

Angående placeringen av en regeringsnära utvecklingsmiljö

av Johan Quist

I den forskningsrapport som jag nyligen författat tillsammans med Martin Fransson och Katarina Wetter-Edman inom ramen för Tillitsdelegationens arbete förordas att regeringen ska inrätta en varaktig utvecklingsmiljö inom kommittéväsendet. Avsikten skulle vara att bekämpa sådana sektorsövergripande samhällsutmaningar som involverar ett system av aktörer och som visat sig svåra att bemästra genom ordinarie styrning och samverkan. Som exempel kan nämnas punktligheten i järnvägstrafiken eller den fara för patientsäkerheten som uppstår när livsviktiga läkemedel saknas vid landets apotek.

Med en regeringsnära utvecklingsmiljö skulle Sverige ansluta till en lång rad av länder som redan etablerat vad som ofta kallas för *labb* eller som mera kraftfullt beskrivs som en *insatsstyrka*. I utvecklingsmiljön skulle aktörerna få den kvalificerade hjälp de efterfrågar för att gemensamt lösa ut frågor som "trillat mellan stolarna" och där ansvaret tycks ligga på "ingen, någon, vemsomhelst eller alla". En del av kritiken mot den så kallade *stuprörsförvaltningen* skulle därmed kunna stillas.

För en närmare beskrivning av förslaget och motiven bakom hänvisas till [rapporten](#). Här fokuseras istället hur det kan komma sig att idén inte sedan länge har fått fäste inom det svenska Regeringskansliet. Många har påpekat avsaknaden av strategiska angreppssätt för ökad samordning. Brister har påtalats och olika lösningar har målats upp. Vi är många som genom åren stått utanför Regeringskansliet och kastat in en jättefin och rolig boll med tillhörande uppmaning: "Hej därinne. Den här skulle vara bra för er att leka med!" Det dröjer dock inte länge innan bollen kommer farande ut igen. Hur kan det komma sig?

Samverkande faktorer som förklarar

Nedan argumenteras för att det är flera olika, samverkande faktorer som tillsammans skapar vad som utifrån skulle kunna framstå som motstånd. Motstånd är dock sannolikt fel begrepp. Det signalerar medvetenhet och en fientlig hållning, vilket inte riktigt verkar vara fallet. Istället tycks det röra sig om två icke-kompatibla storheter. Det verkar helt enkelt inte vara realistiskt att etablera en dylik utvecklingsmiljö inom Regeringskansliet.

Makt

Det är omöjligt att gå förbi makt i denna analys. Departementen är de centrala byggklossarna inom Regeringskansliet. Det är här som ärenden bereds. Det är här som myndighetsdialoger sker och kommittédirektiv skrivs.

Lojaliteten till departementets statsråd är orubblig. Den överskuggar det faktum att regeringens beslut fattas kollektivt. Definitionen av ett gott jobb är att försvara det egna territoriet i det ständigt pågående förhandlingskriget. Att formulera sig så att ärendet passerar gemensam beredning är alltid att betrakta som en seger.

I toppen av varje departement sitter en ledning bestående av både politiska och opolitiska tjänstemän. Statsråd och statssekreterare utgör den ena halvan och expeditionschef, rättschef och administrativ chef den andra av vad som i många fall är en stark legering. Om inflytandet över regeringens politik ses som en konstant så innebär alla initiativ som betonar system, samordning och gränsöverskridande att makt flyttas från departementen och därmed departementsledningarna.

Man kan behöva lösa saker på riktigt

Den allmänna bilden av ledande politiker är att de har makt och stora möjligheter. En alternativ bild är att politiker följer med i en dans som de sedan länge har tappat möjligheten att koreografera.

Ponera en ledande politiker som är osäker på vem i dansen det egentligen är som för. Att då erbjudas bättre verktyg för att lösa samhällsutmaningar kan vara problematiskt. Samhällsutmaningar innehåller ofta inlåsningar, målkonflikter och komplexitet som gör dem otydliga och riskfyllda. Att slippa konkreta handlingar och aktiviteter och istället flytta fokus till resurser (1000 poliser) kan säkert framstå som en attraktiv väg. Att visa handlingskraft reduceras då till en kommunikativ insats med tydlig koppling till statsbudgetens fördelning.

