

13

*Samtidshistoriska frågor*

# Makten i kanslihuset

Vittnesseminarium 16 maj 2006

Emma Isaksson och Torbjörn Nilsson, red.

*Samtidshistoriska frågor 13*

Emma Isaksson & Torbjörn Nilsson, red.

**Makten i kanslihuset**  
Vittnesseminarium 16 maj 2006

Samtidshistoriska institutet  
Södertörns högskola



Samtidshistoriska institutet  
Södertörns högskola  
141 89 Huddinge

Besöksadress: Alfred Nobels Allé 15  
Flemmingsberg  
telefon: 08 - 608 42 51  
e-post: [shi@sh.se](mailto:shi@sh.se)  
[www.sh.se/shi](http://www.sh.se/shi)

Makten i kanslihuset. Vittnesseminarium 16 maj 2006.  
Samtidshistoriska frågor nr 13  
ISSN 1650-450X  
ISBN 978-91-89615-12-0

Omslag Karin Hellström

© Författarna och Samtidshistoriska institutet,  
Södertörns högskola

Tryck Edita Sverige AB, 2007.



## *Förord*

Samtidshistoriska institutet vid Södertörns högskola har sedan 1998 arrangerat ett flertal så kallade vittnesseminarier kring olika samtidshistoriska skeenden. Under seminarierna, som är öppna för allmänheten, utfrågas och samtalar ett antal historiska aktörer som spelat en central roll i det skeende man önskar belysa. Denna skrift är resultatet av ett sådant vittnesseminarium. Vittnesmålen spelades under seminariet in på band, dessa har sedan transkriberats och redigerats. Vittnena har även fått möjlighet att läsa igenom utskriften och komma med mindre korrigeringar i syfte att förtydliga eller rätta direkta felaktigheter.

För mer information om Samtidshistoriska institutets vittnesseminarier se: [www.sh.se/shi](http://www.sh.se/shi)

Kontaktpersoner:

Informatör Mari Gerdin, [mari.gerdin@sh.se](mailto:mari.gerdin@sh.se)

Docent Torbjörn Nilsson, [torbjorn.nilsson@sh.se](mailto:torbjorn.nilsson@sh.se)



Gösta, Ulf, Lena, Tejalmar och To  
tecknade den 16 maj år 2006 hos Samtids



...ÄR FRÅGA ALLTID  
...KÄNTE JAG...SKULLE  
...EN LISTA...

...DET SKULLE  
EGENTLIGEN VARA  
FÖRBJUDET AT  
SKICKA E-POSTER...

SOM VANLIGT BLIR DET BENGT  
SOM MER UTFÖRLIGT FÅR  
FORMULERA  
FRÅGAN...

NU FÅR  
HJALMAR  
AVSLUTA  
INNAN  
KAFFET!

..DE E SÅ HÄR!  
NU TENKTE JAG MUNTRA  
UPP DEN HÄR  
FÖRESTÄLLNINGEN  
GENOM ATT  
BERETTA EN  
ANEKDOT!

..ELLER VAD  
SJUTTSINGEN  
DET NU  
HETTE!

...ÄNTING

...A  
...NGS-  
...!

...AN  
...DRAR  
...E PÅ  
...ER!

reland

Hjalmar Strömberg

Aktuellt  
på Södertörn  
Makten i  
kanslihuset

...björn  
historiska institutet på Södertörns högskola  
Per Dublin www.tecknarservice.se

Vittnesseminarium den 16 maj 2006,  
Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola

*Vittnen:*

Gösta Gunnarsson  
Ulf Larsson  
Lena Noreland  
Hjalmar Strömberg

*Samtalsledare:*

Torbjörn Nilsson, historiker vid Samtidshistoriska institutet,  
Södertörns högskola

*Torbjörn Nilsson*

Jag heter Torbjörn Nilsson och jag är forskare vid Samtidshistoriska institutet vid denna högskola. Det jag välkomnar er till är vittnesseminariet ”Makten i kanslihuset”.

Ett vittnesseminarium innebär att man samlar en grupp personer som har medverkat i något avgörande beslut eller någon längre process. Vi ställer frågor och diskuterar vad som skedde och varför. Även om det är hågkomsterna, minnena, som står i centrum så finns det också utrymme för reflektioner i efterhand. Seminariet spelas in, det skrivs ut och så småningom publiceras det. Vi har genom åren haft kanske ett tjugotal seminarier av den här typen.

Dagens tema är alltså ”Makten i kanslihuset”. Vi har en panel som jag strax ska presentera. I december förra året hade vi ett annat vittnesseminarium som handlade om Stockholms kommunalpolitik, det hette ”Makten i Stadshuset”. Ni ser alltså att vi har något slags mönster, i alla fall den senaste tiden. Idag ska vi röra oss på riksnivå och kanske också med perspektiv som gäller utanför landet.

Kanslihuset, liksom Stadshuset, är ju ursprungligen en byggnad. Kanslihuset ligger vid Mynttorget i Gamla stan. Där inhystes depar-

tementen tidigare. Men i dagligt tal kom kanslihuset att bli benämningen på Kungl. Majt. kansli, alltså i största allmänhet det som vi idag kallar Regeringskansliet, trots att man successivt breddade ut sig över en rad byggnader i centrala Stockholm. Den byggnad som ursprungligen var kanslihuset ingår idag i riksdagens hus.

Med ”Makten i kanslihuset” menar vi alltså styrningen från och inom statens departement och statsministerns eget kansli, det vill säga det som kallas Statsrådsberedningen. Sedan 1997 ingår alla de här delarna, Statsrådsberedningen och departementen, i en gemensam myndighet kallad just Regeringskansliet. Den här förändringen är kanske något som vi kommer in på under eftermiddagen. Regeringskansliet är det organ med vilket regeringen styr riket, som det heter i Regeringsformen.

Regeringskansliet har vuxit under de senaste decennierna. Idag är ungefär 4 600 personer anställda där. 1974 var det 2 281 anställda. Det är ungefär en fördubbling på drygt trettio år. Men vi ska samtidigt ha i åtanke att traditionellt sett så är de svenska departementen små, medan däremot ämbetsverken är desto större. Ökningen av anställda i Regeringskansliet har varit som mest påtaglig när det gäller de politiskt tillsatta tjänstemännen, alltså sådana som avgår vid regeringsskiftet. Det gäller statssekreterare, politiskt sakkunniga, pressekreterare med flera. Men som helhet är ändå den politiska delen av regeringskansliet väldigt liten, de utgör ungefär 170 personer av de 4 600. Till största delen utgörs Regeringskansliet alltså av vanliga tjänstemän som arbetar med att utarbeta propositioner, regler, behandlar vissa frågor som rör riksdagen och EU-samarbetet. Dessutom behandlas budgetfrågor, personalfrågor, information och så vidare.

Det finns en intressant frågeställning – en klassisk frågeställning – när det gäller förvaltning som handlar om förhållandet mellan ämbetsmän och politiker. Och däremellan har vi gruppen politiska tjänstemän.

Samhället förändras ju naturligtvis och därmed förändras också det politiska maktcentrum som Regeringskansliet är. Hur viktigt



eller hur starkt det är i samhället kan vi sedan naturligtvis diskutera.

Vi har bjudit in fyra personer med lång erfarenhet i statens tjänst, både av att sitta i kanslihuset och av att finnas på andra poster. Bland vittnena har vi både sådana som har varit politiskt tillsatta och sådana som har verkat som vanliga tjänstemän. Vi har i panelen samlat personer med erfarenheter från slutet av 1970-talet och fram till idag. Vi väntar oss en spännande utfrågning och diskussion med frågor också från åhörarna, i alla fall efter kaffepausen.

Det här temat som vi har formulerat rör både inre förhållanden, det vill säga inom själva Regeringskansliet och yttre förhållanden, det vill säga relationer till andra organ och institutioner i samhället. Frågan är alltså hur riket styrs i förhållande till det svenska samhället och till den internationella arenan. Vilka maktförskjutningar har skett under de senaste decennierna? Vilka vittnesmål om det kan vi få fram under de kommande timmarna?

Nu är det hög tid att presentera vår vittnespanel. Längst borta har vi Gösta Gunnarsson. Han är centerpartistisk politiker och blev vid det borgerliga maktövertagandet 1976 statssekreterare i ett av de samordningskanslier som den nya regeringen inrättade. Sådana erfarenheter är naturligtvis intressanta. Intressant är också den långa perioden 1980-1997 då han som landshövding i Jönköping betraktade regeringsmakten mera på en sidolinje.

Sedan har vi Ulf Larsson som har en lång erfarenhet av att arbeta i kanslihuset. 1982 blev han socialdemokratisk statssekreterare i Statsrådsberedningen med särskilt ansvar för samordning av departementens arbete. Han har varit chef för Tullverket och även statssekreterare i Försvarsdepartementet. Nyligen har han lämnat posten som ordförande för Örebro universitet. Jag ska väl också säga att han har krönt sin karriär med att vara ordförande i Samtidshistoriska institutets styrelse.

Sedan har vi Lena Noreland. Hon har sedan 1980-talet arbetat inom Näringsdepartementet som tjänsteman och under 1990-talet varit mycket verksam i olika statliga utredningar, bland annat i en arbetsgrupp om statsförvaltningen och EU-inträdet. Hon är numera

tillbaka på Näringsdepartementet och har senast varit verksam inom en utredning om näringspolitik och regional utveckling i samband med europeiseringen.

Närmast mig har vi Hjalmar Strömberg som kom in i Regeringskansliet 1972 och 1979 blev departementsråd i Kommunikationsdepartementet. Han har också under sex år varit generaldirektör för Statens geotekniska institut men arbetar nu inom generaldirektörens stab vid Vägverket i Borlänge. Från honom får vi perspektiv både från Regeringskansliet och från ämbetsverken.

Som en särskild expertkommentator har vi Bengt Jacobsson som är professor i företagsekonomi här på Södertörns högskola. Han är också, liksom flera här i publiken, verksam inom ett forskningsprojekt kallat Reko, som ska uttydas ”Regeringskansliet och samhällets organisering”, som bedrivs på Södertörns högskola, vid Score (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor) vid Stockholms universitet och på statsvetenskapen vid Göteborgs universitet.

I och med det tycker jag att vi kan komma igång med själva utfrågningen. Jag talade i förväg om för panelen att de skulle förbereda en inledning. Jag talade samtidigt om hur den första frågan skulle lyda som handlar om vad var och en ser som den viktigaste förändringen ifråga om kanslihusets roll under den tid som man har haft insyn i verksamheten. Jag börjar närmast mig med Hjalmar Strömberg, varsågod.

### *Hjalmar Strömberg*

Det var den svåraste frågan. Jag började i kanslihuset 1972 på Finansdepartementets budgetavdelning. Jag måste också korrigera dina siffror. När du talar om kanslihuset och dess storlek så bör du exkludera Utrikesdepartementets del för där är det en stor del som är myndighetsverksamhet.

### *Torbjörn Nilsson*

Men de är inräknade i det här.

### *Hjalmar Strömberg*

Ja, just det, men när man tittar på förändringen så kanske man ska titta på det egentliga kanslihuset. I vart fall, det var ju då när jag började 1972 ett kanslihus som egentligen nog var kvar i den gamla tiden. Det var bara några år sedan man hade slutat att räkna ”bränsle, lyse och vatten”, alltså det var på den tiden då budgetarbete, planering och allting sådant var det som var det mest intressanta. Man tittade mer på vad som hörde till kostnader och utfallet av verksamheten, vad man åstadkom var inte så intressant. Men man hade nog en ungefärlig uppfattning om vad verksamheten skulle resultera i.

Det kanslihus som jag lämnade 1996 var ju tvärtom mycket resultatorienterat, man hade mål- och resultatstyrning. I början av 70-talet var man väldigt noga med att i regleringsbrevens aldrig tala om och försöka beskriva de uppdrag som myndigheterna hade. Sträng hade nämligen den bestämda uppfattning att om han beskrev vad de skulle göra, då kunde de också komma och kräva mer pengar. Idag är det ju närmast självklart att man ska tala om vad man förväntar sig av verksamheten, vad man ska prestera under en viss period. Så man har, tycket jag, gått från en ren utgiftssyn till att fokusera mål och resultat. Det är nog den viktigaste förändringen, som jag kan se.

### *Torbjörn Nilsson*

Tack för det. Varsågod, Lena.

### *Lena Noreland*

Jag hade faktiskt ofta kontakter med Regeringskansliet via en utredning tillsammans med Svante Sjöberg om baskursverksamhet vid mitten av 70-talet, så jag har sett industri- och näringsministrar från och med Rune Johansson och fram till nu. Jag har mestadels sysslat med frågor med regionalpolitiska förtecken, med regional utveckling.

Hjalmar talar om mål- och resultatstyrning och det är viktigt, det är något som har kommit in under senare tid. Om vi från dagens perspektiv ser tillbaka på de senaste tio åren eller kanske lite mer så finns det saker som faktiskt börjar ifrågasättas, för mycket stuprörsorientering till exempel. Kanske kommer vi tillbaka till det.

Men ska jag svara på vad jag tycker är det viktigaste som har hänt och som påverkat kanslihusets arbete mest så är det utan tvekan EU-medlemskapet; de nya krav som internationaliseringen har ställt och ställer. Framförallt gäller det förvaltningens organisering och arbetsformer och vad EU-medlemskapet har fått för konsekvenser.

*Torbjörn Nilsson*

Tack. Då har vi fått ytterligare ett förändringstema. Ulf Larsson, varsågod.

*Ulf Larsson*

Jag får väl i likhet med de båda andra börja med att korrigera lite. Det är inte så känt, men Bengt Konnander och jag var arbetskamrater i det som då hette Ecklesiastikdepartementet. Jag började som biträdande kommittésekreterare i en utredning som Olof Palme ledde och som startade på hösten 1959. Därmed går mitt perspektiv ganska många år tillbaka i tiden, men framförallt är det från åren i Utbildningsdepartementet där jag var den längsta tiden.

Redan har två viktiga förändringar nämnts. Ytterligare en väldigt tydlig förändring är ju ”det låsta huset”, det vill säga att det numera är låst överallt. När jag igår kom till styrelsemötet vid Samtidshistoriska institutet så fann jag att jag inte kom inte in genom den dörren heller. Det är alltså en generell tendens i samhället.

Vad som förändrat förutsättningarna totalt sett är mediasituationen. Om man får tillåta sig att rekommendera en bra bok för den som vill få en bild av hur den har förändrats under ett antal

årtionden från 50-talet och fram till 80-talets mitt så är det Gunnela Björks bok om Olof Palme och medierna.

