

Ett effektivare regeringskansli

– förslag till åtgärder



Ett effektivare regeringskansli

– förslag till åtgärder

Rapport från projektet för effektivisering och rationalisering
av Regeringskansliet (SB2001/8259)



Till regeringen

Regeringen beslutade den 20 september 2001 (SB 2001/8259) att starta ett projekt för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet.

Som projektledare förordnades Jan Landahl och till projektmedarbetare Mikael Granholm och Jan Knutsson. Karin Lindgren har fungerat som projektets externa kvalitetssäkrare. Arbetet i projektet har utförts under en styrgrupp, ledd av statsministerns statssekreterare och i övrigt bestående av kabinettssekreteraren, statssekreteraren för budgetfrågor samt förvaltningschefen. En referensgrupp, med representanter från Statsrådsberedningen, samtliga departement och Förvaltningsavdelningen har träffats vid fem tillfällen och givits tillfälle att diskutera vissa frågeställningar i rapporten.

Projektets effektmål är, enligt regeringsbeslutet, att "Regeringskansliets verksamhet skall präglas av hög kostnadseffektivitet. Ett effektivare utnyttjande av Regeringskansliets resurser skapar utrymme för att tillgodose behovet av ökade resurser för kärnverksamheten och för att i framtiden kunna möta krav på nya insatser, utan att Regeringskansliets samlade resursbehov behöver öka i den takt som skett under 1990-talet." Enligt beslutet skall projektet föreslå åtgärder för en effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet.

Projektet har intervjuat ett stort antal befattningshavare i Regeringskansliet, gått igenom en rad olika typer av underlag och dokument, gjort internationella jämförelser och tagit del av tidigare utredningsmaterial angående myndigheten. Projektet har också genomfört en kartläggning av administrationen i Regeringskansliet.

Projektet överlämnar härmed rapporten *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*.

Stockholm i januari 2003

Jan Landahl

/Mikael Granholm

Jan Knutsson

Innehåll

Till regeringen	3	4.6 Propositionsprocessen	67
Sammanfattning	7	4.7 Budgetprocessen	69
Framtida krav på Regeringskansliet	7	4.8 Särskilda projekt och program mm	73
Ledningen av Regeringskansliet	8	4.9 Bolagsfrågorna i Regeringskansliet	78
Verksamhetsplaneringen	9	4.10 Avvägningen mellan olika verksamhetsdelar	81
Samrådsformerna	9	4.11 Gränsdragning mot myndigheter	82
EU-beredningen	10	Stödfunktioner	84
Propositionsprocessen	10	5.1 Kapitlets förslag i sammanfattning	84
Budgetprocessen	11	5.2 Inledning	86
Särskilda projekt och program mm	11	5.3 Personalen – Regeringskansliets viktigaste tillgång	88
Bolagsfrågorna i Regeringskansliet	11	5.4 IT-stödet	98
Avvägning mellan olika verksamhetsdelar	12	5.5 Informationsverksamheten	106
Gränsdragning mot myndigheter	12	5.6 Ekonomiadministration	112
Stödfunktioner	12	5.7 Löneadministration mm	118
Regeringskansliets organisationskultur	16	5.8 Bibliotek	121
Förslagens effekter och genomförande	17	5.9 Arkiv och diaries	124
Kraven på Regeringskansliet		5.10 Expeditionsservice	131
och projektets utgångspunkter	18	5.11 Lokalförsörjning	133
2.1 Dagens och framtidens krav på Regeringskansliet	18	5.12 Konsekvenser för Förvaltningsavdelningen	143
2.2 Projektets ursprung och genomförande	22	Förslagens påverkan på Regeringskansliets organisationskultur	148
Ledningen av Regeringskansliet	25	Förslagens effekter och genomförande	153
3.1 Kapitlets förslag i sammanfattning	25	7.1 Uppskattade effekter av förslagen – kostnader och intäkter	
3.2 Inledning	25	samt konsekvenser för personal och organisation	153
3.3 Regeringskansliets ledning	26	7.2 Genomförande	157
Styrning och arbetsformer	40	Bilaga 1, del 1: regeringsbeslut	158
4.1 Kapitlets förslag i sammanfattning	40	Bilaga 1, del 2: direktiv	160
4.2 Inledning	41	Bilaga 2: Kartläggning av administration inom Regeringskansliet	167
4.3 Verksamhetsplaneringen	42		
4.4 Samrådsformerna	49		
4.5 EU-beredningen	56		

Sammanfattning

Det övergripande målet för Regeringskansliet är att det skall vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen, i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik. Projektet för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet har på regeringens uppdrag analyserat och övervägt olika förslag för att utnyttja myndighetens resurser på ett effektivare sätt. Avsikten med projektets förslag till åtgärder är att skapa bättre möjligheter för Regeringskansliet att som en myndighet kunna möta de framtida kraven. Förslagen har främst inriktats på arbetsprocesserna i myndigheten, ledningsfunktioner och styrningen, planeringen och administrationen. Förslagen till förändringar av ledningsfunktionerna utgör en viktig förutsättning för att kunna realisera och genomföra projektets övriga förslag inom olika områden.

Projektet har genomfört ett stort antal intervjuer med medarbetare och chefer samt gjort en kartläggning av administrationen i Regeringskansliet. Vi vill särskilt nämna det engagemang för sitt arbete som vi uppfattar hos medarbetarna och det mycket positiva bemötande vi fått. Vi kan också konstatera att det inom organisationen pågår och förbereds många förändringsåtgärder och utvecklingsinsatser som har koppling till det som projektet studerat. Vi vill också notera de förväntningar som finns hos chefer och medarbetare på utvecklingsinsatser.

Framtida krav på Regeringskansliet

Vilka utmaningar står Regeringskansliet inför i framtiden? Arbetar man på rätt sätt? I en effektiv organisation? Med rätt kompetens? Frågeställningarna är många och inte unika för regeringens kansli.

Det är tydligt att förutsättningarna för Regeringskansliets verksamhet ständigt förändras. Den politiska strävan som finns att påverka samhällsutvecklingen sker i allt fler former, genom opinionsbildning, direkt kommunikation mm, utöver de mer traditionella formerna såsom lagstiftning, propositioner mm. Kraven på snabbhet har ökat och det internationella inslaget genom inte minst EU-medlemskapet är påtagligt. Regeringskansliets uppgift är att som stab ta fram underlag och bereda politiska prioriteringar fram till beslut av regeringen, att stå för professionalism, kunskap och kontinuitet. Detta är den givna huvuduppgiften även i framtiden. Samtidigt ställs krav på en förmåga i organisationen och hos chefer och medarbetare att vara flexibla i sina arbetsätt och arbetsmetoder, att snabbt kunna anpassa sig till förändrade förhållanden i omgivningen och i politiken.

Kraven på medarbetarnas kompetens, verksamhetens organisation och funk-

tionssätt måste ständigt prövas och utvecklas. Regeringskansliet måste i framtiden i än högre grad kunna möta kraven på ytterligare kompetens hos medarbetare och chefer och koncentrera resurserna och insatserna till kärnverksamheten. Personalpolitiska insatser krävs för att kunna fortsätta vara en konkurrenskraftig arbetsgivare. Högre krav bör ställas på den politiska nivåns förmåga att gentemot sin stab tydliggöra sina prioriteringar och även ansvara för de verksamhetsmässiga konsekvenserna för organisationen. Kravet på ledarskap i organisationen ökar varför chefsutvecklingen måste prioriteras.

Ledningen av Regeringskansliet

Regeringskansliets ledningsfunktioner är komplicerade, inte minst beroende på att politiska befattningshavare skall leda och styra en tjänstemannaorganisation. Ansvarsförhållandena uppfattas av många i organisationen som splittrade, otydliga och inte heller likartade mellan de olika departementen. Projektet föreslår därför att ansvaret förtydligas i syfte att åstadkomma ett ökat genomslag för främst de politiska prioriteringarna men även när det gäller organisationens långsiktiga utveckling.

Statsrådsberedningens strategiskt samordnande och beslutande roll i fråga om inriktningen av den politiska verksamheten och myndighetens långsiktiga utveckling föreslås bli tydligare. Rollen för statsministerns statssekreterare bör tydliggöras och regleras i Regeringskansliets arbetsordning.

Vi föreslår att ansvaret för den direkta operativa verksamheten och personalen överförs på en statssekreterare med särskilt ansvar. Departementschefens roll koncentreras till att lägga fast de politiska riktlinjerna och prioriteringarna i verksamheten. Departementschefens rätt att besluta om föreskrifter avseende arbetsordningen i departementet föreslås kunna delegeras till statssekreteraren med särskilt ansvar. Statssekreterarens uppgift innebär att omsätta de politiska prioriteringarna och de verksamhetsmässiga inriktningar som regeringen och statsrådet beslutat.

Departement kan innehålla flera statsråd och statssekreterare. Statssekreteraren med det särskilda ansvaret har inte uppgiften att överta det sakpolitiska ansvaret från andra statssekreterare. Statssekreteraren med särskilt ansvar skall utöver ledningen av departementets verksamhet ha ett eget sakpolitiskt ansvar. Eftersom ansvaret och uppgiften blir betungande ställs krav på att statssekreteraren ges ett förstärkt ledningsstöd i departementet och att en viss likformighet mellan departementen åstadkoms när det gäller personalchefernas ställning och ansvar, det strategiska stödet i informationsverksamheten och när det gäller departementens samordningsfunktioner. Expeditionschefens roll och uppgifter bör utvecklas till att vara mer likartad mellan departementen och kunna ge ett starkt operativt stöd till statssekreteraren med särskilt ansvar.

Ansvaret för Regeringskansliets förvaltningschef bör inte förändras från dags-

läget. Förvaltningschefens ansvar för myndighetens långsiktiga utveckling, särskilt personalutvecklingen och personalförsörjningen, bör dock tydliggöras och förvaltningschefen bör kring sig i Statsrådsberedningen organisera en mindre strategisk stab avseende planering och uppföljning, förhandlingar och personal- och chefsutveckling. Regeringen bör utse en biträdande förvaltningschef som kan avlasta förvaltningschefen direkta operativa uppgifter.

Verksamhetsplaneringen

Vår bedömning är att de politiska styrsignaler som lämnas i samband med verksamhetsplaneringen bör utvecklas för att ge bättre förutsättningar för att faktiskt inrikta och omprioritera verksamheten. Vi föreslår att nuvarande direktiv för verksamhetsplaneringen kompletteras med ett *styrdokument*: "Verksamhetens inriktning", som Statsrådsberedningen beslutar om. Förutom verksamhetsstyrningen bör detta dokument också ange den önskade utvecklingen av Regeringskansliet som myndighet. De mål som anges när verksamhetsplaneringen inleds bör vara formulerade på en mer verksamhetsnära nivå än vad som är fallet idag. Statssekreterarna med särskilt ansvar bör tillsammans med statsministerns statssekreterare spela en nyckelroll i verksamhetsplaneringen och därmed svara för det för Regeringskansliet som helhet sammanvägda perspektivet. Förvaltningschefen bör leda själva verksamhetsplaneringsprocessen, bli genom att i nuvarande direktiv för verksamhetsunderlag ange de närmare anvisningarna för planeringsarbetet. Förvaltningschefen bör också förse Statsrådsberedningen med underlag angående resursmässiga konsekvenser av regeringens politiska prioriteringar samt förslag om Regeringskansliets utveckling som myndighet. Förvaltningschefens stab bör fortsätta att utveckla metoder för att bedöma departementens resursbehov.

Samrådsformerna

Alla regeringsärenden skall avgöras av regeringen som ett kollektiv. Beslut av regeringen skall vara uttryck för värderingar som omfattas av regeringen i dess helhet. Riktlinjer från Statsrådsberedningen reglerar därför hur samrådet mellan departementen m fl skall ske i olika frågor. Insikten om nödvändigheten och fördelarna med gemensam beredning och delning finns bland chefer och medarbetare i Regeringskansliet. Däremot ifrågasätts tillämpningen och om dessa bestämmelser anpassats till rådande arbetsförutsättningar och förhållanden. Projektet kan också konstatera att riktlinjerna i många fall inte följs eller att de tillämpas på ett felaktigt sätt. Även om legitimiteten för samrådsförfarandet fortfarande finns är det för projektet tydligt att insatser måste vidtas för att stärka och upprätthålla systemet.

Vi föreslår att Statsrådsberedningens riktlinjer förenklas till att avse de grund-

läggande kraven på samråd mm, att en skyst procedur vid delning tillämpas konsekvent och även prövas för gemensam beredning. Huvudmännens ansvar för samrådet tydliggörs och expeditions- och rättschefernas roll bör förstärkas. Obligatoriska utbildningsinsatser bör genomföras. Statssekreteraren med särskilt ansvar bör aktivt bevaka att systemet upprätthålls.

EU-beredningen

EU-medlemskapet har lett till att arbetsformerna i Regeringskansliet har fått anpassas till en beslutsprocess som på ett stort antal områden har övergått från att vara nationell till flernationell, med allt vad det innebär av ökad tidspress och komplexitet. Arbetet har också kommit att präglas av att många av de frågor som hör hemma i EU-samarbetet är horisontella till sin karaktär. Detta leder till slutsatsen att EU-samordningen organisatoriskt inte bör vara knuten till ett enskilt fackdepartement. Projektet föreslår att samordningen av EU-frågorna flyttas till ett särskilt EU-sekretariat med 15–20 medarbetare, vilket antingen kan placeras i Statsrådsberedningen eller i en nybildad, fristående enhet. Därigenom bör det vara möjligt att erhålla större kraft och tydlighet i EU-beredningen. Vi föreslår att den nya enheten leds av statsministerns rådgivare i EU-frågor, och att denne, för det fall att enheten placeras utanför Statsrådsberedningen samtidigt har ställning som chefstjänsteman vid Statsrådsberedningen. Huvudansvaret för sakfrågorna bör även fortsättningsvis ligga kvar på respektive statsråd, men instruktioner till Brysselrepresentationen skall gå genom samordningssekretariatet. Dess främsta uppgift blir att bevaka helheten i regeringens EU-politik. Brysselrepresentationen bör omvandlas till en enhet i Regeringskansliet, inom sekretariatet, alternativt förblir utlandsmyndighet, men underställs detta sekretariat. Myndigheternas bidrag till EU-arbetet bör systematiseras ytterligare. Kraven vad gäller fakta- och ståndpunktspromemorior bör skärpas.

Propositionsprocessen

Att bereda regeringens förslag till riksdagsbeslut genom att i Regeringskansliet utarbeta propositioner är en av myndighetens viktigaste kärnprocesser. Vi föreslår att kvalitetsfrågorna uppmärksammas ytterligare i arbetet med propositioner och beredningen av dessa. Kvalitetsaspekterna bör följas upp mer systematiskt och erfarenheterna delges samtliga ansvariga, särskilt huvudmännen i Regeringskansliet. Resurser bör tilldelas Statsrådsberedningens rättsavdelning för att möjliggöra en utökad uppföljning och återföring. Vi föreslår vidare att det utarbetas en gemensam policy för i vilken utsträckning myndighetsresurser kan utnyttjas i propositionsarbetet.

Budgetprocessen

Statsbudgetprocessen är den mest strategiska för Regeringskansliet att hantera. Riktlinjerna och budgetavdelningen som samordningsfunktion innebär att processen är starkt etablerad i myndigheten och någon avgörande kritik mot hur den fungerar i stort kan vi inte finna. Processen följs också upp varje år. De brister vi kan konstatera rör behovet av tydliga politiska riktlinjer gentemot linjeorganisationen, samrådsfrågorna under processen och departementens samordningsfunktioner.

Vi föreslår att statssekreterarna med särskilt ansvar i respektive departement ges ett tydligt och fullständigt ansvar för budgetsamordningen och för att säkerställa den återrapportering och den information, t ex från överläggningar, som anses nödvändig för att linjeorganisationen skall kunna arbeta effektivare. Kraven på samordningsfunktionerna i respektive departement bör vara mer likartade för att underlätta processen internt, mellan departementen och med budgetavdelningen. Riktlinjerna för samråd måste självfallet tillämpas.

Särskilda projekt och program mm

Regeringen och dess stab disponerar årligen betydande belopp för olika verksamheter utöver de direkta resurserna för Regeringskansliet. Med undantag för bedrivandet av särskilda projekt och program belastar inte detta verksamheten i någon större utsträckning utan kan ses som en normal förvaltningsuppgift som skall utföras under god ekonomisk kontroll. För de särskilda projekten och programmen föreslår vi att det inrättas en stödfunktion i Förvaltningsavdelningen med uppgift att vägleda om administrativa rutiner, regler mm. Expeditionschefen i det av projektet mest berörda departementet bör ges ansvaret att godkänna projektets organisation, ansvarsförhållanden och riktlinjer innan verksamheten tillåts att börja. I största möjliga utsträckning bör myndigheterna svara för de förvaltande inslagen. Projekten och programmen bör tydliggöras i verksamhetsplanerings- och budgetprocesserna för att möjliggöra utvärdering och omprövning. Regeringen bör för denna verksamhet lämna en resultatredovisning till riksdagen motsvarande den som myndigheter lämnar till regeringen. Vi föreslår att detta sker i särskilda resultatskrivelser.

Bolagsfrågorna i Regeringskansliet

När det gäller förvaltningen i Regeringskansliet av statens aktier föreslår projektet att en prövning bör ske i vilken utsträckning personalresurserna för utövandet av ägarskapet i bolagen vid departementen bör flyttas över alternativt om disponeras till annan verksamhet, utöver den sammanläggning som nu sker av ägarenheterna vid Finans- och Näringsdepartementen. De rationaliserings-effekter som uppstår genom sammanläggningen bör utnyttjas för uppbyggnad av

ytterligare kompetens i verksamheten och bland medarbetarna i syfte att stärka förvaltningen av bolagen och om möjligt minska behovet av extern kompetens.

Avvägning mellan olika verksamhetsdelar

Projektet har haft till uppgift att göra jämförelser mellan olika verksamhetsdelar och resursfördelningen. Att vid ett enstaka tillfälle, dvs utanför verksamhetsplaneringsprocessen, för hela Regeringskansliet stämma av huruvida resursfördelningen motsvarar prioriteringarna är mycket svårt. Projektet har närmast sig uppgiften att pröva fördelningen och dimensioneringen av olika delar av Regeringskansliet. Vi lämnar t ex förslag om administrationens dimensionering och organisering och, som tidigare nämnts, om hanteringen av särskilda projekt och program i Regeringskansliet.

Gränsdragning mot myndigheter

Flera av våra förslag i rapporten handlar om gränsdragningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Vi föreslår t ex tydligare riktlinjer och former för myndigheternas bidrag i EU-arbetet, tar upp möjligheten att i ökad utsträckning ta tillvara den kompetens som myndigheterna kan bidra med i propositionsarbetet, liksom möjligheten att tillfälligt låna in personer från myndigheter till Regeringskansliet. Vidare föreslår vi att förvaltande inslag i särskilda projekt och program i största möjliga utsträckning bör hanteras av myndigheter samt att möjligheterna att föra över stora delar av Regeringskansliets arkivbestånd till exempelvis Riksarkivet prövas.

Stödfunktioner

Administrationen i Regeringskansliet sysselsätter, med en snäv definition av begreppet, ca 1000 årsarbetskrafter. Ungefär hälften av årsarbetskrafterna för administration finns inom Förvaltningsavdelningen. En slutsats som kan dras av projektets kartläggning är att administrationen i Regeringskansliet till stora delar är organiserad som om departementen fortfarande var egna myndigheter. Det kan också konstateras att Regeringskansliet har en högre andel administrativ verksamhet, i förhållande till operativ verksamhet, än vad som normalt sett är fallet inom andra myndigheter. Nedan följer vår bedömning av respektive område i korthet.

Personalen – Regeringskansliets viktigaste resurs

Det finns en samstämmighet kring att personalarbetet, personalutvecklingen och personalförsörjningen, inte är tillräckligt prioriterat i Regeringskansliet. Till stora

delar sköts detta arbete vid departementen medan Förvaltningsavdelningen skall fungera som en stödjande och utvecklande resurs. Hur personalarbetet sköts uppvisar en mycket heterogen och splittrad bild utan samordning och direkt samarbete mellan departementen. Regeringskansliets personalfunktion vid Förvaltningsavdelningen har en tydlig roll i flera avseenden. Personalchefernas position och roll varierar mellan departementen och myndigheten som helhet är svag när det gäller den strategiska personalledningen och utvecklingen.

Vi föreslår att en personalstrategisk funktion bildas direkt under förvaltningschefen, och att regeringen utser en personaldirektör med rollen och uppgiften att under ledning av förvaltningschefen och i samråd med departementen leda utvecklingen av personalförsörjningsarbetet och personalutvecklingen. Förvaltningschefen bör utse en särskild förhandlingschef. Funktionen placeras hos förvaltningschefen i dennes egenskap av cheftjänsteman vid Statsrådsberedningen. Huvudmännens personalpolitiska ansvar bör förtydligas. Personalchefsfunktionen i departementen utvecklas och denne bör ingå i departementets ledningsgrupp som ett kvalificerat stöd till statssekreteraren med särskilt ansvar. Rekryteringsarbetet inom myndigheten läggs centralt men beslutsbefogenheterna kvarstår vid departementen. Det direkta administrativa stödet i personalfrågor kvarstår i Förvaltningsavdelningen men renodlas och en utvecklad kontaktmannaorganisation gentemot departementen sätts upp. Verksamheten vid Forum Europa förs över till Statens kvalitets- och kompetensråd. Löneadministrationen överförs och koncentreras till ekonomifunktionen vid Förvaltningsavdelningen. Förvaltningsavdelningens interna personalfunktion överförs till att vara den biträdande förvaltningschefens ansvar.

IT-stödet

IT-verksamheten utgör ett av det senaste årtiondets snabbast växande områdena i Regeringskansliet. Mot bakgrund av IT-stödets vikt för verksamheten samt de betydande kostnaderna för detta stöd framstår det som angeläget att styrningen av IT-sektorn blir mer strukturerad, långsiktig och samtidigt mer politiskt förankrad. Ett strategiskt IT-dokument bör fastställas för att främja en sådan utveckling. Övergripande ambitionsnivå, principer för val av teknisk plattform, grad av standardisering, strategi vad gäller fördelning mellan intern organisation och utkontraktering, etc, bör anges i dokumentet. Regeringskansliets IT-organisation skall vara minst lika kostnadseffektiv som de alternativ som finns på den öppna marknaden. En sådan utvärdering bör ske löpande, område för område, vilket i sin tur kan ge en indikation på en rimlig kostnadsnivå och dimensionering för IT-enheten. Någon dimensionerings- och kompetensöversyn har inte skett efter den tidigare sammanslagningen av Regeringskansliets och Utrikesdepartementets IT-enheter. Steg bör emellertid kunna tas för att kraftigt reducera utvecklingssektionen, varvid endast projektlednings-, upphandlings- och IT-strategisk kompetens behålls internt. Regeringskansliet bör ta över ansvaret för IT-stödet på

samtliga utlandsmyndigheter, även i de fall då andra myndigheter eller organisationer har personal placerad vid dessa.

Informationsverksamheten

Informationsverksamheten i Regeringskansliet är en relativt ny företeelse till vilken allt mer resurser prioriteras. Kompetensen mellan departementen skiftar och projektet kan konstatera att något utvecklat samarbete eller samutnyttjande av resurserna inte finns.

Vi föreslår att resurserna och kompetensen i informationsfrågor samordnas och utnyttjas på ett effektivare sätt genom ett utökat samarbete mellan departementen och mellan departementen och Information Rosenbad. Informationsplaneringen bör integreras i den årliga verksamhetsplaneringen och styras tydligare utifrån regeringens politiska prioriteringar. En strategi för att tvinga fram en omprövning och omplanering kan vara att personalresurserna för ordinarie informationsverksamhet fryses för t ex den kommande tvåårsperioden varefter en ny uppföljning om dimensionering görs. Information Rosenbads ansvar för den tekniska miljön, utvecklingen av ett nytt webb-verktyg, produktionsstöd till departementen mm bör bli tydligt. Varje departement bör ha informatör med generalistkompetens som lyder direkt under statssekreteraren med särskilt ansvar. Kraven på kompetens hos informationspersonalen bör tydliggöras och kompetensinsatser vid behov vidtas för att jämställa departementen i detta avseende.

Ekonomiadministration

Många av våra förslag inom det administrativa området har det gemensamt att löpande, rutinmässig administration föreslås centraliseras, organisatoriskt och i vissa fall lokaliseringsmässigt. Detta gäller t ex ekonomiadministrationen, där en mycket stor andel löpande administration idag sker på departementen, men där projektet ser fördelar med att istället hantera uppgifterna centralt. Vi föreslår att Regeringskansliets relativt omfattande fakturahantering i större utsträckning sköts av Förvaltningsavdelningen. Projektet föreslår vidare att ett gemensamt ekonomisystem införs snarast, och att försök med elektronisk fakturahantering inleds.

Personaladministration

Regeringskansliet har beslutat om att införa ett nytt personaladministrativt system. Det första steget i införandet, och det enda steg som hittills är beslutat, innebär att lönehanteringen ges ett nytt tekniskt stöd, vilket också ger möjlighet att påverka arbetsrutinerna i denna hantering. Vi vill lyfta fram den rationaliseringspotential som ligger i införandet av detta första steg. Hälften av resurserna för löneadministration på central nivå bör kunna frigöras för annan verksamhet. Även i andra personaladministrativa processer bedömer projektet att det finns en rationaliseringspotential, som kan uppnås antingen genom att övriga delar i det nämnda personaladministrativa systemet införs, eller genom att arbetsprocesserna förändras på annat sätt.

Bibliotek

Biblioteket är en nyckelresurs i en kunskapsorganisation som Regeringskansliet. Med hjälp av IT-stödet kan information i dess olika former alltmer sökas via datorskärmen på tjänsterummet. Det faktum att ett antal biblioteksfilialer fortfarande existerar medför en del dubbelarbete och duplicerande upphandling, samtidigt som varje del tar viss lokalyta i anspråk. Projektet föreslår att Centralbiblioteket i Björnen avvecklas och att ett nytt Centralbibliotek upprättas i Utrikesdepartementets nuvarande bibliotekslokaler, varvid de två sektionerna integreras. Statsrådsberedningens bibliotek föreslås vara kvar, men begränsas till att tillhandahålla referenslitteratur, tidningar och tidskrifter. Justitiedepartementets bibliotek behålls i egenskap av fackbibliotek. Skötseln av de två biblioteken i Rosenbad – men inte de två biblioteken som sådana – slås samman. Särskilda insatser görs för förbättrad tillgänglighet av det virtuella biblioteket liksom för en systematisering av lagringen av böcker och annat biblioteksmaterial under jord och i andra lagringslokaler.

Arkiv och diarier

Stora effektivitetsvinster kan inhämtas om den enskilde tjänstemannen direkt på sin dataskärm kan söka och ta fram dokument från arkivet. Det förutsätter dock att informationsteknologins potential på detta område utnyttjas i större utsträckning än vad som idag är fallet. Vi föreslår att en utveckling i riktning mot ett Regeringskanslietligt och sammanhängande system – i den utsträckning och takt som är möjlig – eftersträvas för elektronisk diarieföring, sökning, åtkomst, lagring och arkivering. Registrering och lagring av inkomna handlingar bör ske elektroniskt och centralt. Två olika system för diarieföring används för närvarande, ett i Utrikesdepartementet och ett annat i övriga Regeringskansliet, även om ett enhetligt system har förberetts och redan tillämpas partiellt (RK-DIA). Den bristande enhetligheten innebär både ett internt informationshinder och en effektivitetsförlust. Vi föreslår att Utrikesdepartementets övergång till diarieföringssystemet RK-DIA påskyndas, samt vidare att förberedelser görs för en förenkling av Utrikesdepartementets dossierplan såsom en förberedelse för övergången till elektronisk hantering i större utsträckning. För att säkerställa en ordnad övergång måste förutsättningar av teknisk, ekonomisk samt säkerhets- och arkivmässig art utredas ytterligare, varför detta måste bli en gradvis process. Möjligheterna att föra över stora delar av arkivbeståndet till Riksarkivet bör prövas.

Expeditionstjänst

Sedan bildandet av Regeringskansliet som en myndighet har stordriftsfördelar successivt kunnat utvinna inom expeditionstjänsten, genom att alltfler departement har överlämnat ansvaret för expeditionstjänsten till Förvaltningsavdelningen. Fortfarande svarar emellertid Utrikes- respektive Finansdepartementet för sin egen expeditionstjänst, inom Utrikesdepartementet kallad intendentur. Vi föreslår

att all expeditionstjänst inordnas i Förvaltningsavdelningens Närservice.

Lokaler

Lokaler och fastigheter utgör en av de större utgiftsposterna i Regeringskansliets anslag. Det ökar betydelsen av ett effektivt lokalutnyttjande. Regeringskansliet saknar ett aktuellt, styrande dokument med riktlinjer för lokalutnyttjandet i Stockholm. Ett sådant bör fastställas av förvaltningschefen efter diskussion i gruppen av statssekreterare med särskilt ansvar. Detta dokument bör fastställa principer, riktlinjer och kvantitativa normer för utformningen och utnyttjandet av Regeringskansliets befintliga lokaler i Stockholm. Den övergripande inriktningen bör vara en effektivisering av lokalutnyttjandet. Vidare bör ett incitamentssystem införas för departementen med avseende på lokalutnyttjandet. Egna åtgärder för att minska antalet anspråkta kvadratmeter vid departementen bör få positiva budgetära konsekvenser, medan ett ökat lokal användande bör leda till kostnader i någon form. Möjligheten att utlokalisera vissa administrativa stödfunktioner samt utredningsuppdrag bör prövas, om detta kan leda till att lokalyta kan avvecklas i Stockholms innerstad. Även utkontraktering och andra typer av rationaliseringsåtgärder kan minska behovet av lokalyta. Grundprincipen bör dock även fortsättningsvis vara att hålla ihop Regeringskansliet lokalmässigt. I ett första skede bör en extern förhyrning avvecklas genom en kombination av ovannämnda åtgärder, strävan bör vara att ytterligare avvecklingar kan ske över tiden.

Regeringskansliets organisationskultur

Projektet har i uppdrag att bedöma hur förslagen till åtgärder kan komma att påverka den arbetskultur som råder i myndigheten, särskilt nämns förhandlingskulturen och revirtänkandet. Att kunna ge en samlad bild eller uppfattning om hur kulturen verkligen ser ut och uppfattas är ingen enkel uppgift. Vi kan dock konstatera att samarbetet mellan departementen ökat, inte minst som ett resultat av ordförandeskapet i EU, att särskilda program och projekt bidrar till ökat utbyte och samverkan och att det finns en medveten strävan att blanda kompetenser och medarbetare i olika insatser och vid kompetensutveckling. Vi ser ändå stora kulturskillnader mellan departementen och mellan olika personalkategorier och en avsaknad på gemensamma värden, uppfattning om vem som är den yttersta uppdragsgivaren, den gemensamma uppgiften och rollerna i myndigheten.

Vi föreslår att rollerna och förväntningarna mellan den politiska nivån och tjänstemännen återkommande diskuteras i organisationen, i organiserade former på initiativ från statssekreteraren med särskilt ansvar, i syfte att öka den ömsesidiga respekten. Ett arbete kring etiska och värdegemensamma frågor bör startas inom myndigheten, lämpligen under ledning av förvaltningschefen. Flera av våra förslag, främst de om ledningsfunktionerna, styrningen och prioriteringen av

personalarbetet i Regeringskansliet kan förbättra förutsättningarna för att uppnå ett mer gemensamt klimat.

Förslagets effekter och genomförande

I respektive avsnitt i rapporten där våra förslag presenteras, redogör vi för bedömda effekter av förslagen. I kapitel 7 finns effektbeskrivningarna samlade, och vi redogör där också för hur vi anser att förslagen bör genomföras. Här ges emellertid en kort sammanfattning av vilka konsekvenser vi bedömer att förslagen bör få och hur vi anser att de bör genomföras.

Våra förslag inom området ledningsfunktioner och styrning bör bl a leda till tydligare prioriteringar och bättre samordning inom myndigheten. Professionalismen i vissa verksamheter, t ex bedrivandet av särskilda projekt och program, bör också komma att förstärkas som ett resultat av förslagen.

Förslagen avseende arbetsprocesserna i Regeringskansliet bör leda till ett ökat genomslag för politiska prioriteringar, förstärkt helhetsperspektiv i planeringen av myndighetens resurser, och ökade förutsättningar för samstämmighet mellan prioriteringar och resurser. Vidare bör förslagen leda till ökade förutsättningar för en väl fungerande tillämpning av samrådsförfarandena, en bättre fungerande EU-beredningsprocess och ett ökat fokus på kvalitet och lärande i propositionsprocesserna.

När det gäller stödfunktionerna i Regeringskansliet bör våra förslag leda till att verksamheten effektiviseras, bl a genom att stödfunktionerna i större utsträckning samlas organisatoriskt men inte nödvändigtvis lokalmässigt till Förvaltningsavdelningen i den utsträckning stordriftsfördelar motiverar detta.

Huvuddelen av våra förslag förutsätter att ytterligare beslutsunderlag om organisering, dimensionering, beslutsbefogenheter, besparingseffekter mm tas fram. Vi föreslår att, på de områden regeringen eller Statsrådsberedningen fattar principbeslut om att förändringar skall genomföras, uppdrag ges till respektive utsedd ansvarig chef inom frågeområdet, att till en viss tidpunkt utarbeta ett detaljerat genomförandeförslag. Uppdraget bör i enlighet med våra förslag som utgångspunkt sätta upp den rationaliseringseffekt som skall uppnås.

Sammantaget bör våra förslag på kortare sikt leda till att närmare 100 årsarbetskrafter kan tillföras kärnverksamheten, utan att nya resurser krävs. Därutöver finns andra direkta ekonomiska besparingseffekter, exempelvis vad gäller lokalytor. En del av de nya mekanismer som föreslås, bör också kunna generera ytterligare besparingar på sikt.

Kraven på Regeringskansliet och projektets utgångspunkter

2.1 Dagens och framtidens krav på Regeringskansliet

Vilka utmaningar står Regeringskansliet inför i framtiden? Arbetar man på rätt sätt? I en effektiv organisation? Med rätt kompetens? Frågeställningarna är många och inte unika för regeringens kansli. Avsikten med projektets förslag till åtgärder är att skapa bättre möjligheter för Regeringskansliet som en myndighet att kunna möta de framtida kraven.

Dagens miljö

Regeringskansliet lever, än mer än andra samhällseliga institutioner, i en miljö starkt påverkad av de samhällsförändringar som sker, ändrade politiska förutsättningar och inriktningar, vilket i sin tur ställer krav på en stark anpassningsförmåga. Myndigheten skall samtidigt stå för den nödvändiga stabilitet och kontinuitet som behövs för att kunna utöva sin roll som stöd till regeringen.

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

Den politiska utvecklingen innebär i allt ökad utsträckning att det som efterfrågas av Regeringskansliet som regeringens stab har många andra förtecken än lagstiftning eller propositioner till riksdagen. Strävan att påverka samhällsutvecklingen eller förhållanden från politiska utgångspunkter sker i allt högre utsträckning i andra former, t ex genom opinionsbildning, genom direkt kommunikation med medborgarna, media, organisationer och andra. Medlemskapet i den Europeiska Unionen ställer dessutom helt andra krav på underlag och förhandlingskapacitet än som tidigare varit fallet. Medan det tidigare för en medarbetare i Regeringskansliet varit mycket klart vem som måste ses som uppdragsgivaren, nämligen regeringen, visar det sig att många idag har en mer diffus bild av vem, vilken intressent, man arbetar mot. Denna förändrade miljö och dessa krav från den politiska ledningen och andra skall Regeringskansliet och dess ingående departement möta med en struktur som i grunden är uppbyggd utifrån andra syften, att bereda regeringens beslut. Att Regeringskansliet resursmässigt har växt för att kunna möta nya krav är ostridigt. Om Regeringskansliet däremot har haft förmågan att i övrigt anpassa sin organisation, sitt arbetssätt och sina processer är mer diskutabelt.

Till skillnad mot andra myndigheter har Regeringskansliet en uttalad politiskt styrande ledning. Detta förutsätter en ömsesidig respekt för de olika roller och kompetenser som den politiska ledningen respektive tjänstemännen har i utförandet av arbetsuppgifterna. Hur detta fungerar och upplevs påverkar starkt det arbetsklimat som råder i organisationen.

Struktur och uppbyggnad

Regeringskansliets struktur, processer och rutiner är i grunden uppbyggda för en huvuduppgift, att som stab kunna ta fram underlag och bereda politiska prioriteringar fram till beslut av regeringen i form av enskilda beslut, propositioner eller skrivelser till riksdagen. Regeringskansliets förmåga att klara denna uppgift i en förvaltningsmodell som ställer krav på att regeringen fattar beslut som ett kollektiv är värd beundran. Denna förmåga måste anses vara unikt utvecklad och möter även internationellt intresse. Under lång tid har organisationen visat förmåga att som stab kunna bereda och hantera omfattande initiativ till samhällsförändringar mm. Förmågan att anpassa sig till ändrade förhållanden och nya uppgifter har i stor utsträckning byggts på chefernas och medarbetarnas kompetens och vilja att ta sig an uppgifterna. Organisationen och lednings- och styrförhållandena har däremot påverkats i mindre utsträckning.

Regeringskansliet, som i jämförelse med andra länder är en liten organisation personellt, har alltmer kommit att utvecklas med en inriktning på stabsarbete och allt mindre på rena förvaltningsuppgifter. Detta är också en medveten utveckling. Regeringskansliet som organisation har sedan många år en fast och till sina huvuddelar orörlig struktur indelad i departement, utvecklade roller och en stark känsla av ansvar för sina respektive områden. Detta byggs naturligt in i strukturen genom den fördelning av de politiska sakfrågorna som statsministern beslutar om mellan statsråden. Förändringar i den organisatoriska strukturen över åren har i stort varit marginella och rollerna mellan departementen är sedan länge utmejslade. Myndigheten präglas fortfarande starkt av en struktur bestående av statsministern med Statsrådsberedningen, de tio viktiga satelliterna (departementen) och stöd- och utvecklingsfunktionen Förvaltningsavdelningen. Omvandlingen till *en* myndighet har hittills endast till en mindre grad medfört förändringar av dessa grundläggande förhållanden, vilket också är slutsatsen från de uppföljningar som hittills gjorts, t ex av Riksdagens revisorer.

Mycket tid och resurser avsätts i Regeringskansliet för att utforma och utveckla effektiva handläggningsordningar, bygga upp verksamhetsstödjande system, organisera verksamheter, projekt, arbetsgrupper mm. Denna infrastruktur utsätts för en återkommande bearbetning för att försöka möta de krav på kvalitet, ekonomisk rationalitet, effektivitet och snabbhet som ställs. De ekonomiska resurserna har dock sin begränsning. Värdet i organisationen, som stab, finns bara till en mindre del i denna infrastruktur. Den viktigaste tillgången som Regeringskansliet innehar är medarbetarna och cheferna i verksamheten.

Kraven

Sedan 1997 är Regeringskansliet en myndighet som lever under åtminstone följande tre viktiga krav:

- att fungera effektivt som en stab till regeringens arbete och lämna det stöd som behövs,
- att fungera effektivt som en förvaltning och
- att vara ett föredöme i statsförvaltningen.

Sammantaget ställer detta krav på en förmåga att vara flexibel i arbetssätt och arbetsmetoder. Flexibel förmåga skulle kunna beskrivas som en ständig beredskap till förnyelse och anpassning till nya villkor, förändrade förhållanden i omgivningen och nya/andra krav från uppdragsgivaren regeringen/statsrådet. Detta är den självklara vardagen. Samtidigt skall Regeringskansliet som stab och förvaltning stå för en stabilitet, en kontinuitet som bevarar och befäster värden som rättsäkerhet, effektivitet, demokrati, förvaltningskunnande, oväld mm.

Mötet mellan dessa krav måste med nödvändighet leda till att medarbetarnas kompetens, verksamhetens organisation och funktionssätt ständigt prövas och utvecklas. Omvänt skulle detta kunna beskrivas som en balansgång mellan en nödvändig flexibilitet i myndigheten avseende medarbetare, kompetens och organisering mm och stabila former, strukturer och rutiner.

Kim Forss beskriver i sin studie, Vad kostar det att regera? (Ds 2000:27), fem kriterier mot vilka Regeringskansliet som organisation skulle kunna värderas:

1. Rättssäkerhet. Regeringskansliets arbete med att utforma och revidera lagar kräver hög kvalitet i form av kunskap, kontinuitet, internationell förankring och ett helhetsperspektiv på lagstiftningen inom flera sektorer. Berörda samhällsintressen måste också ges möjlighet att delta i beredningsprocesserna.

2. Öppenhet. Verksamheten i Regeringskansliet skall vara öppen för insyn från allmänheten så att medborgarna kan få information om vad som händer och om vilka initiativ som tas, samt följa dokumentationen i ärenden och se hur egna och andras initiativ bemöts. Öppenhet är en förutsättning för aktiv demokrati.

3. Flexibilitet. Regeringskansliet måste på kort varsel kunna anta nya uppgifter och organisera politiska initiativ, anpassas till parlamentariska regeringsunderlag och internationell samverkan. Organisationen skall vara så flexibel att den inom givna mandat kan agera smidigt och med hänsyn till omständigheterna. Den skall också kunna ta sig an nya uppgifter, vilket förutsätter en viss överkapacitet.

4. Snabbhet. Omvärlden ställer allt högre krav på snabba reaktioner och beslut. Regeringskansliet måste snabbt kunna mobilisera intellektuella resurser, bereda ärenden och omsätta dem till regeringsbeslut.

5. Samordning. De beslut som regeringen engageras i berör allt oftare mer än en

sektor. Då ställs krav på tvärsektorielt arbete, vilket innebär samordning över sektorsgränser.

Till dessa kriterier, som framförallt är externt riktade, måste enligt vår uppfattning adderas minst ytterligare två av en mer inåtriktad karaktär;

6. Prioriteringsförmåga. Förmågan att prioritera och koncentrera resurser och insatser på produktionen, dvs myndighetens kärnverksamhet.

7. Rollfördelning. Förmågan till ömsesidig respekt för de olika roller och kompetenser som finns inom Regeringskansliet, mellan den politiskt styrande ledningen och tjänstemännen, mellan departementen och mellan departement och Förvaltningsavdelningen.

Internationaliseringen, kunskapsrevolutionen och informationsteknologin anges bland andra trender som de som mest påverkar politikområdena. Utvecklingen ställer därför stora krav på Regeringskansliets personal att inte bara tillägna sig internationellt gångbar kompetens utan också att ständigt vara beredd att flexibelt följa med i den utveckling som sker för att kunna fullgöra uppdraget på bästa sätt.

Framtida utmaningar

Vi anser att organisationen i framtiden har att leva upp till ett flertal utmaningar, bl a:

- Att som en myndighet utarbeta gemensamma prioriteringar, målsättningar och värderingar för att på ett effektivare sätt kunna stödja regeringen i sitt arbete och att det i det sammanhanget finns allt mindre plats för utpräglat revirtänkande.
- Att skapa utrymme för organisationens och medarbetarnas möjligheter till eftertanke, utbyte av kunskap och erfarenheter med andra aktörer i syfte att öka lärandet och kunna agera strategiskt och långsiktigt.
- Att kunna möta kraven på ytterligare kunskap och kompetens hos medarbetare och chefer i organisationen, med en betydligt högre ambitionsnivå än i dagsläget, med utvecklande insatser inom ramen för ett begränsat resursutrymme och i konkurrens med de dagliga uppgifterna.
- Att myndigheten kontinuerligt måste söka efter åtgärder och förändringar som möjliggör att en allt större andel av den totala resursramen kan disponeras för myndighetens kärnverksamhet eftersom tillgången på resurser alltid kommer att vara begränsad (kostnadsrationalisering).
- Att redan idag men än mer i framtiden som arbetsplats, i konkurrens med andra myndigheter och kvalificerad privat verksamhet, kunna attrahera och behålla kompetenta medarbetare och chefer. Detta samtidigt som en genera-

tionsväxling skall ske. Mycket talar för att identiteten som tjänsteman i Regeringskansliet måste fokuseras och stärkas genom personalpolitiska insatser. Kraven på ledarskapet i organisationen kommer att öka.

- Att Regeringskansliet måste präglas av ett total kvalitetsstänkande. Med detta avses, givet att myndigheten/departementet har rimlig vetskap om att man sysslar med rätt saker enligt den politiska prioritering och verksamhetsplanering som görs, bl a följande:
 - ett processororienterat arbetssätt
 - en tydlig fokusering på uppdragsgivaren och kärnuppgifterna
 - ett utpräglat kvalitetsstänkande
 - prioritering av ledarskapsfrågorna
 - delaktighet bland medarbetarna
- Att högre krav måste ställas på den politiska nivåns förmåga att gentemot sin stab tydliggöra sina prioriteringar och även ansvara för de verksamhetsmässiga konsekvenser detta har för organisationen.
- Att kontinuerligt diskutera de förväntningar, krav och olika roller och kompetenser som verksamheten i en organisation med en politiskt styrande ledning och tjänstemän kräver i syfte att vidmakthålla en ömsesidig respekt i arbetsorganisationen.
- Att Regeringskansliet måste våga pröva flexiblare arbetsformer. Till exempel måste olika arbetsgrupper och nätverk mellan medarbetare inom och mellan departementen användas som ett sätt att tillföra den kompetens som behövs och medverka till en effektivare handläggning.

Avsikten med projektets förslag till åtgärder är att skapa bättre möjligheter för Regeringskansliet att kunna möta de framtida kraven och att skapa strukturella förutsättningar för en fortsatt utveckling av en gemensam och effektiv myndighet.

2.2 Projektets ursprung och genomförande

Regeringen beslutade i december 1996 att Statsrådsberedningen, departementen och Regeringskansliets förvaltningskontor skulle sammanföras till en myndighet. Den 4 september 1997 beslutade regeringen om utgångspunkter för det fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet. Den 15 april 1999 beslutade regeringen att det påbörjade förändrings- och förnyelsearbetet skulle stärkas samt att de intentioner som låg bakom sammanförandet av Regeringskansliet som en myndighet skulle fullföljas.

I rapporten "Vad kostar det att regera" (Ds 2000:27) föreslogs att Regeringskansliet skulle tillföras nya resurser, att Regeringskansliets organisation skulle utvecklas för att åstadkomma en effektivare användning av resurserna

samt att Regeringskansliets administration skulle förenklas och rationaliseras.

Regeringen beslutade den 20 september 2001 (SB 2001/8259) att starta ett projekt för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet. Projektets effektmål är, enligt regeringsbeslutet, att "Regeringskansliets verksamhet skall präglas av hög kostnadseffektivitet. Ett effektivare utnyttjande av Regeringskansliets resurser skapar utrymme för att tillgodose behovet av ökade resurser för kärnverksamheten och för att i framtiden kunna möta krav på nya insatser, utan att Regeringskansliets samlade resursbehov behöver öka i den takt som skett under 1990-talet."

Projektet inledde sitt arbete kort efter regeringsbeslutet. Arbetet i projektet har utförts under en styrgrupp, ledd av statsministerns statssekreterare och i övrigt bestående av kabinettssekreteraren, statssekreteraren för budgetfrågor samt förvaltningschefen.

Styrgruppen har utsett en referensgrupp, med representanter från olika delar av organisationen. Statsrådsberedningen, samtliga departement, Förvaltningsavdelningen och personalorganisationerna har varit representerade i referensgruppen. Referensgruppen har träffats vid fem tillfällen och givits tillfälle att diskutera vissa frågeställningar men har inte deltagit i det avslutande arbetet med rapporten.

Projektet har bestått av projektledaren Jan Landahl och projektmedarbetarna Jan Knutsson och Mikael Granholm. Som extern kvalitetssäkrare har Karin Lindgren, från Krisberedskapsmyndigheten, engagerats. Projektets kartläggning av administrationen i Regeringskansliet har genomförts av Bernt Emanuelsson, Michael Borchers, Harald Berg och Richard Murray inom ramen för s k stabsbiträde.

De uppgifter som anges i projektets direktiv (bilaga 1) är omfattande och spänner över en rad olika områden. En av projektets första åtgärder var därför att omsätta direktiven i en projektplan. Därefter genomfördes en inledande intervjuomgång med ett femtontal befattningshavare i Regeringskansliet för att tidigt få olika aspekter av projektets frågeställningar belysta. Projektet gick också igenom det relativt omfattande material som i olika sammanhang under senare år har tagits fram rörande arbetsformer, organisation, resursutnyttjande etc inom Regeringskansliet.

Under det fortsatta utredningsarbetet tillämpade projektet ett antal metoder, anpassade för respektive delområde i uppdraget. Inom samtliga områden har ett stort antal intervjuer med enskilda chefer och medarbetare och diskussioner med olika personalgrupperingar inom Regeringskansliet varit en väsentlig informationskälla. Med jämna mellanrum har projektet dessutom fört diskussioner med styr- respektive referensgruppen. Diskussioner har även förts i statssekreterarkretsen. Projektet har också regelbundet diskuterat utkast och metodfrågor med den externa kvalitetssäkraren, med forskarutbildning och erfarenhet av arbete i Regeringskansliet. Delar av avsnitt i rapporten har också efter hand faktagranskats av berörda personer.

För att kunna bedöma Regeringskansliets administration genomförde projektet en kartläggning av vilka resurser som ägnas åt denna verksamhet och hur de är fördelade inom myndigheten. Arbetet involverade många personer vid departementen, som lämnade uppgifter om resursåtgång till projektet. Kartläggningen samordnades med den undersökning av vilka resurser som finns att tillgå inom Regeringskansliet för att stödja regeringens arbete med att kontrollera och styra förvaltningen, inklusive resurser för omprövning, som initierats av Finansdepartementet (Fi2000/4622 (delvis)). Projektet har också tagit del av den rapport som denna undersökning resulterade i ("Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet", Finansdepartementet 2002.020). Med hjälp av tidigare utredningar har projektet också skaffat sig en uppfattning om administrationen och dess omfattning i andra organisationer. En mer detaljerad beskrivning av kartläggningen återfinns i bilaga 2.

I arbetet med ett flertal av projektets delområden, framförallt när det gäller frågor om styrning och ledning, har dokumentstudier utgjort ett väsentligt inslag. Regeringskansliets instruktion och arbetsordningar, direktiv och underlag kopplade till verksamhetsplaneringen, policydokument och riktlinjer från Statsrådsberedningen är några av de dokument som har analyserats i samband med utredningen.

Projektet har också genomfört ett antal studiebesök. Vid Finansministeriet i Finland diskuterade projektet de erfarenheter som finländarna dragit av det pågående arbetet med att bli reformera ministerieorganisationen. EU-frågor har diskuterats i Helsingfors, London och Bryssel. I Helsingfors har även arkivfrågor diskuterats.

Inom flera av projektets delområden har berörda chefer och medarbetare bistått med faktaunderlag, rörande till exempel pågående utvecklingsarbete, arbetsformer och kostnader. I mer övergripande delar har förvaltningschefens stab lämnat upplysningar, synpunkter och underlag om verksamheten och dess kostnader. Det har inom Regeringskansliet funnits en påtaglig vilja att bistå projektet med inte bara det faktaunderlag som har behövts, utan också med värdefulla idéer och synpunkter.

Enligt direktivet skall projektet redovisa en kostnads- och nyttokalkyl avseende de förslag som lämnas i rapporten. Bli eftersom ett genomförande av projektets förslag skulle kunna ske på olika sätt och med olika hastighet bygger dessa kostnads- och nyttoanalyser på ett relativt stort mått av bedömningar. Vi har därför i vissa fall valt att redovisa de kostnadsmissiga effekterna av förslagen i form av intervallsangivelser. I andra fall är de förväntade effekterna framförallt kvalitativa.

Ledningen av Regeringskansliet

3.1 Kapitlets förslag i sammanfattning

Projektet föreslår att ledningsfunktionerna och styrningen förtydligas i syfte att åstadkomma ett ökat genomslag för främst de politiska prioriteringarna men även när det gäller organisationens långsiktiga utveckling. Vi föreslår att ansvaret för den direkta operativa verksamheten och personalen överförs på en statssekreterare med särskilt ansvar. Departementschefens roll koncentreras till att lägga fast de politiska riktlinjerna och prioriteringarna i verksamheten. Statsrådsberedningens strategiskt samordnande och beslutande roll om inriktningen av den politiska verksamheten och myndighetens långsiktiga inriktning och utveckling föreslås bli tydligare. Rollen för statsministerns statssekreterare bör tydliggöras och regleras i Regeringskansliets arbetsordning.

Förvaltningschefens ansvar för myndighetens långsiktiga utveckling bör betonas och förvaltningschefen bör kring sig i Statsrådsberedningen organisera en mindre strategisk stab. Regeringen bör utse en biträdande förvaltningschef med ett operativt ansvar för Förvaltningsavdelningens verksamhet.

3.2 Inledning

I våra intervjuer och diskussioner med medarbetare och chefer i Regeringskansliet om verksamheten har ofta frågeställningar kring hur ledningsfunktionerna och styrningen ser ut och utövas kommit upp. Av direktiven till projektet framgår inte att dessa förhållanden skall analyseras särskilt. Styrgruppen har därför beslutat att projektets förslag även bör omfatta lednings- och styrningsförhållanden, detta eftersom de spelar en avgörande roll för att kunna åstadkomma en ökad tydlighet och genomslag i verksamheten av den politiska planeringen och disponeringen av resurserna i myndigheten. Förslagen till förändringar av ledningsfunktionerna utgör också en viktig förutsättning för att kunna realisera och genomföra projektets övriga förslag inom olika områden.

3.3 Regeringskansliets ledning

Bakgrund

Regeringens beslut 1996 om en myndighet innebar bland annat att en funktion som förvaltningschef i Regeringskansliet inrättades. Strukturerna och ledningsförhållandena i övrigt påverkades bara i mindre utsträckning. Det är framför allt två aspekter som visar sig intressanta. Dels behovet av en tydligare styrning i form av verksamhetsmässiga konsekvenser som en följd av regeringens beslutade politiska prioriteringar och dels behovet av en mer sammanhållen, strategisk förmåga att ta beslut om och implementera långsiktiga utvecklingsåtgärder för myndigheten. I sammanhanget diskuteras även i vilken grad myndigheten bör sträva efter likformighet mellan departementen rörande centrala funktioner.

Mot den här bakgrunden har projektet närmare analyserat hur nuvarande ledningsfunktioner och styrningen i Regeringskansliet är uppbyggd på den strategiska nivån med utgångspunkt från hur det uttrycks i instruktion och arbetsordningar och hur det uppfattas i praktiken.

Av instruktionen för Regeringskansliet (1996:1515, omtryckt 2001:833) framgår Regeringskansliets uppgift och hur ansvaret för styrningen och ledningen av departementen och övriga verksamheter är fördelade. Statsministern är chef för Regeringskansliet (5 §). Chef för ett departement är det statsråd som statsministern utser enligt 7 kap. 1 § regeringsformen (6 §). I 17 § klargörs att regeringen beslutar om fördelningen av anslagsmedel mellan departementen och i andra övergripande frågor som rör Regeringskansliet och som är av särskild vikt. Förvaltningschefen har ansvar för administrativa frågor som rör flera departement eller kommittéer inom flera departements verksamhetsområden (47 §).

