

ADMINISTRATIONEN I KANSLIHUSET



SOU 1992:112

Betänkande av utredningen om översyn av
internadministrationen i regeringskansliet



Statens offentliga utredningar
1992:112
Finansdepartementet

Administrationen i kanslihuset

Betänkande av utredningen om översyn av intern-
administrationen i regeringskansliet
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

Omslagsteckning: Stig Claesson

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13202-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för finansdepartementet

Genom beslut den 9 april 1992 bemyndigade regeringen chefen för finansdepartementet, statsrådet Wibble, att tillkalla en särskild utredare för att se över regeringskansliets internadministration i syfte att effektivisera verksamheten.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 29 april 1992 såsom särskild utredare f. statssekreteraren Åse Lidbeck.

Till sekreterare förordnades den 18 maj 1992 administrative chefen Hans Andersson.

Utredningen har antagit namnet utredningen om regeringskansliets internadministration (REGINA).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet (SOU 1992:112) Administrationen i kanslihuset.

Stockholm i oktober 1992

Åse Lidbeck

/Hans Andersson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Utredningsuppdraget	19
1.1 Direktiv	19
1.2 Hur utredningsarbetet bedrivits	20
2 Tidigare och pågående utredningar	21
2.1 Tidigare organisationsförändringar	21
2.2 Regeringskansliets förvaltningskontor	22
2.3 Senare utredningar	22
3 Den formella ansvarsstrukturen	25
3.1 Utgångspunkter	25
3.2 Statsrådsberedningen	26
3.3 Departementen	27
3.4 Förvaltningskontoret	28
3.5 Förvaltningsdelegationen	30
3.6 Revision	30
4 Internadministrationens omfattning	31
4.1 Internadministrationens innehåll	31
4.2 Departementsorganisationen	32
4.3 Förvaltningskontoret	33
4.4 Statskontorets INKA-studie	34
4.5 Kommentarer	35
5 Problem och överväganden	37
5.1 Utgångspunkter	37
5.2 Administrationens roll i förhållande till sakverksamheten	39
5.2.1 Bristande integration mellan sakverksamhet och administration	39
5.2.2 Bristande legitimitet ger samordningsproblem	41

5.2.3	Samordning/normering och service	43
5.2.4	Behov av en organisation för administrativ ledning och utveckling	44
5.3	Ansvars- och ledningsfrågor	46
5.3.1	Departementsorganisationen	46
5.3.2	Rollfördelningen mellan tjänstemännen och den politiska ledningen	48
5.3.3	Chefstjänsteman för administrativa frågor	50
5.4	Kostnadsansvar och kostnadsmedvetande	51
5.4.1	Centralisering eller decentralisering	51
5.4.2	Budgeteringen av regeringskansliet	52
5.4.3	Politiker- och tjänstemannabudget	54
5.4.4	Avgiftsfinansiering av administrativa tjänster	55
5.4.5	Rationalisering	57
5.4.6	Uppföljning och utvärdering	58
6	Förslag	61
6.1	Utgångspunkter	61
6.2	Ett kansli för administrativ ledning och utveckling i Statsrådsberedningen	63
6.3	Departementen	67
6.4	Klara Administration	69
6.5	Revisionen	72
7	Konsekvenser	73
7.1	Förändrad anslagsstruktur och omfördelning mellan anslag	73
7.1.1	Departementsanslagen	73
7.1.2	Anslag för den politiska ledningen	74
7.1.3	Förvaltningskontorets anslag	74
7.2	Modeller för omfördelning av anslag	75
7.3	Författningsändringar m.m.	76
7.4	Finansiering	77
7.4.1	Lednings- och utvecklingskansliet	77
7.4.2	Departementen	77
7.4.3	Klara Administration	77
8	Genomförandeplan	81

BILAGOR

Bilaga 1	Utredningsdirektiven (dir. 1992:44)	85
Bilaga 2	Vissa förutsättningar för arbetet i Klara Administration	
Bilaga 3	Fortsatt verksamhetsutveckling avseende administrativa tjänster inom regeringskansliet	

Bilagorna 2 och 3 finns i en särskild bilagedel

Sammanfattning

Kapitel 1. Bakgrund

I utredningens direktiv sägs att regeringskansliets internadministration behöver rationaliseras och göras effektivare. Förändringar bör genomföras som möjliggör ökad efterfrågestyrning och ökat kostnadsansvar för den egna basservicen i departementen. Ansvarsfördelningen mellan departementen och förvaltningskontoret måste samtidigt klargöras.

Uppdraget till Regina innebär att *ett heltäckande förslag till organisation och arbetsformer* för internadministrationen i regeringskansliet tas fram.

Förslaget skall också innefatta en *plan för genomförandet* av en eventuell ny organisation och övergång till nya arbetsformer, varvid särskild uppmärksamhet skall ägnas åt sättet att förankra förändringar i hela regeringskansliet.

Regina har systematiskt gått igenom de internadministrativa funktioner som finns i regeringskansliet och de tjänster som produceras. Särskild fördjupning har skett när det gäller bl.a. förvaltningskontorets olika tjänster.

Ett stort antal intervjuer har genomförts och idéer och förslag till förändringar har efterhand diskuterats med olika företrädare för departementen och förvaltningskontoret.

I syfte att få resursfrågorna särskilt belysta har utredningen bl.a. anlitat Statskontoret för en s.k. INKA-studie av några departement.

Under utredningens gång har ett antal informationsmöten hållit med företrädare för olika personalgrupper och med berörda arbetstagarorganisationer. De har därvid beretts tillfälle att följa arbetet och framföra synpunkter.

Kapitel 2. Tidigare och pågående utredningar

I kapitlet redovisas bakgrunden till den nuvarande organisationen med utgångspunkt från 1965 års departementsreform. Det utredningsarbete som ledde fram till att det nuvarande förvaltningskontoret bildades redovisas översiktligt.

I kapitlet görs också en genomgång av avslutade eller pågående utredningar som varit av särskilt intresse för Reginas arbete.

Kapitel 3. Den formella ansvarsstrukturen

I kapitlet lämnas en redogörelse för den formella ansvarsstrukturen i regeringskansliet, som förutom Statsrådsberedningen och departementen omfattar regeringskansliets förvaltningskontor.

Statsrådsberedningen (SB) har till uppgift att biträda statsministern och övriga statsråd i den mån dessa inte biträds av något departement. SB består av en politisk avdelning, statsministerns kansli och rättschefens kansli. Frågor om anslag till Statsrådsberedningen handläggs inom Justitiedepartementet som också svarar för merparten av den administrativa servicen till SB.

SB har också en viktig samordningsfunktion som innebär frågor skall beredas i samråd med övriga departement och statsråd.

SB har vidare ansvaret för säkerhetsfrågorna inom regeringskansliet.

Departementens arbete leds närmast under departementschefen och eventuella övriga statsråd inom departementet av statssekreteraren. Denne skall främst svara för planerings- och samordningsarbetet inom departementets verksamhetsområde och övervaka att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen.

Statssekreterarna tillhör, i likhet med rätts- och expeditiionscheferna, kretsen av chefstjänstemän. Chefstjänstemännen skall biträda departementschefen och övriga statsråd inom departementet med handläggning av frågor och ärenden, särskilt sådana som rör planeringsarbetet. De ska också biträda med att samordna departementets verksamhet, med arbetsledning och de ytterligare uppgifter som departementet bestämmer.

Varje departement beslutar i frågor som rör personalen i departementet och i andra frågor som rör departementets administration, om inte annat är föreskrivet.

Om ett administrativt ärende även berör förvaltningskontorets verksamhet skall ärendet beredas i samråd med kontoret.

Förvaltningskontoret (FK) är det gemensamma förvaltnings- och arbetsgivarorganet för regeringskansliet. Förvaltningskontoret skall enligt sin instruktion besluta i gemensamma frågor om löner, arvoden och arbetsgivarpolitik. Kontoret skall fastställa riktlinjer i gemensamma frågor om personal och personaladministration och besluta i gemensamma frågor om service, administration och rationalisering. FK skall också bereda ärenden om fördelning av resurser inom regeringskansliet i samband med organisationsförändringar, besluta i gemensamma ADB frågor, besluta om fördelning av lokaler och samordna viss inköpsverksamhet.

FK leds av en styrelse på åtta personer som hittills till övervägande delen hämtats från statssekreterarkretsen.

Revisionen av regeringskansliets verksamhet handhas av ett revisionskontor i civildepartementet.

Kapitel 4. Internadministrationens omfattning

Med internadministration menar utredningen det arbete som utgör ett stöd för sakverksamheten.

Utredningen använder begreppen administration och internadministration synonymt.

Av den kartläggning utredningen gjort av administrationens omfattning framgår att sammanlagt 390 personår ägnas åt rent internadministrativa uppgifter i departementen. De personal- och ledningsfrågor som hanteras av statssekreterare, expeditiönschefer, enhetschefer m.fl. ingår inte i denna siffra.

Statskontoret finner i sin INKA-studie att kanslihusets resurser för administrativ verksamhet i förhållande till t.ex. myndigheternas resurser för motsvarande ändamål är väsentligt större.

Reginas inventering styrker INKA-studiens resultat och den generalisering som där gjorts. Tillsammans förfogar departementen och förvaltningskontoret över knappt 600 personår för internadministration, vilket motsvarar cirka 23 procent av det totala antalet personår i kanslihuset.

I en jämförelse av kostnaderna för internadministrationen i regeringskansliet i förhållande till övriga statsförvaltning, som gjorts i Statskontorets studie, antyds besparingsmöjligheter på mellan 50 mkr och 100 mkr.

Utredningen uttalar inte någon bestämd mening om den nuvarande tilldelningen och fördelningen av resurser till regeringskansliet i sin helhet. En mer systematisk uppföljning av resurstilldelning och resursanvändning som skapar underlag för sådana ställningstaganden, bör dock enligt utredningen införas.

För Reginas del har det varit viktigt att vid utformningen av sina förslag säkerställa rutiner som ger möjlighet till en återkommande och omsorgsfull prövning av det verkliga resursbehovet och en bedömning av vilka kvalitetskrav som bör ställas. Detta borde leda till en effektivisering jämfört med dagsläget.

Kapitel 5. Problem och överväganden

De synpunkter som kommit fram under utredningens gång är koncentrerade kring vissa strukturella problem i den nuvarande organisationen.

Dessa kan sammanfattas under tre huvudteman:

- administrationens roll i förhållande till sakverksamheten,
- ansvars- och ledningsfrågor
- frågor om kostnadsansvar och kostnadsmedvetande

Utredningens uppfattning är att de administrativa arbetsuppgifterna, och då framför allt personalfrågorna, i framtiden kommer att få än större betydelse än idag, bl.a. mot bakgrund av den tilltagande internationaliseringen. Skall regeringskansliet klara av den nödvändiga kompetensförskjutningen och kompetensvidgningen måste den administrativa organisationen arbeta med stor målmedvetenhet, kreativitet och stramhet. En mycket noggrann avvägning måste vidare kunna göras, både av resursfördelningen i organisationen i dess helhet och när det gäller resursfördelningen inom det administrativa systemet.

Administrationens roll i förhållande till sakverksamheten

Flexibiliteten har setts som en viktig organisationsprincip när förändringar genomförts i regeringskansliet. Utredningen konstaterar att flexibilitet också måste vara ett nyckelbegrepp för administrationen. Det administrativa stödsystemet måste med andra ord lätt kunna anpassas till vad sakverksamheten i olika skeden kräver. Därför måste det finnas garantier

för att en administrativ ledningsverksamhet utövas som är nära kopplad till sakverksamheten.

Utredningen pekar vidare på de legitimitetsproblem som finns i den nuvarande organisatoriska strukturen. En viktig iakttagelse som görs är att den ledningsroll för den administrativa utvecklingen som tilldelats förvaltningskontoret inte fullt ut kommit att accepteras i departementen.

Samspelet mellan en funktions organisatoriska inplacering, dess mandat och den professionella och personliga kompetens som finns hos medarbetarna diskuteras. Utredningens slutsats är att det råder en bristande överensstämmelse framför allt mellan FK:s mandat och dess inplacering i organisationen.

FK:s mycket vidsträckta mandat i samordnings- och ledningsfrågor och det arbetssätt som krävs för att lösa de uppgifterna är enligt utredningens mening svårförenliga med FK:s serviceroll. Utredningen för i avsnittet ett resonemang om fördelar med att dela FK:s nuvarande verksamhet på två organisationer där servicefrågorna läggs för sig och samordningsfrågorna för sig.

Vikten av samordning mellan administration och sakverksamhet, vikten av legitimitet hos en samordnande funktion och behovet av en strategisk ledning och samordning av den administrativa verksamheten pekar sammantaget på fördelar med att ge SB en mer uttalad ledningsroll i administrativa samordningsfrågor.

Ansvars- och ledningsfrågor

De oklara ansvars- och ledningsfrågorna berör också den administrativa verksamheten på departementen. Exempelvis kan såväl statssekreterare, expediteschef, PBS-chef eller administrativ chef, enhetschef och personalchef/personalhandläggare vara inkopplade i samma personalfråga.

Den oklara ansvarsfördelningen dem emellan innebär inte bara att frågorna kan ta lång tid, utan också att det finns risk för att vissa frågor inte hanteras alls eller hanteras först med lång eftersläpning.

För att kunna precisera roll- och ansvarsfördelning i administrativa frågor ser utredningen det som grundläggande att dels ta ställning till vilka administrativa ledningsfrågor som ska ligga på ett departement, dels till arbetsfördelningen mellan den politiska ledningen och tjänstemannaorganisationen.

Utredningen menar att bedömningar av omfattningen, kvaliteten och effektiviteten i internadministrationen är en administrativ ledningsuppgift. Vidare anser utredningen att ledningsarbetet måste säkerställa att

personalfrågorna ytterligare uppmärksammas, inte minst de viktiga frågorna om kompetensutveckling och personalens rörlighet.

Utredningen anser vidare att det administrativa ledningsarbetet har en sådan tyngd att det är svårt att utgå från att den politiska ledningen med sin samlade arbetsbörda skall kunna ägna frågorna den nödvändiga uppmärksamheten. Den arbetsuppdelning mellan politiker och tjänstemannaorganisation som gjorts i Justitiedepartementet förefaller ändamålsenlig. Den innebär att statssekreterarens roll i administrativa sammanhang begränsas till målformuleringsfrågor och att en administrativ chef ges ett odelat ansvar för det löpande administrativa arbetet.

Den administrativa chefen bör ha cheftjänstemans ställning.

Kostnadsansvar och kostnadsmedvetande

Uppdelningen av ansvar och kostnader mellan FK och departementen försvårar en samlad avvägning av resurserna för hela regeringskansliet. De totala kostnaderna för administrationen av varje departement är svåra att uppskatta när viss verksamhet belöper på FK:s anslag och annan på departementets. Flexibiliteten mellan olika delar av regeringskansliets verksamhet underlättas inte heller.

Utredningen förordar därför en samlad budgetprövning av departementsanslagen, anslagen för förvaltningskontorets nuvarande verksamhet och utredningsanslagen. Sambanden mellan all verksamhet i regeringskansliet skulle betonas med en sådan modell, avvägningar mellan verksamheter underlättas och kostnadseffektiviteten därmed kunna förbättras.

Den samlade budgetprövningen bör vidare åtföljas av ett mer decentraliserat kostnadsansvar så att varje departement får ett större ansvar för omfattningen av och kvaliteten på sina egna administrativa tjänster.

Rationaliserings- och effektiviseringsfrågor bör i framtiden bedrivas på ett mer systematiskt sätt och vägas samman med ett löpande arbete för uppföljning och utvärdering. En administrativ lednings- och utvecklingsfunktion bör ges en central roll i detta avseende.

En uppdelning av den samlade budgeten på en budget för tjänstemannaorganisationen och en för den politiska ledningen är motiverad. Det decentraliserade budgetansvar som utredningen föreslår ställer skärpta krav på uppföljning och kontroll. Att i det läget klart kunna avgränsa tjänstemannaorganisationens ansvar och där inskräpa kraven på budgetdisciplin är angeläget.

De berättigade kraven på flexibilitet för den politiska ledningen motiverar enligt utredningens mening ett separat förslagsanslag för hela regeringen, statssekreterarna och övriga politiska tjänstemän.

Kapitel 6. Förslag

Svagheter i dagens organisation härrör ur ett ofullständigt samspel mellan administration och sakverksamhet, en bristande legitimitet för delar av dagens organisation, en oklar roll- och ansvarsfördelning och ett för dåligt utvecklat kostnadstänkande.

Vidare menar utredningen att ett behov föreligger av en samlad administrativ lednings- och utvecklingsverksamhet om kanslihuset skall kunna leva upp till de högt ställda krav på professionalism och effektivitet som ställs, inte minst av regeringskansliets egen personal.

Utredningen föreslår därför följande.

En särskild statssekreterare i SB tillsätts för de administrativa frågorna, som till sitt förfogande får ett kansli för administrativ ledning och utveckling.

Kansliets huvuduppgift skall vara att, med beaktande av de befogenheter som ligger i varje departement, svara för övergripande lednings- och utvecklingsfrågor inom det administrativa området.

Kansliet skall ledas av en administrativ samordningschef. Kansliet skall svara för den samlade budgetprövningen av regeringskansliets resurser, för organisationsutveckling och effektivitetsuppföljning. Kansliet skall också svara för den centrala arbetsgivarrollen inom regeringskansliet genom att träffa gemensamma kollektivavtal. Vidare skall kansliet ansvara för beställarfunktionen av vissa departementsgemensamma servicejänster.

Det personalpolitiska policyarbetet är särskilt viktigt. Exempel på frågor som bör övervägas är vilken inriktning som nyrekryteringen skall ha, lönestruktur, kompetensutveckling hos befintlig personal och åtgärder för en ökad personalrörlighet.

Ett sådant kansli skapar också förutsättningar för att genomföra en samlad fördelning av resurserna med starkare anknytning till verksamhetsplaneringen. Detta bör leda till en fördelning av kanslihusresurserna som står i bättre överensstämmelse med de allmänna politiska prioriteringarna och vidare till en allmän rationalisering av verksamheten. Det

viktiga styrintstrument som budgetprövningen utgör kan med detta förslag användas mer effektivt även på regeringskansliets arbete. Förutsättningarna för den uppföljning av verksamheten som är en central del av budgetdialogen bör också förbättras.

Ett ramanslag föreslås för regeringskansliets tjänstemannaorganisation och ett särskilt anslag för den politiska ledningen.

Med detta förslag lyfts flertalet av de arbetsuppgifter förvaltningskontoret har enligt sin instruktion § 2 över till statsrådsberedningen.

Ett decentraliserat budgetansvar införs, där departementen ges större möjligheter att förfoga över sina egna resurser och där alla externt producerade tjänster är avgiftsbelagda.

Departementens ansvar för sin egen service betonas. De bör också ges bättre organisatoriska förutsättningar för att hantera de administrativa uppgifterna, och därvid särskilt de personalpolitiska uppgifterna. För att höja kompetensen och renodla ansvars- och befogenhetsfördelningen inrättas en ny chefsbefattning för administrativa frågor.

Den administrativa chefen, som föreslås tillsättas på ett tidsbegränsat förordnande, skall svara för departementets administrativa ledning med beaktande av departementsförordningens bestämmelser i § 16 avseende statssekreterarens övergripande planerings- och samordningsroll.

Den administrativa chefens viktigaste arbetsuppgift skall vara att svara för att ett målmedvetet och till verksamhetsplaneringen anknutet personalpolitiskt ledningsarbete bedrivs. De generella avtal och policydokument som gäller för hela regeringskansliet bör anpassas till verksamheten i departementet och den speciella personalsituation som råder där. Frågor om kompetensutveckling och personalrörlighet bör bli mycket centrala inslag i den administrativa chefens arbete på samtliga departement.

Den administrativa chefen skall vidare svara för arbetet med utvecklingen av arbetsformer och arbetsorganisation samt effektivisering.

Förslaget, som initialt innebär kraftiga resursförstärkningar till de administrativa delarna av regeringskansliet, förutsätts medföra en nettobesparing under en treårsperiod. Utredningen gör denna bedömning mot bakgrund av vissa uppgifter som framkommit om övertalighetssituationen och den nuvarande effektiviteten i organisationen.

Förvaltningskontoret ombildas och uppgår i en ny myndighet — Klara Administration — med uppgift att erbjuda i första hand regeringskansliet administrativa service- och konsulttjänster. All verksamhet vid den nya

myndigheten skall vara efterfrågestyrd av ett enskilt departement, två eller flera departement i samverkan (kvarterslösningar) eller regeringskansliet i sin helhet, via det nya administrativa lednings- och utvecklingskansliet i Statsrådsberedningen. Verksamheten skall vara konkurrensutsatt. Den nya myndigheten blir således en renodlad 1.000-kronorsmyndighet.

