. Med utgångspunkt i tidigare forskningsresultat om hur samordningen inom Regeringskansliet fungerar för jag i kapitel två en teoretisk diskussion kring samordningsbegreppet. Denna diskussion leder fram till två modeller för samordning, en för vertikal och en för horisontell. Dessa modeller används sedan för att analysera undersökningens empiri.

Hur EU-samordningen är tänkt att fungerade och vilka åtgärder som vidtagits på området under senare år har jag undersökt via dokumentstudier. Såväl interna promemorior och offentliga utredningar som vetenskapliga standardverk har använts. För att komma åt vilka mer grundläggande synsätt och ambitioner som ligger till grund för genomförda reformer har jag analyserat tre centrala utredningar som fått i uppdrag av regeringen att (bland annat) undersöka EU-medlemskapets effekter för samordningen inom Regeringskansliet. Hur EU-samordningen fungerar i dag och om vidtagna åtgärder har fått avsedda effekter har jag främst undersökt via en enkätundersökning och en intervjuundersökning som riktats till departementstjänstemännen.

Uppsatsen disponeras på följande sätt. I *kapitel två* redogörs inledningsvis för hur EU-samordningen inom Regeringskansliet i dag är tänkt att fungera. Därefter presenteras tidigare forskningsresultat om hur samordningen fungerar. Den senare redogörelsen är mer teoretiskt inriktad och utmynnar i en definition av samordningsbegreppet och i två analysmodeller för samordning. I *kapitel tre* redogörs för tre olika centrala utredningars syn på hur EU-medlemskapet påverkar samordningskraven och vilka förändringar som behöver åstadkommas för att möta dessa krav. I *kapitel fyra* redovisas enkät- och intervjuundersökningarna; först redogörs för undersökningarnas uppläggning och genomförande, därefter för deras resultat. I *kapitel fem* analyseras iakttagelserna.

## 2. Bilder av samordningen

I detta kapitel redogörs inledningsvis för hur samordningen inom Regeringskansliet är tänkt att fungera. Därefter presenteras olika forskningsresultat från 80-talet som problematiserar samordningen och pekar på mer informella rutiner och arbetssätt. Den senare redogörelsen utmynnar i en definition av samordningsbegreppet och i två analysmodeller som beskriver olika samordningsstrategier; den ena gäller den vertikala samordningen, den andra den horisontella.

Regeringskansliet har reformerats i olika avseenden under undersökningens gång. Bland annat har flera departement slagits samman till det nuvarande

---

<sup>6</sup> Med "tänkt" menar jag hur EU-samordningen beskrivs i olika dokument, såväl offentliga utredningar som interna PM.

Näringsdepartementet. Det särskilda EU-sekretariat som inrättades i Utrikesdepartementet för att stärka samordning av EU-frågor (se nedan) har också förändrats. Redogörelsen för samordningen nedan gäller förhållandena fram till och med våren 1998 då enkät- och intervjuundersökningen genomfördes.

#### *Den tänkta samordningen*

Den svenska förvaltningsmodellen utmärks bland annat av att stora delar av den offentliga verksamheten utförs på kommunal nivå och att de statliga myndigheterna intar en relativt självständig ställning gentemot regeringen och departementen.<sup>7</sup> Inte sällan framhålls också att beslutsfattandet i Sverige är mer konsensusinriktat än i många andra länder. Dessa förhållanden har påverkat Regeringskansliets organisation och arbetsformer. Bland annat kan konstateras att departementen vid en internationell jämförelse är små. Undantaget är dock Utrikesdepartementet (UD), vars organisation och arbetssätt mer påminner om ministerier i andra länder. Antalet anställda inom Regeringskansliet är för närvarande ca 2.200, exklusive UD.<sup>8</sup>

#### Den vertikala samordningen

I toppen för varje departement finns en politisk ledning bestående av ett eller flera statsråd och deras respektive statssekreterare. Dessa biträds också av ett antal politiskt sakkunniga.<sup>9</sup> Avsikten är att den politiska ledningen skall ange direktiv och riktlinjer för underliggande sakenheter i deras arbete med att styra och kontrollera myndigheterna, framföra regeringens uppfattningar i EU:s olika organ, förbereda propositioner och budgetar, utforma interpellations- och frågesvar till riksdagen etc. Sakenheter består normalt av ett antal departementssekreterare och kansliråd under ledning av ett departementsråd.

Av Regeringskansliets instruktion<sup>10</sup> framgår också att varje s.k. huvudman skall ansvara för föredragning inför den politiska ledningen inom sitt sakområde. De skall hålla ledningen ”underrättad om arbetets gång och för dem anmäla frågor som är av principiell betydelse eller annars av större vikt.” De skall även ”med uppmärksamhet följa förhållandena inom sitt sakområde”.

Till sin hjälp att leda departementen har den politiska ledningen dels en expeditionschef med uppgift att bevaka att beslutsfattandet i departementen sker i överensstämmelse med formella regler och bestämmelser, dels en rättschef med uppgift se till att innehållet i de lagar och regler som föreslås inte står i strid med gällande

<sup>7</sup> Denna självständighet består bland annat i förbudet mot ministerstyre (RF 7:3), förbudet för regeringen att bestämma hur förvaltningsmyndigheter i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning eller lagtillämpning (RF 11:7) samt den organisatoriska åtskillnaden mellan departement och myndigheter.

<sup>8</sup> Sveriges statskalender 1997. Av dessa 2.200 arbetar 55 i Statsrådsberedningen och 395 i Förvaltningsavdelningen. Antalet anställda varierar påtagligt mellan departementen. Störst är Finansdepartementet med 330 anställda, minst Kulturdepartementet med 66. Inom UD arbetar ca 2.300 personer.

<sup>9</sup> De politiskt sakkunniga har varierade uppgifter (Bister 1998). Vissa fungerar som ”miniministrar” och sköter då relativt självständigt vissa frågor och kontakterna med tjänstemännen. Andra är mer att betrakta som renodlade politiska rådgivare i olika frågor. Åter andra ägnar sig åt att skriva tal och artiklar, förse ministern med beslutsunderlag, ge synpunkter på texter samt sköta kontakterna med allmänheten. I den politiska sfären ingår också informationssekreterare. Deras uppgift är främst att sköta kontakter med allmänheten och media, även om talskrivning och rådgivning också kan ingå i arbetet.

<sup>10</sup> SFS 1996:1515. Denna förordning har ersatt Departementsförordningen (SFS 1982:1177).

författningar.<sup>11</sup> Flertalet departement innehåller också någon form av planeringsenhet och administrativ enhet. I vissa finns också ett internationellt sekretariat.

Varje departement skall vidare innehålla en s.k. EU-samordningsfunktion med ansvar för bland annat samordningen av EU-frågor inom det egna departementet.<sup>12</sup> Funktionen skall fortlöpande följa EU-arbetet inom departementets ansvarsområde och bevaka att beredda svenska ståndpunkter finns så tidigt som möjligt. Knuten till funktionen skall finnas minst en s.k. EU-samordnare som skall företräda departementet i den mellandepartementala samordningen av EU-frågor.

Utöver vad som nu nämnts finns det få uttalade regler för att säkerställa att frågor samordnas vertikalt inom departementen. Det mesta av samordningen är tänkt att skötas via mer oreglerade diskussioner och överläggningar. Dock träffas politiker och tjänstemän i fasta s.k. veckoberedningar.<sup>13</sup> Här ges tjänstemännen tillfälle att föredra olika frågor för ministern och/eller statssekreteraren, samtidigt som politikerna i sin tur kan redogöra för tjänstemännen hur de ser på olika frågor. Några gånger om året genomförs också särskilda planeringsmöten där företrädare för olika sakenheter gemensamt och tillsammans med den politiska ledningen diskuterar mer övergripande frågor som kan bli aktuella inom den närmaste tiden.<sup>14</sup>

### Den horisontella samordningen

Även samordningen mellan tjänstemän inom ett och samma departement är främst tänkt att skötas via mer informella kontakter. Det är sparsamt med mer uttalade regler och rutiner. För viktigare frågor använder man sig dock normalt av s.k. intern delning, vilket innebär att utkast cirkuleras mellan enheterna.<sup>15</sup> De ovan nämnda planeringsmötena fungerar också i viss utsträckning som en arena för samordning mellan olika enheter inom ett och samma departement.

För den mellandepartementala samordningen finns det betydligt fler arrangemang och regler av formell karaktär. Samordningen är här viktig, inte bara i ett effektivitetsperspektiv, utan också för att regeringsformens bestämmelse om kollektivt beslutsfattande i regeringen skall få ett reellt innehåll. Den mellandepartementala samordningen sker bland annat genom att regeringen träffas i regeringssammanträden (där regeringens beslut fattas formellt), allmänna beredningar och lunchberedningar. Men det är endast ett begränsat antal regeringsbeslut som får sitt reella avgörande i dessa fora.<sup>16</sup> I regel avgörs ärenden i ett tidigare skede av beslutsprocessen, på tjänstemannanivån.

För samordning i dessa tidigare beredningsfaser finns bestämmelsen om s.k. gemensam beredning, som regleras i Regeringskansliets instruktion.<sup>17</sup> Där föreskrivs att ärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden skall

<sup>11</sup> SFS 1996:1515 §§ 24-26. Ibland innehar en och samma person både expeditions- och rättschefstjänsten.

<sup>12</sup> EU-sekr./cirk. 3 s. 3.

<sup>13</sup> Larsson 1986 s. 104.

<sup>14</sup> A.a. s. 104.

<sup>15</sup> Se vidare om delning nedan.

<sup>16</sup> Larsson 1993 s. 193. Det förtjänar nämnas att lunchberedningarna under senare år tycks ha minskat i betydelse till följd av att allt färre statsråd – inte minst på grund av ett ökat antal utlandsvistelser – har möjlighet att delta (se Larsson 1998 s. 11).

<sup>17</sup> SFS 1996:1515 § 15.

handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör men beredas i samråd med övriga berörda statsråd.<sup>18</sup> Förordningen innehåller dock inte några detaljerade regler om när och under vilka former beredningen skall äga rum. Allmänt gäller att det departement och den enhet som ansvarar för ett visst ärende själv avgör om gemensam beredning skall äga rum.<sup>19</sup> Beredningen skall vidare inledas så tidigt som möjligt. Konkret innebär detta att berörda departement skall ha reella möjligheter att föra fram synpunkter och kunna påverka ärendets handläggning och avgörande.

Den gemensamma beredningens form – exempelvis om den skall ske muntligt eller skriftligt respektive om och hur den skall dokumenteras – avgörs från fall till fall. Det får dock inte råda några tveksamheter om vad man enats om, och beredningen får heller inte ses som avslutad förrän alla berörda parter är överens. Om enighet inte kan nås på tjänstemannanivå skall frågan lyftas till politisk nivå, i första hand till statssekreterarna och om nödvändigt till statsråden inom de berörda departementen. Kan fortfarande inte enighet nås skall detta anmälas till Statsrådsberedningen som då antingen kan försöka medla eller ta upp frågan i allmän beredning.

I samband med viktigare frågor – som utformandet av propositioner, lagrådsremisser, förordningar och kommittédirektiv – skall den gemensamma beredningen kompletteras av s.k. delningsförfarande.<sup>20</sup> Delningen kan ha olika omfattning beroende på ärendets art,<sup>21</sup> men det innebär alltid att ansvarig enhet ger andra berörda enheter tillfälle att lämna synpunkter på upprättade utkast.<sup>22</sup> Som huvudregel gäller att delning skall ske i sådan tid att mottagande departement disponerar minst fem arbetsdagar för att granska utkastet och lämna förslag. Inte sällan tvingas dock departementen göra undantag från denna regel och korta delningstiden.

För en del ärendetyper finns det vid sidan av dessa allmänna riktlinjer särskilda bestämmelser.<sup>23</sup> Exempelvis föreskrivs att departementen är skyldiga att i god tid informera Statsrådsberedningen om ”regeringsärenden av större vikt”. Av regeringsformen (RF 10:8) framgår också att gemensam beredning alltid skall ske med Utrikesdepartementet i frågor av betydelse för förhållandet till andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Vidare skall frågor med ekonomiska, budgetära eller organisatoriska konsekvenser alltid beredas med Finansdepartementet. För vissa frågor har det också inrättats särskilda samordningsansvariga enheter.<sup>24</sup>

<sup>18</sup> Enligt Regeringskansliets instruktion ansvarar rättscheferna för att lagstiftnings- och andra författningsärenden som fordrar samråd med statsråd i andra departement bereds gemensamt med de departementen. Rättschefen i Statsrådsberedningen har i dessa frågor ett övergripande samordningsansvar (§§ 25 och 26).

<sup>19</sup> Vid tveksamma fall bör kontakter alltid tas, och om ett annat departement begär det skall gemensam beredning alltid ske (SB PM 1996:1).

<sup>20</sup> SB PM 1996:1 s. 16 ff.; Larsson 1993 s. 194 f.

<sup>21</sup> Man skiljer ibland på intern, liten och stor delning.

<sup>22</sup> Delningsförfarandet hanteras av tjänstemännen, men dessa kan anmäla mer grundläggande invändningar till sitt statsråd, vilket då också markeras på utkastet. På så sätt vet ansvarigt departement inte bara vilka invändningar andra departement har utan också hur pass allvarliga de anser att de är (Larsson 1993 s. 195).

<sup>23</sup> SB PM 1996:1 s. 6.

<sup>24</sup> I Statsrådsberedningen finns exempelvis en särskild organisation för den politiska samordningen (SB/samordning), i Justitiedepartementet en för rättsliga och språkliga frågor (Ju/Gransk), i Finansdepartementet en för budgetfrågor (Fi/BA) och i Socialdepartementet en för jämställdhetsfrågor. För samtliga dessa samordningsfunktioner finns listor med kontaktpersoner som fortlöpande revideras.

För EU-frågor har det etablerats särskilda rutiner. Utgångspunkten är dock att EU-frågor som berör flera departement i princip skall samordnas på samma sätt som alla andra ärenden som berör flera departement, dvs. genom gemensam beredning.<sup>25</sup> Detta gäller för samtliga EU-frågor, såväl instruktioner inför möten i EU:s institutioner där regeringen företräds, som ställningstaganden i policyfrågor.

Departementen skall på ett så tidigt stadium som möjligt ta fram en gemensamt beredd svensk ståndpunkt.<sup>26</sup> När ett kommissionsförslag når Regeringskansliet skall ansvarig enhet först upprätta en s.k. *faktapromemoria* som utdelas till alla berörda enheter och även till riksdagen.<sup>27</sup> Denna PM skall dock endast upprättas i samband med "viktigare" frågor. Uppgifter om förslagets innehåll skall anges och dess förhållande till svenska regler på området beskrivas. Om regeringen redan har en uppfattning i frågan bör den också anges. I annat fall bör regeringens "preliminära ställningstagande" redovisas. En särskild *ståndpunktspromemoria* skall sedan enligt huvudregeln föreligga senast fem veckor efter det att kommissionen överlämnat sitt förslag till rådet. Denna promemoria skall beredas gemensamt med samtliga berörda departement och alltid med Statsrådsberedningen, EU-sekretariatet i Utrikesdepartementet och Finansdepartementets budgetavdelning. Ståndpunkter som avser frågor av större vikt bör också delas i enlighet med de regler som gäller för propositioner (alltså stor delning).

Det har också inrättats olika arbetsgrupper och enheter med särskilt ansvar för samordningen av EU-frågor. Bland annat finns det en statssekreterargrupp.<sup>28</sup> Denna består av samtliga statssekreterare och skall enligt riktlinjerna "i regel" träffas en gång i månaden under ledning av statssekreteraren i Statsrådsberedningen. Avsikten är att gruppen skall diskutera "större" EU-frågor och vara en "arena för initiativ". Vissa statssekreterare träffas också i Beredningsgruppen för EU-frågor.<sup>29</sup> Denna grupp skall mer löpande diskutera och samordna EU-frågor av mer övergripande art. Även här är statssekreteraren i Statsrådsberedningen ordförande.<sup>30</sup>

För tjänstemännen finns också ett särskilt forum för EU-samordningen, EU-samrådet.<sup>31</sup> EU-samrådet träffas en gång i veckan och behandlar då instruktioner för veckans möten i Coreper.<sup>32</sup> Mötena leds av EU-sekretariatet, och deltagare är departementens EU-samordnare samt representanter för Sveriges ständiga representation i Bryssel. Vid behov skall även andra tjänstemän vid departementen delta. EU-samordnarna skall också i övrigt ha goda kontakter med sina kolleger i andra departement och kanalisera information, dokumentation och synpunkter.

<sup>25</sup> Regeringens ståndpunkt i EU-frågor behöver dock inte alltid vila på ett formellt regeringsbeslut (Statskontoret 1996 s. 69).

<sup>26</sup> EU-sekr./cirk. 3 s. 5. Framställningen gäller arbetsordningen för förslag inom EU:s första pelare.

<sup>27</sup> EU-sekr./cirk. 2 s. 3 f.

<sup>28</sup> EU-sekr./cirk. 1 s. 2.

<sup>29</sup> A.a. s. 3.

<sup>30</sup> Övriga deltagare är statssekreteraren i Utrikesdepartementet, finansministerns båda statssekreterare, chefen för enheterna för politisk planering inom Statsrådsberedningen samt utrikesministerns politiskt sakkunnige i EU-frågor. Ibland deltar också chefen för EU-sekretariatet och chefen för Finansdepartementets budgetavdelning.

<sup>31</sup> EU-sekr./cirk. 3 s. 3.

<sup>32</sup> Coreper är en fransk förkortning av Comité des Représentants permanents (de ständiga representanternas kommitté) och består av medlemsstaternas permanenta ambassadörer vid EU. I Coreper och dess arbetsgrupper bereds frågor som skall behandlas i Ministerrådet. Coreper har en viktig uppgift som består i att underlätta beslutsfattandet i Ministerrådet genom att jämka samman medlemsstaternas ståndpunkter (se t.ex. Bernitz 1996 s. 30).



I Utrikesdepartementet har också inrättats ett EU-sekretariat.<sup>33</sup> Detta har som grundläggande uppgift att genom riktlinjer och överblick verka för ett samordnat svenskt agerande i EU:s beslutsprocess och för att reglerna om gemensam beredning tillämpas i detta arbete. Det skall även bidra till god samordning mellan departementen genom att anordna gemensamma möten och sprida information om samordningsarbetet och bidra till att utveckla det. Sekretariatet skall vidare verka för att svenska intressen drivs aktivt så tidigt som möjligt i lämpliga fora och för att gemensamt beredda ståndpunkter finns tillgängliga vid olika beslutstillfällen i EU. Sekretariatet har även sekreterarfunktioner för statssekreterarmötena och EU-samrådet.

Slutligen skall det inom Regeringskansliet också finnas särskilda beredningsgrupper för EU-frågor.<sup>34</sup> Dessa är sammansatta av olika departementsföreträdare och innehåller ofta även företrädare för centrala myndigheter. De är tänkta att fungera som ett led i den gemensamma beredningen av EU-frågor inom Regeringskansliet. Varje departement bestämmer själv vilka beredningsgrupper som behöver inrättas. EU-sekretariatet, Statsrådsberedningen och Finansdepartementets budgetavdelning skall alltid kallas till beredningsgruppernas möten.

#### *Samordningen enligt tidigare forskning*

För att samordningen inom Regeringskansliet skall fungera som avsett måste en rad grundläggande villkor vara uppfyllda. Vad gäller den vertikala samordningen krävs dels att den politiska ledningen i princip alltid vet vad den vill – att dess viljor och preferenser alltid är givna på förhand, dels att politikerna i varje situation kan och vill tydliggöra dessa viljor och preferenser för tjänstemännen. Vad gäller den horisontella samordningen mellan enheter krävs i sin tur att enheterna är intresserade av att löpande klargöra för varandra vad de har fått i uppdrag att göra och hur de tänker agera.

Enligt detta synsätt, som ansluter till den skola som inom organisationsteorin brukar kallas den rationalistiska,<sup>35</sup> är samordning en administrativ och konfliktfri aktivitet som handlar om att organisera verksamheten mot på förhand angivna mål, mål som är tydliga, avgränsade och förenliga. Mer konkret går den ut på att aktivt se till att verksamheter inom olika delar av Regeringskansliet understöder varandra eller att de åtminstone inte motverkar varandra.<sup>36</sup> Det gäller att se till att mål och planerade aktiviteter kontinuerligt kommuniceras både vertikalt och horisontellt. Eventuella brister i kommunikationen ses huvudsakligen som administrativa problem, vilka kan lösas genom olika administrativa åtgärder. Det kan exempelvis handla om att inrätta särskilda tjänster och enheter för samordning, att skapa arbets- eller projektgrupper med deltagare från olika delar av organisationen eller att införa nya beredningsformer.<sup>37</sup>

Frågan är emellertid om ovan nämnda villkor är uppfyllda? Är bristande kommunikation inom Regeringskansliet enbart att betrakta som ett administrativt problem? Är det så att den politiska ledningen i varje situation kan och vill klargöra

<sup>33</sup> EU-sekr./cirk. 1 s. 3.

<sup>34</sup> EU-sekr./cirk. 3 s. 4.

<sup>35</sup> Se t.ex. Scott 1992 kap. 2. och Stacey 1993 kap. 2 och 3.

<sup>36</sup> Jfr Larsson 1986 s. 28; Johansson 1995 s. 75.

<sup>37</sup> Scott 1992 s. 231 ff; Schout 1997 s. 13 ff. Larsson 1998 s. 6.

sina viljor och preferenser för underliggande enheter? Och vill enheterna i sin tur alltid i öppna och utförliga samtal diskutera olika frågor med varandra? I det följande redogörs för vad forskningen har att säga i dessa frågor. Framställningen bygger på Torbjörn Larssons bok *Regeringen och dess kansli*<sup>38</sup> och Bengt Jacobssons båda böcker *Hur styrs förvaltningen?* och *Konsten att reagera*.<sup>39</sup>

### Den vertikala samordningen

Jacobsson fann i sina undersökningar att det var utomordentligt svårt för departementens politiska ledning att leva upp till de uttalade styr- och ledningsambitionerna, med deras starka krav på strategiskt tänkande och proaktiv målstyrning. Visserligen ville politikerna gärna ge sken av att de angav precisa, operationaliserbara och väl avvägda mål och riktlinjer. Det var uppenbarligen viktigt att presentera sitt beteende som om det låg i linje med rådande moden eller för-givet-tagna – institutionaliserade – föreställningar om hur moderna organisationer bör bete sig. Härigenom hoppades regeringen kunna stärka motivationen inom Regeringskansliet och sin trovärdighet och legitimitet gentemot omvärlden.

Men politikerna agerade sällan på detta strategiska och rationella sätt i sitt dagliga handlande. I stället gjorde politikerna ofta sitt yttersta för att slippa precisera sina viljor och preferenser. Det fanns flera anledningar för detta beteende. Exempelvis fann Jacobsson att politikerna ofta inte visste vad de ville initialt.<sup>40</sup> Viljor och preferenser tenderade i stället att formas efter hand i pågående processer.<sup>41</sup> En annan anledning var att regeringen försökte uppnå en rad olika mål samtidigt, mål som ofta var mer eller mindre motstridiga. Otydlighet var här ett sätt att försöka hantera dessa motstridigheter. Som Larsson antyder har politiker i regeringsställning rent allmänt också skäl att försöka undvika alltför precisa mål och riktlinjer. Vaga och elastiska formuleringar är nämligen ett viktigt medel för regeringen att kunna behålla handlingsfriheten och försvåra för oppositionen att rikta kritik mot den förda politiken.<sup>42</sup>

Jacobsson menar vidare att politikernas kunskaper om olika åtgärders effekter ofta var begränsade. I stället för att ange detaljerade mål och riktlinjer försökte politikerna i dessa situationer genom informella samtal påverka tjänstemännens uppfattningar och föreställningar om vad som var problem, vad som skulle prioriteras etc.<sup>43</sup> Ofta hade politikerna också svårt att överblicka den verksamhet som skulle styras. Kunskaper och idéer för att utforma mer konkreta riktlinjer fanns i stället på lägre nivåer.<sup>44</sup> Det visade sig också att mål och riktlinjer som formulerats i tidigare skeden hade stor betydelse för hur nya mål och riktlinjer kunde utformas. Jacobsson skriver bland annat följande:

---

<sup>38</sup> Larsson 1986.