Statsministern beslutar bl a om arbetsordningen för Regeringskansliet. Förvaltningschefen ersätter statsministern som myndighetens chef vad gäller undertecknandet av myndighetens årsredovisning (45 §). I frågor som inte behöver prövas av Regeringskansliets chef och som rör ett specificerat antal frågeområden enligt 8 § i arbetsordningen för Regeringskansliet beslutar förvaltningschefen. I 9–11 §§ har statsministern angett förvaltningschefens uppgifter om samråd och arbetsgivaransvar mm. Enligt arbetsordningens 20 § kan statsministern i särskilda fall bestämma att beslut skall fattas av honom själv, annat statsråd eller av en viss tjänsteman eller att någon annan avvikelse från arbetsordningen skall göras.

Av instruktionens 31 § framgår departementschefens beslutanderätt. Chefen för ett departement skall föreskriva eller för särskilda fall besluta om indelningen i departementet i sakområden, cheftjänstemännens och huvudmännens uppgifter och fördelningen av arbetet mellan dem samt formerna i övrigt för verksamheten i departementet. Detta sker genom föreskrifter med arbetsordning för respektive departement.

Bestämmelser om arbetsfördelningen i ett departement framgår av instruk-

tionens 23–29 §§. Text skall arbetet närmast under departementschefen och övriga statsråd ledas av statssekreteraren. Denne skall främst svara för planering och samordning i departementet och i förhållande till andra samhällsorgan samt vaka över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen.

Instruktionens 27 § innehåller gemensamma bestämmelser för cheftjänstemännen. Dessa, varav statssekreteraren är en, skall biträda departementschefen och övriga statsråd med planering och andra arbetsuppgifter. De skall vidare biträda med samordning och arbetsledning. Bestämmelserna talar även här om planering och samordning, men samordningsuppgiften anges tillsammans med arbetsledning. I denna paragraf har också ordet biträda förts in och innebörden av detta måste preciseras i departementens arbetsordningar.

För Regeringskansliet som helhet gäller föreskrifter med arbetsordning för Regeringskansliet (RKF 2000:13) som kompletterar instruktionen. Här regleras mer i detalj i 2 § respektive 8 § vad chefen för ett departement och förvaltningschefen kan besluta om. Inom departementets verksamhetsområde får departementschefen bl a besluta om anställningar, löner, upphandling, ekonomi-administration, intern och extern information och service, arbetsmiljöfrågor mm (2 §). Beslutsrätten gäller inte frågor där förvaltningschefen skall besluta.

Beslut av förvaltningschefen regleras i 8 § och skall avse frågor som rör flera departement. Här återfinns arbetsgivar- och personalpolitik, Regeringskansliets budget, årsredovisning, fördelning inom Regeringskansliet av anslaget Regeringskansliet mm, anslagsposten 13 Gemensamma ändamål, lokalförsörjning, arbetsmiljö, informationsförsörjning och användningen av informationsteknik, internrevision mm. Förvaltningschefen skall regelbundet samråda med statssekreterarna och övriga berörda chefer i departementen. Förvaltningschefen företräder också Regeringskansliet som arbetsgivare i frågor som rör flera departement när det gäller att träffa kollektivavtal och utöva befogenheter eller fullgöra skyldigheter enligt lagen om medbestämmande i arbetslivet mm.

Departementscheferna har enligt 13 § rätt att överlåta beslutanderätten i olika frågor till ett annat statsråd eller en tjänsteman. Beslut om föreskrifter och anställningar som minister, kansliråd m fl får bara överlåtas till annat statsråd. Chefen för Utrikesdepartementet kan emellertid överlåta beslutanderätten om föreskrifter till en cheftjänsteman. Även förvaltningschefen får överlåta sin beslutanderätt med undantag för beslut om föreskrifter till en tjänsteman eller en grupp av tjänstemän

Analys och slutsatser

Regeringskansliet tillhör i jämförelse med andra statliga myndigheter kategorin mycket stora myndigheter, både personal- och verksamhetsmässigt, även om departementen i en internationell jämförelse är mycket små. Med sina självständiga departement är Regeringskansliets struktur och ledningsförhållanden komplicerade. Med uppgiften att vara en kvalificerad stab och stöd till regeringen är det

alldeles nödvändigt att statsministern som dess chef har alla befogenheter att vidta de förändringar som han/hon finner nödvändiga för att verksamheten skall kunna organiseras och bedrivas effektivt. Detta sker främst genom de bestämmelser som statsministern kan utfärda i arbetsordningen och genom enskilda beslut. Samtidigt är det också uppenbart att statsministern därmed även som myndighetschef är ytterst ansvarig för alla operativa beslut i övrigt som dagligen fattas i Regeringskansliet. I praktiken samma ansvar som råder i statliga verk och förvaltningsmyndigheter som är utformade som enrådighetsverk. Det är naturligtvis, mot bakgrund av statsministerns huvudsakliga uppgift på den politiska arenan, inte en särskilt praktisk ordning. Det är därför viktigt att ansvaret under statsministern är tydligt uttalat och reglerat. Det bör därför prövas om det är möjligt att utveckla beslutsansvaret för de centrala chefstjänstemännen i respektive departement samt för förvaltningschefen.

Utgångspunkten i nuvarande reglering är att det statsråd som av statsministern utsetts till att vara chef för ett departement har ett omfattande verksamhetsmässigt ansvar, dels för verksamhetens planering och inriktning i förhållande till politiska prioriteringar, dels det faktiska genomförandet av verksamheten genom de olika processer som krävs. I dessa inräknas såväl Regeringskansliets som departementets verksamhetsplanering, personalansvaret för chefer och medarbetare som finns vid departementet, arbetsmiljön, verksamhetens kvalitet och ekonomiska förvaltning mm. Detta är naturligtvis, praktiskt sett, en omöjlig uppgift samtidigt som statsrådets politiska uppdrag av statsministern är prioriterat och ställer krav främst på en extern närvaro i många sammanhang. Chefen för departementet väljer i regel därför att delegera uppgifter och ansvar i departementet till olika chefstjänstemän eller andra tjänstemän. En genomgång av departementets arbetsordningar uppvisar en provkarta på olika sätt att fördela uppgifterna och ansvaret i dessa delar.

Bestämmelserna i instruktionen och arbetsordningen för Regeringskansliet är överhuvudtaget inte särskilt tydliga avseende hur ansvaret för främst arbetsledningen och personalen bör utövas. Utgångspunkten är att detta delegerats till respektive departementschef att avgöra och närmare reglera i arbetsordningar för respektive departement.

Det är naturligtvis helt rimligt att departementschefen kan välja den utformning och organisering av verksamheten som han/hon finner effektiv för sina syften. Samtidigt är det viktigt, inte minst arbetsmiljömässigt, att de överordnade ledningsfunktionerna inom Regeringskansliet och departementen organiseras på ett sätt som medverkar till en viss likformighet, tydlighet, effektiva samarbetsformer och renodlade ansvarsförhållanden.

Mot den här bakgrunden skulle man kunna tänka sig en modell där statsrådet ersätts av statssekreteraren som departementschef/arbetsgivaransvarig chef. En sådan ändrad ansvarsfördelning skulle ge ökad tydlighet åt de politiska uppdragen till statsråden. Att på uppdrag av statsrådet leda departementets inre arbete

skulle därmed bli ett odelat ansvar för statssekreteraren med de inskränkningar som följer av att Regeringskansliet är en myndighet. Ett sådant förslag skulle emellertid förutsätta en ändring av bestämmelserna i regeringsformen och är inte heller nödvändigt för att åstadkomma en tydligare ordning.

Statssekreterarnas funktion, ansvar och uppgifter regleras inte särskilt i instruktion eller arbetsordning för Regeringskansliet. Det är först i respektive departements arbetsordning detta förtydligas och i dessa växlar både ansvar, roll och uppgifter mellan departementen. Arbetsordningarna vid departementen kännetecknas inte heller av någon större enhetlighet. De är naturligtvis utformade efter hur departementschefen väljer att organisera och styra verksamheten. Ledningsstrukturen och fördelningen av ansvaret skiftar. Vissa departement har inrättat särskilda ledningsfunktioner och chefsgrupper, i andra finner man enbart en central ledningsgrupp. Det finns departement där ledningsgruppen inte alls är reglerad i arbetsordningen. I regel utses en av statssekreterarna att ha ett samordningsansvar för administrativa och organisatoriska frågor i departementet men i flera fall är det av arbetsordningarna oklart hur det reella ansvaret ser ut och utövas. De gemensamma funktionerna i departementen uppvisar en provkarta på organisatoriska lösningar, administrativa enheter, sekretariat och departementskanslier. Uppgifterna för dessa och beslutsbefogenheterna varierar. Det är ibland dessutom oklart om ansvariga chefer tillhör departementets högsta ledningsgrupp eller inte.

Som stab till regeringen måste det inom Regeringskansliet finnas en tydlig koppling mellan de politiska prioriteringar som görs och hur personal- och administrativa resurser disponeras. Den naturliga sammanbindningen av detta är avsedd att ske i den interna planeringen och i styrningen av resurserna som görs för hela myndigheten respektive i varje departement. Vi kan konstatera att detta samband idag är svagt och organisatoriskt otydligt. I själva verket riskerar det omvända förhållandet att råda, dvs att nuvarande fördelning av resurser på marginalen avgör vad som kommer att prioriteras politiskt. Statssekreterarnas roll som chefstjänstemän blir i detta sammanhang avgörande. Mycket talar därför för att denna roll bör utvecklas och förtydligas på ett sådant sätt att ledningen av verksamheten i Regeringskansliet och i departementen blir mer entydig och att ansvarsförhållandena klargörs. Statssekreteraren skulle ges ett tydligare ansvar för att omsätta och utföra det som regeringen och statsrådet prioriterat.

Rätten att besluta om föreskrifter ligger idag hos departementschefen ensam och, med undantag för chefen för Utrikesdepartementet, kan den inte delegeras. Det avgörande beslutet om föreskrifter som chefen för departementet har att fatta avser föreskrifter om arbetsordningen för departementet. I syfte att tydliggöra statssekreterarens särskilda ledningsroll talar mycket för att ge departementschefen möjligheten att delegera rätten till att utfärda föreskrifter mm till statssekreteraren.

Våra intervjuer visar också på en betydande osäkerhet hos många chefer och

befattningshavare om förvaltningschefens position i olika sammanhang. I förvaltningschefens uppgifter ingår bl a att fatta beslut om Regeringskansliets budget samtidigt som detta innebär befogenhet att tilldela Förvaltningsavdelningen resurser på andra departements bekostnad. Förvaltningschefens stab är också den funktion som bereder den interna verksamhetsplaneringen i Regeringskansliet. I det sammanhanget agerar förvaltningschefen utifrån sin position vid Statsrådsberedningen. Detta uppfattas inte på ett tydligt sätt i departementen. Därför bör starkare markeras när förvaltningschefen som chefstjänsteman vid Statsrådsberedningen agerar rörande den interna verksamhetsplaneringen, fördelningen av resurser inom Regeringskansliet, policyfrågor och administrativa servicenivåer å ena sidan och när det handlar om chefskapet för Förvaltningsavdelningen å den andra, utförande av olika stöd- och utvecklings-tjänster till departementen.

En grundförutsättning för det arbete som skall utföras i departementen är att de processer som skall se till att de politiska prioriteringarna får genomslag fungerar väl. Detta ställer i sin tur krav på tydlighet i organisering, ansvar och befogenheter i processerna. Samma krav måste sättas upp för att kunna säkerställa Regeringskansliets långsiktiga utveckling.

En lösning skulle kunna vara att ansvarsmässigt avlasta förvaltningschefen det operativa chefsansvaret för Förvaltningsavdelningen och koncentrera rollen till den strategiska nivån utifrån chefstjänstemannaansvaret vid Statsrådsberedningen, beslut om Regeringskansliets budget, administrativa policyfrågor och den långsiktiga utvecklingen för myndigheten. En sådan ordning skulle i sin tur kräva att en särskild chef måste utses för den operativa driftsverksamheten vid Förvaltningsavdelningen. Förvaltningschefens utövande av en mer övergripande roll skulle då också kräva att utvecklingsresurser och personal organisatoriskt måste brytas ur Förvaltningsavdelningen och medfölja förvaltningschefen som stab, vilket knappast är rationellt och också medför en risk för dubbelarbete i förhållande till Förvaltningsavdelningen. Det bör vara möjligt att i existerande struktur kunna åstadkomma en ökad tydlighet kring förvaltningschefens agerande i olika roller utan genomgripande organisationsförändringar vilket också skulle möjliggöra att chefsansvaret för Förvaltningsavdelningen kan kvarstå. För att detta skall vara genomförbart krävs emellertid enligt vår uppfattning en något förändrad ledningsstruktur för Förvaltningsavdelningen.

Förvaltningschefens agerande i dennes olika roller bör således förtydligas. Förvaltningschefens strategiska roll att samordna Regeringskansliets planering, långsiktiga utveckling inklusive personalförsörjning och -utveckling bör stärkas. Utan att bortse från nödvändigheten av samråd och förankring med departementen pekar våra observationer tydligt på att ansvaret för att genomföra förändringar och ta ansvar för slutresultatet i olika hänseenden behöver förtydligas. Idag utvecklar departementen olika synsätt, policies, kultur och förfaranden som i sig kan vara framåtsyftande och effektiva men som en helhet för myndigheten san-

nolikt bidrar till effektivitetsförluster. Stöd- och utvecklingsresurser måste också ses utifrån ett helhetsperspektiv. Detta synsätt får också stöd vid de samtal som vi fört med olika administrativa befattningshavare.

Sammanfattningsvis framkommer från de samtal som projektet haft med chefer och medarbetare en påfallande osäkerhet över ledningsförhållandena och styrningen i myndigheten som helhet och även inom departementen. Detta försvårar överblicken och påverkar även tydligheten och förutsättningarna för det samarbete och de samråd som arbetet i Regeringskansliet förutsätter.

Förslag

Departementschefen • Departementschefens roll att efter samråd med andra statsråd i departementet lägga fast de politiska riktlinjerna och prioriteringarna bör betonas medan ansvaret för den direkta operativa verksamheten och personalen bör överföras på en statssekreterare med särskilt ansvar.

Vi föreslår ingen ändring av departementschefens rätt att besluta föreskrifter om arbetsordning för departementet. Därmed uppfylls också innebörden i regeringsformens bestämmelser. I den mån chefen för departementet inte väljer att överföra beslutsrätt till ett annat statsråd föreslår vi att denna bör kunna överlämnas till en av regeringen utsedd statssekreterare med särskilt ansvar i respektive departement. Vi föreslår att detta även bör kunna omfatta rätten att besluta om föreskrifter i departementet mm. Statssekreterarens roll beskrivs närmare i nästa avsnitt.

Syftet med våra förslag är främst att avlasta statsråden planerings- och verksamhetsmässiga genomförandeuppgifter samt det administrativa och personalmässiga ansvaret i departementet. Statsrådets och departementschefens roll kan därmed koncentreras till att utifrån regeringens politiska prioriteringar och det uppdrag statsrådet getts av statsministern lägga fast politiska riktlinjer och prioriteringarna för det arbete som skall utföras i departementet. Därtill kommer ansvaret som föredragande i de ärenden som regeringen skall besluta om. Som ledamot av regeringen kommer även statsrådet att besluta om myndigheten Regeringskansliets regleringsbrev, resursfördelningen mellan departementen och de mål och resultat som skall uppnås.

I departement kan statsministern ha utsett andra statsråd förutom departementschefen. Avsikten bakom denna ordning är att politikområdena har starka beröringspunkter och går in i varandra och att på detta sätt åstadkomma bättre samordning och slagkraft i genomförandet av regeringens politik. Det förutsätter också ett samarbete och samverkan mellan statsråden i utformandet av politiken och inte minst om hur verksamhetsinriktningen i departementet skall utformas och hur resurserna skall disponeras på bästa sätt. Regeringens och statsrådets prioriteringar måste tydligt kunna avläsas i departementet av chefer och medar-

betare. Vi föreslår därför att det tydliggörs att departementschefens beslut om arbetsordningen mm bör ske efter samråd med övriga statsråd i departementet. Även i övrigt bör det förutsättas att löpande ändringar av verksamhetens inriktning sker efter samråd.

Regeringskansliets instruktion föreslås ändras enligt följande:

31 § Chefen för ett departement skall föreskriva eller för särskilda fall besluta om indelningen av departementet i sakområden, chefstjänstemännens ansvar och arbetsuppgifter samt inriktningen i övrigt för verksamheten i departementet. Om det vid departementet finns annat statsråd skall detta ske efter samråd. Ärenden som inte behöver avgöras av departementschefen får avgöras av ett annat statsråd eller av statssekreteraren med särskilt ansvar i departementet. Hur detta skall ske anges närmare i en arbetsordning eller i särskilda beslut.

[Idag: Chefen för ett departement skall föreskriva eller för särskilda fall besluta om indelningen av departementet i sakområden, chefstjänstemännens och huvudmännens uppgifter och fördelningen av arbetet mellan dem samt formerna i övrigt i departementet.]

Ärenden som inte behöver avgöras av departementschefen får avgöras av ett annat statsråd eller av en tjänsteman i Regeringskansliet. Hur detta skall ske anges i arbetsordning för departementet eller i särskilda beslut.]

Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Regeringskansliet föreslås ändras enligt följande:

2 § Statssekreteraren med särskilt ansvar får på Regeringskansliets vägnar inom departementets verksamhetsområde besluta om

1. anställningar, löner, bisysslebesked och annan personaladministration,
2. arbetsmiljö,
3. upphandling och annan ekonomiadministration, samt
4. intern och extern information och service.

Detta gäller dock inte frågor där förvaltningschefen skall besluta enligt 8 eller 10 §.

[Idag: Chefen för ett departement får på Regeringskansliets vägnar inom departementets verksamhetsområde föreskriva eller för särskilda fall besluta om

1. anställningar, löner, bisysslebesked och annan personaladministration,
2. arbetsmiljö,
3. upphandling och annan ekonomiadministration,
4. intern och extern information och service.

Detta gäller dock inte frågor där förvaltningschefen skall besluta enligt 8 eller 10 §.]

13 § Chefen för ett departement får överlåta sin beslutanderätt enligt 3-7a §§ till

ett annat statsråd eller till statssekreteraren med särskilt ansvar i departementet. Denne får överlåta sin beslutanderätt till annan tjänsteman i Regeringskansliet.

[Idag: Chefen för ett departement får överlåta sin beslutanderätt enligt 2-7a §§ till ett annat statsråd eller till en tjänsteman i Regeringskansliet.]

I följande frågor får dock beslutanderätten inte överlåtas till någon annan än ett statsråd:

1. föreskrifter, och
2. anställningar som minister, kansliråd, ambassadråd eller anställning som konsul på motsvarande nivå som ambassadråd.

Chefen för Utrikesdepartementet får dock överlåta beslutanderätt i frågor om föreskrifter till en chefstjänsteman i departementet.]

Förslag

Statssekreteraren • För respektive departement bör regeringen utse en statssekreterare med särskilt ansvar för genomförandet av departementets verksamhet och med ansvar för personalen.

En huvuduppgift för statssekreteraren med särskilt ansvar föreslås vara att svara för den centrala arbetsledningen i departementet på uppdrag av departementschefen. Detta innefattar att omsätta de politiska prioriteringar och verksamhetsmässiga inriktningar som regeringen och statsråden anger. En annan huvuduppgift är att vara departementets högste personalansvariga chef. Ytterligare en uppgift är att svara för hanteringen av departementets egna resurser. Departement kan innehålla flera statsråd och statssekreterare. Statssekreteraren med det särskilda ansvaret har enligt vårt förslag inte uppgiften att kunna överta det sakpolitiska ansvaret från andra statssekreterare vilket de fått av departementschefen eller annat statsråd. I det avseendet innebär detta förslag ingen förändring från dagsläget.

Statssekreteraren med särskilt ansvar bör givetvis ha ett eget sakpolitiskt ansvar. Det som tillkommer enligt vårt förslag är ett uttalat samordnande och beslutande ansvar i departementet för planering, budgetprocess, myndighetsdialog, dimensionering av personal och resurser, budget i departementet, personalansvaret mm. Rollen förutsätter en utvecklad förmåga att väga samman de olika intressen som finns inom ett departement och att både företräda departementet och Regeringskansliet som myndighet. Uppgiften som sådan är betungande varför det egna sakpolitiska ansvaret bör stå i relation till denna uppgift.

För att detta arbetsmässigt skall bli möjligt att klara, kan statssekreteraren dels utnyttja sin möjlighet att delegera ansvar och beslutsbefogenheter, dels förlita sig på ett strategiskt och kompetent ledningsstöd, främst i form av expediti-

chefen, departementets personalchef med flera genom departementets ledningsgrupp. Helhetsansvaret skall dock ligga hos statssekreteraren med särskilt ansvar. Dessa frågor diskuteras ytterligare nedan i detta kapitel.

Statssekreterarna bildar idag något som vi kan kalla för ett kollegium och träffas regelbundet under ledning av statsministerns statssekreterare. Detta är en ordning som i sig inte påverkas av förslagen ovan. Detta kollegium, som helhet, är naturligtvis viktigt för att förverkliga regeringens politik. På motsvarande sätt finns ett behov av att statssekreterarna med särskilt ansvar regelbundet träffas under ledning av statsministerns statssekreterare i ett forum för diskussion och samråd om inriktning, verksamhets- och budgetmässiga frågor samt diskutera utgångspunkterna för den årliga planeringen och den långsiktiga utvecklingen av myndigheten, mm. Här finns också förutsättningar att lösa eventuella konflikter som uppstår och har därmed syftet att ytterst avlasta Regeringskansliets chef. Sådana möten ger också förvaltningschefen möjlighet att på ett effektivt sätt söka samråd kring principiella frågor inom förvaltningschefens beslutsområde.

Verksamhetsplaneringen i Regeringskansliet är ett av de viktigaste instrumenten för styrningen av verksamheten. En närmare koppling mellan de politiska prioriteringarna och resursfördelningen och utnyttjandet av de resurser som finns måste eftersträvas. Förslag om verksamhetsplaneringen utvecklas närmare i kapitel 4. Vi föreslår där en process som leder fram till tydligare styrdokument om de politiska prioriteringarna och organisationens långsiktiga utveckling. Huvudansvaret för denna process måste enligt vår uppfattning ligga på Statsrådsberedningen. Statssekreterarna med särskilt ansvar, och ytterst statsministerns statssekreterare har här viktiga roller. Regeringens prioriteringar skall vägas samman med respektive statsråds i en process som bättre än idag bör tydliggöra för chefer och medarbetare vilka prestationer som skall utföras och vilka verksamhetsmässiga konsekvenser detta får för de olika departementen. Statssekreterarna med särskilt ansvar får ett sammanhållande operativt utföransvar i departementen. Statsrådsberedningens roll i den politiska prioriteringen och i processens olika skeden blir tydligare än i dagsläget.

En given uppgift för statssekreteraren med särskilt ansvar är att utgöra den centrala länken för departementet i förhållande till förvaltningschefen när det gäller diskussioner och samråd rörande verksamhetsplaneringen, övergripande policier inom olika centrala administrativa områden, Regeringskansliets långsiktiga utveckling, mm. En annan viktig uppgift är att vara departementets högste ansvarige för samordningen i samband med vår- och budgetpropositionerna, styrningen och uppföljningen av myndigheternas verksamhet, budgetuppföljningen mot utgiftstaken mm.

Vi föreslår att Regeringskansliets instruktion ändras enligt följande:

9 § Chefstjänstemän i departementen är statssekreterarna, kabinetssekreteraren, expeditiönscheferna och rättscheferna. Av statssekreterarna utser reger-

ingen en statssekreterare med särskilt ansvar för respektive departement.

Chefstjänstemän i Statsrådsberedningen är statssekreterarna, förvaltningschefen och rättscheferna.....

Chefstjänstemän är också.....

[Idag: Chefstjänstemän i departementen är statssekreterarna, kabinetssekreteraren, expeditiönscheferna och rättscheferna.

Chefstjänstemän i Statsrådsberedningen är statssekreterarna, förvaltningschefen och rättscheferna.

Chefstjänstemän är också utrikesråden i Utrikesdepartementet, budgetchefen och finansråden i Finansdepartementet samt planeringschefen i Justitiedepartementet. Förordning (1999:323).]

23 § Arbetet inom ett departement leds närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet av statssekreteraren med särskilt ansvar. I Utrikesdepartementet har kabinetssekreteraren denna uppgift. Statssekreteraren med särskilt ansvar och kabinetssekreteraren planerar och samordnar verksamheten i departementet och i Regeringskansliet, utövar arbetsledningen och personalansvaret i departementet.

[Idag: Arbetet inom ett departement leds närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet av statssekreteraren. I Utrikesdepartementet har kabinetssekreteraren denna uppgift. Statssekreteraren och kabinetssekreteraren skall främst svara för planering och samordning i departementet och i förhållande till andra samhällsorgan samt vaka över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen]

Förslag

Statsministerns statssekreterare • Arbetsordningen bör kompletteras med uppgiften för statsministerns statssekreterare att besluta om myndighetens verksamhetsinriktning och verksamhetsuppdraget till förvaltningschefen.

Statsministerns statssekreterare omnämns idag inte särskilt i myndighetens instruktion eller i arbetsordningen. Av det föregående framgår att dennes strategiskt samordnande och beslutande roll görs tydlig såväl i förhållande till departementens ledningsfunktioner som till förvaltningschefen när det gäller myndighetens Regeringskansliets verksamhetsinriktning. Vi föreslår därför att denna roll regleras i arbetsordningen för Regeringskansliet genom följande tillägg:

(Ny rubrik) Beslut av statsministerns statssekreterare

7 b § Statsministerns statssekreterare beslutar i samråd med statssekreterarna med särskilt ansvar och förvaltningschefen om myndighetens verksamhetsinriktning och om verksamhetsuppdraget till förvaltningschefen.

(reglering saknas idag)

Förslag

Förvaltningschefen • Regeringskansliets förvaltningschef bör ha samma ansvar som idag för beslut om Regeringskansliet budget, myndighetens gemensamma administrativa funktioner mm. Förvaltningschefens samordningsansvar för myndighetens strategiska och långsiktiga utveckling, särskilt personalutveckling och personalförsörjning bör betonas. Förvaltningschefen bör i sin egenskap av chefstjänsteman vid Statsrådsberedningen organisera en mindre stab för strategiska frågor och lokalmässigt placeras i Statsrådsberedningen. Vissa förändringar föreslås i ledningsstrukturen för Förvaltningsavdelningen för att stödja förvaltningschefens chefsansvar.

Den nuvarande situationen där förvaltningschefens roll och ansvar framstår som oklar kräver enligt vår mening vissa ändringar för att skapa en större tydlighet, bättre möjligheter att realisera effektiva administrativa lösningar inom olika områden och en starkare samordning av planeringen i myndigheten. Rollen som förvaltningschef och chefstjänsteman vid Statsrådsberedningen inbegriper redan idag ett operativt ansvar för myndighetens verksamhetsplaneringsprocess.

Som tidigare nämnts finns behovet av en närmare koppling mellan de politiska prioriteringarna och resursfördelningen och utnyttjandet av de resurser som finns. Detta kräver att Statsrådsberedningen tydligare än idag har en styrande roll. Förvaltningschefens roll i detta är att samordna processens olika delar och att i det sammanhanget särskilt beakta de verksamhetsmässiga konsekvenserna och Regeringskansliets långsiktiga utvecklingsbehov. Rollen förutsätter ett löpande samarbete och dialog med statsministerns statssekreterare och statssekreterarna med särskilt ansvar på respektive departement. Någon roll i den politiska prioriteringen har förvaltningschefen självfallet inte. De styrdokument om regeringens politiska prioriteringar och verksamhetens inriktning för Regeringskansliet som bör utgöra grunden för departementens verksamhetsplanering bör beslutas av statsministerns statssekreterare ensam.

Det årliga verksamhetsmässiga utförandet utifrån fastställda policier och servicenivåer för administrativa tjänster bör som ett uppdrag från statsministerns statssekreterare läggas på förvaltningschefen. Förvaltningschefen bör fortfarande besluta om dessa policier respektive nivåer i samråd med statsministerns statssekreterare och statssekreterarna med särskilt ansvar. Vi föreslår att regeringen utser en biträdande förvaltningschef för att möjliggöra för förvaltningschefen att kunna delegera visst direkt operativt ansvar för förvaltningsavdelningens stöd- och utvecklingstjänster.

Personalpolitiska och arbetsgivarmässiga frågor i Regeringskansliet bör enligt vår uppfattning prioriteras upp i myndigheten. Dessa frågor behandlas närmare

i avsnitt 5.3. Vi föreslår att förvaltningschefen hos sig skapar en strategisk funktion för personalfrågorna i Regeringskansliet och att regeringen utser en särskild personaldirektör. En huvuduppgift bör vara att utveckla ett nätverk med motsvarande ansvariga personalchefer i respektive departement och åstadkomma en sammanhållen personal-, löne- och arbetsgivarpolitik i Regeringskansliet. På motsvarande sätt bör den övriga administrativa utvecklingen och servicenivåerna i Regeringskansliet läggas fast i samråd med departementen.

Vi föreslår sammanfattningsvis att förvaltningschefen hos sig, i sin egenskap av chefstjänsteman vid Statsrådsberedningen, organiserar en mindre stab för uppgifter främst avseende strategiska utvecklingsfrågor, planering, uppföljning (controllerfunktion) och personal- och chefsutveckling.

Vi föreslår också att förvaltningschefen med sin stab lokalmässigt placeras i Statsrådsberedningen.

En särskild fråga rör det förhållandet att Regeringskansliets internrevision idag lyder direkt under förvaltningschefen. Ett av internrevisionens granskningsområden är Förvaltningsavdelningen över vilken förvaltningschefen styr. Detta kan resa frågan om internrevisionens självständighet i sammanhanget. Vi föreslår ingen ändring i lydadsförhållandet, med den inskränkningen att internrevisionens rapportering över förhållanden inom förvaltningsavdelningen bör gå till statsministerns statssekreterare. Detta blir också logiskt genom att det är denne som beslutar om uppdraget till förvaltningschefen.

Ledningsstödet i departementen mm • Förslagen ovan om statsministerns statssekreterare, en statssekreterare med särskilt ansvar i respektive departement och en mer uttalad strategisk förvaltningschef ställer krav på ett kvalificerat ledningsstöd till dessa befattningshavare. För statsministerns statssekreterare ser vi inget direkt behov av ett särskilt avdelat ledningsstöd utöver det som Statsrådsberedningen redan innefattar och de uppdrag som han/hon kan lägga ut på främst förvaltningschefen. Frågan om en mindre stab till förvaltningschefens förfogande har redan föreslagits ovan. Inom departementen måste det naturligtvis vara upp till statssekreteraren med särskilt ansvar att avgöra hur han/hon vill organisera stödet kring sig. Statssekreteraren skall axla sakpolitiska uppgifter samtidigt som det operativa ansvaret för departementet prioriteras. Det finns också ett behov av att åstadkomma en större likformighet mellan departementen för att underlätta och stödja samarbete och samverkan mellan departementen och förvaltningschefens funktioner. Vi föreslår därför följande:

- I avsnitt 5.3 föreslår vi att av arbetsordningarna för samtliga departement skall framgå att det finns en uttalad personalchef i departementet, att han/hon lyder direkt under statssekreteraren med särskilt ansvar och ingår i ledningsgruppen och att det också framgår vilka befogenheter och beslutsansvar personalchefen har. Personalchefen skall vara ett strategiskt ledningsstöd till statssekreteraren.

- I avsnitt 5.5 utvecklar vi förslag om den strategiska stödkompetens inom informationsverksamheten som ytterst bör stå till ledningens förfogande.
- I avsnitt 4.7 om budgetprocessen formulerar vi de krav som vi anser måste ställas upp på den samordningsfunktion som bör finnas inom respektive departement med uppgift att hålla samman budgetarbete, planering mm.

Förslag

Expeditionschefens roll och uppgifter, som chefstjänsteman till departementsledningens förfogande, bör utvecklas till att vara mer likartad mellan departementen och till att vara ett starkt operativt stöd till statssekreteraren med särskilt ansvar i arbetsledningen och i att upprätthålla kvaliteten i departementets arbetsprocesser.

Vi föreslår att regeringen överväger att utveckla och tydliggöra expeditionschefens roll i respektive departement för att ytterligare utveckla denna befattning som ett starkt operativt stöd till ledningen. Expeditionschefens roll växlar idag mellan departementen. Expeditionschefen är en chefstjänsteman. Uppgiften i instruktionen för Regeringskansliet, 24 §, har begränsats till att vaka över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid beredningen av ärenden, utom i fråga om lagar och andra författningar, samt slutligt granska koncepten till regeringens beslut. Instruktionens beskrivning av expeditionschefens uppgifter och ansvar är begränsad. Som chefstjänsteman skall expeditionschefen också biträda med arbetsledningen.

Som vi uppfattar det knyter expeditionschefens uppgifter nära an till hur kvaliteten är i de olika arbetsprocesser som finns i departementet och mellan departementen, ytterst i syfte att säkra kvaliteten i regeringens beslut. I den egenskapen anser vi att expeditionschefens chefstjänstemannaroll är att vara en strategisk rådgivare och resurs till departementsledningen och särskilt enligt vårt förslag till statssekreteraren med särskilt ansvar, ett stöd i dennes uppgifter att operativt leda verksamheten i departementet. Som chefstjänsteman med uppgift att biträda med arbetsledningen bör enligt vår uppfattning expeditionschefens roll att stödja ledningen med att övervaka verksamhets- och arbetsprocesserna i departementet kunna utvecklas. Detta kan röra uppgifter som hur styrningen av myndigheterna fungerar och bör utvecklas, att samrådsformerna upprätthålls och utvecklas, administrativa beslut mm, till direkt arbetsledning. Detta behov har diskuterats i flera andra sammanhang, senast t ex i Jan Carlings rapport, Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet.

Rätts- och expeditionscheferna har tagit egna initiativ till att föra en diskussion om hur rollen kan utvecklas och denna diskussion pågår. Vi föreslår att resultatet av det arbetet vägs in innan några ändringar av formell natur görs om ansvar

och uppgifter i instruktionen och arbetsordningar. I sammanhanget är också viktigt att väga in hur statssekreterarna med särskilt ansvar vill se på expeditionschefens roll och uppgifter.

Förväntade effekter av förslagen

En renodling av ansvarsförhållanden och roller inom myndigheten Regeringskansliet skapar inte bara en ökad tydlighet utan också möjligheten att koncentrera insatserna kring de mest väsentliga områdena för myndighetens utveckling. Dessa är enligt vår uppfattning:

- en långsiktig strategisk utveckling för Regeringskansliet som helhet,
- en sammanhållen verksamhetsplanering som knyter ihop politiska och verksamhetsmässiga prioriteringar med personal- och resursfördelning,
- en gemensamt utvecklad personal-, löne- och arbetsgivarpolitik och
- enhetliga administrativa servicenivåer och organisatoriska lösningar.

Förslagen syftar till att skapa en större enhetlighet i nivå och ansvar mellan olika aktörer i Regeringskansliet. Departementen kommer att ha en tydligt ansvarig verksamhets- och arbetsledande chef. Departementschefen och statsråden avlastas det praktiska lednings- och personalansvaret.

Det är naturligt att konflikter kan uppstå rörande innehållet och prioriteringar i verksamhetsplaneringen, i fördelningen av resurser och rörande ställningstaganden av policykaraktär eller vilka servicenivåer som bör gälla. Detta bör kunna minskas genom ett utvecklat samråd mellan klart definierade ansvariga aktörer. I den mån ett slutligt ställningstagande måste ske kan frågeställningen lämnas för avgörande hos statsministerns statssekreterare.

Styrning och arbetsformer

4.1 Kapitlets förslag i sammanfattning

Projektet föreslår att de politiska styrsignaler som lämnas i samband med verksamhetsplaneringen bör utvecklas, för att ge bättre förutsättningar för att faktiskt inrikta och omprioritera verksamheten. De mål som anges när verksamhetsplaneringen inleds bör vara formulerade på en mer verksamhetsnära nivå än vad som är fallet idag. Vi föreslår att Statsrådsberedningen beslutar om ett *styrdokument*: "Verksamhetens inriktning". Förutom verksamhetsstyrningen bör detta dokument också ange den önskade utvecklingen av Regeringskansliet som myndighet. Statssekreterarna med särskilt ansvar bör tillsammans med statsministerns statssekreterare spela en nyckelroll i verksamhetsplaneringen och därmed svara för det för Regeringskansliet som helhet sammanvägda perspektivet. Förvaltningschefen bör leda själva verksamhetsplaneringsprocessen, bl a genom att i nuvarande direktiv för verksamhetsunderlag ange de närmare anvisningarna för planeringsarbetet. Förvaltningschefen bör också förse Statsrådsberedningen med underlag angående resursmässiga konsekvenser av regeringens politiska prioriteringar samt förslag om Regeringskansliets utveckling som myndighet.

Vi föreslår att Statsrådsberedningens riktlinjer för samrådsförfarande förenklas till att avse de grundläggande kraven på samråd mm, att en skyst procedur vid delning tillämpas konsekvent och även prövas för gemensam beredning. Huvudmännens ansvar för samrådet tydliggörs och expedition- och rättschefernas roll bör förstärkas. Obligatoriska utbildningsinsatser bör genomföras. Statssekreteraren med särskilt ansvar bör aktivt bevaka att systemet upprätthålls.

Samordningen av EU-frågorna bör flyttas till ett särskilt EU-sekretariat, vilket antingen kan placeras direkt vid Statsrådsberedningen eller i en nybildad, fristående enhet. Vi föreslår att den nya enheten leds av statsministerns rådgivare i EU-frågor, och att denne för det fall att enheten placeras utanför Statsrådsberedningen, samtidigt har ställning som chefs-tjänsteman i Statsrådsberedningen. Huvudansvaret för sakfrågorna bör ligga kvar på respektive statsråd, men instruktioner till Bryssel bör gå genom samordningssekretariatet. En av samordningssekretariatets främsta uppgifter blir att värna det övergripande perspektivet i regeringens EU-politik. Samtidigt omvandlas Brysselrepresentationen till en enhet inom

Regeringskansliet under EU-samordningssekretariatet, alternativt förblir en utlandsmyndighet, men underställs detta sekretariat. Myndigheternas bidrag till EU-arbetet bör systematiseras ytterligare.

Vi föreslår att kvalitetsfrågorna uppmärksammas ytterligare när det gäller utarbetande av propositioner och beredningen av dessa. Kvalitetsaspekterna bör följas upp mer systematiskt och erfarenheterna delges samtliga ansvariga, särskilt huvudmännen i Regeringskansliet. Resurser bör tilldelas Statsrådsberedningens rättsavdelning för att möjliggöra en utökad uppföljning och utvärdering. Vi föreslår vidare att det utarbetas en gemensam policy för i vilken utsträckning myndigheternas resurser kan utnyttjas i propositionsarbetet.

Vi föreslår vidare att statssekreterarna med särskilt ansvar i respektive departement ges ett tydligt ansvar för budgetsamordningen och för att säkerställa den återrapportering och den information, t ex från överläggningar, som anses nödvändig för att linjeorganisationen skall kunna arbeta effektivare. Kraven på samordningsfunktionerna i respektive departement bör vara mer likartade för att underlätta processen internt, mellan departementen och med budgetavdelningen. Riktlinjerna för samråd måste självfallet tillämpas.

För de särskilda projekten och programmen föreslår vi att det inrättas en stödfunktion med uppgift att vägleda om administrativa rutiner, regler mm. Expeditionschefen i det mest berörda departementet bör ges ansvaret att godkänna projektets organisation, ansvarsförhållanden och riktlinjer innan verksamheten tillåts att börja. Regeringen bör för framförallt denna verksamhet lämna resultatredovisning till riksdagen motsvarande den som myndigheter lämnar till regeringen. Vi föreslår att detta sker i särskilda resultatskrivelser.

När det gäller förvaltningen i Regeringskansliet av statens aktier föreslår projektet att en prövning bör ske i vilken utsträckning personalresurserna för utövandet av ägarskapet i bolagen vid departementen bör flyttas över alternativt omdisponeras till annan verksamhet, utöver den sammanläggning som nu sker av ägarenheterna vid Finans- och Näringsdepartementen. De rationaliseringseffekter som uppstår genom sammanläggningen bör utnyttjas för uppbyggnad av ytterligare kompetens i verksamheten och bland medarbetarna i syfte att stärka förvaltningen av bolagen och om möjligt minska behovet av extern kompetens.

4.2 Inledning

Projektets uppdrag innefattar att närmare studera viktigare arbetsprocesser i Regeringskansliet i syfte att lämna förslag till förbättringar och effektiviseringar.

Vi har prioriterat processer där det förutsätts att flera departement ingår och där samarbetet mellan departementen och utnyttjande av olika kompetenser är en nödvändighet. Vi är medvetna om att det finns ett antal andra viktiga arbetsprocesser som vi har uteslutit.

Perspektivet för de arbetsprocesser vi valt är att Regeringskansliet skall kunna fungera som en myndighet utifrån det uppsatta målet att vara en effektiv stab till regeringen. Vi har därför inriktat våra intervjuer och frågor kring fem processer i Regeringskansliet: verksamhetsplaneringen, de särskilda samrådsformerna, arbetet med EU-frågorna, propositionsberedningen samt budgetprocessen. Vi anser att dessa är strategiska arbetsprocesser och grundförutsättningar för att kunna realisera regeringens politik. I våra intervjuer har vi främst undersökt hur processerna uppfattas, om de fyller sin funktion, är tydliga till sin utformning, anses vara effektiva och det rollspel som processerna genererar och skall hantera.

Intervjuresultaten har efterhand fått avgöra vilka av dessa processer som vi studerat närmare. Det hade varit önskvärt att kunna uppskatta den tidsåtgång som behövs för respektive process årligen. Sådana uppskattningar är mycket svåra att göra, främst beroende på att Regeringskansliet saknar ett tidredovisningssystem som skulle möjliggöra detta med någon exakthet. Kim Forss gjorde i sin studie Vad kostar det att regera? vissa hypotetiska beräkningar och uppskattningar. Text uppskattade han att Regeringskansliets samlade kostnader för att bereda EU-relaterade ärenden uppgår till drygt 1,5 miljarder kr, att styrningen av myndigheterna uppgår till 110 årsarbetskrafter och att kostnaden för att framställa en proposition varierar allt mellan 40 000 kr och en miljon.

Redan tidigt har det stått klart att propositionsarbetet baseras på väl inarbetade procedurer och rutiner i Regeringskansliet, kommentarerna och synpunkterna som kommer fram är mycket sparsamma. Detsamma gäller i stort budgetprocessen. Genomgående anses att processerna i sig fungerar väl och är tydliga till sin karaktär, men istället kritiseras samrådsformernas funktion och utförande. Verksamhetsplaneringen i Regeringskansliet får både positiva och negativa kommentarer. Detsamma gäller arbetet med EU-frågorna. Mot den här bakgrunden har vi valt att främst koncentrera våra diskussioner och förslag till Regeringskansliet verksamhetsplanering, samrådsformerna och EU-arbetet.

I detta kapitel diskuteras och lämnas även förslag om bedrivandet av projekt och program, förvaltningen av bolag, vissa avgränsningsfrågor gentemot myndigheter samt avvägningen mellan olika verksamhetsdelar i Regeringskansliet.

4.3 Verksamhetsplaneringen

Bakgrund

Utifrån främst vårpropositionens formuleringar om regeringens politiska prioriteringar utformar förvaltningschefens stab i samråd med Statsrådsberedningen

direktiven för departementens verksamhetsunderlag. Direktiven, som under-tecknas av statsministerns statssekreterare, förvaltningschefen och statssekreteraren för budgetfrågor och skickas till departementen före sommaren, innehåller också information om den beräkningsgrund för resurstilldelning som tillämpas. Beräkningsgrunden är densamma som föregående års tilldelning justerad för pris- och löneomräkning. Därefter skriver departementen underlag, vilka beskriver planerad verksamhet och resursbehov med utgångspunkt i de politiska prioriteringarna i direktiven. Departementen kan också motivera verksamhet utifrån egna politiska prioriteringar – eller till följd av ökad arbetsbelastning, oavsett mål. I september överlämnar departementen sina verksamhetsunderlag till förvaltningschefen och dennes stab, som i samråd med Statsrådsberedningen och i förhandling med departementen beslutar preliminära, treåriga resursramar till respektive departement. I oktober meddelas departementen de preliminära ramarna. Departementen meddelas också varför resursramen skiljer sig från den tidigare meddelade beräkningsgrunden, dvs vilka prioriteringar som motiverat en resursförändring. När departementen meddelats de preliminära resursramarna kan de börja slutföra sina verksamhetsplaner. I december, i och med regleringsbrevet, fastställs resurstilldelningen till departementen, som därefter kan fastställa sina verksamhetsplaner. Efter genomförd verksamhet, dvs efter att det aktuella budgetåret passerat, lämnar departementen in verksamhetsberättelser till förvaltningschefens stab. Dessa berättelser styrs till sin utformning av de direktiv som förvaltningschefens stab utformar. Berättelserna skall bland annat innehålla en redovisning av vilka aktiviteter som kan sägas ha bidragit till att uppnå de politiska mål som utgjorde grund för resurstilldelningen. Verksamhetsberättelserna ligger till grund för kommande resursdiskussion, dvs som ett komplement till de då aktuella verksamhetsunderlagen.

Analys och slutsatser

I takt med att verksamhetsplaneringsprocessen de senaste åren har modifierats, har acceptansen i Regeringskansliet för processen ökat. En viktig orsak till detta är att nuvarande process anses vara betydligt mindre arbetskrävande för departementen, utan att detta bedöms ha fått negativa konsekvenser för utfallet. Inom ett antal områden kan dock fortsatta åtgärder vidtas för att stärka verksamhetsplaneringen som instrument för att politiska prioriteringar ska kunna få genomslag. Sådana åtgärder bör också kunna leda till att resurser i ökad utsträckning ska kunna fördelas på ett för Regeringskansliet som helhet lämpligt sätt. En förbättrad verksamhetsplaneringsprocess kan dessutom fylla en tydligare funktion när det gäller att fortsatt stärka Regeringskansliet som en myndighet.

Den politiska styrningen i samband med verksamhetsplaneringen bör utvecklas. Vår bedömning är att de politiska styrsignaler som lämnas i samband med planeringen inte ger tillräckliga förutsättningar för att faktiskt inrikta verksamheten, eller för att göra omprioriteringar. En orsak till detta är att målen är formu-

lerade på en så övergripande nivå att i princip all verksamhet som redan bedrivs i Regeringskansliet kan sorteras in under dessa mål. De mål som anges i direktiven till verksamhetsunderlagen är mer eller mindre direkt hämtade från den ekonomiska vårpropositionen. Eftersom målen i vårpropositionen anger en önskad samhällsutveckling, är det naturligt att de har en relativt övergripande karaktär. Genom att dessa i stort sett utan att omarbetas förs in som mål för Regeringskansliets verksamhet är vår bedömning att ett väsentligt moment förbises. Detta moment borde vara att utifrån regeringens mål för samhällsutvecklingen analysera på vilket sätt Regeringskansliet bäst kan verka för att stödja regeringen i uppgiften att uppnå dessa mål. När denna analys är genomförd kan Regeringskansliets mål formuleras, på en nivå som ger bättre vägledning för myndighetens verksamhet. En tidigare utvärdering av verksamhetsplaneringen har formulerat det så, att de politiska målen tycks ha en *strukturerande* snarare än en styrande funktion.¹ Departementen presenterar sin verksamhet på ett sätt som stämmer överens med den struktur som de politiska målen anger, men själva verksamheten påverkas inte i någon avgörande mening av målen. Målen ger inte heller någon egentlig vägledning för vilka nedprioriteringar som är nödvändiga, vilket utvecklas närmare nedan.

En annan orsak till att målen inte har en tillräckligt styrande funktion är att många inblandade parter uppfattar en osäkerhet om vem som står bakom målen. Utifrån ett stort antal intervjuer är vår bedömning att målen i viss utsträckning anses vara en tjänstemannaprodukt från Förvaltningsavdelningen. En intervju-person uttryckte det på följande sätt:

"Alla kan ju uttyda regeringens intentioner i alla möjliga sammanhang, sammanhang som har större tyngd än det där papperet från Förvaltningsavdelningen."

De centralt angivna målen legitimitet, och tydligheten i vem som är avsändare av de politiska styrsignalerna har stor betydelse för i vilken utsträckning de får en styrande effekt. Även i den diskussion om resurser som inleds efter att departementen har lämnat in sina verksamhetsunderlag till förvaltningschefens stab har legitimiteten betydelse. Det är viktigt att det finns en tydlig politisk avsändare bakom den respons som departementen får på sina verksamhetsunderlag. Annars är risken att departementens representanter uppfattar att de får sina respektive departementschefers prioriteringar ifrågasatta av en tjänstemannastab.

Själva avgörandet av hur styrande de centrala målen skall vara är naturligtvis en fråga om vilken frihet att prioritera som skall överlåtas åt respektive departement. Om all verksamhet kan sorteras in under de centralt angivna målen överlämnas prioriteringsansvaret helt och hållet till departementen, och verksamhetsplaneringen förlorar mycket av sin betydelse som gemensam och övergripande styrningsprocess.

¹ VP-processen i Regeringskansliet. FA 2001-250-STAB.

Även om de centralt utfärdade direktiven skulle ge en tydligare inriktning för verksamheten, så skulle en stor del av avvägningar och prioriteringar behöva hanteras vid respektive departement. En fortsatt utveckling av verksamhetsplaneringen som styrningsinstrument ställer därför krav inte bara på en tydligare koppling mellan regeringens övergripande politiska prioriteringar och departementsspecifika prioriteringar, utan också på att den politiska ledningens synlighet i verksamhetsplaneringsprocessen centralt och vid respektive departement ytterligare förstärks. I kapitel 3 i rapporten lämnas förslag kring ledning av departementens verksamhet. En statssekreterare med särskilt ansvar är ett sätt att stärka departementsledningens synlighet i verksamhetsplaneringsprocessen.

Uppgiften att fördela resurser inom Regeringskansliet på ett sätt som motsvarar de verksamhetsmässiga och politiska prioriteringarna är inte lätt att lösa. Viss verksamhet måste bedrivas, oavsett förändringar i de politiska prioriteringarna från ett år till ett annat. Annan verksamhet kan inriktas på ett nytt sätt, till följd av förändrade politiska prioriteringar, utan att detta kräver utökade resurser. Det är bl a därför svårt att göra direkta kopplingar mellan politiska prioriteringar och resursbehov. Ändå måste strävan vara att vid resursfördelning i samband med verksamhetsplaneringen åstadkomma en sådan koppling. Den resursfördelning som sker idag kännetecknas av bl a följande:

- Den totala resursmängd som årligen fördelas mellan departementen växer kontinuerligt. Tillräckliga incitament att prioritera ned eller avsluta verksamhet i Regeringskansliet, i samband med att annan verksamhet prioriteras upp, saknas.
- Den mest betydelsefulla faktorn när resursfördelningen beslutas är hur resurserna fördelades föregående år. De förändringar i resursfördelningen som verksamhetsplaneringen resulterar i, handlar i de flesta fall om justeringar på marginalen.
- Utifrån det underlag som finns tillgängligt idag är det mycket svårt att koppla samman politiska mål, arbetsbelastning och resurstilldelning för att utröna huruvida resursfördelningen som helhet motsvarar de politiska och verksamhetsmässiga prioriteringarna.

Att Regeringskansliet växer från år till år har till stor del att göra med de ökade krav som ställs på organisationen. Inte minst medlemskapet i den Europeiska Unionen har medfört en ökad arbetsbörda. Starkare incitament att prioritera ned eller avsluta viss verksamhet, i samband med att annan verksamhet prioriteras upp, skulle dock ge förutsättningar för Regeringskansliet att kunna möta de nya krav som omvärlden ställer – utan att behöva växa i nuvarande takt.

För att kunna prioritera ned viss verksamhet krävs en ökad personlörighet mellan enheter och departement. Om en sådan rörlighet skulle åstadkommas, skulle det inte längre behöva vara givet att den mest betydelsefulla faktorn vid

beslut om resursfördelning är hur resurserna fördelades föregående år. Självfallet kan medarbetare med olika kompetenser och intresseområden inte flyttas runt hursomhelst mellan olika enheter och departement. Det har dock länge varit en ambition i Regeringskansliet att öka rörligheten mellan departementen, och inte minst för att åstadkomma en samstämmighet mellan arbetsbörda och resurstilldelning skulle en sådan ökad rörlighet vara önskvärd.

Även om det är svårt att koppla samman politiska mål, arbetsbelastning och resurstilldelning för att bedöma om resursfördelningen som helhet motsvarar de politiska och verksamhetsmässiga prioriteringarna, så är det denna uppgift förvaltningschefen som chefstjänsteman och dennes stab, i samråd med Statsrådsberedningen, har att hantera. På olika sätt har man förbättrat möjligheterna att hantera denna uppgift. De så kallade verksamhetsindikatorer, dvs den kvantifierade beskrivning av respektive departements verksamhet, som förvaltningschefen och dennes stab begär in från departementen är ett sådant sätt. Några egentliga slutsatser av materialet är dock möjliga att dra först när utvecklingen inom respektive departement kan beskrivas i tidsserier. Dialogen med respektive departement är naturligtvis också av stor betydelse. Ett sätt att öka förutsättningarna för en resursfördelning som motsvarar de politiska och verksamhetsmässiga prioriteringarna är att fortsätta att utveckla metoder för att ta fram underlag om och bedöma departementens verksamhet ur ett resurs- och prioriteringsperspektiv.

En viktig orsak till att departementen lades samman till en myndighet var det ökade behovet av tvärsektorielt arbete inom Regeringskansliet. Genom att skapa en myndighet av samtliga departement skulle förutsättningarna för departementsöverskridande arbete förbättras. Eftersom det är i verksamhetsplaneringsprocessen Regeringskansliet lägger fast vad som skall göras under kommande år och vilka resurser som skall tilldelas för detta, borde en viktig förutsättning för att åstadkomma tvärsektorielt arbete vara att även departementsöverskridande verksamhet görs tydlig och styrs i verksamhetsplaneringen. Om detta gjordes skulle Statsrådsberedningen och statssekreterarna med särskilt ansvar kunna bevaka att de departementsöverskridande verksamheterna var kongruenta. Riksdagens revisorer konstaterar att inte ens departement med en tydlig koppling till varandra har någon gemensam process för att nå fram till gemensamma prioriteringar av någon viss verksamhet. I kombination med de relativt övergripande prioriteringarna från central nivå innebär detta sannolikt att möjligheterna till tvärsektorielt arbete inom den gemensamma myndigheten Regeringskansliet inte utnyttjas fullt ut.

Även på andra sätt kan verksamhetsplaneringsprocessen förbättras för att förstärka Regeringskansliet som en myndighet. Administrativ och annan stödverksamhet i Regeringskansliet skulle kunna ledas och samordnas bättre om direktiv inom dessa områden gjordes tydligare i verksamhetsplaneringsprocessen.

Sammanfattningsvis kan det sägas att de politiska styrsignalerna i verksam-

hetsplaneringsprocessen behöver förstärkas, dels genom att målen formuleras annorlunda, dels genom att det görs tydligt vem som är styrsignalernas avsändare och vem som leder processen. Verksamhetsplaneringen bör på ett tydligare sätt ange vad som faktiskt är prioriterat och vad som *inte* är det, dels i direktiven inför planeringen, dels i den diskussion om resursbehov som följer efter att departementen överlämnat sina verksamhetsunderlag. Detta skulle vara ett sätt att öka förutsättningarna för samstämmighet mellan arbetsuppgifter och resurser. Verksamhetsplaneringen bör också i ökad utsträckning kunna resultera i att resurser flyttas mellan enheter och mellan departement. Detta kräver ökade förutsättningar att på central nivå kunna göra bedömningar av hur resurserna kan fördelas på ett sätt som för Regeringskansliet som helhet är bäst, mot bakgrund av hur verksamheten har prioriterats. Förbättrade former för att utifrån underlag om departementens verksamheter fördela resurser på ett sätt som motsvarar rådande prioriteringar bör utvecklas.

