

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

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 chefstjänsteman 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 dataskärmen 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.