Den mest märkbara förändringen – och det blir väldigt påtagligt när man läser Tage Erlanders dagböcker – är den ökade samordningen i kanslihuset. Det är klart att det har alltid funnits en politisk samordning, en samordning av den verksamhet som regeringen har varit ansvarig för. Medan den tidigare i hög utsträckning låg i Finansdepartementet och naturligtvis när det gällde lagstiftning i Justitiedepartementet och utrikesfrågor hos utrikesministern så har statsrådsberedningens roll ökat kraftigt.

Läser man till exempel vad Ingvar Carlsson har skrivit i sina böcker om slutet av 60-talet och början på 70-talet så existerade, sett ur Statsrådsberedningens perspektiv, knappast någon samordning. Där har det alltså skett en väldigt påtaglig och dramatisk förändring. Jag ska tillåta mig att peka på ytterligare en bok. Den gavs ut i anslutning till att Ingvar Carlsson fyllde 70 år för ett par år sedan och heter *Politikens ramar och aktörer*. Där har jag själv utvecklat hur förändringen i styrningen, samordningen, har utvecklats över en lång period. Det skulle jag vilja lyfta fram som den mest påtagliga förändringen.

### *Torbjörn Nilsson*

Det är hård konkurrens. Bollen går till Gösta Gunnarsson.

### *Gösta Gunnarsson*

Du nämnde att jag blev statssekreterare 1976 i samband med regeringsskiftet. Jag hade då under de föregående tolv åren ägnat mig åt att opponera mot regeringen och Regeringskansliet som chef för Centerpartiets riksdagskansli. Sedan var jag statssekreterare i bara två år. Därefter har jag varit landshövding i Jönköping i arton år. Jag har dock arbetat hårt, i regeringen och inte bara som landshövding utan också som utredningsordförande och styrelseordförande bland annat vid Karlstads universitet. Jag har utrett en del intrikata frågor: Hotbilden mot Palme före mordet och jag

satt som ordförande i Neutralitetspolitikkommissionen. Så jag har genom åren förhört väldigt många politiker, säkerhetsagenter och tunneldirektörer från Hallandsåsen och så vidare. Jag har alltid varit irriterad över att de inte kommer ihåg någonting, men när man själv nu sitter här så har man viss förståelse för det. Det är rätt svårt att komma ihåg så här långt i efterhand.

När det gäller regeringsskiftet 1976 – jag får ägna mig åt att korrigera lite grann här också – så blev jag alltså statssekreterare i Statsrådsberedningen samt i samordningskanslierna. Sedan fanns det två statssekreterare hos Bohman och en hos Ahlmark under ledning av Bildt och Tham. Jag var alltså statssekreterare i Statsrådsberedningen precis som du sa. Du nämnde de politiskt tillsatta tjänsterna och hur många de var då och nu. Då, 1976, var de väldigt få. Det var egentligen bara en statssekreterare, en pressekreterare, en informationssekreterare och en politiskt sakkunnig, kanske två i något departement. Det var ju inte ens så att alla statsråd hade en statssekreterare. Birgit Friggebo och Elvi Olsson delade till exempel på K. G. Scherman som statssekreterare i Bostadsdepartementet. De hade alltså inte ens varsin.

Om jag ska säga någonting om vad jag har sett lite mer utifrån, som landshövding, så är det ju det som har tangerats här, att detaljregleringen av myndigheterna har upphört. Det var ju en oerhörd detaljreglering av myndigheterna tidigare. Då landshövdingen skulle köpa en ny bil till Länsstyrelsen så fick han gå in med en särskild framställning till regeringen och regeringen granskade då om den gamla bilen var tillräckligt utsliten. Jag kunde inte, när jag var landshövding, bygga upp en egen stab runt mig med en stabschef för det var reglerat precis hur varje enhet och allting skulle se ut.

Detta ändrades ju sedan radikalt och man satte upp det som Hjalmar var inne på: Mål- och resultatstyrning. För länsstyrelsernas del så gjorde man på det sättet att i syfte att garantera att kompetensen fanns överallt, på alla områden, så skulle det finnas ett visst antal länsexperter, en för miljövard och en för regionalpolitik och så vidare. På det sättet fick regeringen en garanti för att kompetensen fanns. Men den tidigare detaljregleringen försvann.

*Torbjörn Nilsson*

Är det någon som har någon kortare reflektion direkt eller som vill göra en komplettering till det någon av de andra har sagt som ni slås av eller som ni eventuellt är förvånade över? Vi kommer att ha möjlighet att komma tillbaka till det här, men jag tänkte ändå ge er chansen redan nu. Först Lena.

*Lena Noreland*

Apropå det som Gösta säger om att detaljregleringen har upphört så kan man också påpeka att ärendehantering har flyttats från Regeringskansliet till myndigheter i väldigt stor utsträckning. Ärendehantering sker alltså huvudsakligen där nu. När ni jämför hur många som var sysselsatta i Regeringskansliet nu och då så bör man kanske också ta med det i beräkningen att ärendena numera inte i den utsträckningen ligger i Regeringskansliet utan hanteras av ett stort antal tjänstemän i myndigheter.

*Gösta Gunnarsson*

Vad drar du för slutsats av det?

*Lena Noreland*

Att det är mycket folk i Regeringskansliet.

*Torbjörn Nilsson*

Varsågod, Hjalmar.

*Hjalmar Strömberg*

Ulf tog upp en aspekt som är nog så viktig, nämligen tillgängligheten. När jag började 1972 höll jag till i det så kallade kanslihusannexet. Det är det där fina huset med den runda innergården. Då hade vi en Securitas-vakt som kom på onsdagskvällar och fredagskvällar därför att då var det dans på La Ronde och man ville inte

ha folk som hånglade i trappan. Men i övrigt så kunde de bara gå rakt in på Finansdepartementet och knacka på. Idag känner man ju sig närmast som en terrorist när man kliver in och ser folk bakom pansarglas, det är en ganska ogästvänlig miljö.

### *Ulf Larsson*

Det var därför jag nämnde det. Man får vara medveten om att situationen ser annorlunda ut nu. Ska man besöka någon svensk myndighet idag förses man alltid med en besökslapp. Det är en utveckling som vi alla beklagar samtidigt som man tvingas acceptera den.

### *Torbjörn Nilsson*

Jag har tänkt låta Bengt Jacobsson göra några reflektioner och också komma med några följdfrågor utifrån era första svar. Varsågod, Bengt.

### *Bengt Jacobsson*

Det finns så mycket att kommentera. Det här är ju ett tillfälle när vi gärna vill höra om era konkreta erfarenheter. Det vore intressant om ni kunde ge exempel på de här tendenserna som ni har tagit upp. Jag tänkte börja med det som Ulf pratade om, alltså samordningen i kanslihuset.

Att enheterna mest har tänkt på sig själva har ju varit en ständig kritik mot Regeringskansliet. Det har varit väldigt låg rörlighet mellan departementen. Man äger sina frågor. Hela pratet kring verksamheten har väldigt mycket gått ut på att det har varit en alldeles för stor segmentering eller fragmentering av Regeringskansliet. Det här har ju också legat till grund för många av försöken att reformera Regeringskansliet, bland annat det här med att göra Regeringskansliet till en myndighet men också införa styrsystem och sådant i Regeringsskansliet. Skulle ni vilja kommentera det? Alltså har ni från era olika utsiktspunkter sett några exempel på samordningsproblem till följd av den här segmenteringen?



Medan ni tänker på det, tänkte jag att jag skulle visa en bild. Regeringskansliet har ju precis som ni säger blivit väldigt modernt vilket gjort att man också har skaffat sig egna logotyper, egna varumärken. När man gjorde en logga för Regeringskansliet så kom den att se ut så här [visar bild], vilket ju är ett fantastiskt bra exempel på att man själv ser Regeringskansliet som en tydlig stuprörsorganisation. Det är verkligen ett exempel på en stuprörsorganisation. Varje färg här är ju ett departement. Är det så här som Regeringskansliet själv ser sig så verkar den här stuprörsorganiseringen finnas kvar.

Men hur ser ni på det här med samordningsproblemen? Har ni några exempel på det?

*Torbjörn Nilsson*

Vem vill börja? Lena.

*Lena Noreland*

Konkreta exempel vet jag inte om jag kan ge. Men eftersom jag har sysslat med regional utvecklingsproblematik, som i högsta grad är någonting horisontellt, så är det ju i sig självt ett förträffligt exempel på att behovet är stort av att fixa samordningen. Regional utveckling är ju inget annat än tillväxt och utveckling i hela landet, fast utifrån regionala förutsättningar. Förutsättningarna skiljer sig åt över landet. Människor som befinner sig ute i landet ser ju väldigt lätt vad det är som behövs göras för att befrämja tillväxten och få fart på utvecklingen, vilka hinder som behöver undanröjas och vilka potentialer som behöver en skjuts. De kan väldigt lätt ringa in problemen, till exempel att de måste gå från den ena institutionen till den andra för att söka stöd för att starta eget eller för någon annan utvecklingsaktivitet som man behöver stöd till. Och detta förs naturligtvis vidare så att det så småningom landar som krav och förväntningar hos Regeringskansliet, på departementen och på regeringen att göra någonting åt den här stuprörsorganiseringen.

Men det går så sakta och så trögt att göra någon större förändring eftersom det sedan länge sett ut som på den bild Bengt vi-

sade över de grafiska profilerna och färgerna. Förvaltningen och Regeringskansliet är ju organiserat på det sättet så sedan så länge och man bryter inte rutiner och fixar inte samordningen så snabbt och så enkelt som verkligheten ute i landet egentligen behöver. Verkligheten är ju inte stuprörsorganiserad, den är horisontell.

Det var väl inte något riktigt konkret exempel, men i alla fall. Från de utgångspunkterna som jag har så ser jag mängder av exempel på hinder som egentligen ligger i Regeringskansliet. Inte ens sammanslagningen av Näringsdepartementet, Kommunikationsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet har riktigt lett till den sammansmältning och den självklara samordning över sektorsgränser som man kanske hade förväntat sig och hoppats på.

*Torbjörn Nilsson*

Tack för det. Nu har alla satt upp sig, först är det Ulf.

*Ulf Larsson*

Verkligheten är ju betydligt mer diversifierad idag än vad den var för ett antal decennier sedan. Jag har haft anledning att i olika sammanhang och vid olika tidpunkter vara med i diskussionen om hur kanslihuset ska utformas för att åtminstone lite grann kunna råda bot på problemen. Då ska man samtidigt vara medveten om att det i alla organisationer och i alla situationer förekommer kamp om makt och kamp om resurser. Pengar är ett maktmedel och få vill göra avkall på sina slantar utan vill tvärtom helst kämpa till sig fler. Det är ju alltid den egna verksamheten som står i centrum, oavsett om man är chef för en myndighet på regional nivå eller på ett centralt ställe. Så förhåller det sig.

Att rent organisatoriskt lägga ihop departementen till en enda enhet har varit ett sätt att markera att det ändå är en enda myndighet. Det har naturligtvis också praktiska orsaker, inte minst med den moderna teknikens utveckling. Man kunde ju inte ha de administrativa funktionerna hängande vid sidan om. Det gick på den tiden

då skrivmaskinen var det tekniska hjälpmedlet, men det går inte idag med datorernas viktiga funktion i verksamheten.

En annan förändring är den som Lena nämnde nyss, nämligen att göra departementens verksamhet större. Vi hade fler departement tidigare och under 70-talet fördes till och med diskussioner om att man skulle gå mot ett tjugotal, men det blev ju aldrig någonting av det – tack och lov. Istället har förändringarna gått mot att man har försökt göra större enheter för att ändå undvika så mycket som möjligt av revirkonflikter.

Utbyggnaden av Statsrådsberedningen, som ju har skett ganska påtagligt om man jämför med situationen för några årtionden sedan, syftar i varje fall till att skapa en hygglig överensstämmelse mellan den politik som man har tagit på sig att föra och dess utformning. Det har medfört en betydligt noggrannare – man kan kalla det – kontroll av alla aktiviteter. Ska det till exempel skrivas en artikel är det inget som ett statsråd glatt störtar ut med och säger att nu vill jag göra det här och det här. Utan det ska först godkännas av den högsta politiska ledningen.

Sedan är det ju en problematik med frågor som går på tvärs. De blir allt fler. Det tidigaste exemplet, som man började hantera, var jämställdheten. Det är en 70-talsföreteelse under Palmes tid när man sökte hitta en form för att se till att alla marscherade i ungefär samma takt. Trots att man skapat större departementala enheter blir dessa tvärsektionella områden allt fler.

*Torbjörn Nilsson*

Tack. Gösta Gunnarsson.

*Gösta Gunnarsson*

Revirbevakningen är ju mycket framträdande i kanslihuset. Det är det ingen tvekan om och det nog alltid har varit så. Jag kanske ska börja med att säga att när vi bildade regering 1976 så ändrade vi egentligen ingenting på departementsindelningen mer än i ett avseende: vi delade upp Finansdepartementet i ett budgetdeparte-

ment och ett ekonomidepartement. Efter tre dagar kom ett departementsråd från ett av departementen upp till mig och var mycket angelägen om att man skulle flytta en stor bit av ett annat departement över till det departement där han var. Han fick gå hem med oförrättat ärende för vi hade bestämt att här skulle inte ändras på gränserna. Mycket väsen för lite ull i departementsförändringen var någonting som vi redan då hade upptäckt. En del av de departementsförändringar som har ägt rum senare har inte heller gett särskilt mycket.

Vad det gäller det här med samordningen; när vi bildade regering 1976 då var det ju en speciell situation eftersom det var tre partier som bildade regering tillsammans. Statsrådsberedningen byggde vi upp ungefär som den hade sett ut under Olof Palmes tid fram till 1976 med statssekreterare, kontaktmän för departementen. Hos Ahlmark och Bohman var de här samordningskanslierna under ledning av Carl Bildt och Carl Tham och de och jag träffades väldigt ofta. När det gällde delningen av propositioner och så vidare köpte vi den gamla organisationen som byggde på att när ett departement skulle ut med en proposition, skulle dela den, så skulle resultatet av delningen komma tillbaka till departementet. Vi hade samma ordning som nu, men innan den gick ut på delning skulle respektive departement ha kontakt med sin kontaktman i Statsrådsberedningen och få klarsignal. Var det tveksamheter gick man upp till mig och jag kollade med Bildt och Tham. Var det en ännu större fråga gick den upp till partiledarnas nivå. Likadant när synpunkterna hade kommit in till departementet, då checkade man av med Statsrådsberedningens kontaktman som sedan checkade av med de som fanns i samordningskanslierna och sedan kunde det gå vidare.