Förslag

Nuvarande direktiv för verksamhetsunderlag bör kompletteras med ett mer uttalat *styrdokument*: "Verksamhetens inriktning". I styrdokumentet bör målen formuleras på ett sådant sätt att de ger en tydligare inriktning inför departementens planering än vad som är fallet i dagens direktiv för verksamhetsunderlag. Det bör vara tydligt att det är Statsrådsberedningen som svarar för målen och inriktningen. Den önskade utvecklingen av Regeringskansliet som myndighet bör också formuleras.

Målen i verksamhetsplaneringen bör formuleras annorlunda än de mål som anges för regeringens politik i den ekonomiska vårpropositionen, eftersom de mål som anges i verksamhetsplaneringen syftar till att styra Regeringskansliets arbete med att stödja regeringen, medan målen i vårpropositionen anger den av regeringen önskade samhällsutvecklingen. Det underlag som beskrivs ovan, rörande vilka konsekvenser regeringens mål får för arbetet i Regeringskansliet, bör leda fram till mer verksamhetsnära mål. Formuleringar som "det ska vara lätt att starta och driva företag" eller "alla ska ha rätt till en bostad till ett rimligt pris", för att nämna två av de delmål som anges i direktiven till verksamhetsunderlagen från 2001, skulle kunna kompletteras med vilka åtaganden Regeringskansliet och respektive departement bör göra med anledning av regeringens intentioner på dessa områden. Regeringskansliets mål skulle också kunna likna andra myndigheters mål i de delar som rör effektivitet, kvalitet etc. Mål skulle t ex kunna anges för handläggningstider, kompetensutveckling och arbetsmiljö. Inte minst när det gäller att åstadkomma en för helheten ändamålsenligt dimensionerad administration borde verksamhetsplaneringsprocessen kunna ges en ökad betydelse. Ett sätt att i verksamhetsplaneringsprocessen stärka Regeringskansliet som en myndighet är att i styrdokumentet kräva att tvärsektorielt arbete lyfts fram och redovi-

sas gemensamt av de departement som är berörda. Styrdokumentet bör till skillnad från dagens direktiv för verksamhetsunderlag beslutas av statsministerns statssekreterare ensam, dvs inte tillsammans med förvaltningschefen eller statssekreteraren för budgetfrågor. Det bör vara tydligt att det är Statsrådsberedningen som leder arbetet med att formulera målen och inriktningen.

Förslag

Statssekreterarna med särskilt ansvar bör tillsammans med statsministerns statssekreterare spela en nyckelroll i verksamhetsplaneringen.

Statssekreterarna med särskilt ansvar bör tillsammans med statsministerns statssekreterare svara för att regeringens politiska prioriteringar får genomslag i Regeringskansliets verksamhet, att regeringskansligemensamma och tvärgående politiska prioriteringar vägs mot departementsspecifika prioriteringar och att en närmare koppling mellan politiska prioriteringar och resursfördelning åstadkoms. Mer om statssekreterarnas med särskilt ansvar roll i ledningen av verksamheten beskrivs i kapitel 3.

Förslag

Förvaltningschefen bör leda själva verksamhetsplaneringsprocessen, bl a genom att, såsom redan sker idag, i direktiven för verksamhetsunderlagen ange de närmare anvisningarna för planeringsarbetet. Förvaltningschefen bör också förse Statsrådsberedningen med underlag angående resursmässiga konsekvenser av regeringens politiska prioriteringar samt förslag om Regeringskansliets utveckling som myndighet.

Förvaltningschefen bör förse Statsrådsberedningen med underlag angående vilka konsekvenser regeringens politiska prioriteringar får för Regeringskansliets arbete under nästkommande år. Detta underlag bör stämmas av med statssekreterarna med särskilt ansvar för att tidigt, utifrån ett regeringskansligemensamt perspektiv, lägga grunden för en samordnad planering av verksamhet och resurser på ett sätt som motsvarar regeringens prioriteringar. I detta skede bör förvaltningschefen och statssekreterarna med särskilt ansvar också behandla vilka utvecklingsfrågor som är angelägna att driva inom myndigheten Regeringskansliet. Förvaltningschefen och statssekreterarna med särskilt ansvar bör löpande under verksamhetsplaneringsprocessen behandla resurs- och prioriteringsfrågor, för att öka förutsättningarna för en närmare koppling mellan politiska prioriteringar, resurser och resursutnyttjande. Vid behov av omprioriteringar bör förvaltningschefen på uppdrag av Statsrådsberedningen, mot bakgrund av ett förfinat underlag om departementens verksamhet och resursbehov, leda arbetet med att identifiera de områden där resurserna kan minskas.

Förslag

Den diskussion om resurser som förs efter att departementen överlämnat sina verksamhetsunderlag bör innehålla tydligare signaler om olika verksamheters grad av prioritet.

Det bör vara tydligt för departementens representanter i dessa diskussioner att det är Statsrådsberedningen som står bakom den respons som ges på departementens verksamhetsunderlag. Alla prioriteringar, och i synnerhet nedprioriteringar, är inte alltid aktuella att ange i olika typer av dokument. Därför är det desto viktigare att det i den diskussion om resursfördelning som förs är tydligt med vilket mandat olika utsagor om prioriteringar görs.

Förslag

Förvaltningschefens stab bör fortsätta att utveckla metoder för att bedöma departementens resursbehov samt vidareutveckla verksamhetsplaneringsprocessen i sin helhet.

För att i ökad utsträckning kunna göra avvägningar av hur resurserna bör fördelas för att uppnå det för Regeringskansliet som helhet bästa resultatet krävs utvecklade underlag för att bedöma departementens resursbehov. Det arbete som förvaltningschefens stab bedriver för att utveckla metoder för att ta fram sådana underlag bör därför fortsätta.

Förväntad effekt av förslagen

Förslagen bör sammantaget leda till ökade förutsättningar för en samordnad och fokuserad inriktning av Regeringskansliets verksamhet utifrån regeringens politiska prioriteringar. Genom att ge statssekreterarna med särskilt ansvar en aktiv roll i verksamhetsplaneringsprocessen, bör regeringskansliperspektivet i processen stärkas. Statssekreterarna med särskilt ansvar bör också ha förutsättningar att utifrån politiska prioriteringar, i samverkan med förvaltningschefen, dra slutsatser om resursmässiga konsekvenser i organisationen. Styrdokumentet "Verksamhetens inriktning", och Statsrådsberedningens mer synliga roll i processen, bör leda till en ökad tydlighet kring prioriteringarna för Regeringskansliet, både utifrån den politiska inriktningen och utifrån inriktningen av utvecklingsarbetet i myndigheten.

4.4 Samrådsformerna

Bakgrund

Av regeringsformen framgår att i princip alla regeringsärenden skall avgöras av regeringen som ett kollektiv grundat på uppfattningen i vårt parlamentariska sys-

tem att alla beslut av regeringen skall vara uttryck för värderingar som omfattas av regeringen i dess helhet.

Mot den bakgrunden är samrådsformerna i Regeringskansliet reglerade i statsrådsberedningens riktlinjer (SB PM 1997:4, reviderad senast 2002-02-06; Samrådsformer i Regeringskansliet) för att säkerställa att alla statsråd faktiskt får de möjligheter att utöva det inflytande som deras ansvar motiverar. Riktlinjerna betonar att det är synnerligen angeläget att gällande regler om samråd följs. De formella bestämmelserna om gemensam beredning finns i instruktionen för Regeringskansliet (1996:1515).

Gemensam beredning och delningsförfarandet kan betecknas som ett överordnat gemensamt administrativt hanteringssystem som syftar till att säkerställa högsta kvalitet i de slutprodukter som skall tas fram enligt regeringens politiska prioriteringar, garantera att de beslut som regeringen fattar är i överensstämmelse med de lagar, förordningar och andra bestämmelser som gäller och att uppfylla kravet på ett reellt innehåll i ett kollektivt beslutsfattande.

Statsrådsberedningens riktlinjer är omfattande och detaljerade. Förutom hänvisningar till grundläggande formella bestämmelser bestäms vilken organisation för gemensam beredning som skall gälla, fasta ärendegrupper som skall beredas gemensamt, förfarandet i sig, hur meningsskiljaktigheter skall lösas, särskild beredning av vissa frågor typ utnämningar och uppdrag och riktlinjer för begreppet delning av propositioner, förordningar, interpellationer mm. Riktlinjerna innehåller även bestämmelserna för regeringens egna arbetsformer, t ex allmän beredning. Här avgränsas resonemangen till den gemensamma beredningen och delningen inom myndigheten Regeringskansliet.

Till sina grundelement har formerna för gemensam beredning och delning varit oförändrade sedan lång tid tillbaka. Anpassningar och framförallt tillägg till nya förhållanden som måste beaktas i handläggningen har skett efterhand, senast 2002-02-06. Bland annat har Sveriges medlemskap i EU påverkat riktlinjerna.

Analys och slutsatser

Vid enskilda intervjuer och diskussioner som förts med olika befattningshavare inom Regeringskansliet har redovisats uppfattningar som reser kritiska frågor kring systemets funktionssätt. Det betonas att arbetsförutsättningarna har förändrats för de olika departementen under 1990-talet, arbetsbelastningen har ökat och tidsförhållandena för hanteringen av ärenden och frågeställningar har blivit mer pressade. Frågeställningarna är fler, mer komplicerade till sin natur och de politiska kraven på att reagera och agera snabbare har vuxit. Sett ur detta förändrade perspektiv ökar kraven på att den gemensamma beredningen och delningsförfarandet fungerar väl och att dessa processer koncentrerar sig på det väsentligaste innehållet. Många ger också uttryck för att den mer revirbevakande inställning som riktlinjerna har att hantera knappast är ett förhållande som Regeringskansliet i en framtid har råd att leva med.

Insikten om nödvändigheten av och fördelarna med gemensam beredning och delningsförfarandet finns bland chefer och medarbetare i Regeringskansliet. Däremot ifrågasätts dess tillämpning och anpassning till rådande omständigheter och arbetsförhållanden. Exempel ges som visar på beteenden och händelser av typen att den gemensamma beredningen inte alls hinns med, att delning måste ske innan gemensam beredning är avslutad, svårigheter med att den man skall bereda gemensamt med inte är på plats, delning utan faktiskt innehåll, att regeln om fem dagar inte tillämpas, att politiska förhandlingar med t ex samarbetspartier inleds innan den gemensamma beredningen är avslutad, att återkoppling om hur ens synpunkter har tagits om hand saknas mm. Andra väsentliga synpunkter som kommer fram är att den politiska verksamheten har ändrat karaktär och beteende på ett sådant sätt att flera inslag faller utanför dagens system för gemensam beredning. Med detta menar man uttalanden av statsråd, agerande i andra former genom pressmeddelanden, information, tal mm. Det bör noteras att de sistnämnda faktiskt redan idag täcks in av riktlinjerna.

Regeringen har beslutat om vilken inställning som skall gälla i ett flertal generella frågeställningar som t ex jämställdhet, integration, nya och förändrade regler. Arbetsformerna för att säkerställa att sådana tvärgående frågeställningar får genomslag kritiserar av många och upplevs som komplicerade och tungarbetade.

Formerna vid delning innehåller idag ofta vad man skulle kunna kalla för en tyst procedur, att har mottagande departement inte reagerat före en viss tidpunkt har man inget att anföra. Denna form av delning tillämpas idag i varierande grad från departementens sida. I riktlinjerna sägs att beredande departement skall ge övriga departement tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som har upprättats. Innebörden av detta är i praktiken att en tyst procedur är fullt tillåten. Det kan finnas anledning att uttrycka detta betydligt tydligare än i dagsläget. Grundregeln vid delning är att minst fem hela arbetsdagar skall finnas för mottagarens handläggning. Det händer ofta att man trots att man använt den tysta proceduren och angett detta på delningsexemplaren att mottagande departement svarar formellt alternativt att avsändande departement särskilt frågar för säkerhets skull. Tillämpningen varierar.

Reaktionerna ovan speglar att åtminstone vissa betraktar beredningsprocesserna mer som hinder som skall överkommas än som ett medel för en gemensam kvalitetssäkring av det underlag som regeringen ytterst skall fatta beslut om.

Sammantaget framförs många synpunkter på hur den gemensamma beredningen och delningen genomförs, om rutinerna är anpassade för den verksamhet som dagens regeringskansli bedriver, hur de organiseras och bedrivs och om de idag bidrar tillräckligt för att uppfylla kravet att alla statsråd får möjlighet att utöva det inflytande som deras ansvar motiverar.

En fördelning av regeringens arbetsuppgifter till ansvariga statsråd i enlighet med instruktionen för Regeringskansliet och fördelningen av uppgifter på departement innebär med nödvändighet behov av beredningsrutiner för att säkerställa

kvaliteten i de beslut som ytterst regeringen i de flesta fall skall fatta. Riktlinjerna får anses vara uppbyggda dels utifrån att förbättra kvaliteten i besluten, dels utifrån ett antagande att motsättningar mellan olika intressen existerar i Regeringskansliets struktur och i den arbetsfördelning mellan statsråden som finns. Motsättningen mellan finansiella resurser och önskemål är ett klassiskt element. Det gäller alltså att genom regler redan från början förutse hur dessa motsättningar och synpunkter skall hanteras. Riktlinjerna är vidare utformade för att säkerställa att vissa prioriterade frågeställningar verkligen får genomslag i den faktiska diskussionen mellan olika intressen. Detta utformas på ett sätt som innebär tvingande regler att bereda med någon särskild funktion i Regeringskansliet respektive att ärendet i förekommande fall inte får övergå i nästa fas, delning, utan särskilda beslut.

Förvaltnings- och lagstiftningsärendena är fördelade mellan departementen och på ansvariga statsråd enligt en särskild bilaga till instruktionen för Regeringskansliet. Regeringskansliets uppgift som den är formulerad i instruktionen är:

”Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.”

Denna formulering innebär att Regeringskansliet som myndighet, till sina olika ingående delar, har att gemensamt ansvara för och tillse att ärenden och frågeställningar bereds på effektivast möjliga sätt. Detta överensstämmer också med det övergripande mål som är formulerat för Regeringskansliet. En utgångspunkt för en förbättring av rådande förhållanden för gemensam beredning och delning bör enligt vår mening vara att Regeringskansliet betraktas som en helhet med en gemensam uppgift, oavsett departementstillhörighet, att säkerställa kvaliteten på den produkt som regeringen skall fatta beslut om och därmed uppfylla det kollektiva beslutsfattandet.

En konsekvens av detta är att när regeringen beslutar om policy, handlingslinje eller riktlinjer för ett tvärgående ämnesområde som politiskt prioriterat eller som skall beaktas, måste det vara en självklar utgångspunkt att dessa beslut genomsyrar organisationen oavsett var det formella ansvaret för just denna policy eller handlingslinje ligger. Det är därvid viktigt att regeringen och den som äger och ansvarar för ämnesområdet i Regeringskansliet anger handlingslinjens vikt, de krav som ställs på åtgärder, medverkar till att nödvändig kompetens finns och följer upp resultatet.

En nyckelgrupp personer i dessa processer är huvudmännen med ansvar för sina respektive sakområden. Detta är också uttalat i § 28 i instruktionen för Regeringskansliet. Instruktionen talar emellertid om att huvudmannen svarar för ...att ärenden bereds gemensamt i Regeringskansliet, ett begrepp som kan uppfattas ha en mer teknisk innebörd och inte uttalat beskriver att det föreligger ett faktiskt ansvar för att förfarandet sköts på ett tillfredsställande sätt. En förutsättning för att ett sådant ansvar skall kunna upprätthållas och ha en praktisk innebörd är naturligtvis att ansvarig statssekreterare ger legitimitet till ett sådant be-

teende och att huvudmannen kan ges ett aktivt stöd av departementets expeditiöns- och rättschefer.

Förslag

Statsrådsberedningens riktlinjer bör förenklas och koncentreras till de grundläggande kraven på samråd, att ange generellt prioriterade områden mm. Tyst procedur vid delning bör tillämpas konsekvent. Tyst procedur bör prövas och utvärderas också vid gemensam beredning. Huvudmännens ansvar vid samråd bör tydliggöras ytterligare. Expeditions- och rättschefernas roll i att upprätthålla systemet bör betonas. Kraftfulla och obligatoriska utbildningsinsatser för ansvariga huvudmän och medarbetare föreslås. Statssekreteraren med särskilt ansvar måste aktivt bevaka att systemet upprätthålls.

Riktlinjerna för gemensam beredning respektive delning bör förenklas till att bättre svara mot de förändrade krav på snabbhet, säkerhet och kompetens som dagens arbete i Regeringskansliet ställer. Processerna bör avspegla att Regeringskansliet numera är en myndighet med en gemensam målsättning. Kraven på det underlag som faktiskt bereds bör ställas högre och rutinerna kring detta följas i enlighet med Statsrådsberedningens riktlinjer. Kontrollen kring att rutinerna följs bör öka samtidigt som mängden riktlinjer kring förfarandet bör reduceras. En självklar utgångspunkt måste vara att organisationens medarbetare och särskilt chefskretsen har ingående kunskaper om instruktionen för Regeringskansliet och fördelningen av ansvar och ärenden mellan statsråden och departementen. Givet dessa utgångspunkter föreslås följande förändringar för att förenkla och förbättra samråden och delningarna:

- Riktlinjerna för gemensam beredning och delning bör koncentreras till att lägga fast de grundläggande bestämmelserna och ansvaret i myndigheten. Ärendenas fördelning inom Regeringskansliet framgår av bilagan till instruktionen för Regeringskansliet. Ansvaret för att känna till och agera utifrån dessa givna instruktioner måste vila på huvudmännen i departementen med stöd av expeditiöns- och rättscheferna. Mot den bakgrunden föreslås att följande specifika fasta ärendegrupper utmönstras ur dagens riktlinjer och i förekommande fall tillägg görs i bilagan till Regeringskansliets instruktion:
 - lagar och andra föreskrifter som kan ha effekter av betydelse för små företags villkor,
 - jämställdhet mellan kvinnor och män,
 - integration,
 - barnens rättigheter inklusive FN:s konvention,
 - totalförsvaret,
 - samordnad länsförvaltning,

- styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet samt rationalisering av statlig verksamhet,
- arbets- och anställningsvillkor i offentlig anställning,
- skatter och avgifter,
- forskning och utbildning,
- storstadsregionerna,
- nationella minoriteter,
- ungdomar och ungdomars levnadsvillkor,
- miljöfrågor och kulturmiljövärden samt
- konsumentpolitiska frågor.

I huvuddelen av ovanstående frågeställningar framgår det tydligt enligt bilagan till instruktion hur ansvaret är fördelat. I vissa fall kan instruktionen behöva förtydligas. Det är viktigt att poängtera att ett borttagande i riktlinjerna för samråd av ovanstående punkter inte alls fräntar handläggande departement från kraven på gemensam beredning och delning.

- Riktlinjerna bör generellt förtydliga att ett departement som bereder ett ärende har att beakta och bevaka av regeringen prioriterade områden, t ex barnens rättigheter, jämställdhet. Kravet på att göra denna bedömning ligger på ansvarig huvudman, inte hos det departement som i sig ansvarar för det prioriterade området. Någon uppräkningslista av områden behövs därför inte i riktlinjerna.
- § 28 i Regeringskansliets instruktion bör ändras så att huvudmannen ansvarar för istället för svarar för att ärenden bereds gemensamt, detta för att tydliggöra att detta element i processen har samma vikt som beredningen av sakinnehållet inom departementet.
- Kravet på obligatorisk gemensam beredning och delning bör kvarstå gentemot Statsrådsberedningen (inkl EU), Finansdepartementets budgetavdelning och avseende lagstiftningsfrågor Justitiedepartementets granskningsenhet. Det bör dock även här finnas utrymme för en genomgång av vilka frågeställningar som oundgängligen måste beredas gemensamt, delas och formerna för detta. Ett utnyttjande av "ståndpunktspromemorior" som ett sätt att förenkla behovet av faktiska samråd i detalj bör prövas närmare där så bedöms lämpligt. Överenskommelser mellan departement och Finansdepartementets budgetavdelning om förenklad gemensam beredning med uppföljning i efterhand har tillämpats. Denna form av överenskommelser bör kunna prövas inom fler ärendeområden och mellan fler departement och Statsrådsberedningen. Sådana flexibla arbetsformer bör kunna tillämpas utan att riktlinjerna eller Regeringskansliets instruktion måste kompletteras. Regeringsformens krav att utrikesministern skall hållas underrättad i frågor av betydelse för förhållandet till andra stater eller mellanfolkliga organisationer kvarstår självfallet.
- Delning av propositionsutkast bör kunna ske utan att den gemensamma be-

redningen är helt avslutad under förutsättning att de grundläggande frågeställningarna är färdigberedda och de finansiella förutsättningarna utklarade. Departementets expeditionschef bör avgöra när detta kan ske.

- Om mottagande departement eller funktion inte svarar inom uppsatt tidsram vid delning skall detta anses som att mottagande departement inte har något att tillägga, dvs ett konsekvent införande av rutinen som kallas för tyst procedur. Riktlinjerna bör förtydligas på denna punkt. Statsrådsberedningens medgivande om undantag från femdagarsregeln vid delning måste ske restriktivt och vara tydligt för de inblandade departementen.
- Ett införande av tyst procedur även vid gemensam beredning bör prövas inom avgränsade ärendeområden. Resultatet av sådana försök bör följas upp.
- Expeditionschefens (och rättschefernas) roll i upprätthållandet av gemensam beredning och vid delningsförfarandet måste betonas. Dessa måste säkerställa att systemet upprätthålls vad gäller både innehåll och tidsförhållanden och biträda huvudmännen (och statssekreteraren) med expertkompetens och
 - vara ett starkt stöd i departementet i frågor om vad som är nödvändigt att bereda gemensamt och med vilket annat departement eller särskild funktion (i samråd med ansvarig huvudman och vid behov egen statssekreterare och vid behov efter kontakt med motsvarande funktionär på annat departement),
 - ha ett uppföljningsansvar för hur den gemensamma beredningen och delningsförfarandet inom departementet hanteras och vilken inverkan detta bör ha för planeringen av verksamheten,
 - ansvara för och bevaka att chefer och medarbetare i departementet har den kunskap och medvetenhet som behövs för att kunna beakta regeringens policybeslut i tvärgående frågeställningar samt
 - ansvara i övrigt för den kompetensutveckling av chefer och medarbetare i departementet som behövs i dessa frågor.

Vi föreslår vidare att större sammanhållna utbildningsinsatser planeras och genomförs för alla chefer och medarbetare i Regeringskansliet, inklusive statssekreterarkretsen. Insatsen bör koncentreras till att säkerställa att alla berörda ges en god kunskap om riktlinjerna för gemensam beredning och delning och också innehålla aktuella exempel på tillämpningar i olika situationer. Utbildningen bör vara obligatorisk och ledas av Statsrådsberedningen med stöd av departementens expeditions- och rättschefer.

Vi har tidigare lämnat förslag om att regeringen bör utnämna statssekreterare med särskilt ansvar i varje departement, med ett fullständigt operativt ansvar för genomförandet av departementets verksamhet och ett direkt ledningsansvar för chefer och medarbetare. Ytterst måste det vara denne statssekreterares ansvar att se till att tillämpningen av Statsrådsberedningens riktlinjer upprätthålls.

Inom vissa delar av Regeringskansliet har påbörjats en utveckling att med hjälp av verksamhetsstödjande informationsteknik registrera och hålla kontroll över främst kommande delningar, inkommande och utgående, i departementet. Behovet och fördelar/nackdelar av ett mer utvecklat generellt informationsstöd för Regeringskansliet som helhet bör utredas närmare.

Förväntad effekt av förslagen

Ett genomförande av förslagen skulle bidra till att de ursprungliga avsikterna med Statsrådsberedningens riktlinjer upprätthålls och att därmed kvaliteten i Regeringskansliets slutprodukter höjs och att det kollektiva beslutsfattandet fungerar säkert. Vidare skulle förslagen bidra till att förfarandena organiseras på ett sätt som säkerställer att rutinerna upprätthålls och minskar den tidsåtgång som dagens processer kräver.

4.5 EU-beredningen

Bakgrund

Grunden för Regeringskansliets arbete med EU frågor regleras i cirkulär 1-12 med riktlinjer för EU-arbetet i Regeringskansliet. Därutöver klargörs arbetets organisering i ett antal dokument, däribland förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (omtryck SFS 2001:833), arbetsordningarna för Utrikesdepartementet, Statsrådsberedningen och övriga berörda departement, samt, vad beträffar Brysselrepresentationen, förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen och arbetsordning (1998-04-21) för Sveriges ständiga representation vid Europeiska Unionen.

Generellt gäller att Utrikesdepartementets ansvarsområde omfattar förvaltningsärenden som gäller rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer, samt förvaltnings- och lagstiftningsärenden rörande europeiska integrationsfrågor i den mån sådana inte hör till något annat departement.

Sammanfattningsvis kan sägas att statsministern har det övergripande politiska samordningsansvaret i Regeringskansliet för EU-frågorna, medan varje statsråd ansvarar för beredningen av sitt respektive departementets EU-frågor. Samordningsfunktionen är placerad i Utrikesdepartementet. Utrikesdepartementets samordningsuppgift härrör till en del från det faktum att Allmänna rådet (GAC) har givits en samordnande funktion inom ministerrådet. Grundregeln är att frågorna handläggs i det departement dit de hör.

I Statsrådsberedningens uppgifter ingår att svara för departementsöverskridande prioriteringar och formulering av övergripande policy, leda tankearbetet kring unionens långsiktiga utveckling, lösa tvister mellan fackdepartement, samt förbereda toppmöten. Den löpande samordningen leds av statssekreteraren för EU-frågor i Statsrådsberedningen. Denne biträds därvid såväl av en EU-enhet i

Statsrådsberedningen som av Utrikesdepartementets EU-enhet. EU-beredningen, som består av statssekreterarna, träffas varannan vecka för information och diskussion i större EU-frågor. Varje fredag äger därutöver ett informellt samrådsmöte rum under ledning av statssekreteraren för EU-frågor. I dessa möten deltar även högre tjänstemän från Regeringskansliet samt ledningen för representationen i Bryssel.

Utrikesdepartementets EU-enhet bistår Statsrådsberedningen med kontaktmannaskap i Regeringskansliet, löpande samordning, förberedelser för Europeiska rådet, samt med frågor som rör EU:s långsiktiga utveckling och reformer. EU-enheten har också ett eget sakansvar inom detta område. EU-enheten skall verka för ett samordnat svenskt agerande i beslutsprocesserna i EU:s institutioner, och tillse att gemensamt beredda svenska ståndpunkter finns senast när beslutsförfarandet i EU inleds. Därutöver svarar enheten för de regelbundna kontakterna med riksdagens EU-nämnds kansli. Enheten svarar även för verksamhetsplaneringen för Brysselrepresentationen.

Varje departement har en EU-samordningsfunktion, som svarar för kontakterna med samordningen i Utrikesdepartementet och andra departement. Därutöver finns särskilda sk beredningsgrupper som är sammansatta av departementsföreträdare och ofta även av representanter för centrala förvaltningsmyndigheter. Varje departement inrättar de beredningsgrupper som behövs. Beredningsgrupperna har till uppgift att effektivisera den gemensamma beredningen av EU-frågorna, men ersätter inte utan vidare denna. Därutöver finns sk referensgrupper som är forum för samråd och utbyte av information med intresseorganisationer m fl.

EU-frågor som berör flera departement bereds gemensamt. Gemensam beredning sker alltid med Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementets EU-enhet, samt Finansdepartementets budgetavdelning. Gemensamt beredd ståndpunkt i form av en sk ståndpunktspromemoria beträffande förslag från kommissionen och andra viktigare frågor skall ha överlämnats till UD-EU och representationen senast inom fem veckor om det gäller ett kommissionsförslag, annars så snart som möjligt. En ståndpunktspromemoria skall vara framtagen allra senast då arbetet med förslaget inleds i rådsarbetsgruppen. Faktapromemoria skall via UD-EU överlämnas till riksdagen senast inom fem veckor från det att kommissionens aktuella förslag överlämnats till rådet i svensk översättning.

De erfarenheter som gjordes under ordförandeskapet har legat till grund för en vidareutveckling av beredningen av EU-frågor. Till dessa hör ökad tonvikt vid målstyrning i instruktionsgivningen, etablerandet av ett rullande sexmånaders arbetsprogram för att befrämja långsiktigheten, en ökad betoning på alliansbyggande, samt skärpta krav vad gäller hanteringen av ståndpunktspromemorior.

Myndigheterna används idag i varierande utsträckning som resurs i EU-arbetet, framförallt i form av deltagande i kommissionens expertkommittéer. Det händer dock även att personal från myndigheter företräder Sverige i råds-

arbetsgrupper. Dessa omfattas då av generella krav på såväl skriftlig instruktion som avrapportering. I någon utsträckning används myndigheterna också för grundläggande analysarbete i specifika frågor på uppdrag av berört departement. Involveringen av myndigheterna i EU-arbetet utvecklades i särskilt hög grad under ordförandeskapet, då man ibland, av rena numerära skäl, inte skulle ha klarat uppgiften utan denna förstärkning.

Till bilden hör att flertalet övriga regeringskanslier i EU-länderna är betydligt större än det svenska, eftersom man i normalfallet har motsvarigheten till myndigheter inom sina departement.

Brysselrepresentationen består av totalt 111 medarbetare. Av dessa är 70 utsända, fördelade på 60 handläggare och 10 assistenter. Representationen lyder liksom övriga utlandsmyndigheter under Utrikesdepartementet, samtidigt som personalen är hämtad från hela Regeringskansliet. Enligt beslutsordningen är ambassadören chef för representationen och svarar för arbetsledning och arbetsfördelning vid myndigheten. För utsända med annan huvudman än Utrikesdepartementet sker detta emellertid med beaktande av den enskildes särskilda ansvarsområde och de uppgifter som huvudmannen bestämt. Administrationen av Brysselrepresentationen sköts av Utrikesdepartementet.

Det finns bland övriga medlemsstater olika exempel på hur man organiserat beredning och samordning av EU-frågorna i respektive regeringskansli. I många fall är det utrikesministerierna som står för samordningen. Storbritannien, Finland och Frankrike är dock exempel på medlemsländer som har placerat sin samordningsfunktion i eller i anslutning till respektive premiärministers kansli.

I den brittiska modellen finns det så kallade EU-Secretariat (EUS) placerat i Cabinet Office, som är regeringens samordningsorgan, skilt såväl geografiskt som organisatoriskt från premiärministers kansli. Sekretariatet är bemannat av 16 tjänstemän, till vilket kommer chef och dennes ställföreträdare. Chefen för EUS är även premiärministers EU-rådgivare, och sitter i premiärministers kansli. Medarbetarna i övrigt rekryteras från hela det brittiska regeringskansliet. EUS främsta uppgift är att se till så att brittiska positioner formuleras i rätt tid och att de stämmer överens med övergripande brittisk EU-politik, inte att formulera politiken som sådan. Varje ministerium har huvudansvaret för sina respektive sakfrågor. I vissa frågor kan EUS välja att gå in djupare än i andra. EUS sänder inte Coreper- och andra instruktioner till Brysselrepresentationen, dessa avsänds från respektive departement. EUS spelar en nyckelroll för att lösa ut konflikter inom det brittiska regeringskansliet, men har inte den formella befogenheten att bestämma över ett visst departement.

I Finlands fall kan konstateras att samordningsenheten för EU frågor är direkt inplacerad i statsministerns kansli, det så kallade statsrådet. Enheten består av en chef på statssekreterarnivå, en biträdande chef på understatssekreterarnivå, samt 16 tjänstemän. Huvudansvaret för beredning och uppföljning ligger på respektive sakansvarigt departement. EUS ansvarar för att EU-koordineringen löper som

den skall, har vissa ordförande- och sekretariatsfunktioner, förbereder Europeiska rådets möten, och hanterar EU-frågor som inte hör till något enskilt departement. Vad gäller institutionella frågor har man delat ansvar med Utrikesdepartementet. Samtliga EU-instruktioner sänds ut från EUS, med undantag för GUSP-instruktioner, som sänds direkt från utrikesministeriet. Vid vårt besök i Helsingfors uppgavs att erfarenheterna av förändringarna var positiva.

Den franska regeringens samordningsorgan för EU-frågor, SGCI, har som främsta uppgift att samordna de franska ståndpunkterna i EU:s institutioner. Varje ministerium besitter full kompetens inom sitt politikområde, men SGCI:s uppgift är att utifrån ministeriernas underlag och positioner arbeta fram en konsekvent helhet. SGCI övervakar även Frankrikes implementering av EG-rätten samt bevakar Frankrikes intressen när det gäller tillsättandet av tjänster i EU-institutionerna. Om ministerierna har olika uppfattningar avgör SGCI eller vänder sig vid behov till premiärministers kansli.

Chefen för SGCI har generalsekreterares titel, ungefär motsvarande statssekreterare, och är tillika premiärministers rådgivare i EU-frågor. SGCI har totalt 200 anställda, varav omkring 50 tjänstemän. SGCI:s verksamhet omfattar samtliga kompetensområden inom EU som behandlas av Amsterdam-fördraget, med undantag av de delar av GUSP vilka saknar "horisontella" inslag, dvs har ren andra pelarkaraktär. Dessa hanteras direkt av Quai d'Orsay. Alla instruktioner till Bryssel utgår från SGCI utom på KUSP-området, med samma inskränkning som nämns ovan. Brysselrepresentationen lyder under Quai d'Orsay.

Beredningsstrukturen i övrigt består av EU-ministerutskottet, som leds av statsministern, kommittén för EU-ärenden på motsvarande statssekreterarnivå för större EU-ärenden, samt ett fyrtiotal ämnesdefinierade horisontella frågekomplex. EUS kan göra ändringar i instruktioner endast efter samråd med berört departement. Om man då inte kan komma överens återförs frågan till de olika nivåerna i den horisontella beredningen.

Det kan, slutligen, konstateras att det beslut som fattades i Sevilla rörande uppdelningen av Allmänna rådet innebär att formerna för förberedelser inför Europeiska rådets möten förändras. En särskild konstellation av det Allmänna rådet kommer att ansvara för att förbereda möten med Europeiska rådet liksom de horisontella och övergripande frågor som huvudsakligen behandlas av detta.

Analys och slutsatser

Verksamheten i Regeringskansliet har självfallet påverkats av EU-medlemskapet på ett genomgripande sätt. Arbetsformerna har fått anpassas till en beslutsprocess som på ett betydande antal områden har övergått från att vara nationell till flernationell, med allt vad det innebär av ökad tidspress och komplexitet.

Arbetet har också kommit att präglas av att många av de frågor som hör hemma i EU-samarbetet är horisontella till sin karaktär, vilket har lett till en större grad av informell och även formell samverkan mellan olika departement

på olika nivåer. Ett nätverksbaserat arbetssätt har blivit mer naturligt, och ett övergripande perspektiv bryts mer systematiskt mot det specifika departementsperspektivet. Detta är i och för sig inte någonting nytt, sektorsövergripande frågeställningar har alltid förekommit, men omfattningen förefaller ha ökat.

Det råder inte någon tvekan om att EU-beredningen i Regeringskansliet idag fungerar avsevärt mycket bättre än när Sverige var nybliven EU-medlem. Kunskaperna om hur EU:s beslutsprocess fungerar har successivt ökat, liksom insikten om att god framförhållning krävs för att det skall vara möjligt att få genomslag för svenska positioner. Inte minst ordförandeskapet har bidragit till en klar kompetenshöjning i Regeringskansliet vad gäller EU-arbetet och internationella förhandlingar i allmänhet.

Det kan samtidigt konstateras att systemet för att bereda EU-relaterade frågor trots denna positiva utveckling fortfarande kan förbättras på en del punkter. En del av de brister som framkommit hänger ihop med det sätt som EU-samarbetet fungerar på, medan andra kan hänföras till EU-beredningens organisering i Regeringskansliet.

De pressade tidsförhållanden som ibland uppstår när ett beslutsläge inträder i Bryssel kan upplevas som besvärliga att hantera i Stockholm. Det kan vara svårt att hinna med den nödvändiga beredningen när, vilket då och då inträffar, beslutsunderlag inkommer på kvällen med krav på svensk position till nästa arbetsdags morgon, etc. Med forcerade beslut riskerar man inte bara att kvalitetssäkringen eftersätts, utan också att förankringen av de beslut som fattas blir svagare än vad som är önskvärt.

Ansvariga för en viss fråga kan tvingas fatta beslut om den svenska positionen utan att berörda i andra departement kunnat höras, även om detta är undantag. Det har påpekats att olika ordförandeskap respekterar gällande regler om tidsfrister i olika utsträckning, men också att snäva tidsmarginaler i EU kan vara ett sätt att pressa fram beslut, som annars kanske inte kommer till stånd.

Till detta kan anföras att man genom att vara väl organiserad på hemmaplan och genom god framförhållning i processen ändå kan vara så pass väl framme i förberedelserna att det finns en stabil grund att stå på i ett avgörande besluts-skede. Baspositioner, framförallt i form av ståndpunktspromemorior, framstår som ett särskilt viktigt instrument i dessa förberedelser. Sakansvariga departement får därigenom erforderlig kunskap om andra departements positioner, vilket i sin tur ger grund för en bedömning i ett slutskede av vad som är en acceptabel och möjlig kompromiss. Det är då av stor betydelse att dessa instrument används systematiskt och så som är avsett.

Det finns gott om exempel på enheter som väl klarar av denna situation genom god planering och framförhållning, men det finns samtidigt många vittnesmål om att processens karaktär i dessa delar ofta sliter hårt på berörd personal. Systemet blir beroende av att enskilda medarbetare åtminstone punktvis utför ett större arbete än vad som normalt kan förväntas.

Till en del följer den problematik som beskrivits ovan av EU-systemets sätt att fungera. De upplevda problemen med tidspress och i övrigt ansträngda arbetsförhållanden kan därmed antagligen inte i full utsträckning uppvägas av åtgärder för att anpassa arbetssättet på hemmaplan – inslag av tidspress i EU-arbetet kommer man alltid att få räkna med.

Till bilden hör, vidare, att EU:s kompetensområde har vuxit kraftigt de senaste åren såväl i bredd som på djupet, utan att enskilda fackdepartement alltid har kompenseras för detta vad gäller personalresurser. Flera fackdepartement med stort EU-innehåll i sin verksamhet påpekar att de personellt är alltför tunna på centrala EU-områden, vilket ger en sårbarhet, särskilt när processen går in i intensiva skeden. Om en viss tjänsteman är frånvarande saknas ofta en andrahandsansvarig med likvärdiga kunskaper. Resurser för att analysera viktigare frågor på djupet när de blir aktuella verkar också saknas i behövlig utsträckning.

Som tidigare har påpekats har regeringskanslierna i flertalet övriga EU-länder till skillnad från vad som är fallet i Sverige direkt tillgång till vad som motsvarar myndighetsresurser inom respektive departement. Många av dessa är följaktligen bättre rustade än Regeringskansliet för att hantera den stora detaljeringsgrad som EU-besluten ofta för med sig, samtidigt som de har ett större resursdjup.

Beredvilligheten att bistå departementen varierar enligt uppgift påtagligt från myndighet till myndighet, beroende på hur stort intresse dessa har av det aktuella området eller frågan. Myndigheternas organisation och specialisering gör det inte heller alltid möjligt att dra på dem i EU-frågor. Det skall dock understrykas att många myndigheter är både villiga och kapabla att ge departementen ett starkt stöd. Under ordförandeskapet vidareutvecklades denna samverkan. När myndighetsrepresentanter företräder Regeringskansliet i en EU-förhandling krävs att de har skriftlig instruktion, liksom att skriftlig återrapportering sker.

Det kan här tilläggas att myndigheterna enligt verksförordningen är skyldiga att ställa sådana resurser till departementens förfogande som dessa begär, utom i frågor som innebär direkt styrning i enskilda ärenden. Enligt verksförordningen skall myndigheterna bl a "...ställa den personal till förfogande för Sveriges deltagande i EU som regeringen begär". Sammantaget sett framstår myndigheterna som en viktig resurs i Regeringskansliets EU-arbete. Formerna för deras deltagande bör kunna systematiseras ytterligare, med sikte på att öka dess omfattning såväl kvantitativt som kvalitativt.

Ytterligare ett skäl till att beredningsprocessen i Regeringskansliet inte alltid fungerar som avsett är, enligt den bild som framträder i flera intervjuer, att enskilda departement ibland inte ger klara besked eller på andra sätt fördröjer ställningstagandet i ett visst ärende. Det kan bero på motsättningar i sak, eller på att man i ett enskilt departement vill vänta och se hur processen i EU utvecklas, för att i ljuset av detta kunna anpassa politiken. Det kan också finnas andra skäl. Mot förhållanden av detta slag står emellertid behovet av att snabbast möjligt kunna ta fram svenska positioner. Det är, som många framhåller, endast genom att vara

i fas med berednings- och förhandlingsprocessen i EU som det är möjligt att maximera tillvaratagandet av svenska intressen.

Det kan mot denna bakgrund konstateras att systemet i Regeringskansliet för samordning av EU-frågor borde kunna effektiviseras ytterligare ett steg, även om den modell som nu används fungerar väl inom de ramar som gäller. Ytterst är detta en fråga om att öka genomslagskraften för regeringens mål i EU-samarbetet. Frågan har tidigare varit föremål för diskussion och utredning, bland annat 1997 genom arbetsgruppen för översyn av Regeringskansliets EU-samordning, vars avrapportering också ledde till vissa förändringar.

En första utgångspunkt för överväganden kring en lednings- och samordningsfunktion för EU-politiken bör vara att denna instans i Regeringskansliet skall hålla ihop Sveriges agerande i EU på ett övergripande plan, och även ha förmågan att göra de avvägningar utifrån det helhetsperspektiv som ofta krävs för att nå bästa möjliga resultat. Ibland måste dessa avvägningar ske under stor tidspress. Allt detta kräver bland annat tillräcklig auktoritet i det interna arbetet. En andra utgångspunkt är att EU-samarbetet spänner över merparten av Regeringskansliets verksamhet, vilket innebär att det häri finns tunga såväl inrikes- som utrikespolitiska aspekter. En tredje utgångspunkt är att Regeringskansliet är en myndighet, med gemensamma mål.

Detta leder till slutsatsen att EU-samordningen organisatoriskt inte bör vara knuten till ett enskilt fackdepartement, och att det bör ha en mer direkt koppling till Statsrådsberedningen än vad som idag är fallet. Den utveckling som sker inom EU med en tydligare roll för det Europeiska rådet ger ytterligare grund för en förändring i sådan riktning.

Utrikesdepartementets roll skulle efter en omdaning av samordningsfunktionen bli mer av ett fackdepartements än vad som hittills varit fallet. GUSP:s växande tillämpningsområde och betydelse i EU-samarbetet borgar för att Utrikesdepartementets roll förblir substantiell. Samtidigt ligger sakinnehållet i de frågor som berörs i EU-samordningen i flertalet fall utanför Utrikesdepartementets normala kompetens. På det rättsliga området kan det på samma sätt ifrågasättas om samtliga funktioner med övergripande EU-inriktning bör finnas kvar på Utrikesdepartementet. Motsvarande resonemang kan föras när det gäller större, horisontella frågor, inklusive de som rör utvecklingen av EU:s institutioner.

Det har, vidare, visat sig svårt att få Brysselrepresentationen att fungera som en helt integrerad myndighet, vilket också tidigare översyner har vittnat om, bl a Statskontorets rapport 1998-10-08. Flertalet departement har sina egna utsända representanter, och även i vissa delar sin egen organisation på plats. Dessa lyder formellt under myndighetschefen men tar i praktiken i första hand instruktioner från sina uppdragsgivare i Stockholm. Detta förhållande avspeglar ordningen med flera huvudmän.

Till sektoriseringen vid Brysselrepresentationen bidrar även att resurser och villkor skiljer sig åt mellan de utsända, trots att de är anställda vid samma myndig-

het. Såväl lojaliteter som organisationskultur skiljer sig ofta åt mellan sektionerna. Frågor rörande anställning, lön, karriärutveckling, liksom andra administrativa ting, inklusive budgetrelaterade, bestäms i praktiken i hög grad av det utsändande departementet. Enhetlighet råder i dessa fall inte.

Ledningen för representationen har till följd av att man inte i tillräcklig utsträckning förfogar över dessa viktiga styrinstrument således i praktiken begränsade möjligheter att foga samman myndigheten till en helhet. Det faktum att man inte heller fullt ut har möjlighet att omfördela resurser inom myndigheten när behov uppstår – även om kraven på specialistkunskap sätter gränser för vad som här är möjligt, i varje fall på handläggarsidan – leder till brister i resursutnyttjandet.

Flera fackdepartement gör gällande att den starka sektorsuppdelningen vid Brysselrepresentationen fyller en funktion. Frågornas vikt, deras ibland komplicerade tekniska karaktär och den tidvis snabba takten i beredningen i EU gör att de måste kunna disponera över sina resurser fritt och med kort varsel.

Det är en tungt vägande synpunkt. Mot denna får dock ställas det starka behovet av ett helhetsperspektiv på EU-politiken, generellt och i en specifik förhandlingssituation, nödvändigheten att utnyttja befintliga resurser på effektivast möjliga sätt, liksom det faktum att Regeringskansliet skall fungera som en myndighet.

Förslag

Samordningen av EU-frågor bör flyttas till Statsrådsberedningen till ett särskilt EU-sekretariat (EUS). Detta bör ledas av statssekreteraren för EU-frågor, och därutöver bemannas av en biträdande chef på senior nivå samt tjänstemän med bevaknings- och samordningsansvar för samtliga förekommande EU-frågor. Sammantaget torde det röra sig om mellan 15 och 20 medarbetare, inklusive särskild EU-rättslig kompetens. Huvudansvaret för sakfrågorna bör ligga kvar på respektive statsråd, men instruktioner till Brysselrepresentationen bör kanaliseras genom EUS. Sekretariatet bör även ges huvudmannaskap för Brysselrepresentationen.

Alternativt

Samordningen av EU-frågor bör flyttas till ett nybildat, fristående EU-sekretariat (EUS), uppbyggt på samma sätt som ovan. I princip kan då den modell som ligger till grund för Förvaltningsavdelningen användas, med innebörden att EU-sekretariatet blir en fristående enhet inom Regeringskansliet, men att det har en koppling till Statsrådsberedningen såtillvida att dess chef, statsministerns EU-rådgivare, parallellt med sin roll som chef för EU-sekretariatet även är placerad som cheftjänsteman vid Statsråds-

beredningen. Anknypningen till Statsrådsberedningen kan ytterligare understrykas genom sekretariatets lokalmässiga inplacering.

Det nya EU-sekretariatet skall i princip inte ta över sakfrågorna. EUS uppgift blir istället i första hand att ansvara för att positioner genereras i tid, och att dessa står i överensstämmelse med de övergripande målen för Sveriges EU-politik. Inrikes- och utrikespolitiska överväganden av principiellt slag på EU-frågor sker sammanvägt i Statsrådsberedningen på politisk nivå. De konstruktioner som skisseras här har utformats så att de skall vara möjliga att genomföra oavsett hur ansvaret för EU-frågor fördelas mellan statsråden. Det första alternativet innebär att vissa handläggande uppgifter flyttas in i Statsrådsberedningen, om än i begränsad omfattning. Däremot bör inte i något av alternativen nya administrativa funktioner byggas upp för EUS räkning, internadministrationen bör istället läggas på exempelvis Förvaltningsavdelningen.

Samordningssekretariatet bör förutom ansvariga för berörda departement och områden även innehålla funktioner för övergripande policyutveckling, institutionella och rättsliga frågor, samt viktigare horisontella processer. De institutionella frågorna, i den utsträckning de gäller regeringskonferenser och förberedelser för dessa, bör, eftersom de är övergripande och berör hela Regeringskansliet, hanteras i EUS. Till EUS bör, vidare, föras de omkring 3–4 tjänster från Utrikesdepartementets rättssekretariat för EU-frågor (UD-ERS) vilka ansvarar för renodlad EU-rättslig rådgivning. Även andra funktioner kan övervägas. Exempelvis utvidgningen bör däremot även fortsättningsvis skötas av Utrikesdepartementet.

Den löpande samordningen samt instruktionsgivningen bör hållas ihop. Därmed bör bli instruktioner till Brysselrepresentationen avsändas från EUS, i syfte att förstärka helhetsperspektivet på EU-politiken.

Bemanningen bör som regel ske på mellannivå, och rekryteras från hela Regeringskansliet. Berörda tjänstemän skall ha ingående sakkunskap om respektive sakområde, men inte företräda det enskilda departementet, utan ansvara för helhetsperspektivet. Tjänstgöring i EUS skall uppfattas som meriterande, vilket bör avspeglas i anställningsformerna.

EU-sekretariatet ges även huvudmannaskap för Brysselrepresentationen, och verksamhetsplanerar för denna. Administrativa frågor för samordningssekretariatet sköts av Förvaltningsavdelningen

Förslag

Brysselrepresentationen bör omvandlas till en enhet i Regeringskansliet och inom EU-sekretariatet, alternativt förbli en utlandsmyndighet, men underställas EUS. Chefen för representationen bör besluta om tjänstetillsättningarna i samråd med EUS och departementen. Enhetliga regler bör införas vad

gäller anställning, villkor, arbetsätt, och resurser. En sammanhållen budget bör införas för Brysselrepresentationen. I samband med omläggningen bör en genomgång göras av representationens behov av personalresurser samt kompetensprofiler. Utrikesdepartementet bör fortsätta att rent tekniskt svara för administrationen för Brysselrepresentationen.

En nyordning vad gäller EU-samordningen i Regeringskansliet bör få konsekvenser även för Brysselrepresentationens ställning och organisation. Den generella utgångspunkten, att EU-frågorna måste bedömas utifrån övergripande utgångspunkter och att de till sin natur ofta är sektorövergripande, är giltig också här. Det förefaller rimligt att detta förhållande också avspeglas i representationens uppbyggnad, i synnerhet om man vill skapa en tydlig och slagkraftig enhet av EU-sekretariatet och Brysselrepresentationen.

Det finns i sådant fall två tänkbara lösningar. Den första innebär att Brysselrepresentationen omvandlas till en enhet inom Regeringskansliet, i samordningssekretariatet. Detta skulle gälla oavsett om detta placeras i Statsrådsberedningen eller blir en ny, fristående enhet. Det bör samtidigt noteras att detta i det första fallet i praktiken innebär att Brysselrepresentationen organisatoriskt fördes till Statsrådsberedningen. De administrativa och andra konsekvenserna av ett sådant överförande skulle däremot sannolikt bli mindre påtagliga om EUS istället tog formen av en nybildad, fristående enhet.

Innebörden av den andra lösningen vore att Brysselrepresentationen förblev en utlandsmyndighet, men att den istället underställdes EUS, antingen detta ligger i Statsrådsberedningen eller utanför denna. De administrativa konsekvenserna av omdaning skulle på detta sätt begränsas, samtidigt som de samordningsvinster som följer av att EUS och Brysselrepresentationen tydligare kopplas ihop bibehålls.

Den rent administrativa hanteringen av Brysselrepresentationen skulle i dessa alternativ ligga kvar på Utrikesdepartementet. Det finns ingen anledning att bygga upp nya administrativa strukturer för en kompetens och verksamhet som redan existerar. Det är vidare angeläget att utnyttja möjligheten till samordningsvinster i administrationen av samtliga utlandsmyndigheter i Bryssel.

Även med den nya konstruktion som skisseras här förutsätts täta kontakter mellan den enskilde tjänstemannen och det sakansvariga departementet. Politiken utformas i Stockholm, medan myndighetsledningen får samlat administrativt ansvar och befogenheter i genomförandet av denna politik på platsen.

Förslag

Den gemensamma beredningen bör förenklas i enlighet med förslag i avsnitt 4.4, såtillvida att Statsrådsberedningens riktlinjer förenklas samt att tydlig procedur införs på prov. Ytterligare uppstramning av riktlinjerna för

framtagande av FaktaPM och StåndpunktsPM bör ske i form av snävare tidsgränser och skärpta krav på att reglerna efterlevs.

En utveckling av riktlinjerna i dessa delar kan förväntas leda till dels en mindre tungrodd hantering kring den gemensamma beredningen, och dels en både stramare och tydligare beredningsgång.

Förslag

Riktlinjerna och formerna för myndigheternas bidrag i EU-arbetet, inklusive utrednings- och analysarbete, bör utvecklas med sikte på klarare riktlinjer och ökat deltagande från dessas sida. Regleringsbrevens betydelse liksom den löpande dialogen med myndigheterna blir särskilt viktig. Systematisering av växeljämsgöring mellan berörda myndigheter och departement, alternativt ökade möjligheter för anställda vid myndigheter att under viss tid tjänstgöra vid departementen med EU-relaterade frågor bör utvecklas.

Det nya samordningssekretariatet bör initiera ett arbete för att förtydliga och systematisera formerna för myndigheternas deltagande i EU-arbetet, vilket bör utmynna i en policy och en handlingsplan.

Förväntade effekter av förslagen

En inplacering av EU-samordningen direkt i eller i anslutning till Statsrådsberedningen bör leda till större kraft, tydlighet och enkelhet i EU-beredningen, liksom i en förstärkt mekanism för att generera prioriteringar och strategiska avvägningar. Det leder i sin tur till ökad legitimitet för beredningsprocessen. Det nya samordningssekretariatet skulle i sig ha sådan auktoritet att incitamenten för berörda departement att komma överens i tid ökar. Beredskapen att förutse konflikter och lösa ut dessa så att interna blockeringar inte uppstår i avgörande förhandlingslägen stärks. En starkare och tydligare samordningsfunktion kommer i synnerhet att öka handlingskraften i pressade beslutslägen. Starka och nära band mellan EUS och Brysselrepresentationen kommer därvidlag att vara avgörande.

Det totala antalet tjänster bör inte öka, eftersom det i huvudsak handlar om en omflyttning. Däremot bör sekretariatet kunna tillsätta de övertagna tjänsterna fritt.

Motsvarande förändringar vid Brysselrepresentationen kommer att leda till både effektivare styrning och resursutnyttjande, sannolikt med möjligheter till att gå ned något i antal utsända vid representationen. Omvandlingen av Brysselrepresentationen till en enhet inom Regeringskansliet kommer även att leda till besparingar i form av enklare hantering och därmed besparingar vad gäller såväl arkiv- och dokument- som IT-områdena.

EU-samordningen kommer med de genomförda förändringarna kunna fram-

hållas som modell för Regeringskansliets sätt att fungera enligt ett mer integrerat syn- och arbetssätt. Enmyndighetsperspektivet stärks, och sektoriseringen motverkas. Det blir mer naturligt för fackdepartementen att utforma sina ställningstaganden med hänsyn till regeringens övergripande prioriteringar i EU-arbetet, liksom till ett övergripande medlemskapsperspektiv.

Genom ett utvecklat och mer omfattande utnyttjande av myndigheter i såväl berednings- som förhandlingsfaserna kommer resursbasen för EU-arbetet i praktiken att öka, liksom kompetensen i EU-frågor inom hela statsförvaltningen.