<sup>39</sup> Jacobsson 1984 och 1989. I undersökningen från 1984 ser Jacobsson Regeringskansliet som den politiska ledningen och myndigheterna de underliggande enheter som skall styras.

<sup>40</sup> Jfr här Kjell-Olof Feldt som i uppsatsen *Att styra som minister – erfarenheter från 70- och 80-talens regeringar* menar att regeringen ibland delegerade frågor till interna arbetsgrupper för att den "inte visste vad den ville", men man hoppades att dessa grupper skulle "lista ut det" (Feldt 1993 s. 165).

<sup>41</sup> Jfr Cohen m.fl. 1972 s. 1; Scott 1992 s. 103, 110; Jacobsson 1991 s. 52 och 55 f.

<sup>42</sup> Larsson 1986 s. 14.

<sup>43</sup> I den organisationsteoretiska litteraturen framhålls inte sällan att styrning genom mer allmänna uttalanden och informella samtal, där man försöker påverka underordnades visioner, normer och värderingar (Morgan talar här om "reference points") kan vara betydligt mer effektivt än att försöka styra genom detaljerade mål eller regler (Morgan 1997 s. 95. Se även Meyer & Rowan 1991 s. 62 och Söderström 1991 s. 146, 160 f).

<sup>44</sup> Jfr t.ex. Forester 1989.

”Förändringar var i stor utsträckning bundna av det som redan fanns. Sällan startades något nytt. Att reformera var att omforma det redan existerande och att göra det i ett nätverk där det fanns flera olika redan etablerade intressen. I denna process hade de som koncentrerat och kontinuerligt kunnat följa ärenden en betydelsefull position. Och det var sällan politiker. Politikerna reagerade på krav som riktades mot dem. Dock presenterades sådana framväxande förändringar regelmässigt som om de hade utgått från en diskussion om mål och initiativ från den centrala, politiska ledningen.”<sup>45</sup>

Att politikerna ofta försökte undvika att precisera sina viljor och preferenser betydde dock inte att verksamheten helt utlämnades åt tjänstemännen. Jacobsson fann att politikerna hade frekventa kontakter med tjänstemännen och att de ofta ”lyssnade av” vad som pågick på lägre nivåer, och att de utan större svårigheter också kunde ta frågor till sig när de blev tillräckligt (politiskt) intressanta.

Även Larsson fann att politikerna initialt sällan hade några klara idéer om hur frågor skulle lösas. Kontakterna mellan den politiska nivån och tjänstemännen hade inte sällan karaktären av öppna diskussioner där man successivt diskuterade sig fram till en gemensam uppfattning ”där den enes syn på frågan [var] lika god som den andres”. Tjänstemännens inflytande över ärendenas utgång var alltså ganska stort. Avsaknad av mer precisa riktlinjer och mål sågs heller inte som något problem av tjänstemännen, utan tvärtom fanns en oro för att statsråden eller statssekreterarna skulle låsa sig i ett för tidigt skede.

Larsson fann också att tjänstemännens tillgång till den politiska nivån var begränsad, vilket försvårade diskussioner. Detta kunde emellertid hanteras genom att tjänstemännen ofta genom erfarenhet hade god kontroll på vad den politiska ledningen tyckte och tänkte i olika frågor. På så sätt kunde de i förväg, innan diskussioner inleddes, anpassa sina förslag, vilket de också i betydande utsträckning gjorde. Larsson menar att sådant föregripande, eller antecipering, utgjorde en betydande del av den vertikala samordningen.

### Den horisontella samordningen

Enligt Larsson förekom ganska få diskussioner och överläggningar mellan sakenheter inom ett och samma departement. Antalet arbetsgrupper med deltagare från olika enheter var begränsat, de informella kontakterna likaså. Handläggarna skötte sina frågor utan större inblandning från andra sakenheter, och enhetscheferna tog sällan initiativ på områden som tillhörde andra enheter. Det vanliga var att varje handläggare diskuterade med sin chef och att varje sakenhet sedan för sig diskuterade med den politiska ledningen. I den mån kontakter togs mellan sakenheter var det ofta i ett sent skede av beredningsprocessen.

Interaktionen mellan olika departement var än mer begränsad, enligt Larsson. Tjänstemännen deltog sällan i tvärdepartementala arbetsgrupper, och med undantag för Finansdepartementet och i viss mån Statsrådsberedningen togs få informella kontakter över departementsgränserna. Det departement som ansvarade för en viss fråga såg ofta till att stämma av frågorna inom det egna departementet innan andra konsulterades.

Larsson menar att avsaknaden av en mer aktiv samordning mellan enheter och departement, i form av diskussioner och överläggningar, i viss mån kunde förklaras

---

<sup>45</sup> Jacobsson 1989 s. 15 f.

av tidsbrist. Men det fanns också andra mer grundläggande förklaringar till detta beteende. Som antytts ovan är enheternas mål och ansvarsgränser ofta diffusa, och i denna miljö kan diskussioner av mer öppen och förutsättningslös karaktär lätt leda till konflikter om hur olika enheter skall handla i skilda situationer och vem som skall göra vad. Larsson menar att dessa konflikter delvis har sin grund i olika former av "revirbeteenden". Han fann att enheterna gärna ville behålla frågor och ansvarsområden som de en gång fått sig tilldelade. Att involvera sig i en konflikt var härvidlag ganska riskfyllt. Konflikter kunde sluta i diverse obehagligheter, exempelvis i att verksamhet fördes över till någon annan enhet eller lades ner. Med sådana risker för handen valde enheterna ofta att avskärma sig från andra enheter och undvika kontakter.<sup>46</sup>

Men konflikterna kunde enligt Larsson även ha sin grund i reella motsättningar om hur politiken skulle föras. Diskussioner och överläggningar bestod således inte enbart, eller kanske ens huvudsakligen, av klargöranden gällande mål, prioriteringar och ansvarsgränser, utan av förhandlingar och kompromisser i olika frågor där det gällde att ge och ta:

"Konflikterna har i stället sin grund i olika uppfattningar om vilken politik som skall föras, vilka avvägningar som skall göras och vilka frågor som skall passa ihop. En stor del av rollspelet gäller alltså politikens utformning..."<sup>47</sup>

Dessa åsiktsskillnader gjorde sig gällande såväl i mer övergripande och principiella frågor som i det löpande arbetet. I en sådan situation kunde det vara direkt olämpligt att diskutera frågor öppet och förutsättningslöst, framför allt i större grupper; hela beredningsapparaten riskerade att gå i stå. Det var därför angeläget att koncentrera diskussioner och överläggningar till de frågor där enheterna var beredda att ta konflikter.

Bristen på interaktion betydde dock inte att enheterna inte relaterade sin verksamhet och sitt handlande till andra enheters verksamhet och handlande. Det fanns enligt Larsson ofta en medvetenhet hos enheterna om att de ingår i en större organisation och att hänsyn också måste tas till de mer övergripande gemensamma målen om den egna enheten skulle kunna överleva. Enheterna var därför måna om att, åtminstone i viss utsträckning, ta hänsyn till andra enheters problemuppfattningar och preferenser i samband med att förslag utformades. Men som framgått ovan skedde inte detta kanske i första hand genom aktiva diskussioner, utan i stället försökte man antecipera andra enheters åsikter och handlingar. Liksom vad gällde enheternas relationer gentemot den politiska nivån var åsikterna hos andra enheter som berördes av en fråga i regel väl kända av den ansvariga enheten. Enheterna kunde därför i förväg, via "passiv samordning", anpassa sina förslag till vad de trodde att andra enheter eller departement var beredda att acceptera.

---

<sup>46</sup> Larsson 1986 s. 37 ff. Niskanen menar att det finns ett grundläggande och elementärt drag hos varje individ och enhet att försvara och gärna utvidga den egna verksamheten (se Peters 1995 s. 25 ff.) Morgan framhåller att en organisations handlande kan ses som ett resultat av förhandlingar och kompromisser där de enskilda aktörernas (individernas och enheternas) mål och visioner står i centrum snarare än som ett resultat av rationell planering där organisationens mål fokuseras (Morgan 1997 kap. 6. Se även Scott 1992 s. 110).

<sup>47</sup> Larsson 1986 s. 276.

### Samordningen inom Regeringskansliet – två analysmodeller

Om man får tro forskningen så sker alltså samordningen inom Regeringskansliet inte bara, eller kanske ens huvudsakligen, genom arrangemang och rutiner av mer formell karaktär. Informella rutiner och processer spelar också en väsentlig roll. Samordningsbegreppet bör här av den anledningen inte avgränsas till att enbart gälla konkreta diskussioner och överläggningar, utan det bör ges en bredare innebörd. Med samordning avses i denna undersökning att *olika aktörers handlingar på ett medvetet sätt relateras till varandra inom ramen för en gemensam helhet*.<sup>48</sup>

Med utgångspunkt i diskussionen ovan presenteras nedan två analysmodeller som beskriver olika samordningsstrategier.<sup>49</sup> Den ena modellen gäller den vertikala samordningen, den andra den horisontella. Modellerna är avsedda att användas som hjälpmedel för att analysera utredningstexterna och det intervju- och enkätmaterial som presenteras i de båda efterföljande kapitlen.

#### Analysmodell för vertikal samordning

Jacobsson presenterar i sin avhandling *Hur styrs förvaltningen?* en modell som beskriver relationen mellan en ledning och underliggande nivåer inom en organisation.<sup>50</sup> Han använder två dimensioner för att beskriva denna relation. Den ena gäller i vilken utsträckning ledningar tar initiativ i processer. Jacobsson använder här ett kontinuum där den ena extremen, kallad *initiering*, utgörs av en initiativtagande ledning. Här formulerar ledningen mål och riktlinjer medan underliggande nivåers uppgift endast är att genomföra dessa. I den andra extremen, kallad *legitimering*, tar underliggande nivåer initiativ till förändringar. Ledningens uppgift är här i första hand att ta formellt ansvar för organisationens handlingar.

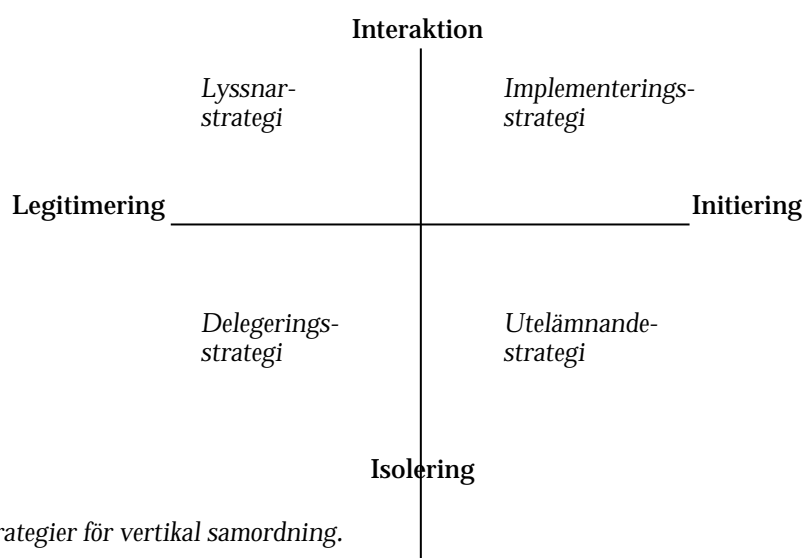
Den andra dimensionen gäller i vilken utsträckning ledning och underordnade upprätthåller kontakter med varandra. Också här används ett kontinuum där den ena extremen, kallad *interaktion*, motsvarar en situation med frekventa underhandskontakter och överläggningar. I den andra extremen, kallad *isolering*, förekommer få eller inga diskussioner mellan de båda nivåerna. Jacobsson kors-tabulerar dessa båda dimensioner och erhåller fyra olika strategier för samordning mellan ledningar och underordnade nivåer:

---

<sup>48</sup> Jfr Larsson 1986 s. 29.

<sup>49</sup> Strategibegreppet är här något missvisande. Begreppet är i hög grad aktörsorienterat och förknippas ofta med rationell planering och noggranna överväganden om olika handlingars konsekvenser. (Begreppet har för övrigt sitt ursprung i grekiskans strategos som betyder härförare.) De samordningsstrategier som diskuteras i denna undersökning torde dock endast i begränsad utsträckning ha sin grund i rationell planering och medvetna val. De bör snarare ses som mer trögrörliga strukturer formade under en längre historisk process.

<sup>50</sup> Jacobsson 1984 s. 167 ff.



Figur 1: Fyra strategier för vertikal samordning.

*Lyssnarstrategin* kännetecknas av att underordnade nivåer tar initiativ till och agerar för att åstadkomma förändringar. Ledning och underordnade har dock samtidigt täta underhandskontakter. Ledningen vet således vad som försiggår i organisationen och "lyssnar av" verksamheten för att vid behov bland annat ge riktlinjer och tydliggöranden. Samtidigt ges underordnade tillfälle att ta reda på vad ledningen tycker och tänker i olika frågor.

*Delegeringsstrategin* innebär också att underliggande nivåer tar initiativ till och agerar för förändringar. Här förekommer emellertid få diskussioner med ledningen. Ledningen har ett begränsat intresse av att veta vad som pågår längre ner i organisationen och ge riktlinjer för verksamheten. De underordnade är i princip utelämnade att sköta verksamheten på egen hand.

*Implementeringsstrategin* kännetecknas av att ledningen tar initiativ till och agerar för att åstadkomma förändringar. Samtidigt har ledningen täta kontakter med underliggande nivåer för att säkerställa att besluten implementeras som avsett. Lägre nivåers möjligheter att påverka besluten är dock begränsade.

*Utelämnandestrategin*, slutligen, innebär att ledningen tar initiativ till förändringar. Kontakterna med underliggande nivåer är sparsamma, vilket betyder att underliggande nivåer lämnas att verkställa besluten på egen hand.

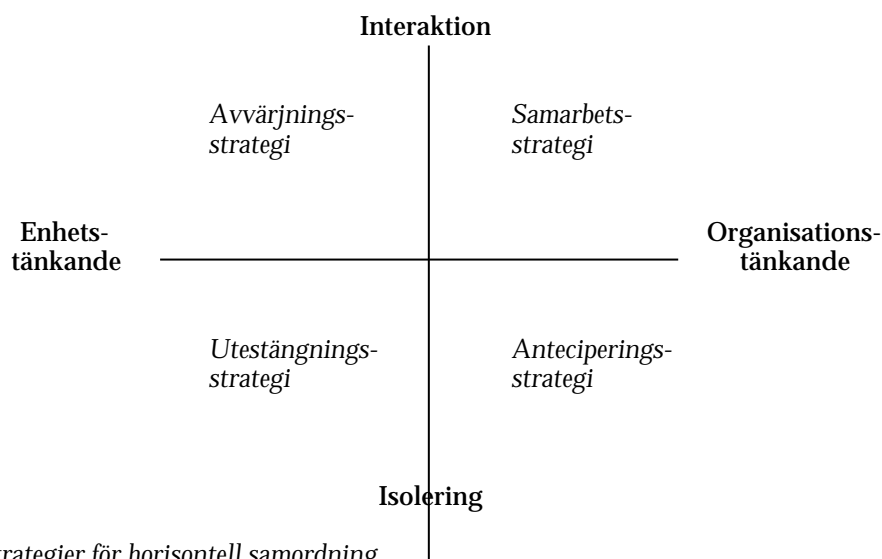
### Analysmodell för horisontell samordning

Även modellen för horisontell samordning – som är inspirerad av en modell som Larsson presenterar i sin avhandling – består av två dimensioner.<sup>51</sup> Den ena gäller, i likhet med den första modellen, i vilken utsträckning enheter diskuterar frågor med andra enheter. Den andra gäller hur enheter reagerar på förändringskrav från omgivningen. I den ena extremen, kallad *enhetstänkande*, värnar enheterna främst om den egna verksamheten och sina egna mål och visioner, och de verkar primärt för förändringar som ligger i linje med dessa. Relationen till andra enheter präglas inte av förutsättningslöshet, utan när frågor behandlas utgår de från sina egna problemföreställningar och önskemål. I den andra extremen, kallad

<sup>51</sup> Modellen är min egen och är en modifiering av Larssons modell över olika "samordningsprocesser" (Larsson 1986 s. 279).

*organisationstänkande*, värnar enheterna visserligen också om den egna verksamheten. Men här inser enheterna att de ingår i en större enhet och att det först och främst gäller att värna om hela organisationens mål och visioner. De arbetar mer förutsättningslöst och tar också hänsyn till andra enheters uppfattningar när de hanterar olika frågor.

Kombineras dessa båda dimensioner erhålls fyra olika strategier för samordning mellan olika (hierarkiskt jämställda) enheter:



Figur 2: Fyra strategier för horisontell samordning.

*Samarbetsstrategin* kännetecknas av att enheter frekvent diskuterar frågor med andra enheter. Diskussionerna präglas av förutsättningslöshet – tillsammans försöker de finna lösningar på gemensamma problem. Och även om man värnar om den egna verksamheten så finns det en medvetenhet om, och vilja att verka för, organisationens mål.

*Anteciperingsstrategin* kännetecknas av att enheterna mer sällan överlägger och diskuterar frågor. De föredrar att så långt möjligt utarbeta förslag på egen hand, eftersom mer öppna diskussioner lätt kan leda till konflikter och segdragna förhandlingar. Enheterna inser dock att de ingår i en större organisation och att de inte enbart kan se till sina egna intressen när de utformar förslag; för att själv överleva på längre sikt måste hänsyn tas till andra enheters problemuppfattningar och preferenser. Men i stället för att öppet diskutera med andra enheter försöker de antecipera andra enheters synpunkter och önskemål.

*Utestängningsstrategin* kännetecknas av att enheter försöker skydda och bevara den egna verksamheten genom att dra upp skarpa gränser gentemot omgivningen. I den mån de verkar för förändringar är det endast för att gynna den egna verksamheten. De undandrar sig diskussioner med andra enheter, eftersom dessa lätt kan leda till konflikter med osäkra utfall. De bryr sig mindre om vilka konsekvenser det egna agerandet får för andra enheter och för organisationen som helhet.

*Avväjningsstrategin*, slutligen, kännetecknas också av att enheter försöker skydda och bevara den egna verksamheten. Här är enheterna emellertid mer benägna att diskutera med andra enheter. Dessa diskussioner präglas dock inte av förutsättningslöshet och en vilja att lösa gemensamma problem tillsammans. Snarare går de ut på att försöka klargöra gränserna för olika ansvarsområden och hur

ärenden som skär över enhetsgränser skall handläggas. Även här tas begränsad hänsyn till vilka konsekvenser det egna agerandet får för andra enheter och för organisationen som helhet.

### 3. Olika utredningars syn på EU-samordningen

I föregående kapitel har bland annat redogjorts för hur EU-samordningen inom Regeringskansliet är tänkt att fungera och för olika åtgärder som vidtagits för att förbättra denna samordning. I detta kapitel redogörs för hur olika utredningar som föreslagit dessa förändringar har resonerat och på vilket sätt åtgärderna förväntas påverka samordningen. Avsikten är att försöka klargöra vilka grundläggande idéer och synsätt som utgör grunden för reformarbetet. Vid genomläsningen har jag utgått från analysmodellerna i kapitel två; modellerna har alltså fungerat som "läsglasögon" och styrt vad som skall uppfattas som relevant i texterna.

Tre utredningar behandlas:

1. Arbetsgruppen för statsförvaltningen och EU (ASE) – en inomdepartemental arbetsgrupp.
2. "Dahlgrengruppen" – också det en inomdepartemental arbetsgrupp.
3. En rapport från Statskontoret om EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning.

Under 90-talet har det genomförts en rad offentliga utredningar kring Sveriges EU-medlemskap, men det är endast de tre ovan nämnda som diskuterar dess organisatoriska effekter för Regeringskansliet. Dock skall sägas att inte heller någon av dessa tre har haft detta som primär uppgift. ASE:s huvuduppgift var att mer generellt diskutera EU-inträdet effekter för svensk statsförvaltning, och i dess rapporter ägnas relationerna mellan Regeringskansliet och olika externa aktörer störst utrymme. Även Statskontorets inriktar sig i första hand på Regeringskansliets externa relationer, främst med statliga myndigheter. Dahlgrengruppen fokuserar visserligen Regeringskansliets interna organisation och arbetssätt, men EU-medlemskapet är här endast en (om än enligt gruppen mycket viktig) faktor som ligger till grund för utredningens problembeskrivningar och förslag.<sup>52</sup> I det följande diskuteras de tre ovan nämnda undersökningarna i tur och ordning. Kapitlet avslutas med en sammanfattning.

#### *Arbetsgruppen för statsförvaltningen och EU*

ASE tillsattes i maj 1992 och avslutades i januari 1996. Dess uppgift var att inventera vilka nya krav som ställs på statsförvaltningen till följd av internationaliseringen – och då framför allt närmandet till EU – samt att utifrån erfarenheter och praxis utforma förslag till statsförvaltningens internationaliseringsarbete. I denna uppgift ingick bland annat att kartlägga departementens anpassning till de nya krav som internationaliseringen ställer. För detta genomfördes ett antal intervjuer med departementsledningar och huvudmän i samtliga departement. Gruppens

<sup>52</sup> Två utredningar som inte tas med förtjänar här att kommenteras närmare, nämligen *Statsförvaltningen och EG* (SOU 1993:80) och *Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande I medborgarnas tjänst* (SOU 1997:57). Den förstnämnda faller bort då den i sina direktiv explicit förbjöds att undersöka Regeringskansliets organisation. Förvaltningspolitiska kommissionen gavs större möjligheter att genomföra en studie av kansliets organisation. Kommissionen valde dock i ett ganska tidigt skede att avgränsa arbetet till att inte omfatta Regeringskansliets interna organisation, då det ansågs vara en fråga för regeringen och ingen annan.



iakttagelser och förslag redovisas i en rad PM och rapporter, varav *Samsyn och alliansförmåga*,<sup>53</sup> *Statsförvaltningens internationalisering*<sup>54</sup> och *Att arbeta med EU-politiken*<sup>55</sup> är av störst intresse för denna undersökning.

### Utredningens utgångspunkter

ASE menar att internationaliseringen spelar en allt viktigare roll i det svenska samhället. Nationella och internationella intressen sammanflätas alltmer i politiskt och ekonomiskt beslutsfattande och i statsförvaltningens arbete. I en sådan situation är det enligt gruppen av central betydelse att Sverige förmår värna om sina intressen och se till att de får genomslag i olika internationella sammanhang, och då inte minst i EU.<sup>56</sup> "Möjligheterna att arbeta för sina mål och intressen i EU är en vital fråga för alla medlemsländer", skriver gruppen.<sup>57</sup>

Enligt ASE får de förslag som framförs tydligast, mest kompetent och med starkast stöd från regeringar och partsintressen i de olika länderna störst genomslag i EU.<sup>58</sup> Det är därför av central betydelse att regeringen och statsförvaltningen förmår identifiera och tydliggöra nationella prioriterade linjer och ståndpunkter.<sup>59</sup> Gruppen menar vidare att detta kan hänföras till två olika situationer. Den ena är när regeringen har att reagera på förslag som kommissionen lägger i rådet, den andra när Sverige har ett intresse av att en viss fråga tas upp till behandling i kommissionen.<sup>60</sup> Ett tydligt och konsekvent agerande anses särskilt viktigt i den senare situationen, eftersom regeringen här, till skillnad från förhållandena i rådet, saknar formellt inflytande i form av röstetal. Avgörande för framgång är i stället argumentens styrka och den uppslutning som kan uppbådas kring ett initiativ. Tydlighet och konsekvens är här ett sätt att underlätta alliansskapande.