Så det var en relativt rak och enkel samordningsfunktion som vi byggde upp. Det var Per Erik Nilsson, som hade varit rättschef tidigare och var rättschef även under vår tid, som effektuerade, konstruerade och skrev ut den här gången som vi sedan tillämpade och som fungerade, tycker jag, väldigt bra.

Sedan har det ju blivit, som jag förstår på Ulf här, lite tuffare. Vi skulle nog inte från Statsrådsberedningens sida på den tiden ha

gått ut och granskat Gösta Bohmans artiklar som han skulle ha in i tidningen.

*Ulf Larsson*

Det kunde ha behövts!

*Torbjörn Nilsson*

Hjalmar Strömberg.

*Hjalmar Strömberg*

Jag skulle nog vilja anmäla en något avvikande åsikt och säga så här: När jag ibland sitter i bilkö på Värmdövägen så ser man att två à fyra procent bryter mot reglerna och kör i kollektivkörväg medan 96 à 98 procent faktiskt går med strömmen och kör där man ska. Hur många av de miljontals beslut, som tas i kanslihuset, är inte samordnade?! Det är dem vi ser. Vi ser de få som inte är samordnade och inte de miljontals som är samordnade.

Det finns en alldeles utmärkt modell för samordning som har en gemensam beredning, som fanns när jag kom dit och som finns kvar fortfarande och som Gösta Gunnarsson i princip har redogjort för. Alltså man ser till att de dokument som ska ligga till grund för beslutet, delas till de som är berörda av det och sedan ser man till att problemen eller misshälligheterna eller åsiktsskillnaderna löses på allt högre nivå. Och i de flesta fall i min värld löste Ulf Larsson problemen i den mån de uppstod. För det mesta så lyckades sådana som Ulf Larsson eller Gösta Gunnarsson lösa problemen och därmed var beslutet samordnat i den meningen att regeringen hade tagit ställning till helheten.

Sedan ska jag säga det att politiken ju är sektorerad. Jag hade en chef som sa att visst kan man ha morgondepartement, som handlägger alla frågor rörande morgonen: frukostflingor, fågelsång, tandborstning och så vidare. Men då är det ju inte politik utan politik är i säck då. Det bästa exemplet på sektorisering och stuprör och kravet på att det ska vara stuprör är ju kulturpolitik. Kultur-

ministern vägs och mäts bara efter hur mycket pengar han drar ihop till sektorn. Det måste vara världens mest otacksamma jobb att vara kulturminister i vårt land med tanke på att man fullständigt struntar i vad hon eller han åstadkommer på kulturområdet. Den enda intressanta frågan är hur mycket stålar det går till sektorn. Såsom man ropar i skogen får man svar.

Jag vill hävda att om vi på någon godtagbar statistisk grund kunde mäta samordningen så skulle vi se att den alldeles övervägande delen av de beslut som fattas är samordnade. Vi ska naturligtvis jobba med de beslut som inte är samordnade och försöka bli bättre, men så illa som det framstår i debatten tror jag faktiskt inte att det är.

*Torbjörn Nilsson*

Här har vi alltså olika bilder. Lena kanske vill ha en replik på det.

*Lena Noreland*

Jag tänkte läsa lite för Hjalmar ur ett alldeles färskt regeringsbeslut. Det är taget den sjuende april och är ett uppdrag att i ett pilotprojekt samverka kring sektorsövergripande regionförstoring för ökad tillväxt och sysselsättning. Vägverket är en av de myndigheter som det är direkt adressat till. Bakgrund till beslutet att dra igång projekt beskrivs så här: ”Vid ett flertal tillfällen, senast i budgetpropositionen för 2006, har regeringen gjort bedömningen att de största hindren för att förverkliga målen för den regionala utvecklingspolitiken ligger i den bristande samordningen på nationell nivå av olika sektorer och politikområden med strategisk betydelse för regional tillväxt.” Och enligt regeringens bedömning behövs därför ”en förbättrad horisontell samordning mellan sektorer och politikområden och också en förbättrad vertikal samordning mellan planeringsnivåerna på lokal, regional, nationell och EU-nivå.”

Det där tycker jag är exempel på att det ändå finns ett behov som utgår från en verklighetsbild. Det var det jag försökte säga, regional utveckling blir summan av vad man gör inom olika sektorer ute

i verkligheten. Det finns någonting som talar för att sektorsindelningen effektivt hindrar arbetet med den regionala utvecklingen.

*Torbjörn Nilsson*

Gösta.

*Gösta Gunnarsson*

Det här sista du sa var att det fanns brister i samordningen på nationell nivå. Ja, men det finns ju också en tendens här att de statliga verken har blivit stuprör uppifrån och ner och att de kör sina lopp ända ut på lokal nivå när de istället borde – nu talar den gamle landshövdingen – samordnas på regional nivå av länsstyrelserna på ett mycket bättre sätt än de tillåts göra idag.

*Torbjörn Nilsson*

Ulf.

*Ulf Larsson*

Hanteringen av varor som ska passera gränsen tycker jag är en problematik som inte är så förbaskat enkel. Jag hade anledning att fundera över det många gånger som chef för Tullverket, inte minst när man stod inför förändringar. Det åberopades då från de regionala nivåerna att man skulle vara företräd i alla län. Men sett ur en myndighetsperspektiv, i varje fall den myndighet som jag då var chef för, var det så att vi rimligen borde lägga resurserna där det var alldeles klart att de gjorde störst nytta. Det var ganska meningslöst att i en ekonomiskt trång situation ha tullmyndigheter i delar av landet där det faktiskt inte fanns något behov av mänsklig närvaro, där klareringen kunde skötas till exempel med hjälp av datorer. Det fanns större anledning att lägga resurserna vid delar av gränser med mycket trafik och framförallt där risken för smuggling var påfallande.

Den där situationen sitter ju naturligtvis varje myndighetschef i. Det är klart att till exempel brottsligheten är ju mer koncentrerad

till storstadsområdena än i inre Norrland. Då är det inte så konstigt att antalet poliser i Arjeplog inte blir så stort.

Det finns alltså hela tiden en spänning som man som myndighets chef naturligtvis måste ta hänsyn till.

*Torbjörn Nilsson*

Gösta Gunnarsson och sedan har jag tänkt att kasta över bollen till Bengt apropå det här med sektorisering och uppsplittring av Regeringskansliet.

*Gösta Gunnarsson*

Arbetsmarknadspolitik och miljö behöver vi över hela landet. Och du förlade Tullen till Jönköping...!

*Ulf Larsson*

Ett tag, sedan försvann den.

*Torbjörn Nilsson*

Varsågod, Bengt.

*Bengt Jacobsson*

Den här föreställningen om Regeringskansliet som väldigt stuprörorienterat och fyllt av revirtänkande är ju en väldigt viktig del av Regeringskansliets självbild, kan man säga. Magnus Erlandsson visar i sin avhandling\* – som inte publicerats ännu – att det här har varit den dominerande föreställningen sedan en ganska lång tid tillbaka och att man sett det som ett problem som ska lösas med hjälp av olika åtgärder, delvis de som Ulf pekar på här med departementsförändringar och starkare statsrådsberedning och Regeringskansli.

Jag tänkte gå in på en av de frågorna eller snarare den tendens som Lena lyfte i sitt inledningsanförande. Den har delvis med stup-

---

\* *Striderna i Rosenbad : om trettio års försök att förändra Regeringskansliet*, Stockholm 2007



rörsorganiseringen att göra också och jag syftar alltså på det som har med europeiseringen och kanske specifikt EU-medlemskapets konsekvenser för den svenska statsförvaltningens organisering att göra. Europeiseringen verkar ju ha ökat efterfrågan på nationella strategier och nationella aktörer. Det har alltså blivit mycket viktigare på något sätt att kunna enas, att tala med en röst och att vara enad i det nationella agerandet. Det här har ju varit en väldig utmaning för åtminstone den statliga organiseringen. Jag vet att Lena satt med i en arbetsgrupp på Finansdepartementet som funderade över vad europeiseringen skulle betyda för den svenska statsförvaltningen. Den förordade väl en del åtgärder och förslag som sedan inte föll i särskilt god jord i regeringen.

Min fråga går först till Lena men sedan till er andra också: På vilket sätt har EU utmanat statens organisering och hur väl är statsförvaltningens organisering avpassad till EU-arbetet? Alltså vilka problem – om några – har uppstått som en följd av EU-medlemskapet?

*Torbjörn Nilsson*

Vill Lena börja, så får de andra följa efter.

*Lena Noreland*

Den här arbetsgruppen som Bengt nämner och som jag deltog i arbetade egentligen före det svenska medlemskapet. Vi tittade på hur det såg ut i andra länder, hur man hade organiserat sig eller anpassat sin förvaltning i de länder som hade blivit medlemmar under senare tid. Och utifrån det försökte vi dra lite slutsatser i förhoppning att vi i Sverige skulle kunna lösa problemen innan de uppstod. Jag såg att det skulle behövas väldigt mycket mer människor som deltog i arbetsgrupper i kommittéer och i förhandlingsgrupper i Bryssel. Regeringskansliets tjänstemän skulle inte räcka till utan man skulle få lov att dra nytta av myndigheternas tjänstemän också för de här uppgifterna. Och så blev det ju. Och det skulle bli desto viktigare att man hade en svensk linje som verkligen prioriterade och lyfte

fram svenska områden så att det inte blev en ren ”pyttipanna” på EU-arenan där den ena sa ja och den andra sa nej.

Det är någonting heligt med den svenska förvaltningsmodellen med de självständiga myndigheterna. Jag vet att vi pratade med förvaltningsjurister i Regeringskansliet om det här och de sa att vi måste hitta något sätt att dra in myndigheternas tjänstemän i förhandlingsarbetet och dra in dem under samma paraply som tjänstemännen i Regeringskansliet. Vi måste anpassa förvaltningsförordningen eller vad det nu heter. I varje fall var kommentaren från juristernas sida att vi löser de här problemen när de har tornat upp sig, när vi verkligen besväras av dem. Vi har inte det här problemet nu. Det var ju före medlemskapet eller just i inledningen av medlemskapet och då var ju inte problemet så stort så att det var påträngande och omöjligt att komma runt. Jag vet att jag tänkte att det här är nog något som tillhör den svenska förvaltningsbildningen – man ändrar inte på arbetsrutiner, man ändrar inte på författningstext och annat om det inte är absolut nödvändigt. Och det var det ju inledningsvis inte och därför löd kommentaren: ”Vi gör ingenting förrän problemet är oöverstigligt.”

En helt annan sak som jag tycker att jag kanske också vill säga är att medlemskapet har inneburit en programorientering, alltså att man ska lägga problem och strategier för de flesta områden. Jag som då särskilt ser det här med regionalpolitik, regional utveckling, strukturfonderna och så vidare har också sett att man nu på senare tid har inbjudit regionerna till arbete i partnerskap och arbetsgrupper så att det där finns representanter för egentligen alla områden i samhället. Man ska ha med medborgarna i alla deras funktioner i ett slags partnerskap som lägger program för den regionala utvecklingen. Det där tror jag trycker på ytterligare – jag tror det ligger bakom en skrivelse som den jag citerade ur tidigare – man vill se bättre horisontell samordning sektorerna emellan. Jag tror att det bidrar till det.

*Torbjörn Nilsson*  
Hjalmar.

*Hjalmar Strömberg*

Jag skulle bara vilja göra en statsvetenskaplig kommentar. Det är så att det finns ett missförstånd kring detta med ministerstyre och departementens relation till myndigheterna. Grundlagen säger ungefär så här: ”Ingen får bestämma hur myndighet ska fatta beslut i ärende som gäller myndighetsutövning mot enskild eller kommun.” Ja. Sedan är det ju naturligtvis så att den som blir hängd – om det går åt helvete på ett verk – det är generaldirektören, så han måste ju sälla bland de signaler han får. Men det finns inget som helst hinder för departementen att tala om för verket hur man vill att saker och ting ska göras så länge det inte gäller myndighetsutövning. Sedan är det ju så att den som är mottagare av det här budskapet måste göra en självständig bedömning för den är ändå ansvarig för de åtgärder som görs. Det betyder att myndigheternas personal mycket väl kan åka ut och företräda Sverige och få en instruktion på samma sätt som Regeringskansliets tjänstemän får instruktioner. Det som ofta fallerar är att man skickar ut folk utan instruktioner eller att de struntar i de instruktioner de fått.

Jag tänkte att jag skulle lätta upp den här tillställningen och berätta en anekdot. Jag var departementsråd och chef för den enhet som sysslade med infrastruktur och transporter, vägfrågor framförallt. Vi hade av Vägverket försetts med alldeles utmärkt vetenskapligt material som visade att Svensk Bilprovvnings verksamhet inte hade någon som helst effekt på trafiksäkerheten. Jag förstår att det är chockerande för er att få veta att det är så det ligger till, men så är det. Vetenskapligt kan man inte påvisa någon som helst trafiksäkerhetseffekt av Svensk Bilprovvnings verksamhet.

Vid samma tidpunkt pågick det arbete inom EU-kommissionen med ett nytt direktiv som innebar att man skulle införa obligatorisk, periodisk tillsyn av fordon i Europa. Även om vi inte trodde att vi skulle kunna förhindra denna reform så var vi väldigt angelägna

om att man inte införde en årlig tillsyn utan att staterna skulle kunna få rimliga tidsperioder. Man kunde gå in efter tre år och sju år, men man skulle inte behöva trakassera allmänheten mer än så. Därför utrustade vi oss med de här dokumenten, de vetenskapliga utredningarna, och så åkte vi ner och träffade en av dessa oerhört välutbildade, överbelastade tjänstemän som finns i Bryssel – de är ju jätteduktiga, högutbildade människor som sliter häcken av sig dygnet runt med ganska dåliga resurser. Vi gick igenom saken med honom och då sa han: ”Ja, det var märkligt för förra veckan var det en delegation här från ert vägverk och de talade om hur väldigt bra det var med periodisk tillsyn!”

Vad jag menar är att den samordningen hade inte ett dugg, vare sig med politik eller annat att göra, utan det fanns experter som tyckte att det var jättebra med bilprovning och som var oemottagliga för vetenskapliga studier. Det är en anekdot.

### *Torbjörn Nilsson*

Ulf och Gösta ska också avrunda den här delen.