Samtidigt som det kan vara frustrerande för en politiker att sakna konkreta verktyg för att åtgärda samhällsutmaningar, bör det lyftas fram att verktyg kan skapa en oönskad förväntan. Att sitta still i den trygga och "välfungerande" beredningsmaskinen, med möjligheten att då och då påvisa "handlingskraft" kan vara lockande, för "snart är det val igen".

Ordning och reda

Att agera korrekt är viktigt för de anställda inom Regeringskansliet. Den med intresse för organisationskultur skulle säkert, i samband med en kartläggning av artefakter, lägga märke till att det är tyst, välstädat och välstrukturerat. Att organisationen skulle vara överlastad och att arbetstakten är hög är inget som ger tydliga avtryck för en besökande. Kanske är det så enkelt att ordning och reda skänker en känsla av kontroll och något invariant i en annars lätt kaotisk situation? Tydlighet vad gäller ansvar och vem som gör vad, transparens, spårbarhet samt en tydlig arbetsgång kanske är helt nödvändigt för att hantera situationen?

Det finns en tydlig ordning som sorterar olika ärenden till olika departement. Var sak på sin plats. Storheter som inte passar in sorteras ändå till ett departement, så att det ska bli tydligt vem som ansvarar för beredning och senare föredragning. Det är respektive departementschef (statsråd) som ytterst ansvarar för den beredning som föregår en föredragning för regeringen.

Det konstitutionella ansvarsutkrävandet vilar tungt över korridorerna. Riksdagens konstitutionsutskott begär löpande ut handlingar för olika ärendeprocesser och kontrollerar att allt har gått rätt till. Ingen vill vara den som orsakat ett formellt fel i en beredning, särskilt inte om felet kan drabba det egna statsrådet.

Under senare år har det förekommit flera uppmärksammade fall där brister fått statsråd och/eller statssekreterare att ifrågasättas och ibland lämna sina poster. Under författandet av vår rapport blossade det till exempel åter upp en diskussion om vad som hänt mellan Socialdepartementet och Försäkringskassan i samband med en tidigare generaldirektörs avgång. I en tidningsartikel kommenterade ordföranden i riksdagens socialförsäkringsutskott, Maria Malmer Stenergard (m), det faktum att statsrådet sagt sig vara ovetande om vilka kontakter hennes tjänstemän på departementet tagit med Försäkringskassan:

"Annika Strandhäll är ytterst ansvarig för vad som sker på hennes departement under hennes vakt. Det är hon som måste skapa rutiner för att viktiga grundlagsfrågor måste hanteras korrekt. Hon kan inte gömma sig bakom att hon inte vetat."

(Dagens Nyheter, 16 april 2019)

Citatet illustrerar det ansvar som vilar på departementscheferna. Ansvarsutkrävandet kan således bidra till bevakandet av organisatoriska gränser inom Regeringskansliet. Tjänstemännen håller sig gärna innanför linjerna eftersom risken är påtaglig att fel spiller över och fläckar ned det ansvariga statsrådet.

Tjänstemännens lojalitet är som sagt hög och knuten till det egna departementet, snarare än till regeringen som helhet. Att det är just det egna statsrådet som hålls ansvarig förklarar mycket av denna lojalitet. Tjänstemännen vakar över sig själva och varandra för att undvika formella fel.

Den stora andelen anställda med juridisk utbildning riskerar också att sätta fokus på formalia framför gränsöverskridande lösningar.

Ord som gränsöverskridande, experiment och nyfikenhet passar inte riktigt in i denna miljö. Etableringen av en utvecklingsmiljö framstår som en risk.

Kapacitet

Regeringskansliet är en överlastad verksamhet med liten utvecklingskraft. Det finns högt ställda krav på att svara upp mot olika former av beställningar och arbetstakten är hög. Det finns en utbredd uppfattning om lite eller inget slack som på kort sikt kan omvandlas till reformutrymme. "Maskinen är för stark", som någon uttryckte det.