Ett tydligt och konsekvent agerande kräver enligt ASE effektiva former för samordning mellan olika svenska aktörer. Detta är något som gruppen återkommer till vid ett flertal tillfällen. I rapporterna finns bland annat följande att läsa:

"Sveriges möjligheter att framgångsrikt driva frågor i relation till andra länder och internationella organ är i hög grad beroende på förmågan att agera samordnat och samstämt."<sup>61</sup>

"Utmaningen för statsförvaltningen är (...) att inom givna ramar anpassa arbetsformer och organisation så att svenska intressen (...) kan föras fram tydligt, kompetent och enhetligt så att de kan få genomslag i EU".<sup>62</sup>

"Det säger sig självt att problemen blir stora om de ståndpunkter som svenska förhandlare ska redovisa, inte redan är underbyggda och avstämde."<sup>63</sup>

<sup>53</sup> Ds 1995:21.

<sup>54</sup> Ds 1993:44.

<sup>55</sup> PM Fi 1996-01-30.

<sup>56</sup> Ds 1995:21 s. 12 f.

<sup>57</sup> PM Fi 1996 s. 23.

<sup>58</sup> A.a. s. 3.

<sup>59</sup> Ds 1993:44 s. 10; PM Fi 1996 s. 28.

<sup>60</sup> Ds 1995:21 passim.

<sup>61</sup> Ds 1993:44 s. 15.

<sup>62</sup> PM Fi 1996 s. 17.

<sup>63</sup> A.a. s. 18.

Enligt ASE fordrar EU-samordningen "särskilda organisatoriska arrangemang", såväl inom Regeringskansliet som mellan kansliet och myndigheterna.<sup>64</sup> Tre mer grundläggande förhållanden framhålls som särskilt väsentliga för att samordningen skall bli framgångsrik.<sup>65</sup> Det ena är att det finns arenor för samtal mellan olika svenska aktörer. Det andra är att Regeringskansliet utvecklar förmågan att *föra samtal i strategiska termer*, dvs. att med god framförhållning ange tydliga och stabila mål och riktlinjer. Det tredje är att den s.k. *koncernledningen* i Regeringskansliet tydliggörs, vilket konkret innebär skapandet av arbetsgrupper för politikutformning och prioriteringar. Ett led i detta arbete är enligt ASE att i Regeringskansliet skapa en funktion som samordnar det svenska agerandet i olika internationella fora och en funktion som tydliggör vad som är "för Sverige viktiga områden" och fördelar resurser i Regeringskansliet. Enligt gruppen bör samordningsansvaret fördelas mellan Stadsrådsberedningen, Utrikesdepartementet, Finansdepartementet och fackdepartementen.<sup>66</sup>

Enligt ASE ställer EU-medlemskapet inte bara ökade krav på organisatoriska arrangemang i form av arenor, grupper, funktioner etc. Gruppen framhåller även betydelsen av att samordningen följer en på förhand noggrant utarbetad process. Denna består av fyra steg.<sup>67</sup> Regeringen bör inledningsvis med god framförhållning via "samtal" med olika svenska aktörer urskilja strategiskt viktiga frågor där agerande i EU kan främja tillväxt eller välfärd i Sverige. Med detta "samtal" som grund skall därefter, via "samsyn", olika handlingsalternativ utarbetas som kan föreläggas andra länder och kommissionen.

Så långt skall regeringen inte kontrollera processen alltför strikt utan delta som likvärdig part och i viss mån leda det praktiska arbetet, vilket enligt ASE förutsätter att det i Regeringskansliet finns förmåga och vilja att delta i och driva processen samt arenor där samtal kan föras och samsyn skapas. I de båda avslutande stegen – "samförstånd" och "samverkan" – har regeringen en mer tydlig ledarroll. Genom "samförstånd" är avsikten att enighet skall nås om vilka initiativ som skall föras fram. Dessa initiativ skall kunna övertyga tjänstemän i kommissionen och experter från andra länder, vilket enligt ASE betyder att kraven på stringens i argumenteringen måste ställas högt. Genom "samverkan" är det slutligen meningen att regeringen skall nå överenskommelser med olika svenska aktörer om att de initiativ som man kommer överens om att föra fram också aktivt implementeras om de omsätts i beslut. Kraven på det framsynta och konsekventa agerande som enligt ASE måste till hos olika svenska aktörer som agerar i EU framgår tydligt av följande citat ur en av gruppens rapporter från 1996:

"Nationella experter som biträder kommissionen bör (...) vara förankrade i sina respektive regeringars EU-politik. Regeringar som är splittrade och saknar hållbara ståndpunkter, kan göra kommissionens företrädare osäkra på om de kommer att lyckas föra fram kommissionsförslagen till beslut. Det betyder att om kommissionens förslag baserar sig på initiativ som fått stark uppbackning av svenskar under beredningen, bör det följas upp av de officiella svenska representanterna i rådet och/eller kommittologin, annars förlorar landet trovärdighet. Om den svenska regeringens linje motsäger t.ex. den ståndpunkt som det svenska näringslivet driver, riskerar de båda parternas budskap att förta varandra. Det vidgar kravet på ett enhetligt svenskt agerande till att omfatta alla dem som framstår som talesmän för Sverige, såväl reger-

<sup>64</sup> PM Fi 1996 s. 18; Ds 1993:44 s.18.

<sup>65</sup> Ds 1995:21 förordet.

<sup>66</sup> Ds 1993:44 s. 28 f.

<sup>67</sup> Ds 1995:21 s. 24 ff.

ingens representanter som svenska fackexperter i annan kapacitet. Medlemsländerna förväntas alltså med god vilja, trovärdighet och tydlighet om de egna intressena delta i arbetet på alla EU:s områden.”<sup>68</sup>

### Den vertikala samordningen

Enligt ASE behöver regeringens ledning tydliggöras i det internationella arbetet.<sup>69</sup> Visserligen redovisas regeringens samlade EU-politik i olika övergripande dokument för att sedan utvecklas och preciseras sektor för sektor i propositioner, regeringsskrivelser, frågesvar, tal och anföranden etc. Genom att ta del av dessa olika källor kan tjänstemännen skapa sig en bild av regeringens samlade EU-politik, menar ASE. Gruppen finner emellertid att:

”...om existerande sektorspolitiska riktlinjer för EU-samarbetet sammanställs, blir summan av dessa inte ett svenskt EU-politiskt program. Snarare bildar de en omfattande katalog av mål och ambitioner av varierande dignitet och utan de prioriteringar som ett program borde innehålla.”<sup>70</sup>

Gruppen drar slutsatsen att regeringen hittills ”valt att inte formulera en särskild EU-politik”, och att det nu finns ”ett starkt behov av en tydlig nationell EU-politik, ett mer heltäckande system för instruktioner och tillfällen att diskutera prioriteringar och strategier i EU-arbetet.”<sup>71</sup> Detta önskemål utgår enligt gruppen från ”en uppfattning att de befintliga policydokumenten inte redovisar de svenska linjerna tillräckligt tydligt”.<sup>72</sup> Det behövs en ”diskussion om hur den svenska EU-politiken ska formuleras och på vad sätt den kan göras tillgänglig och begriplig för myndigheter, förhandlare och experter.”<sup>73</sup>

Regeringens otydliga ledarskap i EU-arbetet kan enligt ASE delvis förklaras av att departement och myndigheter i medlemskapets inledande skede tvingats ägna mycket tid åt regelanpassning, vilket begränsat utrymmet för mer långsiktiga och strategiska diskussioner.<sup>74</sup> Men det finns enligt gruppen även problem av mer trögrörlig och strukturell natur. Regeringskansliet anses inte vara rustat för att analysera och diskutera i termer av problemlösning och problemlösning utan präglas av ett alltför ärendeorienterat arbetssätt.<sup>75</sup> Den politiska ledningen anses inte förfoga över instrument som tillåter fortlöpande analyser av internationaliseringens konsekvenser, ställningstaganden till strategiska frågor och prioriteringar av svenska ståndpunkter och riktlinjer i internationella sammanhang.<sup>76</sup> I ASE:s rapporter finns bland annat följande att läsa:

”Kraven [på förändringar] är (...) underskattade eftersom den politiska uppmärksamheten riktas på sakfrågor och symbolhändelser och ger en otillräcklig uppmärksamhet till det löpande arbetet med att förbereda och hantera medverkan i det mellanstatliga policyskapandet.”<sup>77</sup>

---

<sup>68</sup> PM Fi 1996 s. 22.

<sup>69</sup> A.a. s. 2.

<sup>70</sup> A.a. s. 25.

<sup>71</sup> A.a. s. 27.

<sup>72</sup> A.a. s. 24.

<sup>73</sup> A.a. s. 24.

<sup>74</sup> Ds 1993:44 s. 15.

<sup>75</sup> Ds 1995:21 s. 27 f

<sup>76</sup> Ds 1993:44 s. 29.

<sup>77</sup> A.a. s. 18.

”Departementens starka inriktning på enskilda ärenden gör att de har litet utrymme och små resurser att arbeta med långsiktiga, strategiska frågor, analyser och problemförebyggande insatser. Den stora mängden kortsiktiga EU-ärenden är ytterligare hinder för departementsledningarna att ägna sig åt strategiska frågor och att följa upp förvaltningens arbetsformer i EU-perspektivet.”<sup>78</sup>

Den politiska ledningen anses alltså ägna för mycket tid åt oväsentligheter i stället för att ange övergripande riktlinjer och prioriteringar som kan vägleda tjänstemännen i deras arbete. Gruppen konstaterar att mer ”förutsättningslösa policystudier” i viss utsträckning förvisso utförs av olika externa aktörer på regeringens uppdrag, men totalt sett uppfattas omfattningen av policystudier som alltför begränsad. Regeringen kan därmed inte spela den ledande roll som krävs för samtal och samsyn.

Enligt ASE är det angeläget att ändra på dessa förhållanden, och det är regeringen som måste ta sig an denna uppgift. Förmågan att agera samordnat och samstämt är enligt ASE i hög grad beroende av en tydlig politisk strategi och tydliga prioriteringar, både vad gäller sakfrågor och ansvarsfördelning. Statsförvaltningens agerande måste baseras på gemensamma mål och riktlinjer för hur frågor skall drivas i internationella sammanhang.<sup>79</sup> Sverige bör eftersträva att tala med en röst som formulerar sig utifrån en tydlig och enhetlig strategi, oberoende av vem som representerar förvaltningen. Gruppen understryker särskilt vikten av att svenska förhandlare är klara över sin egen sektors mål och hur dessa förhåller sig till mål inom andra sektorer. Om detta inte framgår av instruktionerna riskerar Sverige att förlora i inflytande:

”Det faktum att merparten av EU-ärenden i praktiken beslutas i ministerrådets arbetsgrupper eller efter kompromisser och kohandel i Coreper, visar hur viktigt det är att medlemslandets företrädare kan värdera frågor och förslag i förhållande till klara nationella prioriteringar. En fackexpert som inte fått instruktioner om att beakta andra intressen, fullföljer naturligtvis sin förhandling på det sätt som är optimalt för sakfrågan och den egna sektorn.”<sup>80</sup>

### Den horisontella samordningen

Som framgått ovan menar ASE att de svenskar som verkar i EU måste kunna agera på ett för nationen enhetligt sätt. Det är olämpligt att i internationella förhandlingar som rör gränsskiktet mellan olika politikområden driva ”intern nationell polemik.” Därför är det enligt gruppen angeläget att i enskilda sakfrågor eftersträva gemensamma strategier som så långt som möjligt förenar olika nationella delmål. Denna samordning måste ske med förankring i berörda departement. För detta krävs en organisation och beslutsstruktur som underlättar informationsöverblick och ett samordnat handlande.<sup>81</sup>

ASE framhåller att regeringsformens bestämmelse om kollegiala beslut i regeringen skapar goda samordningsmöjligheter mellan departementen.<sup>82</sup> Regeringskansliet är överblickbart och har redan inarbetade system och rutiner för nationell samordning

<sup>78</sup> PM Fi 1996 s. 17.

<sup>79</sup> Ds 1993:44. s. 15.

<sup>80</sup> PM Fi 1996 s. 25.

<sup>81</sup> Ds 1993:44 s. 32 f., 50 f.

<sup>82</sup> A.a. s. 16.

som kan utnyttjas i EU-arbetet.<sup>83</sup> Även den svenska förvaltningsmodellen med relativt oberoende myndigheter anses ha många fördelar, men gör det samtidigt särskilt viktigt att finna former för att balansera olika intressen mot mer övergripande ställningstaganden i olika frågor. Behovet av öppenhet och samarbete mellan förvaltningsenheter kommer att accentueras i kontakterna med EG-organisationen, konstaterar gruppen i en rapport från 1993.<sup>84</sup>

Betydelsen av att agera nationellt samordnat framgår enligt ASE bland annat av att flertalet medlemsländer i EU medvetet arbetar med att samordna agerandet mellan olika sektorer i det egna landet. De länder som lyckas bäst med att få sin förvaltning att uppträda enhetligt har också kunnat påvisa klara förhandlingsvinster, enligt ASE.<sup>85</sup> För att lyckas med detta krävs att formerna för samordning i EU-arbetet är tydliga:

”Paradoxalt nog är ofta en genomarbetad och tydlig organisation nödvändig för att hastigt uppkommande krav på arbetsinsatser skall kunna mötas smidigt och informellt. Om samsarbetsformer och kontaktvägar inom och mellan departement och med myndigheter är klara, kan man omgående besluta om t.ex. förhandlingsmandat och representation i en internationell förhandling där Sverige snabbt behöver engagera sig.”<sup>86</sup>

ASE menar dock inte att kraven på tydlighet behöver medföra att de internationella sakfrågorna åtskiljs från de nationella, utan tvärtom menar man att de bör hanteras av departementens sakenheter. Gemensam beredning bör även framdeles vara huvudinstrumentet för samordning. Samtidigt bör departementen uppmärksamma att den ökade internationaliseringen kan innebära att resurser behöver avdelas för ”kvalificerad intern samordning”.<sup>87</sup> Kansliet anses inte vara rustat fullt ut för att möta de krav på samordning som EU-medlemskapet ställer:

”De nuvarande formerna för samråd inom regeringskansliet är särskilt värdefulla och viktiga då intensiteten i det internationella arbetet ökar. De befintliga rutinerna för samråd behöver dock effektiviseras och finslipas.”<sup>88</sup>

ASE konstaterar också att det knappast är möjligt för Regeringskansliet att fullgöra sina uppgifter med nuvarande personalresurser. Kraven på ledningskapacitet kommer att öka, varvid samordning över sektorsgränser kommer att vara en av de viktigaste uppgifterna.<sup>89</sup>

För att möta dessa krav lyfter ASE särskilt fram betydelsen av att det i Regeringskansliet skapas ”arenor” och ”grupper” där företrädare för skilda sektorer kan mötas och diskutera olika frågor. I en rapport från 1995 konstateras att:

”...Regeringskansliet med något undantag inte driver expertsamtal med syfte att generera handlingsalternativ och gemensamma uppfattningar, och det finns inte heller några lämpliga arenor för detta förankrade i regeringskansliet. Den organisation som

---

<sup>83</sup> PM Fi 1996 s. 17.

<sup>84</sup> Ds 1993:44 s. 25.

<sup>85</sup> A.a. s. 26.

<sup>86</sup> A.a. s. 29.

<sup>87</sup> A.a. s. 30.

<sup>88</sup> A.a. s. 30.

<sup>89</sup> A.a. s. 31.

finns behöver därför kompletteras med grupperingar som har denna uppgift och med arenor för denna typ av expertsamtal”.<sup>90</sup>

Storbritannien och Danmark nämns som förebilder vad gäller den här typen av organisatoriska arrangemang. För Danmarks del anses samordningsfunktioner som i princip står över fackdepartementen spela en väsentlig roll för samordningsframgångarna. ASE menar att Sverige bör ta efter Danmarks modell och inrätta en särskild överordnad samordningsfunktion i Regeringskansliet.

### *Dahlgrengruppen*

År 1996 tillsatte regeringen en inomdepartemental arbetsgrupp för att utreda frågan om Regeringskansliets framtida organisation. Gruppen leddes av dåvarande statssekreteraren i Statsrådsberedningen Hans Dahlgren. I gruppen ingick också statssekreterarna Peter Lagerblad (Fi) och Peter Nygårds (N), kabinettssekreterare Jan Eliasson samt Riksskatteverkets chef och tidigare statssekreteraren Anitra Steen. Gruppen – fortsättningsvis kallad Dahlgrengruppen – hade till uppgift att se över ”frågan om Regeringskansliets framtida organisation”, där ”ledning, styrning och organisation av departementen” samt ”hantering av departementsövergripande frågor” utgjorde två centrala teman. Arbetet redovisas i promemorian *Regeringskansliets organisation m.m.*<sup>91</sup> Hur gruppen konkret gått tillväga för att nå sina slutsatser och rekommendationer framgår inte av promemorian.

### Utredningens utgångspunkter

Dahlgrengruppen menar att dagens Regeringskansli inte i tillräcklig utsträckning är utformat för de ”nya och större krav som regeringsarbetet framöver innebär”. Två omvärldsförändringar utpekade härvid som särskilt angelägna att bemöta.<sup>92</sup> Det ena är att Sverige nu, till skillnad från den tid under vilken kansliet formades, befinner sig i en betydligt mer ansträngd statsfinansiell situation. Gruppen menar att det därför är viktigt att sektorstänkande ger plats för helhetstänkande där åtaganden kan omprövas och resurser omfördelas från mindre prioriterade verksamheter till andra mer prioriterade. Det andra är att internationaliseringen är betydligt mer påtaglig nu än under organisationens uppbyggnadsskede:

”Organisationen är i grunden formad i en tid när de internationella aspekterna inte var tillnärmelsevis lika starka som nu. I dag finns de internationella dimensionerna inom snart sagt alla områden, inte minst efter Sveriges inträde i EU.”<sup>93</sup>

Arbetsgruppen lyfter särskilt fram EU och menar att EU-politiken är ett tydligt exempel på ett område som skär över olika sektorer. EU-medlemskapet medför därför höga krav på sektorsövergripande och strategiskt tänkande inom Regeringskansliet. Liksom ASE framhåller Dahlgrengruppen svårigheterna med att hitta en bra balans mellan långsiktigt strategiskt tänkande och dagligt löpande arbete. Som förhållandena är i dag tenderar dock det ”akuta dagliga arbetet” att ta över på ”långsiktighetens bekostnad”.<sup>94</sup> Enligt gruppen är det därför nödvändigt att stärka

<sup>90</sup> Ds 1995:21 s. 32.

<sup>91</sup> PM RK 1996.

<sup>92</sup> A.a. s. 2.

<sup>93</sup> A.a. s. 2.

<sup>94</sup> A.a. s. 6.

och utveckla förmågan att tänka och diskutera i långsiktiga och strategiska termer. Ansvar för dessa uppgifter kan också behöva tydliggöras.<sup>95</sup>

### Den vertikala samordningen

Dahlgrengruppen framhåller att utvecklingen inom statlig förvaltning under de senaste decennierna gått i riktning mot mer av mål- och resultatstyrning och att departementens ansvar för att ”formulera mål och krav på resultat inom sina områden är starka.”<sup>96</sup> Detsamma gäller enligt gruppen för ”uppföljning och utvärdering samt att reagera på missförhållanden och utkräva ansvar.”<sup>97</sup> Gruppen konstaterar också att vissa departement inrättat särskilda enheter för att bland annat förbättra förutsättningarna att hantera dessa frågor. Men den ställer sig samtidigt frågande till om senare års omorganiseringar är tillräckliga för att möta de nya kraven.<sup>98</sup> Följande citat illustrerar gruppens oro:

”De politiska styrsignalerna in i organisationen är ibland inte tillräckligt tydliga för att få genomslagskraft. Det kan emellanåt vara svårt att få tjänstemannaorganisationen att verka i den riktning den politiska ledningen önskar.”<sup>99</sup>

”Ett tydligare politiskt ledarskap i förhållande till linjeorganisationen bör eftersträvas. Målstyrning med delegering och en väl fungerande uppföljning är viktiga instrument.”<sup>100</sup>

Enligt Dahlgrengruppen har statssekreterarna en nyckelroll att spela vad gäller lednings- och styrfrågor inom departementen. Under senare år har emellertid vissa förändringar skett som kringskurit deras möjligheter att klara av dessa uppgifter. Man menar att statssekreterarna tidigare hade en tydlig ämbetsmannaprägel och att de i större utsträckning stod för kontinuitet. Under den senaste tjugoårsperioden anses de emellertid ha fått en allt mer uttalad politisk roll, samtidigt som ansvaret för interna ledningsfrågor kvarstår. Gruppen menar att detta har lett till en ”onödigt hård arbetsbelastning” och problem att klara av ledningsuppgifterna.<sup>101</sup> Iakttagelsen föranleder bland annat följande uttalande:

”RK måste i än högre utsträckning än vad som är fallet i dag präglas av ett kontinuerligt inre förändringsarbete. Nya arbetsformer och arbetsätt, som stimulerar helhetssyn och långsiktighet måste prioriteras.”<sup>102</sup>

Dahlgrengruppen för fram två förslag om hur den politiska ledningen inom departementen kan stärkas. Det ena består i att begränsa antalet ”hierarkiska nivåer” inom departementen.<sup>103</sup> Det andra handlar om att förbättra stödet till den politiska ledningen:

”Den politiska ledningen (...) måste ges förutsättningar att ägna en större del av sin tid åt de politiska sakfrågorna (såväl kort- som långsiktiga). Detta kräver i sin tur väl

---

<sup>95</sup> A.a. s. 7.

<sup>96</sup> A.a. s. 12.

<sup>97</sup> A.a. s. 12.

<sup>98</sup> A.a. s. 12.

<sup>99</sup> A.a. s. 2.

<sup>100</sup> A.a. s. 4.

<sup>101</sup> A.a. s. 12.

<sup>102</sup> A.a. s. 22.

<sup>103</sup> A.a. s. 13.

fungerande stödfunktioner i form av såväl beredningsarbete som administrativ bas-service.”<sup>104</sup>

Utöver det juridiska och administrativa stöd som ledningen får genom rättssekretariatet och förvaltningsavdelningen vill gruppen inrätta ett särskilt ”departementssekretariat” för stöd inom områdena ”ledning, styrning, uppföljning och utvärdering”.<sup>105</sup> Sekretariatet föreslås ledas av en opolitisk chefstjänsteman med ”kunskaper och erfarenheter inom sekretariatets hela verksamhetsområde” och med ”goda ledaregenskaper”. Härigenom hoppas gruppen bland annat kunna återskapa den kontinuitet i ledningen som man menar har gått förlorad.

Gruppen är noga med att understryka att inrättandet av stödfunktionen *inte* handlar om att ”skapa en roll som ’övervakare’ eller en ’extra beredningsnivå’ i förhållande till sakverksamheten.”<sup>106</sup> Den skall i stället ses som ett ”effektivt verktyg” för departementsledningen att få igenom sin vilja. Den skall ge statssekreterarna mer tid åt ”dels de politiska sakfrågorna, dels den reella ledningen och styrningen av departementens verksamhet.” Funktionen skall ha en ”konsultroll” i förhållande till den politiska ledningen.