### *Ulf Larsson*

Jag kan väl säga något ord om den här diskussionen som väl togs upp i en av utredningarna före EU-medlemskapet och även i en utvärdering efter, nämligen: Var det så att den svenska förvaltningsmodellen var problematisk i samband med EU-inträdet? I viss mån kan man naturligtvis säga det. Det var inte alltid så lätt med kontakterna med andra länder. När jag under min tid inom tullen träffade utländska kollegor tog det varje gång tid att beskriva den svenska förvaltningsmodellen. Den är inte helt enkel eftersom den bara förekommer i Sverige och i någon mån i modifierad form i Finland. Alla andra tillämpar ministeriemodellen. Det man hade anledning att fundera över var om man skulle vinna så mycket på att göra den väldigt dramatiska reformen som införandet av ministerier skulle innebära. Reformen skulle medföra att vi kapslar in alla myndigheter som idag finns uppräknade i statskalendern

under respektive departement i ett enda stort ministerium med de totalt förändrade ansvarsförhållandena som detta skulle innebära eftersom det då faktiskt är statsrådet som blir chef för hela detta komplex, med allt vad det innebär.

Idag har vi den tudelningen i vårt land mellan det politiska ansvaret och det förvaltningsmässiga ansvaret. Svaret på frågan blev ju nej, trots allt. Vi behåller vår förvaltningsmodell även om det krånglar till umgänget med andra länder i EU-sammanhang. Det var också min erfarenhet av EU-samarbetet. Vinsten skulle ändå inte bli särskilt uppenbar.

*Torbjörn Nilsson*  
Gösta.

*Gösta Gunnarsson*

Jag har egentligen inte mycket att tillägga. Det som Lena tog upp här om att kunna låta myndigheterna företräda Sverige satte sig väl rätt så snart. Det har jag förstått av Jordbruksverket i Jönköping i alla fall.

*Lena Noreland*

Det var ju egentligen inte fråga om att man skulle göra något radikalt. Det var väl aldrig under diskussion att man skulle göra någon radikal förändring av förvaltningsorganisationen i sig. Men däremot att man behövde ha de politiska prioriteringarna klara för sig, åtminstone sektorsvis, så att myndigheternas tjänstemän i EU-sammanhang och internationella sammanhang överhuvudtaget skulle säga detsamma som de tjänstemän som kom från Regeringskansliet. Det var väl snarare en fråga om att man skulle få ihop sådana arbetsrutiner, med samarbete över organisationsgränserna och även myndighetsgränserna, så att det fungerade. Vid det här laget får man väl ändå säga att det har satt sig.

*Torbjörn Nilsson*

Tack. Jag tänkte ta upp ett spår som anknyter till det här. Det finns ju vissa tecken som tyder på att det i samband med europeiseringen och förvaltningsförändringar, departementsförändringar också kan det ske vissa skiften i maktförhållanden inom Regeringskansliet, Statsrådsberedningen kontra Utrikesdepartementet, ni vet ett sådant förhållande. I andra frågor, som kanske inte direkt berör det här men som ändå brukar peka på någon slags förändring i styrkeförhållandet, är Finansdepartementets roll.

Jag undrar om ni har några exempel eller några reflektioner kring de mer interna maktförhållandena i Regeringskansliet just i ett sådant här perspektiv, Statsrådsberedningens ställning, Finansdepartementets ställning, också i ljuset av europeiseringen? Det var en ganska omfattande fråga som kanske någon vill börja med?

*Hjalmar Strömberg*

När jag 1972 började i Finansdepartementet då var Finansdepartementets budgetavdelning den huvudsakliga samordning som fanns. Justitiedepartementet samordnade lagstiftningen, Utrikesdepartementet samordnade de utrikespolitiska frågorna. Sedan fanns det en inrättning som kallades för Trojka – det var Rune Johansson, Ingemund Bengtsson och Gunnar Sträng – som tillsammans diskuterade arbetsmarknadspolitik och näringspolitik. Finansdepartementet var ju oerhört starkt och egentligen så fanns det ju inte någon motvikt till Finansdepartementet i de frågorna annat än Justitie- och Utrikesdepartementen. Det förutsatte att statsministern skulle gå emot finansministern i någon fråga och det hände mycket sällan. Det som har skett sedan dess är ju att Statsrådsberedningen har byggts upp och att mer makt har samlats hos Statsrådsberedningen och naturligtvis att det har blivit mer politik och mindre kameralism, men det är väl egentligen ganska bra.

*Torbjörn Nilsson*

Någon mer? Ulf, varsågod.

### *Ulf Larsson*

Jag kan väl säga några ord om det här med maktförhållanden. Tidigt var min reflektion som myndighetschef att EU ofta tog liknande beslut som den svenska riksdagen. Vad som kan vara läsvärt är den korta resumé publicerad i *Aftonbladet* över viktiga beslut som har fattats i EU respektive i den svenska riksdagen. Man kunde likaväl byta rubrikerna, det är samma typ av frågor. EU-politik är egentligen inrikesfrågor. Jag syftar inte på utrikespolitik, alltså förhållandet mellan länder, annat än i väldigt begränsad utsträckning. Därför borde alltså samordningen av EU-politiken precis som samordningen av inrikespolitiken vara Statsrådsberedningens eller statsministerns fulla ansvar.

Ett steg togs 1998 genom Göran Perssons uppdrag att förbereda en förändring i departementsorganisationen. Då ökades Statsrådsberedningens samordningsansvar och sedan har det följts upp genom att EU-kansliet flyttat in i och blivit en del av Statsrådsberedningen, men icke som tillhörande dess politiska del utan som ett beredningsorgan för den politiska delen. Det tycker jag är ett logiskt steg med tanke på innehållet i EU-politiken. Det är icke utrikespolitik utan det är inrikespolitik.

### *Torbjörn Nilsson*

Någon annan? Varsågod, Lena.

### *Lena Noreland*

Som Ulf säger var en av de punkter som vi tog upp i den här utredningen, som Bengt nämnde att jag var engagerad i inför EU-medlemskapet, att samordningen av EU-frågorna borde ligga hos Statsrådsberedningen. Men det föll verkligen inte i god jord i det skedet. Sådant som överhuvudtaget hade anknytning till geografi utanför Sveriges gränser ansåg man inom UD vara deras område. Så var det.

En annan sak jag tänkte på var att EU-medlemskapet nog också har inneburit att det på ett nytt sätt har landat speciella, konkreta

frågor hos tjänstemän i departementen. Ärendehantering, som vi pratade om, är förskjuten till myndigheter i väldigt hög utsträckning. Men EU-medlemskapet för också in avgränsade eller detaljerade frågor som landar i departementen och som tjänstemännen får lov att ägna sig åt och fördjupa sig i på ett sätt som inte är möjligt för statssekreterarna och statsråden i deras roller. Det där kan nog påverka, inte maktförhållandet, men, ja... Det här är ett väldigt spännande och intressant område, tycker jag. Vad har tjänstemännen för roll i förhållande till den politiska ledningen genom det faktum att de bereder ärenden eller bereder frågorna och föredrar dessa för den politiska ledningen? Alltså: EU-medlemskapet har medfört krångliga frågor som tjänstemännen har ett väldigt starkt inflytande på, så kanske man kan säga.

*Torbjörn Nilsson*

Ska vi låta Bengt fortsätta?

*Bengt Jacobsson*

Först en konkret fråga till Ulf apropå det du sa. Tolkar jag dig rätt om jag säger att du menar att man seriöst övervägde och diskuterade möjligheterna att införa ett ministerstyresystem i Sverige eller menade du mer att det var en fråga som låg i den utredning som ni diskuterade? Var förslaget uppe på politisk nivå, att man diskuterade det som ett seriöst alternativ?

*Ulf Larsson*

Nej, jag menade alltså att det var en fråga som nämndes i utredningssammanhang.

*Bengt Jacobsson*

OK. Då tänkte jag haka på det här med relationerna mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet. I det här forskningsprojektet jag deltar i är vi lite förtjusta i att läsa politikers memoarer. Där framträder ju ofta en väldigt harmonisk bild av förhållandena i



Regeringskansliet. Det står väldigt lite om politiker som berättar att tjänstemännen har motarbetat dem eller att det har funnits tydliga konflikter. Samtidigt så vet vi ju från forskning att tjänstemännen är de som står för åtminstone kontinuiteten och ofta också kompetens och det gör dem ibland till viktiga maktbaser. Ulf sa att det är en kamp om makt och en kamp om resurser.

Det är ju en lite dubbel bild, dels harmonibilden, dels så vet vi att det pågår en kamp om resurser och makt inom Regeringskansliet. Min fråga handlar om på vilket sätt tjänstemännen kan få inflytande. Det finns lite olika varianter; en är att man får inflytande genom att ge råd till politiker i speciella frågor, alltså makt genom rådgivning. En annan är ju att man på något sätt selekterar de förslag, de uppvaktningskrav eller de krav som riktas mot politikerna. Då har tjänstemännen mer en grindvaktsfunktion. En tredje roll man kan tänka sig är att tjänstemännen är mer aktiva med att påverka premisserna för beslutsfattande, att de mer sätter dagordningen för politiken.

Det här är, precis som Torbjörn säger, en stor fråga. Men skulle ni utifrån det här kunna kommentera hur ni ser på maktbalansen mellan tjänstemän och politiker i Regeringskansliet?

*Torbjörn Nilsson*

Jag ser att flera antecknar, så förhoppningsvis är det kanske någonting som kommer att tas upp. Vem vill börja?

*Hjalmar Strömberg*

Jag kan börja. Jag hade hoppats att någon av dem som är politiska tjänstemän skulle börja. Min utsiktspunkt 1979–1996 var ju från Kommunikationsdepartementet som departementsråd. I den mån som jag hade någon grindvaktsfunktion var det genom att se till att handläggarna inte drog iväg och försökte ge politiska råd och sätta dagordningen och vinkla för ministern.

Det är ju ändå så att en minister ska göra politik och han ska vinna sina väljare och då måste han veta hur spelplanen ser ut, han

måste känna till risker och annat. Det har lite grann med tjänstemannaideal och tjänstemannaambitioner att göra. Alltså: Vill jag vara en byråkrat som försöker ge en allsidig bild och tala om möjliga konsekvenser av olika beslut eller vill jag vara någon form av politisk rådgivare? För mig har det varit självklart att jag ska kunna tjäna alla möjliga herrar så länge de håller sig inom konstitutionens ram och då måste jag försöka vara oväldig.

Jag vill också peka på att den här tjänstemannatraditionen inte bara är svensk. I Danmark var det ju till och med så att statssekreterarna var tjänstemän. När Jens Otto Krag efterträdde Hilmar Baunsgaard så tog han över departemangschefen på det sättet. Jag hoppas att den här idylliska beskrivningen beror på att tjänstemännen verkligen har försökt att vara tjänstemän.

*Torbjörn Nilsson*

OK. Gösta Gunnarsson och sedan Ulf.

*Gösta Gunnarsson*

Det är ju som Hjalmar säger om Danmark, där fortsätter man ju och säger kanske: ”Ja, herr minister” och sedan kanske man... Ja, vad man gör sedan vet inte jag. Vi har ju det andra systemet, det vill säga att vi byter ut ledande tjänsteman och statssekreterare samtidigt med politikerna. Och det systemet är ju satt i system sedan länge. Statssekreterarna är ju politiska. Ulf får väl rätta mig om jag har fel, men när vi skiftade 1976 så tror jag att det fanns ett departement där det fanns en statssekreterare som definitivt betecknade sig som opolitisk och det var Bengt Norlings statssekreterare.

*Ulf Larsson*

Men han avgick också.

*Gösta Gunnarsson*

Ja, han avgick men han var opolitisk. Alla de som kom till sedan

var politiskt markerade, även om de kanske inte hade så stor politisk erfarenhet.

Vem som sätter dagordningen? Jag vet inte om jag lever i en lite naiv tro, men jag tror ju att det är statsråden, regeringen, politikerna som sätter dagordningen. Särskilt i en koalitionsregering av den typ som bildades 1976 och jag antar att det var likadant 1991. Regeringsförklaringen är heligare än någonting annat. Den är framförhandlad under stor möda och formuleringarna är väldigt genomtänkta. Den är väldigt styrande för politiken. Jag antar att det är så i en enpartiregering också, även om mödan att få fram en regeringsförklaring kanske inte har varit lika stor som när man bildar en koalitionsregering.

Sedan kan jag väl också säga, om jag ser tillbaka på 1976 eftersom det är den erfarenheten jag har, att alla statsråd utom två kom från riksdagen. De hade stor politisk erfarenhet, hade väntat länge på att bli ministrar och var oerhört engagerade aktivister i politiken. Det var ju bara två som inte hade varit riksdagsmän, det var Birgit Friggebo och Sven Romanus den gången. Det tror jag också gjorde att man kom in och satte dagordningen väldigt distinkt.

Sedan tog man över en tjänstemannastab som var opolitisk och mycket lojal, vågar jag säga. Det talades mycket under åren 1976 och 1978 om läckor och att det skulle vara gamla socialdemokratiska tjänstemän som stod för de läckorna. Men det var det inte. Det var folk från de tre partierna som läckte i debatten mellan dem, det var inte de socialdemokratiska tjänstemännen, de var tvärtom mycket lojala mot sina nya herrar.

Det skojades ju en del; på den tiden hade socialdemokraterna röda små nålar och det talades om att renhållningsarbetarna, som bar sopsäckarna, stack sig på alla nålar som tjänstemännen hade stoppat ner i säckarna. Men det var fel, de var mycket lojala och skötte sina uppdrag.

Jag tror som Hjalmar, att man ansträngde sig för att förverkliga den politik som man hade fått order om att förverkliga från statsrådet, statssekreteraren. Jag kanske har en för enkel bild av det, men så känner jag.

*Torbjörn Nilsson*

Ulf, tänkte du fortsätta på frågan om harmoni?

*Ulf Larsson*

Jag tyckte att Torbjörn faktiskt glömde två aspekter i din inledande beskrivning som är nog så betydelsefulla. Gösta har redan varit inne på dem. Den ena är att en regering ju har ett uppdrag från sina väljare och som presenteras i regeringsförklaringen, varje år till och med. Den andra är ju att det finns, åtminstone i vårt parlamentariska system, en riksdag och en riksdagsgrupp som är en betydelsefull aktör. Det har ju blivit så, det har jag ju själv upplevt även om jag bara kan tala utifrån mina erfarenheter från den socialdemokratiska sidan, att riksdagsgruppen har kommit att spela en betydligt aktivare roll än den gjorde på 1960-talet då det vanliga i stort sett var att statsrådet kom till riksdagsgruppen och föredrog propositionen för godkännande och så låg den tryckt i facken när mötet var slut. Idag är ju riksdagsgruppen en betydligt aktivare part. Men detta utesluter ju naturligtvis inte att tjänstemännen har ett inflytande. För det första därför att allting inte kan förutses i en regeringsförklaring. Det händer ju saker och ting som man inte visste när man formulerade sitt program. Även när det gäller genomförande så är tjänstemannagruppen inte bara några viljelösa maskiner, utan den kunskap och det som de för med sig har naturligtvis också betydelse för utförandet av saker som propositioner etcetera.