Den nya myndigheten skall vara självständig i förhållande till regeringskansliet. Myndigheten bör ledas av en generaldirektör.

En samlad budgetprövning och avgiftsbeläggning av all externt upphandlad verksamhet kommer att stärka departementens incitament att söka kostnadseffektiva lösningar på administrativa frågor. Detta bör vara till fördel för Klara Administration när departementen gör sina avvägningar mellan egen produktion och upphandling.

Den nya myndigheten kommer i vissa fall att ha de enskilda departementen som kunder och i andra fall två eller flera departement i samverkan. En närmare redogörelse för utredningens bedömning av utvecklingsmöjligheterna för olika delar av det nuvarande förvaltningskontorets verksamhet lämnas i bilagorna 2 och 3 till utredningen. Där görs också en detaljerad genomgång av utredningens syn på vilka frågor som bör flyttas från nuvarande förvaltningskontoret till Statsrådsberedningen, vilka servicetjänster som bör upphandlas gemensamt och vilka servicetjänster som bör efterfrågas departementsvis.

Även fortsättningsvis förutsätter utredningen att en inte obetydlig mängd utvecklings- och utredningsverksamhet kommer att utföras vid den nya myndigheten. Bl.a. talar dess samlade kompetens och den blygsamma dimensioneringen av kansliet vid SB för detta. De upparbetade kontaktvägarna, kunskapen om regeringskansliet och en god kunskap i sakfrågorna ger enligt utredningen en god grund för ett framtida samarbete.

Kapitel 7. Konsekvenser

Målsättningen är att den nya organisationen skall kunna träda i kraft den 1 juli 1993.

Detta förutsätter förändringar av anslagsstrukturen och en omfördelning mellan nuvarande anslag inom regeringskansliet. Förvaltningskontorets nuvarande anslag delas upp mellan de föreslagna anslagen "Regeringskansliet" och "Regeringen". Inom anslaget "Regeringskansliet" måste vidare en fördelning mellan departementen och kansliet för ledning och utveckling göras.

Förslaget innebär vidare ändringar i vissa förordningar och instruktioner. Det gäller bl.a. departementsförordningen, förvaltningskontorets instruktion och arkivförordningen i de delar som gäller regeringskansliets arkivfunktion.

Kapitel 8. Genomförandet

En ny organisation, som i alla delar kan fungera enligt ovan angivna förslag, kommer knappast att finnas på plats redan den 1 juli 1993. Dock anser jag att de principiella förslagen angående organisation och budgetering bör gälla från den dagen. Genomförandet av detaljerna i förslaget sker sedan successivt under en övergångsperiod.

I genomförandearbetet kan två huvudaktiviteter identifieras, nämligen att:

- 1) förutom biträde med en uppbyggnad av och rekrytering till kansliet för ledning och utveckling i statsrådsberedningen, göra en noggrann beskrivning av den arbetsordning som skall gälla för kansliet avseende den samlade budgetprövningen, upphandlingen av departementsgemensamma tjänster, utformningen av policydokument m.m.
- 2) göra ett organisationsförslag och en instruktion för Klara Administration utifrån de redovisade förslagen.

En organisationskommitté för genomförandearbetet bör tillsättas snarast.

Genomförandearbetet måste kontinuerligt förankras hos berörda i regeringskansliet.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiv

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Wibble, anförde vid regerings-sammanträde den 9 april 1992 att en särskild utredare skulle tillkallas med uppdrag att göra en översyn av internadministrationen i regeringskansliet.

Sammanfattningsvis nämndes därvid bl.a. följande.

Förändringsarbetet inom den statliga verksamheten ställer ökade krav på regeringskansliet, vars internadministration behöver rationaliseras och göras effektivare. Förändringar bör genomföras som möjliggör ökad efterfrågestyrning och ökat kostnadsansvar för den egna basservicen i departementen. Ansvarsfördelningen mellan departementen och förvaltningskontoret måste samtidigt klargöras.

Regeringen har i budgetpropositionen 1992 understrukt vikten av att möjligheten till större efterfrågestyrning av förvaltningskontoret beaktas.

Utredningsuppdraget innebär att *ett heltäckande förslag till organisation och arbetsformer* för internadministrationen i regeringskansliet tas fram.

Förslaget skall innefatta en *plan för genomförandet* av en eventuell ny organisation och övergång till nya arbetsformer, varvid särskild uppmärksamhet skall ägnas åt sättet att förankra förändringar i hela regeringskansliet. Konsekvenserna — för förvaltningskontoret liksom för departementen — i organisations- och personalhänseende liksom de ekonomiska konsekvenserna skall också redovisas.

Även behovet av ändrade föreskrifter m.m. skall ses över.

Under utredningsarbetet skall utredaren beakta såväl tidigare genomförda som pågående utredningar av den internadministrativa verksamheten inom regeringskansliet.

Utredningen skall redovisas senast den 1 oktober 1992 med målsättning att eventuella förändringar — efter vederbörliga kontakter med personalen och dess organisationer — skall kunna genomföras senast den 1 juli 1993.

De fullständiga direktiven har fogats till betänkandet som bilaga 1.

1.2 Hur utredningsarbetet bedrivits

Utredningen om regeringskansliets internadministration, som tagit namnet Regina, har underhand fått tidpunkten för slutredovisningen ändrad till den 1 november 1992.

Regina har systematiskt gått igenom de internadministrativa funktioner som finns i regeringskansliet och de tjänster som produceras. Särskild fördjupning har skett när det gäller bl.a. förvaltningskontorets olika tjänster. Detta material och vissa andra uppgifter av relevans för utredningens överväganden och förslag presenteras i bilagorna 2 och 3.

Det bör påpekas att begreppet administration i den fortsatta texten används liktydigt med internadministration.

Regina har ägnat särskild uppmärksamhet åt att förankra förslagen i regeringskansliet. Ett stort antal intervjuer har genomförts och idéer och förslag till förändringar har efterhand diskuterats med olika företrädare för departementen och förvaltningskontoret.

I syfte att få resursfrågorna särskilt belysta har jag bl.a. anlitat Statskontoret för en s.k. INKA-studie av några departement. Jag har i övrigt i det löpande arbetet använt mig av de resurser som knutits till utredningen såsom experter, bl.a. när det gäller att strukturera förvaltningskontorets verksamhet.

Till sekreterare förordnades den 18 maj 1992 administrative chefen Hans Andersson. Samma dag förordnades också departementssekreteraren Eva Högström samt organisationskonsulterna Hans Kilsved och Ulf Dreber som experter.

Under utredningens gång har jag haft ett antal informationsmöten med företrädare för olika personalgrupper och med berörda arbetstagarorganisationer. De har därvid beretts tillfälle att följa arbetet och framföra synpunkter.

2 Tidigare och pågående utredningar

2.1 Tidigare organisationsförändringar

Grunden för den nuvarande organisationen i regeringskansliet lades i samband med departementsreformen 1965.

För departementen angavs en normalorganisation, med uppdelning på sakenheter, planerings- och budgetsekretariat samt rättssekretariat, som i sina huvuddrag har funnits kvar sedan dess. Merparten av departementens administrativa uppgifter centraliserades till organisationsavdelningen (OA) inom Finansdepartementet. Det rörde personaladministrativa uppgifter, kamerala uppgifter och uppgifter inom intendentur- och rationaliseringsverksamheten.

De delar av internadministrationen som blev kvar inom departementen kom att utföras av planerings- och budgetsekretariaten.

Det arbetsrättsliga reformarbetet under sjuttio-talet kom att ställa ökande krav på arbetsgivarfunktionen i regeringskansliet. År 1978 inrättades ett personalpolitiskt sekretariat (PP-sekretariatet) i budgetdepartementets personalenheter. Sekretariatet skulle företräda arbetsgivaren i förhandlingar med arbetstagarorganisationerna och handlägga vissa andra personalpolitiska ärenden inom regeringkansliet.

För att ge sekretariatet en ökad förankring i departementsorganisationen inrättades regeringskansliets förhandlingsdelegation (RFD), som 1982 omvandlades till regeringskansliets personalpolitiska delegation (RPD). Samma år överfördes ansvaret för vissa utbildningsfrågor, arbetsmiljöfrågor och personalsociala frågor till PP-sekretariatet från OA.

Syftet med dessa successiva förändringar var att stärka internadministrationen och att ge de personaladministrativa frågor, som var gemensamma för regeringskansliet, en ökad tyngd. Nästa steg i denna utveckling var inrättandet av regeringskansliets förvaltningskontor.

2.2 Regeringskansliets förvaltningskontor

År 1983 presenterade den s.k. REDO-gruppen en översyn som lade grunden till dagens administrativa organisation.

Målet var att "utarbete förslag till utformning av en väl fungerande arbetsgivarorganisation och ett effektivt service- och rationaliseringsorgan inom ramen för de resurser som för närvarande finns vid departementens organisationsavdelning och personalpolitiska sekretariat".

Gruppens förslag innebar att organisationsavdelningen (OA) och PP-sekretariatet sammanfördes till ett från departementen fristående förvaltningskontor. Kontoret skulle ingå i regeringskansliet. De uppgifter som tidigare vilat på regeringskansliets personalpolitiska delegation (RPD) fördes också till förvaltningskontoret.

En styrelse med deltagare från statssekreterarkretsen skulle ytterst leda förvaltningskontoret. Till stöd för styrelsen inrättades en förvaltningsdelegation (RFD) med representanter från statsrådsberedningen och samtliga departement. RFD:s yttrande skulle inhämtas i alla viktigare frågor, samtidigt som delegationen på eget initiativ skulle kunna lägga fram förslag till styrelsen.

Förvaltningskontoret fick på detta sätt en politisk ledning, samtidigt som man skapade möjligheter för departementen att framföra krav och synpunkter på kontorets verksamhet.

2.3 Senare utredningar

Regeringskansliets förvaltningskontor inrättades hösten 1983. Verksamheten har därefter i viss utsträckning kommit att anpassas till förändrade förutsättningar. Förändringarna i verksamheten återspeglas i förvaltningskontorets instruktion (1985:739, 1988:1147, 1990:898, 1991:1403, 1992:100).

Departementens interna administration har också berörts i skilda utredningar av vilka här kan nämnas förslaget till ändring av organisation m.m. beträffande UD:s servicefunktioner (SOU 1988:58) och utredningen om justitiedepartementets organisation och arbetsformer (1990-06-20).

Jag har tagit del av vad som framkommit i dessa, och även andra, tidigare utredningar. Vidare har jag beaktat vad som framkommit i lägesrapporten beträffande gemensamma rationaliseringsåtgärder som förvaltningskontoret presenterade vid RFD-sammanträde 1992-01-15.

Utredningen om regeringskansliets ADB-verksamhet har särskilda beröringspunkter med Regina-utredningen, varför de förslag som här lämnas har stämts av med ADB-utredningen.

Jag har dessutom beaktat arbetet i utredningen om decentraliserad löneadministration, utredningen om utvecklingen av ekonomiadministrationen, den s.k. informationsutredningen och de synpunkter som framkommit i Arbetstagarkonsults dokument "En ny start för regeringskansliet"

3 Den formella ansvarsstrukturen

3.1 Utgångspunkter

Regeringens skall enligt regeringsformen (RF 1:6) styra riket. För beredningen av regeringsärendena förfogar regeringen över ett regeringskansli med departement för skilda verksamheter (RF 7:1). Regeringen bestämmer ärendefördelningen mellan departementen. Utförligare än så regleras inte beredningsapparaten i RF.

Ansvarsfördelning och beslutsregler för regeringskansliets internadministration kan främst utläsas ur departementsförordningen (1982:1177) och förordningen (1988:1147) med instruktion för regeringskansliets förvaltningskontor.

Av departementsförordningen framgår att också Statsrådsberedningen och regeringskansliets förvaltningskontor är delar av regeringskansliet.

Förvaltningslagen gäller inte för regeringskansliet men bör enligt lagstiftaren följas i tillämpliga delar. Medbestämmandelagens dispositiva regler har i regeringskansliet ersatts med ett av riksdagen godkänt kollektivavtal för information och överläggning (prop 86/87:147, rskr 86/87:327)

I departementsförordningen anges vissa bestämmelser för ärendenas hantering i departementen och i de fall de berör flera departement. Om ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområde skall det handläggas där det huvudsakligen hör hemma, men beredas i samråd med övriga departement.

Departementens inre ansvars- och beslutsstruktur bestäms i departementsförordningen och i respektive departements arbetsordning. Motsvarande gäller för regeringskansliets förvaltningskontor, vars arbetsordning senast ändrades i november 1991.

Departementsförordningen anger flera aktörer på det administrativa området; regeringen och de enskilda statsråden, Statsrådsberedningen och departementen med statssekreterare och övriga chefstjänstemän samt

enhetschefer. Till detta kommer förvaltningskontoret med styrelse, förvaltningsdelegationen och enskilda tjänstemän.

Deras olika uppgifter beskrivs i följande avsnitt.

3.2 Statsrådsberedningen

Statsrådsberedningen (SB) har till uppgift att biträda statsministern och övriga statsråd i den mån dessa inte biträds av något departement. SB består av statsministerns kansli med moderata samlingspartiets samordningskansli, tre samordningskanslier för ett vart av de övriga partier som ingår i regeringen samt rättschefens kansli. Till den tidigare rättsavdelningen hörde vissa samordningsuppgifter, bland annat juridisk granskning och språkvård. Dessa funktioner hör numera till justitiedepartementet.

Anslag till Statsrådsberedningen finns under Justitiedepartementets huvudtitel på statsbudgeten. Justitiedepartementet svarar också för merparten av den administrativa servicen till SB.

SB:s samordningsfunktion utövas framförallt med stöd av departementsförordningens regel om att frågor skall beredas i samråd med övriga departement och statsråd.

SB:s handböcker och cirkulärskrivelser är andra uttryck för den samordning som är reglerad i departementsförordningen. Även de veckovisa statssekreterarluncherna är en del i statsrådsberedningens samordningsverksamhet.

I en koalitionsministär fordras därtill särskilda samordningsarrangemang. I den nuvarande regeringen har därför varje parti ett samordningskansli, placerat i statsrådsberedningen och med en statssekreterare som chef.

I departementsförordningen sägs vidare att SB skall handlägga sådana frågor om säkerhetsskyddet som är gemensamma för regeringskansliet eller delar av detta eller som avser samordningen av säkerhetsskyddet inom regeringskansliet.

Statsrådsberedningen skall också svara för föreskrifter och andra beslut när det gäller säkerhetsskyddet inom regeringskansliet.

3.3 Departementen

Departementens uppgift enligt departementsförordningen är att bereda regeringsärenden och ärenden som avgörs av departementschefen eller något annat statsråd, att expediera beslut i sådana ärenden och att i övrigt biträda statsråden i deras verksamhet.

Departementens arbete leds närmast under departementschefen och eventuella övriga statsråd inom departementet av statssekreteraren. Denne skall främst svara för planerings- och samordningsarbetet inom departementets verksamhetsområde och övervaka att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen.

Statssekreterarna tillhör, i likhet med rätts- och expeditionscheferna, kretsen av chefstjänstemän. Departementsförordningen anger ett antal andra tjänstemän på avdelningschefsnivå som också är chefstjänstemän.

Chefstjänstemännen ska biträda departementschefen och övriga statsråd inom departementet med handläggning av frågor och ärenden, särskilt sådana som rör planeringsarbetet. De ska också biträda med att samordna departementets verksamhet, med arbetsledning och de ytterligare uppgifter som departementet bestämmer.

I departementen finns dessutom huvudmän för olika områden. Huvudmannen skall inom sitt sakområde, med biträde av den personal som står till förfogande, ansvara för planeringsarbetet och samordningen, ärendenas behöriga gång, beredningen och föredragningen för departementschefen eller annat statsråd, upprättande av koncept till regeringens beslut m.m.

I departementsförordningen indelas verksamheten i förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden. Departementsförordningen går inte närmare in på hur ansvaret för regeringskansliets internadministration är fördelat. En del kan dock utläsas av beskrivningarna av ärendefördelningen i departementsförordningen respektive förordningen som rör regeringskansliets förvaltningskontor.

Varje departement beslutar i frågor som rör personalen i departementet och i andra frågor som rör departementets administration, om inte något annat är föreskrivet. Förordningen pekar inte ut någon särskild tjänsteman som har det samlade ansvaret för administrativa frågor. I de enskilda departementens arbetsordningar har man i många fall försökt att beskriva det administrativa ansvaret tydligare. Både departementsförordningen och instruktionen för förvaltningskontoret gör dock att beslutsområdena i de flesta fall blir tämligen begränsade.

I FK:s riktlinjepärm för regeringskansliet finns vidare utsagt att varje departement skall utse och i arbetsordningen ange en personalchef. I dessa riktlinjer finns vidare angivet att det ankommer på samtliga chefer att se till att riktlinjerna för personalarbetet följs, men att personalchefen här har ett särskilt ansvar.

Om ett administrativt ärende även berör verksamhetsområdet för regeringskansliets förvaltningskontor, skall ärendet beredas i samråd med förvaltningskontoret.

Under rubriken allmänna beslutsregler m.m. i departementsförordningen framhålls att departementschefen beslutar i frågor som skall avgöras av ett departement. Departementschefen får emellertid överlåta rätten att besluta till tjänsteman i departementet eller i annat departement.

Det finns dock ett antal frågor där sådan delegering inte är möjlig, d.v.s. där beslutanderätten inte får överlåtas på annan än ett annat statsråd. Det gäller t.ex. frågor om föreskrifter, tillsättning av vissa tjänster och frågor om disciplinansvar eller avstängning.

Regeringen beslutar dock om tillsättning av tjänster som statssekreterare, expeditiionschef, rättschef, budgetchef, finansråd, planeringschef och departementråd.

I departementsförordningen sägs för övrigt att den som är expeditiionschef, rättschef, budgetchef, finansråd eller departementsråd kan åläggas att, som det heter, frånträda utövningen av sin tjänst för att i stället utöva en annan likvärdig tjänst i regeringskansliet. Det samma gäller den som är chef för en enhet eller ett sekretariat i förvaltningskontoret.

Det finns anledning att i detta sammanhang nämna något om utrikesdepartementets speciella ställning i departementsorganisationen. UD:s ställning som blandning av departement och förvaltningsmyndighet har gjort att förändringar av dess organisation nästan alltid skett i särskild ordning.

Regina skall enligt sina direktiv även behandla och lägga förslag om den administrativa verksamheten vid UD. I de frågor som utredningen sett som centrala i sitt arbete, har dock någon särbehandling av UD inte ansetts motiverad.

3.4 Förvaltningskontoret

Förvaltningskontoret (FK) är det gemensamma förvaltnings- och arbetsgivarorganet för frågor som enbart rör Statsrådsberedningen,

departementen, utrikesrepresentationen, förvaltningskontoret eller kommittéerna.

FK skall enligt sin instruktion

1. besluta i gemensamma frågor om löner, arvoden och arbetsgivarpolitik
2. fastställa riktlinjer i gemensamma frågor om personal och personaladministration
3. besluta i gemensamma frågor om service, administration och rationalisering
4. bereda ärenden dels om fördelning av resurser inom regeringskansliet i samband med organisationsförändringar, dels om andra resursförändringar och om ändringar av arbetsorganisationen
5. besluta i gemensamma ADB-frågor och samordna departementens ADB-utveckling
6. besluta om fördelning av lokaler i regeringskansliet
7. samordna och besluta om avtal om gemensamma inköp av varor och tjänster

Det som anges under punkterna 3-7 gäller dock inte utrikesrepresentationen.

Såvitt framgår av FK:s beslutsordning i administrativa frågor, fastställd av FK:s styrelse i april 1991, finns dock ingen definition på vad som anses som gemensamma frågor utan detta får avgöras i den praktiska tillämpningen. Beslutsordningen är tillkommen för att skapa ökad klarhet i begreppet "gemensamma". Av beslutsordningen framgår att det ankommer på respektive departement att mot bakgrund av vissa riktlinjer avgöra om ett ärende skall anses beröra förvaltningskontoret.

FK företräder staten som arbetsgivare i vissa avseenden. Således fastställer FK arvoden som inte är reglerade i kollektivavtal eller på annat sätt, träffar kollektivavtal i vissa fall, utövar vissa befogenheter och fullgör skyldigheter enligt MBL och vad gäller frågor knutna till arbetsmiljölagen.

FK leds av en styrelse som består av högst åtta personer. FK:s styrelse har hittills till övervägande delen hämtats från statssekreterarkretsen. Styrelsen beslutar i frågor som skall avgöras av förvaltningskontoret, men får i arbetsordningen eller i särskilda beslut lämna över till förvaltningsdirektören eller någon annan tjänsteman att avgöra frågor som är av det slaget att de inte behöver prövas av styrelsen.