### Den horisontella samordningen

Enligt Dahlgrengruppen har den traditionella gränsen mellan olika politikområden allt mer suddats ut. Regeringsförslag och kansliarbete spänner allt oftare över flera olika sektorer. Detta märks enligt gruppen särskilt tydligt efter EU-inträdet.<sup>107</sup>

Gruppens åsikt är att Regeringskansliets organisation inte har anpassats särskilt väl till dessa nya förhållanden. Det finns enligt gruppen alldeles för mycket av revirstrider mellan och inom departementen vad gäller frågor som skall hanteras gemensamt:

”RK är starkt sektoriserat och inom departementen ofta organiserat i små funktionella enheter, trots att helhetssyn och tvärsektoriellt tänkande borde bli allt viktigare. Det egna departementets verksamhet prioriteras framför helheten i regeringens politik.”<sup>108</sup>

Gruppen menar att departementen erfarenhetsmässigt skaffar sig ett förhandlingsutrymme i frågor som skall hanteras sektorsövergripande. Detta möjliggör visserligen kompromisser och överenskommelser i förhandlingar mellan departementen. Men arbetssättet är enligt gruppen både ineffektivt och kostsamt, och resultatet blir långt ifrån alltid det avsedda.<sup>109</sup> Gruppen menar också att sektoriseringen inte är begränsad till förhållandena mellan departementen utan den anses förekomma också inom departementen.<sup>110</sup> Enligt Dahlgrengruppen är det högst angeläget att bryta sektoriseringen och skapa mer av helhetstänkande och samsyn inom Regeringskansliet:

---

<sup>104</sup> A.a. s. 4.

<sup>105</sup> A.a. s. 13 ff.

<sup>106</sup> A.a. s. 14 f.

<sup>107</sup> A.a. s. 6.

<sup>108</sup> A.a. s. 2.

<sup>109</sup> A.a. s. 6.

<sup>110</sup> A.a. s. 13



”Behovet av att bryta sektoriseringen inom RK är starkt. Det gäller både inom och mellan departement. Helhetssyn i olika frågor måste än mer sättas i fokus.”<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> A.a. s. 4.

”Det är angeläget att hitta nya samverksansformer mellan departementen vid sidan av de traditionella och inarbetade. Politiska frågor kommer i än högre grad att behöva hanteras i tvärssektoriella arbetsgrupper/projekt med avgränsade uppgifter under en bestämd tid.”<sup>112</sup>

Ett sätt att stärka det sektorsövergripande tänkandet är enligt gruppen att tydliggöra ansvaret härför. Även om det finns olika samordningsansvariga, som exempelvis Utrikesdepartementet, EU-sekretariatet och Finansdepartementet, finns det enligt gruppen ett behov av och en efterfrågan på en tydligare roll när det gäller politiska initiativ och riktlinjer. Gruppen menar att det är Stadsrådsberedningen som främst behöver förstärkas i denna roll.<sup>113</sup> Den bör ha en ”given uppgift i att fungera som sammanhållande politisk kraft och stöd för regeringens arbete.” Den behöver tilldelas effektiva verktyg för det övergripande regeringsarbetet, såsom politisk planering, övergripande styrning långsiktig strategi m.m. Kanske bör den enligt gruppen rent av tydligare leda arbetet med vissa viktigare propositioner och andra för regeringen strategiskt viktiga projekt. Detta skulle bland annat kunna leda till ”mer av tvärssektoriellt arbete och helhetssyn samt bättre genomslag för de politiska intentionerna”.

Ett annat förslag som syftar till att stärka samordningen mellan departementen är att omvandla departementen, Statsrådsberedningen och Förvaltningskontoret till en enda myndighet.<sup>114</sup> En sådan förändring skulle enligt gruppen kunna leda till förbättrade styrmöjligheter och minska risken för felaktiga prioriteringar på departementsnivå. För att åstadkomma en varaktig förändring är det primära enligt gruppen att förändra ”attityder, arbetssätt och kultur”, och här kan en ombildning av Regeringskansliet till en myndighet fungera ”som ett viktigt avstamp och även som en symbol”. Regeringen har valt att följa Dahlgrensgruppens förslag, och sedan den 1 januari 1997 utgör Regeringskansliet en myndighet.

#### *Statskontoret*

I april 1995 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att bland annat kartlägga och analysera hur EU-medlemskapet under det första medlemskapsåret påverkat formerna för samordning mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Men även om undersökningens fokus låg på relationen mellan departement och myndigheter diskuterades också samordningen inom Regeringskansliet i viss utsträckning. För att få en uppfattning om hur EU-frågor hanteras genomförde Statskontoret både en enkät- och en intervjuundersökning. Varje departement tilldelades en (!) enkät vardera omfattande drygt 80 frågor gällande bland annat ”de EU-relaterade arbetsuppgifternas inriktning och omfattning” och ”departementens erfarenheter av det hittillsvarande EU-arbetet”. Om intervjuundersökningen sägs inget annat än att Statskontoret genomfört ”ett stort antal intervjuer med företrädare från departement och myndigheter”. Undersökningen redovisas i rapporten *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning – samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete*.<sup>115</sup>

#### Utredningens utgångspunkter

---

<sup>112</sup> A.a. s. 22.

<sup>113</sup> A.a. s. 6 f.

<sup>114</sup> A.a. s. 9.

<sup>115</sup> Statskontoret 1996:7.

Statskontoret menar att erfarenheter av EU-samarbetet visar, att ett medlemsland som talar med *en* röst på grundval av en genomtänkt och konsekvent uppfattning, vinner mycket i inflytande under EU:s beslutsprocess. Det är därför angeläget att regeringen förmår utarbeta ståndpunkter som är väl samordnade.<sup>116</sup> Samordningen måste fungera väl dels internt, mellan departementen, men också mellan Regeringskansliet och olika externa aktörer. Vad gäller det senare ägnas myndigheterna mest utrymme i Statskontorets rapport. Men man menar också att berörda intresseorganisationer måste ges tillfälle att medverka i olika stadier i den svenska beredningsprocessen. Dock finns det enligt Statskontoret en ”gräns för hur nära beslutsprocessen de får komma.”<sup>117</sup> De har rätt att bli informerade och lämna synpunkter, men för att upprätthålla klara ansvarsgränser bör de, enligt Statskontoret, inte få representationsuppgifter eller involveras som rådgivare. Statskontoret framhåller också betydelsen av att den svenska statsförvaltningen har omfattande och nära kontakter med förvaltningar i andra medlemsländer. Därigenom kan informella koalitioner skapas som underlättar gemensamma uppträdanden i EU:s olika organ.<sup>118</sup>

### Den vertikala samordningen

Enligt Statskontoret måste Sverige i EU:s olika organ tala med en röst, utifrån en genomtänkt och konsekvent uppfattning och strategi. För att detta skall uppnås är det av väsentlig betydelse, menar verket, att företrädarna för den svenska regeringen kan agera utifrån en övergripande strategi och med instruktioner som är väl genomarbetade.<sup>119</sup> Det är också av största betydelse att regeringens instruktioner är tydliga, inte minst vad gäller prioriteringar.<sup>120</sup>

Statskontoret framhåller emellertid att det ”vid flera tillfällen förekommit att svenska regeringsombud har saknat tydliga politiska ställningstaganden i förhandlingsarbetet.”<sup>121</sup> Förhandlingsmandatet anses därigenom ha blivit oklart och försvagat, vilket i sin tur minskat möjligheterna till svenskt inflytande.

Enligt Statskontoret är det särskilt de mer långsiktiga frågorna som präglas av otydlighet. Kortsiktiga och omedelbara insatser tenderar att ta över på långsiktighetens bekostnad. Statskontoret menar att detta nu behöver förändras:

”Departementen anses hittills ha saknat kapacitet att hantera frågor utöver de dagliga och har inte haft förutsättningar att i tillräcklig omfattning även svara för en långsiktig policyutformning. (– – –) Det finns ett behov av att utveckla förmågan att fastställa långsiktiga handlingslinjer...”<sup>122</sup>

I likhet med ASE menar Statskontoret också att EU-arbete inom departementen huvudsakligen är förlagt till ministerrådet och dess arbetsgrupper.<sup>123</sup> Arbetet handlar således i första hand om att reagera på kommissionens förslag till rådet. Arbetet med att försöka påverka EU:s agenda genom att ta initiativ gentemot kommissionen ges ett mer begränsat utrymme. Statskontoret menar att svenska intressen därmed inte

<sup>116</sup> A.a. s. 13.

<sup>117</sup> A.a. s. 38 f.

<sup>118</sup> A.a. s. 47.

<sup>119</sup> A.a. s. 14.

<sup>120</sup> A.a. s. 16.

<sup>121</sup> A.a. s. 16.

<sup>122</sup> A.a. s. 84.

<sup>123</sup> A.a. s. 82.

”fullt ut kan föras fram och tillvaratas på ett tidigt stadium av EU:s beslutsprocess.”<sup>124</sup>

Vad gäller instruktioner till svenska deltagare i EU konstaterar Statskontoret att den politiska ledningen oftast ger dessa i muntlig form.<sup>125</sup> Detta gäller både under kommissions- och ministerrådsarbetet. Statskontoret beklagar detta och menar att statsförvaltningen ännu inte ”insett att långtgående formkrav – särskilt skriftlig dokumentation – för förordnanden, instruktionsgivningen och återrapporteringen har ett värde i flera avseenden.” Formkrav säkerställer enligt Statskontoret effektivare förhandlingsinsatser. De förbättrar också möjligheterna att utkräva ansvar samt att undersöka exempelvis vilka som representerat Sverige i tidigare skeden av EU:s beslutsprocess och vad dessa har framfört i olika förhandlingar.

### Den horisontella samordningen

Statskontoret konstaterar att departementen numera kontinuerligt och under snäva tidsramar har utarbetat underlag för svenska ståndpunkter inför förhandlingar i olika EU-organ. Detta ställer höga krav på en ”ändamålsenlig interdepartemental samordning”.<sup>126</sup> En anledning för detta är, menar Statskontoret, att EU:s verksamhetsindelning inte fullt ut överensstämmer med den svenska departementsindelningen.<sup>127</sup>

Statskontoret framhåller vidare att den svenska förvaltningsmodellen har flera fördelar vad gäller samordning mellan olika sektorer. Bestämmelserna om kollektivt beslutsfattande i regeringen och gemensam beredning framhålls särskilt. Statskontoret drar också slutsatsen att EU-medlemskapet inte förutsätter någon ändring av dessa grundläggande bestämmelser. Samtidigt konstateras att det nuvarande beredningsförfarandet inte i tillräcklig utsträckning svarar upp mot EU-medlemskapets ökade krav på samordning:

---

<sup>124</sup> A.a. s. 22.

<sup>125</sup> A.a. s. 29.

<sup>126</sup> A.a. s. 20.

<sup>127</sup> A.a. s. 46.

”Sverige har principiellt fördel av att alla regeringsärenden skall avgöras av regeringen som kollektiv. Ändå har det praktiska arbetet i EU aktualiserat kravet på bättre samordning i de frågor som berörs av EU-arbetet. Den gemensamma beredningen är ett sätt att säkerställa att principen om kollektivt beslutsfattande får ett reellt innehåll. Det hittillsvarande arbetet inom EU visar dock enligt vår studie att det ställs ytterligare krav på den svenska beredningsprocessen.”<sup>128</sup>

Enligt Statskontoret är det angeläget att regeringen ”ser över rådande samordningsinstrument inom ramen för den gemensamma beredningen...”<sup>129</sup> Flera departementstjänstemän framhåller i Statskontorets undersökning att den gemensamma beredningen tillämpas alltför generellt för att tillgodose behovet av interdepartemental samordning vid de tillfällen när EU-frågor spänner över sektorsgränser. Detta anses ofta leda till ett ”stort dokumentflöde som försvårar för departementshandläggare att under tidsbrist kunna bedöma om och på vilket sätt som kommissionsförslag, positionspromemorior m.m. berör det egna departementsområdet.”<sup>130</sup>

Ett sätt att effektivisera och skapa större klarhet i den gemensamma beredningen är enligt Statskontoret att se över de olika beredningsgrupper som etablerats i Regeringskansliet. Regeringens beslut att helt delegera ansvaret för inrättandet och utformningen av interdepartementala arbetsgrupper anses ha skapat en otydlig och svåröverskådlig beredningsorganisation.<sup>131</sup> Det är enligt Statskontoret oklart både vilka arbetsgrupper som är aktiva och vilken funktion de fyller i EU-arbetet. Grupperna har därför inte i önskad utsträckning varit behjälpliga i ansträngningarna att förbättra den interdepartementala samordningen.

Med Finland och Danmark som förebilder föreslår Statskontoret att regeringen förändrar arbetsgrupperna.<sup>132</sup> För att de skall bli effektiva samordningsinstrument bör, för det första, antalet grupper begränsas, från ca 90 till ca 40 stycken. För det andra bör regeringen minska antalet departement som representeras i en arbetsgrupp och bättre selektera informationen. För det tredje bör arbetsgrupperna få en direkt uttalad uppgift att vara formella samarbetsorgan. Departementen skall således inte själva kunna bestämma om en svensk ståndpunkt skall diskuteras i en arbetsgrupp eller inte. Enligt Statskontoret bör ståndpunkter *alltid* diskuteras och förberedas i arbetsgrupperna. Regeringen föreslås också få en tydligare ledarroll vad gäller dessa grupper:

”Enligt Statskontoret bör regeringen med förebild från den danska och finländska modellen efter förslag från varje departement fatta beslut om att beredningen av EU-frågor skall ske via ett bestämt antal beredningsgrupper och i departementsförordningen ange deras ställning. Regeringen bör vidare fatta beslut om representation i dessa grupper.”<sup>133</sup>

Statskontoret framhåller också behovet av att den gemensamma beredningen i ökad utsträckning sker på ett tidigare stadium av EU:s beslutsprocess.<sup>134</sup>

---

<sup>128</sup> A.a. s. 15.

<sup>129</sup> A.a. s. 15.

<sup>130</sup> A.a. s. 86.

<sup>131</sup> A.a. s. 21.

<sup>132</sup> A.a. s. 20 ff.

<sup>133</sup> A.a. s. 22.

<sup>134</sup> A.a. s. 86.

Statskontoret menar vidare att den horisontella EU-samordningen på politisk nivå behöver förstärkas ytterligare inom Regeringskansliet. Enligt verket har flertalet medlemsländer inrättat speciella ministerkommittéer där EU-ärenden behandlas. Finland och Danmark lyfts åter fram som exempel. För regeringen kan det enligt Statskontoret finnas skäl att ta efter dessa exempel och inrätta "en statsrådsgrupp i regeringskansliets beredningsorganisation för behandling av frågor som är av större betydelse för Sverige i EU."<sup>135</sup>

### *Sammanfattning*

Tre utredningar har under senare år diskuterat EU-medlemskapets effekter för samordningen inom Regeringskansliet. Utredningarna uppvisar både skillnader och likheter. Att det finns skillnader förklaras delvis av att de har haft olika uppdrag. Dahlgrengruppen hade till huvuduppdrag att diskutera Regeringskansliets organisation och arbetsätt, medan de båda andra utredningarna hade hela staten som analysobjekt. Samtidigt var EU-medlemskapet endast en faktor bland flera som Dahlgrengruppen hade att beakta i sin studie, medan denna faktor var det centrala i de båda andra. Dahlgrengruppen gör också en bredare analys av Regeringskansliets organisation och arbetsätt än de båda andra utredningarna. Vad gäller den horisontella samordningen nöjer den sig exempelvis inte med att diskutera samordningen mellan departementen, vilket de båda andra gör, utan menar också att det finns samordningsbrister mellan enheter inom ett och samma departement. Gruppen presenterar också mer långtgående förslag, inte minst vad gäller den politiska nivån.

Även ASE och Statskontoret uppvisar skillnader. Exempelvis fokuserar Statskontoret den mer formella delen av EU:s beslutsprocess, dvs. då ärendena nått ministerrådet, medan ASE framhåller betydelsen av att det finns färdiga svenska ståndpunkter redan när ärendena hanteras av kommissionen. ASE understryker också hårdare än Statskontoret vikten av att Sverige tar egna initiativ gentemot kommissionen. Vidare ser ASE i hög grad staten som invävd i och beroende av samhället; för att den svenska EU-politiken skall kunna drivas med full kraft krävs, menar man, inte bara samordning inom staten utan också mellan staten och andra svenska aktörer, inte minst företag och intresseorganisationer. Visserligen menar också Statskontoret att intresseorganisationer och företag måste ges tillfälle att föra fram synpunkter och idéer. Men man ser ändå staten som en betydligt mer autonom organisation – det är i första hand staten själv, främst företrädd av regeringen, som skall formulera EU-politiken. Dessa skillnader märks också i de båda utredningarnas rekommendationer och förslag. Statskontoret litar mer på formella samordnings- och styrinstrument, medan ASE förespråkar mer informella arrangemang i form av arenor och bredare diskussionsgrupper.

Även om utredningarna alltså uppvisar flera skillnader är det ändå likheterna som är av störst intresse för denna undersökning. På ett mer grundläggande plan är likheterna påfallande. Vad gäller den vertikala samordningen utgår alla utredningarna från att det alltid på förhand går att fastställa vad Sverige vill i olika frågor och att regeringen tämligen precist kan och vill ange detta för de tjänstemän som har att representera Sverige i EU. Man är också överens om att regeringen alltför sällan gör det. Politikerna anses ägna alltför mycket tid åt detaljfrågor och ärenden av löpande natur och alltför lite tid åt policy- och prioriteringsfrågor. Detta, menar man,

---

<sup>135</sup> A.a. s. 13 och 16.

medför att tjänstemännen tvingas agera utan tillräcklig vägledning från politikerna, med försvagat svenskt inflytande som följd. Omsatt i den analysmodell för vertikal samordning som redogörs för i kapitel två menar alltså utredarna att regeringen använder sig av *delegeringsstrategin*. Om Sverige skall kunna agera framgångsrikt i EU måste politikerna, enligt utredarna, övergå till *implementeringsstrategin* – mål och riktlinjer måste tydliggöras och kommuniceras till tjänstemännen.

När det gäller den horisontella samordningen menar utredarna att enheterna i för stor utsträckning sköter frågor på egen hand utifrån sina egna mål och visioner och utan tillräcklig hänsyn till andra enheter och deras uppfattningar. Enheterna anses alltså använda sig av *utestängningsstrategin*. Enligt utredarna måste tjänstemännen sätta regeringens och inte den egna enhetens mål i fokus. Gemensamma problem måste lösas tillsammans i mer förutsättningslösa diskussioner enheter och departement emellan. Det är således nödvändigt, menar utredarna, att enheterna överger *utestängningsstrategin* till förmån för *samarbetsstrategin*.

Utredarna har också alla en stark tro på att olika managementidéer – om strategier, styrning, ansvar etc. – skall lösa samordningsproblemen. Deras åtgärdsförslag består i olika organisatoriska arrangemang i form av stramare rutiner, nya arbetsgrupper, särskilda EU-samordnare och EU-enheter.

#### **4. Departementstjänstemännens syn på EU-samordningen**

I föregående kapitel har redogjorts för hur EU-samordningen inom Regeringskansliet är tänkt att fungera och för hur olika utredare resonerat när det gäller EU-medlemskapets effekter för samordningen. I detta kapitel redogörs för hur departementstjänstemännen anser att EU påverkar samordningen inom Regeringskansliet. Undersökningen begränsas till att gälla främst samordningen dels mellan politiker och tjänstemän inom ett och samma departement, dels mellan tjänstemän inom och mellan olika departement. Samordningen mellan politiker undersöks däremot endast i begränsad utsträckning, likaså samordningen mellan politiker och tjänstemän från olika departement. Redovisningen bygger dels på en enkätundersökning som riktats till enheterna i departementen, dels på en intervjuundersökning. Inledningsvis redogörs för undersökningarnas uppläggning och genomförande, därefter för deras resultat. Kapitlet avslutas med en sammanfattning.

### Undersökningarnas uppläggning och genomförande

Den enkätundersökning som genomförts för denna studie ingår i ett större projekt som pågår vid Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE).<sup>136</sup> Detta innebär bland annat att enkäterna innehåller ett antal frågor utöver de som redovisas i denna undersökning.<sup>137</sup> Enkäten har tillsänts i princip samtliga enheter inom departementen.<sup>138</sup> Sammanlagt rör det sig om 109 enkäter, varav 78 har besvarats och återsänts (72 %). Frågorna har riktats till enheterna och inte till enskilda personer. Enhetschefen, en annan hög chef i enheten, en EU-samordnare eller någon annan medarbetare i enheten med god kännedom om enhetens EU-relaterade arbete har ombetts att besvara enkäten, eventuellt i samarbete med andra personer. Den person eller de personer som fyllt i enkäten har också uttryckligen ombetts att svara på enhetens vägnar.<sup>139</sup>

Vad gäller intervjuundersökningen har nio tjänstemän i Miljö- respektive Närings- och handelsdepartementet intervjuats.<sup>140</sup> Dessa två departement har valts på grund av att de dels har att hantera förhållandevis många EU-ärenden, dels i betydande utsträckning hanterar frågor som berör andra departement,<sup>141</sup> vilket betyder att de har behov av att samordna sig med andra departement. Vad gäller personurvalet har jag i första hand kontaktat personer som angivits som kontaktpersoner i enkätundersökningen. Jag har också valt tjänstemän på olika nivåer.<sup>142</sup>

Jag har använt mig av s.k. kvalitativa semistrukturerade elitintervjuer. Det innebär att intervjuerna har haft karaktären av samtal som endast styrts av ett fåtal i förväg uttänkta och relativt allmänt hållna frågor. Denna mer samtalsliknande intervjumetod anses vara särskilt lämplig vid intervjuer med "elitpersoner", då de kan ha svårare att godta en mer standardiserad intervjusituation.<sup>143</sup>

Analysmodellerna och de olika samordningsstrategierna som presenteras i kapitel två har varit styrande för intervjufrågorna (och även för några enkätfrågor). De problem och förslag till lösningar som utredningarna i föregående kapitel lagt fram har också varit styrande. Tjänstemännen har således i viss mån konfronterats med utredningarnas bilder och uppfattningar.

<sup>136</sup> Det rör sig om ett samnordiskt forskningsprojekt – *Europeisering, förvaltningspolitik och nordiskt samarbete* – som finansieras av Nordiska ministerrådet. Projektet bedrivs i ett samarbete mellan LOS-senteret i Bergen, COS-senteret i Köpenhamn och SCORE.

<sup>137</sup> De frågor som har använts i denna undersökning redovisas i bilaga 2. Där redovisas också hur frågorna har besvarats samt internt bortfall.

<sup>138</sup> I bilaga 1 framgår hur många enheter som besvarat enkäten inom respektive departement. Inget departement har tillsänts fler än tio enkäter med hänsyn till arbetsbelastning. Av samma anledning har också några mindre enheter undantagits från undersökningen.

<sup>139</sup> Enkätsvaren har registrerats med hjälp av statistikprogrammet SPSS 7.5 for Windows.

<sup>140</sup> Intervjuerna genomfördes innan Närings- och handelsdepartementet slogs samman med Kommunikations-, Arbetsmarknads- och Inrikesdepartementen. Försättningsvis kallar jag departementet enbart Näringsdepartementet.

<sup>141</sup> Detta har framkommit i enkätundersökningen.

<sup>142</sup> Fem personer har intervjuats på Näringsdepartementet och fyra på Miljödepartementet. Av dessa nio tjänstgör tre som departementsråd, en som rättschef, två som kansliråd och tre som departementssekreterare.

<sup>143</sup> Se t.ex. Sannerstedt 1992 s. 17; Larsson 1986 s. 295; Jacobsson 1984 s. 33. Intervjuerna har varat mellan 45-60 minuter och tagits upp på band. Intervjuerna bokades telefonledes efter att respondenterna tillsänts ett introduktionsbrev där undersökningen helt kort presenterades. Eftersom de flesta hade svarat på enkäten innan de blev intervjuade hade de redan på förhand en ganska klar bild av vad undersökningen handlar om.