4.6 Propositionsprocessen

Bakgrund

Att bereda regeringens förslag till riksdagsbeslut genom att i Regeringskansliet utarbeta en proposition är en av myndighetens viktigaste kärnprocesser. Regeringskansliet producerar årligen en stor mängd lag-, anslags- och riktlinjepropositioner. Det mest omfattande propositionsarbetet som återkommer årligen är vår- och budgetpropositionerna. Pågående och beslutade propositioner och skrivelser uppgick år 2000 till 321 och för 2001 till 272 och dessa varierar både i komplexitet och i omfång.

Projektet har valt att ställa frågor hur man uppfattar att propositionsberedningen som process fungerar. Vi har inte valt att gå ner i enskilda arbetsmoment.

Analys och slutsatser

Från intervjuerna har främst framkommit synpunkter kring den gemensamma beredningen och delningsförfarandet samt kvalitetsfrågor i samband med propositionsarbetet. Anvisningar och praktiska handledningar för propositions- och lagstiftningsarbete uppfattas överlag som tydliga och rutinerna kring arbetet anses vara väl utvecklade i departementen. Framtagandet av lagrådsremisser, propositioner och skrivelser uppges av många fungera som ett "väloljat maskineri", med både kunskap och vana hos chefer och medarbetare. Övriga synpunkter som framkommit rör bl a frågor om bristande tillgång på resurser för arbetet, frågor kring att använda sig av utomstående kompetens och kapacitet t ex vid myndigheterna. En fråga som också berörts avser propositionsavlämnandet och riksdagens synpunkter och betoning av vikten av att det planeras och sker så att anhopningar undviks.

Samrådsrutinerna diskuteras närmare på annan plats i detta kapitel. Frågan bör emellertid även beröras här som en del i kvalitetssäkringsprocessen av en proposition. Vi kan konstatera att kvalitetsfrågorna är de som oftast tas upp vid våra intervjuer, ofta med innebörden att kvaliteten generellt gått ner främst beroende på brist på tid och resurser i själva processen och pga att en ordentlig gemensam beredning och delning inte alltid hinns med. Flera har också uppfattningen att beredningsunderlaget, den gjorda utredningen eller annat underlag, på grund av

för korta utredningstider i många fall är av sådan bristfällig kvalitet att det skapar extra arbete i Regeringskansliet när den beredningen tar vid. Kritik framförs också gentemot den politiska nivån, att de politiska riktlinjer som behövs eller de beslut som måste fattas kommer så sent i arbetsprocessen att detta medför försämringar av kvaliteten på slutprodukten.

Samtidigt kan konstateras att processerna kring propositionsarbetet är mycket väldokumenterade, riktlinjer och checklistor för hur arbetet skall läggas upp och kontrolleras finns. De är också pedagogiskt utformade och utbildning i tillämpningen bedrivs kontinuerligt i myndigheten. Några brister i dessa avseenden kan vi inte finna.

Expeditions- och rättscheferna har uppmärksammat problemen och diskussionen kring kvalitetsfrågorna och fokus i det arbetet ligger på själva beredningsprocessen och att kvalitetssäkra denna. Text har utarbetats ett särskilt formulär för att utvärdera arbetet efter avlämnandet av en proposition. Här ställs systematiskt frågor kring hur beredningsunderlaget uppfattades, om planen för arbetet följdes, det interna arbetet i departementet, hur den politiska förankringen fungerade mm.

Det tycks inom departementen råda en viss osäkerhet om i vilken utsträckning det är möjligt eller lämpligt att använda sig av myndighetsresurser och kompetens i propositionsarbetet. En del anser att fr o m att remissvar inkommit och propositionsarbetet skall till att starta skall allt hållas inom departementen och att det inte är vare sig praktiskt eller lämpligt att utnyttja myndigheterna. Andra framför att det kan vara praktiskt att inte bara låna in direkta personalresurser från myndigheterna utan att också lägga ut arbete med remissammanställningar och direkta skrivuppdrag.

Förslag

Uppföljningen av kvalitetsaspekterna i beredningsprocesserna kring propositionerna bör intensifieras ytterligare. Uppföljningar och utvärderingar efter viktigare och komplicerade propositioner bör bli obligatoriska och erfarenheterna måste delges samtliga ansvariga för dessa processer i Regeringskansliet, statssekreterarna med särskilt ansvar, rätts- och expeditionsscheferna och särskilt de ansvariga huvudmännen. Resultaten bör också användas i de utbildningsinsatser som görs inom myndigheten. Arbetet bör leddas av Statsrådsberedningens rättsavdelning som bör tilldelas särskilda resurser för detta. Vi föreslår vidare att departementens rätts- och expeditionsschefer diskuterar och utarbetar en gemensam policy som stöd för i vilken utsträckning myndighetsresurser mer direkt kan utnyttjas i arbetet.

Vi föreslår att kvalitetsfrågorna i propositionsprocessen ytterligare fokuseras genom att ett urval av propositioner utsätts för en genomgripande uppföljning och

utvärdering. Urvalet och uppföljningen bör styras av Statsrådsberedningens rättsavdelning och resultatet systematiskt delges ansvariga statssekreterare, rätts- och expeditionsschefer och särskilt de ansvariga huvudmännen inom departementen. Resultaten bör också ingå som underlag i den utbildning som bedrivs inom Regeringskansliet. I avsnittet om samrådsformer i Regeringskansliet föreslår vi att större obligatoriska utbildningsinsatser genomförs. Lämpligen kan vid sådana tillfällen även övriga kvalitetsaspekter av propositionsarbetet lyftas fram. Ett annat viktigt element i dessa utbildningsinsatser bör vara att fokusera ytterligare på vilka åtgärder som behövs för att på ett bättre sätt kunna hålla tidsplaner för propositionsarbete och hur detta bör påverka planeringen, detta i syfte att minska effekterna av anhopningar.

Vi föreslår att Statsrådsberedningens handbok, propositionshandboken, kompletteras med riktlinjer för hur den obligatoriska kvalitetsuppföljningen mm bör ske. Handboken bör också kompletteras med en sammanhållen policy för hur myndigheternas resurser kan utnyttjas i propositionsarbetet. Vi anser att Regeringskansliet i ökad utsträckning bör ta tillvara myndigheternas kompetens.

Statsrådsberedningens resurser för att styra och vidmakthålla en kvalitetsuppföljning av detta slag och att kunna fortsätta utveckla processen är starkt begränsade. Vi föreslår därför att rättsavdelningen bör tillföras resurser motsvarande två årsarbetskrafter. Av stor vikt är också att departementens rätts- och expeditionsschefer och Justitiedepartementets granskningsenhet tar på sig operativa roller i uppföljningen, utvärderingen och i den fortsatta utvecklingen.

4.7 Budgetprocessen

Bakgrund

Statsbudgetprocessen betraktas av många som den mest strategiska för Regeringskansliet att hantera. Processen involverar samtliga departement årligen under längre tidsperioder och kan sägas utgöra det avgörande testet på hur effektiv organisationen är att hantera interaktionen mellan den politiska nivån och dess prioriteringar och tjänstemännens förmåga att prestera kvalificerat underlag, förhandlingar, samråd och propositionsarbete. Under perioder skall detta också ske under stark tidspress och vid behov även kunna anpassas till nödvändiga politiska förhandlingar med andra partier beroende på det parlamentariska läget.

Projektets uppdrag att analysera om det är möjligt att effektivisera arbetsprocesserna och arbetsmetoderna kan inte gå förbi den kanske mest vitala arbetsprocessen i Regeringskansliet. Vi har därför vid våra intervjuer ställt frågor om hur man uppfattar att budgetprocessen fungerar i stort, om relationerna mellan departementen mm. Vi har däremot inte haft ambitionen att på djupet analysera enskilda arbetsmoment i processen.

Analys och slutsatser

Budgetprocessen är den process i Regeringskansliet som har den tydligaste samordningsfunktionen genom finansdepartementets budgetavdelning. Detta sker genom gemensamma riktlinjer i form av cirkulär som i detalj reglerar processen både tidsmässigt och när det gäller krav på underlag och förutsättningar för arbetet. Ingenting har i våra intervjuer framkommit som på något avgörande sätt innebär kritik mot hur processen samordnas eller regleras. Det uttrycks istället i många fall att denna process är starkt etablerad, väl intrimmad och tydlig vad gäller riktlinjer och tidsplaner mm. Däremot finns det på specifika inslag i cirkulären och de olika arbetsmomenten åtskilliga varierande synpunkter av kritisk natur. Dessa kan t ex avse kvaliteten på underlagen, tekniska frågor om hur cirkulären på olika punkter skall tolkas, behov av förtydliganden och exempel, bristfällig informationsåterföring från överläggningar, ändringar av förutsättningarna under budgetarbetets gång mm.

Som ett inslag av kvalitetssäkring följer budgetavdelningen årsvis upp hur budgetarbetet har genomförts för att dra lärdomar inför nästa omgång. Detta sker både för arbetet med den ekonomiska vårpropositionen som för budgetpropositionen. Detta sker bl a med särskilda enkäter till departementen och till de olika enheterna inom budgetavdelningen.

I det sammanhanget kommer många av de ovan uppräknade synpunkterna upp för diskussion. För internt bruk genomför också budgetavdelningen en uppföljning av budgetsamarbetet i det fall regeringen haft diskussioner och förhandlingar med samarbetspartier.

Vi har från projektets sida främst noterat tre synpunkter eller förhållanden som på ett mer övergripande plan bör kommenteras närmare. Dessa rör den politiska tydligheten i förutsättningarna för budgetarbetets bedrivande och återföringen av information till linjeorganisationen, hur den gemensamma beredningen och delningen fungerar för dessa propositioner inom Regeringskansliet och vilka krav som bör ställas på en budgetsamordningsfunktion.

Vi kan konstatera att många synpunkter avser behovet av tydlighet gentemot linjeorganisationen avseende politiska riktlinjer. En övervägande synpunkt är att de styrsignaler som kommer fram efter t ex regeringsöverläggningar och överläggningar/förhandlingar med samarbetspartier anses vaga, ofullständiga och inte tillräckligt tydliga för att kunna utgöra tillräcklig grund för tjänstemännens fortsatta arbete. Upprättade sk protokoll från överläggningar anses inte heller ha tillräcklig tydlighet. Förståelse finns naturligtvis för att allt inte kan sägas, särskilt inte rörande centrala politiska prioriteringar där man inte blivit överens, men uppfattningen är ändå att styrsignalerna borde kunna vara tydligare än i dagsläget. Noterbart är också att detta är uppfattningar som delas av departementen och budgetavdelningen. Det är också uppenbart så att det är väsentligt *vem* som förmedlar resultatet och slutsatserna från främst politiska överläggningar.

Kritiken kring samråd och delningsrutinerna när det gäller vårpropositionen

och budgetpropositionen är uttalad. Vissa uttrycker det som att statsrådsberedningens riktlinjer avsiktligt satts ur spel när det gäller regeringens två viktigaste propositioner till riksdagen.

Delningarna i processen anses ofärdiga, kvalitetssäkringen eftersätts pga brist på tid och tydlig inriktning i frågeställningarna och för många frågor är olösta vid tidpunkt för delning osv. Dessa synpunkter är gemensamma för såväl fackdepartementen som finansdepartementet på tjänstemannanivå. Det påpekas också att det underlag som skall ingå i en stor delning måste vara färdigberett med budgetavdelningen vilket ofta inte är fallet. Processen kompliceras ytterligare vid behov av överläggningar och förhandlingar med samarbetspartier.

När det gäller samrådsformerna i Regeringskansliet generellt finns många kritiska synpunkter. Förslag kring samrådsformerna diskuteras närmare i avsnitt 4.4. Förhållandena kring arbetet med vår- respektive budgetpropositionerna är av naturliga skäl mer komplicerade än vid en normal beredning av t ex en enskild proposition. Samtidigt framstår det som en paradox att processen i dessa delar trots en minutiös reglering och tidsplanering ur kvalitetssynpunkt inte fungerar tillfredsställande beredningsmässigt i slutskedet. Mycket talar för att det främst är två faktorer som måste beaktas, den redan ovan diskuterade om behovet av tydlighet och riktlinjer från den politiska nivån och att tidsplanerna bättre beaktar och tar hänsyn till den komplexitet som finns i processens slutskeden. I grunden måste reglerna för samrådsförfarandena upprätthållas.

Den organisatoriska styrningen och samordningen av budgetprocesserna och anknutna frågeställningar i departementen har kommit upp under våra diskussioner. En genomgång av hur ansvaret för budgetsamordningen ser ut mellan departementen uppvisar många likheter organisatoriskt, däremot är det tydligt att rollerna, det praktiska ansvaret och utförandet av samordningsuppgiften skiljer sig åt. I syfte att öka tydligheten och nå en högre effektivitet i arbetet under budgetprocessens olika delar kan det finnas anledning att närmare diskutera och ställa likartade krav på vad dessa funktioner skall ha för roll och ansvar.

Förslag

Vi föreslår att statssekreteraren med särskilt ansvar i respektive departement bör ges ett tydligt ansvar för budgetsamordningen och för att säkerställa den återrapportering och information från regeringsförhandlingar eller andra förhandlingar som han/hon anser nödvändig för att arbetet inom departementet skall fungera tillfredsställande. De av statsrådsberedningen angivna riktlinjerna för hur och med vilka tidsförhållanden delning skall ske måste självfallet omfatta även arbetet med regeringens centrala propositioner. Kraven på samordningsfunktionerna i respektive departement bör vara mer likartade för att underlätta processen både internt som med budgetavdelningen.

I avsnitt 3.3 lämnar vi förslag om att regeringen utser en statssekreterare med särskilt ansvar bl a för ledningen och samordningen i departementet mm. I detta ansvar måste enligt vår uppfattning ligga att ha ett totalt ansvar för budgetsamordningen av samtliga utgiftsområden i departementet och att säkerställa den återrapportering, information och riktlinjer för arbetet som chefer och tjänstemän kan behöva för att beredningen skall flyta så smärtfritt som möjligt. Vi tror att det är synnerligen viktigt att denna roll förtydligas på ett bättre sätt än i dagsläget och att det är avgörande för organisationens möjligheter att arbeta effektivt. Även om det självklart är så att andra statssekreterare inom ett departement ansvarar för politiska sakområden, bör sammanhållningen och överblicken utifrån ett processperspektiv förstärkas. En sådan ordning kan också skapa bättre möjligheter att på ett bättre sätt upprätthålla reglerna kring hur samråd och beredning måste ske. En konsekvent tillämpning av dessa regler från den översta ledningsnivån, om inte särskilda skäl finns för undantag, är naturligtvis en förutsättning för att systemet skall ha legitimitet på alla nivåer i organisationen.

Till statssekreterarens hjälp och för departementets inre arbete respektive samband med Finansdepartementet och Statsrådsberedningen bör kraven på ett departements samordningsfunktion förtydligas. Hur statssekreteraren med särskilt ansvar väljer att personalmässigt eller organisatoriskt strukturera detta i respektive departement kan naturligtvis skifta. Vi föreslår att likformigheten istället bör koncentreras kring kraven på roll och uppgift. Därför föreslår vi att följande krav bör uppfyllas av samordningsfunktionen i respektive departement. En sådan skall kunna:

- Ta ett koordinerande ansvar gentemot sakenheter, departementsledning och Finansdepartementets budgetavdelning.
- Leda, organisera och samordna departementsarbetet med vårproposition, budgetproposition och regleringsbrev.
- Ansvara för att budgetsamordnares, myndighetshandläggares m fl uppgifter och mandat definieras.
- Utföra kvalitetssäkring av budgetdokument och budgetmaterial.
- Samordna departementets arbete med resultatdialoger mm.
- Ta ett ansvar för departementets utvecklingsarbete i ekonomisk styrning och uppföljning.

För att kunna uppfylla dessa krav är det nödvändigt att funktionen har en särskild kunskap om budgetprocessen, finansieringsfrågor, budgetpolitiska mål och innebörd, tidsplaner, anvisningar och uttolkning av budgetcirkulär mm.

Vi är medvetna om att flera departement i dagsläget till stora delar uppfyller ovanstående krav och har också organiserat dessa uppgifter under administrativa funktioner eller i särskilda former på annat sätt. Ytterligare insatser inom detta område är vi övertygade om kan leda till att höja effektiviteten, kvaliteten och rutinerna i budgetarbetet och minska risken för missförstånd och förseningar.

4.8 Särskilda projekt och program mm

Bakgrund

Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition (9 kap. 8 § RF). Regeringen tilldelar regelmässigt myndigheter anslag genom att besluta om dispositionsrätt. Regeringskansliet avses som regel endast disponera anslag som avser den interna verksamheten, beredning och uppföljning av regeringsbeslut samt utrednings- och informationsinsatser. Efter prövning och motivering i varje enskilt fall kan Regeringskansliet tilldelas dispositionsrätt till andra anslag. Övriga anslag disponeras antingen av annan myndighet eller så avstår regeringen från att tilldela någon myndighet dispositionsrätten när regeringen själv vill ha kontroll över anslaget och dess användning. Under anslaget förs då upp en anslagspost till regeringens disposition.

Regeringen och Regeringskansliet hanterar årligen betydande anslagsbelopp. Av anslagsredovisningen i årsredovisningen för Regeringskansliet 2001 framgår att ca 14,9 miljarder kr disponerats under året av totalt disponibelt 23,7 miljarder kr vid årets ingång. Redovisningen omfattar utgifterna för Regeringskansliets interna verksamhet vid departementen och i övrigt en mängd anslag under olika utgiftsområden, antingen till Regeringskansliets disposition eller ställda till regeringens egen disposition. Anslagen kan avse så skiftande verksamheter som särskilda projekt och program, medlems- eller andra bidrag till internationella organisationer, ägarinsatser, arbetsgivarpolitik, stöd till bostadsinvesteringar, täckande av kreditförluster och lån och garantier till svensk industri. Förhållandet med anslag till regeringens eller Regeringskansliets disposition har varit föremål för granskning av t ex Riksdagens revisorer (Rapport 2000/01:7) och konstitutionsutskottets årliga granskning.

Kim Forss skriver i rapporten Vad kostar det att regera? (Ds 2000:27) om en ny typ av politisk verksamhet, som Forss kallar *särskilda projekt och program*. Exempel på sådana satsningar är Östersjömiljarderna, Delegationen för en särskild satsning på IT i skolan, Kunskapslyftet, Levande historia och Kretsloppsdelegationen. De särskilda projekten och programmen har inrättats för en rad olika syften, som t ex att fördela anslag och projektmedel till olika ändamål, informera eller utgöra en plattform för debatt och opinionsbildning. Även organisatoriskt skiljer sig de särskilda projekten och programmen åt sinsemellan. Beroende på vilken definition som tillämpas kan de särskilda projekten och programmen sägas komma till uttryck i allt från myndighetsform med mycket tät koppling till Regeringskansliet till att ett antal personer vid en enhet frigörs för att arbeta med en viss fråga. Denna rika organisatoriska variation gör det mycket svårt att kartlägga omfattningen av verksamheten. Kim Forss, som använder en bred definition, uppskattar att de särskilda projekten och programmen sysselsätter ca 120 årsarbetskrafter.

De särskilda projekten och programmen innebär en rad fördelar. Regeringen

kan, genom att frångå den gängse linjeorganisationen i Regeringskansliet, snabbt initiera verksamhet som t ex innebär tvärsektorielt arbete eller ställer krav på en temporär kraftsamling. De särskilda projekten och programmen kan organiseras på det sätt som är lämpligast för just den verksamhet som skall bedrivas. Flexibiliteten innebär att projektformen motsvarar nya krav på politiskt agerande.

I olika sammanhang, bland annat i betänkanden från konstitutionsutskottet, har kritik riktats mot hur de särskilda projekten och programmen hanteras i Regeringskansliet.² Otydliga mål och oklara ansvarsförhållanden, bristfälliga kriterier för beviljande av bidrag, bristande uppföljning och rapportering, avsaknad av möjlighet att överklaga beslut och allmänna svårigheter med att bedriva denna typ av verksamhet i Regeringskansliet, är några av de invändningar som lyfts fram.

Analys och slutsatser

Förutom de medel som åtgår direkt för departementens verksamhet disponerar regeringen och Regeringskansliet, som tidigare nämnts, betydande belopp årligen. Många anslag har karaktären av direkta utbetalningar där ändamålet och mottagaren redan är beslutat av riksdagen och där Regeringskansliet ekonomiskt administrerar detta. Till denna kategori hör t ex medlemsavgifter eller bidrag till internationella organisationer m fl. Givet att detta sker under god ekonomisk kontroll kan vi inte finna att detta belastar verksamheten i någon större omfattning utan bör ses som en normal förvaltningsuppgift på uppdrag av regeringen. I flera fall är det också regeringen som har att fatta beslut varför dess kansli måste ha förmågan att hantera det administrativa. När det däremot gäller verksamhet som betecknas som särskilda projekt och program behöver analysen utvecklas.

Många särskilda projekt och program förväntas komma igång med sin verksamhet kort tid efter att de har inrättats. Ibland har dock inte ansvarsförhållanden, riktlinjer etc hunnit klaras ut innan verksamheten inleds. En person som vi har talat med, och som har erfarenhet av ett särskilt projekt, uttryckte det som att :

"vi skulle komma igång så fort att vi tvingades bygga båten medan vi seglade den".

Konsekvenserna av de ibland korta varslen förstärks av att det inte är ovanligt att de särskilda projekten och programmen åtminstone delvis bemannas av personer som visserligen har kunskaper om den verksamhet som skall bedrivas men som saknar erfarenhet av arbete i Regeringskansliet. På ett antal områden finns riktlinjer, vägledning mm som är tillämpliga även för särskilda projekt och program, men idag krävs det ofta att de personer som engageras i projekten aktivt söker efter dessa riktlinjer mm.

Prövning av bidragsansökningar och beslut om utbetalning av medel är den verksamhet som främst har kritiserats i de granskningar av särskilda projekt och

² Se t ex bet. 1999/2000:Ku20, 2000/01:Ku10 och 2000/01:Ku20.

program i Regeringskansliet som tidigare genomförts. Just dessa inslag i de särskilda projekten och programmen skulle emellertid kunna hanteras utanför Regeringskansliet, dvs utan att projekten som helhet för den skull skulle behöva flyttas ut. Som exempel kan nämnas skillnaden mellan Östersjömiljard 1 och 2. I hanteringen av den första östersjömiljarden prövades bidragsansökningar i Regeringskansliet. När det var dags för den andra östersjömiljarden beslutades dock att Regeringskansliet skulle fördela medel till ett antal myndigheter, som i sin tur skulle pröva bidragsansökningar och besluta om utbetalning, utifrån vissa givna riktlinjer. Förutom den kompetensmässiga fördel som det innebar att låta förvaltningsmyndigheter hantera mer myndighetsliknande uppgifter, så kunde ett antal av de brister som tidigare hade kritiserats rättas till. Kontroll av verksamheten säkrades i och med den revision som myndigheterna är föremål för, och myndigheterna fick också i uppgift att följa upp verksamheten. Samtidigt kunde den övergripande styrningen av verksamheten hållas kvar i Regeringskansliet.

Det förekommer att särskilda projekt och program initieras utan att det från början står klart när satsningarna skall avslutas. Detta är i sig inget problem. Men det finns en risk att de särskilda projekten och programmen, som ju ligger vid sidan av den reguljära verksamheten i Regeringskansliet, inte syns tillräckligt tydligt i verksamhetsplanerings- och budgetprocesserna. Detta kan få som konsekvens att de särskilda projekten och programmen inte med tillräcklig systematik omprövas. En poäng med satsningarna är ju att de är tillfälliga kraftsamlingar. Det är därför angeläget att årligen ställa frågan om det är motiverat att behålla verksamheten i Regeringskansliet, om den kan lyftas över till berörd myndighet eller om verksamheten kan avslutas.

I olika sammanhang framförs uppfattningen att Regeringskansliet som myndighet bör lämna en fullständig resultatredovisning över sin verksamhet. Detta skulle vara särskilt aktuellt i det fall regeringen beslutar att Regeringskansliet skall utföra förvaltningsuppgifter som normalt enligt den svenska förvaltningsmodellen utförs av myndigheter. Regeringskansliet lämnar idag redovisningar dels i myndighetens årsbok, dels i budgetpropositionen och dessutom i särskilda resultatskrivelser till riksdagen. En förutsättning för att kunna lämna resultatredovisning av traditionellt snitt är att resultatet kan mätas och relateras till de statsmakternas uppsatta målen. Det är också en nödvändighet att myndigheten själv kan besluta om med vilka metoder och med vilka insatser dessa mål skall nås. Huvuduppgiften för Regeringskansliet är emellertid att lämna det stöd som behövs för att genomföra regeringens politik. Myndigheten lever därmed under andra förutsättningar än andra myndigheter och det är i regel inte möjligt att särskilja regeringens målsättningar för politikens genomförande från Regeringskansliets arbete. När uppgiften av regeringen rör förvaltningsuppgifter av olika karaktär, t ex genomförande av projekt, program mm, bör det emellertid diskuteras om inte krav bör ställas på att prestationer och resultat redovisas på ett mer traditionellt sätt årligen.

De särskilda projekten och programmen innebär sammanfattningsvis en rad fördelar. Den flexibla och tillfälliga karaktären kan emellertid också innebära risker för fel, som kan bli politiskt belastande. Det är dock inte sannolikt att tillfälliga satsningar, i form av särskilda projekt och program, skulle upphöra i Regeringskansliet. En rimlig utgångspunkt är därför att det är önskvärt att stärka Regeringskansliets förmåga att bedriva eller stödja de särskilda projekten och programmen.

Förslag

En stödfunktion bör inrättas i Regeringskansliet, med uppgift att vägleda de särskilda projekten och programmen i fråga om administrativa rutiner, regler, tillgänglig expertis inom Regeringskansliet etc.

På ett antal områden av relevans för de särskilda projekten och programmen finns redan idag riktlinjer, regler etc. I takt med att brister i sättet att bedriva projekt och program uppmärksammas bör riktlinjerna och reglerna också uppmärksammas. Bland de riktlinjer etc som faktiskt finns kan nämnas *Projektstyrning och projektarbete i Regeringskansliet – en vägledning (FA)*, *Regeringskansliets riktlinjer för bidrag till föreningar, företag m.m. (FA)*, *Tillsättande av kommittéer, råd, delegationer, arbetsgrupper m.m. SB:s PM 1994:5 (reviderad 1998)*. En stödfunktion bör placeras inom Förvaltningsavdelningen och hjälpa de särskilda projekten och programmen att snabbt komma igång med verksamheten utan att förbise regler, rutiner etc. En parallell kan dras till den kommittéservice som idag finns inom Förvaltningsavdelningen. Stödfunktionen för de särskilda projekten och programmen bör också ta tillvara erfarenheter av olika sätt att organisera de tillfälliga satsningarna, så att denna funktion kan ge råd vid inrättandet av nya projekt.

Förslag

Expeditionschefen vid det av projektet mest berörda departementet bör godkänna projektets organisation, ansvarsförhållanden, riktlinjer etc innan det tillåts påbörja sin verksamhet. Stödfunktionen bör informera expeditionsscheferna om sådana former för projekten som visat sig problematiska.

Det är angeläget att projekten genomgår en prövning utifrån formella utgångspunkter innan verksamheten tillåts inledas, för att inte riskera att t ex beslut fattas innan ansvarsförhållanden, regler etc är fastlagda. Därför bör expeditionsschefen vid det av projektet mest berörda departementet ge klartecken för att inleda verksamheten först när det kan visas att sådana frågor har klarats ut. Efterhand som problem och svårigheter med särskilda projekt och program uppmärksammas bör stödfunktionen informera expeditionsscheferna om detta, så att de kan ta hänsyn till detta vid bedömningar av nya projekt och program.

Förslag

I största möjliga utsträckning bör existerande myndigheter svara för de förvaltande inslagen i satsningarna.

I den mån de särskilda projekten och programmen omfattar förvaltande inslag, såsom t ex prövning av bidragsansökningar, bör strävan vara att myndigheter ges i uppdrag att utföra just dessa uppgifter. Det kan t ex röra sig om att berörda myndigheter tilldelas medel och informeras om riktlinjerna för deras användning, så att själva bidragsprövningen inte hanteras av själva projektorganisationen i Regeringskansliet. Projektorganisationen bör dock ställa krav på uppföljning, utvärdering och liknande.

Förslag

De särskilda projekten och programmen bör tydliggöras i verksamhetsplanerings- och budgetprocesserna, och utvärdering och omprövning i samband med detta bör genomföras.

De särskilda projekten och programmen bör i så stor utsträckning som det är möjligt inordnas och göras synliga i de ordinarie processerna i Regeringskansliet. Styrning, samordning, utvärdering och omprövning av projekten bör på detta sätt stärkas.

Förslag

Regeringskansliet bör framförallt avseende den verksamhet som bedrivs i form av särskilda projekt och program, eller i övrigt med medel som står till regeringens eller Regeringskansliets disposition, lämna resultatredovisning motsvarande den som myndigheter lämnar till regeringen. Detta bör ske i särskilda resultatskrivelser till riksdagen.

Av skäl som framförts tidigare i detta avsnitt, och som har att göra med svårigheten att särskilja regeringens målsättningar för politikens genomförande från Regeringskansliets arbete, torde det inte vara rimligt att på Regeringskansliet ställa krav på en fullständig resultatredovisning. I de delar av Regeringskansliets arbete som handlar om förvaltningsuppgifter av olika karaktär, t ex genomförande av projekt, program mm, bör emellertid krav kunna ställas på att prestationer och resultat redovisas på ett mer traditionellt sätt årligen. Vi föreslår att detta sker genom särskilda resultatskrivelser till riksdagen. I samband med beslut om inrättande av särskilda projekt och program bör regeringen också ange vilken resultatredovisning av verksamheten som skall ske. Även inom projekt- och programverksamheten kan emellertid svårigheten att särskilja regeringens målsättningar

från Regeringskansliets arbete uppstå. Hänsyn bör tas till detta vid beslut om vilken resultatredovisning som skall göras inom ramen för respektive projekt och program.

Förväntad effekt av förslagen

Genom att inrätta en stödfunktion för de särskilda projekten och programmen, säkerställa att ansvar, riktlinjer etc klarats ut innan verksamheten inleds, ta tillvara existerande myndigheters organisation och kompetens för förvaltningsärenden och genom att stärka styrning, uppföljning mm av projekten bör Regeringskansliets förmåga att bedriva särskilda projekt och program stärkas. Risken för formella fel i bedrivandet av verksamheten bör minska, samtidigt som det samlade greppet om projekt- och programverksamheten bör öka. Flera av de svagheter som bl a konstitutionsutskottet påpekat bör därmed kunna rättas till.

4.9 Bolagsfrågorna i Regeringskansliet

Bakgrund

Fram till hösten 2002 har alla departement utom Försvars- och Jordbruksdepartementen förvaltat aktiebolag eller affärsverk, även om majoriteten hantearats vid Närings- och Finansdepartementen som också har särskilda ägarenheter. De senaste åren har det rört sig om totalt ett 70-tal aktiebolag och affärsverk som har förvaltats av departementen. Bolagen är av högst skiftande karaktär, från rent konkurrensutsatta bolag t ex Telia och Posten till rena monopolbolag, och omfattar idag ca 200 000 anställda och mycket stora förmögenhetsvärden. Förvaltningen av dessa måste ses som ett tvärgående frågeområde i Regeringskansliet som kräver en samordnad och likartad hantering. Formellt är regeringen ansvarig enligt 9 kap. 8 § regeringsformen för förvaltning av aktier som staten äger, och uppträder gentemot bolaget och omvärlden som ägare. I praktiken har detta delegerats till respektive departement och statsråd men beredningen av frågor om statens företagsägande regleras särskilt i Statsrådsberedningens riktlinjer för samråd. Där sägs specifikt att krav på gemensam beredning gäller oavsett om frågan skall avgöras genom ett regeringsbeslut, ett statsrådsbeslut eller genom ett formlost ställningstagande. Det anges också att det är angeläget att statens företrädare agerar samstämmigt och konsekvent, även över departementsgränserna. Beredningen med Finansdepartementets budget- och finansmarknadsavdelningar avseende finansiella och marknadsmässiga effekter regleras särskilt.

Verksamhetens organisering i Regeringskansliet omfattade tidigare främst bolags- och fastighetsenheten på Finansdepartementet, enheten för statligt ägande på Näringsdepartementet och medarbetare vid samordningskansliet på Socialdepartementet samt i övrigt enstaka tjänstemän på andra departement. Riksdagen har uttalat att förvaltningen av statens aktier i företag borde koncentreras för att skötseln skulle bli mer effektiv. Riksdagens revisorer har uttalat liknande syn-

punkter. Ägarfrågornas fördelning och hantering i Regeringskansliet har överhuvudtaget ofta diskuterats.

Statsministern beslutade i oktober 2002 att *ett* statsråd i regeringen skall föredra de förvaltningsärenden som gäller statens företagsägande och som ställer krav på en enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar. Förordnandet för statsrådet gäller framför de andra förordnanden som statsministern har beslutat inom området. Detta innebär bl a att statens ägande inklusive förvaltning och avyttring av aktier och andelar i sådana dryckestillverkande, fastighetsförvaltande och finansiella företag som helt eller delvis ägs av staten och hittills varit Finansdepartementets ansvar flyttas över med undantag för Svenska Spel AB. Även ansvaret för Teracom AB, tidigare hos Kulturdepartementet, flyttas enligt statsministerns beslut.

Analys och slutsatser

Förvaltningen av statens aktier i bolag är en verksamhet i Regeringskansliet som ställer stora krav på likformig hantering och professionell kompetens. Jämfört med myndighetsstyrningen som sysselsätter ett hundratal personer är det ca ett trettiotal tjänstemän som hanterar ägarfunktionerna mm.

Projektet kan konstatera att förvaltning av aktier i en organisation som Regeringskansliet inrymmer flera speciella förtecken som inte har sin motsvarighet för en privat ägare. Förutom de politiska fördelar och risker som kan finnas, skall detta ske i en verksamhet som lyder under offentlighetsprincipen och lagen om offentlig upphandling. Detta innebär att skriftliga instruktioner och annan dokumentation som upprättas rörande ett bolag blir offentlig handling i den mån sekretesslagens bestämmelser inte kan användas. Offentligt anbudsförfarande krävs t ex vid upphandling av utomstående expertis i samband med struktur- och ägarförändringar. En annan viktig aspekt som gör förhållandet speciellt är att regeringen, som ansvarig för förvaltningen och uppträddandet som ägare, i olika situationer har att beakta riksdagens beslutskapacitet och informationsbehov. Bl a dessa förhållanden innebär längre ledtider för regeringen att agera som ägare i olika situationer samtidigt som detta dels medför kostnader, dels ställer stora krav på kunskap och kompetens i Regeringskansliet.

Utövandet av ägarrollen innehåller flera viktiga uppgifter. Dessa är främst att:

- Nominera och utse styrelse.
- Besluta om kapitalstruktur, utdelningsnivå mm.
- Ta ställning till strategiska frågor och i vissa fall bereda propositioner till riksdagen avseende förändrad strategi mm.
- Ta ställning till förändringar i ägarstrukturen.

Därutöver ställs krav på Regeringskansliet att kunna utveckla enhetliga metoder för styrning av bolagen och det förhållningssätt som de tjänstemän som utövar den operativa förvaltningen bör ha. Utövandet av ägarskapet ställer även krav på

tillgång till utvecklad analyskapacitet, dels för löpande uppföljning och analys, dels inför förändringar i enskilda bolag. Behovet av extern expertkompetens är stort i verksamheten.

Mot den bakgrunden är en central fråga Regeringskansliets förmåga att upprätthålla eller anskaffa den affärsmässiga kompetens som är nödvändig för att som ägare kunna agera på ett effektivt sätt. Framförallt har kompetensen i Regeringskansliet hittills i huvudsak varit delad mellan Närings- och Finansdepartementen även om samarbete skett. Ytterligare kompetens och erfarenheter av olika slag är utspridd på andra departement. Statsministerns beslut att hålla samman ägarfrågorna leder till att myndigheten nu skapar möjligheter att stärka upp förvaltningen och få en effektivare hantering. Bl a bör detta säkerställas att utövandet av ägarskapet blir enhetligt till sin karaktär och i sina metoder, vilket inte minst är viktigt för hur bolagen uppfattar staten som ägare. Att kunna utöva en professionell förvaltning är också av stor betydelse för regeringens och Regeringskansliets trovärdighet. Detta är också en kostsam verksamhet eftersom den bl a ställer krav på extern kompetens särskilt inför ägar- och strukturförändringar. En frågeställning är därför vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas som en konsekvens av statsministerns beslut för att ytterligare utveckla expertkompetensen i dessa frågor.

Förslag

En prövning bör ske i vilken utsträckning personalresurserna för utövandet av ägarskapet i bolagen vid departementen bör flyttas över alternativt omdisponeras till annan verksamhet, utöver den sammanläggning som nu sker av ägarenheterna vid Finans- och Näringsdepartementen. De rationaliseringseffekter som uppstår genom sammanläggningen bör utnyttjas för uppbyggnad av ytterligare kompetens i verksamheten och bland medarbetarna i syfte att stärka förvaltningen av bolagen och om möjligt minska behovet av extern kompetens.

Effektivitetsskäl talar för att Regeringskansliet håller samman expertkompetensen och utövandet av ägarskapet av bolagen i en gemensam funktion. Detta har vi uppfattat nu sker genom att inledningsvis ägarenheterna inom Finans- och Näringsdepartementen läggs samman. Därefter bör det enligt projektets mening prövas i vilken utsträckning nuvarande personalresurser vid övriga departement bör flyttas över eller omdisponeras till annan verksamhet.

Behov av extern expertis uppkommer kontinuerligt inom verksamheten, dels inom ramen för den löpande förvaltningen och analysen av företagen, dels särskilt när ställningstagande krävs till förändringar inom ett företag eller av ägarandelar. Det är fråga om finansiell rådgivning, juridisk rådgivning och även rådgivning i strategiska organisatoriska frågor. Den sammanläggning av personalresurserna som nu sker, med möjligheter att ytterligare höja kompetensen hos medarbetarna

som följd, innebär inte att behovet av extern kompetens upphör. Däremot bör möjligheterna till enhetliga ramavtal och upphandling av rådgivare nu utnyttjas, där ett samlat uppträdande mot marknaden bör leda till effektiviseringar och kostnadsminskningar. Sådana avtal bör kunna utnyttjas av alla departement.

En sammanläggning av nuvarande personella resurser i en funktion skulle i normalfallet enligt vår bedömning skapa möjlighet att överföra ett antal årsarbetskrafter till annan kärnverksamhet. Vår bedömning är att det resursutrymme som på detta sätt uppstår istället bör utnyttjas för uppbyggnad av ytterligare kompetens i verksamheten och bland medarbetarna. En konsekvens av detta bör bli att förvaltningen av bolagen stärks och om möjligt till att behovet av extern kompetens genom upphandling minskar.

Förväntade effekter av förslagen

Att samla personalresurserna i en funktion ger förutom en större uthållighet också ett starkt incitament till att utveckla kompetensen bland medarbetarna på ett samlat sätt och utveckla gemensamma metoder, rutiner och handlingsregler för skötseln av ägarskapet. Den samlade funktionen blir en stark och given part gentemot bolagen och de departement som har behov av expertstöd mm.

4.10 Avvägningen mellan olika verksamhetsdelar

På flera olika platser i rapporten tar vi upp iakttagelser och förslag relaterade till fördelningen och dimensioneringen av olika delar av Regeringskansliets verksamhet. För överskådlighetens skull sammanfattas dessa delar här.

Den utgångspunkt som anges i projektets direktiv är att fördelningen av resurser ska spegla en prioritering av de arbetsuppgifter som bäst stödjer regeringen i uppgiften att genomföra sin politik och styra riket. Det är vår uppfattning att en fördelning av resurser, som motsvarar de politiska prioriteringarna, bäst kan åstadkommas genom kontinuerlig justering och omprövning, framförallt i den årliga verksamhetsplaneringen. För att detta skall fungera väl krävs dock ett antal förutsättningar:

- En välgrundad uppfattning om vad resurserna används till.
- Att prioriteringarna uttrycks på ett sätt som är mer verksamhetsnära än vad som är fallet med de prioriteringar som anges i t ex regeringsförklaring och direktiv för verksamhetsunderlag.
- Att verksamhetsplaneringsprocessen används för att prioritera ned verksamheter eller låta dem utgå.
- Att olika departementsspecifika prioriteringar vägs samman i en krets som tydligt ansvarar för prioriteringarna som helhet.

I avsnittet om verksamhetsplanering (4.3) föreslår vi att underlagen för att bedöma departementens resursbehov bör utvecklas. Vi föreslår också en ökad tyd-

lighet om prioriteringar i samband med verksamhetsplaneringen, uttryckta i ett styrdokument som bör ange verksamhetens inriktning. De politiska prioriteringarna, såsom de kommer till uttryck i direktiven för verksamhetsunderlagen, är idag formulerade på en så övergripande nivå att de är mycket svåra att direkt översätta i verksamhetsinriktnings- och resurstermer. Vidare föreslår vi att statssekreterarna med särskilt ansvar, tillsammans med statsministerns statssekreterare och förvaltningschefen, tilldelas en nyckelroll i verksamhetsplaneringen. Detta bör borge för en förbättrad sammanvägning av departementsspecifika prioriteringar.

Att vid ett enstaka tillfälle, dvs utanför verksamhetsplaneringsprocessen, för hela Regeringskansliet stämma av huruvida resursfördelningen motsvarar prioriteringarna är däremot mycket svårt. Projektet har utifrån olika underlag och diskussioner med företrädare för olika verksamheter närmast sig uppgiften att pröva fördelningen och dimensioneringen av olika delar av Regeringskansliet. En grundläggande svårighet i detta arbete har varit att det saknas uppgifter om tidsanvändningen i Regeringskansliet, vilket innebär att det är svårt att tydligt se vilka resurser som ägnas åt olika verksamheter. Det stora problemet har emellertid varit att jämföra vitt skilda verksamheter inom Regeringskansliet och, inom ramen för projektet, göra utsagor om vad som bättre än annat stödjer regeringen i uppgiften att genomföra sin politik och styra riket, och vilka resurser detta motiverar. Vi har emellertid i rapporten lämnat förslag kring hur vissa verksamheter kan hanteras och dimensioneras annorlunda än idag. I avsnitt 4.9 ovan lämnar vi vissa förslag om hanteringen av bolagsfrågorna i Regeringskansliet. Som vi skriver i kapitel 5 bedömer vi att det inom administrationen i Regeringskansliet kan frigöras närmare 100 årsarbetskrafter vilket skapar möjligheter att förstärka kärnverksamheten. Flera av de förslag som berör frågor om avvägningen mellan olika verksamhetsdelar handlar också om gränsdragningen mellan regeringskansli och myndigheter. Dessa förslag sammanfattas i avsnitt 4.11 nedan. Dessa förslag, och de ovan refererade, har på olika sätt bäring på dimensioneringen av olika funktioner inom Regeringskansliet.

4.11 Gränsdragning mot myndigheter

På flera platser i rapporten lämnar vi förslag som har att göra med hur Regeringskansliet på ett effektivare sätt kan utnyttja myndigheternas kapacitet i samband med framtagandet av underlag för regeringsbeslut. Vi har också förslag som i övrigt rör uppgiftsfördelningen mellan Regeringskansliet och de myndigheter som är underställda regeringen. Här sammanfattas iakttagelserna och förslagen i korthet.

I avsnitt 4.5 om EU-beredningen noterar vi att myndigheters kapacitet och beredvillighet att bistå departementen i EU-arbetet varierar. Vi lyfter också fram vad som sägs i verksförordningen om att "Myndigheten skall ställa den personal

till förfogande för Sveriges deltagande i EU som regeringen begär". Vi föreslår att riktlinjer och former för myndigheternas bidrag i EU-arbetet, inklusive utrednings och analysarbete, bör utvecklas med sikte på klarare riktlinjer och ökat deltagande från myndigheternas sida. Vi föreslår också att växeljänstgöring mellan berörda myndigheter och departement bör systematiseras.

I avsnitt 4.6 om propositionsprocessen konstaterar vi att det i viss mån råder osäkerhet inom Regeringskansliet om i vilken utsträckning utomstående kompetens, t ex vid myndigheterna, kan användas i samband med propositionsarbetet. Vi föreslår att Regeringskansliet i ökad utsträckning bör ta tillvara den kompetens som myndigheterna kan bistå med i förebereidelsearbetet i propositionsprocessen. Vi föreslår vidare att departementens rätts- och expeditioschefer bör utarbeta en gemensam policy, som stöd för i vilken utsträckning myndighetsresurser kan användas i propositionsarbetet.

I avsnitt 4.7 om budgetprocessen skriver vi bl a om behovet av ett samordnat arbete med resultatdialoger mellan departement och myndigheter.

I avsnitt 4.8 om särskilda projekt och program föreslår vi, som tidigare framgått, att existerande myndigheter i största möjliga utsträckning bör svara för de mer förvaltande inslagen i satsningarna, såsom t ex har varit fallet i hanteringen av Östersjömiljard 2. Vi konstaterar emellertid att många anslag till regeringens och Regeringskansliets disposition har karaktären av direkta utbetalningar där ändamålet och mottagaren redan är beslutade av riksdagen. Detta rör sig t ex om medlemsavgifter eller bidrag till internationella organisationer. Givet att detta sker under god ekonomisk kontroll kan vi inte finna att detta belastar verksamheten i någon större omfattning utan bör ses som en normal förvaltningsuppgift på uppdrag av regeringen.

I avsnitt 5.3 skriver vi om personalförsörjningen och tar upp möjligheten att tillfälligt låna in personal från myndigheter till Regeringskansliet eller på annat sätt ta tillvara myndigheternas kapacitet i Regeringskansliets arbete. I avsnitt 5.9 föreslår vi att möjligheterna att föra över stora delar av arkivbeståndet till exempelvis Riksarkivet bör prövas och kostnadseffekterna av detta utvärderas.

Stödfunktioner

5.1 Kapitlets förslag i sammanfattning

Projektet föreslår att en personalstrategisk funktion bildas direkt under förvaltningschefen och att regeringen utser en personaldirektör i Regeringskansliet. Förvaltningschefen bör utse en särskild förhandlingschef. Huvudmännens personalpolitiska ansvar bör förtydligas. Personalchefsfunktionen i departementen utvecklas och denne bör ingå i departementets ledningsgrupp som ett kvalificerat stöd till statssekreteraren med särskilt ansvar. Rekryteringsarbetet inom myndigheten bör läggas centralt men beslutsbefogenheterna kvarstår vid departementen. Det direkta administrativa stödet i personalfrågor kvarstår i Förvaltningsavdelningen men renodlas och en utvecklad kontaktmannaorganisation gentemot departementen sätts upp. Verksamheten vid Forum Europa förs över till Statens kvalitets- och kompetensråd. Löne- och reseadministrationen överförs och koncentreras till ekonomifunktionen vid Förvaltningsavdelningen. Ansvaret för Förvaltningsavdelningens interna personalfunktion bör överföras till den biträdande förvaltningschefen.

Vi föreslår att ett strategiskt IT-dokument bör fastställas efter förankring på politisk nivå, i syfte att främja en mer strukturerad och långsiktig styrning av IT-verksamheten. Kontaktytorna mellan användarna och IT-enheten bör utvecklas. Regeringskansliets IT-organisation skall vara lika kostnadseffektiv som de alternativ som finns på den öppna marknaden. En sådan utvärdering bör ske löpande, område för område, vilket i sin tur kan ge en indikation på en rimlig kostnadsnivå och därmed dimensionering för hela IT-enheten. Utvecklingssektionen vid IT-enheten bör kraftigt reduceras, med kvarhållande i Regeringskansliet endast av projektlednings-, upphandlings- och IT-strategisk kompetens. Tjänster på utvecklingsområdet bör istället upphandlas externt efter behov. Regeringskansliet bör ta över ansvaret för IT-stödet på samtliga utlandsmyndigheter, även i de fall då myndigheter och andra organisationer har personal placerad vid dessa.

Vi föreslår att resurserna och kompetensen i informationsfrågor samordnas och utnyttjas på ett effektivare sätt inom Regeringskansliet genom ett utökat samarbete mellan departementen och mellan departementen och Information Rosenbad. Informationsplaneringen bör integreras i den årliga verksamhetsplaneringen och styras tydligare utifrån regeringens po-

litiska prioriteringar. Varje departement bör ha informatör med generalistkompetens som lyder direkt under statssekreteraren med särskilt ansvar. Kraven på kompetens hos informationspersonalen bör tydliggöras och kompetensinsatser vid behov vidtas för att jämställa departementen i detta avseende.

Vi föreslår att Regeringskansliets relativt omfattande fakturahantering i större utsträckning sköts av Förvaltningsavdelningen, att ett gemensamt ekonomisystem införs snarast, och att försök med elektronisk fakturahantering inleds.

Vi vill lyfta fram den rationaliseringspotential som ligger i införandet av det nya löneadministrativa systemet. Hälften av resurserna för löneadministration på central nivå bör kunna frigöras för annan verksamhet.

Projektet föreslår att Centralbiblioteket i Björnen slås samman med bibliotekssektionen i Utrikesdepartementet, med placering i Utrikesdepartementets nuvarande bibliotekslokaler. Statsrådsberedningens bibliotek föreslås vara kvar, men begränsas till att tillhandahålla referenslitteratur, tidningar och tidskrifter. Justitiedepartementets bibliotek behålls i egenkap av fackbibliotek. Skötseln av de två biblioteken i Rosenbad slås samman. Ökade satsningar bör vidare göras på det virtuella biblioteket i syfte att öka tillgängligheten och användarvänligheten.

Vi föreslår att en utveckling inleds i riktning mot ett regeringskanslietligt och sammanhängande system för elektronisk diarieföring, sökning, åtkomst, lagring och arkivering av handlingar. Registrering och lagring av inkomna handlingar bör i den utsträckning det är möjligt ske centralt. I ett första steg bör en förstudie rörande IT-aspekterna av ett sådant system utföras. Utrikesdepartementets övergång till diarieföringssystemet RK-DIA bör påskyndas. Möjligheterna att föra över stora delar av det äldre arkivbestånd som idag lagras inom Regeringskansliet till annan plats, exempelvis Riksarkivet, bör prövas.

Vi föreslår att all expeditionstjänst inordnas i Förvaltningsavdelningens Närservice.

Ett styrande dokument för lokalförsörjning bör fastställas och förankras på politisk nivå, innehållande bland annat aktualiserade normer och principer för lokalutnyttjandet. Den övergripande inriktningen i ett sådant dokument bör vara ett effektivare lokalutnyttjande. Ett mer detaljerat beslutsunderlag rörande departementens lokalytnyttjande bör tas fram och löpande finnas till hands. Vidare bör ett incitamentssystem införas för departementen, med sikte på ett effektivare lokalutnyttjande. Förtätning i samband med renoveringar eller ad hoc samt utlokalisering av vissa administrativa stödfunktioner och utredningar och kommittéer bör prövas om detta kan leda till att lokalytan kan minskas i Stockholm. I ett första skede bör en större extern förhyrning avvecklas. Även andra typer av rationaliseringsåtgär-

gärder kan få indirekta effekter på lokalutnyttjandet. Förvaltningen av utlandsmyndigheterna bör ske på ett ställe, varför detta ansvar vad gäller de sk biståndsambassaderna bör återföras till Regeringskansliet.

5.2 Inledning

I projektets direktiv anges som exempel på administration: ekonomi (vari innefattas verksamhetsplanering), personal- och förhandlingsfrågor, löneadministration, bibliotek, arkiv, diaries, registrator, information, IT, expeditionsservice, lokalförsörjning och övrig service.

Projektet har kartlagt resurserna för administration i Regeringskansliet. Resultatet av kartläggningen och en beskrivning av genomförandet presenteras mer utförligt i bilaga 2. Eftersom de administrativa verksamheter som nämns i projektets direktiv är av varierande karaktär, där vissa kan sägas vara utpräglat administrativa funktioner och andra mer strategiska stödfunktioner, har vi valt att tillämpa två olika definitioner, en snäv och en vid, av begreppet administration. Skillnaderna mellan de båda definitionerna framgår också av bilaga 2. I detta avsnitt ges en sammanfattning av resultatet. Vi redogör också för våra principiella utgångspunkter för den bedömning av administrationens dimensionering och organisering som följer i de resterande delarna av kapitlet.

Administrationen i Regeringskansliet sysselsatte under 2001, med en snäv definition av begreppet, närmare 1000 årsarbetskrafter. Med en vid definition av begreppet sysselsatte administrationen 1267 årsarbetskrafter, av totalt 4274 årsarbetskrafter. I den snäva definitionen ingår inte interninformation, facklig verksamhet, internutbildning, ledningsmöten, verksamhetsplanering och budgetering, utan endast mer utpräglade stödfunktioner. Till de kartlagda årsarbetskrafterna för administration kan läggas ca 180 årsarbetskrafter för administration vid utlandsmyndigheterna.

De enskilt största administrativa funktionerna i Regeringskansliet, sett till antalet årsarbetskrafter, framgår av tabellen nedan.

Administrativ funktion	Antal årsarbetskrafter, ca
IT	180
Personaladministration	170
Ekonomiadministration	110
Vaktmästeri	95
Registratur, diarium	50

Totalt sett svarar administrationen, enligt den vida definitionen, för närmare 30 procent av antalet årsarbetskrafter i Regeringskansliet. Ungefär hälften av Regeringskansliets årsarbetskrafter för administration finns inom Förvaltningsavdelningen.

Principerna för administrationens organisering i Regeringskansliet har utretts och diskuterats i många sammanhang.³ Några av de aspekter som tidigare har utretts är samordningsmöjligheter, det organisatoriska ansvaret för olika stödfunktioner och ändamålsenligheten i att köpa administrativa tjänster från externa leverantörer. Förutsättningarna för administrationens organisering förändrades väsentligt den 1 januari 1997, i och med bildandet av Regeringskansliet som en myndighet. Principerna för hur regeringen avsåg att några av dessa nya förutsättningar skulle tas till vara framgår av det beslut som regeringen fattade den 4 september 1997 (SB nr 1) om det fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet. I den promemoria som beslutet hänvisar till sägs att de administrativa stödfunktionerna bör vara uppbyggda med utgångspunkt i att departementen i första hand bör ha sådana funktioner för den interna styrningsprocessen samt för personalfrågor som behövs för att styra och leda departementen.

På några områden har administrationen förändrats i linje med regeringens beslut. De flesta departement har t ex inte någon egen expeditionstjänst längre, utan får detta stöd tillhandahållet av Förvaltningsavdelningen. Den kartläggning av administrationen i Regeringskansliet, som projektet har genomfört, visar emellertid att en mycket stor andel av löpande, rutinmässig administration fortfarande bedrivs inom och organiseras av respektive departement. Ett exempel är ekonomiadministrationen: drygt 80 procent av personalresurserna för denna finns på departementen, medan knappt 20 procent finns på Förvaltningsavdelningen. En slutsats som kan dras av kartläggningen är att administrationen i Regeringskansliet till stora delar är organiserad som om departementen fortfarande var egna myndigheter. Det kan också konstateras att Regeringskansliet har en högre andel administrativ verksamhet, i förhållande till den operativa verksamheten, än vad som normalt sett är fallet inom andra myndigheter. I de studier av myndigheter som Statskontoret tidigare har gjort, har andelen i snitt legat kring 20 procent.⁴ Motsvarande siffra för Regeringskansliet är närmare 30 procent.