*Torbjörn Nilsson*

Tack. Lena.

*Lena Noreland*

Det hör absolut till tjänstemannarollen att vara lojal med den politiska ledningen som man har. Mitt minne från de regeringsskiften som har inneburit skifte av politisk färg är att de tjänstemän som inte ville vara med längre eller som inte kände sig förmögna att vara lojala faktiskt bytte jobb. De försvann ur organisationen allde-

les på eget initiativ. Så tycker jag nog att man måste säga att det fungerade.

Men det hindrar ju inte att det är väldigt många frågor som tjänstemännen hanterar på ett sätt som det inte är rimligt att den politiska ledningen arbetar med frågan. Alltså, det är ju detaljer, i alla fall i jämförelse med vad som är formuleringar i regeringsförklaringen som ju är mycket mera övergripande. Tjänstemännens inflytande blir stort över de ärenden som de hanterar därför att de ska vara experter och sakkunniga på de frågor som de faktiskt får på sitt skrivbord. Varken politiker eller tjänstemän är mer än människor, det är svårt att vara riktigt tvärsäker på att man är opartisk, på att man alltigenom genomför beredningen av sitt ärende på det sätt att det verkligen blir allsidigt.

Det här är ju kanske något som forskningen skulle ägna sig åt, om det inte redan görs. Det tror jag faktiskt att ni gör. Jag tror att Bengt har beskrivit hur politik i Sverige skapas som resultatet av – du kan så klart förklara det här bättre än vad jag kan – summan av en mängd olika, mindre beslut som regeringen fattar. När man ser helheten så småningom, i efterhand, då kan man säga hur politiken egentligen såg ut. Och så får man jämföra med regeringsförklaringen senare. Jag vet inte hur ni gör det där.

### *Torbjörn Nilsson*

En avrundande fråga innan vi tar en paus: Det klassiska tjänstemannaidealet är ju det som kommer fram ganska tydligt här och politikerrollen med statsråd och andra har vi ganska tydligt belyst vad den innebär, men det finns ju också den här gruppen som är ökande – de politiskt tillsatta tjänstemännen – som ändå har någon slags, inte direkt mellanställning, för de har ju ett politiskt uppdrag, men de arbetar på det sättet som gör att de är i väldigt nära kontakt med vanliga tjänstemän. Hur ska man se på dem i det här perspektivet? Är det i det praktiska arbetet egentligen någon skillnad mellan den som är sakkunnig eller som på något sätt är politiskt tillsatt och de vanliga tjänstemännen, om man jobbar med

liknande frågor? Är det så att man ser skillnaden eller är det så att de snarare förenas i någon slags gemensam ström?

*Lena Noreland*

De politiskt sakkunniga är, som jag uppfattar det, en länk till den politiska ledningen i departementet. Man kommer ju inte så ofta i närkontakt med statsrådet, man får inte så lång tid på sig att diskutera vilka riktlinjer som ministern vill förmedla. Istället är det någon politisk sakkunnig som man har mer kontakt med, man tar lättare kontakt med dem och de sitter med vid veckomöten och så vidare och kan fungera lite som tolkar mellan ministern och tjänstemannagruppen.

*Torbjörn Nilsson*

Har de politiskt sakkunniga tagit någon del av det tjänstemannainflytande som finns? Eller är det så att det är så mycket som sker, som man inte kan planera och att det är därför som de måste finnas? De måste kunna reagera politiskt på saker som händer, men som inte står i regeringsförklaringen?

*Lena Noreland*

Ja, så tycker jag.

*Torbjörn Nilsson*

Först har vi Ulf och sedan har vi Gösta och sedan ska vi ta en kaffepaus.

*Ulf Larsson*

Eftersom den här frågan alltid kommer upp så tänkte jag att jag i förväg skulle titta på hur många de politiska sakkunniga är. När jag räknade ihop alla, inklusive de som var tjänstlediga, föräldralediga och annat, kom jag till något över två hundra. Om man då börjar med att ta bort statsråden och statssekreterarna och dessutom tar

bort deras assistenter – som i många fall numera är anställda enligt det så kallade politikeravtalet, och faktiskt även pressekreterare, som har funnits ungefär i fyrtio år. Då är man nere i knappt hundra. I jämförelse, även om man räknar bort hela UD, blir det en ganska liten skara.

Och deras uppgifter är av skiftande karaktär. Hur statsråden utnyttjar sina sakkunniga skiljer sig nog från departement till departement. I några fall fungerar de som rådgivare, i andra fall som talsskrivare. Talen skrevs naturligtvis förut också men ibland knåpade ministern ihop dem själv och ibland så fick tjänstemännen skriva dem och då med en politisk touch. I en del fall svarar de sakkunniga på brev, och det har ju genom e-posten blivit ett stort flöde. Det skulle egentligen vara förbjudet att skicka e-post! Det är mycket svårare att gå och köpa frimärken, sätta det på kuvert och skriva adresser. Och som regel tänker man efter vid brevskrivande.

De politiskt sakkunniga har alltså väldigt många olika uppgifter. Det ska man inte glömma bort. Mitt intryck är också att de inte, och det är de till och med egentligen ålagda, tar över organisationens uppgifter men däremot rimligen förmedlar idéer, uppslag och tankar.

*Torbjörn Nilsson*

Gösta och sedan Hjalmar.

*Gösta Gunnarsson*

Lena anknöt till det som Ulf också sa. Mer rakt på sak: Innebär den här ökningen av politiskt sakkunniga att du och departementsråden har mindre möjligheter att ha direktkontakt med statsråd och statssekreterare?

*Lena Noreland*

Man har nog fortfarande ungefär lika täta kontakter med sin minister och sin statssekreterare. Det finns en rutin sedan ganska länge enligt vilken man har en så kallad rond med statssekreteraren

då han eller hon kommer till enheten varje vecka och under en à en och en halv timme per vecka går igenom aktuella frågor. Det mötet ligger då några dagar före beredningstiden med ministern som har ansvaret för ens fråga. Har man inga ärenden som ska upp på regeringssammanträdet så går man inte till beredningen med sin minister. Det är väldigt korta beredningstider med ministern, det kan vara tio minuter eller en kvart, för de ärenden som ska upp på regeringssammanträdet. Så det är snarare statssekreteraren som man får möjlighet och tillfälle att diskutera mer känsliga och brännande frågor med. Då sitter nog i allmänhet en politiskt sakkunnig med också, åtminstone gäller den bilden från min enhet i departementet. Det är i vårt fall en lite yngre person, som man tycker att man kanske skulle kunna besvara lite så där, ta telefon eller springa in till och stämna av saker lite enkelt med. Man förväntar sig att den här personen ska vara mera tillgänglig än vad statssekreteraren är.

*Torbjörn Nilsson*

Vill Hjalmar avsluta före kaffet?

*Hjalmar Strömberg*

Jag tänkte bara säga att Ulf påpekar att det var rätt skönt att bli avlastad från att skriva brevsvar och att skriva tal. Det var skönt att det var någon som hade politisk känsla och kunskap som gjorde det där uppgifterna. Före den tid då det fanns politiskt sakkunniga fick man ju sitta och slita med det där alldeles själv och det tillhörde kanske inte de arbetsuppgifterna som jag personligen tyckte att jag var särskilt duktig på. Visst kan jag svänga ihop ett brevsvar, det kan jag fortfarande, men jag tror att den politiskt sakkunnige gör det mycket bättre.

Nu är min erfarenhet tio år gammal, men jag kände aldrig att det var något fel, att de politiskt sakkunniga utgjorde något slags hinder mot ministern, att min tillgång som departementsråd till ministern eller statssekreteraren begränsades av dem. Jag har ingen sådan erfarenhet.



*Torbjörn Nilsson*

Tack. Då tar vi en halvtimmes paus och kaffe.

*Torbjörn Nilsson*

Välkomna till Rond 2. Då har vi tänkt att vi skulle börja med att lämna kanslihuset, åtminstone gå ut ur själva kanslihuset och betrakta det mer i ett samhällsperspektiv, alltså kanslihuset i det svenska systemet. Styr verkligen regeringen och hur pass mycket? Som vanligt får det bli Bengt som mer utförligt formulerar frågan.

*Bengt Jacobsson*

Det här seminariet heter ju ”Makten i kanslihuset” och vi forskare brukar ju sätta frågetecken bakom saker och ting. Man kan se det här med makten i kanslihuset som en hypotes. Alltså, i vilken utsträckning, i vilken grad, finns makten i kanslihuset? Flera av de tendenser som ni har pekat på tyder på att makten på något sätt delvis har runnit ut i internationella organisationer, i EU och media har en viktigare roll, åtminstone för att sätta dagordningen. Det talas ibland om att experterna har blivit viktigare. Vi har fått tendenser i det nationella också, att skapa mer oberoende organisationer, oberoende riksrevision och oberoende riksbank. Och så har vi hela diskussionen också kring de finansiella marknaderna, som straffar stater som inte betar sig på rätt sätt.

Alltså flera tendenser tycks ju antyda att makten kanske ibland finns någon annanstans. Nu är ju makten ingen klump som finns på något speciellt ställe utan vi brukar ju diskutera det som en relation mellan olika aktörer, men det verkar som om det i relation till flera av aktörerna har skett en förskjutning, som kanske inte är till regeringens fördel. Skulle ni vilja kommentera det här?

*Torbjörn Nilsson*

Någon som vill göra om frågetecknet till ett utropstecken eller på annat sätt reflektera kring frågan? Det är en ganska stor fråga får väl erkännas. Vi börjar med Ulf.

*Ulf Larsson*

De exempel vi tar utgör i flera fall resultatet av medvetna val. Du nämnde inte, men vi talat om det tidigare, förflyttningen av ett antal beslut från regeringen till myndigheter. Ta till exempel det förhållandet att regeringen tidigare i praktiken svarade för lönesättningen för alla statsanställda. Om vi går tillbaka några årtionden så hade vi ett särskilt departement som hade det uppdraget och där det i sista hand faktiskt var riksdagen som godkände uppgörelserna mellan Arbetsgivarverket och huvudorganisationerna på det statliga området. Det är ju ett exempel på att man har avstått från makten från regeringens sida, hur reellt den kunde utövas kan man sedan alltid diskutera. Men efter att ha varit med om Palmes engagemang i avtalsförhandlingarna, så kan man väl säga att man i varje fall har gett upp lite grann.

Om medlemskapet i EU, jag vet inte om man i alla avseenden kunde förutse förändringens storlek, men det var i varje fall ett medvetet ställningstagande att man skulle gå in i den Europeiska Unionen och att detta skulle betyda en överflyttning av makt från riksdagen och regeringen till ett internationellt överstatligt organ.

Samma sak gäller naturligtvis skapandet av Riksbankens självständiga ställning. Nu kan man ju säga att Riksbanken låg under riksdagen redan som en följd av den Palmstruchska bankens fallissemang. Riksrevisionen är ett ytterligare exempel.

I många fall har man alltså bestämt sig för att avstå från makt. Sedan finns det maktkoncentrationer som alltid har legat utanför, näringslivet till exempel och media. Där föreligger en annan tillväxande koncentration naturligtvis med Bonnierkoncernens allt större inflytande över mediamarknaden i Sverige.

Bitvis är det alltså en fråga om medvetna ställningstaganden, i andra fall är det förändringar som man inte alls har några påverkansmöjligheter på. Så det är väl både och.

*Torbjörn Nilsson*  
Hjalmar Strömberg.

### *Hjalmar Strömberg*

Det här kan man reflektera mycket kring. Jag var ju med när vi var med i EES – då vi hade ett samarbete med, men var inte med i EU. Man kan jämföra med vilken makt och vilket inflytande som vi hade när vi väl gick med i EU. Då tycker jag att det är alldeles uppenbart att i en situation där vi stod utanför EU så hade vi i någon slags formell mening möjlighet att fatta en massa beslut, men vår reella möjlighet att fatta de där besluten och genomföra dem var minimal, eftersom man inte kunde driva Sverige som en ö i Europa utan hela vår handel, vårt utbyte av varor och tjänster och tankar är med Europa och det inrikes utbytet inte är tillräckligt. Man måste skilja på det formella och det reella. När vi var med i EES kunde vi säga: Nej, den här EU-författningen infogar vi inte i vår lagstiftning. Men å andra sidan kunde EU säga: Ja, men då tar vi och plockar bort hela det här området. Och det betydde då att vi stod helt utanför samarbetet med EU. Man måste se de formella möjligheterna. Visst skulle vi kunna formera vårt samhälle utan internationella kontakter och tro att vi kunde bestämma lite hur som helst, men verkligheten skulle då visa att det maktutrymme eller självbestämmandeutrymme som vi har är väldigt litet.

När det sedan gäller kanslihusets makt inom ramen för de institutionella möjligheterna kan jag som verksrepresentant tycka att regeringen borde regera mer, alltså att man i många fall ligger lite lågt i relation till myndigheterna. Vi skulle må bra av få skarpare och tydligare direktiv och man skulle våga ta ställning, men man ligger lite lågt i många frågor.

Sedan kan jag tycka att i vissa fall så har man en föreställning om att man inom ramen för den politiska sfären kan fatta beslut om saker och ting, men att de politiska besluten faktiskt har väldigt liten påverkan på samhällsutvecklingen. Kraven från väljare och kommunalråd och landstingsråd och andra är att man ska göra någonting och man tvingas då göra saker och ting som är ganska verkningslösa men som åtminstone syns. Det är faktiskt en fråga för både ett och två och tre seminarier.

*Torbjörn Nilsson*

Lena.