Svagheterna med att använda enkäter och intervjuer för materialinsamling är välkända. Det finns problem vad gäller både reliabilitet, dvs. stabilitet och tillförlitlighet hos mätinstrumenten, och validitet, dvs. om mätinstrumenten verkligen mäter vad de avser att mäta. Genom enkäter och intervjuer studeras inte faktiska beteenden utan attityder, uppfattningar och föreställningar om olika förhållanden. Ett problem som brukar uppmärksammas i det sammanhanget är att respondenterna ibland tenderar att svara så som de tror att de bör svara, dvs. i enlighet med väletablerade normativa föreställningar om – i det här fallet – EU-samordningen inom Regeringskansliet. Ju mer väletablerade föreställningarna är, desto mer överhängande är denna risk.<sup>144</sup> Ett närliggande problem sammanhänger med att respondenterna ombeds svara på frågor gällande processer som de själva deltar i. Risken är här att de medvetet eller omedvetet framställer sig och sitt handlande som viktigare än vad det i själva verket är.<sup>145</sup> Ytterligare ett problem är att individer uppfattar skilda begrepp på olika sätt. Som framgått i kapitel två är det exempelvis långt ifrån självklart vad som avses med samordning. Man bör således vara försiktig med att använda sig av olika abstrakta begrepp. Detta gäller kanske särskilt för enkäter. Vid intervjuer är möjligheterna större att klargöra vad som avses med vissa begrepp och kontrollera olika utsagor genom att ställa följdfrågor.

Den enkät som används i denna undersökning har också att brottas med det problem som följer av att frågorna riktas till enheter och inte till enskilda individer. Problemet består i att den eller de personer som svarar kan ha svårt att överblicka enhetens alla för studien relevanta aktiviteter. Enheternas storlek och frågornas detaljeringsgrad är således av betydelse för att bedöma svarens tillförlitlighet.<sup>146</sup> Det är också en fördel om man i första hand ställer frågor om faktiska aktiviteter och begränsar antalet värderingsfrågor – det torde generellt vara lättare för en person att uppskatta vad enhetens anställda gör än vad de tycker och tänker.

Vidare är de svarsskalor som används i enkätundersökningen i huvudsak fyrgradiga.<sup>147</sup> Det innebär att det saknas ett neutralt mellanvärde och att respondenterna tvingas ge en viss inriktning på sitt svar. Fördelen med detta är att de svarande inte kan markera neutrala alternativ, vilket annars är ganska vanligt vid enkätundersökningar. Risken är naturligtvis att bortfallen kan öka på grund av att respondenterna inte hittar något svarsalternativ som de tycker passar, eller att de tvingas markera alternativ som de egentligen inte anser vara korrekta.<sup>148</sup>

Ett sätt att försöka neutralisera ovan beskrivna metodproblem är att ställa resultat från olika undersökningar mot varandra. Rimligheten i olika enkätsvar kan exempelvis prövas via intervjuer och tvärtom. Detta har också gjorts i denna undersökning, då flera enkätfrågor också tagits upp i samband med intervjuerna. Ett annat sätt att öka svarens tillförlitlighet är att lova uppgiftslämnarna anonymitet, vilket också gjorts i samband med intervjuundersökningen.

<sup>144</sup> Jacobsson 1984 s. 29.

<sup>145</sup> Torstendahl 1978 s. 89 ff; Tarschys 1987 s. 337.

<sup>146</sup> De enheter som besvarat enkäten har i genomsnitt 17 anställda (se fråga 3, bilaga 2). Antalet anställda varierar mellan 6 och 70. Nämnas skall att respondenterna har givits möjlighet att kommentera enkäten. Ingen har dock reagerat negativt på att frågorna riktats till enheten och inte till enskilda individer. Denna metod har också använts tidigare i Norge, och enligt ansvariga forskare har den fungerat tillfredsställande.

<sup>147</sup> Ett exempel på en sådan svarsskala är "mycket ofta", "ganska ofta", "ganska sällan" och "mycket sällan".

<sup>148</sup> Ejlertsson 1996 s. 70 f. Se även Larsson 1986 s. 300. Larsson, som också använde fyrgradiga skalor, hade för övrigt inga nämnvärda problem i detta avseende.

Avslutningsvis skall klargöras att enkäterna och intervjuerna uteslutande riktats till tjänstemännen inom departementen, och det är alltså enbart deras attityder, uppfattningar och föreställningar som undersöks. Den politiska nivån, dvs. statsråd, statssekreterare, pressekreterare och politiskt sakkunniga, har inte givits tillfälle att delta i undersökningen.

*Nästan alla enheter berörs av EU*

Enligt vad som framkommer i enkätundersökningen berörs nästan samtliga departementsenheter av EU. Endast 6 enheter av 78 uppger att de inte alls berörs av någon av EU:s tre pelare.<sup>149</sup> Av dessa 6 är 5 vad som kan kallas stabsenheter, dvs. de sysslar med intern administrativ verksamhet, exempelvis personal-, ekonomi-, informations-, revisions- och datafrågor.<sup>150</sup> Enligt enkätsvaren är det framför allt frågor inom EU:s första pelare som hanteras inom Regeringskansliet. En tredjedel av enheterna uppger att de berörs i mycket stor utsträckning av sådana frågor. Motsvarande siffror för andra och tredje pelaren är endast 2 respektive 6 %.<sup>151</sup>

Även när man ser till hur enheterna har besvarat frågan om hur stor del det EU-relaterade arbetet utgör av enhetens samlade arbetstid framstår de i genomsnitt som höggradigt berörda av EU (se figur 3).<sup>152</sup>

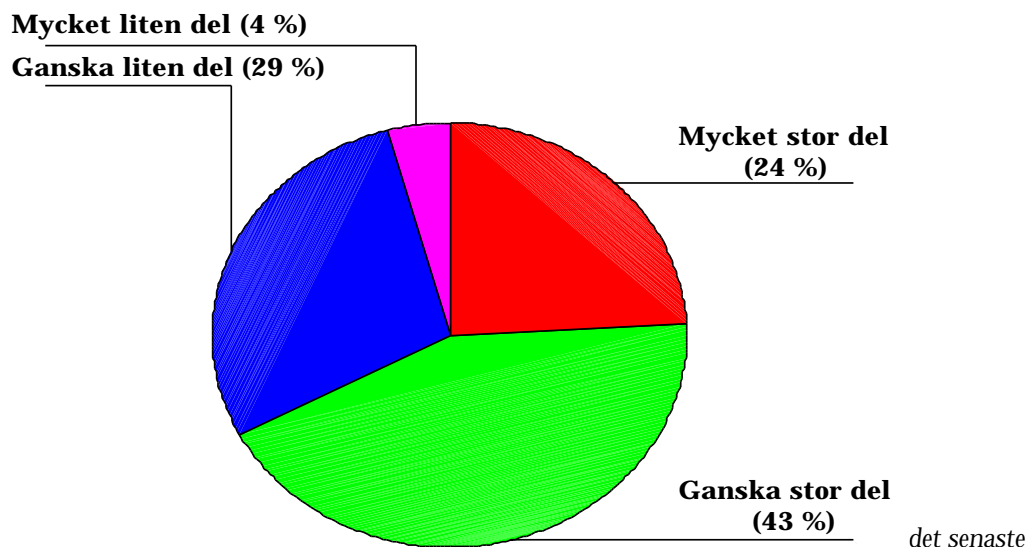
---

<sup>149</sup> Dessa enheter har kryssat för alternativet "Icke berörd" på samtliga alternativ i fråga 1 (se bilaga 2). Dessa 6 enheter har inte besvarat resterande frågor, vilket betyder att högsta svarsfrekvens för resterande frågor är 72.

<sup>150</sup> Dessa enheter finns inom Försvars- (2), Finans- (1), Utbildnings- (1) och Arbetsmarknadsdepartementen (2).

<sup>151</sup> Se fråga 1, bilaga 2.

<sup>152</sup> Se fråga 2, bilaga 2.



Figur 3: Ungefä  
året?

det senaste

Två tredjedelar (67 %) av enheterna uppger att de ägnar en stor del av den samlade arbetstiden åt EU-relaterat arbete. Endast 4 % (tre enheter) har markerat alternativet "mycket liten del". Samtidigt visar svaren att departementen påverkas olika mycket av EU. Exempelvis uppger så många som 5 av 6 enheter inom Jordbruksdepartementet och 3 av 8 inom Näringsdepartementet att de ägnar mycket stor del av den samlade arbetstiden åt EU-frågor. Detta kan jämföras med Försvars- och Socialdepartementen där ingen enhet markerat detta svarsalternativ eller med Justitie- och Inrikesdepartementen där endast 1 av 10 respektive 1 av 9 gjort det.

Att departementen i betydande utsträckning berörs av EU märks också i deras organisering. Som påpekades i kapitel två skall det inom varje departement finnas en särskild "EU-samordningsfunktion" med ansvar för bland annat samordningen av EU-frågor inom det egna departementet. Knuten till funktionen skall också finnas minst en "EU-samordnare" som bland annat skall företräda departementet i den mellandepartementala samordningen av EU-frågor. Departementen har valt att möta dessa bestämmelser på lite olika sätt.<sup>153</sup> Inom vissa departement, som Justitie-, Utbildnings- och Jordbruksdepartementen, har man valt att inrätta särskilda "EU-enheter". Inom andra departement, som Social-, Kommunikations-, Finans-, Arbetsmarknads-, Kultur- och Miljödepartementen, har man valt att bygga in "EU-samordningsfunktionen" i befintliga samordningsenheter eller internationella sekretariat; här blandas alltså EU-frågor med andra frågor. Åter andra, som Närings- och Inrikesdepartementen, har inte alls någon samordningsenhet eller internationellt sekretariat, utan här har man i stället valt att bygga in samordningsansvaret i linjeorganisationen. I Näringsdepartementet finns det visserligen en "EU-samordnare" som företräder departementet i EU-samrådet, med varje enhet har dessutom en eller flera egna "EU-samordnare".

Enligt vad som framkommer i enkätsvaren har också EU-medlemskapet föranlett många enheter att anställa ny personal.<sup>154</sup> Över hälften (56 %) av de enheter som uttalat sig i denna fråga uppger att de under de senaste fyra åren har anställt ny

<sup>153</sup> Regeringskansliets telefonkatalog, december 1997.

<sup>154</sup> Se fråga 4, bilaga 2.

personal för att hantera de EU-relaterade frågorna. I genomsnitt har de anställt 3,6 personer för dessa uppgifter. Men även här finns stora variationer mellan departementen. Medan exempelvis så många som 7 av 8 enheter inom Näringsdepartementet och 4 av 6 inom Jordbruksdepartementet uppger att de har anställt personal under de senaste fyra åren för att hantera de EU-relaterade frågorna, så uppger endast 1 av 9 inom Inrikesdepartementet och 1 av 4 inom Försvarsdepartementet att det har gjorts det.

Sammantaget tyder enkätsvaren på att det finns enheter och departement som påverkas mer av EU än andra. Men samtidigt står det klart att mycket få verksamheter helt är fredade från EU. Att EU i betydande grad påverkar tjänstemännens arbetssituation framkommer också i intervjuerna. Flera intervjupersoner framhåller att förändringar ägt rum vad gäller sådant som ärendemängd, kontaktnät, tidsfrister och resor. De menar också att EU ställer stora krav på samordningen inom och mellan departementen. I likhet med utredarna lyfter de fram betydelsen av att tjänstemännen har en klar uppfattning om vad den politiska ledningen vill och vad andra enheter och departement står i olika frågor. Ett departementsråd inom Näringsdepartementet menar exempelvis att:

”...det finns en helt ny press på oss att vi skall ha koll på vad andra gör och hur de agerar. Sverige kan ju inte komma med massa olika signaler inom olika områden. Det är klart att det ställer krav på att man vet vad ledningen vill och att man har någorlunda insyn i vad andra enheter håller på med.”

Men att tjänstemännen delar utredarnas mer allmänna synpunkter om att enheterna måste samordna EU-frågorna med den politiska ledningen och med andra enheter och departement är en sak. En helt annan fråga är hur detta mer konkret går till och vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbättra denna samordning.

#### *Den vertikala samordningen*

Enligt de utredningar som redogjorts för i denna undersökning är den politiska ledningen av EU-arbetet bristfällig. Den politiska ledningen måste enligt utredarna i ökad utsträckning tydliggöra ståndpunkter och prioriteringar för tjänstemännen. Frågorna behöver också diskuteras utförligare och med bättre framförhållning. Dessutom är utredarna överens om att den politiska ledningen måste ägna mer tid åt strategiska och övergripande frågor i stället för att diskutera kortsiktiga och löpande ärenden. Inte minst måste den bli bättre på att ta egna initiativ mot kommissionen i olika frågor och inte bara reagera på kommissionens förslag.

### Täta kontakter mellan politiker och tjänstemän

Hur stämmer då utredarnas bild av den vertikala samordningen med tjänstemännens egna utsagor? En första fråga som kan vara av intresse att undersöka är hur ofta tjänstemännen har kontakter med representanter för den politiska ledningen i samband med EU-frågor. I enkäten ombads enheterna att ange ungefär hur ofta enhetens anställda under det senaste året har haft kontakter med regeringen/departementens politiska ledning i samband med det EU-relaterade arbetet.<sup>155</sup> Svaren framgår av tabell 1.

	Frekvens	Procent	Kumulativ procent
Dagligen:	15	21	21
Veckovis:	28	39	61
Månadsvis:	17	24	84
Några få ggr:	10	15	99
<u>Aldrig:</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>100</u>
Totalt:	71	100	

Tabell 1: Ungefär hur ofta har enhetens anställda under det senaste året haft kontakt med regeringen/departementens politiska ledning i samband med det EU-relaterade arbetet?

Som framgår av tabellen uppger 6 enheter av 10 att de har haft kontakter med den politiska ledningen minst en gång i veckan under det senaste året när det gäller EU-frågor. Endast 16 % uppger att de har haft sådana kontakter mer sällan än en gång i månaden. Denna kontaktfrekvens får betraktas som relativt hög; den politiska ledningen tillhör de tre aktörer som enheterna uppgett att de har haft allra tätast kontakter med bland de 28 olika aktörer enheterna ombetts att uttala sig om. Enheterna menar att de har haft betydligt färre kontakter med exempelvis Finansdepartementets budgetavdelning och UD:s EU-sekretariat (se nedan), och kontakterna med riksdagen, kommuner, intresseorganisationer och företag uppges ha varit betydligt färre.<sup>156</sup>

Tabellen kan samtidigt vara svår att tolka närmare, eftersom den avser samtliga anställda i en enhet. Hur ofta en enskild tjänstemän har kontakt med den politiska ledningen framgår inte. Intervjuerna ger dock vid handen att tjänstemännen normalt träffar någon ur den politiska ledningen en gång i veckan, under veckoberedningen. Oftast är det statssekreteraren som företräder ledningen under dessa möten. Handläggarna inom Miljödepartementet uppges också ha mer formella träffar med miljöministrarna två gånger per halvår.

Under veckoberedningarna uppträder handläggarna, enligt intervjupersonerna, tillsammans med enhetschefen och drar EU-ärendena tillsammans med övriga ärenden. Även EU-samordnarna kan delta, vilket exempelvis gäller för Miljödepartementet. EU-ärendena verkar alltså inte särbehandlas i den meningen att de dras oftare eller mer utförligt än andra ärenden. Tvärtom framhåller samtliga intervjupersoner att EU-ärendena sköts på samma sätt som alla andra ärenden när det gäller den vertikala samordningen. Enkätsvaren pekar också i den riktningen. Enheterna ombads att (helt eller delvis) instämna eller ta avstånd från påståendet att politikerna mer blandar sig i enhetens EU-relaterade frågor än i övriga frågor. Resultatet redovisas i tabell 2.

<sup>155</sup> Se fråga 5, bilaga 2.

<sup>156</sup> I bilaga 2, fråga 5, redovisas endast sex av de 28 aktörer vi frågade om. För en fullständig redovisning se Jacobsson & Sundström 1999.

	Frekvens	Procent	Kumulativ procent
Instämmer helt:	3	4	4
Instämmer delvis:	7	10	14
Tar avstånd med tvekan:	16	24	38
Tar avstånd helt:	37	55	93
Vet ej:	5	7	100
<b>Totalt:</b>	<b>68</b>	<b>100</b>	

Tabell 2: Politikerna blandar sig mer i enhetens EU-relaterade arbete än i övriga frågor.

Tabellen visar att endast 14 % av enheterna instämmer i påståendet, medan hela 79 % tar avstånd. Över hälften (55 %) tar avstånd fullt ut. Tabellen visar också att 7 % inte anser sig veta något om detta.

### Kontakterna är huvudsakligen rutinmässiga och reaktiva

Ser man enbart till antalet kontakter mellan politiker och tjänstemän inom Regeringskansliet tycks således samordningen dem emellan vara ganska god. Emellertid säger *antalet* kontakter inte särskilt mycket om i vilken utsträckning frågor egentligen samordnas. Kontakterna kan ha mycket olika funktion eller syfte.<sup>157</sup> De kan ha en mer reell samordningsfunktion och handla om att tämligen förutsättningslöst diskutera enskilda frågor eller mer långsiktiga och övergripande mål och prioriteringar. Men de kan också vara av mer reaktiv karaktär och handla om att lösa hastigt uppkomna problem. De kan också vara mer rutinmässiga och gå ut på att löpande förmedla information eller att få formella klartecken från ledningen. Det kan alltså finnas anledning att närmare undersöka kontakternas innehåll.

Till att börja med visar enkätsvaren att EU-ärendena ofta hanteras inom snäva tidsramar. Hela 81 % av enheterna instämmer helt eller delvis i påståendet att strama tidsfrister gör det svårt att förelägga EU-frågorna för den politiska ledningen. Nästan hälften av dessa instämmer helt.<sup>158</sup>

I enkäten ombads också enheterna att ange vad deras kontakter med den politiska ledningen i det egna departementet vanligtvis går ut på när det gäller de EU-relaterade frågorna.<sup>159</sup> Enheterna gavs möjlighet att markera högst två av fem alternativ. Nedan redovisas andelen enheter som markerat vart och ett av alternativen.

<sup>157</sup> Larsson 1986.

<sup>158</sup> Se fråga 6, bilaga 2.

<sup>159</sup> Se fråga 7, bilaga 2.

1. Att lösa mer hastigt uppkomna problem. 53 %
2. Att få formella klartecken. 65 %
3. Att rutinmässigt avge och motta information och synpunkter. 23 %
4. Att mer förutsättningslöst diskutera enskilda frågor och problem. 32 %
5. Att diskutera långsiktiga och övergripande mål och prioriteringar av tvärdepartemental art. 20 %

Tabell 3: Vad går enhetens kontakter med den politiska ledningen i det egna departementet vanligtvis ut på när det gäller de EU-relaterade frågorna? Andelen enheter som markerat vart och ett av de nämnda alternativen.

Dessa siffror visar att kontakterna mellan politiker och tjänstemän, enligt tjänstemännen själva, i de flesta fall syftar till att få formella klartecken eller att lösa hastigt uppkomna problem. Mer sällan handlar de om att förutsättningslöst diskutera enskilda ärenden eller långsiktiga och övergripande mål och prioriteringar. Inte heller tycks de särskilt ofta handla om att mer rutinmässigt avge och motta information och synpunkter.

Siffrorna i tabell 3 stämmer väl med vad som framkommer i intervjuerna. Kontakterna med den politiska ledningen uppges i de allra flesta fall handla om att hålla ministern eller statssekreteraren informerad om hur olika ärenden fortlöper i EU:s beslutsprocess och att komma fram till hur Sverige skall ställa sig till olika förslag. Dock är det sällan frågan om några förutsättningslösa och utförliga diskussioner, utan i regel har tjänstemännen redan på förhand utarbetat förslag till svenska hållningar – kontakterna framstår allmänt som ganska enkelriktade där tjänstemännen är aktiva och politikerna passiva. Följande uttalande av en departementsråd i Näringsdepartementet är i sammanhanget belysande:

”Det är ju inte så att vi går upp till statssekreteraren eller ministern när vi har fått in ett nytt ärende och sätter oss ner för att från början diskutera hur vi skall gå tillväga. Så går det helt enkelt inte till. Vi arbetar fram ett förslag som vi sedan försöker få stöd för, och oftast får vi ju det också.”

Intervjupersonerna bekräftar också utredarnas iakttagelser att EU-arbetet nästan uteslutande är inriktat på att reagera på frågor som är under beredning i kommissionen eller som är färdigberedda och överlämnade till rådet. Strategiska diskussioner gällande vilka frågor som Sverige bör driva aktivt mot kommissionen och försöka få upp på EU:s dagordning är enligt intervjupersonerna sällsynta.

### Om ledningens (o)tillräcklighet

Enligt tjänstemännen själva förekommer det alltså ganska frekventa kontakter mellan politiker och tjänstemän, men samtidigt uppges de huvudsakligen vara av mer rutinmässig och reaktiv karaktär. Många ärenden avgörs inom snäva tidsramar och utrymmet för egentliga diskussioner är enligt tjänstemännen begränsat. Dessutom uppges mer långsiktiga och strategiska diskussioner vara sällsynta. Utredarnas uppfattning att tjänstemännen inte ges tillräcklig vägledning i sitt EU-arbete tycks alltså få visst stöd av departementstjänstemännen.

En närmare granskning av enkät- och intervjumaterialet ger dock en mer nyanserad bild. Det visar sig nämligen att tjänstemännen inte är särskilt benägna att hålla med utredarna om att de, i sitt EU-arbete, är i behov av tydligare riktlinjer från den politiska ledningen. Detta kan tyckas märkligt, inte bara med tanke på utredarnas ganska bestämda uttalanden om att politikernas ledarskap är otillräckligt, utan också

på grund av att det bland tjänstemännen finns en klar uppfattning om att tidsfristerna är korta och att frågor ofta inte diskuteras utförligt med politikerna.

Intervjuerna visar dock, för det första, att det hos tjänstemännen finns en uppfattning om att politikerna helt enkelt inte kan ha klara och bestämda åsikter i alla de tusentals frågor som behandlas i EU. Två mer erfarna departementstjänstemän inom Miljödepartementet framhåller exempelvis följande:

”Tjänstemännen sitter och kommer överens om bindande lagstiftning i alla 15 länderna. Formellt är det ju ministrarna, men det är ju bara en bråkdel av frågorna som dom tittar på. Och det kan man ju inte riktigt begära, att ministrarna ska veta riktigt vad det står i alla direktiv och ha åsikter hit och dit.”

”Det är ju inte så lätt för politikerna att ge riktlinjer. De måste ju ha ett underlag för att ta ställning, och det låter sig ju inte göras i alla frågor som processas nere i Bryssel.”

Att tjänstemännen delar utredarnas åsikt att det är viktigt att känna till var politikerna står i olika frågor behöver alltså inte betyda att de anser att politikerna måste formulera sig tydligare – att klargöra att man inte har några särskilda idéer och uppfattningar är också ett besked.

För det andra uppger flera intervjupersoner att mer precisa riktlinjer många gånger kan vara problematiska när frågor skall diskuteras med andra aktörer. Tjänstemännen vittnar om att det ofta kommer upp nya idéer och infallsvinklar när frågorna diskuteras i EU:s olika arbets- och expertgrupper. I dessa situationer kan det enligt tjänstemännen vara en fördel om de svenska representanterna kan diskutera utifrån ett vidare mandat, annars kan positionerna lätt läsas.<sup>160</sup> Denna problematik tas bland andra upp av tjänstemännen nedan:

”Det går ju inte att hela tiden ringa hem till departementsledningen och fråga om man får göra avsteg på den och den punkten; det är alltför tidsödande, och det skulle ju definitivt inte uppskattas av de andra i gruppen.”

”Vi är lite kvar, fortfarande i det här gamla, att vi begär ordet och så läser vi upp två A4-sidor, sen skriver vi en rapport när vi kommer hem. Men då händer ju ingenting.”