I de kommande avsnitten redogör vi för våra förslag till förändringar av var och en av ett antal stödfunktioner. Den principiella utgångspunkten för vår analys har varit att respektive stödfunktion bör vara dimensionerad och organiserad utifrån det samlade behov som den enade myndigheten Regeringskansliet har. Men de olika stödfunktionerna måste självfallet bedömas utifrån sina specifika förutsättningar. Vissa stödfunktioner kräver geografisk närhet till användaren, medan andra i större utsträckning kan lokaliseras centralt. Frågan om lokalisering behöver dock inte avgöra hur stödfunktionerna organiseras. En centralt organiserad stödfunktion kan mycket väl utföras lokalt, såsom t ex är fallet när det gäller merparten av expeditionsservicen i Regeringskansliet.

³ Se t ex *Administrationen i kanslihuset – betänkande av utredningen om översyn av internadministrationen i Regeringskansliet* (SOU 1992:112), *Ett Regeringskansli – Uppgifter och organisation för den administrativa verksamheten* (konsultrapport från Carta Corporate Advisors 1997), *Effektivisering av EA/PA-arbetet i Förvaltningsavdelningen och på departementen* (konsultrapport från PricewaterhouseCoopers), *Översyn av internadministrationen vid nio departement inför VP 2000*, Statskontoret, PM 1999-12-20, *Administration inom Regeringskansliet – Förstudie av Förvaltningsavdelningen* (Statskontoret 2000:39).

⁴ Se *Översyn av internadministrationen vid nio departement inför VP 2000*, Statskontoret, PM 1999-12-20.

Som framgår av förslagen är vår bedömning att det finns utrymme för att fortsatt utveckla administrationen enligt den princip som det tidigare refererade regeringsbeslutet angav. En sådan utveckling skulle innebära att en större del löpande, rutinmässig administration centraliserades, organisatoriskt och i vissa fall även geografiskt. Detta skulle enligt vår bedömning effektivisera Regeringskansliets administration, dvs den rationaliseringspotential som bildandet av myndigheten Regeringskansliet medförde skulle i större utsträckning tas tillvara. Därmed skulle resurser kunna överföras till kärnverksamheten.

5.3 Personalen – Regeringskansliets viktigaste tillgång

Bakgrund

Den strategiskt viktigaste resursen i Regeringskansliet är chefer och medarbetare. Beslutet att bilda en myndighet av Regeringskansliet skapade möjligheter att inrikta insatser för att vidmakthålla och utveckla den resurs som personalen utgör. Bland annat mot den bakgrunden inrättades de stödjande och utvecklande funktionerna inom Förvaltningsavdelningen. Förvaltningschefens roll att svara för det arbetsgivarpolitiska ansvaret tydliggjordes.

Vi skall inte här i efterhand granska om intentionerna uppfyllts, vad som gjorts respektive inte blivit utfört. Ett flertal uppföljningar och undersökningar inom personal- och kompetensområdet har gjorts och görs kontinuerligt. Med dessa som bakgrund och med resultatet från de intervjuer vi gjort med bland annat personalchefer och andra i Regeringskansliet, samt genom jämförelser med andra myndigheters personalarbete, vill vi istället lämna förslag till prioriteringar för framtiden. De avser enligt vår uppfattning nödvändiga insatser och behov av organisatoriska förändringar för att ytterligare utveckla Regeringskansliets möjligheter att även i framtiden vara en attraktiv arbetsgivare och leda till att medarbetarnas utveckling och arbetsmiljö prioriteras i syfte att öka effektiviteten och trivseln.

Inledningsvis kan vi konstatera att personalområdet innefattar en mängd frågeställningar, alltifrån personalpolitiska åtgärder på grund av gällande lagstiftning till utveckling av ledarskapet hos Regeringskansliets chefer. Vi har valt att kalla arbetet med dessa frågor för "personalarbete" och koncentrerat våra förslag och idéer till frågeställningar om personalförsörjning och personalutveckling samt organiseringen av personalarbetet. Frågor kring dimensionering och hantering av de löneadministrativa delarna behandlas närmare i avsnitt 5.7.

Analys och slutsatser

Synpunkterna på hur personalarbetet bedrivs och sköts idag i Regeringskansliet är många och blandade. Det finns ändå en samstämmighet kring att dessa frågor inte är tillräckligt prioriterade verksamhetsmässigt och organisatoriskt i den miljö av pressade tidsscheman och politiska krav som utgör vardagen i Regerings-

kansliet. Därmed menas inte att högre chefer eller ansvariga personer inte är intresserade av frågorna eller inser frågornas vikt, utan att den praktiska tillämpningen brister. En intervjuad uttryckte sig på följande sätt:

"Vi säger att personalen och att utveckla den är jätteviktigt men det är mest läpparnas bekännelse, i själva verket är det enda viktiga att sakfrågorna sköts."

Till stora delar sköts idag personalarbetet vid departementen medan Förvaltningsavdelningens roll genom RK Personal är avsedd att vara stödjande och utvecklande. Personalarbetet vid departementen uppvisar en mycket heterogen bild både när det gäller policy och arbetssätt i dessa frågor. I stor utsträckning är det också vår bild att departementens utgångspunkt är att vara resursmässigt självförsörjande i största möjliga utsträckning. Detta återspeglas inte minst i det faktum att 80 procent av resurserna för att hantera personalfrågorna i myndigheten finns vid departementen. Ett exempel på detta är hur rekryteringsfrågorna hanteras och administreras, i stort sett helt lokalt. En sådan ordning är knappast effektiv i en myndighet och medför ett sämre utnyttjande av den kompetens som myndigheten besitter.

Bland annat har följande synpunkter framkommit från intervjuerna. Enligt flera saknas det en strategisk personalledning i Regeringskansliet. Det anses dessutom oklart vem som har det fulla personalansvaret inom departementen. Personalchefernas position, roll och kompetens varierar och ett löpande samarbete dem emellan som medför samstämmighet i policyfrågor efterfrågas. Överhuvudtaget anses samarbetet mellan personalchefer och personalfunktioner mellan departementen dåligt utvecklat. RK Personals uppgift och funktioner anses av vissa inte vara tydliga och verksamheten ganska okänd, medan andra anser att de är till stöd och hjälp, fyller sin uppgift och i själva verket bör förstärkas utifrån ett enmyndighetsperspektiv. Rekryteringsprocessen anses inte vara effektiv och tar mycket kraft ur organisationen även om alla är överens om hur viktig denna process är. Arbetsmiljöfrågorna blir enligt flera allt viktigare, inte minst frågor kring arbetsbelastningen som i sin tur anses ge upphov till alltför tidiga avgångar och en för hög personalomsättning i vissa delar av myndigheten. Vissa departement upplever klara problem att rekrytera kvalificerad personal medan andra uppger motsatsen. Vi kan också spåra en viss oro över om Regeringskansliet i framtiden, i tillräcklig utsträckning, kommer att kunna attrahera och konkurrera om kompetenta medarbetare med andra arbetsgivare. Kompetensutvecklingen av medarbetarna anses fortfarande eftersatt. Chefsutvecklingsinsatser görs men måste intensifieras ytterligare enligt många.

Personalförsörjningen

Detta perspektiv inrymmer i sig en mängd frågeställningar och aktiviteter. Självklart finns här behovet av nyrekryteringar externt. Minst lika viktig är frågan om att utnyttja och utveckla de kompetenser som myndigheten redan har. Att låna

personal tillfälligt eller använda t ex myndighetsresurser är en annan aspekt. Att kompetensväxla inom myndigheten är ytterligare en frågeställning. Rörligheten mellan departementen och verksamheterna bör underlättas och stimuleras enligt mångas uppfattning.

Med utgångspunkten att detta kan fungera bättre än det gör i dagsläget och att man inte på ett tillräckligt effektivt sätt utnyttjar den kompetens som redan finns krävs ett antal instrument i myndigheten för att åstadkomma en effektivare personalförsörjning. För projektet är en annan given utgångspunkt att mycket finns att vinna, främst ur personalsynpunkt men även kostnadsmässigt, med att myndigheten utvecklar dessa instrument tillsammans på ett sätt som stöder helheten, myndigheten Regeringskansliet, men tar hänsyn till departementens olika behov och särdrag.

Sådana instrument kan bl a utgöras av:

- En rekryteringsprocess som utnyttjar expertkunskap när det behövs i vissa moment och som avlastar departementen administrativt arbete men behåller departementens beslutsförmåga.
- En professionell, sammanhållen marknadsföring av myndigheten och dess speciella förutsättningar och arbetsmiljö.
- Rörlighetsstimulanser, karriärstöd, kompetensutveckling mm som möjliggör att kompetenser inom myndigheten kan tillvaratas bättre än i dagsläget och som kan stimulera medarbetarna till ytterligare insatser. Detta förutsätter i sin tur att Regeringskansliet skaffar sig kännedom om vilka kompetenser som finns idag och var.
- Åtgärder för att locka tillbaka medarbetare som skaffat sig erfarenheter utanför Regeringskansliet.

Personalutvecklingen

Utveckling i detta avseende inrymmer en mängd frågeställningar och aktiviteter men handlar också om policy, en gemensam strategi och syn på väsentliga områden för medarbetarnas utveckling. Behovet av gemensamma perspektiv i myndigheten nämns av många, det gäller inte bara frågor om behovet av en gemensam och tydlig lönepolicy och personalpolicy, utan också i frågor om kompetensutveckling, chefsutveckling och inte minst om hur rollerna och ansvaret ser ut i organisationen. Ett viktigt instrument är att fortsätta att fånga upp medarbetarnas synpunkter i dessa frågor. Detta kan ske genom medarbetar- och avgångssamtal, attitydundersökning och genom att systematiskt använda de erfarenheter som kommer fram. Viktigare områden i denna dimension är enligt vår uppfattning:

- En tydlighet i rollerna, att statssekreterarna med särskilt ansvar och förvalt-

ningschefen är de yttersta bärarna av den personalpolitik och lönepolitik som myndigheten har beslutat.

- Att personal- och lönepolitiken operativt kan tas fram genom ett utvecklat samråd mellan en strategisk personalfunktion och ansvariga personalchefer i departementen.
- Att huvudmännen och andra chefer i departementen axlar en uttalad arbetsgivar- och chefsroll i förhållande till sina medarbetare och att chefsutvecklingen anpassas till detta.
- Att de personalpolitiska åtgärderna, policies och riktlinjer, som måste vidtas pga lagar och avtal, t ex jämställdhet, arbetsmiljö mm, dels kan utvecklas och beslutas i samråd med departementen, dels ges ett koncentrerat stöd i genomförandet.

Organisationen av personalarbetet

Personalarbetet sker idag till stor del vid departementen. Formerna för hur man valt att organisera arbetet och personalchefernas ansvar och befogenheter växlar. Vi kan konstatera att något utvecklat samarbete mellan departementen egentligen inte förekommer. Inom vissa departement är personalchefens roll tydlig ansvarsmässig och denne ingår också naturligt i departementets ledningsstruktur. Inom andra departement är detta mer otydligt. Personalcheferna uppfattas inte heller vara en homogen grupp befattningshavare idag. Det finns mycket som talar för att personalchefsfunktionen bör lyftas upp organisatoriskt och ansvarsmässigt i departementen och att förmågan att vara en strategisk ledningsperson till förfogande för statssekreteraren med särskilt ansvar bör utvecklas. I Utrikesdepartementet har expeditionschefen redan denna strategiska roll.

Inom Förvaltningsavdelningens organisation finns stöd- och utvecklingsresursen RK Personal, en enhet med ett 60-tal medarbetare, organiserad i fyra sektioner och en stab, med flera uppgifter varav främst personalutvecklingsfunktionen, personalpolitiska sektionen och Forum Europa skall ge stöd till departementen och organisationen i övrigt. Inom RK Personal finns i dagsläget en lönepolitisk sektion för löneutbetalningar mm och en stab med bl a Regeringskansliets centrala arbetsgivarfunktion. Enhetschefen skall idag förena uppgifterna att dels vara förhandlingschef, dels chef för löneadministrativa frågor och långsiktiga utvecklingsfrågor inom personalutvecklingsområdet. Därtill kommer att enheten idag även innehåller Förvaltningsavdelningens interna personalfunktion. Verksamheten framstår som uppsplittrad på flera områden med olika utgångspunkter. Förmågan att koordinera och utveckla personalpolitiken i nära samråd med departementens personalfunktioner anses idag av många inte vara tillräcklig. Sammantaget kan konstateras att de organisatoriska förutsättningarna och mandaten inte är tillräckliga i dagens organisation för att kunna bedriva en

aktivare och för myndigheten gemensam personalpolitik. En särskild funktion för de personalstrategiska frågorna direkt hos förvaltningschefen som chefstjans-teman vid Statsrådsberedningen bör därför övervägas närmare.

Regeringskansliet som myndighet är ett konglomerat av olika verksamheter med olika förtecken, behov av kompetens och specifika förutsättningar. Myndigheten kan på intet sätt sägas vara enhetlig när det gäller typ av personal, kompetens eller förmåga. Trots det anser vi att det finns mycket att vinna på att det gemensamma perspektivet och i vissa fall det praktiska utförandet sker just gemensamt och att samarbetet mellan departementen utvecklas. Vi anser att bl a följande områden är viktiga att utveckla:

1. Att rekrytera, kompetensutveckla och behålla medarbetare och chefer är en fråga för verksamhetens ledning. Därmed är detta också en central fråga för Regeringskansliets och departementens högsta ledningar, i det här sammanhanget statssekreterarna med särskilt ansvar och förvaltningschefen.
2. Varje departement måste ha en tydlig personalansvarig chef, statssekreteraren med särskilt ansvar, som till sitt stöd bör ha en personalchef med utvecklad strategisk kompetens och beslutsbefogenheter.
3. Förvaltningschefen har idag det arbetsgivarpolitiska ansvaret i myndigheten. Detta och utvecklingen av personalstrategiska frågor i övrigt måste förstärkas i myndigheten genom att en mer uttalad personalstrategisk funktion tillskapas.
4. Likabehandlingen i myndigheten måste öka. Personal- och lönepolitiken måste vara gemensam och utarbetad i samråd på ett sådant sätt att dessa riktlinjer och uppsatta mål gäller för alla departement och verksamheter och att de är tydliga till innehåll och värderingar. Politiken måste också ha en långsiktig inriktning som strävar mot för myndigheten uppsatta mål för vad som bör åstadkommas ihop med medarbetarna och personalorganisationerna.

Förslag

Vi föreslår att en personalstrategisk funktion bildas direkt under förvaltningschefen och att regeringen utser en personaldirektör med uppgiften att under ledning av förvaltningschefen och i samråd med departementen, leda utvecklingen av personalförsörjningsarbetet samt personal- och kompetensutvecklingen. Förvaltningschefen bör utse en särskild förhandlingschef. Funktionen placeras hos förvaltningschefen i dennes egenskap av chefstjans-teman vid Statsrådsberedningen. Det administrativa rekryteringsarbetet inom myndigheten bör läggas centralt men beslutsbefogenheterna kvarstår vid departementen. Huvudmännens personalpolitiska ansvar bör förtydligas. Personalchefsfunktionen i departementen bör utvecklas och denne bör ingå i departementets ledningsgrupp som ett kvalificerat stöd till stats-

sekreteraren med särskilt ansvar. Det direkta administrativa stödet i personalfrågor bör kvarstå i Förvaltningsavdelningen men renodlas och en utvecklad kontaktmannaorganisation gentemot departementen bör sättas upp. Verksamheten vid Forum Europa förs över till Statens kvalitets- och kompetensråd. Ansvaret för Förvaltningsavdelningens interna personalfunktion bör överföras till den biträdande förvaltningschefen. Löneadministrationen bör överföras från RK Personal till RK ekonomi.

Regeringskansliet bör ha en gemensam personalstrategisk funktion som lyder direkt under förvaltningschefen. Denna bör ledas av en särskilt utsedd personaldirektör som direkt kan samverka med departementens personalchefer i utvecklandet av ett sammanhållet personalarbete i myndigheten. I uppgiften bör också ingå att stödja och utveckla personalcheferna i deras roller i departementen. Regeringen bör utse personaldirektören, vilket kräver ett tillägg i 34 § instruktionen för Regeringskansliet.

Funktionens huvuduppgift bör vara att utifrån perspektivet Regeringskansliet som en myndighet leda en utveckling mot en personalpolicy, ett ledarskapstänkande, en rekryteringspolicy, en lönepolicy, en förmånspolicy osv, samt ett etiskt förhållningssätt och en strävan efter gemensamma värderingar.

Några förändringar i förvaltningschefens formella ansvar för de arbetsgivarpolitiska frågorna och i att fatta beslut i myndigheten föreslås inte. Förvaltningschefen bör även fortsättningsvis fatta beslut om personalpolicyn i olika frågor, men underlaget för dessa beslut bör vara tydligare förankrat, sammanhållet och utvecklat i samråd med departementen. Detta förutsätter i sin tur att departementens personalchefer ges en sådan roll i organisationen och utvecklar sin kompetens att man kan vara en fullvärdig part i ett sådant arbete.

Vi har tidigare föreslagit att statssekreterarna med särskilt ansvar skall bära det yttersta personalansvaret i departementen. Flera av frågeställningarna inom det personalstrategiska området, t ex chefsutvecklingen i myndigheten, är horisontella frågor som med fördel bör utvecklas gemensamt. Därför bör övervägas om inte statssekreterarna, med stöd av den strategiska personalfunktionen, kan bilda styrgrupper för att ensa och påskynda utvecklingen inom området ifråga, dvs ta ett ägarskap för en önskvärd utveckling. Ett sådant arbetssätt tillämpas t ex i Nederländerna.

Den personalstrategiska funktionen bör samlokaliseras med förvaltningschefen i hans egenskap av chefstjans-teman vid Statsrådsberedningen och utgöras av ett fåtal personer. I funktionen bör också en särskild befattning som förhandlingschef inrättas, direkt under förvaltningschefen. Personaldirektörens uppgifter och inriktning bör främst vara att:

- Leda arbetet med att utveckla organisationens strategiska inriktning när det gäller personalförsörjning, personal- och kompetensutveckling, lednings- och organisationsutveckling.

- Leda arbetet med att utarbeta gemensamma policies och riktlinjer mm vad gäller rekrytering och hur myndigheten där skall marknadsföras, ledarstöd, ledarutveckling, utbildning och kompetensutveckling, förhandlingar kring löner och andra anställningsvillkor och utövandet av Regeringskansliets centrala arbetsgivarfunktion.
- Leda arbetet med att utveckla samarbetet med och mellan departementen i personalfrågor, arbetsmiljö- och normfrågor i myndigheten.
- Utforma uppdraget till Förvaltningsavdelningen när det gäller det personalpolitiska stödet gentemot departementen inför beslut av förvaltningschefen.

Konkreta frågeställningar som vi redan nu identifierat är:

- Arbetet med en gemensam organisationskultur för hela myndigheten. Hur det gemensamma uppdraget skall förtydligas och kommuniceras, kraven på professionalism, tjänstemannarollen och organisationens grundvärden. Detta utvecklas närmare i kapitel 6.
- Kompetensutvecklingsstrategi baserad på en kompetenskartläggning.
- Personalförsörjningen inklusive rekryteringen av svenskar till internationella organisationer.
- Regeringskansligemensamma personalpolicies.
- Chefs- och ledarskapsutvecklingen i Regeringskansliet.

Personalcheferna

Vi föreslår att personalchefsfunktionen och personalchefen i ett departement utvecklas till att vara en strategisk rådgivnings- och beslutsfunktion direkt under statssekreteraren med särskilt ansvar och därmed ingå som medlem i departementets ledningsgrupp. I vissa departement är detta redan fallet, i Utrikesdepartementet har expeditionschefen denna roll och vi föreslår att detta införs över hela linjen. Personalchefens roll och position bör enligt vår mening närmare beskrivas i respektive departements arbetsordning på ett sätt som innebär likartade befogenheter och ansvar. Rollen bör också innehålla att vara personaldirektörens direkta samtalspartner i utvecklingen av gemensamma personalpolitiska åtgärder i myndigheten. Något direkt lydnadsförhållande till personaldirektören bör däremot inte finnas. I respektive arbetsordning bör framgå:

- att det finns en uttalad personalchef i departementet,
- att personalchefen lyder direkt under statssekreteraren med särskilt ansvar,
- att personalchefen ingår i departementets ledningsgrupp och
- personalchefens befogenheter och beslutsansvar.

Huvudmännen och motsvarande befattningar

Huvudmännen i Regeringskansliet bär enligt nuvarande bestämmelser i instruktionen för Regeringskansliet beredningsansvaret för de olika sakfrågorna. På huvudmännen vilar inte bara ansvaret att bereda frågorna inom sakområdet i departementet utan också ansvaret att säkerställa att samrådsformerna upprätthålls. Eftersom huvudmännen i regel också är enhetschefer med personalansvar är uppgiften betungande och omfattande. I Regeringskansliet finns för närvarande ca 200 huvudmän, därtill kommer ett stort antal övriga chefer och ledningspersoner med personalansvar. Huvudmannens uppgift och ansvar uttrycks i instruktionen för Regeringskansliet (§ 28). Det framgår klart av instruktionen att det är huvudmannens beredningsansvar som är huvuduppgiften. Ingenting sägs i instruktionen om chefs- och ledningsansvaret i övrigt avseende personalen. Detta måste anses vara en klar brist, särskilt mot bakgrund av den utveckling som skett inom personalområdet t ex utvecklandet och införandet av samverkansavtal. Vi föreslår därför att instruktionens 28 § förtydligas när formerna för hur samverkansavtalet avses att tillämpas blir klara.

Rekryteringsarbetet

Rekryteringsarbetet är idag uppsplittrat och tidsödande i myndigheten. Regeringskansliet anställer ca 400 medarbetare per år, vilket innebär att rekryteringsarbetet är mycket omfattande. En stor del av arbetet sker inom departementen och antalet arbetsmoment i rekryteringsprocessen är många. På sikt kommer LÖPA-projektet, om de planerade utvecklingsstegen fullföljs, att kunna erbjuda ett omfattande administrativt stöd i arbetet där ett flertal idag manuella moment istället kan hanteras i en effektivare teknisk IT-miljö som alla har tillgång till.

Begreppet rekrytering bör vidgas till sin innebörd. I dagligt tal avses i regel en extern sådan eller intern rotation till andra arbetsuppgifter. Vi vill i begreppet också innefatta sökandet av personer och kompetens i myndigheten för tillfälliga uppgifter, sammansättning av arbetsgrupper, projekt mm. I begreppet bör också innefattas uppgiften att åstadkomma en ökad rekrytering av svenskar, inte minst från Regeringskansliet, till internationella organisationer. Detta, tillsammans med det mer traditionella rekryteringsarbetet, kräver enligt vår uppfattning att ett arbete startar med en individuell kompetenskartläggning och uppbyggnad av en ordning som kan användas aktivt för att sätta samman flexibla arbetsgrupper/nätverk beroende på prioritering av arbetsuppgifter. LÖPA-projektet innehåller sådana möjligheter på lång sikt, vi anser emellertid att ett sådant arbete måste forceras. Inom t ex Utrikesdepartementet har arbetet med kartläggning och användning av kompetensprofiler kommit långt. Sådan kunskap och erfarenheter bör komma till användning i hela myndigheten.

En rekryteringsprocedur bör bygga på lokala kravprofiler, en professionell central rekrytering och inledande urval och ett slutligt urval och beslut av respektive

departement. Rent principiellt bör rollerna i rekryteringsprocessen preciseras och utvecklas på ett sätt som utnyttjar stordriftsfördelar och den kompetens som finns inom myndigheten på ett bättre sätt än i dagsläget. T ex kan processen mer logiskt än i dagsläget utformas med följande roller och ansvar:

- A. Konstaterat behov av kompetens/rekrytering inom ett departement (Dep).
- B. Utifrån generella anvisningar utformade centralt upprättas en kravspecifikation (Dep).
- C. RK Personal söker av kompetensdatabas internt (RK Personal). Beslut om internt och/eller externt sökningsförfarande (Dep)
- D. RK Personal utformar sökförfarandet i samråd med departementet (RK Personal)
- E. RK Personal mottar ansökningar, svarar ansökanden, gör ett grövre urval (RK Personal).
- F. Departementet gör slutliga urvalet (Dep).
- G. RK Personal administrerar kontakt med sökande, tidsplanerar intervjuer mm för departementets räkning och stödjer departementet under genomförandet (RK Personal).
- H. Departementen väljer och fattar beslut inklusive lönesättning (Dep).
- I. RK Personal administrerar anställningen mm (RK Personal).

Arbetsprocessen bygger på att utnyttja expertkunskapen centralt i alla moment i rekryteringsprocessen som inte innebär det inledande konstaterade behovet, det slutliga urvalet och beslutet. Vi föreslår därför att en professionell rekryteringsfunktion byggs upp inom RK Personal som även innehåller direkta kontaktytor med departementen. Motsvarande resurser inom departementen bör i stort överföras eller avvecklas. Enligt den gjorda kartläggningen används idag ca 30 årsarbetskrafter vid departementen till rekrytering, vi tror att den siffran är underskattad och inte innehåller all den intervjuetid mm som faktiskt läggs ner.

Inom Utrikesdepartementet finns idag den särskilda årliga intagningen av generalister. Vi föreslår att det tekniskt/administrativa arbetet med detta också överförs till den centrala rekryteringsfunktionen, men att departementet behåller ansvaret för processen som sådan.

RK Personal vid Förvaltningsavdelningen

Nuvarande RK Personal inom Förvaltningsavdelningen bör renodlas till att lämna ett kvalificerat stöd till departementen och den personalstrategiska funktionen hos förvaltningschefen avseende:

- stöd i rekryteringsprocessen,
- stöd för kompetensutvecklingen av chefer och medarbetare och
- personalpolitiskt stöd avseende arbetsmiljö, friskvård, jämställdhet mm.

Stödet i rekryteringsprocessen har beskrivits närmare ovan. Med stödet till departementen för kompetensutveckling avses en vidareutveckling av det arbete som idag bedrivs inom personalutvecklingssektionen och inom andra delar av myndigheten. Personalresurser från departementen bör föras över som en förstärkning och dessa kompetenser utnyttjas på ett bättre sätt och mer samordnat. Behovet av närhet till verksamheten ställer dock krav på att departementen måste bibehålla kompetens, särskilt av mer strategisk natur för att kunna utveckla analyser av kompetens- och utvecklingsbehov. Kompetensutvecklingsgruppen vid Finansdepartementet och Utrikesdepartementets funktion för kompetensutveckling, UD-P-UTV, bör föras till denna centrala resurs. Samtidigt bör stödet till departementen centralt mer inriktas på att utifrån departementens behov utnyttja och upphandla kompetensutvecklingsinsatser på marknaden istället för egen utveckling och produktion av insatser.

Det personalpolitiska stödet till departementen bör vidareutvecklas och myndighetens kompetens bör i dessa frågor hållas samman centralt genom utvidgade stöduppdrag för den personalpolitiska sektion som redan finns uppbyggd.

Vi föreslår att RK Personal inrättar och utvecklar kvalificerade befattningar som stöd- och kontaktpersoner med respektive departement. Departementet bör ha stort inflytande på det val av medarbetare som skall inneha positionen och måste känna stort förtroende för kontaktpersonens kunskaper om departementets speciella förhållanden och önskemål mm. Kontaktpersonen kan t ex hämtas från det aktuella departementet och kan likaväl geografiskt vara placerad lokalt beroende vad som är praktiskt och effektivt. Kontaktpersonens uppdrag bör vara sammansatta och täcka in hela RK Personals tre verksamhetsområden, stödet till departementet omfattar alltså såväl arbetsmiljöfrågor som rekryteringar och kompetensutvecklingsinsatser. Kontaktpersonen bör ha ingående kunskap om var i myndigheten expertkunskap finns och kunna förmedla och underlätta dessa kontakter så att stödet utvecklas och arbetet kan fungera smidigt. Kontaktmannaorganisationen bör byggas upp på ett sådant sätt att det förutom en ordinarie kontaktperson alltid finns en annan alternativ kontaktperson som kan nås av departementet.

Inom RK Personal bedriver idag Forum Europa ett framgångsrikt arbete med att stödja myndigheten i att utveckla internationell kompetens främst avseende EU-området. Forum Europa inrättades pga det konstaterade behovet att utveckla och uppgradera EU-kompetensen inom Regeringskansliet, främst inför Sveriges ordförandeskap. Vad vi kan finna har Forum Europa uppfyllt sin uppgift väl och starkt medverkat till att kunskaperna och kompetensen i myndigheten om EU-systemet men även avseende förhandlingskunskap, språk mm har ut-

vecklats positivt. Vi kan emellertid i ett framtida perspektiv inte se att myndigheten skulle ha behov av en särskild funktion för detta, vilket inte innebär att behovet av fortsatt kompetensutveckling inom området får eftersättas. Även framöver anser vi att utvecklingen av den internationella kompetensen i Regeringskansliet bör vara en prioriterad fråga. Vi föreslår att verksamheten förs över till Statens kvalitets- och kompetensråd och att Regeringskansliet i framtiden väljer att upphandla den kompetens och de insatser som behövs. En sådan lösning skulle också innebära att den förmåga och de kunskaper som upparbetats kan komma hela statsförvaltningen till del. Forum Europa består idag av ca 5 årsarbetskrafter.

Inom den personalpolitiska sektionen finns idag även en enhet för Förvaltningsavdelningens interna personalfrågor. Vi föreslår att ansvaret för denna överflyttas till den biträdande förvaltningschefen. En renodling av RK Personal innebär också att den löneadministrativa verksamheten bör föras över till RK Ekonomi.

Förvaltningsavdelningens organisation och bemanning utvecklas närmare i avsnitt 5.12. Där föreslår vi också att förvaltningschefen ger personaldirektören i uppdrag att utarbeta ett detaljförslag om dimensioneringen och utformningen av RK Personal.

Förväntade effekter av förslagen

En tydligare struktur och sammanhållen organisation för personalarbetet ger bättre förutsättningar att prioritera utvecklingen av chefer och medarbetare i Regeringskansliet och bidrar också till att myndigheten stärks i sin roll som en modern och attraktiv arbetsgivare. Ett ökat fokus och en kraftsamling kring detta och i genomförandet och stödet till departementen kommer att leda till ett exarbetet med personalförsörjningen i stort effektiviseras. En sammanläggning av expertkompetensen i myndigheten leder till ett utvecklat professionellt stöd till departementen som därmed kan ge en ökad fokusering på kärnverksamheten. Förslagen innebär också möjligheter att överföra årsarbetskrafter till kärnverksamheten. Vi uppskattar att de föreslagna förändringarna bör kunna medföra samordningsvinster motsvarande ca 15 årsarbetskrafter, exklusive löne- och reseadministration.

5.4 IT-stödet

Bakgrund

IT-enhetens uppdrag är att svara för IT-stödet till Regeringskansliet, inklusive utlandsmyndigheterna. Det innebär att den med största möjliga kostnadseffektivitet och givet tillgängliga resurser skall:

- ansvara för drift och förvaltning av nätverk och nätverkstjänster, central maskinvara och arbetsplatsutrustning med tillhörande licenser, systemprogram-

vara och applikationer, kommunikationer och telefoni,

- svara för operativ IT-säkerhet,
- tillhandahålla användarstöd till de anställda i Regeringskansliet,
- medverka i förändringsarbete inom områden som kan effektiviseras genom IT-stöd,
- handlägga föreskrifter om användning av informationsteknik samt om informationsförsörjning, i den mån det inte handläggs av RK Arkiv&Bibliotek eller Information Rosenbad och
- säkerställa att den IT-baserade kommunikationen inom Regeringskansliet och mellan Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna fungerar.

Styrningen av IT-verksamheten sker idag huvudsakligen genom verksamhetsplaneringen. Förvaltningschefen fattar beslut om anslag och övergripande prioritering på grundval av ett underlag som tas fram av IT-enheten efter en dialog med departementen. Beslutet kommuniceras därefter genom IT-enhetens verksamhetsplan. Detta tillvägagångssätt är nytt och prövades för första gången inför verksamhetsåret 2002. Tidigare har man arbetat med en IT-styrelse och därefter med ett lösare IT-råd som rådgivare till förvaltningschefen, utan att något av dessa två format riktigt fått fäste. Inför verksamhetsåret 2002 fördes dialogen med departementen i första hand genom de administrativa cheferna.

Kontaktytorna mellan IT-enheten och departementen består i övrigt - med undantag för Utrikesdepartementet - framförallt av utsedda kontaktpersoner för varje departement på IT-enheten, samt av IT-kontakter på respektive departement, i regel på handläggarnivå. Under verksamhetsåret sker löpande kontakter och samrådsmöten mellan departementen och IT-enheten på olika nivåer.

Budgeten för IT-enheten uppgick för år 2002 till 229 mnkr, vilken bland annat fördelar sig på 109 mnkr för personal, 49 mnkr för kommunikation, 18 mnkr för underhålls- och supportavtal (detta belopp fluktuerar väsentligt år från år), samt 20 mnkr för konsulter. Till denna budget kommer en investeringsram på drygt 55 mnkr samt medel för de särskilda projekten SOFFA, FENA, Nova-RK och Nova-UM på sammanlagt 10,4 mnkr. Ytterligare medel har reserverats för genomförande av Nova-projekten. Enligt RK-DIM uppgick årskostnaden 1999 i Regeringskansliet för IT-stödet per anställd till cirka 70 000 kr (64 000 kr år 1998). Motsvarande tal för 1998 i Finland och Norge var 33 000 resp. 45 000 kr. Jämförelser av detta slag får dock göras med försiktighet, eftersom innehållet i det IT-stöd som avses varierar.

Inom de tio departementen, Statsrådsberedningen, Förvaltningsavdelningen, kommittéerna, samt de omkring 100 utlandsmyndigheterna finns totalt knappt 6000 användare. Antalet anställda vid RK-IT uppgår till 210 personer, vilket ger grovt räknat 1 per 30 anställda i hela Regeringskansliet, inklusive utlandsmyndig-

heterna och kommittéväsendet. Av dessa arbetar omkring 130 med drift, 60 med användarstöd i vid bemärkelse (inklusive exempelvis sambandscentralen), och 20 med utveckling. Vid sammanslagningen med Utrikesdepartementets IT-sektion årsskiftet 1999/2000 arbetade 77 personer vid RK-IT och 94 vid UD-IT. Antalet konsulter har reducerats under åren 2001-2002, varför antalet årsarbetskrafter efter sammanslagningen i stort sett är oförändrat.

Varje anställd i Regeringskansliet förses med ett basutbud som innehåller en PC med vissa applikationer. Detta ger omkring 4000 datorer i Stockholm samt ytterligare omkring 1400 vid utlandsmyndigheterna. Dessutom finns det ca 1600 bärbara datorer. Totalt används inom Regeringskansliet omkring 310 applikationer varav 190 är standardapplikationer. IT-enheten tar i princip ansvar för service och underhåll, oavsett vem som har stått för finansieringen, även om det här förekommer undantag – främst avseende Finansdepartementet – och gråzoner.

Så sent som vid årsskiftet 1999/2000 genomfördes en större strukturförändring genom sammanslagningen mellan Utrikesdepartementets och Regeringskansliets IT-enheter. Förutom att de ekonomiska och administrativa förutsättningarna skilde sig åt mellan de två IT-organisationerna arbetade de i olika tekniska miljöer. Det uttalade målet med sammanslagningen var att uppnå en enhetlig organisation för IT inom Regeringskansliet inklusive utlandsmyndigheterna, samt att kunna nå stordriftsfördelar på viktiga områden. Sammanslagningen sågs som ett led i Regeringskansliets utveckling som en myndighet med gemensamma stödfunktioner. Organisationen präglades i detta skede av stor personalomsättning.

Under år 2000 och 2001 kraftsamlades kring förberedelser och genomförande av EU-ordförandeskapet, vilket innebar att struktur- och utvecklingsarbetet delvis fick stå tillbaka under denna period. Arbetet med att fusionera de två tidigare IT-enheterna har således inte slutförts annat än på ett övergripande plan.

IT-enheten har således under de senaste åren befunnit sig i en fas av organisatorisk och verksamhetsmässig förändring. Hösten 2001 inleddes ett omfattande konsoliderings- och effektiviseringsarbete.

Förändringsarbetet bedrivs framförallt inom ramen för de tre projekten Nova-RK, Nova-UM, samt användarstödsutredningen (FENA-projektet). Under våren 2002 har bedrivits förstudier inom vart och ett av dessa tre projekt, vilka kommer att följas upp av genomförandeprojekt. Samtidigt pågår ett arbete för att anpassa IT-enhetens organisation.

Nova-RK syftar till att skapa ett gemensamt IT-stöd för Regeringskansliet, inkluderande nätverk, hårdvara, mjukvara, struktur, uppbyggnad och arbetsplatser. Ett nära samarbete skall bedrivas med det s k RISK-projektet vilket bl a syftar till att fastställa vilken den gemensamma IT-säkerhetsnivån i Regeringskansliet bör vara.

Nova-UM utgår från det faktum att omkring 70 utlandsmyndigheter av drygt 100 har en äldre och varierad IT-miljö ifråga om teknisk infrastruktur och kommunikationskapacitet, vilken skiljer sig från övriga departement. Målet är att den tekniska IT-miljön på utlandsmyndigheterna så långt det är tekniskt och eko-

nomiskt möjligt skall vara gemensam med IT-miljön i övriga Regeringskansliet. Förstudien skall beskriva en samlad teknisk lösning med kommunikationsarkitektur för utlandsmyndigheterna. En upphandling av kommunikation för samtliga utlandsmyndigheter har genomförts inför genomförandet av NOVA-UM.

Användarstödsutredningen skall se över hur tydliga kontaktytor mellan användarna och IT-enheten skapas samt hur behoven tas fram och fastställs.

Analys och slutsatser

IT-verksamheten utgör ett av det senaste årtiondets snabbast växande områden i Regeringskansliet, vilket avspeglar informationsteknologins utveckling och genomslag i samhället i stort. IT har på bara några få år fått ett genomgripande genomslag i Regeringskansliets arbetssätt, och utgör idag ett oundgängligt arbetsinstrument och stöd för verksamheten. Så kommer det att förbli.

Den snabba utvecklingen av informationsteknologin, med fortlöpande krav på utveckling av tekniskt komplicerade system, innebär samtidigt att IT-stödet är en verksamhet som även fortsättningsvis kommer att ställa stora krav på Regeringskansliets förmåga att väga samman behov, teknikval och kostnader.

Det faktum att IT-stödet är ett relativt nytt och snabbt expanderande område i Regeringskansliet har dock lett till att verksamheten ännu inte helt har funnit sina former vare sig tekniskt, organisatoriskt, eller i styrningshänseende. IT-enheten har ett par år med snabba förändringar i verksamheten bakom sig. Nuvarande utformning av teknisk infrastruktur, applikationsflora och organisation är ett arv från denna period. Det kan ifrågasättas om formerna för beslut om inriktning och prioriteringar har varit tillräckligt strukturerade och inriktade på verksamhetens behov.

Olika lösningar vad gäller såväl teknisk infrastruktur som applikationer inom Regeringskansliet försvårar internkommunikation och verksamhetsstödet samt fördyrar drift, användarstöd och underhåll. Därför bör det vara en hög prioritet att skapa enhetlighet i dessa avseenden. Rent organisatoriskt återstår att skapa större klarhet vad gäller såväl dimensionering som behov av kompetens, givet IT-enhetens uppdrag, liksom frågan om vilka funktioner som bör finnas inom Regeringskansliet, och vilka som kan upphandlas utifrån.

Många framhåller att IT-stödet på det hela taget fungerar väl på vardaglig basis. Det hindrar inte att kritik förekommer. En del användare gör exempelvis gällande att IT-enheten är en i varje fall för användarna svärgenomtränglig organisation, som inte i första hand ser sig själv som en serviceorganisation för kärnverksamheten i övriga Regeringskansliet. Användarstödet sägs vara för anonymt och långsamt. Det faktum att IT-kontakterna på departementen inte har tillgång till den löpande ärendeförteckningen gör att de inte kan följa vad som har gjorts i ett visst ärende. Förtroendet i departementen för IT-enhetens förmåga att tillgoda deras specifika behov, ibland av direkt verksamhetskritisk karaktär, varierar.

Från medarbetare i IT-enheten framhålls å andra sidan att det tidvis ställs realistiska krav, vilket förmodas hänga samman med att IT-stödet ses som en "fri nyt-

tighet” inom Regeringskansliet. Detta synsätt underlättas av att den ekonomiska redovisningen i nuläget inte medger att kostnaderna för de olika delarna av IT-verksamheten tydliggörs. Vidare framförs önskemål om att användarna i Regeringskansliet blir bättre på att integrera IT i sin planering – om exempelvis Utrikesdepartementet avser bygga om utlandsmyndigheter eller inrätta nya sådana, måste IT-enheten ges tillräcklig förvarning om detta, så att man har möjlighet att planera.

Behovet av långsiktig samplanering och klara riktlinjer gäller även Sida, Migrationsverket, Forsvarsmakten och andra myndigheter med vilka IT-enheten har ett nära samarbete, framförallt genom dessa myndigheters verksamhet vid ett antal utlandsmyndigheter. I detta avseende bör tydligt slås fast att ansvaret för utlandsmyndigheternas IT-stöd ligger i Regeringskansliet.

Som redan framhållits pågår ett grundläggande förändrings- och konsolideringsarbete, vilket i många avseenden griper sig an de svårigheter och tillkortakommanden som har kunnat konstateras. Ett par observationer och principer framstår i det sammanhanget som centrala:

- Regeringskansliet bör så snart som möjligt övergå till en enhetlig teknisk plattform.
- IT-enheten är en serviceorganisation för övriga Regeringskansliet. Dess huvuduppgifter består dock inte bara i att säkerställa tillgängligheten av ett kostnadseffektivt IT-stöd, utan även i att bistå med att ta fram ett underlag för de strategiska IT-besluten. Det ger en dubbel roll.
- Det avgörande är att verksamhetens behov, inte tekniken, styr utformningen av IT-stödet. Det förutsätter i sin tur att användarna – departementen – förmår att i dialog med IT-enheten formulera sina behov.
- Strävan bör vara att i största möjliga utsträckning använda beprövade standardapplikationer, i syfte att förenkla hanteringen, och att formulera tydliga regler för vilka applikationer som kan läggas på nätverket. Det minskar behovet av särskilda utvecklingsinsatser internt.
- Eftersom IT-stödet är både resurskrävande och strategiskt viktigt för Regeringskansliet, bör de strategiska besluten ha en förankring på politisk nivå genom statssekreterarna med särskilt ansvar.

Slutligen bör frågan ställas huruvida Regeringskansliet bör ha en egen, fullt utvecklad IT-organisation, eller om det finns funktioner som med fördel kan upphandlas i likhet med andra servicefunktioner inom Regeringskansliet, däribland tryckeri och resebyrå. Detta gäller i synnerhet vid en utveckling i riktning mot standardlösningar och större enhetlighet. Utgångspunkten bör i detta sammanhang vara att Regeringskansliets IT-organisation skall vara lika kostnadseffektiv som motsvarande lösningar som kan upphandlas på den öppna marknaden.

Vad gäller antalet anställda vid IT-enheten har, som redan nämnts, Regeringskansliet i ungefärliga tal omkring en IT-anställd per trettio anställda. Det förefaller vara i överkant jämfört med andra, liknande organisationer, även om varje stor organisation har sina speciella behov och karaktäristika, vilket i Regeringskansliets fall betyder bland annat särskilda krav på öppenhet och säkerhet. Jämförelser av antalet anställda måste också beakta omfattningen av konsultstödet i respektive fall.

En jämförelse med de förhållanden som råder på den öppna marknaden kan indikera en rimlig kostnadsnivå för verksamheten, och därmed även ge en fingerisning om rimlig dimensionering. Båda dessa är besvärliga att bestämma med hjälp av nyckeltal, eftersom förhållanden och behov varierar kraftigt mellan också i övrigt jämförbara organisationer. Först genom ett sådant ”marknadstest” går det att få svar på frågan om hur kostnaderna och produktiviteten i dagens IT-organisation står sig i förhållande till externa lösningar.

Förslag

Ett strategiskt IT-dokument med flerårig planeringshorisont bör färdigställas senast under våren 2003. Uppdatering bör ske på årlig basis.

Mot bakgrund av IT-stödets vikt för verksamheten samt de betydande kostnaderna för detta stöd framstår det som angeläget att styrningen av IT-sektorn blir mer strukturerad, långsiktig och samtidigt politiskt förankrad. Därför bör IT-frågor av strategisk betydelse fastställas av förvaltningschefen i samråd i gruppen för statssekreterare med särskilt ansvar. De löpande besluten skall kunna fattas mot bakgrund av en övergripande policy vari huvudlinjerna i utvecklingen läggs fast. IT-strategin bör ta ställning till frågor rörande övergripande ambitionsnivå, principer för val av teknisk plattform för hela Regeringskansliet, grad av standardisering vad gäller applikationerna, kostnadseffektivitet i förhållande till externa lösningar, etc. Alternativ som innebär standardlösningar, enhetlighet vad gäller den tekniska plattformen för hela Regeringskansliet, samt kriterier för upphandling bör därvid beaktas.

Förslag

Verksamhetsplaneringen bör fortsatt vara huvudinstrumentet för den årliga styrningen av IT-sektorn. Underlag för behovsanalys bör insamlas av IT-enheten i en utvecklad dialog med användarna. Utfallet av verksamhetsplaneringen bör förtydligas i form av ett åtagande från IT-enheten i förhållande till departementen samt med kritiska verksamhetsstödande horisontella områden (arkiv, personal- och ekonomiadministration, etc), vilket skulle skapa klarhet om rättigheter/skyldigheter på båda sidor. Detta kan ske antingen i verksamhetsplaneringen eller i ett separat dokument. Varje

departement bör designera en IT-ansvarig person på chefsnivå, normalt den administrative chefen, som blir samlingspunkten för den löpande dialogen med IT-enheten, med ansvar för att formulera departementets behov och synpunkter. Formerna för den interna kommunikationen mellan IT-enheten och övriga Regeringskansliet bör utvecklas, exempelvis genom månadsbrev.

Verksamhetsplaneringsprocessen bör fortsätta att vara den övergripande ramen för styrningen av IT-sektorn, med utgångspunkt från ovannämnda IT-policy, men rutinerna för beredning och beslut kan utvecklas. Med detta avses mekanismerna för att fånga upp användarnas och organisationens behov samt den beslutsprocess som leder till övergripande prioriteringar och strategisk inriktning. De olika nivåerna i denna beredning är användarna, departementens IT-kontakter, administrativa chefer, verksamhetsansvariga för horisontella användarsystem, samt statssekreterarna med särskilt ansvar.

Kontaktytorna mellan IT-enheten och användarna måste vara tillräckligt systematiska för att möjliggöra en tät och regelbunden dialog rörande kort- och långsiktiga behov. Det innebär att IT-enheten bör bli mer användar- och verksamhetstillvänd, och att departementen/användarna i sin tur skall kunna att med stöd av IT-enheten formulera sina konsoliderade behov. Detta förutsätter i sin tur en strukturerad och kontinuerlig dialog på berörda nivåer. Avvägningar och prioriteringar på strategisk nivå fastställs av förvaltningschefen i samråd i gruppen för statssekreterarna med särskilt ansvar. En ökad ansträngning i interninformation om vad som pågår inom IT-sektorn, vilka satsningar som görs, etc, bör leda till större legitimitet i organisationen. Detta bör inte leda till en utbyggd IT-organisation på departementen. För det fall att behoven ökar bör dessa tillgodoses genom kompetensväxling.

Förslag

Varje departement/användare bör ges designerade stödpersoner i den nya integrerade användarstödssektionen, som organisatoriskt och lokalmässigt dock även fortsättningsvis samlas till IT-enheten. Stödpersonerna skall vara beredda att vid behov rycka in på andra departement.

Ett sätt att öka användartillvändheten är att finna former för att minska avståndet mellan användarstödet och departementen/användarna.

Förslag

Regeringskansliet bör ta över ansvaret för IT-stödet till samtliga utlandsmyndigheter även i de fall då myndigheter och andra organisationer utanför Regeringskansliet har personal placerad vid dessa.

Mot bakgrund av att Regeringskansliet, inklusive utlandsmyndigheterna, strävar efter en gemensam plattform i syfte att underlätta den tekniska hanteringen såväl som den interna kommunikationen, är det av effektivitetsskäl av stor vikt att sådana myndigheter och andra organisationer som placerar personal vid utlandsmyndigheterna, i vederbörligt samråd inordnar sig i de IT-riktlinjer och -standards som fastställts av förvaltningschefen.

Förslag

Utvecklingssektionen vid IT-enheten bör kraftigt reduceras, med sikte på att endast behålla en mindre kärna av projektlednings-, upphandlings- och strategisk IT-kompetens. Den utvecklingskompetens som behövs, upphandlas externt från fall till fall.

Nyttan och kostnadseffektiviteten i att ha en fast, större utvecklingssektion inom Regeringskansliet kan ifrågasättas, eftersom behoven varierar över tiden såväl kvantitativt som vad gäller inriktning. Dessa torde lättare fyllas genom extern upphandling.

Förslag

Regeringskansliets organisation för IT-stödet bör vara lika kostnadseffektiv som motsvarande lösningar vilka upphandlas externt. Utvärdering bör ske löpande område för område med start 2003.

Detta alternativ förutsätter att minst samma servicenivå kan uppnås till högst samma kostnad. För att klargöra om så blir fallet krävs löpande utvärdering. En förutsättning härför är vidare att den interna ekonomiska redovisningen av IT-stödet i Regeringskansliet utformas så att kostnadsbilden totalt och vad gäller enskilda delar blir tydligare.

Förväntade effekter av förslagen

En enhetlig IT-plattform för hela Regeringskansliet, inklusive utlandsmyndigheterna, bör resultera i en effektivare verksamhet genom ohindrad intern kommunikation, samt kostnadsbesparingar genom förenklad drift, underhåll, användarstöd och uppdatering. Förutom att en enhetlig plattform är kostnadseffektiv och avsevärt underlättar verksamheten kommer det att stärka enmyndighetsperspektivet i Regeringskansliet.

Förankringen av IT-utvecklingen på politisk nivå bör ge en effektivare styrning på övergripande nivå av IT-funktionen i Regeringskansliet, inklusive kontroll över kostnadsbilden. Befogenheter och ansvar kommer att följas åt, och verksamheten, inte tekniken, kommer att tydligare stå i centrum. Mer strukturerade kontaktytor mellan IT-enheten och användarna skärper systemet för att identi-

fiera behov och utvecklingsmöjligheter. Konkreta åtaganden från IT-enheten, vilka kvitteras av användarna, ökar tydligheten ifråga om vad som kan förväntas från bägge parter. Förbättrad interninformation ger ökad legitimitet och förståelse för IT-enhetens verksamhet. Designerade stödpersoner för varje departement kommer att ge tätare kontaktytor mellan användarna och IT-enheten, utan att de fördelar som ligger i ett centraliserat användarstöd behöver reduceras.

En löpande utvärdering av kostnadseffektiviteten i Regeringskansliets IT-organisation kommer att ge ett instrument för att erhålla rätt kostnadsnivå och inriktning på IT-verksamheten. En reduktion av utvecklingsenheten till strategisk kompetens bör innebära att omkring 10 – 25 årsarbetskrafter kan frigöras.

5.5 Informationsverksamheten

Bakgrund

Informationsverksamheten i Regeringskansliet är idag en omfattande verksamhet och spelar en allt viktigare roll för att tydliggöra regeringens politik främst inom olika sakområden men också om Regeringskansliets roll och uppgift. Informationsverksamheten är därmed en strategisk resurs till regeringens disposition. Den informationsteknologiska utvecklingen i samhället har haft stora effekter på de möjligheter som numera Regeringskansliet kan använda sig av för information och kommunikation både externt och internt. Verksamheten har också växt personal- och resursmässigt mycket kraftigt de senaste åren, dels genom inrättandet av Information Rosenbad, dels genom särskilda informationsresurser vid departementen.

Förvaltningschefen gav hösten 2001 Gullers Grupp Informationsrådgivare AB i uppdrag att göra en organisatorisk översyn av informationsverksamheten i Regeringskansliet mot bakgrund av att det var drygt fem år sedan Information Rosenbad bildades och att resurserna i departementen också ökat under denna tidsperiod. Gullers Grupp lämnade sin rapport i april 2002.

Informationsverksamheten finns särskilt nämnd i direktiven till projektet som ett område där förslag bör lämnas om möjliga effektiviseringar. Med anledning av den särskilda översynen har projektet valt att utnyttja det underlag, bl a kartläggningen av de nuvarande resurserna, som konsulten tagit fram. Vi har inte företagit egna undersökningar, men har i våra intervjuer samlat in synpunkter och reaktioner på hur man idag uppfattar att informationsverksamheten fungerar och är organiserad som komplement till konsultens slutsatser.

Analys och slutsatser

I sin översyn konstaterar konsulten bl a följande:

Information Rosenbad

Information Rosenbad bildades 1996 med 17–18 tjänster och totalt 8,6 mnkr i kostnader exklusive hyra. Verksamheten har för 2002 planerats för 38 tjänster och 33,1 mnkr bl a beroende på drift- och underhållskostnader för den externa webbplatsen som numera uppgår till drygt 30 procent eller 9,5 mnkr av budgeten. I praktiken arbetar idag 31 årsarbetskrafter vid enheten.

Uppgiften som formulerades för Information Rosenbad var att bidra till ett sammanhållet och öppet Regeringskansli, att snabbt kunna erbjuda tydlig information av hög kvalitet i form av text, tal eller elektronisk publicering, förmedla övergripande information om regeringens politik, om Regeringskansliets organisation och om verksamheten i Regeringskansliet, hänvisa informationsökande till rätt instans, svara för kontinuitet i informationsfrågor och kunna förmedla den information som är producerad av departementen och andra organisationer i Regeringskansliet.

Konsulten finner att Information Rosenbad på många punkter måste anses ha uppnått målsättningarna, bl a genom den gemensamma grafiska profilen, Regeringskansliets årsbok, informationsbutiken och det baspaket som är framtaget. Den gemensamma webbplatsen och tillgängligheten via Internet har bidragit till uppfyllandet av målen. Dessutom har Information Rosenbad genom ramavtalsupphandlingar för reklam, informations- och webbtjänster bidragit till kostnadseffektiva lösningar. Konsulten konstaterar också att den ursprungliga avsikten med en telefonpanel med 100 000 förfrågningar per år idag istället belastas med enbart ca 2000, naturligtvis beroende på användningen av Internet och webbplats samt att man vänder sig direkt till departementen och deras egna webbplatser. Den ursprungligt tänkta konsultativa rollen för Information Rosenbad att samordna och koordinera informationsverksamheten i Regeringskansliet har inte slagit igenom fullt ut.

Konsulten föreslår bl a att:

- chefen för Information Rosenbad tillsammans med presschefen vid Statsrådsberedningen bör svara för samordningen av informationsverksamheten,
- specialistkompetenser som kan delas mellan departementen bör ligga på Information Rosenbad, t ex webbfrågor, utvärderingar, upphandling av ramavtal mm så att kompetensstöd kan ges,
- chefen för Information Rosenbad bör samla informationsansvariga från departementen för informell koordinering och samordning,
- Information Rosenbad bör leda utvecklingen av Regeringskansliets webbplatser genom att lägga fast grundläggande policies,
- en gemensam utvärderingsresurs vid Information Rosenbad,

- intranätet utvecklas samt att
- förvaltningschefen via Information Rosenbad lämnar chefsinformation.

Informationspersonal i Regeringskansliet

Konsulten har kartlagt informationspersonalen i Regeringskansliet.