FK:s samordningsansvar får sitt konkreta uttryck framför allt i gemensamma avtal och i riktlinjer, policyuttalanden och dylikt.

Enligt departementsförordningen hör FK som myndighet till Finansdepartementets verksamhetsområde.

Vid FK finns numera en grupp för styrning och samordning av ADB-verksamheten i regeringskansliet (SAU-gruppen). Dess ledamöter utses av FK:s styrelse.

3.5 Förvaltningsdelegationen

FK:s styrelse biträds av en delegation, regeringskansliets förvaltningsdelegation.

I ärenden av större vikt skall styrelsen inhämta yttrande från förvaltningsdelegationen. Denna kan också på eget initiativ lägga fram förslag till styrelsen.

Statsrådsberedningen och varje departement utser var sin ledamot i förvaltningsdelegationen.

3.6 Revision

Av departementsförordningen § 13 framgår att det i Civildepartementet finns ett revisionskontor. Föreskrifter om revisionskontoret finns ingivna i revisionsförordningen (1985:606) för regeringskansliet.

Revisionskontoret skall svara för revision av verksamheten vid Statsrådsberedningen, departementen, regeringskansliets förvaltningskontor, kommittéerna och stiftelsen Svenska institutet. Ansvarig för revisionen är chefen för Civildepartementet.

Revisionskontoret skall årligen till chefen för Civildepartementet lämna en *redogörelse* över revisionen av verksamheten i regeringskansliet och en *revisionsberättelse* för verksamheten vid förvaltningskontoret. Chefen för Civildepartementet skall sedan pröva de redogörelser, revisionsberättelser och rapporter som revisionskontoret har lämnat, i förekommande fall efter samråd med cheferna för övriga departement.

4 Internadministrationens omfattning

4.1 Internadministrationens innehåll

Med internadministration avser jag det arbete som utförs i regeringskansliet och som utgör stöd för sakverksamheten, d.v.s. den verksamhet som primärt "har till uppgift att bereda regeringsärenden och ärenden som avgörs av departementschefen eller något annat statsråd, att expediera beslut i sådana ärenden och att i övrigt biträda statsråden i deras verksamhet".

Exempel på internadministrativa uppgifter är vissa styrningsfrågor, frågor om metodutveckling, arbetsgivarfrågor och övriga personalpolitiska frågor, verksamhetsuppföljning etc. som kan betecknas som ledningsuppgifter i vid bemärkelse inom det administrativa området. Hit hör också serviceuppgifter av generell natur, t.ex. central arkivering eller bevakning och säkerhet, samt servicetjänster som efterfrågas departementsvis såsom utbildning, persontransporter och tryckeritjänster.

De internadministrativa frågorna har med tiden fått större tyngd inom departementen. Det beror inte minst på personalfrågornas allt större vikt. Frågor om kompetensutveckling har fått en markant ökad betydelse, en utveckling som förväntas fortsätta i takt med den intensifierade internationaliseringen. Utvecklingen på det tekniska området med åtföljande stora investeringsbeslut och behov av policyutveckling, t.ex. inom ADB-området, har också inneburit att regeringskansliets behövt tillförsäkra sig ny kompetens inom det administrativa området.

Indelningen i internadministration och sakverksamhet är inte helt entydig. Frågorna går ibland i varandra eftersom gränserna är oklara mellan den politiska ledningsverksamheten, den mer operativa ledningen av sakverksamheten och de olika administrativa konsekvenser denna ledningsverksamhet medför.

I den INKA-studie som Statskontoret utfört på några departement för utredningens räkning, inkluderas således i internadministrationen även styrnings- och ledningsfrågor, något som kanske inte alltid i första hand associeras till begreppet internadministration.

Som påpekats tidigare använder utredningen begreppet "administration" synonymt med begreppet internadministration.

4.2 Departementsorganisationen

Av den kartläggning som utredningen gjort av administrationens omfattning i departementen framgår att sammanlagt 390 personår ägnas åt rent internadministrativa uppgifter. De personal- och ledningsfrågor som hanteras av statssekreterare, expeditonschefer, enhetschefer m.fl. ingår inte i denna siffra.

Räknat i personår sysselsattes i juni 1992 totalt 2578 personer i regeringskansliet exklusive förvaltningskontoret. Av dessa arbetade sålunda cirka 15 procent med huvudsakligen internadministrativa uppgifter.

Följande uppställning ger en översiktlig beskrivning av olika uppgifter av internadministrativ art för departementens del:

Personaladministration inkl	
kommittéverksamhet	28 %
Ekonomiadministration	13 %
ADB-verksamhet	13 %
Biblioteksverksamhet	8 %
Arkiv/Registratur	13 %
Övrig verksamhet	25 %

Till "övrig verksamhet" hör expeditonsgöromål, lokalhantering, inköp etc. samt i förekommande fall person- och godstransporter.

Med ledning av de personaluppgifter som departementen lämnat kan man räkna fram en "IA-kvot", som anger hur stor procentuell andel av personalen som arbetar med internadministrativa uppgifter i varje departement.

Departement	Kvot	Antal åa totalt
Ju	10	245
UD	-	821
Fö	18	116
S	7	184
K	14	85
Fi	7	322
U	12	147
Jo	11	74
A	11	116
Ku	13	103
N	9	116
C	21	107
M	11	143

För UD har inte någon procentsats angivits. Skälet är att den administrativa personalen på UD även ger service till utrikesrepresentationen. I den undersökning som Regina gjort har den delen inte kunnat avskiljas på ett tillfredsställande sätt.

Det finns i övrigt en antal förklaringar till att bilden är en smula splittrad. Civildepartementet har t.ex. statsrådsbilar med chaufförer som belastar kvoten. Tar man bort den resursen sjunker kvoten till mer normala 13 procent. I övrigt är det svårt att se någon tydlig linje i materialet, exempelvis att resursanvändningen är effektivare i större organisationer än i mindre. "Genomsnittskvoten" är 12,6 procent.

4.3 Förvaltningskontoret

Förvaltningskontoret hade 214 anställda i juni 1992, vilket motsvarade 200 årsarbetskrafter. FK är indelat i sex enheter och leds av en förvaltningsdirektör.

Personal- och organisationsenheten, vars huvudsakliga arbetsuppgifter avser personalpolitik, administrativ utveckling, kurser inkl. ADB-utbildning, personalstatistik och interna PA-frågor, hade 23 anställda motsvarande 22,25 årsarbetskrafter.

Administrativa enheten, som förutom förvaltningskontorets interna administration — registratur, expedition, budgetfrågor — även handhar teknisk service, hade 9 anställda motsvarande 8,75 årsarbetskrafter.

ADB-enheten, som handhar drift och utvecklingsfrågor, men inte utbildning, hade 14 anställda som samtliga arbetar heltid.

Förhandlingsenheten, som förutom kollektivavtalsförhandlingar sköter rådgivning till departementen i lönesättningsfrågor, samordnar regeringskansliets arbetsmiljö-, jämställdhets- och friskvårdsarbete samt svarar för löne- och ekonomiadministration, hade 28 anställda motsvarande 27,5 helårsarbetskrafter.

Kontorsserviceenheten handhar gemensamma service- och tjänsteavtal, inköp och förråd, lokalplanering, distributionscentralen, två tryckerier, telefonväxeln samt lokalvård. Av enhetens anställda utgör de egna lokalvårdarna den största gruppen. De uppgick i juni 1992 till 63 personer eller 54,7 årsarbetskrafter. Enheten hanterar dessutom en hel del städtjänster som köps på entreprenad. Förutom lokalvårdarna hade enheten för övriga uppgifter 59 anställda motsvarande 57 årsarbetare.

Arkivenheten, som förutom regeringskansliets centralarkiv även sköter pressklippsservice, information och personaltidning, hade 17 anställda motsvarande 15,8 årsarbetskrafter.

En närmare beskrivning av innehållet i och omfattningen av dessa tjänster återfinns i bilaga 3.

Det totala förslagsanslaget som FK förfogar över uppgår till drygt 420 mkr budgetåret 1992/93. Av detta belopp avser knappt 64 mkr FK:s egna förvaltningskostnader.

4.4 Statskontorets INKA-studie

Av föregående redogörelse i detta kapitel framgår hur mycket av de totala personella resurserna i regeringskansliet som avsätts för internadministrativa ändamål. Statskontoret har på Reginas uppdrag genomfört en mätning och analys av administrationskostnaderna i regeringskansliet.

Undersökningen har gjorts med hjälp av Statskontorets INKA-metod. Studien har omfattat Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet, Jordbruksdepartementet och Miljö- och naturresursdepartementet.

De undersökta departementens kostnader för administrationen — bortsett från kostnader för den administrativa verksamhet som förvaltningskontoret svarar för — varierar mellan 19 och 28 % av den totala

omslutningen. Om man räknar in även förvaltningskontorets verksamhet uppgår de totala administrationskostnaderna till mellan 26 och 37 % av den totala ekonomiska omslutningen vid respektive departement.

Kostnaderna för administration vid departementen bedöms av Statskontoret som höga i jämförelse med andra statliga myndigheter. Medelvärde för myndigheter har i Statskontorets tidigare studier legat runt 20 %. Jämfört med vad som framkommit vid andra studier i statsförvaltningen är spridningen mellan departementen liten.

En jämförelse med motsvarande undersökningar som gjordes år 1991 i Danmark och Norge visar samma mönster för dessa länder. Departementen har relativt sett högre administrationskostnader än myndigheterna (motsv). Administrationens andel av departementens verksamhet ligger i Norge i stort sett på samma nivå som här medan den ligger något högre i Danmark.

Räknat på studiens urval om fyra departement uppgår administrationskostnaderna i genomsnitt till drygt 33 % av anslagen. Om siffrorna överförs på hela regeringskansliet och detta i stället hade haft administrativa kostnader på 23 %, d.v.s. något högre än förvaltningsmyndigheternas medelvärde, skulle de totala kostnaderna varit 100 mkr lägre.

4.5 Kommentarer

Statskontoret finner i sin INKA-studie att en betydande del av regeringskansliets personella resurser används för administrativ verksamhet. I förhållande till t.ex. förvaltningsmyndigheternas resurser för motsvarande ändamål är resursåtgången stor.

Den något snävare beräkning som skett inom ramen för Reginas resursinventering på departementen och inom förvaltningskontoret, styrker INKA-studiens resultat och den generalisering som där gjorts. Tillsammans förfogar departementen och förvaltningskontoret över knappt 600 personår för internadministration, vilket motsvarar cirka 23 procent av det totala antalet personår i regeringskansliet.

Man kan av detta inte dra den omedelbara slutsatsen att regeringskansliets internadministrativa resurser är för stora. För detta krävs en mer utförlig behovsanalys och en mer preciserad bedömning av vilka kvalitetskrav på administrationen, som är rimliga att ställa.

Uppgifterna förefaller dock styrka bedömningen av internadministrationens storlek som gjorts i direktiven till Regina och som pekar på ett generellt behov av effektivisering och rationalisering.

För Reginas del har det varit viktigt att vid utformningen av sina förslag säkerställa rutiner som ger möjlighet till en återkommande och omsorgsfull prövning av det verkliga resursbehovet och en bedömning av vilka kvalitetskrav som bör ställas. Detta borde leda till en effektivisering jämfört med dagsläget.

5 Problem och överväganden

5.1 Utgångspunkter

Trots att ett omfattande arbete lagts ner för att effektivisera och rationalisera internadministrationen och påtagliga förbättringar uppnåtts, har jag i mitt arbete kunnat ta del av en betydande kritik mot de nuvarande förhållandena. Kritiken har framförts från politiker och tjänstemän, från arbetsgivarhåll och arbetstagarhåll, från förvaltningskontor och departement.

Många i regeringskansliet anser således att den nuvarande ordningen lider av vissa brister. Även om uppfattningarna om orsakerna till dagens brister inte är alldeles samstämmiga kan man ändå konstatera, att de i övervägande grad är koncentrerade kring vissa strukturella problem i den nuvarande organisationen.

Samtidigt förtjänar det att framhållas, att regeringskansliet är en arbetsplats, som med stor kreativitet och lojalitet och i allmänhet under stor tidspress, tar fram de kvalitativt högklassiga beslutsunderlag som regeringsarbetet kräver.

Kritiken mot dagens förhållanden kan sammanfattas under tre huvudtema:

- administrationens roll i förhållande till sakverksamheten,
- ansvars- och ledningsfrågor samt
- frågor om kostnadsansvar och kostnadsmedvetande

Regina har inte haft i uppgift att göra en mer övergripande bedömning av organisation och arbetsformer i regeringskansliet. Dessa frågor skall istället behandlas i en särskild utredning som aviserats i årets finansplan (prop 1991/92:100 bil 1 s 44). Det förhållandet, att bristerna i dagens organisation i så stor utsträckning förfaller handla om strukturella frågor, gör dock att jag i vissa avseenden kommit att tangera en del mer övergripande frågor om organisation och arbetsformer i regeringskansliet.

Mot bakgrund av den aviserade utredningen har jag utgått från den nuvarande organisationsprincipen med självständiga departement med ställning som egna myndigheter. Jag har visserligen övervägt de förslag som i olika sammanhang förts fram om att på olika sätt centralisera verksamheten, men från administrativa utgångspunkter inte funnit några bärande skäl för en sådan reform.

En utgångspunkt för mitt arbete har vidare varit att de förslag som läggs, skall bidra till att skapa en organisation som på ett enkelt och smidigt sätt kan anpassas till ytterligare förändringar som sker över tiden.

Jag vill i detta sammanhang redovisa min uppfattning att de administrativa arbetsuppgifterna i framtiden kommer att få större betydelse, inte minst inom det personalpolitiska området. Den tilltagande internationaliseringen är bara *en* anledning till detta. En annan orsak är det förändrade arbetssätt i regeringskansliet som en förändrad budgetprocess kräver. Det är vidare sannolikt att de övergripande förändringarna inom den offentliga sektorn, som exempelvis övergången från regelstyrning till målstyrning med en mycket aktiv uppföljning innebär, kommer att beröra arbetsförhållandena och kompetensbehoven i regeringskansliet.

Det har i flera sammanhang påpekats att analyser av kompetenssituationen och insatser för att bredda och säkerställa en god kompetens hos regeringskansliets personal måste ges ökad prioritet. Jag delar den uppfattningen. Det finns dock enligt min mening ingen anledning att utgå från att kompetensutveckling av befintlig personal skulle vara den enda vägen att säkerställa den professionalism som är nödvändig. Mer målmedvetna åtgärder för att öka personalrörligheten och säkerställa en riktig nyrekrytering är därför angelägna.

Regeringskansliet, liksom andra myndigheter, skall i princip hantera förändrade krav inom ramen för befintliga resurser. Skall regeringskansliet klara av den nödvändiga kompetensförskjutningen och kompetensvidgningen måste den administrativa organisationen arbeta med stor målmedvetenhet, kreativitet och stramhet. En mycket noggrann avvägning måste vidare kunna göras, både av resursfördelningen i organisationen i dess helhet och när det gäller resursfördelningen inom det administrativa systemet.

5.2 Administrationens roll i förhållande till sakverksamheten

5.2.1 Bristande integration mellan sakverksamhet och administration

Den första svagheten i dagens organisation härrör som jag ser det från den stundtals bristande integrationen mellan sakverksamheten å den ena sidan och de administrativa stödsystemen å den andra. I utredningens intervjumaterial uttrycks detta bl.a. som att en fungerande organisation för gemensamma strategiska administrativa ledningsfrågor saknas, att prioriteringar i verksamhetsplaneringen först med lång eftersläpning, om alls, får genomslag i dimensioneringen av organisationen och att de administrativa frågorna har låg status och inte ses eller hinns med av departementsledningen.

Frågan om integrationen mellan olika delar av departementens verksamhet var central redan för 1963 års departementsutredning. En integration mellan olika ärendetyper efter deras sakliga samband var målsättningen. De mer renodlat administrativa frågeställningarna, som vid denna tid var av betydligt mindre omfattning än idag, sågs dock som en sidoordnad verksamhet som så långt möjligt borde flyttas från departementen till i första hand OA. Fördelarna ansågs ligga dels i att departementen befriades från tyngande och mindre intressanta uppgifter och i stället kunde inrikta sina krafter på den egentliga sakverksamheten, dels i de stordriftsfördelar en centralisering skulle kunna medföra.

När REDO-gruppen lade sina förslag i början av 1980-talet och förvaltningskontoret inrättades betonades vikten av samarbete mellan regeringskansliets gemensamma administrativa organisation och departementen. Genom att tillsätta en politisk ledning för förvaltningskontoret markerades sambandet mellan verksamheten i regeringskansliet och de administrativa stödsystemens utformning. Regeringskansliets förvaltningsdelegation, med företrädare för samtliga departement, var också avsedd att säkerställa ett gemensamt synsätt mellan den departementala verksamheten och den som bedrevs vid FK.

Ytterligare ett steg för att närma verksamheterna vid förvaltningskontoret och departementen varandra togs år 1990 när den s.k. KORK-gruppen (Kompetensutveckling i regeringskansliet) överlämnade sin rapport till regeringen. Gruppen argumenterade för att den administrativa samordningen inom regeringskansliet skulle förbättras och att förvalt-

ningskontorets roll och befogenheter i detta sammanhang skulle preciseras. I rapporten föreslogs därför att FK:s styrelse skulle ges i uppdrag att biträda regeringen med förslag till fördelning av resurser inom regeringskansliet och redovisa förslag om resursförändringar, arbetsorganisation m.m. Rapporten föranledde sedermera ändringar i förvaltningskontorets instruktion.

Frågan om administrationens roll i förhållande till sakverksamheten har således prövats upprepade gånger. Min analys av administrationens organisation i regeringskansliet föranleder mig att återvända till denna frågeställning.

Regeringsformens bestämmelser om regeringskansliet är avsedda att medge en betydande flexibilitet i organisation och resursanvändning. Departementsindelningen och ärendenas fördelning mellan departementen skall lätt kunna ändras, vilket också sker.

Riksdagen har också i olika sammanhang uttalat sig i dessa frågor. Finansutskottet har således anfört (1982/83:22) att det ankommer på regeringen att besluta om departementsorganisationen. Konstitutionsutskottet framhöll (1987/88:9) att varje regering bör — inom de ekonomiska ramar som riksdagen fastställer — få fördela arbetet med hänsyn till den parlamentariska situationen, regeringens sammansättning, olika ärendegrupperns samband och betydelse osv.

Flexibiliteten har således setts som en viktig organisationsprincip. Jag menar att flexibilitet också måste vara ett nyckelbegrepp för administrationen. Det administrativa stödsystemet måste med andra ord lätt kunna anpassas till vad sakverksamheten i olika skeden kräver. Därför måste organisationen byggas upp på ett sådant sätt att det finnas garantier för att en administrativ ledningsverksamhet utövas som är nära kopplad till sakverksamheten. Först genom en god kunskap om helhetens krav kan administrationen utgöra det verk samma stöd som är kriteriet på dess framgång.

Mitt utredningsarbete pekar på att denna helhetssyn inte alltid är för handen. Det bristande samspelet mellan förvaltningskontorets lednings- och utvecklingsverksamhet och verksamheten i departementen har således inte kunnat vägas upp ens av det faktum att såväl Statsrådsberedningen som sex departement på statssekreterarnivå är företrädare i förvaltningskontorets styrelse.

Enligt utredningens mening måste därför ytterligare åtgärder vidtas för att säkerställa en nära koppling mellan i första hand verksamhetsplaneringen i regeringskansliet som helhet och en administrativ organisation

som kan översätta verksamhetsplaneringens mål i resursfördelning, organisatoriska konsekvenser, övergripande personalpolitiska krav och riktlinjer inom relevanta administrativa områden. Detta arbete bör i tillämpliga delar även utföras på departementsnivå.

5.2.2 Bristande legitimitet ger samordningsproblem

Ett annat väsentligt problem som jag stött på i arbetet är en spridd uppfattning att förvaltningskontoret saknar legitimitet att fullgöra vissa av de uppgifter som det ålagts i sin instruktion.

Utredningen har i sina intervjuer således tagit del av en rad exempel på hur den normerande, samordnande och effektiviserande roll FK har enligt sin instruktion inte utan vidare accepterats av departementen. Ingångna avtal respekteras inte alltid fullt ut, policybeslut föranleder inte alltid någon åtgärd och det förefaller som en viss tröghet i systemet effektivt bromsar många initiativ. Denna tröghet kontrasterar märkbart till den effektivitet regeringskansliet normalt utvecklar i sin beredningsverksamhet.

Ansvars- och befogenhetsfördelningen inom regeringskansliet i dess helhet regleras i första hand genom departementsförordningen och genom förvaltningskontorets instruktion. Med stöd av sin instruktion fattar förvaltningskontorets styrelse en rad beslut i gemensamma policyfrågor, tecknar avtal i gemensamma frågor om löner, arvoden och övriga anställningsvillkor samt samordnar och beslutar om avtal om gemensamma inköp av varor och tjänster.