Även Konstitutionsutskottet (KU) har i en nyligen genomförd intervjuundersökning om EU-samordningen inom Regeringskansliet uppmärksammat problemet med (alltför) detaljerade instruktioner. I sitt senaste s.k. dechargebetänkande skriver KU att den svenska representationen i Bryssel önskar ”mer flexibla instruktioner” inom miljöområdet.<sup>161</sup> Vad gäller näringsområdet konstaterar KU följande:

”Det har skett en utveckling över tid som har inneburit att instruktionerna har blivit mer flexibla. I början av det svenska medlemskapet band instruktionerna de svenska representanterna alltför mycket.”<sup>162</sup>

Men det är inte bara när frågorna processas i EU:s olika arbetsgrupper som mer strikta förhållningslinjer kan ställa till den här typen av problem. Även relationerna till andra enheter och departement kan bli problematiska, vilket kanslirådet nedan uppenbarligen har erfarenhet av:

<sup>160</sup> Jfr Ekengren 1998 s. 56; Jacobsson 1997 s. 90 ff.

<sup>161</sup> KU 1998/99:10 s. 26.

<sup>162</sup> A.a. s. 27.



”Statsrådet på jordbruk lägger sig i detaljer: ’Så här vill jag att ni ska göra.’ Och då läser hon ju deras handläggare. Då kan hon bara göra en instruktion och sedan kör dom över den till miljö och hoppas att inte vi skriker högt. Nu kanske vi inte gör det för att vi får den för sent. Vår departementsledning försöker däremot se till att vi inte läser en instruktion utan att man kan ta kontakt med närings, finans, jordbruk eller vad det nu är och sen utforma ett förslag. Som gammal departementstjänsteman tycker jag att det är så man skall hantera frågorna. Sedan om vi inte kommer överens, då får statsråden eller statssekreterarna lösa frågan, så har vi alltid löst alla frågor. Men när ett statsråd redan tidigt säger att ’Vi skall ha det så, så och så’. Vad skall den där stackars departementssekreteraren göra då?”

För det tredje uppger intervjupersonerna att tjänstemännen har god kontroll på vad politikerna tycker i olika frågor, åtminstone när det gäller frågor inom enhetens eget verksamhetsområde. Dels träffar tjänstemännen ledningen med jämna mellanrum, men de säger sig också vara noga med att följa vad politikerna säger i olika sammanhang, inte bara i propositioner och andra offentliga dokument utan också vid anföranden och uttalanden i media.<sup>163</sup> Som tjänsteman lär man sig med tiden att ”känna av” vad den politiska ledningen vill i olika frågor. Nedan uttalar sig tre tjänstemän i denna fråga:

”Det [vad politikerna står i olika frågor] vet man ju som erfaren departementstjänsteman. Man har ju läst proppar och varit med på ett antal beredningar, då blir ju statsråden lite förutsägbara. Jag menar inte att det är negativt, utan man vet vilka funderingar de har, och man kan säga att ’Det här kommer dom aldrig att gå med på’ och ’Det här kan vi nog säga’.”

”Med några års erfarenhet så får man ju ganska god kontroll på var olika frågor ligger och vad folk tycker och tänker.”

”Förankringen beror ju naturligtvis också på hur politiskt het en fråga är. Är det väldigt hett så kan det hända att det är viktigare att förankra varje liten del. Men det där får man väldigt snabbt en känsla för.”

Även enkätsvaren visar att tjänstemännen allmänt anser sig ha god kontroll på vad politikerna vill i olika EU-frågor. Drygt 80 % av enheterna anser det lätt att veta vad den politiska ledningen tycker i olika EU-frågor. Endast 17 % menar att det är svårt (se tabell 4).

---

<sup>163</sup> Jfr RRV 1996:50 kap. 9.

	Frekvens	Procent	Kumulativ procent
Mycket svårt:	3	4	4
Ganska svårt:	9	13	17
Ganska lätt:	33	47	64
Mycket lätt:	24	34	99
Vet inte:	1	1	100
Totalt:	70	100	

Tabell 4: Hur lätt eller svårt är det för enheten att veta vad regeringen eller den politiska ledningen vill när det gäller EU-frågor inom enhetens verksamhetsområde?

För det fjärde uppger flera intervjupersoner att det normalt inte är några problem att få en diskussion med politikerna om så behövs: "Om det är en fråga som man är osäker på så brukar det inte vara svårt att få tid med statssekreteraren för en diskussion", som en departementssekreterare uttrycker saken. KU konstaterar också följande i sin undersökning vad gäller EU-samordningen inom Miljödepartementet:

"Om något nytt och viktigt inträffar uppmärksammar sakenheten den politiska ledningen på detta. Man kan uttrycka det som att ståndpunkten beslutas av den politiska ledningen, medan de förhandlingstaktiska övervägandena i huvudsak görs av tjänstemän (när taktiken blir politisk kopplas dock den politiska ledningen in)."<sup>164</sup>

I tabell 3 ovan framgår också att det, enligt tjänstemännen själva, ibland förekommer mer förutsättningslösa diskussioner mellan politiker och tjänstemän, även om detta inte tycks dominera kontakterna med den politiska ledningen.

Vad som nu sagts om relationer mellan politiker och tjänstemän är den allmänna bild som framträder i enkät- och intervjuundersökningarna. Samtidigt går det att i materialet urskilja vissa skillnader mellan olika enheter och mellan olika departement. Enligt vad som framkommer i intervjuerna finns det områden där politikerna är mer engagerade än andra och där de också är mer benägna att aktivt leda verksamheten. När det gäller miljöpolitiken har Sverige av tradition haft ambitionen att aktivt vara med och påverka, eller till och med leda, utvecklingen på olika internationella arenor. Den politiska ledningen har också ansträngt sig för att underlätta för tjänstemännen att driva miljöfrågorna i EU, och då inte bara när de har att reagera på de förslag som kommissionen lägger i rådet, utan här finns också mer långtgående ambitioner att ta egna initiativ gentemot kommissionen. Ett konkret exempel på sådan mer aktiv ledning är att det inom Miljödepartementet utarbetats olika skrifter med explicita mål och strategier för hur miljöpolitiken skall drivas gentemot EU.<sup>165</sup> Dessa skrifter tycks inte vara verkningslösa pamfletter utan tas upp som betydelsefulla av flera intervjupersoner inom Miljödepartementet.

Inom Näringsdepartementet verkar förhållandena vara annorlunda. Här saknas mer strategiska och långsiktiga dokument av den typ som finns inom Miljödepartementet; de är i alla fall inte kända av intervjupersonerna.<sup>166</sup> Tjänstemännen i Näringsdepartementet är också något mer villiga att hålla med om att politiken skulle kunna tydliggöras för att underlätta deras arbete. Det är dock bara en

<sup>164</sup> KU 1998/99:10 s. 27.

<sup>165</sup> Ds 1994:126 och Ds 1997:68. Regeringen har också lämnat en skrivelse till riksdagen i detta ärende, *Det svenska miljöarbetet i EU – Inriktning och genomförande* (Skr. 1994/95:167).

<sup>166</sup> Enheten för internationell handelspolitik, som ligger i UD men som "samlokaliseras" med Näringsdepartementet, har svarat för en skrivelse till riksdagen om Sverige, EU och handelspolitiken inför 2000-talet (skr. 1996/97:71). Denna skrivelse har dock inte den enhetsövergripande karaktär som skrivelserna inom Miljödepartementet har, och den nämns heller inte av någon av intervjupersonerna.

intervjuperson som uppfattar detta som ett större problem. De andra tjänstemännen har större förståelse för, och verkar också acceptera, att det finns skillnader mellan departementen vad gäller sättet att leda verksamheten. En enhetschef inom Näringsdepartementen framhåller exempelvis följande:

”Det här borde ju vara ett intressant politikområde, men det har inte varit det. Politikerna visar inte alltid det här området så stort intresse hemma. Det är inte frågor som man vinner väljare på i ett val, och därför blir det mindre intressant att lägga kraft på och fundera ut idéer som man kan styra EU-skutan mot. (– – –) Politikerna involveras ganska sent och på ett ganska ytligt sätt. Men det skuggas av att de frågor som vi har inte är de mest intressanta och därför, av naturliga skäl, ger man de inte så mycket tid. (– – –) Nej, som sagt, [politikerna] är inne sent, de är inte intresserade och ofta närmast besvärade. Man de har ju sina väljare att tänka på.”

Denna tjänsteman uppger alltså att regeringen inte har ambitionen att driva någon särskild ”svensk” politik inom det aktuella området. Tjänstemännens uppgift blir här, enligt tjänstemannen, mer att bevaka vilka frågor som processas i EU och efter hand ta ställning till olika förslag som initierats av andra länder eller organisationer.

Att mål och strategier saknas, eller åtminstone inte uttrycks explicit, inom vissa områden beror således kanske inte i första hand på att politikernas intresse för styr- och ledningsfrågor är svagt, att arbetsrutinerna är bristfälliga, att tidsfristerna är för korta eller något annat administrativt. I stället kan det vara så att det inom vissa politikområden helt enkelt finns idéer och viljor och mer långtgående ambitioner att påverka utvecklingen, medan det inom andra saknas mer framåtriktade idéer och uppfattningar och där det därför gäller att bevaka utvecklingen snarare än att försöka leda den. I det sammanhanget kan också noteras, att de statssekreterargrupper som bildats för att stärka den politiska ledningen inte verkar ha lyckats leva upp till den roll som man hoppats på. Avsikten är att grupperna skall vara arenor för initiativ och att statssekreterarna fortlöpande skall diskutera och samordna EU-frågor av mer övergripande art. Men faktum är att flera intervjupersoner, främst departementssekreterarna, inte ens känner till gruppernas existens. Departementsråden och kansliråden känner visserligen till grupperna, men menar samtidigt att de inte märker av dem i sitt dagliga arbete, vilket framgår av följande citat av fyra högre tjänstemän:

”Jag har aldrig haft någonting med den att göra. Den påverkar inte vårt dagliga arbete.”

”Det är inte ofta man ser några konkreta resultat av deras arbete, tycker jag.”

”Jag har aldrig hört talas om att dom har gjort något överhuvudtaget.”

”Jag vet inte så mycket om den här statssekreterargruppen och hur den egentligen fungerar. (– – –) Jag har aldrig hört någonting från den gruppen; den vet jag ingenting om.”

Att dessa grupper för en mer anonym tillvaro får också stöd av enkätsvaren. På frågan hur ofta enhetens anställda under det senaste året har haft kontakter med statssekreterarnas EU-beredning svarar över 80 % av enheterna några få gånger (42 %) eller aldrig (39 %).<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> Se fråga 5, bilaga 2.

### Departementstjänstemännens lojalitet är stark

Den bild som framträder ovan är att det i stor utsträckning är tjänstemännen som kontrollerar EU-frågorna. De anser sig dock ha god kontroll på politikernas åsikter, vilket kan tyckas borga för att politikernas uppfattningar ändå får genomslag. Men att tjänstemännen vet vad politikerna vill leder inte automatiskt till att de också driver frågorna i enlighet med politikernas uppfattningar och önskemål. ”Implementering kräver tjänstemän, och sådana har en tendens att transformeras från instrumentella redskap till självständiga aktörer”, för att citera Jacobsson.<sup>168</sup> I det sammanhanget skall också nämnas, att en del bedömare menar att enheterna inom den offentliga sektorn har ”autonomiserats” under senare år.<sup>169</sup> Inte minst anses införandet av mål- och resultatstyrning och olika typer av managementidéer ha berett väg för nya ideal. I en rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen skriver Jacobsson följande:

”Idéerna om resultatstyrning och management har (...) konsekvenser som är djupt problematiska. De har skapat en stark organisationsidentitet. (– – –) Den som anser sig arbeta i en organisation bygger upp en lojalitet till organisationen, och inte gentemot det gemensamma eller gentemot medborgarna. Den stärkta organisationsidentiteten får reella konsekvenser, både för identiteter (för vem man är) och för aktiviteter (för vad man gör).”<sup>170</sup>

Statstjänstemännens lojalitet<sup>171</sup> gentemot politikerna kan alltså inte tas för given, och det finns tecken på att lojalitetsmönstren har förändrats under senare år. Enligt vad som framkommer i enkät- och intervjuundersökningarna tycks dock departementstjänstemännens lojalitet gentemot den politiska nivån vara tämligen hög, åtminstone i EU-frågor. Hela 95 % av departementsenheterna uppger exempelvis att de i (mycket eller ganska) hög utsträckning lyckats få sina uppfattningar accepterade i olika EU-relaterade frågor hos den politiska ledningen.<sup>172</sup> De uppger även att det mycket sällan förekommer oenighet mellan den egna enheten och den politiska ledningen i det egna departementet i samband med EU-frågor – hela 78 % har här markerat alternativet ”i mycket liten utsträckning”.<sup>173</sup>

I enkäten ombads också enheterna att ange vilken vikt de tillskriver sex olika faktorer i det EU-relaterade arbetet. Dessa faktorer kan sägas motsvara olika värden som offentliganställda har att leva upp till och värna i sitt arbete.<sup>174</sup> I tabell 5 redovisas hur stor andel av enheterna inom departementen respektive myndigheterna som tillskriver de olika faktorerna mycket stor vikt i det EU-relaterade arbetet.<sup>175</sup>

#### Departementsenheterna

Politiska värderingar hos regering och statsråd

75 %

<sup>168</sup> Jacobsson 1997 s. 112.

<sup>169</sup> Premfors 1998 s. 47 f.; Brunsson och Sahlin-Andersson 1998.

<sup>170</sup> Jacobsson 1997 s. 120.

<sup>171</sup> Ordet lojalitet kommer från latinets *lega/lis* och har alltså med laglydighet att göra. Här används begreppet dock i en mer vardaglig betydelse, att man är lyhörd och följsam mot sina överordnade och att man agerar i enlighet med deras intressen.

<sup>172</sup> Se fråga 9, bilaga 2.

<sup>173</sup> Se fråga 12, bilaga 2.

<sup>174</sup> Jacobsson & Sundström 1999 kap. 11; Rothstein 1991; Ehn 1998a s. 102 ff.

<sup>175</sup> Myndighetssiffrorna redovisas i Jacobsson och Sundström 1999. Enheterna kunde markera ”mycket stor vikt”, ”ganska stor vikt” eller ”liten vikt”. Att alternativet ”liten vikt” inte indelades i ”ganska liten vikt” och ”mycket liten vikt” beror på att det sistnämnda alternativet ansågs som alltför utmanande.

Professionalitet/yrkeskunnande	71 %
Korrekt ärendehantering, etablerad praxis	48 %
Offentlig insyn	41 %
Synpunkter från brukargrupper, klienter och berörda parter	32 %
Kostnadseffektivitet, produktivitet	31 %
<u>Myndigheterna/myndighetsenheterna</u>	
Professionalitet/yrkeskunnande	68 %
Korrekt ärendehantering, etablerad praxis	49 %
Offentlig insyn	35 %
Synpunkter från brukargrupper, klienter och berörda parter	33 %
Kostnadseffektivitet, produktivitet	29 %
Politiska värderingar hos regering och statsråd	25 %

Tabell 5: Vilken vikt tillskriver enheten följande faktorer i det EU-relaterade arbetet? Andelen enheter inom departementen och myndigheterna som tillskriver respektive faktor "mycket stor vikt".

Av tabellen framgår att 75 % av departementsenheterna tillskriver politiska värderingar hos regering och statsråd mycket stor vikt. Det är också denna faktor som flest departementsenheter tillskriver stor vikt – den "rangordnas" före faktorer som professionalitet, korrekt ärendehantering och offentlighet. Detta kan jämföras med myndigheterna, där endast 25 % tillskriver politiska värderingar hos regering och statsråd mycket stor vikt. Det är faktiskt hela 37 % som tillskriver denna faktor liten vikt bland myndigheterna. Bland departementsenheterna är motsvarande siffra endast 3 %. Rakt motsatt departementsenheterna "rangordnar" också myndigheterna politiska värderingar hos regering och statsråd allra lägst.

Man får naturligtvis vara försiktig när man tolkar dessa siffror. Det kan vara svårt för respondenterna att avgöra vad som avses med begrepp som professionalitet, politiska värderingar och kostnadseffektivitet. Dessutom skall den eller de personer som besvarat frågan försöka uttala sig om vad alla andra i enheten i genomsnitt tycker. Utfallet är emellertid så pass entydigt att det torde kunna läggas till grund för påståendet att departementstjänstemännens lojalitet gentemot politikerna är relativt hög. I intervjuerna framkommer heller ingenting som motsäger att departementstjänstemännens lojalitet gentemot politikerna är hög. Om man får tro intervjupersonerna anstränger de sig för att agera så som de tror att politikerna vill att de skall agera.

#### *Den horisontella samordningen*

De utredningar som redogjorts för i kapitel tre menar att enheter och departement i för stor utsträckning sköter frågor på egen hand utan tillräcklig hänsyn till andra departement och deras uppfattningar. Tjänstemännens handlande måste i högre grad ta utgångspunkt i organisationens, eller regeringens, mål om Sverige skall kunna agera framgångsrikt i EU. Detta kräver, menar utredarna, nya och effektiva former för samordning, exempelvis i form av mer förutsättningslösa diskussioner, särskilda samordningsenheter och arbetsgrupper.

#### Ganska täta kontakter mellan enheter och mellan departement

Hur stämmer då utredarnas bilder av den horisontella samordningen med tjänstemännens? Även när det gäller den horisontella samordningen kan det inledningsvis vara intressant att undersöka hur ofta olika enheter har kontakter med andra enheter. Till att börja med kan konstateras att kontakter mellan olika enheter inom ett och samma departement, enligt tjänstemännen, är relativt vanligt förekommande i

samband med EU-arbetet. "Andra enheter inom det egna departementet" är det organ som enheterna uppger att de har allra tätast kontakter med i EU-arbetet bland de 28 organ och aktörer som de uttalat sig om (se tabell 6).<sup>176</sup>

	Frekvens	Procent	Kumulativ procent
Dagligen:	28	39	39
Veckovis:	17	24	63
Månadsvis:	15	21	84
Några få ggr:	11	16	100
Totalt:	71	100	

Tabell 6: Ungefär hur ofta har enhetens anställda under det senaste året haft kontakt med enheter i det egna departementet i samband med det EU-relaterade arbetet?

Tabellen visar att fyra av tio enheter uppskattar att de under det senaste året har haft dagliga kontakter med andra enheter inom det egna departementet i samband med det EU-relaterade arbetet. 23 % uppger veckovisa och 21 % månadsvisa kontakter.

Enheterna uppger att det även förekommer ganska täta kontakter mellan olika departement i samband med EU-arbetet.<sup>177</sup> Lite drygt hälften menar att de har minst veckovisa kontakter med andra fackdepartement i samband med EU-arbetet. Närings-, Jordbruks-, Arbetsmarknads- och Miljödepartementen uppges vara de departement som enheterna i genomsnitt har flest kontakter med. Minst kontakter tycks de ha med Kultur-, Inrikes- och Försvarsdepartementen.<sup>178</sup>

I enkäten uppger också enheterna att de har ganska täta kontakter med de mer uttalade samordningsansvariga enheterna inom Regeringskansliet.<sup>179</sup> Särskilt EU-sekretariatet verkar inta en central position; 42 % uppger att de har haft minst veckovisa kontakter med den enheten under det senaste året. Kontakterna med Finansdepartementets budgetavdelning och Statsrådsberedningen uppges ha varit något mindre frekventa; siffrorna stannar här vid 28 respektive 20 %.

Enligt tjänstemännen förekommer det alltså ganska täta kontakter både inom och mellan departementen. Uppmärksammas måste dock att dessa siffror inte säger någonting om kontakternas bredd. Att en enhet har veckovisa kontakter med ett par andra enheter inom det egna departementet, och kanske med *en* enhet inom *ett* annat departement, är en sak. Att en enhet har veckovisa kontakter med ett större antal enheter inom flera olika departement är någonting helt annat. I det sammanhanget kan konstateras att en stor majoritet av de enheter som uppger att de har minst veckovisa kontakter med något annat fackdepartement i samband med EU-arbetet samtidigt uppger att dessa kontakter endast riktar sig mot *ett* departement.

I intervjuerna bekräftas att enheterna i regel arbetar mot ett begränsat antal andra enheter. Det gäller särskilt mellan departementen. Men också inom departementen uppges kontaktnäten vara ganska avgränsade. Samtidigt verkar det finnas vissa skillnader mellan departementen. Enligt vad som framkommer i intervjuerna tycks exempelvis enheterna inom Miljödepartementet ha ett bredare internt kontaktnät än enheterna inom Näringsdepartementet. Några intervjupersoner förklarar detta med av att Miljödepartementet rymmer verksamheter som ligger relativt nära varandra,

<sup>176</sup> Se fråga 5, bilaga 2.

<sup>177</sup> Se fråga 5, bilaga 2.

<sup>178</sup> Finansdepartementet, Utrikesdepartementet och Statsrådsberedningen var exkluderade ur frågan (se fråga 11, bilaga 2).

<sup>179</sup> Se fråga 5, bilaga 2.

vilket gör att det inte sällan finns anledning för en enhet att kontakta andra enheter inom departementet. Verksamheterna inom Näringsdepartementet beskrivs som mer heterogena. Nedan uttalar sig först två tjänstemän från Miljödepartementet och sedan två från Näringsdepartementet i denna fråga.

”Jag upplever inte att det är någon större konkurrens mellan enheterna, utan man känner att man jobbar åt samma håll helt enkelt. Och där har man ju kanske en skillnad med till exempel Näringsdepartementet, som ju har ett antal olika frågeställningar som ibland står i motsatsställning till varandra, vilket vi märker här ibland.”

”Miljö är ett mer enhetligt område, medan exempelvis närings rymmer ett antal olika sektorer där en del är intresserade av svenska företag och andra är intresserade av inre marknaden och så vidare, det är mera heterogent. De har ju två ministrar också.”

”Vi har en annan typ av frågor i det här departementet, de är mera åtskilda. Inom miljöområdet kan man samla politiken på ett helt annat sätt.”

”Mitt område är ganska avskilt inom det här departementet, så vi har inte så mycket att göra med andra enheter, utan det är främst andra departement som vi har att göra med.”

### Sparsamt med mer förutsättningslösa och långsiktiga diskussioner

Hur är det då med innehållet i dessa horisontella kontakter? Är det frågan om mer förutsättningslösa diskussioner och överläggningar eller är dessa kontakter i likhet med de vertikala i första hand av mer rutinmässig och formell karaktär? I tabell 7 finns att utläsa hur enheterna har besvarat denna fråga.<sup>180</sup>

	Andra enheter inom det egna departementet	Enskilda fack- departement
Att lösa mer hastigt uppkomna problem:	57 %	55 %
Att få formella klartecken:	27 %	51 %
Att rutinmässigt avge och motta information och synpunkter:	59 %	46 %
Att mer förutsättningslöst diskutera enskilda frågor och problem:	38 %	22 %
Att diskutera långsiktiga och övergripande mål och prioriteringar av tvärdepartemental art:	14 %	18 %

Tabell 7: Vad går enhetens kontakter med andra enheter inom det egna departementet respektive enskilda fackdepartement vanligtvis ut på när det gäller de EU-relaterade frågorna? Andelen enheter som markerat vart och ett av de nämnda alternativen.

Om man får tro tjänstemännen själva är alltså även de horisontella kontakterna i samband med EU-frågor främst av mer reaktiv karaktär; de uppges i betydande utsträckning handla om att lösa hastigt uppkomna problem. Vad gäller kontakter departementen emellan redovisas också höga siffror när det gäller att få formella klartecken samt att rutinmässigt avge och motta information och synpunkter. I betydligt mindre utsträckning uppges kontakterna handla om att mer utförligt diskutera frågor och problem. Kontakterna inom departementen uppges i något högre grad vara inriktade på reell samordning. Den relativt höga siffran för alternativet ”att mer förutsättningslöst diskutera enskilda frågor och problem” och den låga siffran för alternativet ”att få formella klartecken” tyder på det. Samtidigt kan

<sup>180</sup> Fråga 7, bilaga 2.

noteras att siffran för alternativet ”att rutinmässigt avge och motta information och synpunkter” är relativt hög.