Politiska pressekreterare och assistenter uppgår till 46, informatörer och baspersonal vid Information Rosenbad till 27 och informatörer och baspersonal på departementen till 56,8 årsarbetskrafter. Därtill kommer informatörer i särskilda projekt med 10,5. Sammantaget uppskattar konsulten informationsinsatserna exklusive konsultinsatser till 140,3 årsarbetskrafter i Regeringskansliet. Ca 60 procent av dessa personalresurser finns idag koncentrerade till Information Rosenbad och Utrikesdepartementet. Nio departement har sammantaget 36 årsarbetskrafter.

Informatörernas organisatoriska inplacering

Informatörernas inplacering i departementen varierar idag. Vissa departement har särskilda informationsfunktioner eller enheter/sekretariat (t ex Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Utbildningsdepartementet), andra återfinns inom enheter för stöd och administration i olika former eller ute i sakenheterna. Mot bakgrund av den starka kopplingen av informationsverksamheten till den politiska nivån föreslår konsulten en närmare knytning till statssekreterarnivån.

Informationsplaneringen

Konsulten konstaterar att Statsrådsberedningens anvisningar om informationsplaner följs i varierande grad från departementens sida och att detta bör förbättras. Han föreslår att Information Rosenbad bör ansvara för kompetenshöjande insatser, att informationsplanerna bör delas med Information Rosenbad vilket även bör innehålla ett informellt samråd med Statsrådsberedningen och att informationsplaneringen integreras i verksamhetsplaneringen.

Konsultens sammanfattande förslag som har koppling till resurs- och dimensioneringsfrågor är främst följande:

- informationsbutikens starka symbolvärde gör att den bör finnas kvar trots att utnyttjandegraden är relativt låg,
- en smärre lägre bemanning på Information Rosenbad är möjlig,
- utnyttja de ordinarie informatörerna för de särskilda projekten,
- utveckla Information Rosenbads koordinerande roll samt att
- kraven på informationsanvändning i framtiden kommer att öka vilket går emot ökade behov av resurser.

Projektet kan för sin del konstatera att informationsverksamheten växt kraftigt de senaste åren. I den årliga budgetdialogen uppkommer i flera fall behov att utöka denna del av departementens verksamhet. Av vad vi kan finna från våra intervjuer finns inte heller något som talar för att verksamhetsområdet skulle uppnått någon stabil utvecklingsnivå resursmässigt sett.

Informationsverksamheten måste ses som strategisk ur regeringens och Regeringskansliets synpunkt varför ledningen och styrningen av denna bör komma i fokus. Såsom en relativt ny företeelse uppvisar den enligt vår mening typiska drag av att hittills ha utvecklats helt behovsstyrt men utan övergripande samordning och koordinering. Med den snabba informationsteknikutvecklingen har det också varit naturligt att så snabbt som möjligt ta till sig och utveckla tekniker och avsätta resurser för att på bästa sätt förmedla politikens innehåll och departementens arbete.

Kompetensen i informationsfrågor mellan de olika departementen skiftar. Detta gäller inte minst inom webbområdet. Detta innebär att man kan konstatera en utveckling där vissa funktioner har en högt uppdriven teknisk kunskap och kompetens medan andra släpar efter. Detta är naturligtvis i sin tur beroende på hur departementsledningarna prioriterat informationsverksamheten och hur framgångsrik man varit i sin rekrytering av kompetens. Från ett myndighetsperspektiv och ur effektivitetssynpunkt är naturligtvis detta inte optimalt på något sätt. Samtidigt är det viktigt att informationsresurserna ligger nära verksamhetens innehåll med korta beslutsvägar till den operativa verksamheten och den politiska ledningen.

Vi kan också konstatera att något mer utvecklat samarbete över departementsgränserna vare sig metodmässigt eller operativt förekommer. Vid arbetsbelastningar tillgriper departementen i regel istället möjligheten att upphandla kompetens och förstärkning externt. I själva verket har vi kunnat konstatera att kunskapen om att var kompetens och resurser finns i Regeringskansliet och vilken utnyttjandegrad den har vid olika tillfällen inte finns i departementen, men inte heller någon annanstans i Regeringskansliet.

En viktig fråga att diskutera i sammanhanget är vilken typ av stöd och kompetens som den politiska och centrala ledningen i ett departement främst är i behov av. I sammanhanget har också frågeställningen om vikten av att tydliggöra åtskillnaden mellan informationsverksamheten och den politiska informationen kommit upp. Det som efterfrågas är främst den strategiska rådgivningskompetensen, kunskapen och förmågan att kunna analysera och urskilja informationsbehovet i verksamheten, att kunna utarbeta informations- och kommunikationsstrategier, att formulera uppdrag, upphandla och resurssätta insatser mm. Det är i regel inte det praktiska utförandet som efterfrågas. Det handlar således främst om informatörer med generalistkompetens. Den kompetensmässiga ojämnheten som idag råder mellan departementen talar för ett behov av en övergripande och gemensam strategi om vilken kompetens som bör finnas var i Regeringskansliet.

Rimligt vore att varje departement hade tillgång till informatörer som är generalister och kvalificerade rådgivare men att mer produktionsinriktade informatörer mer kunde ses som en gemensam resurs.

Information Rosenbads roll i detta sammanhang är viktig att diskutera. Konsulten tilldelar denna funktion en starkare koordinerande roll. Vad vi kan finna finns emellertid en tveksamhet inom departementen om vilka förutsättningar som Information Rosenbad har att kunna utöva en sådan roll gentemot departementen. Information Rosenbad betraktas idag främst som en gemensam kompetensresurs som kan ge kvalificerat stöd till departementen men inte ta på sig en överordnad roll i olika frågor. Det är ändå nödvändigt att någon instans i Regeringskansliet axlar en koordinerande roll framöver förutom att kunna vara ett produktionsinriktat stöd till departementen.

Sammantaget är det enligt vår mening uppenbart att informationsresurserna idag inte utnyttjas på ett optimalt sätt i Regeringskansliet. En naturlig slutsats skulle därför vara att resurserna totalt sett kan minska givet ett utökat samarbete mellan departementen och en noggrann planering. Samtidigt finns krav på ytterligare behov av insatser inom området och ett tryck på ytterligare resurser i framtiden. En genomtänkt strategi för vad departementen skall ansvara för, vad Information Rosenbad skall och kan göra och för den delen, vad myndigheterna istället för departementen kan göra, saknas idag. Likaså saknas en sammanhållen planering och prioritering av de resurser som finns. Mot den bakgrunden kan en strategi vara, för att verkligen åstadkomma en reell omprövning av dagsläget, att den resursinsats som gäller idag fryses för t ex den närmaste tvåårsperioden, varefter sker en ny prövning.

Förslag

Resurserna och kompetensen i informationsfrågor bör samordnas och utnyttjas på ett effektivare sätt inom Regeringskansliet genom ett utökat samarbete mellan departementen och mellan departementen och Information Rosenbad. Informationsplaneringen bör integreras i den årliga verksamhetsplaneringen och styras tydligare utifrån regeringens politiska prioriteringar. En strategi för att tvinga fram en omprövning och omplanering kan vara att personalresurserna för ordinarie informationsverksamhet fryses för t ex den kommande tvåårsperioden varefter en ny uppföljning om dimensioneringen görs. Information Rosenbads ansvar för den tekniska miljön, utvecklingen av ett nytt webb-verktyg, produktionsstöd till departementen mm bör bli tydligt. Varje departement bör ha informatör med generalistkompetens som lyder direkt under statssekreteraren med särskilt ansvar. Kraven på kompetens hos informationspersonalen bör tydliggöras och kompetensinsatser vid behov vidtas för att jämställa departementen i detta avseende.

Mer utvecklat innebär detta:

- Att chefen för Information Rosenbad tillsammans med presschefen i Statsrådsberedningen axlar en koordinerande roll, direkt under förvaltningschefen, i en informationsplanering samtidig med verksamhetsplaneringen.
- Att informationsplaneringen sker utifrån premissen att kunna utnyttja informatörer och övrig personal mellan departementen och mellan departementen och Information Rosenbad beroende på hur regeringens prioriteringar läggs fast, vilket kräver att chefen för Information Rosenbad hos sig har en samlad överblick över var informationsresurserna och kompetensen i olika delar av Regeringskansliet finns.
- Att förvaltningschefen årligen i samband med verksamhetsplaneringen och i samråd med statssekreterarna med särskilt ansvar beslutar om informationspolicy och informationsplanen och därmed om utnyttjandet av personalresurserna över departementsgränserna och Information Rosenbad.
- Att informationspolicyn bl a bör tydliggöra rågången mellan pressekreterarfunktioner och politisk information och som skall hållas åtskild från informationsverksamheten i övrigt och på en övergripande nivå styra rollfördelningen mellan Information Rosenbad och departementen och var produktionsansvar, tekniskt ansvar mm skall ligga.
- Att den strategiska webbkompetensen koncentreras till Information Rosenbad, dels för att prioritera utvecklingen av ett nytt modernt webbverktyg, dels som en resurskälla att utnyttja för samtliga departement.
- Att Information Rosenbad måste ta ett fullständigt ansvar, tillsammans med IT-funktionen i Regeringskansliet, för den tekniska miljön och de tekniska verktyg och applikationer som skall finnas och användas inom myndigheten.
- Att Information Rosenbad utvecklar sin konsultroll gentemot departementen, dels vad gäller policies, dels avseende direkt stöd i produktionen av informationsprodukter, formgivning, upphandling och utvärdering mm.
- Att varje departement bör ha en informatör med generalistkompetens och som lyder direkt under statssekreteraren med särskilt ansvar.
- Att det prövas om inte ordinarie informatörer mer kan utnyttjas när det gäller informationsverksamhet kring särskilda projekt och program.

En strategi där personalresurserna fryses på nuvarande nivå för t ex den kommande tvåårsperioden för att möjliggöra en omprövning och omplanering bör prövas. Vi föreslår vidare att kompetenskraven för informatörpersonalen inom Regeringskansliet preciseras och att resurser avdelas för den särskilda kompetensutveckling som kan behövas för att jämställa departementen ur informationshänseende.

Det finns olika slags informatörer, dels generalisterna, de som kan arbeta övergripande och strategiskt, dels de mer produktionsinriktade. Till stöd finns informationsassistenter. För samtliga gäller att de ska vara väl förtrogna med och kunna arbeta enligt offentlighetsprincipen och annan nödvändig lagstiftning. De viktigaste kraven som bör ställas på en informatör med generalistkompetens respektive en produktionsinriktad skulle t ex kunna utformas enligt följande:

En informatör som är *generalist* bör ha en analytisk förmåga, att kunna ställas inför uppdrag och problemställningar av olika slag och kunna urskilja kommunikationsfrågor från andra delar, kunna avgränsa och känna igen vad som är juridik, politik, utbildningsfrågor, mm. Den strategiska förmågan, som rådgivare till den politiska ledningen, bör innehålla att kunna utarbeta och kommunicera en strategi för informations- och kommunikationsuppdrag utifrån en given målbild, kunna se och vid behov föreslå alternativa vägar. I det ingår att sätta sig in i olika intressenters och målgruppers behov med bibehållet fokus på uppdraget i relation till regeringen, departementet och Regeringskansliets roll i samhället. Denne skall vidare kunna upphandla, värdera och resurssätta projekt, kunna uttrycka sig väl i tal och skrift och ha en pedagogisk förmåga. Generalisten skall ha kunskap om den grafiska formens betydelse i kommunikationen och en god känsla för formens praktiska tillämpningar samt har god kunskap om hur olika medier och kommunikationskanaler fungerar och interagerar.

En *produktionsinriktad* informatör skall kunna sätta sig in i komplicerad och specialiserad text, välja det viktigaste och kunna sammanfatta i journalistisk stil, arbeta med och tillämpa manual för grafisk profil och ha tillräcklig kunskap om grafisk form för att anpassa form för mottagare och medium. Kunskap krävs för att kunna göra kommunikationsplaner för aktiviteter och driva projekt och kunna vara en beställare av uppdrag externt. Informatören skall ha god kunskap om bildkommunikation och –hantering, webb, trycksaksproduktion mm.

Förväntade effekter av förslagen

Förslagen bör leda till ett effektivare utnyttjande av redan existerande personalresurser och kompetensen i informationsverksamheten. Genom att integrera en utvecklad informationsplanering med departementens och Regeringskansliets verksamhetsplanering skapas möjligheten att föra resurser till de informationsuppgifter som är prioriterade. Förslagen bör också leda till ett utökat samarbete mellan departementen utifrån perspektivet Regeringskansliet som en myndighet, vilket i sin tur bör leda till en kvalitetshöjning i informationsarbetet.

5.6 Ekonomiadministration

Bakgrund

Med ekonomiadministration menar vi arbete med fakturor, bokföring, redovisning, avstämningar, utfallsrapportering, delårsrapporter, årsbokslut, kassarutiner,

mottagande och effektivering av beställningar av resor och hotellrum och dylikt samt hantering av reseräkningar. I vår definition av ekonomiadministration ingår emellertid inte verksamhetsplanering eller löneadministration. Organisatoriskt tillhör reseräkningsadministrationen inom Regeringskansliet idag personalfunktionerna. Som framgår av våra förslag anser vi emellertid att både löne- och reseräkningsadministrationen bör föras över till RK Ekonomi.

Enheten RK Ekonomi vid Förvaltningsavdelningen samordnar och utvecklar Regeringskansliets ekonomiadministration, handlägger föreskrifter och anvisningar inom det ekonomiadministrativa området för Regeringskansliet samt svarar för Regeringskansliets årsredovisning. Enheten arbetar också med Förvaltningsavdelningens ekonomiadministration och interna budget, interna verksamhetsplanering och interna ekonomiska uppföljning.

Enligt vår kartläggning sysselsätter ekonomiadministrationen i Regeringskansliet ca 110 årsarbetskrafter. Ca 80 procent av dessa finns på departementen.

Analys och slutsatser

Mot bakgrund av projektets kartläggning av administrativa resurser, tidigare utredningar samt intervjuer om ekonomiadministrationen med personer ur olika personalkategorier har vi identifierat tre områden där vi bedömer att den huvudsakliga effektiviseringspotentialen finns. Det handlar om dels det tekniska stödet och systemuppbyggnaden för redovisning och rapportering, dels arbetsformer och organisation för ekonomiadministrationen, och slutligen om den ekonomiska rapporteringen inom Regeringskansliet.

Tekniskt stöd

Ekonomisystemet Agresso förekommer i Regeringskansliet i två olika installationer, en för Utrikesdepartementet och en för övriga Regeringskansliet. Systemen är i stort sett identiska, men fysiskt åtskilda och kommunicerar inte med varandra. I ett internt projekt 1999 utarbetades rapporten Utvärdering av ekonomisystemets uppbyggnad inom Regeringskansliet – Nuvarande upplägg och framtida modell (FA 2000/257/EK). Rapporten konstaterar att uppbyggnaden med två fysiskt åtskilda system leder till ett antal negativa konsekvenser, bl a att grunddata och applikationer lagras på flera ställen och att periodisk dataöverföring och annan kommunikation mellan systemen sker manuellt, dvs med persontransport eller postgång. I rapporten görs bedömningen att det skulle kräva relativt små insatser att sammanföra ekonomisystemen och bygga upp en gemensam databas. Av olika anledningar har enandet av systemen emellertid försenats.

Vår bedömning är att ett gemensamt ekonomisystem är en självklarhet i en myndighet. Delar av det fortsatta arbetet med att ta tillvara de förutsättningar för rationalisering, som skapades i och med bildandet av Regeringskansliet som en myndighet, är beroende av att myndigheten har ett gemensamt ekonomisystem.

Det handlar inte bara om att undvika dubbelarbete inom ekonomiadministrationen utan också om möjligheten att på ett smidigt sätt och vid behov kunna ta ut information om kostnadsutfall och analysera vad det är som driver kostnader inom myndigheten som helhet.

Regeringskansliet hanterar sina fakturor i pappersform. Under 2001 betalades 84 000 fakturor av Regeringskansliet, varav en mindre andel var internfakturor. Pappersfakturans väg från ankomstregistrering via kontering, vidimering och attestering till tecknandet av utbetalningsorder, definitiv bokföring och betalning innehåller en rad anhalter, till vilka fakturan kommer med internposten. Enligt en tidigare bedömning tar distributionen av en faktura inom Regeringskansliet, sett enbart till tiden för den interna postgången, ca en vecka i anspråk.

Ett alternativ till nuvarande ordning är elektronisk fakturahantering. Som ett första steg till underlag för beslut om införande av elektronisk hantering av leverantörsfakturor inom Regeringskansliet, har RK Ekonomi givit Ekonomistyrningsverket i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att införa ett sådant system inom delar av Förvaltningsavdelningen. Ekonomistyrningsverket bedömer i sin förstudie att fakturahanteringen skulle kunna effektiviseras med ett införande av ett elektroniskt hanteringssystem.⁵ RK Ekonomi räknar med att testa systemet inom valda delar av Förvaltningsavdelningen med början våren 2003. Den modell som studerats i rapporten innebär att pappersfakturor vid ankomst skannas in och därefter hanteras i elektronisk form. Det är emellertid rimligt att anta att flertalet leverantörer framöver kommer att kunna erbjuda elektronisk fakturering, dvs att även momentet att skanna in pappersfakturor kan undvikas. En elektronisk hantering skulle möjliggöra en avsevärd tempohöjning i arbetet med fakturor, inte minst med tanke på att Regeringskansliets ekonomiadministration, i och med stödet till dess underställda utlandsmyndigheter, är utspridd världen över.

En elektronisk fakturahantering skulle dessutom möjliggöra en betydligt bättre kontroll över fakturaflödena inom myndigheten. Mellan maj 2001 och maj 2002 betalade Regeringskansliet 918 leverantörsfakturor för sent, vilket utöver en dröjsmålsränta om ca 450 000 kronor genererade ett merarbete i fakturahanteringen. Med ett elektroniskt fakturahanteringssystem skulle detta lättare kunna undvikas, förutsatt att systemet är driftssäkert.

Arbetsätt och organisation

Drygt 80 procent av Regeringskansliets resurser för ekonomiadministration finns på departementen, medan knappt 20 procent således finns vid Förvaltningsavdelningen. Faktura- och reseräkningshantering svarar för en mycket stor andel av den ekonomiadministration som sker på departementen. Bokslutsarbetet tar en mindre del av departementens resurser i anspråk. Det kan alltså konstateras att departementens ekonomiadministration till stor del handlar om rutinmässigt, lö-

⁵ Elektronisk hantering av externa leverantörsfakturor inom Regeringskansliets Förvaltningsavdelning. Ekonomistyrningsverket 2001-12-12.

pande arbete, och att detta arbete kräver merparten av Regeringskansliets resurser för ekonomiadministration. Samtidigt kan det ifrågasättas om detta är en stödverksamhet som departementen behöver ha var för sig. Faktura- och reseräkningshantering kan inte anses vara verksamhet som krävs för att styra och leda departementen, vilket ju skulle vara utgångspunkten när stödverksamheterna organiserades efter inrättandet av den gemensamma myndigheten Regeringskansliet.

I en tidigare konsultrapport om ekonomi- och personaladministration i Regeringskansliet konstaterades att antalet fakturor per fakturahandläggare år 1999 var betydligt lägre än genomsnittet i andra organisationer som konsultfirman jämfört med. En anledning till detta, som påpekas i rapporten, är att fakturahanteringen är organiserad på ett sådant sätt att volymen fakturor på varje plats där fakturor hanteras inte uppgår till en sådan nivå att ändamålsenliga rutiner och tekniska hjälpmedel kan tillämpas. I rapporten konstaterades också att reseräkningshanteringen sker på tre olika ställen inom Regeringskansliet: Förvaltningsavdelningen hanterar sina egna och de flesta departements reseräkningar medan Utrikesdepartementet och Finansdepartementet hanterar sina egna reseräkningar. I rapporten konstateras att inte heller detta är optimalt, med avseende på kritisk massa för effektivitet i hanteringen.⁶

Fakturor hanteras på tre organisatoriska nivåer i Regeringskansliet. Vid berörd enhet konteras, vidimeras och atteras fakturor, vid departementets administrativa enhet ankomstregistreras och definitivbokförs vanligen fakturor och det är också där som utbetalningsorder tecknas. Vid RK Ekonomi betalas fakturorna, för alla departement utom Utrikesdepartementet. Att merparten av arbetet med fakturor sköts vid respektive departement är en viktig orsak till att volymerna på varje plats där fakturor hanteras inte blir tillräckligt stora för att hanteringen skall vara effektiv. Det är svårt att se att en myndighet av rationalitetsskäl skulle behöva ha en så splittrad hantering av fakturor som är fallet i Regeringskansliet. Organiseringen av fakturahantering tycks snarare vara ett arv från tiden då departementen var enskilda myndigheter. Med en elektronisk, centraliserad fakturahantering skulle en betydande del av Regeringskansliets ekonomiadministration kunna effektiviseras.

När det gäller reseräkningar kommer arbetsformerna att kunna förändras i och med införandet av det nya löne- och personaladministrationssystemet. Antalet moment mellan resenärens eget ifyllande av uppgifter och den centrala hanteringen av uppgifterna kommer att minska drastiskt.

Ekonomisk rapportering

Regeringskansliet som helhet rymmer ur ekonomiinformationssynpunkt en rad olika intressenter, på enhets-, departements- och myndighetsnivå. Till detta skall

⁶ Öhrings PriceWaterhouseCoopers, 1999-12-08, Effektivisering av EA/PA-arbetet i förvaltningsavdelningen och på departementen.

läggas förhållandet mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna, och det informationsbehov som finns där. För att de olika intressenterna skall kunna få sina informationsbehov tillgodosedda krävs självfallet en välgrundad uppfattning om vilka dessa behov är, så att redovisningsstrukturen kan byggas på ett sådant sätt att önskad information kan hämtas ur systemet. Men att informationen finns i systemet är inte tillräckligt. Den utvärdering av ekonomisystemets uppbyggnad som genomfördes 1999 konstaterade bland annat följande:

”Vad RK är mindre bra på är kvalitativ uppföljning på den utdata som finns latent tillgänglig. Allt för lite tid och arbete har lagts på de möjligheter som erbjuds för ekonomisk uppföljning i ekonomisystemet Agresso.”

Sedan 1999 har uppföljningen förbättrats, och mallar för rapportering utvecklats. Vår bedömning är ändå att det finns utrymme för en fortsatt utveckling och systematisering av den ekonomiska rapporteringen internt inom Regeringskansliet. Framtagandet av en för Regeringskansliet gemensam objektplan är ett exempel på utvecklingsarbete som redan sker. En förutsättning för en förbättrad, kvalitativ uppföljning är att berörda personer har tillräckliga kunskaper om systemets möjligheter. En kompetenshöjning försvåras emellertid om variationen i rapporternas utformning är alltför stor.

Förslag

Införandet av ett gemensamt ekonomisystem, med en samlad databas grundad på en gemensam objektplan bör ges hög prioritet.

Det arbete som under tre år bedrivits med att ena Regeringskansliets båda skilda ekonomisystem bör slutföras snarast och de möjligheter att undvika dubbelarbete som detta skapar bör tas tillvara. Förutsättningarna för detta är goda, dels för att det tekniska tillvägagångssättet redan är utklarat, dels för att en för hela Regeringskansliet gemensam objektplan nu utarbetas. Det är angeläget att denna objektplan, på den nivå den är styrande, tar hänsyn till de olika informationsbehov som finns. Vi bedömer att de planer på utökade uppföljningsmöjligheter för förvaltningschefens stab, som finns i arbetet med den nya objektplanen, är angelägna att fullfölja. Självfallet är det också angeläget att det informationsbehov som finns inom utrikesförvaltningen tillgodoses.

Förslag

Ett system för elektronisk fakturahantering bör successivt införas i Regeringskansliet.

Införandet av ett elektroniskt fakturahanteringssystem, för att undvika den omfattande internpostbefordran som nu sker och för att öka kontrollen av

fakturaflödena och därmed minska risken för dröjsmål, bör ske stegvis. När metoder för den elektroniska hanteringen har utvecklats och utvärderats kan systemet börja tillämpas fullt ut inom myndigheten. I takt med att användandet av elektronisk faktura blir vanligare, bör Regeringskansliet ställa krav på sina leverantörer att sådan fakturering skall ske.

Förslag

Merparten av fakturahanteringen i Regeringskansliet bör skötas av Förvaltningsavdelningen.

Bortsett från det arbete som handlar om det första steget i kontering, vidimering och attestering, bör fakturor hanteras inom Förvaltningsavdelningen. Att hantera fakturor kan inte anses vara en stödfunktion som departementen för sin lednings och styrnings skull behöver ha knuten till sig. Däremot finns det för Regeringskansliet som helhet en rationaliseringspotential i att i så stor utsträckning som möjligt samla fakturahanteringen organisatoriskt. Chefen för RK Ekonomi bör ges i uppdrag att samla Regeringskansliets resurser för fakturahantering och dimensionera dessa på ett sätt som motsvarar dimensioneringen i andra jämförbara organisationer. Den ekonomiadministrativa arbetsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna bör i detta sammanhang och utifrån ovanstående principiella grund ses över.

Förslag

RK Ekonomi bör ansvara för en fortsatt utveckling och systematisering av den ekonomiska rapporteringen inom Regeringskansliet.

Nuvarande mallar för rapportering bör inventeras och stämmas av med de olika intressenter inom Regeringskansliet som tar del av rapporteringen. Enhetlighet, inom ramen för de skilda informationsbehov som faktiskt finns, bör eftersträvas. De personer, på olika nivåer, som har anledning att ta ut ekonomiska rapporter ur systemet bör fortbildas i de olika möjligheter som ekonomisystemet ger.

Förväntade effekter av förslagen

Ett gemensamt ekonomisystem skulle underlätta arbetet med delårsrapporter och årsbokslut, och minska risken för fel i och med att manuell informationsöverföring mellan icke kommunicerande system därmed skulle upphöra. Ett gemensamt ekonomisystem skulle också göra det lättare att vid behov undersöka kostnadsutfall för hela myndigheten. Interna transaktioner mellan Utrikesdepartementet och andra delar av Regeringskansliet skulle kunna hanteras inom ekonomisystemet, och därmed inte behöva ske mellan olika konton.

Ett elektroniskt fakturahanteringssystem skulle snabba upp betalningen av

fakturor och avsevärt öka kontrollen över fakturaflödena. Det högre tempot och den ökade kontrollen borde leda till en avsevärt minskad dröjsmålsränta och reducera det merarbete som försenade betalningar genererar. Med tanke på att Regeringskansliet hanterar ca 80 000 fakturor per år och att dessa skickas mellan flera olika aktörer i organisationen skulle dessutom det interna postsystemet avlastas i en inte obetydlig omfattning.

En centralisering av merparten av fakturahanteringen skulle, i kombination med ett bättre tekniskt stöd, möjliggöra ett högre antal betalda fakturor per fakturahandläggare vilket i sin tur bör innebära att antalet fakturahandläggare kan minskas.

En mer utvecklad och systematiserad ekonomisk rapportering internt i Regeringskansliet skulle ge beslutsfattare på olika nivåer ett bättre stöd och öka förutsägbarheten avseende ekonomiska utfall. Standardiserade rapporter skulle också underlätta utbildningen av verksamhetsansvariga, eftersom även utbildningen skulle kunna standardiseras. På så sätt skulle verksamhetsansvariga på departementen lättare kunna ges den utbildning som behövs för att de skall kunna göra ekonomiska avstämningar etc inom sina ansvarsområden.

Sammantaget bedömer vi att det inom ekonomiadministrationen i Regeringskansliet, efter ett genomförande av förslagen, skulle kunna vara möjligt att frigöra ca 15 årsarbetskrafter för annan verksamhet. Därtill kommer den organisatoriska förändringen i enlighet med förslaget i avsnitt 5.3 om att föra över löneadministrationen från RK Personal till RK Ekonomi. Löneadministrationen vid RK Personal sysselsätter idag ca 14 årsarbetskrafter.

5.7 Löneadministration mm

Bakgrund

Med personaladministration menar vi löneadministration, rekrytering, personalsamtal, löneförhandlingar och övriga aktiviteter som syftar till att handlägga och lösa personalfrågorna. I detta avsnitt tar vi endast upp den personaladministration som är av mer löpande, rutinartad karaktär, dvs i första hand löne- och reseadministration.

Enligt vår kartläggning sysselsätter personaladministrationen i vid mening i Regeringskansliet ca 170 årsarbetskrafter, varav ca 80 procent finns på departementen.

Regeringskansliet har hittills haft två olika personaladministrationssystem, ett för utrikesförvaltningen och ett för övriga Regeringskansliet. Ett nytt, gemensamt system är emellertid under införande. I ett första steg, och det enda steg som hittills är beslutat, kommer de delar av systemet som stödjer löne- och reseadministrationen att införas. Det system som Regeringskansliet nu inför rymmer emellertid en möjlighet att, om så önskas, byggas ut så att samtliga personaladministrativa processer stöds av systemet. Ett fullt införande av systemet skulle kunna vara klart 2004.

Analys och slutsatser

Vi har inte funnit det ändamålsenligt att vid bedömningen av det personaladministrativa området ta någon annan utgångspunkt än att arbetsprocesserna bör förändras i enlighet med vad det nya personaladministrativa IT-stödet medger. Mot bakgrund av resultatet av vår kartläggning ser vi det snarare som angeläget att ett effektivare system införs. Vi har därför valt att lyfta fram den rationaliseringspotential som de planerade förändringarna innebär. Vi vill emellertid betona betydelsen av att det nya systemet, i vilken omfattning det än införs, inte appliceras på nuvarande arbetsformer, eftersom rationaliseringspotentialen ligger i just det faktum att systemet möjliggör förändrade arbetsformer.

Inför beslutet om det nya systemstödet togs ett underlag fram angående konsekvenserna av ett införande av ett sådant system. Underlaget visar att det nya systemet gör det möjligt att inom löne- och reseadministrationen frigöra resurser motsvarande ca 15 årsarbetskrafter. Detta gäller dock endast rationaliseringar på central nivå, dvs på Förvaltningsavdelningen och centralt inom Utrikesdepartementet. Med tanke på att en stor andel av resurserna för personaladministration finns på departementen, och att denna administration omfattar mer än löne- och reseadministration, bör på sikt en större rationalisering än så vara möjlig. Hur denna rationalisering genomförs är dock bl a beroende på om Regeringskansliet väljer att införa övriga delar av det nu valda personaladministrativa systemet, eller om något annat alternativ väljs.

Projektet för införandet av det nya personaladministrativa systemet har gjort en första bedömning av konsekvenserna av ett eventuellt införande av andra delar än de som stöder löneadministrationen. Projektet bedömer att det inom Regeringskansliets rekrytering och flexitidsadministration samt Utrikesdepartementets förflyttningsprocess sammanlagt skulle vara möjligt att frigöra ytterligare ca sju årsarbetskrafter.

Det bör noteras att en stor del av rationaliseringspotentialen i det nya personaladministrativa systemet är beroende av att sk egenregistrering tillämpas, dvs att varje medarbetare själv lämnar vissa uppgifter elektroniskt, t ex uppgifter om arbetad tid, frånvaro och resor. Dessa uppgifter lämnas emellertid av varje medarbetare redan idag, fast i pappersform och med ett antal mellanhänder innan de tas om hand centralt. Rationaliseringspotentialen ligger således i att ett inte oväsentligt antal administrativa moment kan utgå. För de delar av införandet som hittills har beslutats, dvs stödet för löne- och reseadministrationen, har något beslut om tillämpning av egenregistrering ännu inte tagits. Än så länge handlar det alltså om ett rent tekniskt byte av system. Det är först om egenregistrering tillämpas i löne- och reseadministrationen som de tidigare nämnda ca 15 årsarbetskrafterna kan frigöras centralt inom Utrikesdepartementet och på Förvaltningsavdelningen. Den totala arbetstiden för de moment som skulle utgå vid departementen vid ett fullt införande av systemet är idag inte känt.

Förslag

Stor vikt bör läggas vid att ta tillvara de möjligheter att frigöra resurser centralt vid Förvaltningsavdelningen och Utrikesdepartementet som det nya systemet medger, dvs att inte applicera det nya systemet på nuvarande arbetsformer.

Införandet av det nya systemet för lönehantering bör ses som ett sätt att effektivisera denna administration. Vi vill därför lyfta fram betydelsen av att inte applicera det nya systemet på tidigare arbetsrutiner. De bedömningar av vilka resurser som kan frigöras vid ett införande av systemet bör vägleda hur den nya löneadministrationen inrättas centralt. Ett alternativ som bör prövas är att organisatoriskt samla den löneadministration som idag är uppdelad mellan Förvaltningsavdelningen och Utrikesdepartementet. En förutsättning för att kunna frigöra ca 15 årsarbetskrafter centralt inom Utrikesdepartementet och på Förvaltningsdepartementet är, som nämnts, att s k egenregistrering i löne- och reseadministrationen tillämpas.

Förslag

Konsekvenserna för det personaladministrativa arbetet vid departementen vid ett eventuellt införande av övriga delar av det personaladministrativa systemet bör kartläggas.

Som vår kartläggning visar finns ca 80 procent av årsarbetskräfterna för personaladministration i vid mening vid departementen. Inför ett eventuellt beslut att införa övriga delar av det personaladministrativa systemet, dvs andra delar än den som stöder löne- och reseadministrationen, bör en kartläggning göras av vilka resurser detta skulle kunna frigöra på departementsnivå och på vilket sätt personaladministrationen kan inordnas för att åstadkomma ett sådant frigörande. Idag är det inte känt vilka konsekvenser ett fullt införande av systemet skulle få på departementsnivå.

Förslag

Om beslut tas att inte införa övriga delar av det personaladministrativa systemet, bör andra sätt att förenkla de personaladministrativa processerna prövas i syfte att minska antalet moment vid departementen och överföra löpande, rutinartad administration från departementen till Förvaltningsavdelningen.

Regeringskansliets relativt omfattande resurser för personaladministration motiverar att myndigheten, även om det nya administrativa systemet inte införs till fullo, strävar efter att rationalisera enskilda personaladministrativa processer.

Den kartläggning av det personaladministrativa arbetet i detalj vid departementen, som vi föreslår ovan, bör kunna utgöra en god grund för en sådan översyn.

Förväntade effekter av förslagen

Ett för myndigheten gemensamt system underlättar personaladministrationen i Regeringskansliet. Vid en tillämpning av egenregistrering bör, utan att arbetsbördan ökar för medarbetarna i sakverksamheten, ca 15 årsarbetskrafter kunna frigöras inom löne- och reseadministrationen centralt inom Utrikesdepartementet och på Förvaltningsavdelningen. I nästa steg bör, oavsett om det nya personaladministrativa systemet införs fullt ut eller om något annat alternativ väljs, de personaladministrativa processerna kunna förenklas och löpande administration överförs från departementen till Förvaltningsavdelningen. En rationalisering motsvarande tio procent skulle, efter att ca 15 årsarbetskrafter frigjorts centralt inom Utrikesdepartementet och på Förvaltningsavdelningen, innebära att ytterligare ca 15 årsarbetskrafter kunde frigöras. Den detaljerade kartläggning som föreslås ovan bör närmare kunna precisera denna ytterligare möjlighet att frigöra resurser. Som framgår av avsnitt 5.3 föreslår projektet att löneadministrationen organisatoriskt bör tillhöra RK Ekonomi.

5.8 Bibliotek

Bakgrund

Biblioteksverksamheten i Regeringskansliet organiserades om senast 2001, då de departementsvisa kvartersbiblioteken i Finans-, Försvars-, Jordbruks-, Kultur-, Närings-, Miljö- Social- samt Utbildningsdepartementet avvecklades, och fördes samman till ett bibliotek, Centralbiblioteket, beläget i Björnen. Kvartersbiblioteken i Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet samt Justitiedepartementet finns kvar, givet den särskilda inriktningen vid dessa filialer. Organisatoriskt är biblioteksverksamheten i hela Regeringskansliet dock sammanförd till en enhet inom Förvaltningsavdelningen, RK Arkiv och Bibliotek.

Bibliotekssektionen inom RK Arkiv och Bibliotek omfattar ca 23 årsarbetskrafter, fördelade på ca 10 i Centralbiblioteket, ca 7 i Utrikesdepartementet, samt ca 5 i Statsrådsberedningen och Justitiedepartementet. Härtill kommer enhetschefen samt sektionschefen och en medarbetare till denne. Budgeten för 2002 uppgick till knappt 17 mnkr, fördelade bl a på personal (9 mnkr), databaser och elektroniska tidskrifter (3,4 mnkr), inköp av böcker (1,7 mnkr), samt prenumerationer (1,7 mnkr). Budgeten avspeglar inte lokal-, lagrings- och IT-kostnader, inte heller böcker och tidskrifter som inköps av andra enheter inom Regeringskansliet.

Den fortgående utvecklingen av informationstekniken och elektroniskt baserade medier innebär att biblioteksverksamheten numera bedrivs i två former – den fysiska och den virtuella. Det virtuella biblioteket finns tillgängligt via Insi-

dan och Utrikesidan från varje PC i nätverket. Utlandsmyndigheterna kan i dagsläget inte nå det virtuella biblioteket, men kommer att få tillgång till det i samband med att Regeringskansliet byter till en gemensam teknisk plattform.

I det virtuella biblioteket finns bibliotekskatalogerna med bibliografiska uppgifter, databaser, elektroniska tidskrifter, uppslagsverk, och länksamlingar. Bibliotekssektionen i Utrikesdepartementet har dock separat katalog, eftersom biblioteket i Utrikesdepartementet har en annan teknisk plattform än övriga Regeringskansliet. IT-stödet till biblioteksverksamheten är jämförelsevis utvecklade. Bland annat är biblioteksdatasystemet ålderstiget, möjligheter att insamla statistik över användningen av biblioteksportalen saknas, etc. Lån-, reservations- och beställningstjänster från biblioteket kan inte utföras från datorerna i nätverket och möjlighet till individuella sökprofiler i databaser saknas.

Mediebeståndet byggs upp i huvudsak enligt efterfrågan. Förfrågningar, beställningar, ämnessökningar, etc till biblioteket sker på individuell basis. Ännu så länge är böcker den mest efterfrågade kategorin, men elektroniska medier ökar. Åtskillig utlåning sker efter telefon- och epostkontakt, varpå det beställda materialet sänds med internposten. Någon exakt statistik över antalet besök eller lån finns inte, i det senare fallet eftersom det står var och en fritt att låna böcker utan att gå genom respektive låneexpedition.

Efter sammanslagningen av biblioteksverksamheten 2001 överfördes de tidigare kvartersbibliotekarierna till Centralbiblioteket. Det betyder att det finns en viss specialisering med anknytning till respektive departement, vid sidan av den nödvändiga generalistkompetensen.

Regeringskansliets bibliotek är ett s k förvaltningsbibliotek, och är som sådant – med vissa undantag, exempelvis bistår Utrikesdepartementets bibliotek forskare inom folkrätt – inte öppet för andra brukare än politiker och tjänstemän i Regeringskansliet. Däremot har biblioteket betydande kontaktytor gentemot andra bibliotek och institutioner i uppgiften att tillhandahålla medier och material som efterfrågas inom Regeringskansliet. Det innebär i sin tur att även Regeringskansliets biblioteksbestånd ställs till förfogande vid extern efterfrågan från bibliotek och institutioner.

Över hälften av bokbeståndet lagras i lagringslokaler, mestadels under jord i olika utrymmen i Regeringskansliet.

Betydande mängder böcker inköps i Regeringskansliet utanför bibliotekets regi, i grova tal omkring 50 procent av den totala mängden inköpta böcker, framförallt vid enskilda enheter. Motsvarande gäller för prenumerationer på tidningar och tidskrifter. I många fall prenumererar de olika biblioteksfilialerna på samma tidskrifter.

Analys och slutsatser

Biblioteket är en nyckelresurs i en kunskapsorganisation som Regeringskansliet. Bred och snabb tillgänglighet på relevant facklitteratur och -tidskrifter skall självklart tillhandahållas. Så är också fallet.

Omorganisationen år 2001 av biblioteksverksamheten innebar en förbättring av servicenivån såtillvida att bok- och tidskriftsbeståndet har blivit större och samtidigt tillgängligt för fler medarbetare, eftersom det är samlat på färre ställen. Det ökade avståndet till trots är närmaste bibliotek sällan mer än en eller två byggnader bort. Det fysiska avståndet utgör knappast ett tillräckligt hinder för att avskräcka från ett besök i en av biblioteksfilialerna.

Det faktum att ett antal biblioteksfilialer fortfarande existerar medför samtidigt att en del dubbelarbete och duplicerande upphandling utförs, samtidigt som varje del tar viss lokalyta i anspråk. Metoderna för förvaring i lagringslokaler framförallt underjord skulle kunna förbättras, främst genom systematisering.

Den växande användningen av det s k virtuella biblioteket liksom den omfattande service som ges på distans – via telefon, epost, tidskriftsservice, etc – innebär samtidigt att formerna för utnyttjande av bibliotekens tjänster håller på att förändras. Med hjälp av IT-stödet kan information i dess olika former alltmer sökas via datorskärmen på tjänsterummet. Biblioteksfunktionen blir i sin tur allt viktigare som resurs och stöd för denna typ av informationsinhämtning.

Troligen kan den potential IT-stödet har för biblioteksverksamheten utnyttjas ännu mer än vad som idag är fallet genom att portalen och tjänsterna i denna vidareutvecklas och görs mer användarvänliga, inklusive genom ökad information och intern marknadsföring av bibliotekets tjänster.

Förslag

Centralbiblioteket bör slås samman med bibliotekssektionen i Utrikesdepartementet, och det nya Centralbiblioteket bör lokaliseras i Utrikesdepartementets nuvarande bibliotekslokaler. Statsrådsberedningens bibliotek bör behållas, men beståndet bör begränsas till referenslitteratur, tidningar och tidskrifter. Justitiedepartementets bibliotek bör behållas i dess egenkap av fackbibliotek. Skötseln av de två biblioteken i Rosenbad bör slås samman. Ökad satsning bör göras på det virtuella biblioteket, vilket förutsätter att IT-stödet utvecklas. Bibliotekarier med särskilt serviceansvar bör designas för varje departement.

I syfte att ytterligare förbättra biblioteksservicen i form av ett större utbud av böcker, tidskrifter, osv bör en kraftsamling göras till ett Centralbibliotek, i kombination med en satsning på det virtuella biblioteket. Utrikesdepartementet har därvidlag de mest ändamålsenliga lokalerna. Biblioteksfilialerna i såväl Statsrådsberedningen som Justitiedepartementet fyller sina syften, och bör bibehållas, med undantag för bokbeståndet i Statsrådsberedningens bibliotek, vilket saknar kritisk massa och i huvudsak förefaller att vara dubblerande.

Sökning av information via det virtuella biblioteket bör underlättas. I de fall då medarbetaren i Regeringskansliet vill göra ett personligt besök i biblioteket skall

detta ha kritisk massa ifråga om innehav av böcker och tidskrifter. Böcker och tidskriftartiklar skall snabbt kunna sändas över till departementen på förfrågan.

Förslag

Tydligare riktlinjer bör utarbetas för lagring och utgallring av bok- och tidskriftsbeståndet under jord, med sikte på största möjliga tillgänglighet, systematik och hushållning med lagerutrymme. Arbetet bör färdigställas senast våren 2003.

Lagring av bok- och tidskriftsbeståndet bör följa tydliga riktlinjer, vilka bör utarbetas att gälla för hela biblioteksorganisationen inom Regeringskansliet.

Förväntade effekter av förslagen

En kraftsamling av befintliga bibliotek kommer att vara resursbesparande ifråga om lokaler, IT-stöd, bok- och tidskriftsinköp, samt personal, utan att detta behöver påverka servicenivån negativt. Troligen kan servicenivån istället höjas. Tydligare information, stöd och serviceanvisningar via det gemensamma intranätet kommer att förbättra tillgängligheten av bibliotekstjänsterna, och leda till att potentialen i IT-stödet för biblioteksverksamheten utnyttjas fullt ut. I kombination med ökad information och profilering kommer bibliotekens roll som strategisk resurs i Regeringskansliet att kunna förtydligas.

Genom de sammanslagningar som föreslås bör omkring 10 årsarbetskrafter kunna frigöras och överföras till annan verksamhet.

5.9 Arkiv och diaries

Bakgrund

Arkivfunktionen i Regeringskansliet omfattar registrering, förvaring, arkivering, vård, sökning, tillhandahållande och gallring av myndighetens handlingar, både sådana som härrör från verksamheten och de som myndigheten beslutar skall tas omhand för arkivering. I Regeringskansliets arkivfunktion ingår även att överlämna handlingar till Riksarkivet. Arkivverksamheten är till vissa delar styrd av lagstiftningens krav, framförallt genom tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen, och arkivlagen.

Organisatoriskt är arkivfunktionen i Regeringskansliet fördelad på ett flertal departement. FA-ARK omfattar 16 årsarbetskrafter. Utrikesdepartementets registratorskontor och arkiv omfattar 28 årsarbetskrafter. I varje departement samt i Statsrådsberedningen finns därutöver ett registratorskontor, vilka som regel ingår i departementens administrativa enheter. Totalt sysselsätts inom dessa enheter omkring 20 årsarbetskrafter. Sammanlagt finns det alltså drygt 50 årsarbetskrafter i Regeringskansliet som direkt sysslar med arkivfrågor. Därutöver

arbetar ett antal personer med diariesföring genom att vissa särskilda diaries förs utanför registratorskontoren (stöd till kommittéer, förvaltningsmyndigheter under regeringen, etc).

Budgeten för RK Arkiv&Bibliotek och UD-A-ARK uppgår för 2002 till 27,1 mnkr, varav omkring 17 mnkr hänför sig till bibliotekssektionen. Härtill kommer kostnader för registratorskontoren på respektive departement.

Det övergripande ansvaret i Regeringskansliet för arkivverksamheten ligger hos kansliarkivarien, som är chef för RK Arkiv& Bibliotek, i vilket FA-ARK ingår.

Kansliarkivarien ansvarar för att de mål som anges i arkivlagen uppnås, och skall även verka för att enhetlighet inom Regeringskansliet i frågor om arkivbildning, arkivvård, gallring och utlåning uppnås. Tillämpningsföreskrifter för Regeringskansliets arkiv beslutas av kansliarkivarien. För utrikesrepresentationens arkiv beslutas tillämpningsföreskrifterna till arkivlagen av chefen för Utrikesdepartementet.

FA-ARK har därutöver verksamhetsansvar för de diariesföringssystem som används i fler än ett departement. Dessa omfattar RK-DIA, KOM-DIA (används vid kommittéverksamheten) samt DEP-DIA (används på Utrikesdepartementet samt i vissa kommittéer). Arkivsektionen har vidare i uppgift att utveckla de informationssystem som behövs för arkiv- och registreringsverksamheten i Regeringskansliet.

Expeditionscheferna i departementen har däremot tillsyn över diariesföringen, arkivbildningen, arkivvården, gallringen och utlåningen i departementen, och är även arkivansvariga inom sitt respektive departement. I Statsrådsberedningen fullgör rättschefen dessa funktioner, medan det i Förvaltningsavdelningen är chefsjuristen och i Utrikesdepartementet förste arkivarien.

Vad beträffar den rent fysiska lagringen av arkivhandlingarna sker denna dels i Centralarkivet i Förvaltningsavdelningens regi, och dels på departementen. Handlingar äldre än 5 år överförs normalt från departementen till centralarkivet. I Utrikesdepartementets fall gäller att handlingar inte överförs till Centralarkivet, däremot till Riksarkivet efter 50 år.

Arkivlokalernas totala yta uppgår till drygt 4500 kvadratmeter. Av dessa disponeras knappt 2800 kvadratmeter av Utrikesdepartementet och 1200 kvadratmeter av Centralarkivet. Kostnaden för denna yta uppgår till i genomsnitt till omkring 2800 kr per kvadratmeter och år.

Registratorskontoren för ett s k ärendediarium, där varje ärende, men alltså inte varje handling, åsätts ett nummer i en årligen löpande nummerserie. Ärendediarierna används i samtliga departement för diariesföring av handlingar i ärenden som beslutas vid regeringssammanträden. Därutöver förs vid samtliga departement även minst ett s k skrivsediarium. I flertalet departement används skrivsediarium framförallt för s k EU-handlingar

Utrikesdepartementets diariesystem skiljer sig från övriga Regeringskansliets såtillvida att dess huvuddiarium är just ett skrivsediarium, och inte ett ärende-

diarium. I detta system åsätts varje handling med betydelse för verksamheten ett nummer.

Bakgrunden till dessa skillnader mellan Utrikesförvaltningen och övriga Regeringskansliet är framförallt att frågor inom Utrikesdepartementets område ofta karakteriseras av en kronologisk utveckling. Det gör att de inte alltid kan delas in i konkreta ärenden, och inte heller självklart har en början eller ett slut. Vidare har de bristande kommunikationerna mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna traditionellt ställt särskilda krav på diarieföringens utformning. Det har framförallt funnits ett behov att kontrollera om handlingarna kommit fram eller inte.

Utrikesdepartementets arkiv registrerar fler handlingar än övriga departement främst till följd av att utrikesförvaltningens verksamhet är större till volym och bredd. Till detta bidrar också det faktum att Utrikesdepartementet inte i samma utsträckning utnyttjar den möjlighet som sekretesslagen ger att underlåta registrera handlingar för vilka sekretess inte gäller, och även delvis registrerar sådana handlingar som övriga departement underlåter att registrera med motiveringen att de är av ringa betydelse för verksamheten.

Vidare måste en omfattande korrespondens mellan Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna diarieföras och arkiveras eftersom den i formell mening sker mellan departementet och fristående myndigheter. Omkring 60 procent av de handlingar som diarieförs i Utrikesdepartementet inkommer från eller sänds till utlandsmyndigheterna. Ungefär 10 procent registreras i en särskild skriptodatabas. Därtill kommer EU-handlingar.

En konsekvens av denna tudelning i arkivhanteringen mellan Utrikesförvaltningen och övriga Regeringskansliet är att det ännu inte finns ett enhetligt sök- och åtkomstsystem som tillämpas i hela Regeringskansliet. Sedan bildandet av Regeringskansliet som en myndighet 1997 har dock en hel del utvecklingsarbete bedrivits på detta område. Resultatet av detta är bland annat RK-DIA, ett gemensamt diarieföringssystem som införts i hela Regeringskansliet utom i Utrikesförvaltningen.

RK-DIA gör det möjligt att söka centralt bland samtliga handlingar som omfattas av systemet, samtidigt som åtkomsten regleras genom dess behörighetsskontrollsystem. Systemet används för att föra såväl ärendediarierna som skrivsediarierna vid övriga departement, och är förberett även med en version som också skall kunna användas av utrikesförvaltningen. Att så ännu inte har skett hänger ihop med ett antal utestående frågor som rör skilda tekniska plattformar och säkerhet. IT-stödet i Utrikesdepartementets arkiv har också en äldre teknisk plattform än övriga Regeringskansliet. Flertalet utlandsmyndigheter saknar helt IT-stöd för sin diarieföring.

Den aldrig produktsatta UD-versionen av RK-DIA inkorporerar Utrikesdepartementets dossierplan. Katalogiseringen i dossierplanen är resurskrävande till följd av dess stora finfördelning. Dossierplanens utformning är bland annat be-

stämd av kravet på att kunna återsöka dokumenten. För närvarande pågår en förstudie, med målsättningen att införa RK-DIA också i utrikesförvaltningen under åren 2002-2004.

Arkiveringen är ännu så länge i huvudsak pappersbaserad, även om arkivlagstiftningen i sig inte kräver det. Den växande användningen av informationsteknologi innebär samtidigt att en ökande mängd handlingar endast överförs i elektronisk version, vilket får konsekvenser i alla led av arkivhanteringen. Det är framförallt e-post och EU-dokument som står för denna växande mängd elektroniska handlingar, men även internt producerade dokument.

Införandet av ett gemensamt och elektroniskt baserat diariesystem i form av RK-DIA förändrar i sig inte metoderna för åtkomst, även om systemet är förbättrat för att kunna fungera sammankopplat med ett elektroniskt arkiv. IT-applikationer för elektronisk arkivhantering saknas för närvarande i Regeringskansliet, men förutsättningarna studeras. Om denna möjlighet utnyttjades skulle det i sin tur ge möjligheter till att direkt på skärmen länka sökning med åtkomst av dokumenten ifråga. En grundförutsättning för detta är dock att en gemensam IT-plattform införs i hela Regeringskansliet, liksom att de säkerhetsproblem som uppstår när det är fråga om handlingar som omfattas av sekretess löses.

Under 2002 drevs utvecklingsarbetet vidare. Dit hörde förberedelser för Regeringskansliets utveckling till en 24-timmarsmyndighet, vilket bland annat omfattar tillgängliggörande av diariet och annan allmän information på Internet. Därutöver genomförs eller har genomförts ett antal förstudier och projekt, bland dem om mottagande, diarieföring och hantering av elektroniskt inkomna dokument från EU:s institutioner. Denna förstudie har utrett förutsättningarna för strukturerad elektronisk åtkomst och lagring av dokument i Regeringskansliet.

En annan förstudie (ARG) lämnade våren 2002 ett antal förslag om hur en större enhetlighet skall uppnås i arkivbildningen och hur planeringen och styrningen skall kunna förbättras, liksom hur gallringen skall bli effektivare. Förstudien förespråkar även att arkivverksamheten vid Regeringskansliet, inklusive utrikesrepresentationen, utvecklas i ett sammanhang.

En diskussion har även börjat föras mellan Förvaltningsavdelningen och departementen kring en vision om hur arkivfunktionen bör se ut om 4-5 år. Ett alternativ därvidlag är att sträva efter att registreringen av inkomna handlingar skall göras centralt, redan innan fördelningen på respektive departement, att registreringen av upprättade handlingar genomförs i de enheter i departementen som bereder den fråga som handlingen rör, och att Regeringskansliet bildar ett enhetligt elektroniskt arkiv, utan nuvarande uppdelning i centralarkiv och delarkiv.

Analys och slutsatser

Till de många krav som ställs på arkivfunktionen i Regeringskansliet hör att den på snabbaste och enklast möjliga sätt skall förse politiker och tjänstemän med relevanta handlingar som beslutsunderlag för de ärenden som behandlas. Detta bör

ske med utgångspunkten att arkivbeståndet i princip skall utgöra en resurs för hela Regeringskansliet, även om undantag och inskränkningar, som bl a har med behörighet att göra, måste finnas. Den potential för arkivhanteringen som ligger i IT-stödet bör också självfallet utnyttjas så långt det är möjligt och kostnadseffektivt.

Med dessa utgångspunkter anmäler sig framförallt två frågor. Den första rör det faktum att två olika system för diarieföringen fortfarande används, ett i Utrikesdepartementet och ett annat i övriga Regeringskansliet, även om ett enhetligt system har förberetts och redan tillämpas partiellt (RK-DIA). Den bristande enhetligheten inom Regeringskansliet innebär både ett internt informationshinder och en effektivitetsförlust.

Den andra rör principer och metoder för registrering, diareförel, åtkomst och lagring av handlingar. I dagsläget sker denna hantering huvudsakligen manuellt, pappersbaserat och, vad gäller registreringen och själva arkiveringen, decentraliserat, med registratorsfunktion och delarkiv på samtliga departement. Nuvarande system innebär att arkivhandlingar kan sökas elektroniskt via RK-DIA (med undantag, som redan nämnts, för Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna), men att dokumentet ifråga därefter måste tas fram manuellt i form av en papperskopia. Så sker i regel från de olika departementsarkiven. Därtill kommer ett betydande behov av lagringsutrymmen, helt enkelt eftersom det är mycket paper som skall arkiveras, liksom åtskillig intern transport av papperskopior.