*Lena Noreland*

Jag vet inte riktigt vad som är anledningen till det jag tänkte säga men regionaliseringen, som nog delvis har med EU-medlemskapet att göra, alltså att ansvaret för regional utveckling har förskjutits till länen, regionerna, är väldigt påtagligt. Man såg redan inför medlemskapet att regioner och län snabbt som sjutton var på plats i Bryssel med sina egna kontor för bevakning av EU-politiken: Central Sweden, West Sweden, Sydsam/South Sweden och Europaforum Norr – alltså län i samarbete som tidigt började att bevaka skeendena i EU. Och nu med försöksverksamheten, som det fortfarande heter, med regionala självstyrelseorgan i Västra Götaland och Skåne och kommunala samverkansorgan. Totalt sett är det väl nu 11 län av de 21 – och på väg mot 13 tror jag – där ansvaret för den regionala utvecklingen alltså ligger väldigt tungt idag.

På något sätt drar det mer och mer mot att man fördelar pengaresurserna för den regionala utvecklingen lite mer i klump. Det är i alla fall vad regionerna vill. De vill sköta sig själva, göra sina utvecklingsprogram själva, sköta sina utvecklingsfrågor själva. Det där är en pågående debatt. Vilka regioner man ska ha framgent är en fråga som beror på Ansvarskommittén och deras uppdrag också.

Men visst innebär det att makt förskjuts ut i landet, det är väl kanske också en stor fråga i sig, men ändå – förhoppningsvis – en chans för demokratin.

*Torbjörn Nilsson*

Varsågod, Gösta.

*Gösta Gunnarsson*

Det är ju som Ulf säger att i flera frågor har ju regeringen lämnat ifrån sig makt. Det är ju mycket medvetet och det senaste exemplet Riksrevisionen – som ju också reviderat regeringar – är ju

ett rätt nytt och markant steg. Man kunde inte ha tänkt sig för tio, tjugo år sedan att regeringen skulle bli reviderat av ett sådant här självständigt organ.

Det fanns någonting som hette 5B Sydöstra Sverige som delade ut rätt mycket pengar till landsbygdsutveckling och utveckling i områden där industrin var på reträtt eller landsbygden glesades ut och så vidare. Nu heter det visst Mål2. Där har ju regeringen fått lämna det helt ifrån sig, de pengarna fick vi direkt från EU.

Det är ju ingen hemlighet, som Lena var inne på, att det finns en stor dragkamp mellan kommunalförbund eller regionsförbund och länsstyrelser. Det finns ju de som tycker att man ska slippa staten så mycket som möjligt och med de här förbunden så får man en väldigt stark demokratisk styrning från den lägre nivån. Jag är inte alls säker på att man slipper staten. Jag tror inte att staten, regeringen, släpper ifrån sig makt utan man kommer att styra mer direkt via sina verk via de här stuprören som finns på verken. Jag är alltså inte säker på att det finns så mycket mer demokrati i detta.

### *Bengt Jacobsson*

Får jag bara ställa en kompletterande fråga till Gösta Gunnarsson? När ni kom in i kanslihuset 1976 så var det ju en helt ny situation för er, ni hade inga med regeringserfarenheter på de ledande posterna som kunde komma in. Allting var alltså väldigt nytt och dessutom var det en koalitionsregering.

Om du bedömer det inflytande eller den makt som fanns i att sitta i kanslihuset – och då tänker jag inte bara som person – att vara med i den politiska ledningen, visade den på överraskande stora möjligheter för Regeringskansliet att styra eller var det tvärtom så, att det var svårigheterna som blev de mera märkbara?

### *Gösta Gunnarsson*

Det var nog varken det ena eller det andra. Jag tycker det var vad man hade förväntat sig. Det fanns ju en väldigt stark politisk vilja i partierna att ta befälet över politiken när man kom in i kansli-

huset. De här erfarna riksdagsmännen som kom in då var, som jag sa tidigare, väldigt aktivistiska och drev politiken hårt. Jag som tjänsteman kände varken det ena eller det andra, tycker jag. Överraskning över stor makt eller besvikelse över att jag inte fick någon makt – man tänker inte i de banorna i den situationen.

#### *Bengt Jacobsson*

Jag tänkte mera efteråt. Det finns ju en hel del som har skrivit om de borgerliga regeringsåren, erfarenheter av det som kännetecknas av en slags besvikelse eller i varje fall att det var problematiskt.

#### *Gösta Gunnarsson*

Fälldins första regering tycker jag – utan att på något sätt göra anspråk på att vara objektiv – fungerade väldigt bra, även samordningsmässigt hela vägen utom när det gällde energifrågan.

#### *Torbjörn Nilsson*

Hjalmar.

#### *Hjalmar Strömberg*

Jag vill bara understryka en sak: Utanför den politiska sfären och kanslihuset finns det en föreställning om att politiker faktiskt kan bestämma en massa saker, men som en erfaren politiker och riksdagsman vet jag att det kan man faktiskt inte. Här har vi en klyfta i vårt samhälle som jag nog uppfattar har blivit större: Förväntningar på vad politiker faktiskt kan göra och vad de i verkligheten är förmögna att göra. Den svenska riksdagen kan ju fatta vilka beslut som helst, men de där besluten ska ju också verkställas sedan och fungera. Då är det så att hur gärna man än vill att politiken ska kunna omfatta allt, så kan den inte det. Det är den bistra sanningen. Det där tror jag är ett jätteproblem för dagens politiker; kravet från väljarna är så stort på vad de ska göra och deras verkliga möjlighet att göra saker och ting är inte alls så stora.

*Torbjörn Nilsson*

Bengt, vill du ställa en följdfråga, innan vi sedan öppnar för frågor från publiken?

*Bengt Jacobsson*

Jag kan ju bara kommentera. Det är intressant det här som Hjalmar säger om hur du satt på ämbetsverket och hade önskat mycket tydligare styrsignaler. Det är ju någonting som jag har sett i forskningen också, det vill säga att efterfrågan på styrning i staten är mycket större än utbudet av styrning. Det finns en efterfrågan på att politiker ska göra saker och det gäller ju delvis nollresultat och styrningssystem, som förutsätter att politikerna ska formulera mål och göra saker, beställningar varje år. Det är ju lite så att efterfrågan på styrning är fantastiskt stor och det bygger delvis på förväntningarna att man kan åstadkomma saker.

Men närmast tänkte jag inte förlänga det, utan jag tycker att det vore en klok idé att vi öppnar för auditoriet att ställa klokare frågor än våra.

*Torbjörn Nilsson*

Då glider vi över till frågor från publiken och så får vi se var vi hamnar.

*Svante Sjöberg*

Jag heter Svante Sjöberg och jobbade i kanslihuset fram till 1985 och har därefter varit där periodvis. Jag skulle vilja haka på det sista Bengt sa om mål- och resultatstyrning. Jag skulle vilja höra era kommentarer på hur ni uppfattar att det fungerar idag. För ett par år sedan tittade jag tillsammans med Karin Brun på hur de här resultatmåttan, beställningarna, ser ut från Regeringskansliet till myndigheterna. Det är ganska förskräckligt, när man ser en sammanställning på de punkter som finns. Den bild man får är att tjänstemän i Regeringskansliet har suttit och formulerat egna önskemål i brist på övergripande politiska målsättningar för just den

specifika myndigheten. Tittar man sedan på den samlade effekten av de där resultatmåttén så säger den väldigt lite om myndighetens verksamhet utan mer vad man råkar vilja veta om någon speciell politisk företeelse just det året. Det ser man också om man några år senare ska gå in och titta på var olika myndigheter står. De resultatredovisningar myndigheten har gjort ger en samlad bra bild av myndighetens verksamhet. Man får svaret på hur man ställer desperata frågor.

Det tycks heller inte finnas något egentligt samband mellan svaret på de här frågeställningarna och riksdagens agerande. Därför är det ytterligt sällan som någon riksdagsledamot tar upp en myndighets rapportering och lägger det till grund för inlägg i riksdagen. Vi hittade bara ett tiotal sådana fall.

Det här är också ett exempel på tjänstemännens makt. Jag tror ju att en tjänsteman i Regeringskansliet har en väldigt stor makt i att kunna formulera sådana saker utifrån sina egna personliga önskemål. Ingen har egentligen tid och pengar att ge den samlande bilden. Då blir det som för till exempel Nutek som för några år sedan hade sextio olika resultatmått att redovisa. De skulle kunna sysselsätta en hel avdelning med att resultatredovisa någonting som ingen läser. Tack.

### *Torbjörn Nilsson*

Den som vill av er får kommentera, alla måste inte kommentera. Vi har fler på talarlistan redan, men den av er som vill kommentera, gör gärna det.

### *Lena Noreland*

Jag har, trots lång tid i Regeringskansliet, aldrig jobbat särskilt nära budgetarbetet. Men jag har ju hört samma saker som Svante beskriver.

Bakom det här regeringsuppdraget, som jag läste lite grann ur tidigare, finns en beredningsprocess som har pågått i två år faktiskt och där motiven, argumenten, för att faktiskt lägga det här



uppdraget med en horisontell samordning bland annat har varit att mål- och resultatstyrningen just har varit så myndighetsaktig och stuprörorienterad att man inte har sett de samlande effekterna. Det är 47 eller 48 politikområden som man redovisar i budgetpropositionen. Många myndigheter har ju samma eller likartade uppdrag, man ska åstadkomma likartade resultat, de flyter in på varandras områden, men man får sina pengaresurser var för sig och får varsina mål och instruktioner.

I motiven till det här samordningsuppdraget finns tanken att det går att göra mer för de pengar som man har i statsbudgeten. Det går ut för mycket pengar sektorsvis på det sättet och med mer samordnade mål och instruktioner till myndigheterna skulle man kunna få mer för minde pengar, kort sagt.

*Torbjörn Nilsson*

Då kastar jag vidare till nästa fråga. Varsågod.

*Anders Oljelund*

Jag heter Anders Oljelund och har en kommentar till vad Hjalmar sa om att det har uppstått en ökande klyfta mellan väljarnas förväntningar på vad som kan åstadkommas och vad som faktiskt är möjligt att åstadkomma. Jag undrar om inte politikerna själva har medverkat till det. Det är ju sällan en politiker svarar på en fråga med orden: ”Tyvärr, det där kan vi inte göra någonting åt. Det där blir som det blir. Vi kan inte påverka den ekonomiska utvecklingen särskilt mycket.” Det är sällan man hör det, istället ger man ett låtsassvar, ett svar som ger intryck av att politiken fortfarande har en stor makt. Det kan ju möjligen bero på att efter hand som makten framförallt har flyttats ut – globaliserats, blivit mera osynlig, blivit internationell – så har behovet ökat av att behålla kontrollen över den kvarvarande kakan makt.

Jag ser inte det svenska EU-inträdet som ett sätt att flytta ut makten till Bryssel utan tvärtom som ett sätt att ta tillbaka något av den makt vi ändå tidigare hade förlorat.

*Torbjörn Nilsson*

Någon som reagerar på detta på något sätt.

*Hjalmar Strömberg*

Jag kan bara säga att jag instämmer. Jag tycker att mitt exempel med EES-samarbetet kontra EU-samarbetet demonstrerar detta, det vill säga att man i viss mån kan slå vakt om makten om man agerar klokt i internationella sammanhang.

*Gösta Gunnarsson*

Makten går väl en lite annan väg. EU-nämnden och mycket annat har ändrat på den formella strukturen på beslutsfattandet.

*Birgitta Niklasson*

Jag heter Birgitta Niklasson och jag har två frågor. Den första kollar jag till det vi har pratat om en del tidigare, men som jag skulle vilja höra lite mer om, nämligen om de politiskt sakkunniga. Vi pratade inledningsvis om att makten kan ha flyttat ut från Regeringskansliet, men det finns andra som påstår att det finns tecken på att det kan vara tvärtom, det vill säga att mer makt koncentrerats till Regeringskansliet, till exempel om man jämför Regeringskansliets makt med den riksdagen har. Ett tecken på det skulle kunna vara just att de politiskt sakkunniga har ökat så mycket i antal och att det skulle vara ett sätt för regeringen att få mer makt. Jag undrar hur ni ser på det? Vad är det för typ av fenomen, att de politiskt sakkunniga ökat så mycket? Är det ett uttryck för maktkoncentration i Regeringskansliet eller är det kanske bara ett uttryck för att arbetsbördan har ökat så radikalt under de senaste åren och att de därför varit tvungna att öka sin politiska stab?

Den andra frågan, som också är kopplad till detta, handlar om andra politiska tjänstemän, nämligen statssekreterarna. De är ju politiskt tillsatta, men de har ju inte alltid varit det. Det var väl först i mitten av 60-talet som de började bli politiskt tillsatta. Innan dess var de vanliga chefstjänstemän. Det jag undrar är: Vet ni vad det var

som gjorde att man helt plötsligt ändrade detta? När jag har pratat med en del statssekreterare så är det tydligt att majoriteten definitivt tänker på sig själva som mer eller mindre politiker, men det finns också andra som i första hand nästan ser som sin främsta uppgift att vara just chefstjänstemän och i andra hand politiker. Skulle man kunna gå tillbaka till den situation man hade tidigare?

*Torbjörn Nilsson*

Ja, det var intressanta frågor du nu tog upp.

*Ulf Larsson*

Jag kan ta den sista frågan först eftersom jag faktiskt har skrivit en del om detta för ett antal år sedan. När statssekreterarinstitutionen föreslogs 1912 av Axel Schotte, liberalen som senare var minister i koalitionsregeringen 1917–1920, argumenterade han utifrån den ökande arbetsbördan. Men han gav uttryck för att det också ska vara ”ett samförstånd” mellan departementschefen och statssekreteraren. Redan i grunddokumentet kommer detta fram. Sedan när Hjalmar Hammarskjölds regering lägger fram förslaget 1917, gör Steno Stenberg, som då är justitieminister, en lite annan tolkning. Han betonar tjänstemannainslaget mer. Men man kan väl säga att det snabbt blir tydligare och tydligare och när den första socialdemokratiska regeringen tillträder inser man vikten av att man bör ha en person som delar regeringens allmänna åskådning som statssekreterare i Finansdepartementet. Efter valet 1932 tar Arthur Engberg i partistyrelsen upp frågan: Ska man inte generellt sett genomföra en total politisering av statssekreterarfunktionen. Beslutet blir då: Nej, man ska inte ta ett sådant dramatiskt beslut. Men vartefter, successivt, sker ändå en politisering; Tage Erlander blev till exempel statssekreterare i Socialdepartementet 1938, Frans Severin i Kommunikationsdepartementet ungefär vid samma tid.

Precis som vi talade om tidigare, och som Gösta nämnde, så sker det definitiva ställningstagande 1976 till att statssekreterarfunktionen *är* en politisk funktion och att den följer regeringen vid

en förändring. Numera är det till och med så att statssekreteraren liksom de politiskt sakkunniga är helt knutna till statsrådet. Även vid en förändring i en enpartiregering eller i en koalitionsregering är det regel att om statsrådet så avgår också statssekreteraren.