I intervjuerna bekräftas uppfattningen att kontakterna med andra departement sällan består i förutsättningslösa diskussioner av det mer resonerande slaget. Följande citat vittnar om detta:

”I allmänhet är det så, att när man går in i en förhandling med närings så har man redan bestämt sig för att så här tycker vi inom departementet, och det har vi koordinerat och förankrat med politikerna också.”

”Våra frågor berör många andra departement och man samlar in synpunkter och så, men det är en ganska yttlig samordning. Det är sällan man samlas för att prata grundligt om åt vilken riktning man skall.”

Intervjupersonerna instämmer också i att diskussionsklimatet är mer öppet inom departementen än mellan. Det gäller särskilt för tjänstemännen inom Miljödepartementet. En departementssekreterare inom Miljödepartementet framhåller exempelvis följande:

”Inom departementet kan man ha mer – vad skall man säga – en ganska prestigelös atmosfär, så att man kan ha mer förutsättningslösa diskussioner och gemensamt komma fram till saker.”

I intervjuerna kan också urskiljas en tänkbar förklaring till varför alternativet ”att få formella klartecken” markerats av så många enheter vad gäller syftena med de inomdepartementala kontakterna. Enligt intervjupersonerna sker nämligen en betydande del av dessa kontakter mellan sakenheterna och samordningsenheterna/EU-enheterna, och dessa kontakter uppges i första hand vara av formell och rutinmässig karaktär. Samordningsenheterna/EU-enheterna medverkar, enligt intervjupersonerna, mer sällan i den reella samordningen av EU-frågorna utan de kommer in i ett senare skede. Kontakterna handlar då främst om att förmedla färdigberedda ståndpunkter, som EU-samordnarna sedan har till uppgift att vidareförmedla till EU-sekretariatet. Så här beskriver exempelvis en av EU-samordnarna inom Miljödepartementet sin egen roll:

”Vi hjälper till med procedurer, att se till att de tar fram faktapromemorior och ståndpunktspromemorior, vi ser till att det blir bra instruktioner, att det alltid är bemannat på rådsarbetsgrupperna. Sedan framför allt att hela Coreper-proceduren fungerar, att vi får fram instruktioner, att rapporter skrivs och att vi inför ministermötena får fram material.”

Utifrån det nu sagda ligger det också nära till hands att dra slutsatsen att arbetet i EU-sekretariatet och EU-samrådet främst är av formell karaktär, i alla fall enligt tjänstemännen. Detta antagande får också stöd av enkätsvaren (se tabell 8).<sup>181</sup>

	EU-sekretariatet	Budget- avdelningen	Statsråds- beredningen
Att lösa mer hastigt uppkomna problem:	38 %	36 %	36 %
Att få formella klartecken:	62 %	66 %	54 %
Att rutinmässigt avge och motta information och synpunkter:	67 %	53 %	44 %
Att mer förutsättningslöst diskutera enskilda frågor och problem:	13 %	8 %	12 %
Att diskutera långsiktiga och övergripande			

<sup>181</sup> Se fråga 7, bilaga 2.



mål och prioriteringar av tvärdepartemental art:                    5 %                    13 %                    22 %

Tabell 8: Vad går enhetens kontakter med EU-sekretariatet, budgetavdelningen i Finansdepartementet och Statsrådsberedningen vanligtvis ut på när det gäller de EU-relaterade frågorna? Andelen enheter som markerat vart och ett av de nämnda alternativen.

Enheterna uppger alltså att kontakterna med EU-sekretariatet mycket sällan handlar om att diskutera EU-frågorna mer utförligt eller att lösa problem. I stället uppges kontakterna i hög utsträckning vara av formell och rutinmässig art. Enheternas verkar också mena att kontakterna med budgetavdelningen har ett liknande innehåll. Däremot uppges kontakterna med Statsrådsberedningen vara lite mer av det resonerande slaget, även om de tre första alternativen markerats flitigast också här.

Även intervjupersonerna framhåller att EU-sekretariatet och EU-samrådet inte är några arenor för samordning av EU-frågor i sak utan att de i första hand fungerar som en "brevlåda" i vilken EU-samordnarna stoppar färdigberedda ståndpunkter. Nedan uttalar sig fem tjänstemän på olika nivåer om EU-sekretariatets och EU-samrådets funktioner:

"Det kallas ju för Coreper-samråd det där mötet som dom har en gång i veckan men det är ju bara numera en avprickning: 'Finns det en gemensamt beredd instruktion? Om det inte finns det, får vi det klockan tre i dag.' Men det är ju också en naturlig utveckling, för det är omöjligt att ha ett stort sammanträde med alla departement företrädna där man sitter och diskuterar sakfrågor."

"UD har ett slags övergripande EU-ansvar för hela kanslihusets EU-arbete. Men i rätt stor utsträckning så är dom ju någon slags 'brevlåda', där alla Coreper-förslag måste gå igenom. De försöker ha någon slags överblick över det hela. Man har ett möte varje tisdagseftermiddag och går igenom att det finns Coreper-instruktioner för veckans Coreper-omgångar."

"EU-samrådet och EU-sekretariatet skall se till att regeringen talar med en tunga och att man inte hoppar hit och dit i olika frågor. Men den regelrätta beredningen är ju redan gjord när man kommer så långt. (- - -) UD har inte någon roll i konfliktlösningen, men däremot som informationskanal, att alla papper flyter dit dom ska och att Sverige gör vad vi ska i olika sammanhang, den rollen har UD."

"De är duktiga på att få ut papper och få in papper och samla information och så där. Sen kan man säga att dom borde ha en annan roll, att dom borde se till att strategier utformas och att målen är synkroniserade. Men det gör dom inte. (- - -) Jag ser EU-samordnarna som en 'brevlåda' som ser till att dokumenten verkligen kommer in, att de ser korrekta ut, att de kommer iväg och att det finns positioner på alla punkter."

"Det är en formell avprickning av frågor som skall upp i Coreper. Det är inget ställe där man löser konflikter."

Vissa bedömare menar att Utrikesdepartementet och EU-sekretariatet i och med EU-medlemskapet kan komma att ta över den mer övergripande samordnarrollen från budgetavdelningen och Statsrådsberedningen, eller åtminstone på allvar konkurrera om den.<sup>182</sup> Men detta antagande får alltså svagt eller inget stöd i enkät- och intervjuundersökningarna. Några intervjupersoner menar visserligen att UD i inledningsskedet av medlemskapet, då allt var nytt och osäkerheten stor bland tjänstemännen, hade en mer betydelsefull samordnarroll. Men den rollen har, menar

<sup>182</sup> Ekengren 1998 s. 55; Larsson 1998 s. 29 ff.

man, successivt försvagats, även om UD anstränger sig för att behålla rollen som samordnare: "UD kämpar för att behålla huvudrollen i EU-samordningen, men jag tror den glider ifrån dom", menar exempelvis ett kansliråd i Näringsdepartementet. Budgetavdelningen i Finansdepartementet utpekats i intervjuerna alltså som den viktigaste samordnaren av de aktörer som har ett mer övergripande samordnaransvar, åtminstone när det gäller den löpande verksamheten. Noteras kan i sammanhanget att enheterna ganska tydligt utpekar budgetavdelningen som den aktör med vilken de är mest oeniga i samband med EU-frågor bland de sex aktörer som de uttalat sig om.<sup>183</sup>

Om man får tro tjänstemännen är EU-samrådet dock inte den enda nya arbetsgruppen som har svårt att leva upp till de högt ställda kraven på samordning av EU-frågor. Även de beredningsgrupper som inrättas för inom- och mellandepartemental samordning tycks, enligt vad som framkommer i intervjuerna, endast i begränsad omfattning fungera som egentliga diskussionsarenor. Nedan beskriver exempelvis två tjänstemän från Miljödepartementet vad man gör i en särskild "EU-grupp" som inrättats för den inomdepartementala samordningen av EU-frågor:

"Vi har inom Miljödepartementet en 'EU-grupp', som träffas varje fredagseftermiddag, och går igenom vad som händer nästa vecka i de olika rådsarbetsgrupperna och vad som är uppe i Coreper. Det är då en EU-ansvarig från varje sakenhet, och så kollar vi då att allting fungerar och att allting är berett att miljöattachén är införstådd med att hon är ensam osv."

"Vi har en EU-grupp som träffas en gång i veckan, och där försöker man gå igenom vad som är på gång nästa vecka och se att enheterna faktiskt är medvetna om att det är ett möte i Bryssel och så'n't där."

Arbetet i gruppen uppges alltså vara mer formellt inriktat. Det handlar om att se till att man inte har missat någon fråga, att det finns beredda ståndpunkter, att det finns folk på plats etc. Ståndpunkternas innehåll ägnas mindre tid åt att diskutera. Enligt intervjuerna tycks inte heller arbetet i arbetsgrupperna för den mellandepartementala EU-samordningen präglas av några mer grundläggande och utförliga diskussioner. Så här beskriver exempelvis ett kansliråd inom Näringsdepartementet arbetssättet i en sådan arbetsgrupp:

"Jag förankrar mig först i det här departementet och skriver sedan ihop någonting och skickar till alla i gruppen och säger: 'Så här tycker Näringsdepartementet om det här'. Sedan får man hoppas att de andra köper ens förslag."

Flera intervjupersoner instämmer i att den ansvariga enheten oftast, redan innan gruppmötena inleds, skickar ett förslag till ståndpunkt till andra berörda departement. Detta förslag har då också i regel förankrats i det egna departementet. Mötena handlar sedan om att få klartecken från de andra departementen.

### Om konflikthantering och anteciperung

Hur kommer det sig då att kontakterna inte i större utsträckning är av det mer resonerande slaget? Varför följer man inte utredarnas råd om att diskutera olika EU-frågor mer förutsättningslöst och utförligt? Visserligen nämns korta tidsfrister som en förklaring också här: "Det som starkt kännetecknar EU-arbetet är ju att det oftast är oerhört kort om tid för att ha beredningar", som ett departementsråd inom

<sup>183</sup> Se fråga 12, bilaga 2.

Miljödepartementet uttrycker saken. Men intervjuerna visar även på en annan mer grundläggande förklaring – rädslan för konflikter.

Relationerna mellan Miljö- och Näringsdepartementen utgör här ett illustrativt exempel. Näringsdepartementets övergripande mål är att skapa förutsättningar för bättre välfärd och ökad sysselsättning genom fler och växande företag, en väl fungerande arbetsmarknad och ett effektivt system för kommunikationer. Miljödepartementets primära mål är omställningen till en ekologiskt hållbar utveckling.<sup>184</sup> Dessa mål är inte helt lätta att förena, särskilt inte när de bryts ner och blir mer handfasta. När tjänstemän från dessa båda departement skall samordna sig – vilket de enligt intervjupersonerna ofta behöver göra – handlar det knappast om värderingsfria diskussioner där parterna med olika regeringsbeslut i handen försöker resonera sig fram till vad regeringen som kollektiv ”egentligen” tycker i frågan. Några sådana svar står helt enkelt inte att finna. Att samordna sig tycks snarare handla om att hantera dessa grundläggande målkonflikter, att förhandla och göra eftergifter. Följande citat speglar relationerna:

”Just när det gäller miljöfrågor så är det ofta närings som är berörda, och då förhandlar man fram en ståndpunktspromemoria. Det märks ju naturligtvis att man har olika utgångspunkter och bevakar olika intressen, och det leder lätt till att det blir heta diskussioner.”

”Det är ju komplext det här att samråda med andra departement. Egentligen är ju det en avspeglning av motsättningarna i samhället. De kommer ju till sin spets när vi slåss med finanserna eller slåss med näring och när dom slåss sinsemellan. Många unga här tycker att det är förskräckligt att vi håller på och bråkar i kanslihuset. Jag säger: ’Det är väl ganska naturligt; vi måste ju lösa frågan’.”

Intervjupersonerna hyser alltså uppfattningen att departementen inte sällan har olika åsikter i sak i frågor och att detta inte är något man kan komma ifrån genom olika typer av organisatoriska arrangemang. Sådana kan tvärtom förvärra situationen. På den direkta frågan om det i EU-arbetet borde finnas fler arbetsgrupper för samtal och samordning mellan och inom departementen svarar exempelvis en departementssekreterare inom Miljödepartementet följande:

”Nej, jag tror att det fungerar mycket bättre om man har det på informell basis. För att blir det grupper och mycket folk... Jag menar, min erfarenhet är i alla fall, att blir det stora grupper då läser man fast sina positioner och så kommer man ingenstans. (– – –) Vi har gjort en del försök med att ha mer förutsättningslösa diskussioner, och det har strandat fullkomligt. Positionerna har lästs helt och så kommer man inte framåt.”

Departementssekreteraren nedan, som arbetar inom Näringsdepartementet, har en liknande inställning:

”Om jag har en fråga som skall samordnas med flera olika enheter så inte samlar jag dom alla på en gång för att diskutera frågan; då kommer man ju ingen vart. Man får prata med dom en i taget och se om man kan jämka samman någonting”.

I en intervjuundersökning som Peter Ehn och Göran Sundström genomförde 1996 för Förvaltningspolitiska kommissionens räkning framkom flera liknande iakttagelser

<sup>184</sup> Regeringskansliets internethemsida ([www.sb.gov.se](http://www.sb.gov.se)).

gällande de mellandepartementala relationerna.<sup>185</sup> Exempelvis framhöll en departementstjänsteman:

”[D]et finns en konflikt, och den är rationell och den skall brytas. Så en organisation utan revirpinkeri tror jag är väldigt farlig, potentiellt väldigt ensartat likriktad.”

En annan departementstjänsteman reagerade häftigt på Dahlgrensgruppens förslag att göra om departementen till *en myndighet*:

”Vad vill man göra med departementen? Vill man göra dem till ett slags lydavdelningar som inte skall säga ifrån, att här går gränsen? Är det inte så att man vill väga olika samhällsintressen mot varandra? Eller vill man att det skall styras bara genom Statsrådsberedningen? Eller är det finanserna som skall bestämma allting framöver? Är det bäst för samhället? Är det målet, den goda ekonomin överordnat?”

Författarna drar bland annat följande slutsatser:

”Beskrivningen av ett Regeringskansli mer eller mindre förlamat av ständiga revirstrider är (...) inte den enda eller självklart korrekta bilden av de interdepartementala konflikter som obestriddligen äger rum. Vissa har en mer positiv syn på dessa stridigheter. Dessa personer hävdar att konflikterna oftast avspeglar reella politiska intressemotsättningar och att det är riktigt och viktigt att dessa får ’nötas’ mot varandra. Det är en intressekonflikt ’där ett politiskt intresse står mot ett annat’, som en departementstjänsteman uttrycker det. (– – –) Vissa menar att det inte går, och att man inte heller skall försöka, att överbrygga revirgränser genom ’administrativa processer’... (– – –) De olika politiska sakintressen som fackdepartementen representerar får inte ’rationaliseras’ bort.”

Enligt tjänstemännen har det alltså sina risker att diskutera frågor mer förutsättningslöst med andra departement; det kan lätt leda till konflikter och segdragna förhandlingar. Visserligen kan tjänstemännen lyfta upp frågor till den politiska nivån, och ur ett demokratiskt perspektiv är det kanske att föredra. Men att lyfta frågor medför inte automatiskt att konflikterna kan lösas på ett enklare sätt, utan även på den politiska nivån uppstår konflikter som måste lösas genom förhandlingar. Vissa bedömare menar för övrigt att regeringens politik blir alltmer splittrad och att det har blivit vanligare att ministrarna öppet deklarerar att de har olika syn i frågor.<sup>186</sup> Enligt vad som framkommer i intervjuerna vill ministrarna helst undvika konfrontationer med andra ministrar och ser därför gärna att frågorna löses på tjänstemannanivån, vilket också tjänstemännen anstränger sig för att göra. Så här säger ett departementsråd i Näringsdepartementet:

”Frågorna blir ju inte mindre kontroversiella för att de lyfts upp till ministrarna, det är snarare tvärtom och det är betydligt känsligare också. Dom vill ju inte bråka med varandra utan dom ser ju hellre att vi löser frågan. Men vi försöker ju också göra det, och det är ändå rätt sällan som vi inte lyckas komma överens.”

Att frågor inte diskuteras mer utförligt kan således förklaras av viljan att undvika konflikter. Men detta verkar dock inte betyda att enheterna inte relaterar sin verksamhet till andra enheter. Precis som Larsson fann i sin undersökning uppger intervjupersonerna att de i regel har god kontroll på vad andra enheter och departement står i olika frågor. Nedanstående citat belyser detta:

<sup>185</sup> Ehn & Sundström 1997 s. 180 ff.

<sup>186</sup> Se t.ex. Ruin 1998.

”Av erfarenhet vet man hur dom andra ser på olika frågor. När man har regelbunden kontakt så är ju det inte så konstigt.”

”Du vet ju rätt väl sedan tidigare var du har dina antagonister, och det har man ju med när man skriver sina förslag.”

”Genom att man har kontinuerliga kontakter med dom kan man ju gissa sig till ungefär vad dom tycker. Och är det någonting man vet, att det här kommer närings aldrig köpa så försöker man ju hitta en lösning på det. Man lär ju känna varandra så bra så att man vet ungefär att: ’Det här kommer närings inte tycka om eller det här kommer dom köpa’, osv.”

”Det kan ju ligga något i att Volvo påverkas av ett direktiv, och det är klart att man har det i bakhuvudet när man skriver ett förslag till ständpunkt. Särskilt om man vet att närings kanske kommer att trycka ännu mer på den punkten.”

Citaten visar att tjänstemännen inte bara anser sig ha kontroll på var andra enheter och departement står i olika frågor utan också att de väger in detta när de skriver sina förslag. Flera tjänstemän menar visserligen att de inte sällan prövar hur långt de kan driva sina egna, eller enhetens, uppfattningar och önskemål, men det finns samtidigt en ganska tydlig medvetenhet om att de inte kan driva frågorna enbart utifrån de egna perspektiven.

### *Sammanfattning*

Den bild av EU-samordningen som framträder i enkät- och intervjuundersökningarna skiljer sig på ett antal punkter från den som utredarna i kapitel tre tecknar. När det gäller den vertikala samordningen verkar det visserligen vara en korrekt iakttagelse att tjänstemännen sällan diskuterar EU-frågorna mer utförligt med den politiska ledningen och att de många gånger måste agera utan preciserade och explicit uttryckta mål och riktlinjer. Det medför att tjänstemännen får ett betydande inflytande över frågorna, men det betyder dock inte att politikerna hamnar helt vid sidan av beslutsprocesserna. Två förhållanden tycks borga för det. Det ena är att tjänstemännen uppger sig ha en god känsla för vad politikerna tycker i olika frågor; genom erfarenhet lär de sig känna av vad den politiska ledningen vill. Det andra är att relationerna mellan politiker och tjänstemän uppges vara präglad av betydande öppenhet, lyhördhet och lojalitet. Enligt tjänstemännen själva tvekar de inte att vid behov ta upp frågor med ledningen, och de menar också att det normalt inte är några problem att få en diskussion med ledningen.

Till skillnad från utredningarna i kapitel tre, som menar att politikerna använder sig av *delegeringsstrategin* i sina relationer gentemot tjänstemännen, tycks alltså tjänstemännen själva anse att förhållandena mer kan liknas vid en *lyssnarstrategi*. Denna strategi verkar också ha flera fördelar. Enligt tjänstemännen är det svårt för politikerna att sätta sig in i, och ha specifika åsikter i, alla frågor som processas i EU. Inom en del områden menar de att det kan vara svårt att få politikerna att precisera sig ens på en mer övergripande policynivå, vilket exempelvis uppges gälla för vissa områden inom Näringsdepartementet. Politikerna måste alltså delegera frågor till tjänstemännen. Men genom *lyssnarstrategin* kan politikerna ändå behålla viss kontroll över verksamheten och lyfta upp frågor när de finner det lämpligt. Tjänstemännen uppger vidare att idéer och uppfattningar både skapas och omformas under processernas gång och i mötet med andra aktörer. Även här uppges *lyssnarstrategin*

ha fördelar, då den ger tjänstemännen ett vidare handlingsutrymme. Strikta riktlinjer kan, enligt tjänstemännen, lätt leda till att de hamnar i låsta positioner.

Även när det gäller den horisontella samordningen instämmer tjänstemännen i utredarnas uppfattning att EU-frågor ganska sällan diskuteras mer utförligt mellan enheter och mellan departement. Samtidigt pekar annat i enkät- och intervjumaterialet emot utredarnas antagande att enheterna använder sig av *utestängningsstrategin* gentemot andra enheter. Enligt tjänstemännen sker det en samordning av EU-frågorna, fast denna samordning är av mer passiv karaktär. Enheterna anser sig i regel ha god kontroll på vad andra enheter och departement tycker i olika frågor. Liksom vad gäller relationerna gentemot politikerna menar tjänstemännen att de med tiden lär sig var andra enheter står i olika frågor, och de menar också att de i viss utsträckning tar hänsyn till andra enheters uppfattningar och önskemål när de utformar förslag. Det agerande som tjänstemännen själva beskriver har alltså tydliga drag av *anteciperingsstrategin*.

Den här formen av passiv samordning uppfattas också som fördelaktig. Enligt tjänstemännen kan en aktiv samordning, i form av förutsättningslösa och utförliga diskussioner, lätt leda till konflikter och segdragna förhandlingar, vilket det sällan finns tid för, särskilt inte i EU-frågor. *Anteciperingsstrategin* gör det möjligt för enheterna att vid utformning av förslag väga in andra enheters uppfattningar och önskemål utan att riskera att hamna i en konfliktsituation. Tjänstemännen uppger också att olika arbetsgrupper som införts för EU-samordningen inte riktigt har kommit att fungera som reella diskussions- och samordningsarenor utan mera som "brevlådor" där enheterna lämnar redan färdigberedda frågor.

Slutligen visar enkät- och intervjuundersökningarna att förhållandena varierar mellan enheter och mellan departement.<sup>187</sup> För det första tycks enheterna påverkas olika mycket av EU-frågorna. Vissa enheter och departement förefaller vara mer invävdade i EU än andra, vilket naturligtvis påverkar samordningskraven. För det andra tycks förutsättningarna för den vertikala samordningen variera mellan enheter och mellan departement, såtillvida att den politiska ledningen verkar ha mer långtgående ambitioner att aktivt påverka utvecklingen inom vissa områden än inom andra. Detta påverkar också samordningskraven. I det förra fallet kan politikerna lättare formulera tydliga mål och riktlinjer (åtminstone på en mer övergripande nivå) som tjänstemännen kan arbeta utifrån och driva aktivt i EU. I det senare fallet blir tjänstemännens uppgift snarare att bevaka området och reagera på förslag från andra aktörer. Den vertikala samordningen tycks också påverka förutsättningarna för den horisontella samordningen. Inom Miljödepartementet, där politiken är mer sammanhållen och tydligare uttryckt, uppges relationerna vara mer öppna än inom Näringsdepartementet där politiken beskrivs som mer heterogen och delvis mindre (politiskt) intressant.

## 5. Slutdiskussion

Den här studien handlar om hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom Regeringskansliet. Den visar att en hel del har hänt. Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra samordningen, såväl mellan politiker och tjänstemän som mellan tjänstemännen. Enligt de utredningar som legat till grund för reformarbetet har avsikten varit att i grunden förändra politikernas och tjänstemännens arbetssätt.

---

<sup>187</sup> Jfr här Jacobsson 1997.

Vad gäller den vertikala samordningen har man försökt ersätta *delegeringsstrategin* med *implementeringsstrategin*, och vad gäller den horisontella samordningen har man försökt ersätta *utestängningsstrategin* med *samarbetsstrategin*. Tilltron till olika managementtekniker har varit stark. Tydlighet vad gäller strategier, mål och ansvarsgränser har tillsammans med olika organisatoriska arrangemang, i form av bland annat samordningsenheter och arbetsgrupper, setts som lösningar på samordningsproblemen.