Regina, som enligt sina direktiv skall kartlägga såväl den formella ansvarsfördelningen i administrativa frågor som vedertagen praxis, har funnit att det inte råder någon egentlig enighet om "vedertagen praxis". Inte heller innebörden av den formella ordningen är oomtvistad. Medan en formell ordning hävdas av framför allt förvaltningskontoret, har utredningen bibringats uppfattningen att en uppluckring av den formella strukturen förefaller uppfattas som vedertagen praxis inom andra delar av regeringskansliet. Denna uppluckring har dock inte — såvitt utredningen kunnat notera — medfört någon enighet om hur en ny praxis ser ut.

Utredningen kan finna många förklaringar till den bristande acceptans som rör vissa delar av FK:s verksamhet. De handlar om så skilda saker som de administrativa förhållanden som rådde före bildandet av FK, informationssvårigheter, uppfattningar om status för olika delar av

regeringskansliet, kompetensfrågor m.m. Kärnan i dessa resonemang förefaller dock vara att FK:s legitimitet som samordnande och normerande organisation ifrågasätts.

Legitimitet hos en funktion skapas enligt min mening genom en kombination av formella förhållanden och kompetens. Vid bedömningen av vilka formella förhållanden som skall gälla är det viktigt att ha en god förståelse för hur den samlade organisationen ser ut och fungerar. Inplaceringen av en funktion i organisationen är således viktig liksom att det inte råder obalans mellan en funktions placering och dess mandat. Härtill kommer den viktiga frågan om professionell och personlig kompetens. En felaktig inplacering i organisationen kan inte kompenseras av en ökning av kompetensen, inte heller kan kompetensbrist uppvägas genom att en funktion ges ett vidare mandat eller att man på annat sätt försöka stärka dess ställning.

För FK:s del handlar den bristande legitimiteten enligt mitt sätt att se om en kombination av förvaltningskontorets ställning i organisationen, dess mandat och dess kompetens. Den avgörande faktorn är dock att medan FK i någon mån jämföras med departementen i departementsförordningen så är FK samtidigt en myndighet underställd ett departement, f.n. Finansdepartementet. FK har visserligen en politisk ledning men ingen direktaccess till regeringen, statssekreterarkretsen eller till den sakverksamhet som är det nav kring vilken verksamheten i regeringskansliet snurrar. Departementen anser sig därför inte utan vidare behöva rätta sig efter FK.

FK har mycket vidsträckta mandat i samordnings-, normerings- och effektiviseringsfrågor inom regeringskansliet. Det förhållandet, i kombination med att samordningsfrågor efter beslut skall hanteras av FK, är olyckligt. I utredningens underlagsmaterial finns flera exempel på att i och för sig rimliga samordningsförslag från FK uppfattats som imperiebyggande och maktambition.

Jag har vidare noterat att FK:s kompetens i frågor om rationalisering och organisationsförändringar inte är oomtvistad.

Mot detta kan ställas i kontrast den del av förvaltningskontorets verksamhet som är inriktad på service. Här råder enligt min mening en relativt god överensstämmelse mellan den formella ställningen, mandaten och organisationens kompetens. Utredningen har också tagit del av övervägande positiva synpunkter på FK:s serviceverksamhet.

5.2.3 Samordning/normering och service

En intressant frågeställning är hur sambanden mellan serviceverksamheten och samordnings- och utvecklingsverksamheten ser ut. Kan samordnings- och utvecklingsdelen av FK, som förefaller mindre väl inplacerad i organisationen med tanke på integrations- och legitimitetsfrågorna, särskiljas från den mer adekvat inplacerade serviceverksamheten? Finns här viktiga integrationsvinster att beakta? Och finns det anledning att överväga båda funktionernas organisatoriska hemvist?

Det finns utan tvivel viktiga samband mellan det administrativa utvecklingsarbetet och den mer praktiskt inriktade hanteringen av servicen. Detta får anses klart dokumenterat av förvaltningskontorets hittillsvarande arbete.

Samtidigt ställer samordnings- och utvecklingsverksamhet helt andra krav på arbetsformer och arbetsmetoder än vad en serviceverksamhet gör. Samordning kräver auktoritet och beslutskraft och en utvecklad förmåga till strategiskt och långsiktigt tänkande. Samordningsverksamheten rymmer också en inte oväsentlig del av konflikthantering.

För FK har de två olika ledningsfilosofierna som samordning respektive service förutsätter varit svåra att förena. De samordnande uppgifterna kontrasterar klart mot den kundanpassning som måste vara ett nyckelbegrepp för en serviceverksamhet. Självfallet måste också en serviceorganisation lägga ett betydande arbete på sin utvecklingsverksamhet för att kunna erbjuda rätt tjänster. Denna utveckling av tjänster, som svarar mot en efterfrågan, är dock av ett helt annat slag än det samordnings- och utvecklingsarbete som är nödvändigt för att effektivt hantera de resursfördelningsfrågor, organisationsfrågor och investeringsfrågor som enligt förvaltningskontorets instruktion idag ligger på kontoret.

Utredningens slutsats är att även om samordningsfrågorna och servicefrågorna för regeringskansliet har vissa samband skulle organisationen som helhet ändå vinna på de skiljs åt.

Större delen av förvaltningskontorets verksamhet utgörs idag av servicetjänster som utförs i egen regi eller genom enterprenadupphandling. Enligt min uppfattning måste en serviceorganisation framför allt vara inriktad på kundernas behov och önskemål. Självfallet utesluter inte detta att verksamheten bör bedrivas kostnadseffektivt och med tillvaratagande av alla rationaliseringsmöjligheter. Kostnadspressen skall dock enligt min mening framför allt utövas av kunderna till en servicegivare. Att säkerställa en sådan kostnadspress handlar i detta fall då i första hand

om att departementen blir kostnadsmedvetna i sin efterfrågan och att konkurrensen fungerar.

Jag menar att FK:s nuvarande serviceverksamhet skulle vinna på att hanteras i en organisation som är helt fristående från den ovan berörda samordningsverksamheten. En sådan myndighet, som renodlat har i uppdrag att tillhandahålla och utveckla servicetjänsterna, skulle lättare kunna finna en entydig verksamhetsidé och en klar personalstrategi.

Vissa delar av utvecklingsverksamheten i FK skulle dock kunna ligga kvar hos servicemyndigheten och utföras efter central eller departementsvis beställning från regeringskansliet. Genom en efterfrågestyrning av FK:s service- och utvecklingsverksamhet skulle enligt min mening organisationen ges en ökad legitimitet och myndighetens dimensionering skulle lösas på ett rationellt sätt.

Struktur, ledningsformer och personalsammansättning i en sådan myndighet skulle dock avvika så mycket från övriga delar av regeringskansliet att det kan vara motiverat med en mer fristående ställning i förhållande till regeringskansliet än vad dagens förvaltningskontor har.

5.2.4 Behov av en organisation för administrativ ledning och utveckling

Under det senaste året har såväl juridiska som språkliga samordningsfunktioner som den interna administrationen flyttats från Statsrådsberedningen till Justitiedepartementet, bl.a. för att ge de verksamhetsknytta samordningsfrågorna i SB ökat utrymme. En strävan har således varit att så långt möjligt renodla SB:s roll som strategisk samordningsorganisation och effektivt statsministerkansli.

SB:s samordning har framför allt gällt sakverksamhetens inriktning och samordningen av olika politikområden. De administrativa konsekvenserna i form av resursfördelning har hanterats inom ramen för budgetprocessen där framför allt Finansdepartementet getts en samordnade roll. Övriga gemensamma administrativa frågor har främst ankommit på förvaltningskontorets styrelse.

Samordningsfunktionen har således varit delad och vissa strategiska utvecklingsfrågor, som t.ex. utveckling av arbetsformerna eller arbetsorganisationen i regeringskansliet, har inte haft någon egentlig hemvist.

När utredningen funnit att behovet av strategisk administrativ ledning och samordning inte tillgodosetts på ett tillfredsställande sätt med dagens organisation, måste en ny organisatorisk lösning sökas. Näraliggande är

då att föreslå att SB tar på sig även denna administrativa samordningsroll. Ett sådant förslag stärks av de slutsatser utredningen dragit om vikten av integration och betydelsen av legitimitet.

Mot ett sådant resonemang kan anföras både SB:s strävan av flytta bort vissa samordningsfrågor, den nuvarande arbetsbelastningen och den uttalat politiska karaktären på arbetet inom SB. Vidare förefaller det råda en viss politisk enighet om att statsministerns kansli skall befrias från olika sorters löpande ärenden. En ny organisation måste också utformas så att kontinuiteten i det administrativa samordnings- och ledningsarbetet så långt möjligt säkras.

Enligt min mening är dessa synpunkter inte omöjliga att förena med inrättandet av ett personalmässigt begränsat sekretariat för administrativa lednings- och utvecklingsfrågor i SB.

Regering gör självfallet sina egna bedömningar av samordningsfrågorna. Samtidigt förefaller det mig naturligt att varje regering måste prioritera arbetsgivarfrågorna i förhållande till den egna personalen och frågorna om resursfördelningen inom den egna organisationen. Vidare anser jag att den effektivisering och rationalisering av statsförvaltningen, som såväl den nuvarande som den föregående regeringen uttalat som sin ambition, inte utan vidare låter sig förenas med det nuvarande tillståndet för regeringskansliets interna administration. Den blygsamma ökning av statsministerns kansli som skulle följa av ett fastare grepp om den administrativa verksamheten kan därför enligt min mening försvaras på goda grunder.

Den nuvarande arbetsfördelningen inom det administrativa området innebär vidare att två statssekreterare i SB förutom sina övriga arbetsuppgifter tar en aktiv del i det administrativa arbetet, den ene som ordförande i FK och den andre som ordförande i den nyligen inrättade ADB-samordningsgruppen. Härutöver är sex statssekreterare ledamöter av FK:s styrelse.

Min bedömning är att effektiviteten och kvaliteten i den samlade verksamheten skulle öka om *en* person ur statssekreterarkretsen utsågs att ha det samlade ansvaret för det övergripande administrativa arbetet i regeringskansliet. Vid sin sida skulle han/hon samla en mycket begränsad grupp medarbetare för de övergripande strategiska lednings- och utvecklingsfrågorna under ledning av en kanslichef. Jag är av den uppfattningen att en placering i statsministerns kansli, med den nödvändiga begränsning av medarbetarstaben som det innebär, skulle vara till fördel för verksamheten. En effektiv spärr mot alltför centralistiska

ambitioner skulle finnas inbyggd i organisationen. Storleken på statsministerns kansli skulle visserligen öka något med en sådan ordning, men den ökade rationaliteten i verksamheten uppväger enligt min mening detta.

Det har till utredningen framförts åsikten att det vore en fördel med en opolitisk statssekreterare för de administrativa frågorna för att härigenom kunna svara för kontinuiteten i organisationen vid regeringsskiftet. Enligt min mening är det dock viktigt att varje regering självständigt förfogar över de viktigaste chefstjänsterna i regeringskansliet. Detta talar för att den statssekreterare som anförtros det administrativa ledningsansvaret inte skall ges någon särställning. Jag anser också att det är centralt för legitimiteten hos den administrativa ledningsfunktionen att dess politiska vikt markeras, även om denna vikt inte är partiskiljande. Kontinuitetsfrågorna bör istället på sedvanligt sätt lösas inom tjänstemannaorganisationen.

5.3 Ansvars- och ledningsfrågor

Den andra väsentliga svagheten utredningen uppfattat i den nuvarande organisationen härrör från den oklarhet kring ansvars- och ledningsfrågor som för närvarande råder.

Utredningens genomgång av det formella regelsystemet respektive gällande praxis bekräftar att otydlighet och svåröverskådlighet är mer utmärkande för organisationen i dessa avseenden än klarhet och entelhet.

De problem angående oklarhet och skilda tolkningar av förvaltningskontorets mandat som onekligen finns i den nuvarande organisationen, anser jag dock mindre beror på oklara regler än på de legitimitetsproblem som medfört att förvaltningskontoret a priori varit ifrågasatt i sin samordningsroll.

5.3.1 Departementsorganisationen

Den normalorganisation för departementen som en gång lades fast av 1963 års departementsutredning har numera i praktiken ersatts av en rad organisatoriska lösningar. Utredningen om regeringskansliets inredning ser i och för sig inga nackdelar med en sådan utveckling så länge roll- och ansvarsfördelningarna klargörs och en samlad kompetens upprätthålls inom departementen.

Departementsförordningen anger att varje departement, om inte annat är föreskrivet, beslutar i frågor som rör personalen och i andra frågor som rör departementens administration. I praktiken hanteras dessa frågor på en rad skilda sätt som stundtals förefaller främst avhängiga traditioner, olika personers intresseinriktning m.m.

Således kan förutom statsrådet såväl statssekreterare, expeditionschef, PBS-chef eller administrativ chef, enhetschef och personalchef/personalhandläggare vara involverade i exempelvis personalfrågor. Ansvars- och befogenhetsfördelning dem emellan är oklar. I andra administrativa frågor ser bilden likartad ut, men med någon variation på titlarna på de inblandade beslutsfattarna.

Till detta kommer att om ärendet berör förvaltningskontorets verksamhetsområde så skall samråd ske med FK.

Utredningen ser flera nackdelar med att så många olika befattningshavare med så oklar ansvarsfördelning, deltar och beslutar i departementens administrativa frågor. Det tar mycket tid och klarhet råder inte alltid om vilka beslut som fattats eftersom frågan kan ha förts uppåt i organisationen. Vidare finns en uppenbar risk att vissa frågor inte hanteras eller hanteras med mycket lång eftersläpning eftersom ansvarsförhållandena är så diffusa.

För att kunna precisera roll- och ansvarsfördelningen i administrativa frågor krävs först och främst ett ställningstagande till vilka administrativa ledningsuppgifter som ligger på ett departement. Vidare är det väsentligt att ta ställning i frågan om arbetsfördelningen mellan den politiska ledningen och tjänstemannaorganisationen.

Som framgått av det föregående är omfattningen av det administrativa arbetet som idag bedrivs på det enskilda departementet varierande, bland annat beroende på i vilken utsträckning förvaltningskontorets tjänster tas i anspråk.

Jag för i det följande ett resonemang med innebörden att departementens frihet att välja olika servicelösningar bör öka. En central ledningsuppgift blir därför att ta ställning till den egna administrativa resursens storlek och arbetsformer. Utredningen har i en särskild bilaga (bilaga 3) gjort en relativt detaljerad genomgång av vilka servicetjänster som i fortsättningen bör styras av en departementsvis efterfrågan och vilka som bör styras genom en departementsgemensam efterfrågan, liksom vilka som har den övergripande samordningskaraktär att de bör hanteras av den föreslagna samordningsfunktionen i SB. I dessa överväganden måste enligt min mening rationaliserings- och effektiviseringssynpunkter väga

tungt. Att för departementets räkning löpande följa upp och utvärdera kvaliteten på och kostnaderna för de administrativa tjänster som köps eller egenproduceras ser jag som ett väsentligt inslag i ett sådant arbete.

Den viktigaste delen i ett administrativt ledningsarbete är enligt min mening att med kraft och uthållighet driva de personalpolitiska frågorna. I mitt utredningsarbete har jag upprepade gånger mött uppfattningen att personalfrågorna inte ges tillräcklig prioritet och att kompetens- och utvecklingsfrågorna inte drivs tillräckligt målinriktat och genomtänkt. Som jag tidigare anfört anser jag att dessa frågor, inte minst i ett framtidsperspektiv, måste ges en väsentligt ökad uppmärksamhet. På departementsnivå är det i dessa sammanhang angeläget att ett utvecklingsarbete bedrivs för att utifrån de departementsspecifika förhållandena ge de övergripande personalpolitiska policydokumenten en konkret innebörd.

Vidare menar jag att frågor om arbetsorganisation och arbetsmetoder nära anknyter till de personalpolitiska frågorna. Den helhetssyn och överblick över den samlade verksamheten som jag i det föregående berört upprepade gånger är oundgänglig i ett sådant arbete.

5.3.2 Rollfördelningen mellan tjänstemännen och den politiska ledningen

I detta sammanhang vill jag även fästa uppmärksamheten på frågan om roll- och kompetensfördelningen mellan tjänstemännen och den politiska ledningen.

Regeringskansliet är en speciell arbetsplats utifrån flera utgångspunkter. En faktor som särskiljer det från den övriga statsförvaltningen är att ledningen för verksamheten kan bytas ut helt och hållet med mycket kort varsel. I departementschefernas och i växande grad i statssekreterarnas arbete ligger också en mycket stor del utåtriktad verksamhet, som tvingar ledningen att fokusera stora delar av sitt intresse på andra förhållanden än hur det dagliga arbetet i regeringskansliet fortgår. Departementschefernas och statssekreterarnas verksamhet kan inte annat än undantagsvis vara inriktad på de organisatoriska och administrativa spörsmål, som löpande måste hanteras för att departementet som organisation skall kunna hålla den höga och jämna kvalitet som det är rimligt att kräva.

Departementsledningarna ställer samtidigt berättigade krav på att personalen i regeringskansliet skall besitta hög kompetens, vara flexibel och kunna svara mot de anspråk som den politiska ledningen i varje ögonblick ställer. Kombinationen av högt ställda förväntningar på

personalen och en ledningsorganisation, som kan och sannolikt bör ägna ett minimum av intresse för arbetets organisatoriska gång, skapar emellertid också speciella förutsättningar för regeringskansliets arbete.

Departementschefer har ofta en omfattande arbetsbörda med stora krav på att finnas tillgängliga för riksdagen, för politiskt arbete i varierande former, massmedier, olika aktörer inom den sektor man är verksam i och även i växande grad i skilda internationella sammanhang. I takt med att arbetsbelastningen på departementscheferna ökat och att statssekreterarämbetet fått en mer utpräglad politisk karaktär ägnar numera också många statssekreterare en avsevärd tid åt arbetsuppgifter som ligger utanför den omedelbara ledningen av departementet.

Den nuvarande departementsledningsstrukturen ger samtidigt statssekreteraren en ställning som högste tjänsteman med uppgift att leda departementet och svara för planerings- och samordningsuppgifter. I praktiken har dessa lednings- och samordningsuppgifter av många statssekreterare tolkats så, att de huvudsakligen bör gälla den politiska verksamheten eller sakverksamheten i departementet. Någon formell gränsdragning i förhållande till de mer administrativt betonade frågorna och en reglering av detta i arbetsordning eller dylikt har utredningen dock endast kunnat finna i ett fall.

I den organisationsutredning som justitiedepartementet gjorde år 1990 konstaterades att statssekreteraren hade en alltför stor arbetsbörda, vilket invercade menligt på det övriga arbetet i departementet. I utredningen föreslogs därför bland annat att departementets administrativa chef skulle ha det odelade chefsansvaret i administrativa ärenden och att statssekreteraren således skulle befrias från dessa frågor i alla avseenden utom vad gäller målformuleringar för den administrativa verksamheten.

Min uppfattning när det gäller statssekreterarens roll ansluter delvis till de tankegångar som fördes fram i Justitiedepartementets utredning och som sedan lagts fast i arbetsordningen för departementet.

Om statssekreteraren på ett tydligare sätt än idag frikopplas från de löpande administrativa frågeställningarna är det dock viktigt att dessa, genom andra åtgärder, placeras så i organisationen att ovan anförda synpunkter om integration och legitimitet beaktas. Även på departementsnivå är det ju viktigt att säkerställa en administrativ samordning och att ett konsekvent utvecklingsarbete bedrivs.

5.3.3 Chefstjänsteman för administrativa frågor

Betoningen av att det administrativa arbetet drivs med den kraft och kontinuitet som ger ett verksamt stöd till sakenheterna samt det förhållandet att klarhet måste bringas i ansvars- och ledningsstrukturen inom detta område, gör det motiverat att överväga en chefstjänst för administrativa frågor på departementen.

Fördelarna med en chefstjänsteman för administrativa frågor är enligt min mening många. Ansvarsförhållandena skulle klargöras i organisationen, frågorna skulle ges den tyngd de förtjänar och därmed kunna bedrivas på ett mer konsekvent och professionellt sätt. Dessutom skulle gränsdragningen mot statssekreterarens arbetsområden förenklas. En administrativ chef skulle kunna ges ansvar för kontinuiteten i administrationen genom att ha ett uttalat ansvar för att departementet drivs och utvecklas på ett professionellt sätt. I en organisation där ledningen kan bytas med kort varsel är ett sådant ansvar särskilt viktigt att fastställa.