Sammantaget utgör detta både en stor administrativ hantering och en onödigt hög tröskel för den tjänsteman som i sitt arbete behöver använda sig av arkivet. En vidareutveckling av IT-stödet inom arkivverksamheten i riktning mot en vidgad roll för den elektroniska hanteringen, bör kunna leda till effektiviseringar i alla led. En utveckling enligt sådana linjer skulle samtidigt innebära en viss centralisering.

Som framgår av föregående avsnitt pågår redan i dessa avseenden ett omfattande utvecklingsarbete inom Förvaltningsavdelningens arkivenhet.

Det kan slutligen konstateras att betydande lokalytor används för lagring av arkivmaterial, inte minst äldre sådant, samtidigt som behovet av lagringsutrymmen i framtiden kommer att minska som en konsekvens av en övergång till elektronisk lagring. De totala kostnaderna per år för lagringslokalerna i Regeringskansliet uppgår i grova tal till mellan 10 och 15 mnkr per år. Det är inte självklart att det är ändamålsenligt att behålla allt detta material inom myndigheten.

Förslag

Övergången till RK-DIA för Utrikesdepartementet bör påskyndas. Regeringskansligemensamma principer och tillvägagångssätt för arkivhanteringen - registrering, diareförel, lagring, arkivering, gallring bör vidareutvecklas.

Införandet av RK-DIA har inneburit ett stort steg ifråga om enhetlig hantering av registrators- och arkivfunktionen. För att fullborda denna process bör utrikes-

förvaltningen, så som också är planerat, snart ansluta sig till detta system. Även i övrigt bör grunden läggas för ett informationsflöde inom Regeringskansliet som i minsta möjliga utsträckning hämmas av interna begränsningar, givet de behörighetsregler som gäller. Principen att både ärende- och skrivsediarier behövs i såväl Utrikesdepartementet som övriga Regeringskansliet är därvid en viktig utgångspunkt.

Förslag

En utveckling bör eftersträvas i riktning mot ett Regeringskanslienhetligt och sammanhängande system för elektronisk diareförel, sökning, åtkomst, lagring, samt arkivering. En övergång bör ske till central registrering av inkomna handlingar och lagring. Utrikesdepartementets dossierplan bör förenklas.

En övergång till en enhetligt elektroniskt baserat system som integrerar registrering, diareförel, sökning, åtkomst och förvaring bör ge betydande effektivitetssvinster, såväl arbetsmässigt för den enskilde tjänstemannen, som administrativt och personalmässigt. Ett antal funktioner skulle kunna hanteras centralt, framförallt registreringen av inkomna handlingar. Registrering av internt upprättade handlingar kan däremot utföras på sakenheterna. Vidare skulle öppenheten och därmed demokratiaspekten främjas av en utveckling i sådan riktning. Åtkomst regleras med utgångspunkt från behörighet. Internet används så långt det är möjligt.

En grundläggande omläggning av arkivsystemet reser samtidigt viktiga frågeställningar av formell, teknisk, säkerhetsmässig, och budgetär karaktär. Dessa måste besvaras på ett tillfredsställande sätt innan det är möjligt att gå vidare. Det ligger i sakens natur att en förändringsprocess av detta slag också måste ske stegvis.

Till de centrala utestående frågorna hör exempelvis huruvida dokumenten ifråga kan skyddas mot obehörig insyn och manipulering utifrån, om säkerheten vad gäller dokument som omfattas av sekretess kan garanteras till rimliga kostnader eller om särlösningar måste sökas, exempelvis i form av olika interna säkerhetsklassificeringar, beaktande av integritetsaspekter (personuppgiftslagen), säkerställande av att lagenligheten bibehålls vid arkivering, behov av separata arkiv beroende på sekretessgrad, etc. Utlandsmyndigheternas särskilda behov och förutsättningar måste också vägas in.

Om registrering centraliseras förutsätts vidare hög kompetensnivå och mycket god kännedom om Regeringskansliet hos denna grupp registratorer. Vidare förutsätts troligen att exempelvis expeditionscheferna behåller en övervakande roll ifråga om det ärendeflöde och den registrering som rör det egna departementet, där också beslut vad gäller utlämnande av handlingar bör stanna.

Ett enhetligt elektroniskt sök- och lagringssystem innebär att Utrikesdepartementets dossierplan kan förenklas väsentligt, eftersom goda åtkomstmöjligheter

inte längre kommer att förutsätta den grad av finfördelning i dossierplanen som idag är aktuell. Denna finfördelning innebär att klassificeringsarbetet blir relativt arbetskrävande.

I det här sammanhanget bör samtidigt framhållas att hela denna arkivrelaterade problematik är nära förknippad med IT-området. Det handlar då dels om att finna lämpliga tekniska lösningar, och vidare att integrera arkivfunktionens behov och önskemål i den övergripande IT-strategi som föreslås utarbetas. Arkivfrågan får i detta arbete då vägas mot andra aspekter och behov av IT-verksamheten som framförs i Regeringskansliet. I ett första steg bör en förstudie genomgöras. Det framstår dock som angeläget både ur ett effektiviserings- och rationaliseringsperspektiv att den övergripande färdriktningen blir den som skisseras ovan.

Förslag

Möjligheterna att föra över stora delar av arkivbeståndet till exempelvis Riksarkivet bör prövas och kostnadseffekterna härav utvärderas.

Det vore önskvärt att handlingar äldre än ett visst datum överlämnas till Riksarkivet eller på annat sätt utlokaliseras från Regeringskansliets lokaler, eftersom detta skulle frigöra betydande lokalytor. För det fall att en övergång kan ske till elektroniskt baserade arkiv kommer behovet av arkivlokaler i framtiden också att minska. En förändring av detta slag bygger på att beslut om utlämnade av handlingar för vissa slag av handlingar kvarstannar i Regeringskansliet.

Förväntade effekter av förslagen

Enhetlig hantering och ett moderniserat tekniskt verksamhetsstöd kommer att leda till en effektivare och enklare arkivhantering. Ett IT-baserat stöd för diarieföring, förvaring, åtkomst samt arkivering kan förväntas leda till en bättre överblick och tillgänglighet vad gäller Regeringskansliets bestånd av arkivhandlingar. Större enhetlighet och elektronisk basering av sök- och åtkomstsystem kommer också att underlätta öppenheten.

Möjligheter för tjänstemän med behörighet att direkt på datorskärmen söka och därefter ta fram dokument ger effektivitetsvinster i flera avseenden. Tidsåtgången blir mindre och användningen av arkiven kommer överhuvudtaget att öka, med bättre kvalitet i ärendens beredning som följd. Resultatet blir en effektivare användning av arkivhandlingar. Dagens system med manuell åtkomst är både tidsödande och komplicerat, och innebär sammantaget troligen att tröskeln för användning av arkivet i många fall helt enkelt är för hög. Ett antal arbetsmoment hos arkivpersonalen kommer att försvinna eller minska. Andra kan komma till, såsom exempelvis inskanning av externa handlingar.

En förenklad dossierplan inom utrikesförvaltningen bör, vidare, leda till en mindre arbetskrävande hantering, utan att åtkomstmöjligheterna minskar, och

därmed till en mindre arbetsintensiv verksamhet. Central registrering av inkomna handlingar och lagring bör leda till ett minskat behov av registrators- och arkivfunktioner på departementen. Samma effekt får en övergång till registrering på sakenheterna i samband med handlingars upprättande. I den utsträckning allmänna handlingar kan nås via Internet minskar också behovet av personal då det gäller att lämna ut dessa.

Central elektronisk lagring och arkivering bör även leda till besparingar i form av minskat pappersflöde och minskat lokalbehov för lagring. Det blir i princip inte längre nödvändigt att lagra papperskopior på departementen, vilket på sikt minskar lokalbehovet för arkivbestånd. Utlokalisering av äldre arkivmaterial får samma effekt men redan på kort sikt. En närmare utvärdering får utvisa hur stor del av arkivlokalerna som kan avvecklas, och hur stor del som har alternativ användning.

Arkiven vid utlandsmyndigheterna är en spegelbild av Utrikesdepartementets arkiv. Under förutsättning att lösningar kan nås - till rimlig kostnad och med hänsyn till gällande säkerhetskrav - vad gäller centrala elektroniska arkiv samt kommunikationen, bortfaller delar av behovet av arkiven på utlandsmyndigheterna. Den specialiserade personal som idag krävs på dessa tjänster kommer inte heller att behövas i samma utsträckning. Såväl arbetsmoment som behov av arkivutrymmen kommer att minska. Undantaget blir tills vidare handlingar för vilka sekretess gäller.

Ett enhetligt diarie- och arkivsystem kommer också att stärka enmyndighetsperspektivet genom att det sänker tröskeln vad gäller personalrörlighet inom Regeringskansliet. Tjänstemännen får lättare att känna igen sig och verka i andra delar av Regeringskansliet än det egna departementet.

Som redan konstaterats finns det framförallt IT-relaterade kostnader i samband med en övergång, vilka måste utredas närmare, vilket även gäller för elektronisk lagring och arkivering. Kostsamma säkerhetsarrangemang på grund av höga säkerhetskrav kan också innebära att behov av särlösningar för vissa typer av handlingar uppstår.

Det är vanskligt att uppskatta inbesparingseffekter i årsarbetskrafter av en förändring som måste ske gradvis, men i förhållande till nuvarande bemanning skulle det kunna handla om i storleksordningen 20 årsarbetskrafter, utlandsmyndigheternas arkivpersonal ej inräknad.

5.10 Expeditionsservice

Bakgrund

Sedan bildandet av myndigheten Regeringskansliet har de olika departementens expeditionsservice successivt inordnats i Förvaltningsavdelningens organisation för närservice. Fortfarande svarar emellertid Utrikesdepartementet och Finansdepartementet för sin egen expeditionsservice (inom Utrikesdepartementet kal-

lad intendentur). Vår kartläggning av administrativa resurser inom Regeringskansliet visar att Utrikesdepartementet svarar för ungefär en tredjedel av myndighetens årsarbetskrafter för vaktmästeri. Inom Utrikesdepartementet finns, utöver intendenturen, också enhetsknutna expeditionsvakter. Att låta Förvaltningsavdelningen svara för Finansdepartementets expeditionsservice har tidigare diskuterats, men några åtgärder har aldrig vidtagits.

Analys och slutsats

Flera faktorer talar för att Regeringskansliet bör fortsätta att ena expeditionsservicen i en organisation. Genom att organisatoriskt samla expeditionsvakterna kan respektive kvarter undvika att behöva dimensionera för belastningstopparna. Vid t ex omflyttningar inom ett kvarter, kan den grupp av expeditionsvakter som tjänstgör där tillfälligt förstärkas med personal från ett annat kvarter. I en gemensam organisation skulle också sårbarheten för vakanser och frånvaro minska. Att ena expeditionsvakterna i en organisation skulle också innebära ett stärkande av expeditionstjänsten, med ökade utvecklingsmöjligheter för personalen som följd. Ur departementens synvinkel skulle ett överlämnande av expeditionsservicen till Förvaltningsavdelningen kunna ses som ett visst frånhändande av inflytande. De departement som idag låter Förvaltningsavdelningen svara för expeditionsservicen träffar dock överenskommelser med FA/Närservice om vilken servicenivå som skall levereras. På så sätt kan departementen bibehålla inflytande över verksamheten.

Starka skäl talar således för att en gemensam expeditionsservice är det för Regeringskansliet mest ändamålsenliga.

Förslag

Samtliga departements expeditionstjänst bör inordnas i Förvaltningsavdelningens Närservice, och de samordningsvinster som detta möjliggör bör tas tillvara.

Utrikesdepartementets intendentur bör i den utsträckning som verksamheten är jämförbar med övrig expeditionstjänst inom Regeringskansliet föras över till Närservice, och utgångspunkten bör vara att inte knyta expeditionsvakter till vissa sakenheter eller ledningsstaber. Finansdepartementets expeditionsservice bör i sin helhet överföras till Förvaltningsavdelningen. Chefen för Närservice bör ges i uppdrag att föreslå den exakta dimensioneringen av expeditionsservicen, som för Regeringskansliet som helhet bör kunna skötas med ca 10 färre årsarbetskrafter för expeditionstjänst än vad som är fallet idag. Utgångspunkten vid bemanning av kvarter bör vara att varje expeditionsvakt skall ha ett kvarter där han eller hon huvudsakligen tjänstgör, så att en god kännedom om lokala förutsättningar kan upprätthållas, men att omgrupperingar vid förändrade behov skall

vara möjliga. Med tanke på den begränsade flexibilitet som enhetsknutna expeditionsvakter medför bör strävan vara att inte knyta expeditionsvakterna till särskilda enheter vid departementen.

Förväntad effekt av förslaget

En samlad organisation för expeditionsservice bör leda till ökade möjligheter att utveckla den professionen inom Regeringskansliet, samtidigt som respektive departement kan avlastas planerings- och arbetsgivaransvaret för denna personalkategori. Tillfälliga arbetsbelastningar, frånvaro och vakanser kan lättare hanteras i en stor organisation. De samordningsvinster som förslaget medför bör leda till att ca 10 årsarbetskrafter kan frigöras inom expeditionstjänsten efter en närmare precisering från chefen för FA Närservice.

5.11 Lokalförsörjning

Bakgrund

Regeringskansliet äger inte de lokaler som disponeras. Merparten av lokal-innehavet i Stockholm hyrs av Statens Fastighetsverk (SFV). Som komplement finns vissa förhyrningar av enskilda hyresvärdar.

Regeringskansliets fastighetsbestånd är uppdelat dels på de tio departementen, Statsrådsberedningen, Förvaltningsavdelningen samt kommittéväsendet, merparten i Stockholm men i en del fall också Göteborg, Jönköping och Malmö, samt dels på de drygt 100 utlandsmyndigheterna, vilka i sin tur främst omfattar kanslier och chefsbostäder.

I Stockholm hyrs tio kvarter av SFV i Södra Klara området. Dessa kvarter har inköpts av staten med början på 1960-talet, och successivt omvandlats till lokaler speciellt avsedda för Regeringskansliet. Därutöver hyr Regeringskansliet av enskilda fastighetsägare i två kvarter relativt stora lokalytor. Det förekommer även andra, mindre förhyrningar av kontorslokaler på den öppna marknaden. Till detta skall läggas bland annat Sagerska huset och Haga slott.

Utomlands är beståndet av kanslier och chefsbostäder statsägda till omkring 50 procent respektive 70 procent. Övriga objekt i utlandsorganisationen inom dessa kategorier förhyrs på den öppna marknaden.

Den totala lokalytan i Stockholm uppgår till omkring 143 000 kvadratmeter ovan mark och därutöver omkring 19 500 kvadratmeter under mark. Av den disponerade arean kan stora delar inte utnyttjas för kontorsverksamhet, eftersom de hör till byggnadsminnesförklarade fastigheter med före detta bankhallar och liknande utrymmen. Dessa ytor används istället för andra ändamål, såsom konferens- och utbildningsverksamhet, matsalar, arkiv, etc. Från stadsplanesynpunkt har det, vidare, krävts att försörjningstransporter till och mellan Regeringskansliets lokaler skall ske under jord, vilket har medfört att det har byggts ett omfattande kulvertsystem.

Lokalytan per anställd uppgår i Stockholm i genomsnitt till 38 kvadratmeter. Den genomsnittliga lokalytan per anställd i de olika kvarteren emellan skiljer sig dock åt, vilket beror både på olika verksamhetsbehov och på de äldre byggnadernas olika förutsättningar. Uppgifter om genomsnittlig kontorsyta saknas.

Den totala hyreskostnaden för fastighetsbeståndet är drygt 900 mnkr per år, fördelat ungefär lika mellan Stockholm och utlandsmyndigheterna (445 mnkr kr respektive 480 mnkr för år 2001, inklusive kostnader för personalbostäder). Omkring en fjärdedel av anslaget för hela Regeringskansliet används således för lokaler. Detta innebär en lokalkostnad på omkring 120 000 kr per anställd och år i Stockholm och över 300 000 kr utomlands (sistnämnda siffra inkluderar även residens och personalbostäder). Beloppen ovan inkluderar däremot inte ett tiotal sk biståndsambassader, vilka finansieras via Sidas anslag.

Hyran per kvadratmeter på den öppna fastighetsmarknaden fluktuerar kraftigt med konjunkturen. Regeringskansliets genomsnittliga hyreskostnad per kvadratmeter understiger 3000 kr per kvadratmeter och år. Skillnaden mellan kvarterens förutsättningar innebär att kostnaderna per arbetsplats varierar kraftigt, från ca 95 000 kr per år till drygt 140 000 kr per år. Kostnaderna för externa förhyrningar är som regel lägre, eftersom de enbart omfattar kontorsyta.

Den faktiska kostnaden för Regeringskansliets lokaler är emellertid inte den erlagda hyran utan drifts- och underhållskostnaden, samt i förekommande fall kapitalkostnaden för lån som är tagna efter 1993. Detta belopp kan för Regeringskansliet i Stockholm med utgångspunkt från Fastighetsverkets schablon beräknas till omkring 70 mnkr per år. Motsvarande belopp för utlandsmyndigheterna är inte tillgängligt, och påverkas även av det faktum att en större andel av beståndet är förhyrt på den öppna marknaden. För det statsägda beståndet torde dock relationstalen bli någorlunda lika. Som jämförelse kan nämnas att Regeringskansliets lokalkostnader i absoluta tal är sex gånger högre än riksdagens, vars lokalytor motsvarar 2/3 av Regeringskansliets. Riksdagen äger och förvaltar sina lokaler i egen regi.

Denna skillnad mellan faktiska kostnader och erlagd hyra – således mer än 300 mnkr per år för Stockholmsbeståndet – hänger samman med rådande system för ägande och förvaltning av statens fastigheter.

Fram till 1993 förvaltades statens civila kontorslokaler av Byggnadsstyrelsen, som hade ett lokalhållaransvar för hela den civila statsförvaltningen. 1993 lades systemet om. Det nybildade Statens Fastighetsverk (SFV) övertog ansvaret för förvaltningen av de statsägda lokaler som Regeringskansliet disponerar. SFV har däremot inte övertagit lokalhållaransvaret. SFV:s fastighetsbestånd invärderades till det marknadspris som bedömdes gälla 1993. Samtidigt infördes en marknadsbaserad eller marknadsliknande hyra för statsägda lokaler såväl i Sverige som utomlands. Statliga myndigheter blev inte längre skyldigt att hyra av SFV, och SFV inte längre skyldigt att tillhandahålla lokaler.

SFV erhöll uppdraget att tillhandahålla ändamålsenliga och konkurrenskraf-

tiga lokaler på marknadsmässiga villkor, samt att långsiktigt vårda och utveckla sina fastigheter. En väsentlig nyhet i SFV:s uppdrag var att lokalupplåtelse skall ske på marknadsmässiga villkor och att SFV ålades ett avkastningskrav. Avkastningskravet varierar från år till år. 2001 uppgick det till 2,8 procent på investerat kapital, medan motsvarande krav för 2002 var 6,3 procent. Detta har som regel överträffats. Såväl SFV:s som tidigare Byggnadsstyrelsens verksamhet finansieras av hyresintäkter från fastighetsförvaltningen. De hyror som Byggnadsstyrelsen på sin tid fastställde skulle dock i princip enbart täcka de faktiska kostnaderna och överensstämde helt med de öronmärkta anslag för lokalkostnader som regeringen ställde till myndigheternas förfogande.

Medan Byggnadsstyrelsen var anslagsfinansierad och hade ett totalansvar för skötsel och utveckling, kan relationen mellan SFV och Regeringskansliet snarare karaktäriseras som ett partsförhållande. Såväl hyresnivåer som omfattning av underhåll och reparationer avgörs i förhandlingar mellan parterna, med den principiella utgångspunkten att dessa skall agera marknadsmässigt. Regeringskansliet har möjlighet att om det så önskar söka alternativa lokaler, och SFV kan hyra ut till annan part än Regeringskansliet.

I praktiken är dock båda parter i hög utsträckning bundna till varandra, eftersom vare sig Regeringskansliet eller SFV har möjlighet att för stora delar av beståndet söka alternativa lösningar på den öppna marknaden. Regeringskansliet är enligt riksdagsbeslut från 1960-talet hänvisat till att förhyra lokaler i Klara-kvarteren. För detta finns det politiska, arbets- och säkerhetsmässiga samt kulturarvsskäl. Detta förhållande avser i första hand Stockholm, i utlandsorganisationen är valfriheten väsentligt större.

De marknadsbaserade hyror som betalas för det statligt ägda beståndet speglar således inte vad lokalerna kostar svenska staten, utan vad det alternativt skulle kosta om Regeringskansliet skaffade nya lokaler i samma läge som de befintliga. Hyresnivåerna baserar sig i princip på för ändamålet särskilt utformade kostnadsindex, vilka bygger på antaganden om utvecklingen av marknadshyror för likvärdiga fastigheter i ett visst område.

Vad gäller Regeringskansliet i Stockholm samt på de sk kommittéorterna finansieras hyreskostnaderna centralt med en anslagspost, Gemensamma kostnader under Förvaltningsavdelningens ansvar, med en post för varje fastighet, som i sin tur kan inrymma flera departement. Departementen har således inte särskilda lokalmedel i sina budgetar och kan inte heller själva besluta om förändringar i sitt lokalinnehav. De förhandlar inte direkt med SFV om lokalfrågor, vilket istället sker centralt genom Förvaltningsavdelningens sektion för lokalplanering (FA-SLP). Förvaltningschefen ansvarar för fördelningen av lokaler inom Regeringskansliet i Stockholm. För det statligt ägda utlandsbeståndet förhandlar SFV däremot direkt med Utrikesdepartementets enhet för fastighetsförsörjning utomlands (UD-A-FAST), som har en separat budget för de statsägda fastigheterna utomlands.

Eftersom lokalutnyttjandet i Stockholm således inte avspeglas i det enskilda departementets budget, får det inte heller några budgetära konsekvenser för departementet ifråga när detta minskar eller ökar sin lokalyta. Endast de centrala medlen berörs. Fördelningen av lokalytor sker på marginalen, med utgångspunkt från den befintliga fördelningen. Det finns inte heller för det enskilda departementet någon omedelbar koppling mellan beslut om en ökning av antalet tjänster, och de lokalbehov som följer med detta. Denna sammanvägning sker istället på central nivå i Förvaltningsavdelningens stab. Motsvarande gäller för datorer, telefoner, och annan service.

En aktuell övergripande policy för lokalutnyttjandet i Regeringskansliet saknas, liksom beslutsunderlag som i detalj tydliggör respektive departements lokalutnyttjande. Normer och riktlinjer för lokalutnyttjande i Regeringskansliet i Stockholm fastställdes i samband med det s k Klara-projektet på 1970-talet, men tillämpas inte längre systematiskt, och har inte ersatts av nya generella och stadfästa principer. Vid den senaste ombyggnaden, som gällde kvarteret Tigern, gjordes bland annat avsteg från normerna i syfte att åstadkomma fler arbetsplatser än tidigare på samma area, vilket man också lyckades med.

Det ovan sagda gäller inte i samma utsträckning för utlandsorganisationen, vars lokalplanering skiljer sig på avgörande punkter från övriga Regeringskansliets, bland annat såtillvida att varje myndighet har en delegerad budget som inkluderar hyror. Särskilda riktlinjer ligger till grund för anskaffning och dimensionering av kanslier och chefsbostäder utomlands.

Administrationn av fastighetsfrågorna i Regeringskansliet sker på två ställen. FA-S-LP ansvarar för lokalplaneringen för samtliga Regeringskanslielokaler i Stockholm. UD-A-FAST har samma uppgift med avseende på utlandsmyndigheterna. Bägge sektionerna ansvarar även för inredningsfrågor. FA-S-LP sköter dessutom lokalvården i Regeringskansliet.

Personalstyrkan vid FA-S-LP uppgår till 38 årsarbetskrafter, av vilka 8 sysslar med lokalplanering och inredningsfrågor. Övriga är knutna till lokalvården. Vid UD-A-FAST är antalet årsarbetskrafter 14, varav 6 inklusive sektionschefen direkt sysslar med fastighetsfrågor och 4 med inredningsfrågor. Av Fastighetsverkets sex s k distrikt är två helt ägnade åt Regeringskansliet, ett för vardera Stockholm/Södra Klara och utlandsfastigheterna. Det förstnämnda är rent fysiskt lokaliserat i Regeringskansliets lokaler.

Enligt verksamhetsplaneringsdirektiven för 2002 är uppdraget för FA-S-LP att förse Regeringskansliet med funktionella och ändamålsenliga lokaler på ett för statlig förvaltning föredömligt sätt, vad gäller såväl arkitektonisk kvalitet och formgivning som lokaleffektiv hushållning. Lokalförsörjningen skall stödja verksamheten och bedrivas effektivt med sikte på sänkta sammanlagda kostnader för myndigheten.

FA-S-LP avser enligt verksamhetsplanen för 2002 ta fram Regeringskansliets gemensamma planeringsförutsättningar vad gäller ytstandard, rumskrav, tek-

niska krav, med utgångspunkt från de arbetsformer lokalerna skall stödja. Vidare avser man sträva efter generalitet i miljöerna, vilket skall möjliggöra snabba förändringar beträffande grupperingar och placeringar. Rutiner skall etableras för att årligen uppdatera lokalförsörjningsplanen, och en strategi för inredningspolicy utarbetas.

Under de närmaste åren förestår omfattande renoveringar av kvarteren Björnen, Loen och Rosenbad.

UD-A-FAST har det övergripande ansvaret för att utveckla riktlinjer och principer för utlandsmyndigheternas fastighetsförsörjning, och står därmed enligt arbetsordningen för fastighetsförsörjningen utomlands, inklusive kanslier, chefsbostäder och personalbostäder.

Sektionen svarar även för inredning och konstnärlig utsmyckning av kanslier och chefsbostäder, statsmöblering i övrigt och utrustning för representationssändamål, tillträde, tekniskt skydd, säkerhet, samordning av installationsarbeten, transport av statsägda inventarier, samt flyttning och magasinering av tjänstemännens bohag. Eftersom en stor del av beståndet utomlands är statsägt, har UD-A-FAST en hyresgästsfunktion i förhållande till SFV. Utrikesdepartementet är i praktiken också lokalförsörjare åt andra departement och myndigheter som önskar hyra in sig vid utlandsmyndigheterna. Utrikesdepartementet ersätts enligt en hyressättningsmodell som överenskommit mellan parterna.

Däremot svarar Sida för all finansiering och förvaltning av de utlandsmyndigheter som är s k biståndsambassader.

Analys och slutsatser

Lokalförsörjningen i Regeringskansliet innefattar tre frågeställningar. Den första rör principerna för ägande, skötsel och hyressättning, den andra normer för Regeringskansliets lokalutnyttjande och prissättning av detta, och den tredje organisationen i Regeringskansliet av fastighetsfrågorna.

Vad beträffar principerna för *ägande, skötsel och hyressättning* kan konstateras att den stora fördelen i systemet med marknadsbaserade hyror ligger i att alternativkostnaden för lokalutnyttjandet blir synlig. Systemet tycks även borga för en hög underhållsnivå, vilket bibehåller eller ökar fastighetsbeståndets värde. På det hela taget förefaller man inom Regeringskansliet också att inom de ramar som gäller vara nöjd med samarbetet med Fastighetsverket. Den kritik som förekommer syftar framförallt på effekterna av SFV:s styrka som fastighetsägare, vilket sägs resultera i att hyresgästens synpunkter inte självklart beaktas i den utsträckning som vore önskvärd.

Samtidigt kan ett antal systemrelaterade brister noteras. Till att börja med är det i praktiken svårt att fastställa "rätt" nivå på hyran för varje enskilt objekt, vilket framförallt har att göra med att fria marknadsförhållanden i flertalet fall inte råder. Många av de berörda fastigheterna kan i praktiken inte hyras ut till annan part. Hyrorna fastställs visserligen i förhandlingar mellan Regeringskansliet och

Fastighetsverket, men Regeringskansliet har enligt uppgift svårt att i dessa förhandlingar påverka hyresnivån. Fastighetsverket har hittills också som regel överträffat avkastningskravet. Åtskillig tid och kraft ägnas därmed på båda sidor åt vad som framstår som en intern förhandling och omflyttning av medel. Systemet innebär också att Fastighetsverket genom omfördelningar finansierar ett antal sk bidragsfastigheter med hyresintäkter från bl a Regeringskansliet.

I lägen med stigande marknadshyror kan ytterligare ett antal negativa konsekvenser urskiljas. Till att börja med uppstår press uppåt på anslaget för Regeringskansliet och därmed på utgiftstaket, trots att de faktiska kostnaderna inte ökar, utan endast de bokföringsmässiga. Troligen späs också hyresnivån i Stockholms innerstad på. Vidare leder stigande marknadshyror automatiskt till ökande intäkter för Fastighetsverket, vilket torde hämma den fortlöpande effektiviseringen av detta.

En snedvridande effekt av nuvarande system uppstår vidare när hyresgästen Regeringskansliet väljer att lämna en statsägd fastighet i syfte att försöka få ned hyreskostnaderna, för att istället hyra på öppna marknaden. Konsekvensen av detta blir då att alternativa lokaler hyrs på den öppna marknaden till lägre nominell men högre reell kostnad. Den totala kostnaden för staten ökar således, även om det bokföringsmässigt ser ut som om den minskar. Detta problem är särskilt uttalat på en del orter utomlands, där en hög och ofta kontinuerligt ökande hyresnivå leder till ett stadigt ökande avstånd mellan de faktiska kostnaderna för de statsägda objekten och den sk marknadsbaserade hyra som betalas till Fastighetsverket.

Det marknadsbaserade hyressystemet tycks således leda till statsfinansiell rundgång och i varje fall bitvis suboptimering, vilket drar administrativ kraft, begränsar transparensen, och artificiellt blåser upp Regeringskansliets anslag.

En omläggning av nuvarande system skulle vara en omfattande reform, med betydande effekter på Fastighetsverket som sådant liksom på hanteringen av de statliga fastigheter som lyder under detta. Rådande grundprincip, att ägande och förvaltning skiljs från brukande, skulle frångås, i varje fall vad gäller Regeringskansliet. Konsekvenserna av en omläggning skulle också inkludera en större engångsjustering av Regeringskansliets anslag.

För det fall att Regeringskansliet valde att liksom riksdagen överta fastigheterna och förvalta dem i egen regi skulle man även behöva bygga upp en organisation för hantering av drift och underhåll, eller i varje fall tillräcklig kapacitet och kompetens för att klara upphandlingen av sådana tjänster. Detta gäller såväl beståndet i Stockholm som utomlands.

Vad gäller *styrningen av lokalutnyttjandet* framstår det som nödvändigt att en verksamhet som omfattar omkring en femtedel av Regeringskansliets anslag bedrivs utifrån både en aktuell övergripande policy och en samling normer och riktlinjer. Ett sådant underlag behövs för att ge en samlad grund för att avgöra utformning, storlek, standard, inredning, graden av enhetlighet och flexibilitet, och liknande frågor som rör Regeringskansliets lokalanvändning. Förbättringar krävs

i första hand för beståndet i Stockholm.

Eftersom lokaler från det enskilda departementets perspektiv betraktas som en fri nytthet, vars utdelande avgörs i förhandlingar inom Regeringskansliet, är det sannolikt att ett visst överutnyttjande uppmuntras. I varje fall saknas det incitament för det enskilda departementet att effektivisera sitt lokalutnyttjande. Således bör prövas möjligheten att införa förstärkta mekanismer för att minska den totala användning av lokalyta, vad gäller såväl kontorsyta som biutrymmen. Förvaltningsavdelningen förefaller inte heller arbeta utifrån ett tydligt beslutsunderlag som gör det möjligt att från central nivå tydligt och konsekvent verka för större hushållning med lokalytorna.

En viktig utgångspunkt för ansträngningarna att effektivisera lokalutnyttjandet bör även fortsättningsvis vara att Regeringskansliet lokalmässigt skall hållas ihop. Detsamma gäller i den utsträckning det är möjligt även för det enskilda departementet. Detta har både ett praktiskt och ett övergripande arbetssocialt värde, och stärker identiteten inom myndigheten. Det utesluter inte att det kan finnas enskilda funktioner eller personalkategorier som ej nödvändigtvis måste sitta i Klarakvarteren, som har en av de högsta hyresnivåerna i Stockholm. I det perspektivet kan även framhållas det faktum att utkontraktering av administrativa stödfunktioner kan leda till minskat lokalbehov.

Som redan påpekats uppgår lokalkostnaderna per anställd och år i Stockholm till omkring 120 000 kr. Detta är förvisso inte en besparing som kan inhämtas på individuell basis, men det ger ändå en fingervisning om nivån, och rationaliseringsmöjligheterna på mer aggregerade nivåer. Framförallt öppnar sig möjligheten att genom en kombination av åtgärder, exempelvis förtätning och selektiv utlokalisering, stegvis reducera antalet förhyrningar.

Vad sedan gäller *organiseringen* av fastighetshanteringen i Regeringskansliet kan sägas att påfallande få personer inom såväl Förvaltningsavdelningen som Utrikesdepartementet administrerar ett stort fastighetsbestånd. En höjd ambitionsnivå vad gäller lokalplaneringen vid Förvaltningsavdelningen skulle möjligen motivera att ny kompetens tillfördes. Samtidigt finns det få konkreta beröringspunkter mellan enheterna. FA-S-LP hanterar ett begränsat antal större fastigheter i en enhetlig och välkänd miljö, medan UD-A-FAST sköter ett större antal mindre fastigheter vilka alla befinner sig i vitt skilda miljöer. De förhandlar med olika fastighetsdistrikt i SFV.

Några samordningsvinster i fastighetshanteringen är således svåra att se. Däremot borde regelbundet samråd kunna ske vad gäller inköp av möbler och annan inredning, liksom även utarbetande av riktlinjer på dessa områden, i syfte att inhämta möjliga stordriftsfördelar.

Det förefaller inte vara en rationell ordning att utlandsmyndigheternas fastighetsbestånd hanteras på två ställen, dels i Utrikesdepartementet, och dels på Sida.

Förslag

Ett styrande dokument för Regeringskansliets lokalutnyttjande bör utarbetas på uppdrag av Förvaltningschefen. Ett sådant dokument bör med utgångspunkt i en långsiktig måldimensionering fastställa principer, riktlinjer och kvantitativa normer för utformningen och utnyttjandet av Regeringskansliets befintliga lokaler i Stockholm.

I dagsläget saknas ett aktuellt styrande dokument med riktlinjer för lokalutnyttjandet för Regeringskansliet i Stockholm, även om de sk Klaranormerna från 1970-talet formellt fortfarande är i kraft. En vidareutveckling och aktualisering vad gäller såväl på övergripande nivå som på detaljnivå krävs. Erfarenheterna från renoveringen av Tigern bör därvid tillvaratas. Normerna bör vara så utformade att de är direkt tillämpbara vid lokalplaneringen. Till frågor som bör beaktas hör möjligheterna att genomföra förtätning, graden av enhetlighet, huruvida alla befattningshavare måste ha eget tjänsterum eller om man i vissa fall kan tänka sig delade rum, osv. Givet fastigheternas stora andel av Regeringskansliets totala kostnader bör detta dokument fastställas av förvaltningschefen efter diskussion i gruppen av statssekreterare med särskilt ansvar

Vidare saknas ett detaljerat beslutsunderlag som åskådliggör och ger nyckeltal för varje departements lokalutnyttjande i Stockholm. Med detta avses exempelvis genomsnittlig yta (totalt samt endast kontorsyta) per anställd sammantaget och per departement, lokalkostnad per anställd och per departement, etc, samtidigt som hänsyn måste tas i varje enskilt fall till de särskilda förutsättningar som följer med respektive fastighet och verksamhet.

En sådan överblick är nödvändig för att få en klar bild av resursutnyttjandet, och borde vara en självklar del av beslutsunderlaget för lokalplaneringen. Det kommer i sin tur att ge ett kraftfullare instrument än idag vad gäller styrningen av Regeringskansliets lokalutnyttjande. Detta förbättrade underlag för beslut och styrning bör vara vägledande bland annat för de renoveringar som förestår i tre större fastigheter inom Klarakvarteren.

Utgångspunkten för denna ansats att förbättra effektiviteten i lokalutnyttjandet är ett centralistiskt synsätt, med innebörd att Förvaltningschefen leder ett arbete som med utgångspunkt från en explicit lokalpolicy enligt modellen ovan syftar till ökad effektivitet i lokalutnyttjandet. Det kan också tänkas att en kombination av "morot" och "piska" enligt nedan är ändamålsenlig, varvid också positiva incitament används.

Förslag

Ett incitamentsystem för departementen med avseende på lokalutnyttjandet bör införas mot bakgrund av en sådan övergripande lokalför-

sörjningsstrategi, med syftet att förtäta. I princip bör egna åtgärder för att minska antalet ianspråktaga kvadratmeter få positiva budgetära konsekvenser för departementet ifråga, och på motsvarande sätt bör ett ökat lokalanvändande leda till kostnader i någon form.

Nackdelarna med ett incitamentsystem av detta slag är att det är komplicerat och svåradministrerat. En budgetmässig engångseffekt är visserligen fullt möjlig att uppnå för departementet ifråga, men det är svårare att bibehålla effekterna av en viss åtgärd över tiden. Det hindrar inte att lösningar enligt dessa linjer skulle kunna övervägas.

Detta förutsätter i så fall i ett första steg att varje departements lokalkostnader görs tydliga genom att de fördelas på respektive departement, samtidigt som, återigen, hänsyn måste tas till att förutsättningarna skiljer sig åt mellan enskilda departement och fastigheter (exempelvis ovanligt stora allmänna utrymmen, vilka inte har alternativ användning, andra krav som följer av verksamheten, etc). Sannolikt krävs också att Förvaltningsavdelningen fungerar som buffert och bär kostnaderna för lokalytor vilka ledigställts genom förtätning och rationaliseringar, tills dess att de kan avvecklas eller ges alternativ användning.

En möjlig metod vore att hantera frågan om incitament inom ramen för den ordinarie anslagsfördelningen, såtillvida att i denna process beaktas både ansträngningar att reducera lokalytan, liksom till överutnyttjande, ställd i förhållande till normerna.

Förslag

Regeringskansliet i Stockholm bör även fortsättningsvis hållas ihop lokalmässigt, men möjligheterna att utlokalisera vissa administrativa stödfunktioner och utredningsuppdrag bör prövas, om detta i kombination med förtätning kan bidra till att en viss förhyrning kan avvecklas. Målsättningen bör vara att inledningsvis avveckla minst en extern förhyrning genom en kombination av åtgärder av dessa slag. På sikt bör möjligheterna att avveckla ytterligare förhyrningar prövas.

En förteckning bör upprättas över funktioner vilka av verksamhets- eller andra skäl inte självklart måste finnas i Klarakvarteren, och vilka genom sin numerär kan ge effekter på lokaldimensioneringen. Några tänkbara exempel är telefonväxel, vissa delar av IT-verksamheten, vissa utredningar och kommittéer, vissa rutinartade administrativa funktioner, resebyrå, lagerlokaler, etc.

För det fall att utflyttning av sådana verksamheter bidrar till målet att avveckla en eller flera förhyrningar, bör de övervägas. Förutom utflyttningar av verksamheter som organisatoriskt behålls inom Regeringskansliet finns även en potential för besparingseffekter också på lokalsidan genom utkontrakteringar av verksam-

heter, exempelvis inom IT-stödet. Detsamma gäller för det fall att arbetsstyrkan inom Regeringskansliet som helhet reduceras.

Förslag

Förvaltningsavdelningens och Utrikesdepartementets lokalplaneringsenheter bör kontinuerligt samråda ifråga om inköp av möbler och annan inredning, med sikte på gemensam upphandling där så är möjligt. Årlig redovisning bör ske till Förvaltningschefen av vilka stordriftsfördelar som har kunnat uppnås genom samverkan.

Upphandlingen av möbler och annan inredning framstår som ett område där det finns möjliga stordriftsfördelar vad gäller fastighetshanteringen mellan Förvaltningsavdelningen och Utrikesdepartementet. De två enheterna bör regelbundet stämma av sina respektive planer i dessa avseenden med varandra, och där så är möjligt genomföra gemensam upphandling.

Förslag

Ansvar för förvaltningen av de s k biståndsambassaderna bör överföras till Regeringskansliet och Utrikesdepartementet.

Det framstår inte som en rationell ordning att så som idag är fallet förvalta fastigheterna vid utlandsmyndigheterna på två ställen, nämligen Regeringskansliet/Utrikesdepartementet samt Sida för de s k biståndsambassaderna. Innebörden av denna ordning är att Sida måste bygga upp en kompetens för ett mindre antal beskickningar som redan finns tillgänglig. Vederbörligt samråd bör ske med Sida men totalansvaret ligga såsom tidigare vid UD-A-FAST.

Förväntade effekter av förslaget

Upprättandet av en övergripande policy för lokalutnyttjandet i Regeringskansliet bör tillsammans med klara riktlinjer och normer samt någon form av incitamentsstruktur bidra till ett effektivare lokalutnyttjande. Större enhetlighet kommer att ge större flexibilitet, och departementen kommer att ha ett intresse av att förtäta och reducera eventuellt överutnyttjande av ytor.

Tillsammans med viss utlokalisering på marginalen, förtätning i samband med renoveringar samt utkontraktering av verksamheter, bör inledningsvis i varje fall en större extern förhyrning kunna avvecklas, vilket beräknas ge inbesparingar i storleksordningen 35-40 mnkr. Ytterligare stegvisa avvecklingar bör vara möjliga på sikt.

Med nuvarande hyressättningsprinciper finns möjligheten att förtätning i samband med ombyggnader kan leda till ökade hyresnivåer, eftersom det kan hävdas att lokalernas effektivitet och därmed marknadsvärde har ökat.

5.12 Konsekvenser för Förvaltningsavdelningen

Inledning

Förvaltningsavdelningen är idag en samlad stöd- och utvecklingsresurs för Regeringskansliet. Kostnaderna för 2002 budgeterades till drygt 530 mnkr (anslagspost 12) exklusive lokalkostnader för Regeringskansliet, kapitalkostnader, investeringar mm. Andelen personalkostnader budgeterades till ca 275 mnkr med följande fördelning:

	Personalkostnader (mnkr)	Årsarbetskrafter (maj 2002)
FA stab	6,7	8,3
RK Ekonomi	10,0	18,5
RK Personal	27,4	63
IT-enheten	115,4	197
Information Rosenbad	17,1	32
RK Arkiv & Bibliotek	17,0	38,5
RK Service	81,9	203,3

Förvaltningsavdelningen stöder departementen med en mängd olika serviceuppgifter. En närmare genomgång av omfattningen och lokaliseringen av stödfunktionerna i hela Regeringskansliet har tidigare redovisats i avsnitt 5.2. Cirka hälften av Regeringskansliets årsarbetskrafter för administration finns inom Förvaltningsavdelningen. Uppgifterna för Förvaltningsavdelningen idag kan sammanfattningsvis beskrivas enligt följande.

Förvaltningschefen vid Statsrådsberedningen har ansvar för övergripande administrativa frågor inom Regeringskansliet och är chef för Förvaltningsavdelningen.

Staben biträder förvaltningschefen i styrningen och utvecklingen av Förvaltningsavdelningen. Vidare bereder och samordnar staben frågor om utgiftsområde 1, Rikets styrelse, i statsbudgeten och om anslaget för Regeringskansliets verksamhet. Staben driver och utvecklar även Regeringskansliets interna verksamhetsplanering. I staben finns även chefsjuristen, informatören samt registratören. Staben biträder förvaltningschefen i rättsliga och organisatoriska frågor samt i frågor om utveckling och uppföljning av informations- och IT-verksamheten.

RK Ekonomi svarar för Regeringskansliets ekonomiska redovisning och upprättar årsredovisningen. Enheten samordnar och utvecklar Regeringskansliets ekonomiadministration med underhåll av kontoplan och objektplan. RK Ekonomi lämnar stöd till de enskilda departementen.

RK Personal samordnar och utvecklar Regeringskansliets arbetsgivarfunktion, inklusive löne- och personalpolitik, förhandlingsverksamhet, arbetsmiljö, jämställdhet och friskvård. Enheten svarar också för Regeringskansliets chefsut-

vecklingsprogram och annan gemensam personalutbildning. I ett särskilt projekt, Forum Europa, främjas kompetensförsörjningen för Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen.

IT-enheten svarar för drift och förvaltning av Regeringskansliets gemensamma data- och kommunikationssystem. Vidare medverkar enheten i utvecklings- och förändringsarbete inom verksamhetsområdet och tillhandahåller användarstöd till Regeringskansliets anställda. IT-enheten svarar på motsvarande sätt för stödet till de utlandsmyndigheter som är underställda Regeringskansliet.

Information Rosenbad förmedlar information till allmänheten om regeringens politik och om Regeringskansliets verksamhet och organisation. Enheten svarar för ärenden om Regeringskansliets grafiska profil, annan informations- och kommunikationspolicy och samordnar departementens informationsinsatser. Information Rosenbad samordnar Regeringskansliets interna och externa information samt ansvarar för den elektroniska mediebevakningen. Ansvaret för Regeringskansliets hemsidor handhas också av enheten.

RK Arkiv & Bibliotek ansvarar för att allmänna handlingar i Regeringskansliet och bibliotekens litteraturbestånd förvaras, vårdas och kan återsökas. Enheten samordnar registrerings- och arkivverksamheten och utarbetar förslag till föreskrifter och råd om detta. Enheten svarar för driften av Regeringskansliets centralarkiv, publikationsdepå och forskarsal. Vidare svarar enheten för utlämnande av allmänna handlingar ur centralarkivet och tillhandahåller information ur arkiv- och litteraturbestånden. Enheten förser också Regeringskansliet med information, litteratur och biblioteksservice.

RK Service svarar för Regeringskansliets lokalförsörjning och inredning samt biträder departementen med upphandling och inköp. Serviceenheten ansvarar också för det administrativa stödet till Regeringskansliets kommittéer och särskilda utredare. Dessutom handhar enheten service till departementen när det gäller telefonväxel, tryckeri, lokalvård, expeditioner och distribution, operativa säkerhets- och beredskapsfrågor. Serviceenheten samordnar det interna miljöledningsarbetet inom Regeringskansliet.

Analys och slutsatser

Projektet har tidigare i detta kapitel lämnat förslag till förändringar som direkt eller indirekt påverkar Förvaltningsavdelningens omfattning, organisering och verksamhet. I kapitel 3 och i avsnitt 5.3 föreslår vi att förvaltningschefen hos sig i Statsrådsberedningen inrättar en mindre stab, att regeringen utser en personaldirektör, att förvaltningschefen utser en särskild förhandlingschef samt att en biträdande förvaltningschef utses som kan avlasta förvaltningschefen direkt operativa uppgifter.

Våra förslag om organiseringen av personalarbetet i Regeringskansliet när det gäller personalförsörjning och personalutveckling, uppbyggnaden av en kontakt-

manorganisation gentemot departementen och överförandet av utvecklingsfunktionerna från andra departement innebär att verksamheten inom nuvarande RK Personal bör omstruktureras. Förslagen rörande ekonomifunktionerna, Arkiv & Bibliotek, expeditionstjänsten m fl innebär också vissa behov av förändringar. Sammantaget innebär våra förslag för Förvaltningsavdelningen dels direkta överföringar av personal från departementen, dels personalreduceringar inom olika funktioner.

Förslag

Vi föreslår att administrativa verksamheter som med fördel kan utföras gemensamt i myndigheten koncentreras samtidigt som departementen bör bibehålla strategisk beställnings- och utvecklingskapacitet. Nuvarande verksamhet inom RK Personal bör omstruktureras och koncentreras inom personalutvecklings- och personalförsörjningsområdet. Löne- och reseadministrationen inom myndigheten koncentreras till RK Ekonomi. Även inom funktionerna Bibliotek, Arkiv och Diarier, expeditionstjänsten mm föreslås vissa förändringar. Totalt inom Regeringskansliets administration är det vår bedömning att närmare 100 årsarbetskrafter kan frigöras för kärnverksamheten. Det hindrar inte att det långsiktiga målet kan sättas högre än så.

Personalarbetet i myndigheten och RK Personal

Enligt kartläggningen används totalt ca 170 årsarbetskrafter (åa) inom Regeringskansliet till personaladministration inklusive förhandlingar och löneadministration. Vid RK Personal utnyttjas ca 38 åa varav ca 14 till löneadministration. Vid departementen används därmed ca 134 åa varav 16 till löneadministration. Utrikesdepartementet svarar för ca 57 åa av dessa varav drygt 8 för löneadministration. Vi har tidigare föreslagit en renodling och koncentration inom myndigheten när det gäller personalutvecklingen och personalförsörjningen. Som en konsekvens av detta föreslår vi att:

- de löneadministrativa resurserna inom RK Personal överförs till RK Ekonomi motsvarande idag 14 åa (se nedan),
- Forum Europa överförs till Statens kvalitets- och kompetensråd (ca 5 åa),
- Förvaltningsavdelningens interna personalfunktion överförs till att vara den biträdande förvaltningschefens ansvar (ca 7 åa) samt att
- Finansdepartementets kompetensutvecklingsgrupp (ca 3 åa) och Utrikesdepartementets funktion för kompetensutveckling (ca 13 åa) överförs till RK Personal.

Departementen bör bibehålla strategisk beställnings- och utvecklingskapacitet för personalarbetet. Vi föreslår att en av de första uppgifterna för personaldirektören måste vara att, i en dialog med respektive departement, utarbeta ett förslag till förvaltningschefen om dimensioneringen och organisationen av RK Personal och i det sammanhanget vilken typ av kompetens respektive departement har behov av i relation till RK Personals stöd- och utvecklingsuppgifter. I uppdraget bör ingå att lämna förslag på en utvecklad kontaktpersonsorganisation inom RK Personal gentemot departementen i enlighet med vad som utvecklats i avsnitt 5.3. Samtidigt som servicenivån kan öka är det vår bedömning att rationaliseringspotentialen är betydande. En utgångspunkt för utarbetandet av förslaget bör därför vara att frigöra ca 15 åa inom personaladministration m m, exklusive löne- och reseadministrationen.

Informationsverksamheten

Vårt förslag i avsnitt 5.5 om informationsverksamheten innebär en strategi där nuvarande resursnivå fryses för den kommande tvåårsperioden för att därefter omprövas, men att nuvarande personalresurser utnyttjas på ett effektivare sätt. Våra förslag innebär inte heller några organisatoriska förändringar.

Ekonomiadministrationen

Ekonomiadministrationen sysselsätter ca 110 åa i myndigheten varav ca 80 procent finns vid departementen. Införandet av ett gemensamt ekonomisystem samt en centraliserad och på sikt elektronisk fakturahantering innebär, förutom att personalresurserna koncentreras vid RK Ekonomi och uppgifterna utförs gemensamt, att personalresurser motsvarande ca 15 åa på sikt kan frigöras vid departementen.

Förslaget innebär också att löne- och reseadministrationen, idag organiserad inom RK Personal, överförs och integreras med RK Ekonomi.

Löneadministrationen

Ett nytt löneadministrativt system innebär att den centrala löneadministrationen vid Förvaltningsavdelningen och Utrikesdepartementet kan rationaliseras på ett sådant sätt att ca 15 åa kan frigöras och att det bör prövas om den löneadministration som idag är uppdelad mellan Förvaltningsavdelningen och Utrikesdepartementet kan samlas organisatoriskt. Därutöver bör ytterligare rationaliseringar vara möjliga vid departementen, bl a genom att viss löpande administration överförs till Förvaltningsavdelningen.

Bibliotek

Sammanläggningen av Centralbiblioteket med bibliotekssektionen i Utrikesdepartementet och lokalisering av det nya integrerade Centralbiblioteket i Utrikes-

departementets nuvarande bibliotekslokaler samt sammanläggning av skötsel av de två biblioteken i Rosenbad uppskattar vi kan frigöra ca 10 åa. Därtill bör förslagen om lokalutnyttjandet i kombination med andra åtgärder på lokalområdet bidra till avvecklingar av till en början en extern förhyrning. Några organisatoriska förändringar i övrigt som berör Förvaltningsavdelningen föreslås inte.

Arkiv och diaries

Vi föreslår att en utveckling bör inledas i riktning mot ett elektroniskt baserat system för registrering, diarieföring, lagring samt åtkomst, samt som en del häri central registrering och arkivering. Detta innebär ett ökat ansvar för Förvaltningsavdelningens arkivenhet. Personalbehovet för dessa uppgifter i departementen bör till följd av dessa åtgärder minska med omkring 20 åa. Investeringar i framförallt IT-applikationer och lagringskapacitet kan bli aktuella. Lokalytor bör frigöras genom att äldre handlingar flyttas till exempelvis Riksarkivet.

IT-stödet

Förslaget att utarbeta en IT-strategi samt en löpande utvärdering av att IT-enheten är lika kostnadseffektiv som motsvarande alternativ på den öppna marknaden kommer att ställa särskilda krav på IT-enheten. En kraftig reduktion av huvuddelen av utvecklingssektionen får direkta konsekvenser i form av reducerat antal årsarbetskrafter (10 - 25 åa) inom enheten, vilket i någon utsträckning får uppvägas av upphandling av specifik kompetens externt.

Expeditionsservice

Förslaget att all expeditionstjänst inordnas i Förvaltningsavdelningens Närservice, och att enhetsknutna expeditionsvakter vid departementen i största möjliga utsträckning undviks bör leda till ökade förutsättningar att möta tillfälliga belastningstoppar, minskad sårbarhet för frånvaro och vakanser. Vi bedömer att ett genomförande av förslaget skulle göra det möjligt att inom expeditionstjänsten frigöra ca 10 åa.

Lokalförsörjningen

Inga direkta organisatoriska konsekvenser för Förvaltningsavdelningen följer av våra förslag, men det kvalitativa kravet på beslutsunderlag kommer att öka.

EU-beredningen

Enligt förslaget bör den administrativa hanteringen av den nya EU-samordningsenheten skötas av Förvaltningsavdelningen.

Förslagets påverkan på Regeringskansliets organisationskultur

Bakgrund

Av direktiven framgår att projektet skall bedöma hur förslagen till åtgärder kan komma att påverka den arbetskultur som råder i Regeringskansliet. Särskilt nämns förhandlingskulturen och revirtänkandet. Detta är inte någon enkel uppgift, bl a för att det inte finns någon samlad bild eller uppfattning om hur kulturen ser ut eller uppfattas. Att frågan tas upp i direktiven antar vi beror på upplevda problem och uppfattningar om t ex att det skulle saknas en gemensam organisationskultur, att departementen har olika kultur mm och att detta försvårar arbetet. Samtidigt kan vi konstatera att samarbetet mellan departementen ökat, inte minst pga ordförandeskapet, att särskilda projekt och program bidrar till en ökad samverkan och utbyte och att det finns en medveten strävan att blanda kompetenser och medarbetare i olika insatser inklusive vid kompetensutveckling. Vi har emellertid inte kunnat finna några medvetna och sammanhållna insatser för att utveckla en gemensam organisationskultur.