Ingvar Carlsson brukade uttrycka det så att statssekreteraren är ju egentligen den verkställande direktören medan statsrådet är marknadsundersökare och försäljningschef. Det är viktigt att det råder en symbios i politiskt avseende mellan de här båda.

Tanken att vi skulle gå tillbaka till ett system som det är tveksamt om vi någonsin har haft fullt ut skulle jag betrakta som totalt utesluten.

Sedan tycker jag, när det gäller de politiskt sakkunniga, att bara de kvantitativa siffrorna som jag gav och de väldigt skiftande uppgifter de har säger att detta inte är ett uttryck för någon ökad makt. Istället är det egentligen ett uttryck för utvecklingen, komplexiteten i de politiska frågorna och övertagande av arbetsuppgifter som tidigare åvilade tjänstemännen.

Precis som Hjalmar kommer jag ihåg uppgiften att svara på brev. Det kommer säkert Bengt också ihåg. När Palme blev utbildningsminister blev brevsörden betydligt större än vad den hade varit när Ragnar Edenman var minister. Den måste ju tas om hand om. Och uppdraget gick till de tjänstemän som fanns på plats.

Idag, när det fullständigt väller in e-post, så måste naturligtvis några med särskilt uppdrag ta hand om det. Vore det inte de politiskt sakkunniga, ja, då fick de vanliga tjänstemännen svara för detta. Man kan inte säga att det är en maktförskjutning utan det är att utföra en arbetsuppgift som medborgarna förväntar sig ska utföras. Alla förväntar sig nämligen att få svar på sina synpunkter. Det är förväntningarna gentemot politikerna.

Sedan ska man inte heller glömma bort att riksdagens ledamöter har utrustats med politiska tjänstemän i en utsträckning som inte var aktuell några decennier tillbaka. Partiernas riksdagskanslier var utomordentligt små, det vet Gösta, de var snarast administrativa funktioner.

*Torbjörn Nilsson*

Tack. Gösta.

*Gösta Gunnarsson*

I anslutning till det sista: När jag började som kanslichef på Centerpartiets riksdagskansli årsskiftet 1964/1965 så var vi två personer plus en sekreterare. När jag slutade 1976 så var vi väl tretton, fjorton stycken och hur många de är nu vet jag inte. Vi hade nitio riksdagsmän. Men nu har de fått mycket hjälp och det behöver de, för den komplexitet som finns i hela samhället nu gör att riksdagsmännen behöver all den här hjälpen. Det gäller ju också de politiskt sakkunniga.

När det gäller statssekreterarna så är det ju så, som också har sagts här, att de numera är etablerat politiska allihop. Dock har det funnits undantag, det gäller till exempel kabinetssekreteraren i UD. Nu har det ju varit socialdemokrater som har varit kabinetssekreterare, efter vad jag förstår under den sista perioden, men när Karin Söder blev utrikesminister 1976 så ärvde hon Sverker Åström som fortsatte som kabinetssekreterare. Vi betraktade honom som opolitisk och det gjorde vi också med Leif Leifland när han efterträdde Sverker Åström. Det har alltså funnits undantag i rätt sen tid när det gäller kabinetssekreterare.

Apropå tanken att man skulle dela statsrådets uppfattning: Är det någon som vet vem som var statssekreterare åt bondeförbundaren Ivar Persson i Skabersjö när han blev ecklesiastikminister i Erlanders och Hedlunds koalitionsregering 1951–1957? Det var Ragnar Edenman, socialdemokrat, som var statssekreterare och sedan efterträdde han Skabersjö som statsråd.

*Ulf Larsson*

Det var en maktdelning i departementet?

*Gösta Gunnarsson*

Ja.

*Torbjörn Nilsson*

Tack. Då har vi en fråga från Rune Premfors.

*Rune Premfors*

Jag heter som sagt Rune Premfors och jag deltar också i det här tidigare omnämnda forskningsprogrammet Reko. En liten forskningstråd som vi följer där handlar om att identifiera fall, beskriva fall, som innehåller konflikter, spänningar och motsättningar mellan tjänstemän och politiker på den politiska nivån i Regeringskansliet. Det är svårt, har det visat sig. Jag har på ett par år egentligen bara kunnat identifiera ett litet fåtal fall som nu undersöks.

Jag skulle vilja fråga den eminenta panelen om ni skulle kunna bidra till forskning genom att ge tips på flera sådana här konflikter. Det får gärna vara en bred definition på vad en konflikt är.

*Torbjörn Nilsson*

Nu har ni chans att hjälpa forskningen med konfliktexempel. Hjalmar.

*Hjalmar Strömberg*

Jag kan påminna mig ett flagrant fall och det är väl antagligen det du känner till. Eftersom jag nu inte är riktigt lika minnesgod vad gäller namn, så får jag nöja mig med att säga att det gäller socialförsäkringssystemet. Jag vet att den ledande tjänstemannen på Socialdepartementet, när den borgerliga regeringen tillträdde, var ingenjören bakom det dåvarande socialförsäkringssystemet. Det var väldigt svårt för den nya regeringen att ta itu och förändra systemet, signalerna gick inte fram, det var åtminstone så vi uppfattade det när vi satt på vår budgetavdelning på Finansdepartementet. De ambitioner som regeringen hade beträffande ett reformerat socialförsäkringssystem trängde inte igenom. Jag vet inte om det är ett fall som du känner till?

*Torbjörn Nilsson*

Kanske Gösta Gunnarsson har något namn?

*Gösta Gunnarsson*

Nej, det är svårt med minnesbilder som bekant. Jag har glömt detta, satt han kvar sedan ett tag?

*Hjalmar Strömberg*

Ja, han satt kvar något år eller till och med två innan man kunde påbörja reformarbetet. Det gick inte förrän han flyttade på sig.

När jag satt på Finansdepartementet uppfattade vi det som obstruktion. Det fanns en politisk överenskommelse, man skulle genomföra reformer, men ingenting hände.

*Torbjörn Nilsson*

Har vi någon annan klocka som ringer hos er andra?

*Lena Noreland*

Det finns något, eller snarare det kommer att finnas något för er att titta på när den nationella strategin för regional konkurrenskraft och sysselsättning blir klar och när det är läge att börja följa upp spelet bakom den. Men det är för tidigt att gå in på några detaljer. Men jag kan säga att det kommer att bli spännande för er!

*Torbjörn Nilsson*

Har vi någon ytterligare fråga?

*Torsten Bjerkén*

Jag heter Torsten Bjerkén och jag har lyssnat till det här med stort intresse. Det som jag tycker är väldigt intressant och som jag skulle vilja fråga er om handlar om de svenska domstolarna. Domstolarna, och särskilt då förvaltningsdomstolarna, sägs ju i massmedia ha fått en mycket större och mer betydelsefull roll än tidigare, men

det är ingen här som överhuvudtaget har nämnt det och att det kan påverka. Jag kan ta ett exempel. När man skulle stänga en reaktor i Barsebäck gavs det plötsligt uppskov därför att Regeringsrätten, som man kanske inte hade hört talas om så mycket hos allmänheten annat än som skattedomstol, plötsligt beslöt att nu ska det vara uppskov med stängningen till dess att vi har fattat beslut. Det är bara ett exempel. Jag undrar om det här har påverkat arbetet i Regeringskansliet, detta nya maktcentrum?

*Torbjörn Nilsson*

Det gällde alltså den mer juridiska makten, som väl också har att göra med europeiseringen.

*Ulf Larsson*

Min erfarenhet är tio år gammal, men jag kan inte se att den förändring som skedde hängde samman med EU-rätten. Den biten gick spårlöst förbi.

*Torbjörn Nilsson*

Lena nickar. Är det någon annan som har något perspektiv på detta med förvaltningen.

*Hjalmar Strömberg*

Regeringen var ju länge, och får väl fortfarande betraktas vara, den högsta förvaltningsmyndigheten. Men såtillvida är väl iakttagelsen riktig att regeringens besvärspövning, som förekom i viss utsträckning förut, har gått över till förvaltningsdomstolarna. Men då kan man väl säga att sannolikt var det väl så att i den typen av beslut så vägde den juridiska expertisen i departementen tungt och då kanske det i sak inte har blivit så stor skillnad i resultaten egentligen. Med frågetecken efter denna gissning.



*Torbjörn Nilsson*

Jag tyckte mig se att Anders Oljelund har en ny fråga. Är det riktigt?

*Anders Oljelund*

Ja, jag har en kommentar till det här med konflikter mellan politiker och tjänstemän. Jag tror inte det händer så ofta i enskilda frågor, när beslutet måste ges av regeringen, utan snarare i sätt att fokusera hela politiken där tjänstemännen möjligen ser mera till vad det finns för grundläggande beslut och hur man driver den politiken på lång sikt för att nå fram till det. En regering, en politikerkrets kanske snarare skulle se till vad det ger för utslag i media, vad behövs inför valet, vad behövs för att riksdagen ska bli nöjd, lite kortsiktigare, lite lättare att byta fokus efter hand som andra saker svänger. Jag säger inte att det är felaktigt men om det finns någon skillnad mellan tjänstemannasynten på hur man driver frågor och politikersynen så är det den.

Om de sakkunniga, visst de är sakkunniga och de skriver brev-svar. Men trots namnet ”sakkunnig” så är det ändå så att politiken, även den här som vi har att göra med som är så teknisk och komplicerad att även ganska enkla brev-svar kräver att tjänstemännen ägnar sig åt dem. De sakkunniga förmedlar ut beställningar till tjänstemännen, särskilt när det gäller att skriva politiska tal, göra inlägg och svara på frågor i riksdagen, men det är inte de sakkunniga, trots namnet, som gör det utan det är ändå tjänstemännen. Jag menar inte att de sakkunniga inte behövs som medarbetare.

*Torbjörn Nilsson*

Tack. Vill någon av er svara direkt på det här? Det var mer ett inlägg kanske. Varsågod.

*Lisa Irenius*

Lisa Irenius heter jag. Jag tänkte passa på att ställa två frågor. Den ena angående det som Ulf Larsson pratade om att det vällde in så

mycket e-post. Jag undrar om e-posten och annan information har ändrat på arbetssättet också i Regeringskansliet?

Den andra frågan gäller den här diskussionen om konflikter mellan politiskt sakkunniga och tjänstemän. Jag skulle vilja referera till ett föredrag härom veckan. Det var en brittisk organisationsforskare som heter Paul MacKay som beklagade att byråkraten delvis håller på att försvinna, alltså den opartiske byråkraten. Man skulle kunna säga att en vanlig tjänsteman numera skulle vara ute efter att ha mer personligt inflytande och vara mer driven politiskt och att ambitionen att fungera som en opartisk kugge i systemet skulle vara på väg att försvinna. Jag vet inte om ni kan se att det skulle finnas en sådan allmän tendens, en kulturförändring?

#### *Torbjörn Nilsson*

Den första frågan gäller alltså om arbetssättet har förändrats efter IT-revolutionen och den andra handlar om byråkrater som ämbetsmän, om det tjänstemannaideal som har framförts är på väg bort, om ni tillhörde de sista resterna av det. Det kanske var det att spetsa till det en aning... Vem är hågad att ta itu om de här frågorna?

#### *Lena Noreland*

Det är klart att e-posten komplicerar livet lite. Det väller verkligen in. Som Ulf beskriver; det är så enkelt att ställa frågor och trycka på en knapp. E-posten har ju på ett vis tagit över telefonsamtalen. Man bandade inte eller skrev inte tjänsteanteckningar kring varje telefonsamtal – många frågor kunde besvaras direkt. Men e-post som innehåller någonting väsentligt ska ju diarieföras och behandlas som ett ärende. Det är upp till tjänstemannen att bedöma om det behövs. Det är inte alltid enkelt att dra gränsen mellan vad som ska in i diariet och hanteras som ett inkommet ärende och vad som kan passera som vilken enkel fråga som helst – som tidigare skulle ha ställts per telefon, om frågeställaren hade varit lite på framåt. Att skicka e-post är mycket enklare än att använda telefonen så

det kommer mer frågor. Det komplicerar vardagsarbetet, det kan man nog enkelt säga.

Nej, jag tror inte att tjänstemän nu fungerar så mycket annorlunda än förr i sin roll i förhållande till sin politiska ledning. Jag tror inte att det har skett något stort faktiskt. Det är min gissning att yngre tjänstemän fungerar ungefär som de äldre.

*Torbjörn Nilsson*

Någon annan som vill hoppa på här? Hjalmar.

*Hjalmar Strömberg*

Jag kan väl säga att e-posten var ju en ganska marginell företeelse, när jag lämnade kanslihuset. Men när det gäller tjänstemannarollen så tycker jag inte att jag ser någon skillnad när jag är ute och ser mina efterföljare och kollegor i Näringsdepartementet. Den enda skillnaden jag kan se är kanske att de inte har lika nära kontakt med sin minister, men det beror nog inte på deras roll, utan på att politikområdet har växt så snabbt.

*Torbjörn Nilsson*

Någon annan som vill ha en kommentar på det? Sedan tänkte jag ni var och en skulle få möjlighet att ta upp något som ni tycker har försvunnit i debatten, en restpost. Varsågod.

*Ulf Larsson*

Jag kan bara nämna att jag för ett tag sedan tog reda på hur många e-brev och brev som dagligen kom till Statsrådsberedningen och det är mellan femtio och hundra dagligen. Det är ju ganska många. En stor del av dem skickas vidare till respektive fackdepartement, men det återstår ändå ganska många som är av allmän karaktär och som behöver ett svar från Statsrådsberedningen. De mängderna fick vi inte i Utbildningsdepartementet på 1970-talet, långt därifrån, det kanske var några stycken i veckan. Och det har ju naturligtvis

förändrat arbetet. Tidigare var man inte lika noga med att skilja på vilka brev som skulle diarieföras och vilka som betraktades mer röra statsrådets politiska funktion. Då försökte man bedöma: Är detta ett ärende eller är det någonting som kan behandlas som en politisk inlägga från en medborgare? Men nu hanterar man allting på samma sätt.

*Torbjörn Nilsson*

Varsågod.