Mot ett sådant förslag kan anföras att den nuvarande expeditionschefs-funktionen redan har vissa av dessa uppgifter. Expeditionschefen, som enligt departementsförordningen främst skall övervaka lagenligheten, följdriktigheten och enhetligheten vid beredningen av förvaltningsärenden, svarar i vissa departement för en inte obetydlig andel administrativa uppgifter. Den målmedvetna strävan att reducera antalet förvaltningsärenden i regeringskansliet har också inneburit att vissa expeditionschefer haft möjlighet att ta på sig fler administrativa uppgifter.

Enligt min uppfattning har emellertid expeditionscheferna mera sällan den yrkes- och utbildningsmässiga bakgrund, som enligt utredningen är väsentlig att säkerställa om ett mera kraftfullt administrativt lednings- och utvecklingsarbete än idag skall bedrivas. Att utan vidare lägga det administrativa chefskapet på expeditionschefen är således inte tillfyllest. En nyinrättad chefsbefattning inom det administrativa området skulle dock i vissa fall innebära en väsentligt reducerad arbetsbörda för den nuvarande expeditionschefen. Det kan därför enligt min mening vara befogat att än en gång överväga det förslag om en sammanslagning av expeditionschefs- och rättschefsbefattningarna till en chefsjuristtjänst som bl.a. framfördes av den s.k. KORK-gruppen.

Samtidigt har det till utredningen framförts uppfattningen att den förestående EG-integrationen väsentligt kommer att öka behovet av kvalificerad juridisk kompetens i hela statsförvaltningen, vilket kan tala emot en sådan sammanslagning. Emellertid ämnar jag inte lämna något

förslag angående expeditiionschefernas roll utan förutsätter att denna fråga behandlas i den aviserade utredningen om regeringskansliets organisation och arbetsformer.

Även arbetsfördelningen mellan den nuvarande PBS-chefen och en administrativ chef måste klarläggas. PBS-chefen har i flertalet departement ett väsentligt ansvar för de administrativa frågorna. I PBS-funktionen ligger också det samordningsansvar som jag i mitt utredningsarbete funnit väsentligt att säkerställa i en ny organisation.

Flera skäl talar dock enligt min mening mot att i en befattning koppla samman planerings- och budgetfrågorna och det administrativa ledningsansvaret. Det kan bl.a. anföras, att dagens brister till en del visar att denna sammanläggning av uppgifter rymmer betydande svårigheter. Vidare innebär utvecklingen av budgetprocessen att ytterligare kraft måste ägnas frågor om målformulering, uppföljning och utvärdering inom departementens verksamhetsområden. Att samtidigt driva ett kraftfullt administrativt förnyelsearbete är enligt min mening behäftat med betydande svårigheter. Utredningen ser det som mer naturligt att PBS-funktionen av egen kraft ges den centrala ställning i organisationen som det en gång var tänkt.

Utan att vilja rekommendera någon ny normalorganisation för departementen ser jag det således som rimligt, att den politiska ledningen vid sin sida har såväl administrativ kompetens som juridisk och därtill en ansvarig chefstjänsteman för övergripande planerings- och budgetfrågor.

5.4 Kostnadsansvar och kostnadsmedvetande

5.4.1 Centralisering eller decentralisering

Som den tredje väsentliga svagheten i dagens organisation vill jag peka på ett generellt sett lågt kostnadsmedvetande i kanslihusorganisationen. Enligt min mening är också rutinerna för att stärka kostnadsmedvetandet otillräckligt utvecklade. I vårt intervjumaterial uttrycks detta till exempel som att det saknas incitament att vara kostnadsmedveten eftersom de politiska frågorna har en sådan hög prioritet. Detta tar sig bl.a. uttryck i att "lite extra" administrativ kapacitet — för att vara på den säkra sidan — inte anses spela så stor roll.

Jag har tidigare redogjort för de varierande synsätten på en integration av administrationen med sakverksamheten. Inom regeringskansliet är de administrativa frågorna dessutom uppdelade efter två andra organisations-

principer. Den ena bygger på centralisering. Utifrån det faktum att regeringen är en enhet, anses att också dess kansli i större utsträckning än idag borde vara ett. På så sätt skulle samordningen underlättas, god kompetens säkras i handläggningen och stordriftsfördelar vinnas inom en rad områden från inköp av material till personalpolitiska åtgärder för att öka rörligheten bland personalen. Kostnadseffektivitet är ett av nyckelbegreppen för dem som företräder den centralistiska tanken. Såvitt jag kan bedöma är detta synsätt mest frekvent inom förvaltningskontoret.

Den andra organisationsprincipen är decentralisering. Grunden för decentraliseringstänkandet är att varje departement är en egen myndighet och därför bör ha samma frihet som andra myndigheter i administrativa frågor. Decentralisterna betonar starkt de enskilda departementens särart och egna kultur liksom effektiviteten i närhetsprincipen.

Enligt mitt synsätt finns skäl som talar såväl för en centralisering som för en decentralisering. Dock är min principiella utgångspunkt den att en samordning genom centralisering främst bör tillgripas när man inte genom andra styrmedel kan uppnå rationalitet och effektivitet.

Målsättningen med Reginas arbete är att uppnå en mer rationell och effektiv administration som bidrar till bättre kvalitet och effektivitet i den samlade verksamheten. Frågor om resursfördelning, uppföljning och kontroll är enligt utredningens mening då av övergripande strategisk betydelse, vilket kan tala för en centralisering av sådana beslut. Andra beslut, som mer handlar om att välja kostnadseffektiva lösningar inom givna ramar, menar utredningen väl lämpar sig för ett decentraliserat beslutsfattande. Mina iakttagelser i regeringskansliet tyder inte på att denna typ av överväganden varit vägledande vid fördelningen av kostnader och ansvar mellan central regeringskanslihantering och decentraliserad handläggning vid departementen.

5.4.2 Budgeteringen av regeringskansliet

Verksamheten i regeringskansliet budgeteras idag såväl enligt centraliseringsprincipen som enligt decentraliseringsprincipen.

Från förvaltningskontorets anslag betalas idag vissa genuint gemensamma kostnader som telefonväxel, kulvertsystem, gemensam post- och budhantering m.m., men också en rad kostnader som kan hänföras till de enskilda departementen, men där kompetensfrågor, stordriftsfördelar m.m. föranlett en gemensam hantering. Exempel på sådana frågor är utbildning, städning, hjälp i avtalsfrågor m.m.

Varje departement har härutöver sina anslag för den egna verksamheten, för utredningar och för vissa särskilda departementsanknutna kostnader. Dessa budgeteras och redovisas under littera A för respektive departement. Någon mer verksamhetsanknuten samordning av resursfördelningen till regeringskansliet förekommer inte i dag.

Nuvarande ordning innebär att riksdagen tar ställning till medlens fördelning inom regeringskansliet, vilket kan kontrasteras mot konstitutionsutskottets tidigare angivna uttalande om att varje regering inom de ekonomiska ramar riksdagen anger bör få fördela arbetet som den finner lämpligt.

Jag anser att den nuvarande budgeteringsprincipen som blandar centralisering med decentralisering är behäftad med flera nackdelar.

För det första möjliggör dagens budgethantering inte en samlad avvägning av resurserna för hela regeringen och regeringskansliets arbete. De avvägningar som görs inom ramen för budgetprocessen sker istället huvudtitelvis och i samband med prövningen av den övriga verksamheten inom huvudtiteln. Till bilden hör då att kostnaderna för varje departements egen verksamhet i relation till den totala omslutningen under varje huvudtitel upplevs som liten. De sammantagna kostnaderna för regeringskansliet är dock av en sådan storleksordning av de kan jämföras med verksamheten vid mycket stora myndigheter.

För det andra är det svårt att överblicka kostnaderna såväl för regeringskansliets verksamhet i dess helhet, som för enskilda departement eller enskilda funktioner. Härav följer att det också är svårt att jämföra departementens kostnader för olika likartade verksamheter med varandra. Sådana jämförelser försvåras ytterligare av att förvaltningskontorets tjänster, som till stor del inte är avgiftsbelagda, tas i anspråk i olika utsträckning av de olika departementen.

För det tredje har jag funnit att de nuvarande budgeteringsprinciperna inte underlättar den nödvändiga flexibiliteten mellan regeringskansliets olika verksamhetsområden. Syftet med flexibiliteten är att varje regering skall kunna göra sina prioriteringar och omdispositioner av verksamheten. Dessa måste självfallet avspegla sig i resursfördelningen mellan olika områden. Prioriteringarna i verksamhetsplaneringen förefaller i dag att först med mycket stor eftersläpning få genomslag i dimensioneringen av resurser. Det har också framförts till utredningen att, medan resurstillskott till en högprioriterad verksamhet i allmänhet går att finna, så sker inte resursminskningar vid nedprioriteringar med samma lätthet. En budgethantering som underlättar omfördelningar inom regerings-

kansliet framstår därför som en angelägen åtgärd för att hushålla bättre med resurserna.

Till detta kan fogas att det i flera sammanhang framhållits att dagens arbetsformer i regeringskansliet i vissa delar framstår som föråldrade. Behovet av tvärsektoriella ansatser framstår allt tydligare i takt med att komplexiteten i samhället ökar. Den tilltagande internationaliseringen ställer också nya krav. Ett arbetssätt som i viss utsträckning luckrar upp de gamla departementsgränserna förefaller alltmer näraliggande.

Dessa förhållanden understryker enligt min mening också vikten av ett samlat synsätt vid prövningen och en ökad flexibilitet vid avvägningen av resurser till regeringskansliets olika verksamheter.

Med ett sådant synsätt är det också motiverat att överväga en större flexibilitet i resurstilldelningen mellan olika anslag inom littera A. Regina, som enligt sina direktiv även har att överväga kommittéväsandets administration, menar att en modell med centraliserad budgetprövning av all verksamhet i regeringskansliet — således även den som idag bedrivs inom FK och över utredningsanslagen — vore ändamålsenlig. Avvägningen mellan olika verksamheter skulle underlättas och kostnadseffektiviteten förbättras.

Från och med budgetåret 1993/94 skall ett system med rambudgetering användas i budgetprocessen. Rambudgeteringen ser utredningen som en av flera nödvändiga åtgärder för att uppnå ett bättre kostnadsansvar.

5.4.3 Politiker- och tjänstemannabudget

Till resursavvägnings- och budgeteringsfrågorna hör också den avvägning som bör ske mellan tjänstemannaorganisationen i regeringskansliet och den politiska delen av organisationen. Regeringens frihet i organisationen av sitt kansli är som tidigare påpekats mycket stor. Antalet departement kan således växla och likaså antalet statsråd.

I dag sker på många departement en internbudgetering av den politiska organisationen som då omfattar departementschefen, statssekreterare, informationssekreterare, politiskt sakkunniga, vissa assistenter samt resekostnader, utrustning m.m. för dessa personer. Budgeteringen av den politiska delen av departementet uppfattas många gånger som mycket grannliga och som behäftad med särskilda svårigheter, inte minst i samband med regeringsskiftet och regeringsombildningar.

Olika departementschefer har sålunda sina särskilda och berättigade önskemål bl.a. beträffande den politiska medarbetarstabens dimensionering och kompetens. Den tilltagande internationaliseringen och de krav den ställer på den politiska ledningen prioriteras olika av olika departe-

mentschefer. Sammantaget kan hävdas att den resursavvägning och den budgetering som kan göras av den politiska delen av regeringskansliets verksamhet är av ett delvis annat slag än den som kan och bör göras av tjänstemannaorganisationen.

Rambudgeteringen kommer att lösa vissa av de problem som är förenade med att en verksamhet är svår att budgetera. Poängen med rambudgetering är att tillgodose flexibilitet över en längre period. Medan en samlad regeringskansliverksamhet enligt utredningens mening lämpar sig väl för ett rambudgeteringssystem, förefaller en sådan teknik mindre lämplig vad avser den politiska delen av regeringskansliets verksamhet.

Den samlade budgetprövningen och det decentraliserade budgetansvaret, där departementen ges större möjligheter att förfoga över sina egna resurser, ställer samtidigt skärpta krav på uppföljning och kontroll. Det är i det läget av stor vikt att avgränsa den del av departementens resurser som är avsedda för tjänstemannaorganisationen och att där ställa höga krav på budgetdisciplin. En sådan disciplin ser utredningen som ett väsentligt inslag i en effektiviseringsprocess. Samtidigt finns det anledning att även fortsättningsvis medge att regeringens arbete ges en annan flexibilitet och därmed budgeteras på ett särskilt anslag som inte har ramkaraktär.

5.4.4 Avgiftsfinansiering av administrativa tjänster

Att så långt möjligt göra kostnader synliga inom organisationen är, enligt utredningens mening, ett verksamt medel att höja kostnadsmedvetandet och därmed bidra till en effektivare resursförvaltning.

Den nuvarande anslagskonstruktionen där vissa administrativa kostnader budgeteras över förvaltningskontorets anslag, medan andra tas över departementsanslag eller anslag för utredningskostnader, gör kostnadsbilden i regeringskansliet svåröverskådlig. Det förhållandet att många administrativa tjänster uppfattas som gratistjänster, antingen för att systemen för interndebitering är svagt utvecklade eller för att kostnaderna drabbar en organisation eller ett anslag som man inte har direkt ansvar för, är heller inte tillfredsställande. Således är det bara en mindre del av de 420 mkr som utgör förvaltningskontorets anslag som debiteras användarna. Att t.ex. så direkt departementsrelaterade tjänster som viss utbildning eller tryckeritjänster inte debiteras, manar inte användarna till god hushållning med resurser eller noggrann planering av tidpunkt för eller av omfattningen på sådana tjänster.

En samlad budgetprövning i kombination med ökad avgiftsbeläggning skulle enligt min mening stärka departementens incitament att söka kostnadseffektiva lösningar på administrativa frågor.

Enligt utredningens mening skulle ett system där i princip alla kostnader för verksamheten belastade departementen bidra till en bättre resurshushållning. Mot detta kan anföras att kostsamma system för avgiftsfinansiering inte skulle verka effektivitetsbefrämjande på verksamheten i stort utan "kosta mer än de smakar".

Erfarenheterna från andra verksamheter där avgiftsfinansiering tillämpas talar dock för att en totalt sett bättre effektivitet uppnås, även sedan hänsyn tagits till de nya administrativa rutiner en sådan ordning förutsätter.

Genom avgiftsfinansiering kommer den instans som betalar en tjänst också alltid att vara den som tar emot tjänsten. Det är av värde av flera skäl, inte minst genom att man på så sätt får en naturlig dimensionering av servicefunktionen. Ökar eller minskar efterfrågan blir signalerna tydliga, något som är svårt att uppnå i ett anslagssystem. Ett annat fenomen som ofta uppstår i anslagsfinansierade monopolsystem är att serviceorganisationerna tenderar att orientera sig mot sina egna mål, t.o.m. att definiera vad avnämarna har behov av. Det kan ske eftersom önskemålen från avnämarna inte är förenade med några styrmedel. Organisationen gör det som den själv bedömer som väsentligt. Med efterfrågestyrning och avgiftsfinansiering råder det inte någon tvekan om vad kunderna vill ha.

Jag delar dock uppfattningen att det finns vissa begränsade verksamheter där en fullt genomförd avgiftsfinansiering möjligen kan förefalla onödig. Sådana verksamhetsområden, såsom t.ex. säkerhets- och bevakningssystem, där användarna inte har någon reell möjlighet att påverka kostnaderna hör till den gruppen. Vidare finns det en rad genuint gemensamma tjänster såsom t.ex. gemensam telefonväxel eller underhåll av kulvertsystem, där det inte förefaller rationellt att låta ett enskilt departement löpande betala sin andel av kostnaden. De gemensamma tjänsterna kan lämpligen beställas eller upphandlas av den funktion som svarar för de övergripande lednings- och samordningsfrågorna. En ytterligare möjlighet är att den funktionen uppdrar åt en arbetsgrupp med företrädare för departementen att svara för viss upphandling. Om man därefter enligt någon schablon belastar departementen med kostnaderna eller väljer att låta denna stanna centralt är en fråga om ambitionsnivå. Det kan vara av värde i vissa sammanhang att göra alla kostnader för en viss verksamhet synliga.

Ett ökat kostnadstänkande måste enligt min mening prägla hela den nuvarande organisationen. Skall intresset för kostnadstänkande öka måste dock väsentligt mycket större delar än idag av organisationen ges en möjlighet att genom egna beslut påverka resursfördelningen och ges ett intresse av kostnadseffektiva lösningar. Detta är enligt min mening bara möjligt om ansvar och befogenheter i hithörande frågor decentraliseras så långt möjligt. Således bör sakenheten, och i vissa fall den enskilde handläggaren, få göra fler avvägningar om det mest rationella sättet att hantera även internadministrativa frågor. Åtgärder för ett rationellt och kostnadseffektivt agerande borde enligt min mening också kunna premieras i lämpliga former.

Ett mer lokalt budgetansvar är också väl förenligt med de tankegångar om vikten av att se internadministrationen och sakverksamheten i ett sammanhang, som jag redovisat tidigare.

I det nuvarande systemet där kostnadsansvaret mellan förvaltningskontoret och departementen är så splittrat och ansvaret för rationalisering och effektivisering framför allt vilat på förvaltningskontoret, har det funnits behov av en rad regler angående samråd mellan FK och övriga regeringskansliet i olika frågor.

Departementsförordningen föreskriver således samråd med förvaltningskontoret i sådana administrativa frågor som också berör förvaltningskontorets verksamhetsområde. Enligt förvaltningskontorets beslutsordning i administrativa frågor skall samråd ske bl.a. vid material- och utrustningsanskaffning om beslutet är principiellt intressant, ekonomiskt betydelsefullt eller rör införandet av nya metoder eller ny teknik.

Utredningsarbetet har givit vid handen att tolkningen av denna samrådsskyldighet varierar på ett sådant sätt att departementen i allmänhet gör en snävre tolkning av samrådsskyldigheten än förvaltningskontoret.

Ett ökat ekonomiskt ansvar hos departementen för den egna organisationen skulle enligt min mening till stora delar undanröja behovet av en centralt beslutad samrådsskyldighet.

5.4.5 Rationalisering

Det är i detta sammanhang också viktigt att beröra frågan om fortsatt rationalisering av verksamheten i regeringskansliet. Enligt min mening bör den frågan drivas med större kraft i framtiden.

Förvaltningskontoret skall idag enligt sin instruktion besluta i gemensamma frågor om rationalisering och vidare bereda ärenden dels om

fördelningen av resurser inom regeringskansliet i samband med organisationsförändringar, dels om andra resursförändringar. Tolkningen av dessa delar av FK:s instruktion förefaller dock ha varit mycket restriktiv.

Jag har, som jag tidigare redogjort för, under utredningsarbetets bedrivande också fått ta emot en rad synpunkter på den nuvarande ordningen där centrala frågor om fördelning av resurser, rationalisering och utveckling av arbetsorganisation och arbetsformer har lagts i en myndighet som visserligen är en del av regeringskansliet, men som inte deltar i sakverksamheten på samma sätt som departementen.

Synpunkterna kan sammanfattas så, att en beredningskultur utformats för att tillgodose såväl det faktum att regeringen är en enhet som att departementen är självständiga myndigheter. Denna kultur låter sig inte utan vidare förenas med en normgivande organisation som, trots sin formella tillhörighet till regeringskansliet, ändå är myndighet underställd ett departement.

Frågor om rationalisering, metodutveckling och samordning bör istället läggas på en organisation som har en central ställning i regeringskansliet och som med kraft kan driva dessa tidvis kontroversiella frågor. Enligt min tidigare redovisade uppfattning är frågan om legitimiteten hos en sådan organisation också av central betydelse.

5.4.6 Uppföljning och utvärdering

I jämförelsen av kostnaderna för internadministrationen i regeringskansliet i förhållande till den övriga statsförvaltningen som gjorts i Statskontorets studie, antyds besparingsmöjligheter på mellan 50 mkr och 100 mkr.

Statskontorets jämförelse med regeringskanslierna i Danmark och Norge visar å andra sidan på internadministrativa kostnader som är mer jämförbara med de svenska.

Jag vill inte uttala någon bestämd mening om huruvida resurstilldelningen till regeringskansliet i sin helhet kan avvägas på något bättre sätt. En mer systematisk uppföljning av resurstilldelning och resursanvändning som skapar underlag för sådana ställningstaganden bör dock enligt min åsikt införas. Den rationaliserings- och effektiviseringspotential som finns i så enkla rutiner som att löpande ta fram nyckeltal för vissa kostnader, göra jämförelser mellan departementen av omfattningen och kostnaderna för likartade verksamheter, rangordna dem, sprida kunskap om goda lösningar m.m. har såvitt jag kan finna inte tagits tillvara på ett

tillräckligt systematiskt sätt. Förvaltningskontoret bedriver visserligen någon verksamhet på området, men genomslaget i hela organisationen av dessa nyckeltal och jämförelser förefaller begränsat.