Analys och slutsatser

För det första är det angeläget att försöka definiera vad innebörden av det man kallar förhandlingskultur respektive revirtänkande kan vara. I de samtal vi fört i organisationen med olika medarbetare är det uppenbart att detta inte är klara begrepp och att man menar olika saker i olika situationer. En tjänsteman som alldeles nyligen anser sig ha "förlorat" en förhandling med budgetavdelningen har kanske en tolkning som i många stycken utgår från maktförhållanden inom Regeringskansliet. En annan som anpassat sina skrivningar i en propositionstext till vad ett annat departement ansett i en speciell fråga, kanske istället känner att detta förhållande i själva verket berikat produkten men att processen varit administrativt och tidsmässigt krånglig. En tredje, som plötsligt får reda på av statssekreteraren att hans eller hennes mödosamt framtagna beslutsunderlag i en fråga inte längre är aktuellt på grund av att den politiska dagordningen ändrats eller att frågan blockerats för fortsatt beredning av ett annat departement, kan känna frustration över att arbeta i den politiska miljön, över beslutsprocessen. En fjärde kontaktar sina kolleger på andra departement för stöd och uppslag till det initiativ och den promemoria han/hon fått beställning på och är tacksam för det stöd som ges och den bredd av sakkunskap som finns inom organisationen.

Det sägs att kulturen och revirtänkandet "sitter i väggarna". Men väggar är döda ting som kan målas om, rivas eller flyttas. Det sägs också att "kulturen" är

väldigt olika i olika delar av organisationen och mellan departementen, även inom enskilda departement. Om den enskilde som säger detta känner så är det ju också sant. Det är bevisligen så att den kultur som utvecklas i en organisation, i ett departement eller inom en enhet, har sina speciella särdrag. Mot bakgrund av att Regeringskansliet består av självständiga departement och enheter är det naturligt att detta tar sig olika uttryck i hur individerna i dessa organisationer ser på andra, sin roll i systemet, sina sakfrågor mm. Ens egna sakfrågor och uppgifter är per definition alltid viktigast. Det vore än mer oroande om departementet eller enheten ifråga inte ansåg att man hade ansvar för en av regeringens viktigaste sakpolitiska frågeställningar. Den inställning till den sakkompetens eller specialistkompetens som departementet, enheten eller medarbetaren besitter kan istället lika gärna ses som en styrka i organisationen. Det är kanske i själva verket detta förhållande som gör Regeringskansliet till en duglig organisation idag. En organisation med en utvecklad rollfördelning och sakkunskaper där åsikter och intressen bryts mot varandra på ett sätt som leder till att regeringen får ett allsidigt belyst och berett underlag för sina beslut.

Det är således naturligt och förväntat att departement och företrädare för olika frågeställningar driver sina uppfattningar. Det är också naturligt att departementen företräder sina områden i en konkurrens om tillgängliga budgetmedel i budgetprocessen. Med detta sagt måste det ändå diskuteras hur departement, chefer och medarbetare på ett mer övergripande plan uppfattar sin uppgift att vara en del i regeringens stab. Flertalet av beskrivningarna och beteendena ovan sker inom ramen för ordnade berednings- eller planeringsprocesser inom Regeringskansliet. Beteendena i dessa processer kan skifta, ibland på ett sätt som ger upphov till missnöje hos andra aktörer, eller fördröjer och komplicerar processen. Det som ofta kommenteras med negativa förtecken är beteenden som innebär att man inte beaktar de ofta oskrivna spelregler som processen förutsätter, inte processen i sig. Det kan röra sig om att inte lämna tillräckligt kvalificerat underlag trots att kraven är bestämda, att inte lämna underlag eller svar i tid, att avsiktligt blockera eller fördröja processen i syfte att framtvinga en kompromissituation eller politisk förhandling mm. Ibland kallas detta för förhandlingstaktik, men måste i själva verket ses som ett osunt och illojalt beteende mot övriga aktörer i processen, i syfte att skaffa sig fördelar. Detta kan förekomma både i beredningar som rör regeringens och Regeringskansliets kärnverksamhet, som t ex propositioner, och i interna beredningar i samband med att budget eller policies för Regeringskansliet skall hanteras.

Den här typen av vad man kan kalla osunda beteenden anser vi kommer sig av främst två förhållanden: att man har en för snäv uppfattning om vad Regeringskansliet har för roll och uppgift på ett övergripande plan och av en bristande medvetenhet om vad som kan anses "tillåtet" beteendemässigt i organisationen och i processen ifråga. I grunden handlar det om vilka värden som organisationen och dess medarbetare skall förlita sig på och den respekt för de olika rollerna som

man som medarbetare i Regeringskansliet måste känna till.

Regeringskansliet och departementen består till skillnad från andra myndigheter av en politisk styrande ledning och av tjänstemän. Detta ställer särskilda krav på den samverkan som måste ske för att regeringen i slutskedet skall kunna utforma och genomföra sin politik. Det förutsätter en ömsesidig respekt för de olika kompetenser och roller som man har i utförandet av arbetsuppgifterna. Tjänstemännen måste ha en utvecklad förmåga att dels kunna och våga hävda sin professionella uppfattning i sakfrågan, dels kunna flexibelt anpassa sin arbetsinsats till de politiska riktlinjer som slutligen anges. Detta innebär också att tjänstemannen i sin yrkesutövning bör ha förmågan att vara lyhörd samtidigt som man skall bibehålla sin professionalitet och integritet i frågans hantering. De politiska befattningshavarna måste å andra sidan inte bara vara klara och tydliga i de politiska signaler och riktlinjer som ges för arbetet, besluta om vilka prioriteringar som skall göras för att åstadkomma rimliga arbetsförhållanden, utan måste också aktivt uppmuntra och bevaka att tjänstemännens professionella uppträdande premieras och att deras integritet bevaras. Utgångspunkten är därmed att den politiska nivån direkt efterfrågar den sakkunskap och den professionalism som tjänstemännen besitter. Detta är komplicerade förhållanden och relationer som kontinuerligt utifrån etiska utgångspunkter bör diskuteras i Regeringskansliet. Det är minst lika viktigt att den politiska ledningen och de politiska tjänstemännen kan diskutera dessa relationer, förväntningar och roller tillsammans, lämpligen under ledning av statssekreteraren med särskilt ansvar, som att tjänstemännen i introduktionsutbildningen och vid andra tillfällen gör detsamma.

Förslag

Rollerna och förväntningarna mellan den politiska nivån och tjänstemännen bör mer återkommande diskuteras i organisationen, i organiserade former på initiativ från statssekreteraren med särskilt ansvar, i syfte att öka den ömsesidiga respekten. Ett arbete kring etiska och värdegemensamma frågor bör startas inom myndigheten, lämpligen under ledning av förvaltningschefen. Flera av våra förslag, främst de om lednings- och styrförhållandena och prioriteringen av personalarbetet i Regeringskansliet kan förbättra förutsättningarna för att uppnå ett mer gemensamt klimat.

Vi föreslår att statssekreteraren med särskilt ansvar är den som bör ta initiativ till diskussioner mellan den politiska ledningen och tjänstemännen om de olika roller och förväntningar som kan finnas. Expeditions- och rättscheferna har enligt vår uppfattning också en viktig roll att stödja statssekreteraren i ett sådant arbete.

Vi anser också att det är nödvändigt att, t ex under förvaltningschefens ledning, starta ett långsiktigt utvecklingsarbete kring gemensamma värden, etik i arbetet och kring rollerna i Regeringskansliet. Ett sådant arbete måste involvera

statssekreterarnivån som inte minst måste uttolka de förväntningar som den politiska nivån har på organisationen. Ett sådant arbete bör bl a betona:

- den gemensamma uppgiften,
- kunskap om processer och rollerna och
- kunskap om vad andra inom organisationen gör och ansvarar för.

Vi anser också att lärandet i organisationen måste öka. Erfarenheterna från processer, händelser och skeenden måste på ett systematiskt sätt återföras till den politiska ledningen och medarbetarna. Särskilda insatser bör sättas in för att i chefsutvecklingen träna cheferna i att utveckla medarbetarnas synsätt och också i att motverka beteenden som faller utanför de gemensamma ramarna.

Vi har i övrigt bedömt våra förslag utifrån vilken möjlig påverkan de kan ha, om de genomförs, på arbetsmiljön och organisationskulturen i Regeringskansliet.

Förslagen om de förändrade ledningsfunktionerna och styrningen berör främst den strategiska nivån men innebär även tydligare personalchefer och ansvarsförhållanden i övrigt. Vi anser att detta kan ha stark inverkan på arbetsmiljön och medarbetarnas villkor. Möjligheter skapas därmed för att styrsignaler och prioriteringar om vad som skall uträttas blir tydligare vilket enligt vår uppfattning kan ha betydande effekter på arbetsförhållandena. Vidare uppstår ökade möjligheter till ett mer likformigt uppträdande i hur prioriteringar görs och riktlinjer utformas. Förslagen om Statsrådsberedningens större tydlighet spelar här en avgörande roll.

Förslagen om personalarbetets organisering i Regeringskansliet bör kunna skapa förutsättningar för en mer uttalad arbetsgivarfunktion och ett mer sammanhållet personalpolitiskt arbete i myndigheten. Detta bör kunna avkasta positiva effekter inte bara för arbetsgivaren utan inte minst i nästa led för kulturen och arbetsmiljön för medarbetarna. En tydlighet i arbetsgivarrollen, behovet av gemensamma policies och en likabehandling oavsett organisatoriskt ställe i myndigheten efterfrågas av både medarbetare och fackliga organisationer.

Vi anser även att förslagen om tydligare styrdokument, dels avseende de politiska prioriteringarna dels avseende myndighetens långsiktiga utveckling och inriktning, kan skapa tydligare förutsättningar för arbetet, minska arbetsbelastningen och tidspressen i arbetet och därmed påverka arbetsmiljön positivt.

Förslagen om att återupprätta samrådsformerna och slå ner på uppkomna avarter och missbruk anser vi kunna bidra till ökad kunskap om riktlinjer och rutiner, en ökad förståelse för nödvändigheten av systemet i sig och därmed till ett respektfullt hanterande mellan departementen. En utveckling av samrådsformerna som innebär att personkontakterna ökar mellan departementen skapar i sig både ökad förståelse för varandras synpunkter och kompetens som legitimitet för det kollektiva beslutsfattandet som sådant. Huvudmännen med stöd av expeditionscheferna bär här ett stort ansvar. Ett aktivt stöd från den politiska nivån att iaktta gällande föreskrifter är en förutsättning och bidrar till en bättre arbetsmiljö och ömsesidig respekt.

Förslagen att öka tydligheten i förvaltningschefens olika roller bör bidra till att det råder större klarhet kring när han/hon som chefstjänsteman vid Statsrådsberedningen agerar i form av beslut som omfattar hela myndigheten respektive när han/hon i form av chef för förvaltningsavdelningen lämnar stöd och service till departementen. Detta bör skapa förutsättningar för att förvaltningschefen som chefstjänsteman skall kunna driva det långsiktiga strategiska utvecklingsarbetet i myndigheten vidare med större kraft, inte minst de personalpolitiska frågorna. I detta bör ingå ett arbete kring etik och värderingar i myndigheten, långsiktiga mål för personalutvecklingen mm. Totalt sett har detta avgörande effekter för utvecklandet av kulturen och arbetsklimatet i myndigheten.

Förslagets effekter och genomförande

7.1 Uppskattade effekter av förslagen – kostnader och intäkter samt konsekvenser för personal och organisation

Projektets förslag berör flera delar av Regeringskansliets verksamhet. När det gäller arbetsprocesserna uppstår effekterna i form av minskad tidsåtgång, arbetstid, i organisationen. Att uppskatta dessa effekter förutsätter att organisationen tillämpar ett tidredovisningssystem vilket inte är fallet. När det gäller förslagen inom den administrativa verksamheten skapas däremot möjlighet till direkta personalreduceringar, resurser som kan överföras till kärnverksamhet. Förslagen om organiseringen av ledningsfunktionerna och styrningen möjliggör tydligare prioritering av arbetsuppgifterna utifrån ett helhetsperspektiv vilket i sin tur bör minska uttaget av arbetstid och därmed arbetsbelastningen, öka kvaliteten i arbetet och ge positiva personalpolitiska effekter. Nedanstående redovisning av uppskattade effekter innehåller därför en blandning av direkta rationaliseringar som kan uppskattas ekonomiskt och bedömda gynnsamma effekter genom en tydligare ledning och styrning i organisationen. Vi avstår i de fallen från att uppskatta de tidsvinster eller den lägre arbetsbelastning som kan bli följden. Vissa kostnader, däribland för kompetensutvecklingsinsatser, kommer att uppstå. För att ge en överblick av förslagen och deras bedömda effekter är tabellen nedan sammanfattande till sin karaktär. Förslagen och bedömningarna i sin helhet återfinns i respektive kapitel och avsnitt.

Förslag	Bedömd effekt	Genomförande
Statssekreterare med särskilt ansvar i varje departement utses. Departementschefen avlastas operativa uppgifter och ansvar. Den strategiska rollen för statsministerns statssekreterare tydliggörs.	Tydligare ledningsfunktioner och ansvar för verksamhetens inriktning och personalen möjliggör tydligare prioriteringar, bättre samordning inom myndigheten, och skapar förutsättningar för bättre resursanvändning och arbetsklimat.	Snarast möjligt, förutsätter beslut av regeringen.
Förvaltningschefens samordningsansvar för myndighetens strategiska och långsiktiga utveckling betonas. Förvaltningschefen bör i sin egenskap av chefstjänsteman vid Statsrådsberedningen organisera en mindre stab för strategiska frågor och lokalmässigt placeras i Statsrådsberedningen.	Förstärkt agerande i strategiska frågor. Tydligare rollfördelning i arbetet med myndighetens utveckling. Starkare genomslag för helhetsperspektivet.	Snarast möjligt. Förutsätter beslut av myndighetens chef.

Förslag	Bedömd effekt	Genomförande
Personalchefer direkt underställda statssekreteraren med särskilt ansvar	Homogen organisation som möjliggör direkt samordning och samarbete inom myndigheten. Strategisk rådgivnings- och beslutsfunktion. Positiva personalpolitiska effekter.	Snarast möjligt, med målsättningen att genomförandet sker under 2003. Kräver ändring av arbetsordningar.
Den politiska styrningen av verksamhetsplaneringsprocessen förstärks och ges en tydligare och mer samordnad inriktning för verksamheten, uttryckt i ett styrdokument som också anger den önskade utvecklingen av Regeringskansliet som myndighet.	Ökat genomslag för politiska prioriteringar, förstärkt helhetsperspektiv i planeringen av myndighetens resurser, och ökade förutsättningar för samstämmighet mellan prioriteringar och resurser. Ökad synlighet för Statsrådsberedningen i processen.	Successivt och i takt med att övriga berörda förslag genomförs.
Statsrådsberedningens riktlinjer för samråd förenklas och koncentreras till de grundläggande kraven. Huvudmännens ansvar förstärks och rätts- och expeditiöschefernas roll i att upprätthålla systemet betonas.	Ökade förutsättningar för en väl fungerande tillämpning av samrådsförfarandena. Tidsvinster genom mindre tungrodd tillämpning.	Bör slutföras under 2003. Förutsätter beslut av Statsrådsberedningen.
Inrättande av ett nytt samordningssekreterariat för EU-frågor antingen i Statsrådsberedningen eller i en nybildad, fristående enhet, med ansvar för att säkerställa det övergripande perspektivet i regeringens EU-politik. Omvandling av Brysselrepresentationen till en enhet i Regeringskansliet, inom samordningsenheten, alternativt att Brysselrepresentationen förblir en utlandsmyndighet, men underställd EUS. Systematisering av myndigheternas deltagande i EU-arbetet.	Större kraft, tydlighet och enkelhet i EU-beredningen. Förstärkt mekanism för att generera prioriteringar och strategiska avvägningar. Större förmåga att förutse och lösa ut interna meningsmotsättningar. Ökad handlingskraft i pressade beslutslägen. Effektivare styrning av Brysselrepresentationen och bättre resursanvändning vid denna.	Snarast möjligt, förutsätter beslut av myndighetens chef.
Uppföljningen av kvalitetsaspekterna i beredningen av propositioner intensifieras ytterligare. Statsrådsberedningens rättsavdelning bör leda obligatoriska utvärderingar av viktigare och komplicerade propositioner. Utbildningsinsatser inleds.	Ökat fokus på kvalitet och lärande i propositionsprocesserna.	Snarast möjligt. Utbildningen bör inledas under 2003. Förutsätter beslut av Statsrådsberedningen.
Statssekreteraren med särskilt ansvar ges ett tydligt ansvar för budgetsamordningen och för att säkerställa återrapportering från överläggningar mm.	Förutsättningar för en bättre fungerande budgetprocess.	Snarast möjligt.

Förslag	Bedömd effekt	Genomförande
Hantering av särskilda projekt och program stötts, stramas upp och görs synliga i verksamhetsplaneringen.	Ökad effektivitet och säkerhet i hanteringen av särskilda projekt och program samt ökade förutsättningar att överblicka den totala projektverksamheten och att överföra mer förvaltande inslag till myndigheter.	Successiv förstärkning, slutförd under 2003. Beslut om stöd-funktion fattas av förvaltningschefen.
De rationaliseringseffekter som uppstår genom sammanläggningen av ägarenheterna vid Finans- och Näringsdepartementen bör utnyttjas för uppbyggnad av ytterligare kompetens i verksamheten.	Förstärkt förvaltning.	Snarast möjligt. Förutsätter beslut av myndighetens chef.
Personalstrategisk funktion bildas direkt under förvaltningschefen. En personaldirektör och en särskild förhandlingschef utses. Resurserna för personalutvecklings- och rekryteringsarbetet centraliseras, men beslutsbefogenheterna kvarstår vid departementen. Huvudmännens personalpolitiska ansvar förtydligas och personalchefsfunktionen vid departementen utvecklas.	Tydligare rollfördelning i personalfrågorna och en förstärkt personalförsörjning och kompetensutveckling. Möjligt att frigöra ca 15 åa, exklusive löne- och reseadministration.	Snarast möjligt, med målsättningen att genomförande fullföljs under 2003. Förutsätter beslut av regeringen och myndighetens chef.
Verksamheten vid Forum Europa förs över till Statens kvalitets- och kompetensråd.	Renodling av personalfunktionen.	Snarast möjligt, kräver regeringsbeslut.
Ett strategiskt och politiskt förankrat IT-styrdokument fastställs. Regeringskansliets IT-organisation bör vara lika kostnadseffektiv som de alternativ som finns på den öppna marknaden. En sådan utvärdering bör ske löpande, område för område. Utvecklingssektionen reduceras. Regeringskansliet övertar ansvaret för IT-stödet på samtliga utlandsmyndigheter.	En mer strukturerad och långsiktig styrning av IT-verksamheten bör säkerställa en kostnadseffektiv och verksamhetsbaserad – i motsats till teknikbaserad – inriktning av IT-stödet. Jämförelse med marknadsförhållandena bör ge indikationer om rimlig kostnadsnivå för IT-stödet, givet den ambitionsnivå som fastställs. I ett första skede möjligt att frigöra omkring 10 – 25 åa inom utvecklingsverksamheten. De komplikationer som riskerar följa av att andra intressenter i Utlandsmyndigheterna än Regeringskansliet inför egna IT-lösningar undviks.	Beslut av förvaltningschefen. Ett IT-strategidokument färdigställs under våren 2003. Utvärdering av marknadsalternativ påbörjas snarast och sker löpande.

Förslag	Bedömd effekt	Genomförande
Informationsplaneringen integreras i den årliga verksamhetsplaneringen och styrs tydligare utifrån regeringens politiska prioriteringar. Utökad samarbete mellan departementen och mellan departementen och Information Rosenbad. Information Rosenbads ansvar gentemot departementen mm bör bli tydligt. Informatör med generalistkompetens som lyder direkt under statssekreteraren med särskilt ansvar vid varje departement.	Effektivare informationsverksamhet och en tydligare styrning av informationsresurserna.	Genomförs under 2003. Beslut av förvaltningschefen.
Arbetet med införandet av gemensamt ekonomisystem slutförs, successivt införande av elektronisk fakturahantering, centralisering av fakturahantering och utveckling av ekonomisk rapportering inom Regeringskansliet.	Förstärkt och förenklad ekonomisystemadministration. Departementen avlastas löpande ekonomisystemadministrativt arbete. Möjligt att frigöra ca 15 åa.	Förvaltningschefen bör fastställa tidplan för införandet och uppdra åt chefen för RK Ekonomi att genomföra förslagen.
Nytt system och nya rutiner för löneadministration införs. Efter hand övervägs ytterligare effektiviseringsåtgärder i personaladministrationen. Löne- och reseadministrationen överförs till RK Ekonomi.	Effektivare löneadministration. Möjligt att frigöra i ett första steg ca 15 åa. Därefter ytterligare rationalisering.	Förvaltningschefen bör fastställa tidplan för införandet och uppdra åt berörd chef att genomföra förslagen.
Centralbiblioteket slås samman med bibliotekssektionen i Utrikesdepartementet, med placering i Utrikesdepartementets nuvarande lokaler. Statsrådsberedningens bibliotek kvarstår, men begränsas till att tillhandahålla referenslitteratur, tidningar och tidskrifter. Justitiedepartementets bibliotek behålls i egenskap av fackbibliotek, och skötseln av de två biblioteken i Rosenbad slås samman. Ökad satsning på det virtuella biblioteket.	Dubbelarbete och dubbelupphandling undviks, resurserna kraftsamlas, användarvänligheten i det virtuella biblioteket ökar. Möjligt att frigöra omkring 10 åa, med bibehållen eller troligare höjd servicenivå.	Slutförs under 2003. Beslut av förvaltningschefen.

Förslag	Bedömd effekt	Genomförande
Utrikesdepartementets övergång till diarieföringssystemet RK-DIA påskyndas och en utveckling i riktning mot ett Regeringskansliet och sammanhängande system för elektronisk diarieföring, sökning, åtkomst, lagring och arkivering eftersträvas. Registrering och lagring av inkomna handlingar centraliseras. Förberedelser görs för en förenkling av Utrikesdepartementets dossierplan.	Ökad informationstillgänglighet, ökad kvalitet i handläggningen och en effektivare resursanvändning. Färre interna hinder i Regeringskansliet för informationsinhämtning. Möjlighet för den enskilde tjänstemannen att direkt på sin datorskärm söka och hämta dokument. Förenklad administrativ hantering, färre arbetsmoment, mindre behov av lokalytor för lagring och arkivarbete. Möjligt att frigöra omkring 20 åa.	Chef för Regeringskansliets Arkiv och Bibliotek bör på Förvaltningschefens uppdrag och i samråd med berörda leda ett projekt för att snarast möjligt initiera de föreslagna förändringarna, inklusive en förstudie om de IT-mässiga och andra förutsättningarna.
All expeditionstjänst inordnas i Förvaltningsavdelningens Närservice.	Ökade förutsättningar att möta tillfälliga belastningstoppar, minskad sårbarhet för frånvaro och vakanser. Möjligt att frigöra ca 10 åa.	Förvaltningschefen bör uppdra åt chefen för Närservice att genomföra föreslagna förändringar under 2003.
Ett styrande dokument för lokal försörjning i Regeringskansliet fastställs, med sikte på effektivare lokalutnyttjande. Framtagande av förbättrat beslutsunderlag. Ett incitamentsystem införs för departementen. Möjligheten att utlokalisera vissa funktioner prövas. Grundprincipen bör även fortsättningsvis vara ett lokalmässigt sammanhållet Regeringskansli.	Förbättrad styrning och resursutnyttjande när det gäller lokalutnyttjandet i Regeringskansliet, med goda möjligheter till att avveckla lokalyta. I ett första skede bör en extern förhyrning kunna avvecklas genom en kombination av utlokalisering, förtätning samt utkontraktering, med en beräknad inbesparing på omkring 40 mnkr. Ytterligare avvecklingar bör eftersträvas över tiden.	Beslut av Förvaltningschefen om utarbetande av underlag enligt förslaget senast våren 2003.
Organiserade initiativ från statssekreterarna med särskilt ansvar och förvaltningschefen kring etiska och värdegemensamma frågor i myndigheten, om den gemensamma uppgiften, processer och roller, mm.	Bidrar till en gemensam organisationskultur.	Sammanhållande ansvar för förvaltningschefen. Påbörjas under 2003.

7.2 Genomförande

Huvuddelen av våra förslag förutsätter att ytterligare beslutsunderlag om organisation, dimensionering, beslutsbefogenheter, besparingseffekter mm tas fram.

Vi föreslår att, på de områden regeringen, Statsrådsberedningen eller förvaltningschefen fattar principbeslut om att förändringar skall genomföras, uppdrag ges till respektive utsedd ansvarig chef inom frågeområdet, att till en viss tidpunkt utarbeta ett detaljerat genomförandeförslag. Uppdraget bör i enlighet med våra förslag som utgångspunkt sätta upp den rationaliseringseffekt som skall uppnås.



Statsrådsberedningen

Ett projekt för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet

1 bilaga

Bakgrund

I december 1996 beslutade regeringen att Statsrådsberedningen, departementen och Regeringskansliets förvaltningskontor skulle sammanföras till en myndighet.

Regeringen beslutade den 4 september 1997 om utgångspunkter för det fortsatta förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet.

Förvaltningschefen överlämnade i april 1999 en rapport till regeringen med redovisning av de åtgärder som dittills vidtagits eller påbörjats.

Regeringen beslutade den 15 april 1999 att det påbörjade förändrings- och förnyelsearbetet inom Regeringskansliet skulle stärkas samt att de intentioner som låg bakom sammanförandet av Regeringskansliet till en myndighet skulle fullföljas.

Inom Regeringskansliet färdigställdes under våren 2000 promemorian "Vad kostar det att regera" (Ds 2000:27). I promemorian föreslås att Regeringskansliet tillförs nya resurser, att Regeringskansliets organisation utvecklas med sikte på effektivare resursanvändning samt att Regeringskansliets administration förenklas och rationaliseras.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att genomföra ett projekt för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet.

En styrgrupp skall leda arbetet. Styrgruppen skall bestå av statsministerns statssekreterare, kabinettssekreteraren, förvaltningschefen samt statssekreteraren för budgetfrågor. Styrgruppen skall ledas av statsministerns statssekreterare.

Styrgruppen skall utse en projektledare samt övriga projektmedarbetare.

Styrgruppen skall utse en referensgrupp. Referensgruppen skall bestå av representanter från olika delar av organisationen.

Styrgruppen beslutar i alla frågor som rör projektet. Styrgruppen beslutar om projektets budget och i övriga ekonomiska frågor som rör projektet, t.ex. anställningar, löner och upphandlingar. Styrgruppen kan överlåta sin beslutanderätt till projektledaren eller till den tjänsteman inom projektet som denne sätter i sitt ställe.

Projektledaren skall lämna förslag på projektplan till styrgruppen. I förslaget skall ingå en budget för projektet. Styrgruppen beslutar om projektplanen.

Projektet skall påbörjas i oktober 2001 och avslutas med en rapport som tillställs regeringen senast i oktober 2002.

En närmare uppdragsbeskrivning redovisas i bilaga.

Kostnaderna för projektet får uppgå till högst 2 miljoner kronor och skall finansieras av anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 13 Gemensamma ändamål under utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Utdrag till

Statsrådsberedningen

Departementen

Regeringskansliets förvaltningsavdelning – RK/Ekonomi och Staben



Statsrådsberedningen

Uppdragsbeskrivning för projektet **Effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet**

1. Bakgrund

Den 1 januari 1997 blev Regeringskansliet en myndighet. Det har sedan dess bedrivits ett arbete internt för att utveckla och stärka organisationen. Arbetet har inriktats på lednings- och styrningsfrågor, bl.a. har en utveckling skett av chefs- och ledningsprogrammen, verksamhetsplaneringen och informationsverksamheten.

Regeringskansliets verksamhet och organisation har setts över i olika sammanhang. En rapport om Regeringskansliets kompetensförsörjning har färdigställts under 1999. Regeringskansliets dimensionering har undersökts och resultatet redovisats i en rapport under våren 2000. När det gäller Regeringskansliets administration har en bättre organisatorisk samordning uppnåtts, bl.a. genom en sammanläggning av IT-verksamheterna, expeditionerna och biblioteken.

I rapporten "Vad kostar det att regera?" (Ds 2000:27), i vardagligt tal kallad RK-dim-utredningen, har föreslagits en förstärkning av kärnverksamheterna samt att ett effektiviserings- och rationaliseringsarbete bör påbörjas inom Regeringskansliet. I rapporten betonas att Regeringskansliets resurser måste förstärkas. Storleken på en verksamhet bestäms till stor del utifrån vilka resurser verksamheten kräver. Resurserna kan dock disponeras mer eller mindre effektivt. I RK-dim-utredningen konstateras att Regeringskansliet i vissa avseenden är för stort, t.ex. när det gäller de höga administrationskostnaderna.

Utredningens remissvar visar att de flesta är ense om att Regeringskansliets resurser kan utnyttjas effektivare.

En fortsättning på RK-dim-utredningen är att gå vidare med effektiviseringar och rationaliseringar inom Regeringskansliet. Detta bör göras inom ramen för ett projekt.

2. Mål och avgränsning

Regeringskansliets mål är att vara ett kompetent och effektivt stöd åt regeringen i dess uppdrag att styra landet och genomföra sin politik. En naturlig fortsättning på förändringsarbetet inom Regeringskansliet är att fullfölja det påbörjade arbetet med att rationalisera och effektivisera Regeringskansliets verksamhet. Ett projekt tillsätts därför för att överväga och presentera olika förslag till åtgärder.

Projektets rapport skall ligga till grund för ett beslut om fortsatt rationalisering och effektivisering av verksamheten i Regeringskansliet.

2.1 Effektmål

Regeringskansliets verksamhet skall präglas av hög kostnadseffektivitet. Ett effektivare utnyttjande av Regeringskansliets resurser skapar utrymme för att tillgodose behovet av ökade resurser för kärnverksamheten och för att i framtiden kunna möta krav på nya insatser, utan att Regeringskansliets samlade resursbehov behöver öka i den takt som skett under 1990-talet.

2.2 Produktmål

Inom ramen för projektet skall åtgärder föreslås för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet. De föreslagna åtgärderna skall åtföljas av en kostnads- och nyttoanalys som belyser följande:

- förväntade effekter av de föreslagna åtgärderna
- vinsterna och besparingarna av de föreslagna åtgärderna och var i organisationen dessa uppstår
- konsekvenserna för styrning och ledning
- konsekvenserna för verksamheten och organisationen
- personalmässiga konsekvenser, inklusive konsekvenserna för arbetsbelastning och arbetsmiljö
- hur åtgärderna skall genomföras
- kostnaderna för genomförandet av de föreslagna åtgärderna

I denna analys är det viktigt att även de negativa konsekvenserna av förslagen redovisas och att dessa konsekvenser analyseras efter hur stor påverkan de kan få på möjligheterna för Regeringskansliet att uppnå sitt mål. Detta skall sedan vägas mot den effektivitetsvinst som kan uppnås.

Projektet skall ta fram en informations- och förankringsplan när det gäller hur åtgärderna skall genomföras.

Projektet bör i första hand rikta in sig på de områden där mer betydande besparingar kan förväntas.

Projektet skall föreslå en plan för uppföljning och utvärdering av de föreslagna åtgärderna.

2.3 Projektets uppgifter och överväganden

En uppgift för projektet är att lämna konkreta förslag på rationalisering och effektivisering av Regeringskansliets administration i sin helhet.

Förslag skall ges på andra möjliga effektiviseringar av Regeringskansliets organisation och verksamhet, t.ex. av arbetsformer, arbetssätt och arbetsprocesser. Det ingår i uppdraget att se över och analysera arbets- och ansvarsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna och föreslå eventuella förändringar. En del i uppdraget är också att pröva fördelningen och dimensioneringen av olika delar av Regeringskansliets verksamhet.

Nedan görs vissa överväganden med anledning av uppdraget.

Administrationen

I sina svar på RK-dim-utredningen håller flera myndigheter och departement med om att Regeringskansliets administration både kan och bör rationaliseras. Några departementet betonar dock att man inte bör hysa överdrivna förhoppningar om hur stora vinsterna kan bli.

Effektiviseringen av Regeringskansliets administration bör omfatta Regeringskansliets infrastruktur, dvs. det interna stödet och servicen i sin helhet. Följande är exempel på verksamhetsområden som omfattas:

- Ekonomi, vari innefattas verksamhetsplanering
- Personal- och förhandlingsfrågor
- Löneadministration
- Bibliotek
- Arkiv, diaries, registrator
- Information
- IT
- Expeditionsservice
- Lokalförsörjning
- Övrig service

Projektet bör ta fram förslag på effektiviseringsåtgärder inom vart och ett av dessa områden. Det bör sättas upp mål för de kostnadsbesparingar som kan uppnås inom vart och ett av områdena. Projektet bör behandla frågan om Regeringskansliet kan renodla sin verksamhet genom att i högre grad än tidigare agera som beställare av administrativa tjänster än som utförare.

Kostnaderna för Regeringskansliets interna stöd och utveckling belastar huvudsakligen förvaltningsavdelningen och Utrikesdepartementet samt till en mindre del övriga departement. Därtill kommer Regeringskansliets kostnader för hyror och kapital. Kostnaderna för år 2000 uppskattas till följande:

- Förvaltningsavdelningen	436 mkr
- UD ¹	115 mkr
- Övriga departement	115 mkr
- Lokalkostnader	400 mkr
- Lokalkostnader (UD)	490 mkr
- Kapitalkostnader	98 mkr
- Kapitalkostnader (UD)	63 mkr

Effektivisering av arbetsformer m.m.

Det finns ett behov av att effektivisera andra delar av organisationen och verksamheten än de som tidigare nämnts. Möjligheterna att effektivisera arbetsprocesser, arbetssätt och arbetsformer inom Regeringskansliets kärnprocesser bör utredas.

RK-dim-utredningen gör tre konstateranden som bör övervägas närmare:

- Det saknas incitament och rutiner för att systematiskt förbättra enskilda arbetsprocesser:
- Det är angeläget att se över samordningsmekanismerna inom Regeringskansliet som är relativt rutinartade och formaliserade.
- Regeringskansliets förhandlingskultur borde diskuteras närmare.

Departementens remissvar på RK-dim-utredningen speglar väl de överväganden som skulle kunna göras inför ett effektiviseringsarbete.

Försvarsdepartementet konstaterar t.ex. i sitt svar att arbetsprocesserna inom Regeringskansliet i stort sett är de samma idag som på 1980-talet, trots de stora förändringarna av förutsättningen för arbetet som ägt rum. Departementet instämmer i att det troligen går att öka den inre effektiviteten genom att se över arbetsprocesserna inom Regeringskansliet och härigenom frigöra resurser.

Justitiedepartementet pekar i sitt svar på möjligheten till en långtifrån försumbar rationaliseringspotential som handlar om att få en bättre beredningsprocess. Departementet tycker att man blir involverat i ett förtent skede och att det vållar åtskilligt merarbete.

Ett fenomen inom Regeringskansliet som ofta nämnts och kritiserats är den s.k. förhandlingskulturen, dvs. att målkonflikter och beredningsfrågor mellan olika delar av Regeringskansliet avgörs i förhandlingar. Kulturdepartementets erfarenheter av arbetet över departementsgränserna är att det fortfarande finns ett revirtänkande inom Regeringskansliet och att revirtänkandet leder till att resurserna inte utnyttjas på bästa sätt. I de fall som samarbetet mellan departementen löper väl blir dock resultatet ofta mycket bra. Socialdeparte-

¹ Enbart administrationen inom UD i Stockholm

mentet påpekar att det finns en grundmurad förhandlingskultur som är till förfång för arbetets effektiva bedrivande och därmed, i förlängningen, är till förfång för regeringen i utövandet av den verkställande makten.

Även Näringsdepartementet tar upp förhandlingskulturen och konstaterar att Regeringskansliet i högre grad behöver utvecklas till en enhetlig myndighet. Inriktningen på förhandlingar medför flera positiva effekter genom att den leder till noga prövade beslut, men att den också förbrukar kraft och resurser som kanske skulle kunna användas mer konstruktivt. Dessutom konstaterar Näringsdepartementet i sitt svar på RK-dim-utredningen att det behövs en ökad grad av långsiktighet i utvecklingen av Regeringskansliets arbetsprocesser.

Myndigheternas synpunkter på möjligheterna att göra Regeringskansliet mer effektivt tar sig främst uttryck i behovet av en mer projektanpassad och processanpassad organisation samt kravet på en mer tvärgående integration av olika sektorer.

Jämförelse mellan olika verksamhetsdelar.

I uppdraget ingår att se över fördelningen av resurser mellan Regeringskansliets olika verksamhetsdelar. Utgångspunkten måste vara att fördelningen av resurser ska spegla en prioritering av de arbetsuppgifter som bäst stödjer regeringen i uppgiften att genomföra sin politik och att styra landet.

Nya uppgifter och förutsättningar för Regeringskansliet måste avspeglas i fördelningen av resurser på enhetsnivå. Politikens inriktning har väsentligen förändrats, fler arbetsuppgifter har blivit mer sammansatta och spänner över fler politikområden. Detta gäller t.ex. miljö-, demokrati- och tillväxtfrågor. En ny myndighetsstyrning har uppstått genom utvecklingen av resultatstyrningen i offentlig sektor, den reformerade budgetprocessen och den nya förvaltningspolitiken. Globaliseringen och EU-medlemskapet har medfört olika utmaningar för olika delar av Regeringskansliet. Andra förändringsfaktorer som borde ha påverkat resursfördelningen inom Regeringskansliet är t.ex. informations- och IT-samhällets framväxt, en förändrad myndighetsstruktur, ett snabbare arbetstempo och en ökad mediabevakning.

Gränsdragning mot myndigheterna

Ett annat område för effektivisering rör uppgiftsfördelningen mellan Regeringskansliet och de myndigheter som är underställda regeringen. Under 1980- och 90-talen flyttades förvaltningsärenden från Regeringskansliet till myndigheterna. De förvaltningsärenden som fortfarande handläggs i Regeringskansliet utgör en relativt begränsad del av Regeringskansliets samlade arbetsuppgifter.

Utflyttningen av förvaltningsärenden bör fortsätta. Det är även möjligt att pröva om andra uppgifter, t.ex. delar av EU-arbetet, särskilda projekt

och analysverksamheter bör ligga på myndighetsnivå. Denna fråga tas framför allt upp av myndigheterna själva i remissvaren på RK-dim-utredningen. Flera myndigheter tycker att de själva bör utnyttjas bättre, t.ex. när det gäller EU-arbetet. Samtidigt finns farhågor hos myndigheterna om att fler uppgifter skall åläggas dem utan att de ges nödvändig ekonomisk förstärkning.

I RK-dim-utredningen är utredaren dock relativt kallsinnig till möjligheterna att begränsa Regeringskansliets verksamhet. Han konstaterar att det inte är troligt att framtida regeringar av omtanke om dimensioneringen av Regeringskansliet kommer att begränsa eller avhända sig möjligheten att vilja driva frågor nära den politiska ledningen.

Projektet bör belysa hur Regeringskansliet på ett effektivare sätt kan utnyttja myndigheternas kapacitet i samband med framtagandet av underlag för regeringsbeslut.

3. Projektets genomförande

3.1 Metod

Projektet skall samla in fakta som belyser kostnaderna för den befintliga verksamheten. Dessa fakta skall användas i analysen av möjligheterna till effektivisering. Projektet skall utveckla nyckeltal i sin beskrivning av den administrativa verksamheten och för att möjliggöra nödvändiga jämförelser med andra organisationer.

Projektet skall under arbetets gång ha kontakt med samtliga departement inom Regeringskansliet. Vidare skall företrädare för samtliga departement intervjuas. Projektet skall föra en dialog med de fackliga organisationerna.

Projektledaren skall i projektplanen föreslå ytterligare aktiviteter för att produktmålen skall kunna uppnås.

Projektledarens första uppgift är att föreslå en projektplan i enlighet med denna uppdragsbeskrivning.

3.2 Projektorganisation och mandat

En styrgrupp skall leda projektets arbete. Styrgruppen skall bestå av statsministerns statssekreterare, kabinetssekreteraren, förvaltningschefen samt statssekreteraren för budgetfrågor. Styrgruppen skall ledas av statsministerns statssekreterare. Styrgruppen skall utse en referensgrupp. Referensgruppen skall bestå av deltagare från olika departement och olika yrkeskategorier. Styrgruppen

skall kunna stämma av och förankra sitt arbete, även förslag och kartläggningar, med referensgruppen.

Styrgruppen skall utse en projektledare samt övriga projektmedarbetare. Antalet projektmedarbetare beräknas uppgå till två eller tre.

Styrgruppen beslutar i alla frågor som rör projektet. Styrgruppen beslutar om projektets budget och i övriga ekonomiska frågor som rör projektet, t.ex. anställningar, löner och upphandlingar. Styrgruppen kan överlåta sin beslutanderätt till projektledaren eller till den tjänsteman inom projektet som denne sätter i sitt ställe.

Projektet har flera beröringspunkter med frågan om Regeringskansliets ansvar för kontroll och omprövning som aktualiserats i samband med inrättandet av en revisionsmyndighet under riksdagen. Frågan om hur detta ansvar skall utformas, organiseras och finansieras bereds för närvarande av Finansdepartementet. Det är angeläget att det sker en samverkan mellan projekten i dessa frågor.

3.3 Avrapportering

Projektet skall avslutas med en rapport som tillställs regeringen senast i oktober 2002. I rapporten skall analyser, överväganden och förslag redovisas i enlighet med uppsatta mål.

Projektledaren skall fortlöpande rapportera till styrgruppen om arbetet. En gång per månad skall projektet presentera en sammanställning av hur arbetet genomförts samt redovisa en plan för nästa månads verksamhet. Projektledaren skall ta fram en plan för rapporteringen till styrgruppen. Planen skall också innehålla förslag till rapporteringsrutiner till referensgruppen. I planen skall slutligen ingå förslag om hur informationen om projektet och förankringen av projektet under projektets gång skall gå till.

Eventuella avvikelser från uppdragsbeskrivningen och projektplanen skall rapporteras till styrgruppen så snart det är praktiskt möjligt.

4 Tidplan och kostnader

Projektet skall pågå från oktober 2001 och avslutas senast i oktober 2002.

Projektledaren skall i projektplanen föreslå en budget för arbetet. I budgeten skall ingå kostnaderna för projektanställningar under högst 12 månader. Totalt beräknas 2-3 årsarbetskrafter för projektet.

Kostnaderna får uppgå till högst 2 miljoner kronor och skall finansieras av anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 13 Gemensamma ändamål under utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Kartläggning av administration inom Regeringskansliet

Tillvägagångssätt vid kartläggningen

Projektet har genomfört en kartläggning av hela Regeringskansliets administration. Med hjälp av formulär, där ett antal delposter inom begreppet administration har angivits, har uppgifter om resursåtgången för administration under 2001 vid samtliga enheter samlats in. Genom varje departements uppskattningar av hur mycket resurser som ägnas åt varje delpost inom administrationen har projektet kunnat sammanställa den totala resursåtgången för varje delpost och för administrationen som helhet inom Regeringskansliet. När det gäller Utrikesdepartementet har det inte varit möjligt att särskilja den administration som sker i Stockholm men som i huvudsak stödjer utlandsmyndigheterna, från den administration som sker i Stockholm och som också stödjer verksamheten i Stockholm. Den administration som sker på plats vid utlandsmyndigheterna har uppskattats enligt en tidigare inom utrikesförvaltningen tillämpad schablon, som gör gällande att ca 30 procent av årsarbetskrafterna vid utlandsmyndigheterna ägnas åt administrativ verksamhet.

Uppgifterna i kartläggningen måste behandlas med viss försiktighet, eftersom det rör sig om uppskattningar av resursåtgång och inte om exakta angivelser. I brist på tidredovisning eller andra mer precisa underlag har projektet dock bedömt att resultatet av kartläggningen är det närmaste vi kan komma en rättvisande bild av administrationens omfattning inom Regeringskansliet. Det bör dock noteras att vi har använt kartläggningen som stöd för vår analys av varje respektive delområde inom det administrativa området, men att kartläggningen i sig aldrig har utgjort ensamt underlag för vår analys och våra slutsatser. Därtill är siffrorna alltför grovt uppskattade. Varje delområde har således på en rad olika sätt, utöver själva kartläggningen, undersökts och analyserats. I genomförandet av kartläggningen har projektet tillfälligt lånat in personer med tidigare erfarenhet av liknande kartläggningar.

Begreppet administration kan definieras på många sätt. Projektet har valt att i insamlingsskedet tillämpa en mycket vid definition, för att sedan kunna skala bort vissa delposter och på så sätt få fram en bild av administrationen dels med en vid, dels med en snäv definition. Den vida definitionen av begreppet innefattar alla de exempel på administration som nämns i projektets direktiv. Enligt den vida definitionen av begreppet omfattar administration följande delposter.

Tabell 1 – Delposter och definitioner

Delpost	Definition
Ledningsmöten	Deltagande i departementens ledningsmöten. Enbart den tid som ledningsmötena tar.
Intern information	Chefers och informatörers arbete med intern information – personalmöten, intranät, personaltidningar mm.
VP/budgetering	Avser departementens (motsvarande) arbete med den egna verksamhetsplaneringen och budgeteringen, dvs ej arbete med statsbudgeten.

tabellen fortsätter på nästa sida

Ekonomiadministration	Kassarutiner, bokföring, redovisning, årsbokslut. Inklusive rese administration, som särredovisas nedan.
Reseadministration	Redovisas som en del av ekonomiadministration. Mottagande och effektivering av beställningar av resor, logi etc. Granskning av reseräkningar.
Personaladministration inklusive förhandling	Aktiviteter som syftar till att handlägga och lösa personalfrågorna, inklusive förhandlingsarbete.
Löneadministration	Redovisas som en del av personaladministration. Utbetalning och rapportering av löner, administration av ledigheter.
Rekrytering	Redovisas som en del av personaladministration. Personalplanering, annonsering, intervjuer.
Personalsamtal	Redovisas som en del av personaladministration. Enbart den tid som åtgår för att planera och genomföra personalsamtal.
Löneförhandlingar.	Redovisas som en del av personaladministration. Tid för planering, framtagande av underlag och förhandlingar.
Övrig personaladministration	Redovisas som en del av personaladministration
Facklig verksamhet	Tid som fackliga förtroendemän lägger ned. Fackliga möten på arbetstid. Bidrag till kostnader.
Internutbildning	Tid för deltagande i personalutbildning och vidareutbildning, utformning och bedrivande av all slags utbildning inom RK. Kurs- och konferens avgifter, föreläsarvoden.
Registratur, diarium	Postöppning, diarieföring, arkivering i diarium.
Arkivering	Särskilt arkiv, ej diarium.
Bibliotek	Kostnader för bibliotekariers tid och inköp av litteratur.
Kommittéadministration	Endast den särskilda administration av kommittéer redovisas här (kommittéredogörare). Personal- och ekonomiadministration, IT mm innefattar delar som avser kommittéerna men redovisas samlat under respektive rubrik.
Vaktmästeri	Distribution av post inom departementet, kopieringsservice, expensförråd och andra vaktmästarysslor.
Övriga stödfunktioner	Tid och kostnader för funktion, annan än ovan uppräknade, som inte är operativ.
Extraordinära kostnader	Engångskostnader i samband med omorganisationer, flyttningar och liknande.
Ofördelade kostnader	Vilka kostnader som fördelas ut på enheter och verksamheter kan skilja sig mellan departement. De kostnader som inte kan fördelas redovisas uppdelade på kostnadsslag enligt nedan.
Post, bud och transporter.	Porto, kostnader för bud och transporter, som inte går under vaktmästeri.
Lokaler	Kostnader för lokaler och inventarier. Huvuddelen redovisas av FA. Departement redovisar endast extrakostnader som bokförts på departement.
Bevakning	Kostnader för bevakning och säkerhet. Huvuddelen redovisas av FA. Departement redovisar enbart extrakostnader som bokförts på departement.
IT	Kostnader för IT-utrustning och program, IT-personal, köpta IT-tjänster. Huvuddelen redovisas av FA. Departement redovisar enbart extrakostnader som bokförts på departement.
Telefon	Kostnader för fasta telefoner, mobiltelefoner, telefonsamtal. Huvuddelen redovisas av FA. Departement redovisar enbart extrakostnader som bokförts på departement.
Tryckeri, tryckkostnader	Kostnader för tryckning och kopiering.
Övriga ofördelade kostnader	Övriga kostnader som ej fördelats på verksamheter, t ex kontorsmateriel.

I en snävare definition av begreppet administration bör enligt projektet delposterna ledningsmöten, interninformation, verksamhetsplanering och budgetering, facklig verksamhet och internutbildning inte ingå.

Resultatet av kartläggningen

Totalt sysselsätter administrationen i Regeringskansliet, med en vid definition av begreppet, ca 1250 årsarbetskrafter i Stockholm och 180 årsarbetskrafter vid utlandsmyndigheterna. Enligt en snävare definition, där verksamheterna ledningsmöten, interninformation, verksamhetsplanering, budgetering, facklig verksamhet och internutbildning inte ingår, uppgår Regeringskansliets administration till ca 1000 årsarbetskrafter i Stockholm och 180 vid utlandsmyndigheterna. Årsarbetskrafterna för administration fördelar sig över de olika delposterna enligt tabellen nedan.

Tabell 2 – Årsarbetskrafter för olika delposter inom administration

Delpost	Årsarbetstid egen personal, åa
Ledningsmöten	33,5
Intern information	103,6
VP/budgetering	57,6
Ekonomiadministration	109,5
– därav reseadministration	25,0
Personaladministration inklusive förhandling	172,6
– därav löneadministration	30,1
– därav rekrytering	31,8
– därav personalsamtal	23,3
– därav löneförhandlingar.	15,6
– därav övrig personaladministration	67,2
Facklig verksamhet	17,6
Internutbildning	70,8
Registratur, diarium	51,1
Arkivering	35,3
Bibliotek	21,7
Kommittéadministration	27,8
Vaktmästeri	95,3
Övriga stödfunktioner	179,5
Extraordinära kostnader	18,6
Ofördelade kostnader	272,7
– därav post, bud och transporter.	2,4
– därav lokaler	38,3
– därav bevakning	16,3
– därav IT	181,4
– därav telefon	27,7
– därav tryckeri, tryckkostnader	1,1

tabellen fortsätter på nästa sida

– därav övriga ofördelade kostnader	4,6
Summa enligt den vida definitionen	1267,2
Summa enligt den snäva definitionen (d v s exklusive ledningsmöten, intern info, VP/budgetering, utbildning, facklig verksamhet).	984,1

Ca hälften av Regeringskansliets årsarbetskrafter för administration återfinns inom Förvaltningsavdelningen.

Sett till kostnader fördelar sig resurserna för administration, enligt den vida definitionen, inom Regeringskansliet i Stockholm enligt tabell 3 nedan.

Tabell 3 – Kostnader för administrativa verksamheter			
Delpost	Egna kostnader, mnkr		Totalt
	Personalkostnader	Övriga kostnader	
Ledningsmöten	20	6	26
Intern information	57	18	75
VP/budgetering	33	8	41
Ekonomiadministration	55	15	70
– därav reseadministration	14	4	18
Personaladministration inklusive förhandling	94	18	112
– därav löneadministration	14	2	16
– därav rekrytering	17	4	21
– därav personalsamtal	13	3	16
– därav löneförhandlingar.	9	2	11
– därav övrig personaladministration	37	7	44
Facklig verksamhet	10	2	12
Internutbildning	37	20	57
Registratur, diarium	26	8	34
Arkivering	15	3	18
Bibliotek	9	7	16
Kommittéadministration	13	6	19
Vaktmästeri	34	5	39
Övriga stödfunktioner	121	40	161
Extraordinära kostnader	10	2	12
Ofördelade kostnader	140	596	736
– därav post, bud och transporter.	1	3	4
– därav lokaler	13	425	438
– därav bevakning	7	23	30
– därav IT	96	113	209
– därav telefon	11	4	15
– därav tryckeri, tryckkostnader	1	7	8
– därav övriga ofördelade kostnader	11	20	31
Summa enligt den vida definitionen	674	754	1428

Nyckeltal

För att på olika sätt möjliggöra jämförelser, mellan olika delar av Regeringskansliet, över tid eller med andra organisationer, har projektet utformat nyckeltal.

Projektet har relaterat antalet årsarbetskrafter för de olika delposterna inom begreppet administration till det totala antalet årsarbetskrafter för administration. Tabell 4 visar således den andelsmässiga fördelningen av de administrativa resurserna på de olika delposterna.

Tabell 4 – Årsarbetskrafter för olika administrativa verksamheter i förhållande till totalt antal årsarbetskrafter för administration

Delpost	Årsarbetstid egen personal, åak i %
Ledningsmöten	2,6
Intern information	8,2
VP/budgetering	4,5
Ekonomiadministration	8,6
– därav reseadministration	2,0
Personaladministration inklusive förhandling	13,6
– därav löneadministration	2,4
– därav rekrytering	2,5
– därav personalsamtal	1,8
– därav löneförhandlingar.	1,2
– därav övrig personaladministration	5,3
Facklig verksamhet	1,4
Internutbildning	5,6
Registratur, diarium	4,0
Arkivering	2,8
Bibliotek	1,7
Kommittéadministration	2,2
Vaktmästeri	7,5
Övriga stödfunktioner	14,2
Extraordinära kostnader	1,5
Ofördelade kostnader	21,5
– därav post, bud och transporter.	0,2
– därav lokaler	3,0
– därav bevakning	1,3
– därav IT	14,3
– därav telefon	2,2
– därav tryckeri, tryckkostnader	0,1
– därav övriga ofördelade kostnader	0,4
Summa	100

Ekonomi- och personaladministrationen svarar, som framgår av tabellen ovan, tillsammans för omkring en femtedel av resurserna för administration i Regerings-

kansliet. Merparten av dessa resurser finns på departementen. Hur antalet årsarbetskrafter för ekonomi- respektive personaladministration förhåller sig till det totala antalet årsarbetskrafter per departement framgår av tabell 5.

Tabell 5 – Antal årsarbetskrafter för ekonomi- respektive personaladministration per departement.

Departement eller motsvarande	Ekonomiadministration, åak (andel av tot åak per departement, inom parentes)	Personaladministration, åak (andel av tot åak per departement, inom parentes)
Statsrådsberedningen	1,8 (2,9%)	3,8 (6,0%)
Justitiedepartementet	5,6 (2,0%)	8,5 (3,0%)
Utrikesdepartementet	38,9 (3%)	57,1 (4,0%)
Försvarsdepartementet	2,9 (2,0%)	4,2 (2,8%)
Socialdepartementet	3,9 (1,8%)	6,5 (3,1%)
Finansdepartementet	12,7 (2,9%)	18,5 (4,3%)
Utbildningsdepartementet	4,1 (2,2%)	5,8 (3,2%)
Jordbruksdepartementet	2,2 (1,5%)	4,6 (3,2%)
Kulturdepartementet	2,1 (2,2%)	2,1 (2,2%)
Näringsdepartementet	12,0 (2,7%)	16,3 (3,7%)
Miljödepartementet	3,4 (2,1%)	6,9 (4,3%)
Förvaltningsavdelningen	20 (4%)	38,3 (7%)
Totalt	109,6	172,6

Variationen när det gäller andel årsarbetskrafter för ekonomiadministration i förhållande till totalt antal årsarbetskrafter per departement, är lägre än variationen när det gäller motsvarande förhållande för personaladministrationen. Det kan konstateras att Utrikes- respektive Finansdepartementet är de departement som har högst andel årsarbetskrafter för personaladministration i förhållande till det totala antalet årsarbetskrafter per departement. Samtidigt bör det noteras att Utrikesdepartementet, i och med bl a rotationssystemet, hanterar personalfrågor som väsentligt skiljer sig från personaladministrationen vid andra departement.