Reformerna verkar också ha fått effekter i det praktiska arbetet. Tjänstemännen uppger exempelvis att de upprättar de nya fakta- och ståndpunktspromemoriorna. De säger sig också ha relativt frekventa kontakter med samordningsenheterna, EU-samordnarna och EU-sekretariatet. Vidare menar tjänstemännen att de ibland deltar i olika tvärdepartementala beredningsgrupper för att diskutera EU-frågor.

Samtidigt pekar enkät- och intervjuundersökningarna mot att dessa förändringar endast har påverkat samordningen i en mer begränsad omfattning. Tjänstemännen framhåller att det sällan sker någon reell samordning av EU-frågorna på de nya arenorna. De menar att EU-sekretariatet och EU-samrådet i första hand fungerar som "brevlådor" i vilka enheterna avlämnar redan färdigberedda ståndpunkter. EU-samordnarna beskrivs som "brevbärare". Arbetet i arbetsgrupperna uppges främst handla om att ge ansvariga enheter klartecken för förslag som de utarbetat på förhand. Och de nya statssekreterargrupperna har, enligt vad som framkommer i enkäter och intervjuer, inte lyckats särskilt väl med föresatsen att tydliggöra EU-politiken för tjänstemännen.

Om man får tro tjänstemännen har reformerna alltså inte fått de djupgående effekter som eftersträvats. Den bild som de förmedlar är att det mesta har förblivit vid det gamla och att EU-frågorna i princip samordnas på samma sätt som alla andra frågor. Att det mesta förblivit vid det gamla betyder dock inte att man alltjämt använder sig av *delegeringsstrategin* för den vertikala samordningen och *utestängningsstrategin* för den horisontella. Dessa strategier verkar nämligen aldrig ha använts, utan i stället används nu, liksom tidigare, *lyssnarstrategin* vad gäller den vertikala samordningen och *anteciperingsstrategin* vad gäller den horisontella.

Det här betyder att det finnas två uppsättningar strukturer och processer för EU-samordningen inom Regeringskansliet: en formell och en informell.<sup>188</sup> Detta är nu inte någonting som är unikt för EU-samordningen. Som framgår i kapitel två påpekade redan Larsson och Jacobsson i sina undersökningar från 80-talet att samordningen äger rum på andra sätt än vad som föreskrivs i det formella regelverket, även om man gärna presenterar sitt handlande som om det ligger i linje med de formella reglerna.

Om man nu tror på den bild som tjänstemännen förmedlar av samordningen kan man naturligtvis fråga sig varför det ser ut som det gör. Varför har man upprättat en uppsättning formella strukturer och processer för samordning när man i sitt praktiska handlande använder sig av helt andra strukturer och processer? Svaret står delvis att finna i det sätt på vilket samordningsfrågan har utretts. Larsson kunde i

<sup>188</sup> Att den här typen av "särkopplingar" uppstår inom organisationer är inte helt ovanligt om man får tro de s.k. nyinstitutionalisterna (Meyer & Rowan 1991 s. 57 f; Scott 1992 s. 209; Brunsson & Olsen 1991). Särkoppling innebär att vissa aktiviteter, som organisationer särskilt värnar om för att kunna driva verksamheten effektivt, skiljs från andra aktiviteter, som är institutionaliserade (genom att de exempelvis ses som moderna eller rationella) och som man därför gärna visar upp.

samband med sin studie konstatera att det inte har genomförts några systematiska undersökningar vad gäller samordningen inom Regeringskansliet, varken inom forskarvärlden eller det offentliga utredningsväsendet.<sup>189</sup> Visserligen har kunskapsläget förbättrats en aning sedan Larsson gjorde detta konstaterande, men fortfarande är antalet undersökningar som bygger på systematisk kunskapsinhämtning ytterst få. De offentliga utredningar som har genomförts på området består av några kortare PM som utarbetats av små interna arbetsgrupper, ofta under en mycket begränsad tid. Det rör sig alltså inte om några mer djupgående analyser.<sup>190</sup> Ehn menar också att det kan vara "känsligt" för utredarna att framföra synpunkter på hur kansliet fungerar och hur arbetssättet bör förändras. "Hur regeringen väljer att organisera sitt arbete har av hävd ansetts vara en intern angelägenhet för den sittande regeringen".<sup>191</sup>

Utredandet kring EU-medlemskapets effekter för samordningen inom Regeringskansliet har inte inneburit något trendbrott med avseende på det nu sagda. Noteras skall att det över huvud taget inte har genomförts någon utredning med den primära uppgiften att se över samordningen inom Regeringskansliet och hur den påverkas av EU-medlemskapet. De utredningar som redogörs för i kapitel tre tar visserligen upp frågan, men den behandlas endast perifert, särskilt av ASE och Statskontoret. Resonemangen är svepande och även i hög grad av generell karaktär; att förutsättningarna för samordningen varierar i olika avseenden mellan enheter och departement diskuteras exempelvis inte. Utredningarna kan heller inte sägas stå särskilt stadigt vad gäller kunskapsunderlaget. Särskilt vad gäller Dahlgrengruppen är det svårt att låta bli att fundera över hur gruppen har kommit fram till sina slutsatser. Undersökningen tycks primärt bygga på den samlade erfarenheten hos de fem gruppmedlemmarna.

Tydligt är också att utredningarna bygger på förenklade antaganden om hur en komplex offentlig organisation som Regeringskansliet fungerar. Det rationalistiska synsättet dominerar starkt, och frånvaron av forskningsresultat är påtaglig. Att samordningen kan ske genom *lyssnar-* och *anteciperingsstrategierna* tycks utredarna över huvud taget inte ha reflekterat över. För dem verkar de enda alternativen till *implementerings-* och *samarbetsstrategierna* vara *delegerings-* och *utestängningsstrategierna*. Nämnas kan att Socialdepartementet i sitt remissvar på Dahlgrengruppens förslag att göra om departementen till en myndighet framhåller att det "saknas närmare analyser som leder fram till de föreslagna förändringarna".<sup>192</sup> Britta Lejon, i dag "demokratiminister" med säte i Justitiedepartementet men som vid denna tid var facklig ordförande i Regeringskansliet och som följde reformarbetet på nära håll, hävdar också i en intervju våren 1998:

"Jag var högst delaktig i samtalen inför sammanslagningen [av departementen], men vad jag minns diskuterade man aldrig relationen mellan politiker och tjänstemän eller relationen mellan politik och förvaltning. Man ser inte problemet, men ändå inrättar man en massa saker för att 'neutralisera' eller förändra relationen."<sup>193</sup>

Sammantaget förefaller utredningarnas resonemang och rekommendationer endast i begränsad utsträckning ha sin grund i kunskaper om hur samordningen inom Regeringskansliet i praktiken går till och de faktiska förutsättningar som gäller för

<sup>189</sup> Larsson 1986 s. 9 f.

<sup>190</sup> Se t.ex. bilaga 1 i Dahlgrengruppens PM, 1996-05-13.

<sup>191</sup> Ehn 1998b s. 63.

<sup>192</sup> Erlander 1997 s. 15.

<sup>193</sup> Citat från Erlander 1997 s. 28.



samordningen. Snarare tycks de i betydande grad ha sin grund i andra länders organisering. Danmark och Storbritannien, men även Finland, nämns flitigt som exempel på länder som utredarna anser har varit framgångsrika vad gäller att få igenom sina ståndpunkter i EU. Utredarna verkar här mena, en smula tillspetsat, att om bara regeringen i Sverige organiserar sitt Regeringskansli på samma sätt som regeringarna i dessa länder har organiserat sina kanslier kan också Sverige nå framgång i EU-arbetet. Flera av utredningarnas förslag är också att betrakta som mer eller mindre direkta kopior på organisationslösningar från dessa länder, inte minst från Danmark.<sup>194</sup>

Vad gäller denna imitation finns utrymme för åtminstone två synpunkter. För det första är det naturligtvis inte alls säkert att lösningar som visat sig framgångsrika för andra länders regeringskanslier är effektiva när de införs i det svenska Regeringskansliet. För det andra är det den *formella* organiseringen som imiteras, den som visas upp utåt. Hur de olika organisationslösningarna fungerar i praktiken i de andra länderna har utredarna knappast några större kunskaper om.

Det är alltså när dessa "importerade" lösningar möter praktiken som det uppstår två olika strukturer och processer för samordningen. Genom att för omvärlden enbart visa upp den formella samordningen framstår det som om man arbetar efter vissa stabila och legitima strukturer och arbetsätt. Men för att få verksamheten att fungera tvingas politiker och tjänstemän att fortsätta samordna verksamheten enligt de gamla strategierna; de anses helt enkelt vara mer effektiva än de som utredarna föreslår.

---

<sup>194</sup> Utredarna är långt ifrån ensamma om att på detta sätt imitera andra. Det finns en omfattande diskussion om hur olika managementidéer under senare år har spridits, inte bara mellan förvaltningar i olika länder utan också mellan företag och förvaltningar, genom ett till synes okritiskt imiterande (se t.ex. Furusten & Lerdell 1998; Lerdell & Sahlin-Andersson 1997; Premfors 1996; Borgert 1992).

## 6. Litteratur- och källförteckning

- Bernitz, U., 1996, *Europarättens grunder*. Juristförlaget.
- Bister, F., 1998, *De politiskt sakkunniga*. Magisteruppsats i offentlig politik och organisation, Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.
- Borgert, L., 1992, *Organisation som mode. Kontrasterande bilder av svensk hälso- och sjukvård*. Avhandling vid företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Brunsson, N. och Olsen, J. P., 1991, Kan organisationsformer väljas?. I Brunsson, N. och Olsen, J.P. (red) *Makten att reformera*. Rapport till maktutredningen. Carlsson.
- Brunsson, N och Sahlin-Andersson, K., 1998, Att skapa organisationer. I Ahrne, G. (red.) *Stater som organisationer*. Nerenius & Santérus förlag.
- Cohen, M.D., March, J. G. och Olsen, J. P., 1972, "A garbage can model of organizational choice", i *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, s. 1-25.
- Ds 1993:44 *Statsförvaltningens internationalisering*. Rapport från Finansdepartementet.
- Ds 1994:126 *Det svenska miljöarbetet i EU*. Rapport från Miljödepartementet.
- Ds 1995:21 *Samsyn och alliansförmåga*. Hur regeringen, näringslivet, intresseorganisationer, regionala intressen och forskarvärlden behöver samverka för att stärka Sveriges position i EU. Rapport från Finansdepartementen.
- Ds 1997:68 *Det svenska miljöarbetet i EU – uppföljning av 1995 års strategi*. Rapport från Miljödepartementet.
- Ehn, P. och Sundström, G., 1997, *Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen*. I *Det svåra samspelet*. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:15).
- Ehn, P., 1998a, *Maktens administratörer*. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv. Avhandling Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.
- Ehn, P., 1998b, *I skärningspunkten*. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen. Rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK). (SOU 1998:168)
- Ejlertsson, G., 1996, *Enkäten i praktiken*. En handbok i enkätmetodik. Studentlitteratur.
- Ekengren, M., 1998, *Time and European Governance*. The Empirical Value of Three Reflective Approaches. Avhandling Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Erlanderesson, M., 1998, *Samordning i regeringskansliet – om hur femton myndigheter blev till en*. Magisteruppsats i offentlig politik och organisation. Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.

- EU-sekretariatet. *Cirkulär 1: EU-samordningen i Regeringskansliet. PM 1996-10-29.*
- EU-sekretariatet. *Cirkulär 2: Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor. PM 1997-06-19.*
- EU-sekretariatet. *Cirkulär 3: Riktlinjer för beredningen i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor. PM 1998-04-24.*
- Finansdepartementet. *Att arbeta med EU-politiken – om berednings- och referensgrupper för nationellt EU-samråd. PM 1996-01-30.*
- Feldt, K-O., 1993, 'Att styra som minister – erfarenheter från 70-talets och 80-talets regeringen.' i von Sydows m.fl. (red.) *Politikens väsen*. Tidens förlag.
- Forester, J., 1989, *Planning in the Face of Power*. University of California Press
- Furusten, S och Lerdell, D., 1998, *Managementisering av förvaltningen*. I Ahrne, G. (red.) *Stater som organisationer*. Nerenius & Santérus
- Jacobsson, B., 1984, *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund. Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., 1989, *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm. Carlssons.
- Jacobsson, B., 1991, *Mellan politik och företag – anpassning och styrning i komplexa samhällsprocesser*. I Arvidsson, G. och Lind, R. (red.) *Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar, former, förnyelse*. SNS.
- Jacobsson, B., 1997, *Europa och staten. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:30)*.
- Jacobsson, B. och Sundström, G., 1999, *Invävd i Europa – svensk statsförvaltning i förändring*. Opublicerad rapport. Score
- Johansson, J., 1995, *Europeiska regioner. Regionforskning i empirisk och normativ belysning*. Högskolan i Örebro/Örebro Studies 13.
- Konstitutionsutskottet 1998/99:10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- Larsson, T., 1986, *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*. Studentlitteratur.
- Larsson, T., 1993, *Det svenska statsskicket*. Studentlitteratur.
- Larsson, T., 1998, *Co-ordination Problems and Co-ordination Capacities Within the Cabinet: Changes in Structures and Procedures. Rapport från the European Institute of Public Administration (EIPA), på uppdrag av Statskonsult i Norge*.

- Lerdell, D. och Sahlin-Andersson, K., 1997, *Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:33).*
- Lind, R., 1996, *Moderna myndigheter? Utvecklingstrender på förvaltningsarenan.* Stockholm. Nerenius & Santérus förlag.
- Meyer, J. W. och Rowan, B., 1991, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.* I Powell, W. W. och DiMaggio, P. J. (red) *The New Institutionalism In Organisational Analysis.* The University of Chicago Press.
- Morgan, G., 1997, *Images of Organization.* Sage Publications.
- Peters, B.G., 1995, *The Politics of Bureaucracy.* Fjärde upplagan. Longman Publishers USA
- Premfors, R., 1996, *Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective.* SCORE 1996:4.
- Premfors, R., 1998, 'Den komplexa staten.' i Ahrne, G. (red.) *Stater som organisationer.* Nerenius & Santérus förlag.
- Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*
- Regeringskansliet. *Regeringskansliets organisation m.m.* PM 1996-05-13.
- Regeringskansliets telefonkatalog, december 1997.
- Regeringsskrivelse (skr. 1994/95:167) *Det svenska miljöarbetet i EU – Inriktning och genomförande.*
- Rothstein, B., 1991, 'Demokrati, förvaltning och legitimitet.' i Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem.* SNS
- Ruin, O., *Ideologisk splittring i regeringen.* Dagens Nyheters debattsida, 1998-12-22.
- Sannerstedt, A., 1992, *Förhandlingar i riksdagen.* Lund University Press
- Schout, A., 1997, *Intraministerial Co-ordination of European Affairs.* I *European Public Administration and Public Management.* Kompendium från the European Institute of Public Administration (EIPA).
- Scott, W. R., 1992, *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems.* Tredje upplagan. Englewood Cliffs. Prentice Hall International Editions.
- SOU 1983:80 *Statsförvaltningen och EU.*
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.*
- Stacey, R. D., 1993, *Strategic Management and Organisational Dynamics.* Pitman Publishing.

Statskontoret, 1996., *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete.*

Statsrådsberedningen. *Samrådsformer i Regeringskansliet. PM 1996:1.*

Sveriges statskalender

Söderström, M., 1991, *Ledarskap och utveckling av ledningskompetens. I Arvidsson, A. och Lind, R. (red.) Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar, former, förnyelse. SNS Förlag*

Tarschys, D., 1987, *Anm. av Torbjörn Larssons avhandling Regeringen och dess kansli. Statsvetenskaplig tidskrift, 1987:?.*

Torstendahl, R., 1978, *Introduktion till historieforskning. Andra upplagan. Natur & Kultur.*

**Bilaga 1****Urval och svarsfrekvens för enkäten**

Nedan redovisas antalet utskickade och besvarade enkäter uppdelat på respektive departement. För de enheter som besvarat enkäten redogörs också för hur stor andel inom respektive departement som sysslar med linje- stabs- eller rättsverksamhet. Linjeenheterna utgörs av de s.k. sakenheterna och rättsenheterna av rättssekretariaten. Stabsenheterna sysslar med intern administrativ verksamhet, exempelvis personal-, ekonomi-, informations-, revisions- och datafrågor.

	<u>Utskickade</u>	<u>Besvarade</u>	<u>Procent</u>	<u>Linje</u>	<u>Stab</u>	<u>Rätt</u>
Justitiedepartementet:	10	10	100	10	0	0
Utrikesdepartementet:	10	7	70	7	0	0
Försvarsdepartementet:	7	6	86	4	2	0
Socialdepartementet:	7	5	71	3	1	1
Kommunikationsdepartementet:	7	2	29	2	0	0
Finansdepartementet:	8	4	50	3	1	0
Utbildningsdepartementet:	8	6	75	5	1	0
Jordbruksdepartementet:	9	6	67	4	1	1
Arbetsmarknadsdepartementet:	7	4	57	2	1	1
Kulturdepartementet:	6	2	33	1	0	1
Näringsdepartementet:	9	8	89	6	1	1
Inrikesdepartementet:	10	9	90	7	1	1
Miljödepartementet:	9	7	78	4	2	1
Statsrådsberedningen:	1	1	100	1	0	0
Regeringskansliets förvaltningskontor:	1	1	100	0	1	0
	109	78	72	59	12	7

## Bilaga 2

### Enkätfrågor

#### 1. I vilken utsträckning berörs enhetens verksamhet av EU vad gäller följande områden?

	<u>I mycket hög utsträckning</u>	<u>I ganska hög utsträckning</u>	<u>I ganska liten utsträckning</u>	<u>I mycket liten utsträckning</u>	<u>Icke berörd</u>
a) Frågor knutna till den inre marknaden, ekonomiska och sociala frågor, fri rörlighet av varor, tjänster, kapital och personer (t.ex. konkurrensreglering, handels hinder, finansiella och monetära frågor, offentlig upphandling, utbildning, statistik, forskning och utveckling, post- och telekommunikation, transport, fiske och jordbruk, industri, försäkringar, social- och hälsovård, arbetsmarknad, kultur, energi, miljö, regionalpolitik, konsumtion, turism) n=77	42	21	14	13	10
b) Utrikes- och säkerhetspolitiska frågor n=75	3	15	19	28	36
c) Rättsliga frågor och frågor om polissamarbete, tull, gränskontroll, invandring och asyl n=74	8	10	19	24	39
d) Standardiseringsfrågor (t.ex. inom CEN:s, CENELEC:s, ETSI:s eller andra europeiska standardiseringsorganisationer) n=74	0	14	19	16	51

#### 2. Ungefär hur stor del av enhetens samlade arbetstid utgjorde det EU-relaterade arbetet under det senaste året?

1.	Mycket stor del	24	
2.	Ganska stor del	43	n=70
3.	Ganska liten del	29	
4.	Mycket liten del	4	

#### 3. Hur många anställda har enheten? (Uppge antalet årsarbetskrafter):

Genomsnitt:	17	
Max:	70	n = 66
Min:	6	

**4. Har enheten under de senaste fyra åren anställt personal för att hantera de EU-relaterade frågorna (räknat i årsarbetskrafter)?**

1. Nej 44 n=30  
 2. Ja, (uppge antal): 56 (3,7) n=38

**5. Ungefär hur ofta har enhetens anställda under det senaste året haft kontakt med följande instanser och grupperingar i samband med det EU-relaterade arbetet?**

	Dagligen	Veckovis	Månadsvis	Några få gånger	Aldrig	
a) Regeringen/departementens politiska ledning	21	39	24	14	1	n=71
b) Statssekreterarnas EU-beredning	0	8	12	42	39	n=67
c) Budgetavdelningen i Finansdepartementet	4	24	26	29	16	n=68
d) Utrikesdepartementets EU-sekretariat	7	35	33	16	9	n=69
e) Statsrådsberedningen	2	18	21	38	22	n=68
f) Andra enheter inom det egna departementen	39	24	21	16	0	n=71

**6. Nedan finns två påståenden om EU-frågornas karaktär och hur de påverkar den offentliga verksamheten. Hur pass riktiga är påståendena när det gäller enhetens verksamhetsområde?**

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Tar avstånd med tvekan	Tar avstånd helt	Vet ej	
a) Strama tidsfrister gör det svårt att förelägga frågor för regeringen/den politiska ledningen.	38	43	7	7	4	n=68
b) Politikerna blandar sig mer i enhetens EU-relaterade frågor än övriga frågor.	4	10	24	54	7	n=68



7. Vad går enhetens kontakter med nedan nämnda aktörer vanligtvis ut på när det gäller de EU-relaterade frågorna? (Markera för varje aktör de två vanligaste förekommande nedan nämnda syftena med kontakterna.)

Kontakternas syfte

	Att lösa hastigt uppkomna problem	Att få formella klartecken	Att rutinmässigt avge och motta information och synpunkter	Att mer förutsättningslöst diskutera enskilda frågor och problem	Att diskutera långsiktiga och övergripande mål eller prioriteringar av tvärdepart. art	
<u>Aktörer</u>						
a) Andra enheter inom det egna departementet	57	27	59	38	14	n=63
b) Enskilda fackdepartement	55	51	46	22	18	n=65
c) Statsrådsberedningen	36	54	44	12	22	n=50
d) Budgetavdelningen i Finansdepartementet	36	66	53	8	13	n=53
e) EU-sekretariatet i Utrikesdepartementet	38	62	67	13	5	n=61
f) Den politiska ledningen i det egna departementet	53	65	23	32	20	n=66

8. Hur lätt eller svårt är det för enheten att veta vad regeringen eller departementets politiska ledning vill när det gäller EU-frågor inom enhetens verksamhetsområde?

1.	Mycket svårt	4	
2.	Ganska svårt	13	
3.	Ganska lätt	47	n=70
4.	Mycket lätt	34	
5.	Vet inte	1	

9. I vilken utsträckning har enheten lyckats få sina uppfattningar och önskemål accepterade i olika EU-relaterade frågor vad gäller regeringen/den politiska ledningen?

I mycket hög utsträckning	33	
I ganska hög utsträckning	56	
I ganska liten utsträckning	2	n=64
I mycket liten utsträckning	3	
Vet inte	6	

**10. Vilken vikt tillskriver enheten var och en av följande faktorer i det EU-relaterade arbetet?**

	Mycket stor vikt	Ganska stor vikt	Liten vikt	
a) Politiska värderingar hos regering och statsråd	75	22	3	n=69
b) Professionalitet/yrkeskunnande	71	26	3	n=68
c) Synpunkter från brukargrupper, klienter och berörda parter	32	51	17	n=65
d) Kostnadseffektivitet, produktivitet	31	43	26	n=65
e) Offentlig insyn	41	44	15	n=66
f) Korrekt ärendehantering, etablerad praxis	48	38	14	n=65

**11. Finns det några departement – undantaget Finans- och Utrikesdepartementen samt Statsrådsberedningen – som enheten har kontakter med veckovis eller oftare i det EU-relaterade arbetet?**

Nej: 49 % (n=33)

Ja: 51 % (n=35)

N 34	M 20	U 14	I 6
Jo 26	Ju 14	S 6	Fö 3
A 23	K 14	Ku 6	

**12. I vilken utsträckning förekommer oenighet mellan enheten och nedan nämnda aktörer i samband med EU-frågor?**

	I mycket stor utsträckning	I ganska stor utsträckning	I ganska liten utsträckning	I mycket liten utsträckning	Vet inte	
a) Andra enheter inom det egna departementet	3	3	35	58	2	n=66
b) Statsrådsberedningen	2	0	18	55	25	n=65
c) Budgetavdelningen i Finansdepartementet	2	11	39	38	11	n=64
d) EU-sekretariatet i Utrikesdepartementet	2	0	31	59	9	n=65
e) Den politiska ledningen i det egna departementet	2	2	18	78	2	n=67