Regeringskansliets administration kräver emellertid betydande resurser i dagens läge. Jag har i mitt kartläggningsarbete kunnat konstatera betydande avsteg från den normalorganisation för departementen som tidigare eftersträvades. Det finns ett flertal skilda organisatoriska lösningar vad avser internadministrationen både vad gäller det arbete som utförs inom departementen och i vilken utsträckning man tar förvaltningskontorets eller någon annan serviceorganisations tjänster i anspråk. Någon löpande utvärdering av vad likartade administrativa tjänster kostar på olika departement och med olika organisationsformer har utredningen heller inte kunnat ta del av.

Ett verksamt medel att öka kostnadsmedvetenheten vore att göra löpande jämförelser mellan kostnaderna för olika likartade verksamheter, sprida kunskap om goda lösningar och överhuvudtaget ägna frågan om rationella och kostnadseffektiva lösningar av administrativa frågor en mer systematisk uppmärksamhet.

Enligt min mening hänger en sådan verksamhet nära samman med den förespråkade samlade budgetprövningen, rationaliseringsverksamheten och samordningsverksamheten.

I detta sammanhang bör man också överväga den revisionella verksamhetens ställning.

Det revisionella verksamheten i regeringskansliet har en koppling till de åtgärder som diskuteras i detta avsnitt. Jag tänker då främst på åtgärderna för att åstadkomma ett ökat kostnadsmedvetande i departementen. Enligt min mening måste revisionen i det sammanhanget få en ökad betydelse. Det är av detta skäl av stor vikt att revisionen är obunden i förhållande till den verksamhet som granskas.

Min bedömning är bl.a. att avrapporteringen av de revisionella iakttagelserna (redogörelsen) måste förändras. Det kan också ifrågasättas om inte en revisionsberättelse bör lämnas för hela kanslihusverksamheten och inte som nu enbart över förvaltningskontorets verksamhet.

6 Förslag

6.1 Utgångspunkter

Jag har i det föregående redogjort för vad jag ser som de väsentliga hindren för ett effektivt och rationellt arbete i den nuvarande organisationen.

Sammanfattningsvis menar jag att svagheter i dagens organisation härrör ur en ofullständig integration mellan administration och sakverksamhet, en bristande legitimitet för delar av dagens organisation, en oklar roll- och ansvarsfördelning och ett för dåligt utvecklat kostnadstänkande.

Jag anser vidare att regeringskansliet saknar en organisation som med full kraft ägnar sig åt strategisk lednings- och utvecklingsverksamhet inom det administrativa området.

En sådan funktion anser jag nödvändig för att utveckla en personalpolitik som aktivt kan bidra till att regeringskansliets professionella kompetens hålls uppe. En sådan politik skall var till hjälp för departementen vid nyrekryteringar och vid beslut om kompetensutveckling av befintlig personal. Den skall också bidra till en ökad personalrörlighet såväl inom departementen som gentemot omvärlden.

Den nuvarande situationen i regeringskansliet speglar inte heller det behov av flexibilitet i planeringen och användningen av regeringskansliets resurser som är nödvändig. Därför måste en ny ordning för planeringen och budgeteringen av regeringskansliets resurser införas.

Kraven på regeringens kansli är mycket stora — såväl utifrån som inifrån. Förutom det grundläggande kravet på kvalitet i arbetet finns också ett krav på att arbetet skall utföras med hög effektivitet.

Reginas arbete syftar ytterst till att stödja regeringskansliets utveckling mot ökad professionalism. Karaktäristiskt för en professionell arbetsplats är att de produkter och tjänster som produceras håller erforderlig kvalitet och att man inte använder mer resurser än vad som är rimligt för att producera dem.

Intresset för att inte använda mer resurser än nödvändigt är inte bara ett uttryck för snävt ekonomiskt tänkande. Det finns ytterligare ett skäl.

Om man använder fler personer än nödvändigt för att lösa uppgifter, riskerar de deltagande personerna att inte få tillräckligt utlopp för sin egen professionalism. Därmed riskerar arbetsplatsen att förlora i status och attraktionskraft.

Förmågan att driva verksamheten på en arbetsplats effektivt är inget som utan vidare kan lämnas åt den goda viljan hos personalen. Effektivitet kräver alltid målsättning och mätning av måluppfyllelsen. Detta förutsätter i sin tur en verksamhetsplanering och en verksamhetsuppföljning.

Jag har ovan sammanfattat de problem som jag anser vara mest centrala att lösa för att åstadkomma en effektiv intern administration inom regeringskansliet och därmed öka effektiviteten rent allmänt inom kansliet.

Jag övergår nu till att beskriva huvudinslagen i det förslag jag ämnar lägga.

Detta kan sammanfattas som en förstärkning av den administrativa lednings- och utvecklingsverksamheten. Statsministerns kansli, med en särskild statssekreterare, får ett huvudansvar för den administrativa lednings- och utvecklingsverksamheten. Statssekreteraren har ett kansli till sitt förfogande som skall ledas av en administrativ samordningschef. Kansliet skall svara för den samlade budgetprövningen av regeringskansliets resurser, för organisationsutveckling och effektivitetsuppföljning. Kansliet skall också svara för den centrala arbetsgivarrollen inom regeringskansliet genom att träffa gemensamma kollektivavtal. Vidare skall kansliet ansvara för beställarfunktionen av vissa departements-gemensamma servicetjänster.

Med detta förslag lyfts flertalet av de arbetsuppgifter förvaltningskontoret har enligt § 2 instruktionen över till Statsrådsberedningen. Förvaltningskontoret görs om till en fristående uppdragsfinansierad och konkurrensutsatt myndighet, Klara Administration. Klara Administration skall vara en konsult- och servicemyndighet med regeringskansliet som främsta kund.

Departementens ansvar för sin egen service betonas. De ges också bättre organisatoriska förutsättningar för att hantera de administrativa uppgifterna, och därvid särskilt de personalpolitiska uppgifterna. Även departementens ekonomiadministrativa roll ges ökad tyngd. För att höja kompetensen och renodla ansvars- och befogenhetsfördelningen inrättas en ny chefsbefattning för administrativa frågor i varje departement.

Förslaget, som initialt innebär kraftiga resursförstärkningar till de administrativa delarna av regeringskansliet, förutsätts medföra en nettobesparing under en treårsperiod. Jag gör denna bedömning mot bakgrund av de uppgifter som kommit till min kännedom om övertalighetssituationen och den nuvarande effektiviteten i organisationen.

Jag skall nu närmare redovisa innebörden och konsekvenserna av mina förslag.

6.2 Ett kansli för administrativ ledning och utveckling i Statsrådsberedningen

Jag föreslår att ett kansli för administrativ ledning och utveckling inrättas i Statsrådsberedningen. Kansliets huvuduppgift skall vara att, med beaktande av de befogenheter som ligger i varje departement, svara för övergripande lednings- och utvecklingsfrågor inom det administrativa området. Jag föreslår vidare att statsministern tillkallar en särskild statssekreterare som ges ansvaret för regeringskansliets gemensamma administrativa frågor.

Genom att inrätta ett kansli för administrativ styrning och ledning, markerar regeringen den vikt man fäster vid att ha en hög professionell kompetens i alla delar av regeringskansliet. Vikten av administrativ samordning betonas också. Regeringskansliet ges härigenom en uttalad ledningsfunktion för den administrativa verksamheten.

Ett kansli för administrativ ledning och utveckling skapar också förutsättningar för att genomföra en fördelning av de samlade resurserna med starkare anknytning till verksamhetsplaneringen. Detta bör leda till en fördelning av kanslihusresurserna som står i bättre överensstämmelse med de allmänna politiska prioriteringarna och vidare till en allmän rationalisering av verksamheten. Det viktiga styrinstrument som budgetprövningen utgör kan med detta förslag användas mer effektivt även på regeringskansliets arbete. Förutsättningarna för den uppföljning av verksamheten som är en central del av budgetdialogen bör också förbättras.

Jag har tidigare angett vissa fördelar med en ändrad anslagskonstruktion för regeringskansliet så att tjänstemannaorganisationen och utredningsverksamheten förs till ett anslag medan den politiska ledningen förs till ett annat. Jag föreslår att en sådan förändring genomförs och att det av mig föreslagna kansliet hanterar såväl anslaget till tjänstemannaor-

ganisationen som anslaget till regeringen och den övriga politiska ledningen.

Genom en samlad budgetprövning av regeringskansliets och utredningsväsendets kostnader förbättras möjligheterna till en effektivisering av verksamheten i regeringskansliet. Förutsättningarna för ett flexiblere utnyttjande av resurserna förbättras. Effektiviseringsarbetet bör bedrivas som en planerad, långsiktig aktivitet och innehålla såväl moment av löpande jämförelser mellan departement och verksamheter som metodutveckling och mer strukturella insatser vad avser arbetsmetoder och arbetsorganisation. Enligt min mening är inte minst frågan om att utveckla arbetsförmåerna i regeringskansliet viktig.

Det kan också finnas anledning att tillfälligt lyfta fram och betona olika kvalitetskrav som anses centrala i verksamheten. Här kan effektivitetsuppföljningen fungera som ett stöd. Genom en tematisk fokusering, dvs att man från tid till annan särskilt koncentrerar sig på att utveckla viss del eller viss aspekt av verksamheten, kan goda arbetssätt lyftas fram och dåliga ersättas. Vidare kan redovisningen av nyckeltal ge anledning till fördjupade studier.

Kansliet skall härutöver ha rollen att utveckla och utforma gemensamma riktlinjer i centrala administrativa frågor. Dessa kan t.ex. avse informationshantering, personalpolitiska frågeställningar, registratur eller arkivering.

Tyngdpunkten i kansliets arbete bör ligga i att utveckla den centrala arbetsgivarrollen för regeringskansliet utifrån målsättningen att regeringskansliet skall kunna rekrytera och behålla en hög professionell kompetens av såväl specialister som generalister. Att i väsentligt mycket högre grad än idag se över vilka åtgärder som är nödvändiga för att arbetsgivaren skall kunna kommunicera ett klart och entydigt budskap till personalen är då en nyckelfråga. Det handlar om att anlägga en helhetssyn på personalpolitikens olika delar från en rekryteringspolitik, över en lönepolitik, en politik för kompetens- och karriärutveckling samt den viktiga frågan om rörlighet mellan departementen och än mer mellan regeringskansliet och omvärlden. I detta sammanhang bör frågan om hur ansvarsfördelningen mellan den centrala arbetsgivarrollen och den departementsanknutna analyseras och utvecklas.

I kansliets arbetsgivaransvar skall också ligga att teckna eventuella avtal med personalorganisationerna. Detta bör i så fall ankomma på statssekreteraren för administrativa frågor.

Det är enligt min mening angeläget att kansliet förfogar även över den viktiga frågan om lönesättning för regeringskansliets chefer, för att kunna använda även det lönepolitiska instrumentet som en del i den övergripande personalpolitiken. Jag föreslår därför att arbetsgivarbefogenheterna som avser regeringskansliets chefspersonal i sin helhet läggs i det nya kansliet i statsrådsberedningen.

Jag har tidigare understrukit vikten av att det administrativa samordningskansliet hålls litet. För att detta skall vara möjligt anser jag att följande förutsättningar måste uppfyllas. I bemanningen av kansliet skall generalistkompetensen eftersträvas. De anställda, som bör ges tidsbegränsade förordnanden, skall ha en samlad bredd i sin professionella kompetens. Det är önskvärt att såväl en lång kanslihuserfarenhet som erfarenheter från andra delar av arbetsmarknaden finns företrädta bland de anställda.

Chefen för kansliet bör ha erfarenhet av att genomföra förändringsarbete i stora organisationer. Centrala inslag i kanslichefens arbete kommer att vara att inspirera till förändring, initiera och följa upp projektarbete, förankra förändringsidéer och vara bollplank åt den politiska ledningen. Chefen för kansliet skall också ha ansvaret för kontinuiteten i regeringskansliets administration.

Härutöver har jag räknat med fem kvalificerade administrativa samordnare med följande huvudsakliga inriktning:

En administrativ samordnare för frågor om resursfördelningen mellan departementen, inklusive löpande förändringar till följd av icke planerade omprioriteringar mellan olika politikområden. Detta innebär att handlägga den samlade budgetprövningen och att utveckla sambanden mellan verksamhetsplaneringen och resurstilldelningen.

En administrativ samordnare för personalpolitik med inriktning på lönepolitik, kompetensutveckling och rörlighetsfrågor. Detta innebär att utveckla den centrala arbetsgivarrollen och att stödja en personalpolitisk utveckling i departementen.

En administrativ samordnare med juridisk kompetens som stöd i arbetsgivarfrågor, avtalsförhandlingar och upphandling. Detta innebär att svara för bl.a. den arbetsrättsliga kompetensen i kansliet.

En administrativ samordnare för styrning och ledning av effektivitetsuppföljningen. Detta innebär att löpande arbeta med uppföljning och utvärdering och genom ett aktivt samspel med departementen förmedla goda arbetssätt.

En administrativ samordnare för administrativ utveckling, arbetsformer, ADB-policy och organisationsfrågor. Detta innebär att utveckla arbetsorganisationen och arbetsformerna med beaktande av det förändringsarbete regeringskansliet står för, bl.a. med hänsyn till EG-samarbetet.

Härtill kommer en assistent/kanslisekreterare för vissa beräknings- och sammanställningsuppgifter samt för kansliets eget administrativa stöd.

Ovan angivna arbetsfördelning skall ses som ett exempel mer ägnat att belysa kansliets dimensionering och kompetensprofil, än att utgöra ett exakt underlag för fördelningen av arbetsuppgifterna mellan kansliets befattningshavare.

Vidare förutsätts kansliet i arbetsgrupper med ett delegerat beslutsansvar hantera flertalet av de frågor som föranleds av funktionen som beställare av departementsgemensamma tjänster. Jag menar att den konstruktion som använts inom ADB-området, där en relativt självständig styrgrupp ansvarar för policyfrågor, gemensamma upphandlingsfrågor m.m. är en lämplig modell. Kansliet förutsätts i sådana styrgrupper framför allt använda sig av den kompetens som finns samlad hos de i det följande föreslagna administrativa cheferna i departementen.

Inrättandet av en strategisk lednings- och utvecklingsfunktion inom statsrådsberedningen samt de nya chefsbefattningarna för administrativa frågor inom departementen skall ses i ett sammanhang. Mot denna bakgrund blir det naturligt att se rekryteringen av departementens administrativa chefer som även en del i en total kompetensförstärkning. Strävan måste vara att finna personer som, utöver sitt administrativa chefskap, kan passa in i ett mönster som ger regeringskansliet en totalt sett stark administrativ kompetens. Jag återkommer till dessa frågor i det följande.

Jag förutsätter att kansliet tecknar långsiktiga avtal med Klara Administration eller någon annan serviceproducent i en rad frågor. Dessa finns närmare beskrivna i den genomgång av förvaltningskontorets nuvarande tjänster m.m. som återfinns i bilaga 3. De avser exempelvis statistikproduktion, lokalförsörjning eller centralarkiv.

De resurser som i dagsläget anslås till förvaltningskontoret skall enligt mitt förslag till en del föras till departementen för deras köp av service-tjänster. Medel för upphandling av gemensamma tjänster samt för den utvecklingsverksamhet inom det administrativa området som kansliet skall bedriva bör tillföras kansliet. Här förutsätts att kansliet skall ha möjligheter till konsultupphandling i samband med särskilda utvecklingsprojekt.

De förslag som jag här redogjort för innebär också att den styrgrupp för ADB-frågor (SAU) som finns vid förvaltningskontoret flyttas till Statsrådsberedningen och att arbetssätt och sammansättning får anpassas till vad jag just föreslagit.

6.3 Departementen

Jag föreslår att i varje departement inrättas en ny chefstjänst som administrativ chef. Den administrative chefen, som föreslås tillsättas på ett tidsbegränsat förordnande, skall svara för departementets administrativa ledning med beaktande av departementsförordningens bestämmelser i § 16 avseende statssekreterarens övergripande planerings- och samordningsroll.

Den administrative chefens viktigaste arbetsuppgift skall vara att svara för att ett målmedvetet och till verksamhetsplaneringen anknutet personalpolitiskt ledningsarbete bedrivs. Med utgångspunkt från de generella avtal och policydokument som gäller för hela regeringskansliet bör detta anpassas till verksamheten i departementet och den speciella personalsituation som råder där och på näraliggande områden av arbetsmarknaden. Det är min uppfattning att frågor om kompetensutveckling och personalrörlighet kommer att bli mycket centrala inslag i den administrative chefens arbete på samtliga departement.

Den administrative chefen skall vidare svara för det departementsanknutna arbetet med utvecklingen av arbetsformer och arbetsorganisation samt det effektiviseringsarbete som jag menar samtliga departement bör ägna ökad uppmärksamhet. Samspelet med kansliet för administrativ ledning och utveckling kommer här att vara av stor betydelse.

Jag föreslår att delar av de medel som i dagsläget anslås till förvaltningskontoret fördelas ut på departementen. Dessa ges härigenom ökade möjligheter att själva bestämma över omfattningen och utformningen av vissa servicetjänster. Detta kommer att innebära att även dessa frågor måste hanteras på departementet och att den administrative chefen svarar för den därmed uppkommande ledningsverksamheten. Det innebär bl.a. att inom ramen för tillgängliga resurser fastställa kvalitetskrav och tillgodose att den nödvändiga administrativa servicen finns att tillgå. Detta kan sedan ske genom att servicekontrakt tecknas med den i det följande föreslagna serviceorganisationen eller annan leverantör eller genom att departementet väljer produktion av service i egen regi eller gemensamt med ett eller flera andra departement.

Detta förslag motiverar en översyn av den ekonomi-administrativa kompetensen på departementen. Jag anser vidare att åtgärder för att få till stånd ett ökat kostnadstänkande måste införas. Ett decentraliserat budgetansvar bör eftersträvas. Härigenom kan sakenheten, och i vissa fall den enskilde handläggaren, få göra fler avvägningar om det mest rationella sättet att hantera även internadministrativa frågor. Enligt min mening bör också system införas som premierar ett rationellt och kostnadseffektivt agerande.

Jag föreslår att den administrative chefen bör ges ett — så långt möjligt — självständigt ansvar för det administrativa ledningsarbetet i departementet. Med nuvarande rollfördelning i regeringskansliet kommer detta i vissa departement att innebära en viss förskjutning av gränsen mellan den politiska ledningens omedelbara ansvarsområde och tjänstemannaorganisationens ansvar. För att uppnå den ökade klarhet i den administrativa ledningsorganisationen, som jag anser väsentlig, förutsätts att cheftjänstemännen mellan sig kodifierar den nya arbetsfördelningen i arbetsordningen. Jag vill dock understryka att denna arbetsfördelning inte skall uppfattas som någon uppdelning av departementet i en politisk och en opolitisk del. Syftet är tvärt om att inom klara spelregler säkerställa att politiken skall kunna påverka administrationen.

Jag föreslår vidare att de personalfrågor som enligt departementsförordningens § 25 idag skall avgöras av departementschefen i fortsättningen bör läggas på den administrative chefen.

I föregående avsnitt har jag berört arbetsformerna vid kansliet för administrativ ledning och utveckling i Statsrådsberedningen och där särskilt framhållit vikten att ett arbetssätt där den samlade administrativa kompetensen i regeringskansliet tas tillvara. Jag anser således att en inte oväsentlig arbetsuppgift för de administrativa cheferna bör vara att delta i och i förekommande fall leda arbetsgrupper som tillkallats av det administrativa samordningskansliet för vissa avgränsade frågor som t.ex. viss upphandling eller utarbetande av riktlinjer i avgränsade frågor. Ett sådant arbetssätt skulle befrämja ett regeringskansliövergripande synsätt.

Tillsättningen av de administrativa cheferna föreslår jag bör ske efter ett utlysning förfarande. Mot bakgrund av det ovan angivna arbetssättet kan det vara motiverat att i den samlade kretsen av administrativa chefer kunna mobilisera en bred kompetens över hela det administrativa området. Därför bör kompetensprofilerna för de olika administrativa cheferna fastställas efter samråd med kansliet för administrativ ledning och utveckling.

Inrättandet av en administrativ chefstjänst påverkar den nuvarande roll- och ansvarsfördelningen i departementen. Som jag tidigare har påpekat är dock de enskilda departementens organisation nu så splittrad att effekterna kommer att vara olika på i stort sett varje departement. Jag anser inte det vara motiverat att försöka skapa en ny normalorganisation som skall gälla för alla departement. De organisatoriska och andra följdändringar som mitt förslag föranleder bör enligt min mening lösas av varje departement för sig inom ramen för befintliga anslag.