*Bengt Holmer*

Bengt Holmer heter jag. En kort fråga kring det här med tydligheten för politiska tjänstemän. Det var Gösta som sa att statsråden i hög grad egentligen var hämtade från riksdagen, många var aktivister från politiken och Ulf pratade också om att statsråden var försäljningschefer och marknadsförare. Tittar man lite grann på vad som har skrivits inom ramen för Regeringskansliet så kan man möjligtvis se en tendens där tjänstemännen uppskattar och tycker att det är bra med politisk tydlighet i arbetet. Har ni någon reflektion från era respektive roller om förmågan att vara tydlig? Eller vad krävs för att förmedla den politiska tydligheten? Alternativt, för er som har jobbat som tjänstemän, Lena och Hjalmar, vilka är förväntningarna på den politiska ledningen att förmedla den här tydligheten för att också rollerna ska bli tydliga?

*Torbjörn Nilsson*

Varsågod, Gösta.

*Gösta Gunnarsson*

Det här med politisk förankring som du tar upp ger mig anledning att komma ihåg följande: När regeringen skulle bildas 1976 så cirkulerade det i pressen uppgifter om att den nya regeringen skulle skaffa fram en hög diplomat som utrikesminister, för det skulle

vara bra. Vi skulle slippa det här med partipolitisering av det hela. Namnet Olof Rydbeck nämndes, minns jag, den gamle radiochefen och sedan också FN-ambassadören. Då började folk från UD ringa till oss och säga: För Guds skull, vi vill inte ha någon diplomat, vi vill ha en tung politiker, som är förankrad i riksdagen och som kan förankra utrikespolitiken hos folk och i riksdagen.

### *Torbjörn Nilsson*

Är det någon som vet om det var många som ringde för ett par månader sedan när vi fick en toppdiplomat på den tjänsten? Vi har tid med två frågor till. Ordet går till Torbjörn Norman och sedan till Magnus Erlandsson.

### *Torbjörn Norman*

Mitt namn är Torbjörn Norman, Samtidshistoriska institutet. Jag hade en fråga till Lena Noreland: Kommer verkligen den här utvecklingen mot regionalt samarbete också att innebära en större makt mot andra kommunala enheter, på den sekundärkommunala sidan?

Man talar ju numera om regionernas Europa, men Sverige har ju sedan Gustav Vasa varit en extremt centralstyrd makt. Ordet federalism är ju det fulaste som finns för svenskar. Och för den som har arbetat sedan decennier i kommun och landsting och hört ett otal kommunala politiker och landstingspolitiker svära ve och förbannelse över alla ramlagar och direktiv som binder deras händer och hört landstingsledamöter som säger att ja, vi sitter ju bara här som en gisslan, vi har ju ingenting att säga till om i själva verket. Å ena sidan har vi då kravet på självstyrelse och å andra sidan kraven på social och ekonomisk utjämning och jämlikhet. Då är frågan: Kommer dessa förändringar att innebära en större makt eller beslutsfrihet för den icke-statliga sidan? Tack.

*Torbjörn Nilsson*

En fråga som går in i framtiden alltså. Kommer det att bli så? Vad säger Lena?

*Lena Noreland*

Ja, det är ju inte så lätt att vara orakel, men jag tycker att man ser att makt har förskjutits till regionerna. Om det sedan går så långt som till att det bildas regioner i någon mer kontinental bemärkelse är väldigt svårt att säga. Det ska bli spännande, oerhört spännande, att se vad det blir av den här trenden.

*Torbjörn Nilsson*

En sista fråga från Magnus Erlandsson.

*Magnus Erlandsson*

Tack. Jag har ägnat en del tid åt att syna interna reformer i Regeringsskansliet de senaste trettio, fyrtio åren. Jag ska akta mig för att generalisera, men en återkommande synpunkt från reformatörer och från personal är att politikerna är osynliga i de här interna förändringsprocesserna. Politikerna – statsråden och de politiskt sakkunniga – tar sällan eller aldrig aktiv del i frågor som rör personal eller förändringsarbete. De visar inte upp något tydligt engagemang när det gäller vården och omsorgen om sin egen organisation. Stämmer detta? Vad beror det i så fall på och är det något egentligt problem?

*Torbjörn Nilsson*

Hjalmar.

*Hjalmar Strömberg*

Jag kan inte påminna mig någon mer omfattande reform på det sättet du talar om under min tid. Jag jobbade 1972–1996 i kansli-

huset och på Finansdepartementet 1972–1979 och sedan på gamla Kommunikationsdepartementet. Vad gjorde vi för reformer? Det var väl att vi gjorde lite ärendeomfördelningar mellan departementet. Regeringskansliets förvaltningskontor bröt sig ur lönefinansien och vi fick en administrativ avdelning som tog hand om en del annat. Men något genomgripande som hade krävt politiskt engagemang känner jag inte igen. Du har ett längre perspektiv än jag på det där, du kanske kan hitta något. Jag hittar inte något.

*Torbjörn Nilsson*

Lena.

*Lena Noreland*

Man har ju alltid och länge, tror jag, talat om att det finns två kulturer i Regeringskansliet, dels den politiska grupperingen, som har sin karriär att arbeta för och dels en tjänstemannagruppering, som har andra villkor.

Man har ju många gånger lyft upp att det saknas en personalchef för hela Regeringskansliet. Det har varit tal om att statssekreterare skulle vara cheftjänstemän för tjänstemannaorganisationen. Men det har aldrig fungerat så generellt i alla fall. Det har kanske funnits statssekreterare som har intresserat sig för tjänstemannaorganisationen, men det är alltför olika villkor för politikerna och för tjänstemännen i Regeringskansliet, så är det. Tjänstemännens karriärmöjligheter och kompetensutveckling intresserar inte politikergruppen, har man sagt. Om det sedan stämmer fullt ut, det tror jag ju inte.

*Torbjörn Nilsson*

Tack. Jag tänkte att var och en skulle få några korta slutord. Är det något perspektiv, som ni vill tipsa om, som vi helt missat? Är det något viktigt som inte hunnits med? Ett avslutande perspektiv eller några slutord i största allmänhet. Ska vi börja längst bort med Gösta?

### *Gösta Gunnarsson*

I anslutning till det sista, att man inte bryr sig om hur det går för tjänstemännen från politikernas sida. Jag hade fyra kvinnliga jurister i Statsrådsberedningen, två har blivit hovrättspresidenter, en har blivit regeringsråd och en är numera ställföreträdande överbefälhavare, så det har gått bra för dem. Om det är vår förtjänst som arbetsledning vet jag ju inte.

Apropå frågan om det finns något vi hoppat över: Det finns ju en bit och det är Regeringskansliets tjänstemäns representation i statliga utredningar. Jag har varit ordförande i en rad utredningar och där har man ibland satt in representanter för departementet som sakkunniga eller experter och de agerar väldigt olika. En del driver en linje och en del är väldigt lojala med vad utredningens ledning kommer fram till, men det slutar alltid bra.

Sedan har vi den andra frågan och det är departementstjänstemäns representation i statliga bolag. Det är också en fråga som är intressant. Det har ju varit lite upp och ner. Ibland har man deklarerat att det inte ska sitta några departementstjänstemän i de statliga bolagen, men sedan går det ett tag och så kommer de in och finns där igen. Som ordförande i statliga bolagsstyrelser är det väldigt bra att ha dem där. Sedan om det är principiellt riktigt vet jag inte, men det är väldigt nyttigt för då har man en ingång i kanslihuset som är nyttig och känns bra.

### *Torbjörn Nilsson*

Tack för det. Ulf Larsson.

### *Ulf Larsson*

Vi har ju talat en hel del om EU-inträdet och dess konsekvenser. Häromdagen läste jag korrektur på Tage Erlanders dagböcker från 1956. Den minnesgode kommer ihåg att då, 1956, var Erlander i Sovjet. Det var det första besöket av en svensk statsminister i Sovjetunionen. Han var då, om vi ser på dagens politiska geografi, i fyra stater, men han var borta i två veckor. Jag roade mig med att



be om att få en förteckning på Göran Perssons resor och hur länge han är borta vid internationella besök. I vissa fall, om han gör en resa motsvarande Erlanders Sovjetresa, det vill säga en väldigt lång resa, rörde det sig om upp till en vecka. Det var detsamma med Ingvar Carlsson. De internationella uppgifterna har ju vuxit mer och mer. Resorna har blivit allt fler och samtidigt allt kortare, det är ju väldigt tydligt. Dygnresor, fram och tillbaka, kanske ofta till och med över en dag. Det vanliga är ju maximalt två dagar. Att det är fler internationella kontakter, och inte bara inom ramen för EU, betyder ju inte att frågorna behöver vara viktigare. Om man räknar upp alla de frågor som den svenska regeringen hade att ta ställning till efter Andra världskriget: medlemskap i Europarådet, Marshallhjälpen, nordisk-skandinaviska förhandlingar, frågan om NATO-medlemskap och så vidare. De är ju inte mer betydelsefulla, men intensiteten i de internationella kontakterna har vuxit dramatiskt. Det kanske är en punkt som man ska nämna i ett sådant här sammanhang.

*Torbjörn Nilsson*

Tack. Lena, varsågod.

*Lena Noreland*

Jag ska påminna om utredningsväsendet, kommittéväsendet. Jag kan gärna hålla med om att det framförallt är där som man får tillfälle att läsa, begrunda och reflektera och fundera och vara på bredden kreativ. Tjänstemännen i Regeringskansliet, om jag yxar till det lite grovt, läser och reflekterar för lite. Man har inte tid. Man läser sammanfattningarna i utredningsbetänkandet. Politikergruppen läser en sida text eller möjligen bara en halv. Nu är jag väldigt grov alltså, men man har mindre och mindre tid för läsande och eftertanke ju högre upp i den här hierarkin man sitter. Det är mitt intryck.

En sak till som jag tycker att jag har sett över tiden är att det sker färre uppvaktningar i Regeringskansliet än förr. Näringsde-

partementet hade många besök av delegationer utifrån landet där man beskrev krislägen i företag eller annat. Det förekommer inte tillnärmelsevis så ofta numera.

*Torbjörn Nilsson*  
Hjalmar.

*Hjalmar Strömberg*

Jag tänkte bara att eftersom Ulf gjorde reklam så ska jag också göra lite reklam. Det är två böcker som jag tycker att ni ska läsa för att få inblick i kanslihuset. Den ena är doktorsavhandlingen *Rivstart* av Hans Bergström. Den bör alla läsa, den är dessutom väldigt lättläst. Sedan kan man läsa Hanne-Vibeke Holsts roman *Kronprinsessan*, som också ger en bra bild. Den handlar ju visserligen om det danska kanslihuset men parallellerna är uppenbara. Alltså inte TV-serien utan boken rekommenderas. Bakom boken ligger ganska mycket research.

Det andra jag skulle vilja säga ansluter till det Lena säger och handlar om mediernas roll, alltså kraven från media på snabba reaktioner. Det är klart att redan när jag började 1972 så läste statssekreteraren, budgetchefen och Sträng tidningarna och de läste noga. Men det var inte så att de kände sig jagade och hetsade av tidningarna. Men när jag lämnade kanslihuset 1996 då spelade TV, radio och tidningar en väldigt stor roll genom att de pressade politikerna på besked och annat på ett sätt som utifrån de faktiska omständigheterna inte var rimliga.

Man kan göra en jämförelse: Omkring 1979/1980 seglade fartyget *Star Clipper* på Tjörnbron som rasade. Ett antal människor omkom innan man hann att spärra av vägen. Men det var ingen som var ute för att hänga regeringen för att det här fartyget seglade på bron, jag tror inte att det förekom i föreställningsvärlden. Men när *Estonia* sjönk – som inte ens var ett svenskt fartyg, den enda svenska förbindelsen som fanns till fartyget var att Sjöfartsverket höll på att utbilda estniska inspektörer – då försökte man hänga

både regering, opposition och riksdag och hela myndighetsvärlden för att man behövde syndaböcker. Ska man leta efter syndaböcker, så ska man kanske leta någon annanstans. Det har skett en mass-mediafiering som måste var väldigt jobbig för politikerna.

*Torbjörn Nilsson*

Tack för det. Då har vi hunnit med en mängd frågor. Och vi fick också exempel på frågor som man skulle kunna fortsätta med. Jag skulle vilja tacka er alla fyra. Tack ska ni ha så mycket!

## *Samtidshistoriska frågor*

Skriftserien sammanfattar och diskuterar viktiga samtidshistoriska skeenden och problem. I serien publiceras redigerade utskrifter från vittnesseminarier, forskningsrapporter samt konferensrapporter.

Skrifterna beställs från [publications@sh.se](mailto:publications@sh.se).

Flera av titlarna finns också tillgängliga i Digitala Vetenskapliga Arkivet, DiVA.

Nr 1 *Olof Palme i sin tid*

red. Kjell Östberg

Nr 2 *Kvinnorörelsen och '68*

red. Elisabeth Elgán

Nr 3 *Riv alla murar! Vittnesseminarier om sexliberalismen och om Pockettidningen R*

red. Lena Lennerhed

Nr 4 *Löntagarfonderna - en missad möjlighet*

red. Lars Ekdahl

Nr 5 *Dagens Nyheter och '68*

*Minnesseminarium över Sven-Erik Larsson, Vittnesseminarium om DN och '68*

red. Alf W Johansson

Nr 6 *Kvinnorna skall göra det! Den kvinnliga medborgarskolan på Fogelstad - som idé, text och historia*

red. Ebba Witt Brattström och Lena Lennerhed

Nr 7 *Moderaterna marknaden och makten - svensk högerpolitik under avregleringens tid, 1976-1991.*

Torbjörn Nilsson

Nr 8 *Upprorets estetik*  
red. Lena Lennerhed

Nr 9 *Revolution på svenska - ett vittnesseminarium om jämställdhetens institutionalisering, politisering och expansion 1972-1976.*  
red. Anja Hirdman

Nr 10 *En högskola av en ny typ? Två seminarier kring Södertörns högskolas tillkomst och utveckling*  
red. Mari Gerdin och Alf W Johansson

Nr 11 *Hur rysk är den svenska kommunismen? Fyra bidrag om kommunism, nationalism och etnicitet.*  
red. Mari Gerdin och Kjell Östberg

Nr 12 *Ropen skalla – daghem åt alla! Vittnesseminarium om daghemskampen på 70-talet.*  
red. Mari Gerdin och Kajsa Ohrlander

Samtidshistoriska institutet  
Södertörns högskola  
141 89 Huddinge

besök: Alfred Nobels allé 15  
Flemingsberg  
tel: 08-608 42 51 fax: 08-608 46 40  
e-post: [shi@sh.se](mailto:shi@sh.se)

ISSN 1650-450X  
ISBN 978-91-89615-12-0

södertörns  
högskola

UNIVERSITY COLLEGE