Jag anser det emellertid befogat att man i departementen överväger sin ledningsorganisation. Enligt min uppfattning bör den, förutom departementschef och statssekreterare, omfatta den av mig föreslagna administrativa chefen, en eventuellt kombinerad expeditions- och rättschef samt en befattning med planerings- och uppföljningsansvar för sakverksamheten.

6.4 Klara Administration

Jag föreslår att förvaltningskontoret ombildas och uppgår i en ny myndighet — Klara Administration — med uppgift att erbjuda i första hand regeringskansliet administrativa service- och konsulttjänster. All verksamhet vid den nya myndigheten skall vara efterfrågestyrd av ett enskilt departement, två eller flera departement i samverkan (kvarterslösningar) eller regeringskansliet i sin helhet via det nya administrativa lednings- och utvecklingskansliet i Statsrådsberedningen. Verksamheten skall vidare vara konkurrensutsatt. Den nya myndigheten blir således en renodlad 1000-kronorsmyndighet.

Myndigheten bör enligt min mening vara självständig i förhållande till regeringskansliet och således inte ingå i det begreppet. Den bör ledas av en generaldirektör.

Jag anser att de ledningsuppgifter som den nya myndigheten kommer att ställas inför är av den arten att de lämpligast handhas av generaldirektören, som vid sin sida bör ha en rådgivande nämnd. I nämnden bör ingå personer med erfarenhet från affärsmässigt drivna konsult- och serviceorganisationer.

Det kan naturligtvis ifrågasättas om inte Klara Administration, med den konstruktion jag föreslagit, lämpligen borde vara ett bolag. Jag anser att en bolagsbildning eventuellt kan övervägas på sikt, men att ett sådant steg bör anstå tills vidare erfarenheter vunnits av den nu föreslagna

modellen med efterfrågestyrning. För Klara Administration är det i nuläget angeläget att upparbeta sina kundrelationer, etablera en verksamhetsprofil och bearbeta den förändrade situation som efterfrågestyrning och konkurrensutsättning medför. Jag bedömer att denna förändring är av ett så genomgripande slag att ytterligare steg bör anstå.

Den stora delen av förvaltningskontorets verksamhet utgörs idag av servicetjänster som förvaltningskontoret tillhandahåller i egen regi eller genom entreprenadkontrakt. Genom förvaltningskontorets nuvarande ambition att tillhandahålla kostnadseffektiv service ligger dessa tjänster redan i utgångsläget väl till för ett nytt arbetssätt med efterfrågestyrning och konkurrens.

De förslag angående regeringskansliets arbetssätt som jag just redogjort för kommer vidare att innebära att den nya myndighetens kunder/beställare av administrativa tjänster kommer att ha andra ekonomiska incitament än idag att söka sig de mest kostnadseffektiva lösningarna i sin internadministration. Enligt min uppfattning bör även detta medföra goda möjligheter för en konsult- och serviceorganisation med förvaltningskontorets kompetens vad gäller såväl kanslihusspecifika som mer generella administrativa frågor. Efterfrågan från departementen ger ett mycket stort underlag för en konsult- och serviceorganisation. Jag förutsätter att den begränsade verksamhet som förvaltningskontoret i dagsläget har som serviceleverantör åt vissa myndigheter utanför regeringskansliet fortsätter och ges möjligheter att expandera.

Förutsättningarna för den nya myndighetens arbete kommer emellertid att vara annorlunda än tidigare i flera viktiga avseenden. Mitt förslag bygger därför på att ett genomförande sker i en sådan takt att det finns möjligheter för varje funktion i det nuvarande förvaltningskontoret att grundligt analysera vad ett förändrat arbetssätt kan komma att innebära. Således förutsätter jag att den nya myndigheten under en treårsperiod ges en gradvis minskande garanterad efterfrågan.

En sådan övergångsperiod ger rådrum för de dimensioneringsfrågor av den nya myndigheten och av dess olika verksamhetsområden som en övergång från anslagsfinansiering till efterfrågestyrning förutsätter.

Utan tvivel finns viktiga samband mellan det administrativa utvecklingsarbete som idag bedrivs av förvaltningskontoret och den mer praktiskt inriktade hanteringen av servicen. Detta får anses klart dokumenterat av förvaltningskontorets hittillsvarande arbete. Det är viktigt att den nya myndigheten även fortsättningsvis bedriver ett administrativt utvecklingsarbete för att på så sätt kunna erbjuda departementen kvalitets- och kostnadsmässigt attraktiva servicetjänster.

Den dimensionering av det centrala kansliet för administrativ ledning och utveckling i Statsrådsberedningen som jag tidigare föreslagit innebär att en inte obetydlig mängd utvecklingsverksamhet, utrednings- och bevakningsverksamhet (exempelvis på arbetsmiljöområdet) kommer att behöva upphandlas. Klara Administration kan utifrån sin specialistkompetens inom olika områden tillhandahålla sådana tjänster att utföras efter beställning centralt eller departementsvis från regeringskansliet. De upparbetade kontaktvägarna, kunskapen om regeringskansliet och en god kunskap i sakfrågorna ger enligt min mening en grund för ett fortsatt samarbete.

Exempelvis kan kansliet vid Statsrådsberedningen beställa utredningar från förvaltningskontoret inför olika strategiska beslut. När avtal skall slutas med extern leverantör, kan man tänka sig att Statsrådsberedningen ger direktiv till Klara Administration att göra en behovsanalys. Efter en förankring av resultatet av denna analys hos Statsrådsberedningen gör Klara Administration en marknadsöversikt och ger förslag om inriktningen av upphandlingen, förhandlar med leverantören och underställer slutligen statsrådsberedningen ett förslag till avtal. Klara Administration kan också ges i uppdrag att bevaka avtalet samt svara för tolkning av innehållet.

I vissa arbetsgivarfrågor kan motsvarande arbetsfördelning gälla exempelvis inför träffandet av nya kollektivavtal.

Den nya myndigheten kommer i vissa fall ha de enskilda departementen som kunder och i andra fall två eller flera departement i samverkan. En närmare redogörelse för min bedömning av utvecklingsmöjligheterna för olika delar av det nuvarande förvaltningskontorets verksamhet lämnas i bilaga 3. Där görs också en detaljerad genomgång av min syn på vilka frågor som bör flyttas från nuvarande förvaltningskontoret till Statsrådsberedningen, vilka servicetjänster som bör upphandlas gemensamt och vilka servicetjänster som bör efterfrågas departementsvis.

Vid bedömningen av detta har bland annat det förhållandet att vissa servicetjänster har en mer sammansatt karaktär beaktats och därför kräver departementsgemensamma lösningar för att bli effektiva. Underlaget för upphandling utarbetas sannolikt i arbetsgrupper med representation från departementen. Kontrakten med Klara Administration sluts för dessa tjänster av kansliet vid Statsrådsberedningen.

Den organisation jag här föreslagit kommer att behöva viss kompetens, framför allt på det ekonomiadministrativa området, som inte finns i det nuvarande förvaltningskontoret. Kraven i ekonomiadministrativt avseende

måste sättas högre i en avgiftsfinansierad verksamhet än i en anslagsfinansierad. Verksamheten skall i de flesta avseenden drivas med en mer företagsekonomisk inriktning med allt vad det innebär ifråga om priskalkylering, kostnads- och intäktskalkylering etc.

6.5 Revisionen

Det är av stor vikt att revisionen är obunden i förhållande till den verksamhet som granskas.

Revisionens ställning och uppgifter i kanslihuset har därför en koppling till de förslag som läggs i detta betänkande.

Jag har tidigare föreslagit att regeringskansliets verksamhet finansieras genom ett anslag för tjänstemannaorganisationen och ett anslag för regeringen. Detta öppnar en möjlighet att låta anslaget för tjänstemannaorganisationen i regeringskansliet revideras på i princip samma sätt som gäller för statsförvaltningen övrigt. Jag anser att denna fråga liksom frågan om revision av anslaget för den politiska ledningen bör övervägas ytterligare.

7. Konsekvenser

Utredningens förslag i kapitel 6 innebär att förändringar måste göras i anslagskonstruktioner och författningar. Förslaget får också ekonomiska konsekvenser genom att resurser måste omfördelas. Konsekvenserna beskrivs översiktligt i nedanstående avsnitt. Vissa kostnadsberäkningar har gjorts för nytillkommande verksamheter. När det gäller omfördelningar av anslag har dock endast några tänkbara modeller beskrivits.

Målsättningen är, enligt genomförandeplanen i avsnitt 8, att den nya organisationen skall träda i kraft den 1 juli 1993. Utredningen utesluter inte att man, när det gäller anslagskonstruktionen, måste göra övergångslösningar med hänsyn till tidplanen i budgetprocessen.

7.1 Förändrad anslagsstruktur och omfördelning mellan anslag

Förslaget om en samlad budgetprövning för regeringskansliet innebär att anslagsstrukturen måste förändras.

Departementsanslag under littera A finns nu under andra t.o.m. fjortonde huvudtiteln. Förteckning över samtliga anslag under littera A. finns i slutet av detta avsnitt. Budgetprövning för dessa anslag sker inom respektive huvudtitel och dess ram.

Förvaltningskontorets anslag finns under sjunde huvudtiteln, littera E. Vissa centrala myndigheter m.m.

För att möjliggöra den samlade budgetprövningen föreslås nedanstående förändringar:

7.1.1 Departementsanslagen

Anslagen för förvaltningskostnader och utredningar på respektive departement (markerade med * i förteckningen i slutet av detta kapitel) läggs ihop till ett ramanslag, benämnt "Regeringskansliet" under andra huvudtiteln. Anslaget Utrikesförvaltningen bör därvid delas så att

verksamheten inom utrikesdepartementet i Stockholm ligger i anslaget för "Regeringskansliet" medan verksamheterna vid utlandsmyndigheterna läggs under ett särskilt anslag som budgetprövas i vanlig ordning.

Även vissa av de övriga anslagen under littera A. bör föras till anslaget "Regeringskansliet".

Departementen fortsätter att vara egna myndigheter som lämnar anslagsframställningar, årsredovisningar m.m. till lednings- och utvecklingsfunktionen i Statsrådsberedningen. Lednings- och utvecklingsfunktionen gör därefter en samlad bedömning av resursbehovet inom regeringskansliet och lämnar en anslagsframställan avseende anslaget "Regeringskansliet" som behandlas i budgetarbetet enligt aktuella anvisningar. Riksdagen fattar därefter beslut om anslaget.

Beslut om fördelning av anslaget "Regeringskansliet" mellan departementen fattas av regeringen.

7.1.2 Anslag för den politiska ledningen

För att i särskild ordning finansiera den politiska ledningens verksamhet, föreslår utredningen att ett förslagsanslag under andra huvudtiteln benämnt "Regeringen" inrättas.

I detta anslag skall ingå lönekostnader för statsråd, statssekreterare, informationssekreterare, politiskt sakkunniga och assistenter. I anslaget skall också ingå övriga förvaltningskostnader för den politiska ledningen. Med övriga förvaltningskostnader avses kostnader för resor, konferenser, konsulter, tidningar, böcker, telekostnader m.m. som är direkt hänförliga till den politiska ledningen.

Medel till anslaget "Regeringen" omfördelas från departementens och Statsrådsberedningens anslag för förvaltningskostnader. Det bör övervägas att till detta anslag även föra vissa av de anslag som i dag finns upptagna under littera A under respektive huvudtitel.

7.1.3 Förvaltningskontorets anslag

Förvaltningskontorets anslag E. 6 under sjunde huvudtiteln har idag tre poster:

1. Förvaltningskostnader
2. Gemensamma förvaltningskostnader
3. Lokalkostnader

Från post 1. bekostas förvaltningskontorets "egen" verksamhet. Från post 2. bekostas departementsgemensamma verksamheter och investeringar och från post 3. regeringskansliets samtliga lokalkostnader.

Utredningens förslag innebär en uppdelning av det nuvarande förvaltningskontorets funktioner i en konsult- och serviceorganisation och en lednings- och utvecklingsfunktion. Konsult- och servicemyndigheten skall vara efterfrågestyrd.

Lednings- och utvecklingsfunktionen i Statsrådsberedningen kommer i anslagshänseende att tillhöra anslaget "Regeringskansliet". Funktionen kan finansieras genom att del av förvaltningskontorets nuvarande anslagspost 1. förs över till "Regeringskansliet".

Lednings- och utvecklingsfunktionen måste ha resurser för att upphandla departementsgemensamma investeringar och tjänster från Klara Administration eller annan serviceproducent. Dessa investeringar och tjänster finansieras idag över förvaltningskontorets anslagspost 2. Den kan flyttas över till en anslagspost under anslaget "Regeringskansliet". Alternativt kan investeringsdelen finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Även förvaltningskontorets anslagspost 3. Lokalkostnader kan flyttas över till en post under anslaget "Regeringskansliet".

Klara Administration skall arbeta enligt uppdragsmodell. Den skall ha ett formellt 1000-kronorsanslag och vara en myndighet under sjunde huvudtiteln. Myndigheten skall tillhandahålla administrativa service- och konsulttjänster åt departementen och Statsrådsberedningen med lednings- och utvecklingsfunktionen enligt fastställd "prislista" eller efter upphandling.

Förvaltningskontorets anslagspost 1. flyttas och fördelas mellan anslagen "Regeringen" och "Regeringskansliet".

7.2 Modeller för omfördelning av anslag

Utredningens förslag innebär att förvaltningskontorets anslag fördelas ut inom regeringskansliet. Vissa delar av anslaget skall flyttas till anslaget "Regeringskansliet" och finansiera uppbyggnaden av lednings- och utvecklingsfunktionen inom Statsrådsberedningen. Kostnadsberäkningar av detta finns i avsnitt 7.4.

För departementsgemensamma tjänster och investeringar samt för regeringskansliets lokaler flyttas delar av förvaltningskontorets anslag till anslaget "Regeringskansliet" där de disponeras av lednings- och

utvecklingsfunktionen. Dessa anslagsposter omfattar under budgetåret 1992/93 totalt ca 357 mkr varav 305 mkr är avsedda för lokalkostnader. Huruvida denna dimensionering av anslaget är rimlig i den nya organisationen får bedömas när det står klart vilka tjänster och investeringar som kommer att efterfrågas för departementens räkning av lednings- och utvecklingsfunktionen.

Resterande delar av förvaltningskontorets anslag, i huvudsak anslagsposten 1. med avdrag för inrättandet av lednings- och utvecklingsfunktionen, skall fördelas mellan departementen. Även till det nyinrättade förslagsanslaget "Regeringen" skall en del av anslagsposten fördelas. För närvarande finns ingen samlad uppfattning om hur stora delar av förvaltningskontorets resurser som går till respektive departement. Endast när det gäller ett fåtal tjänster, eller delar av tjänster, finns det ett underlag för en fördelning av anslaget på departementen. Det är dock inte säkert att faktisk förbrukning annat än i vissa speciella fall skall utgöra underlag för fördelning.

En annan modell är utfördelning efter schabloner där man som grund kan ha omfattningen av departementets A 1.-anslag (för justitiedepartementet A2) eller antalet anställda i departementet.

Utredningen tar inte ställning till vilken fördelningsprincip som bör användas. Tillgängliga underlag måste gås igenom och värderas. Sannolikt är en kombination av schabloniserad resp. specifik utfördelning efter förbrukning den bästa modellen. Någon absolut "rättvis" fördelning torde vara omöjligt att åstadkomma. I den samlade budgetprövningen bör man dock senare kunna göra omfördelningar mellan departementen.

7.3 Författningsändringar m.m.

Utredningens förslag innebär att förändringar måste göras i vissa förordningar och instruktioner. Det gäller departementsförordningen och det nuvarande förvaltningskontorets instruktion. Även departementens arbetsordningar berörs liksom vissa fastställda dokument om arbetsfördelningen mellan departementen och förvaltningskontoret.

Arkivförordningen (1976:1105) kan behöva ändras beroende på den fortsatta behandlingen av arkivfunktionen i regeringskansliet.

Ansvar och befogenheter för lednings- och utvecklingsfunktionen under statsrådsberedningen måste dokumenteras. Den nya servicemyndigheten skall ha en instruktion.

7.4 Finansiering

7.4.1 Lednings- och utvecklingskansliet

Årskostnaden för kansliet beräknas bli 4 260 tkr varav 3 910 tkr för löner. För initiala investeringar tillkommer 250 tkr. Finansiering sker enligt punkt 7.1 genom att förvaltningskontorets anslagspost 1. minskas med motsvarande belopp. Härutöver har kansliet möjlighet att för anlitande av konsulter m.m. i utvecklingsarbetet disponera del av anslagsposten för departementsgemensamma investeringar och tjänster.

7.4.2 Departementen

I utredningens förslag, avsnitt 6.3, rekommenderas ingen normalorganisation för departementen. Varje departement fastställer sin egen arbetsordning. Som framgår av avsnittet föreslås dock en förstärkning av den administrativa kompetensen genom inrättande av en chefsbefattning.

Initialt kan de administrativa förstärkningarna medföra högre kostnader för departementen. Dessa kostnader måste dock rymmas inom ramen för anslaget "Regeringskansliet". Genom att utnyttja möjligheten till anslagskredit som ramanslagstekniken tillåter, bör detta vara möjligt att genomföra. Utredningen förutsätter att de administrativa förstärkningarna finansieras genom rationaliseringar och omprioriteringar.

7.4.3 Klara Administration

Myndighetens verksamhet finansieras genom intäkter från försäljning av tjänster till departementen.

En myndighet får, enligt avgiftsförordningen (1992:191) och dess förordningsmotiv, ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Beslut om avgiftens storlek bör regelmässigt delegeras till myndigheterna som skall samråda med RRV innan besluten fattas.

Av förordningsmotiven framgår också att full kostnadstäckning bör gälla som mål för avgiftsfinansierad verksamhet. Detta innebär att intäkterna, vid en viss beräknad volym, skall täcka samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Vissa avgifter (§ 4 i förordningen) kan dock sättas så att endast delar av kostnaderna täcks. Prissättningen får dock inte leda till skadlig konkurrensbegränsning.

När det gäller avgifterna för Klara Administrations tjänster till departementen och lednings- och utvecklingsfunktion bör, enligt ovanstående, principen om full kostnadstäckning gälla. Det innebär att samtliga kostnader, såväl lönekostnader, lokalkostnader som övriga kostnader, för ett visst verksamhetsområde skall utgöra underlag för priset på den tjänst som tillhandahålls. Till det kommer ett påslag för del av den centrala administrationen. Med en sådan prissättning får man jämförbarhet med externa leverantörer.

Beräkningen av priserna görs inom Klara Administration utifrån den redovisade tjänsteförteckningen och de beräknade kostnaderna för respektive verksamhet.

Departementsanslagen under littera A

Huvudtitel Anslag

- | | | |
|------------|---|--|
| II | * | A 1 Statsrådsberedningen, f |
| | * | A 2 Justitiedepartementet, f |
| | * | A 3 Utredningar, r |
| | | A 4 Framtidsstudier, långsiktig analys m.m., r |
| III del av | * | A 1 Utrikesförvaltningen, f |
| | | A 2 Utlandstjänstemännens representation, r |
| | | A 3 Kursdifferenser, f |
| | | A 4 Honorärkonsuler, f |
| | | A 5 Särskilda förhandlingar med annan stat eller inom internationell organisation, f |
| | | A 6 Nordiskt samarbete, f |
| | * | A 7 Utredningar m.m., r |
| | | A 8 Officiella besök m.m., f |
| | | A 9 Ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet |
| IV | * | A 1 Försvarsdepartementet, f |
| | * | A 2 Utredningar m.m., r |
| V | * | A 1 Socialdepartementet, f |
| | * | A 2 Utredningar m.m., r |
| | | A 3 Uppföljning, utvärdering m.m., r |
| | | A 4 Internationell samverkan, f |

- A 5 Socialvetenskapliga forskningsrådet, r
- A 6 Insatser mot aids, r
- A 7 Avvecklingskostnader, f

- VI
 - * A 1 Kommunikationsdepartementet, f
 - * A 2 Utredningar m.m., r
 - A 3 Viss internationell verksamhet, f
 - A 4 Särskilda avvecklingskostnader, f

- VII
 - * A 1 Finansdepartementet, f
 - A 2 Ekonomiska råd, f
 - * A 3 Utredningar m.m., r
 - A 4 Utvecklingsarbete, r

- VIII
 - * A 1 Utbildningsdepartementet, f
 - * A 2 Utredningar m.m., r
 - A 3 Kostnader för Sveriges medlemskap i Unesco, f

- IX
 - * A 1 Jordbruksdepartementet, f
 - A 2 Lantbruksråd, f
 - * A 3 Utredningar, r
 - A 4 Bidrag till vissa internationella organisationer, f

- X
 - * A 1 Arbetsmarknadsdepartementet, ram
 - * A 2 Utredningar m.m., r
 - A 3 Internationellt samarbete, f
 - A 4 Arbetsmarknadsråd, f

- XI
 - * A 1 Kulturdepartementet, f
 - * A 2 Utredningar m.m., r
 - A 3 Internationellt samarbete m.m., r
 - A 4 Internationell samverkan inom ramen för flykting- och migrationspolitiken m.m., r
 - A 5 Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism, r

- XII
 - * A 1 Näringsdepartementet, f
 - A 2 Industriråd/industriattaché, f
 - * A 3 Utredningar m.m., r

- XIII * A 1 Civildepartementet, f
 * A 2 Utredningar m.m., r
- XIV * A 1 Miljö- och naturresursdepartementet, f
 * A 2 Utredningar m.m., r

8 Genomförandeplan

Allmänt

Enligt direktiven skall utredningens förslag även omfatta en plan för genomförandet av en eventuell ny organisation och övergång till nya arbetsformer, varvid särskild uppmärksamhet skall ägnas åt sättet att förankra förändringarna i hela regeringskansliet. Även behovet av ändrade föreskrifter skall ses över.

Direktiven anger vidare målsättningen att den nya organisationen skall kunna träda i kraft senast den 1 juli 1993. Det förhållandet att utredningen fått ändrad avrapporteringstid från 1 oktober till 1 november har inte föranlett någon ändring av målet med ett ikraftträdande vid budgetårsskiftet 1993.

Jag redogör i det följande för min syn på genomförandeplaneringen. Utgångspunkten är att förslagen efter sedvanlig remissbehandling kan föreläggas riksdagen i de delar det är nödvändigt i samband med budgetpropositionen.

Jag vill i detta sammanhang särskilt påpeka att utredningens arbetsmetod har inneburit stor öppenhet. Förankringsprocessen har således varit en integrerad del av utredningsarbetet, vilket naturligtvis inte får tas till intäkt för att inte ytterligare arbete med förankringsfrågor under perioden från beslut fram till genomförande är nödvändigt.

Vidare vill jag ge uttryck för min uppfattning att en ny organisation, som i alla delar kan fungera enligt ovan angivna förslag, kanpnast kan finnas på plats redan den 1 juli 1993. Dock anser jag att de principiella förslagen angående organisation och budgetering bör gälla från den dagen. Genomförandet av detaljerna i förslaget sker sedan successivt under en övergångsperiod.

Huvudaktiviteter

I genomförandearbetet kan två huvudaktiviteter identifieras, nämligen att:

- 1) förutom biträde med en uppbyggnad av och rekrytering till kansliet för ledning och utveckling i Statsrådsberedningen, göra en noggrann beskrivning av den arbetsordning som skall gälla för kansliet avseende den samlade budgetprövningen, upphandlingen av departementsgemensamma tjänster, utformningen av riktlinjer m.m., samt att
- 2) göra ett organisationsförslag och en instruktion för Klara Administration utifrån de redovisade förslagen

Exempel på arbetsuppgifter som skall utföras i samband med dessa aktiviteter är:

- beskriva hur samverkan mellan kansliet för ledning och utveckling och de administrativa cheferna på departementen skall ske.
- utreda hur budgetprövningen av anslaget "Regeringskansliet" skall ske mot bakgrund av dess inplacering under andra huvudtiteln
- göra nödvändiga övergångslösningar av den nuvarande anslagskonstruktionen samt att i detalj utforma den slutliga anslagskonstruktionen.
- överväga frågorna om revisionen av de nyttillkomna anslagen
- göra förslag till fördelning av det nuvarande förvaltningskontorets anslag på departementen. Fördelningsförslagen skall kopplas till de övergångslösningar av anslagskonstruktionen som tas fram. Särskilt skall beaktas lokalkostnadernas eventuella fördelning.
- integrera förändringarna inom ADB-verksamheten i regeringskansliet med övriga förändringar av organisationen
- utforma sökprofiler på de administrativa cheferna samt eventuella andra gemensamma frågor i anslutning till den rekryteringen.
- belysa lokalbehovet för kansliet för ledning och utveckling som förutsätts placeras i kv Rosenbad. Klara Administration förutsätts kunna placeras i nuvarande lokaler.
- samverka med det projekt i regeringskansliet som arbetar med införandet av den nya baskontoplanen. De anslagskonstruktioner som tas fram har stor betydelse för uppbyggnaden av den redovisningsmodell som införs den 1 juli 1993.

- ta fram förslag till författningsändringar.
- precisera och tydliggöra Klara Administrations
 - nuläge,
 - omvärldssituation, — kunder och konkurrenter,
 - arbetsförutsättningar — t.ex. hur nuvarande FK:s sociala ansvar ska hanteras och hur lokal- och utrustningsförhållanden skall påverka kostnadskalkylerna.
- Göra en preliminär indelning av inom vilka serviceområden Klara Administration skall verka. Indelningen bör göras från ett kundperspektiv. Vid bedömningen av serviceområdenas storlek bör ledningsförutsättningarna beaktas.
- göra en tidplan för förslagets fulla genomförande

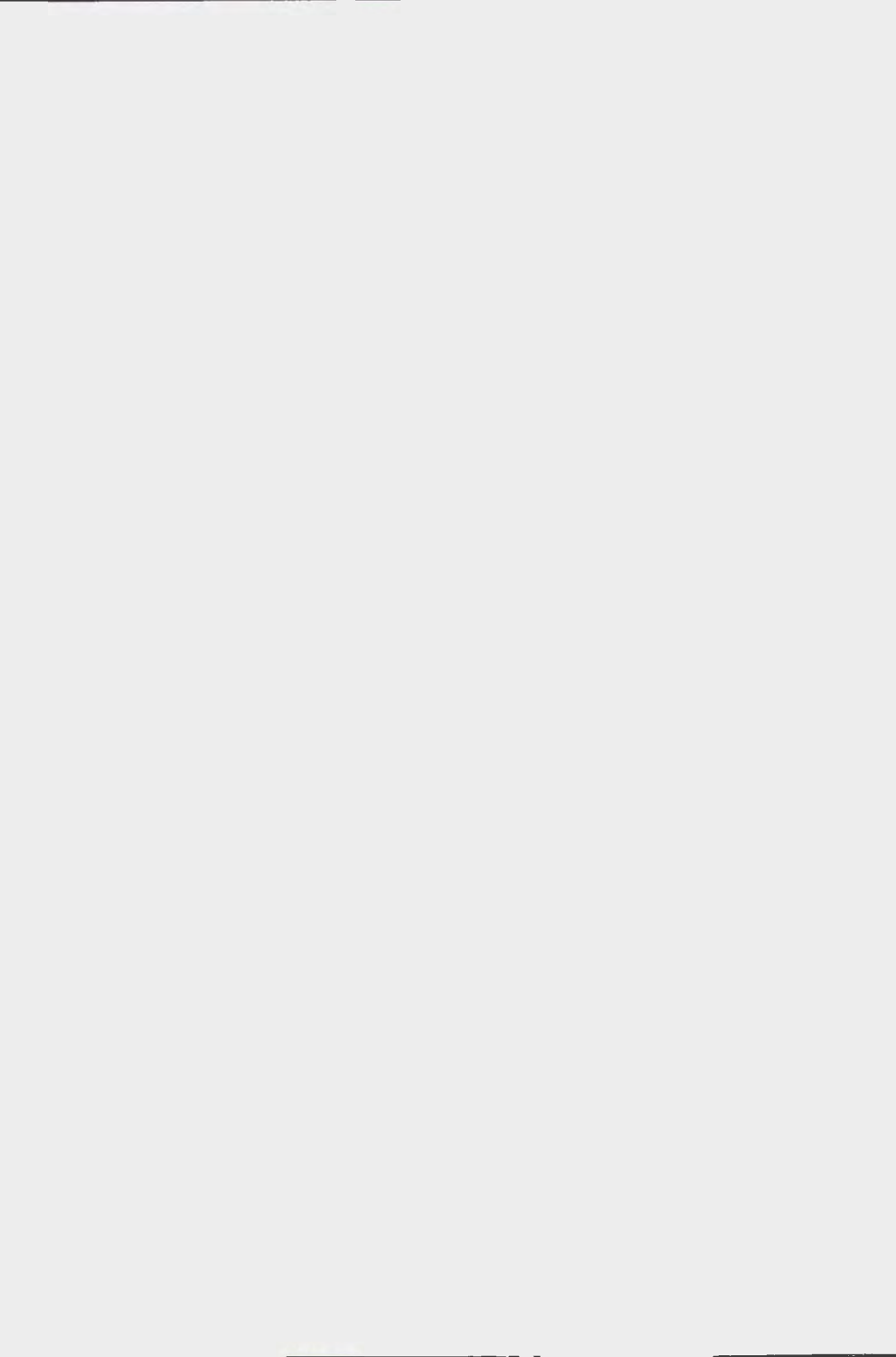
Organisationskommitté

En organisationskommitté för genomförandearbetet bör tillsättas snarast. Organisationskommittén bör ha möjlighet att arbeta i undergrupper som behandlar de ovan nämnda frågorna.

För Klara Administrations del bör grupper bildas för varje serviceområde. I dessa grupper bör bl.a. ingå personer som har kompetens och intresse för att ta ledningsansvar i den framtida organisationen.

Grupperna bör bl.a strukturera sina tjänster och produkter med hänsyn till egenskaper, kvalitet, priser och leveransförutsättningar. De bör vidare formulera preliminära verksamhetsidéer och mål samt ge förslag till prissättning.

I hela processen behövs en kontinuerlig information till, och dialog med, de medarbetare som arbetar inom organisationen och som berörs av förändringsarbetet. De behöver en klar bild av det fortlöpande arbetet för att tydligt se vilka krav och förväntningar som kommer att ställas på dem, och vilka möjligheter den framtida verksamheten kommer att erbjuda.



Bilaga 1

Kommittédirektiv



Dir. 1992:44

Översyn av internadministrationen i regeringskansliet

Dir. 1992:44

Beslut vid regeringssammanträde 1992-04-09

Översyn av internadministrationen i regeringskansliet

Dir. 1992:44

Beslut vid regeringssammanträde 1992-04-09

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Wibble, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppdrag att göra en översyn av internadministrationen i regeringskansliet.

Bakgrund

I kompletteringspropositionen 1991 (prop. 1990/91:150 bil. II:12, FIU-37, rskr.390) konstateras att förändringsarbetet inom den statliga verksamheten ställer ökade krav på regeringskansliet, vars internadministration behöver rationaliseras och göras effektivare. Förändringar bör genomföras som möjliggör ökad efterfrågestyrning och ökat kostnadsansvar för den egna basservicen i departementen och ansvarsfördelningen mellan departementen och förvaltningskontoret måste samtidigt klargöras. Regeringen har sedermera återkommit till frågan i budgetpropositionen 1992 (prop. 1991/92:100 bil. 8) och därvid understrukt vikten av att möjligheterna till större efterfrågestyrning av förvaltningskontorets verksamhet beaktas.

De internadministrativa uppgifterna i regeringskansliet handhas dels av regeringskansliets förvaltningskontor, dels av de olika departementens administrativa funktioner.

Regeringen beslutade efter ett omfattande utredningsarbete i juni 1983 att ett *förvaltningskontor* skulle inrättas med den övergripande uppgiften att främja effektiviteten inom departementen och kommittéerna, uppnå en förbättrad administrativ samordning och svara för den övergripande arbetsgivarfunktionen.

Förvaltningskontorets uppgifter regleras i förordningen (1983:688) med instruktion för regeringskansliets förvaltningskontor (omtryckt 1988:1147 och senast ändrad 1991:1403).

Förvaltningskontoret är en myndighet som leds av en styrelse bestående av f.n. högst åtta ledamöter. I alla ärenden av större vikt skall styrelsen före beslut inhämta yttrande från regeringskansliets förvaltningsdelegation, som består av företrädare för varje departement och Statsrådsberedningen. Administrativa föreskrifter för förvaltningskontorets verksamhet finns i dess arbetsordning.

Departementen har egna administrativa funktioner för att tillgodose behovet av intern administrativ service inom den egna myndigheten.

Utredningen

En utredare bör tillkallas med uppdrag att göra en översyn av intern administrationen i regeringskansliet.

Under årens lopp har ett flertal projekt genomförts i avsikt att rationalisera internadministrationen inom regeringskansliet, att minska dubbelarbete och kostnader och att ta tillvara möjliga samordningsför

delar. Stora ansträngningar har också gjorts för att få till stånd och utöva en samordnad arbetsgivarfunktion. Dock kan konstateras att ytterligare förändringar måste övervägas för att åstadkomma en rationell och effektiv internadministration.

Utredningsuppdraget innebär att ett heltäckande förslag till organisation och arbetsformer för internadministrationen i regeringskansliet tas fram. Det är därvid av stor vikt att förutsättningar skapas för ett fungerande samarbete mellan de olika delarna av regeringskansliet.

Översynsarbetet bör inledas med en *kartläggning av ansvarsfördelningen* - såväl den formellt gällande som vedertagen praxis - mellan förvaltningskontoret och regeringskansliet i övrigt och inom departementen, när det gäller de administrativa verksamheterna inom regeringskansliet. Fördelningen av kostnadsansvaret är också av stort intresse liksom behoven av samordning.

Kartläggningen skall således omfatta t.ex. arkiv- och biblioteksfrågor, informationsverksamhet inkl. pressklippsservice, internutbildning, ADB-verksamhet, personal-, kommitté-, löne- och ekonomiadministration, arbetsgivarfrågor och förhandlingsarbete, administration av rese verksamhet, lokalfrågor, inköps- och förrådsverksamhet, lokalvård, tryckerifunktion, telefontjänster, person- och godstransporter, post- och budhantering, bevaknings- och säkerhetsfrågor m. fl. verksamheter.

I översynen skall också ingå en *kartläggning av efterfrågan* på tjänster från förvaltningskontoret, liksom en redovisning av i vilken utsträckning och på vilka områden hithörande tjänster köps in från andra leverantörer.

Mot bakgrund av det genomförda kartläggningsarbetet skall utredaren belysa effekterna av att lägga en större del av ansvaret på departementen, att centralisera verksamheten i ökad omfattning till förvaltningskontoret eller att bibehålla nuvarande ansvarsfördelning i huvudsak oförändrad.

Av stor vikt är att inledningsvis konstatera vilka verksamheter inom internadministrationen som inte lämpar sig för efterfrågestyrning, d.v.s. sådan verksamhet där en central beslutsfunktion är nödvändig eller i verksamheter där klara stordriftsfördelar finns.

Därefter skall utredaren ta reda på om det finns förutsättningar att införa ett *interndebiteringssystem* inom vissa delar av intern administrationen i regeringskansliet. Frågan om departementen och Statsrådsberedningen fritt skall kunna köpa tjänster utanför regeringskansliet skall också belysas.

Utredaren skall också bedöma om delar av internadministrationen kan organiseras som samarbete i olika former mellan två eller flera departement.

En viktig fråga som utredaren skall ta ställning till är *arbetsgivarfunktionen* inom regeringskansliet. Ansvars- och arbetsfördelningen mellan förvaltningskontoret och departementen liksom frågan om hur en gemensam arbetsgivarpolicy i regeringskansliet kan förankras och genomföras är härvid av särskild betydelse.

Beroende på hur ansvaret för internadministrationen föreslås fördelas, är det vidare viktigt att definiera förvaltningskontorets och departementens roll i det administrativa arbetet och också deras ställning sinsemellan.

Förvaltningskontorets *ledningsorganisation* skall ägnas särskilt intresse i utredningsarbetet. Utredaren skall lägga fram förslag om såväl styrrelsens ställning, sammansättning och mandat som den verkställande ledningens organisation och roll.

Om översynen visar att förvaltningskontorets verksamhet helt eller delvis skall efterfrågestyras, skall ett förslag till *interndebiteringssystem* redovisas liksom en *prissättningsmodell*. Det är i detta sammanhang också viktigt att departementens krav- och beställarroll klargörs. Även ett förslag till omfördelning av förvaltningskontorets och departementens förvaltningsanslag skall presenteras av utredaren.

Förslaget skall innefatta en plan för genomförandet av en eventuell ny organisation och övergång till nya arbetsformer, varvid särskild uppmärksamhet skall ägnas åt sättet att förankra förändringarna i hela regeringskansliet. Konsekvenserna — för förvaltningskontoret liksom för departementen — i organisations- och personalhänseende liksom de ekonomiska konsekvenserna skall också redovisas.

Även behovet av ändrade föreskrifter m.m. skall ses över.

Under utredningsarbetet skall utredaren beakta såväl tidigare genomförda som pågående utredningar av den internadministrativa verksamheten inom regeringskansliet. Som exempel kan nämnas utredningen om decentraliserad löneadministration, ADB-utredningen och utredningen om ekonomiadministrationen inom regeringskansliet. Även det utredningsförslag som förts fram av en särskild arbetsgrupp inom regeringskansliets förvaltningsdelegation med utgångspunkt i skrivningarna i kompletteringspropositionen 1991 bör beaktas.

Utredningen skall redovisas senast den 1 oktober 1992 med målsättning att eventuella förändringar — efter vederbörliga kontakter med

personalen och dess organisationer — skall kunna genomföras senast den 1 juli 1993.

Hemställan

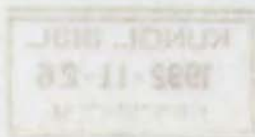
Med hänvisning till vad jag anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommitteförordningen (1976:119) - med uppdrag att göra en översyn av internadministrationen i regeringskansliet, att besluta om sakkunniga, experter och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna för utredningen skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Finansdepartementet)



KUNGL. BIBL.
1992-11-26
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Förfatningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling – en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bildna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tuldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattnings av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Valfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
74. Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.
80. Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. Ju.
81. Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Ju.
82. Genteknik – en utmaning. Ju.
83. Aktiebolagslagen och EG. Ju.
84. Ersättning för kränkning genom brott. Ju.
85. Förvaltning av försvarsfastigheter. Fö.
86. Ett nytt betygssystem. U.
87. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. Jo.
88. Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. Jo.
89. Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. S.
90. Biobränslen för framtiden. Jo.
91. Biobränslen för framtiden. Bilagedel. Jo.
92. Pliktleverans. U.
93. Svensk skola i världen. U.
94. Skola för bildning. U.
95. Den svenska marknaden för projektkapital – statens nuvarande och framtida roll. N.
96. Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Ku.
97. Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhälls-ekonomi. Fi.
98. Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. S.
99. Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Jo.
100. Staten och arbetsgivarorganisationerna. Fi.
101. Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Fö.
102. Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar. Fi.
103. FHU92. A.
104. Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. M.
105. Administrativt stöd till Försvarsmakten. Fö.
106. Civilbefälvärnarna. Fö.
107. Kulturstöd vid ombyggnad. Ku.
108. VAL, Organisation Teknik Ekonomi. Ju.
109. Investeringar i arrendejordbruket och andra arrenderättsliga frågor. Ju.
110. Information och den nya InformationsTeknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. Ju.
111. Den framtida skogsvårdsorganisationen. Jo.
112. Administrationen i kanslihuset. Klara administrationen – Bilaga. Fi.
113. Lag om företagsrekonstruktion. Ju.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolis. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]
Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. [80]
Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. [81]
Genteknik – en utmaning. [82]
Aktiebolagslagen och EG. [83]
Ersättning för kränkning genom brott. [84]
VAL, Organisation Teknik Ekonomi. [108]
Investeringar i arrendjordbruket och andra arrenderättsliga frågor. [109]
Information och den nya informationsteknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. [110]
Lag om företagsrekonstruktion. [113]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]
Förvaltning av försvarsfastigheter. [85]
Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. [101]
Administrativt stöd till Försvarsmakten. [105]
Civilbefälvärnarna. [106]

Socialdepartementet

Psyiskt störda situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundscola. Ombyggnad från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]

Ett samhälle för alla. [52]
Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]
Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]
Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. [89]
Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. [98]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
Färjor och färleder. [56]
Telelag. [70]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]
Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]
Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]
Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhälls-ekonomin. [97]
Staten och arbetsgivarorganisationerna. [100]
Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar. [102]
Administrationn i kanslihuset.
Klara administrationen – Bilaga. [112]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

- Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor [1]
i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraryrket. [59]
Ett nytt betygssystem. [86]
Pliktleverans. [92]
Svensk skola i världen. [93]
Skola för bildning. [94]

Jordbruksdepartementet

- Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabilie-sektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. [87]
Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. [88]
Biobränslen för framtiden. [90]
Biobränslen för framtiden. Bilagedel. [91]
Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. [99]
Den framtida skogsårdsorganisationen. [111]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompetensutveckling – en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]
FHU92 [103]

Kulturdepartementet

- Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]
Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [96]
Kulturstöd vid ombyggnad. [107]

Näringsdepartementet

- Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. [74]
Den svenska marknaden för projektkapital – statens nuvarande och framtida roll. [95]

Civildepartementet

- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västverige – region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mättningsutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]
Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. [104]