Det uttrycks också en oro inför att reformera verksamheten, oavsett riktning. Kansliet utgör ett viktigt instrument för sittande regering. Dagens arbetssätt är kanske inte optimala, men ändå funktionella. Att slå sönder vad som fungerar för att ersätta med något okänt lockar få i beslutande ställning. Det är dessutom kutym att bjuda in oppositionen till överläggningar om större reformer rörande organisering och/eller arbetssätten inom Regeringskansliet vilket ytterligare kyler ned frågan. Det finns också naturligt en inbyggd vördnad för en samhällsinstitution med flera hundra år på nacken i maktens tjänst.

Givet dessa förutsättningar är det mindre intressant vilken idé som presenteras eller hur många kritiska rapporter som skrivs om verksamheten. Vad som skulle kräva kapacitet i form av tid och engagemang för att realiseras betraktas i en dylik miljö som något man bör hålla ifrån sig.

Förlamande väntan

De opolitiska tjänstemännen ser sig inte kunna stärka analys- och samordningskapaciteten inom Regeringskansliet utan en tydlig politisk beställning från myndighetsledningen. Den bilden överensstämmer med den som gavs i en intervjustudie jag genomförde för tio år sedan. Redan då redovisade centralt placerade cheftjänstemän god probleminsikt. Men på en direkt fråga om varför inte konkreta förslag om hur analys- och samordningskapaciteten skulle kunna öka, bollades frågan direkt vidare till den politiska nivån. Att det var ett politiskt ansvar att initiera något sådant gick inte att ta miste på.

Men när den politiska nivån konfronteras med bilden från de opolitiska tjänstemännen, både från nutid och för tio år sedan, reagerar de på ett oväntat sätt. Av svaren går att utläsa att de snarast ser på det på diametralt motsatt sätt. Att de ser sig själva mer i termer av tillfälliga gäster hos de opolitiska tjänstemännen. Som gäst förväntar man sig att basala funktioner hanteras av de mer stadigvarande bosättarna. Att stärka analys- och samordningskapaciteten inom kansliet är inget som de opolitiska tjänstemännen borde behöva en beställning för att genomföra.

Det är som att de två parterna, de politiska och de opolitiska, tyst väntar på varandra. Båda förutsätter att bollen ligger hos den andre. Om tolkningen äger någon giltighet kan det beskrivas som en förlamande väntan. Denna förlamande väntan kan därmed sägas utgöra den sista delen av svaret på hur det kan komma sig att idén om en regeringsnära utvecklingsmiljö haft svårt att få fäste.

Avslutande diskussion

Ingången i denna text var en ärlig och uppriktig fråga om hur det kan komma sig att en viss nyttig idé inte tycks få fäste inom Regeringskansliet. Detta trots att många rapporter, över lång tid, påpekat brister vad gäller till exempel den samlade analys- och samordningsförmågan.

Svaret har visat sig bestå av flera faktorer, vilka presenterats och diskuterats ovan. Som första område framhölls risken att delarna, det vill säga departementen, ska förlora makt. Därefter fördes en diskussion om den politiska logiken i relation till viljan att lösa komplexa samhällsutmaningar. Att testa, experimentera och arbeta gränsöverskridande utmanar tydligt Regeringskansliets maskineri som bygger på ordning och reda. Det går också att argumentera

för att kapaciteten i form av tillgänglig tid och uppmärksamhet begränsar möjligheten att ta till sig nya idéer. Avslutningsvis presenterades bilden av en förlamande väntan där de två parterna, de politiska och de opolitiska, tycks avvakta den andres initiativ.

Utifrån vad som beskrivits går det givetvis hävda att det finns utvecklingspotential för det svenska Regeringskansliet. Säkerligen finns det skäl att överväga reformer inom vissa områden. Men när det gäller det specifika område som behandlades i vår rapport fanns det anledning att ifrågasätta den grundläggande idén om att inrätta en utvecklingsmiljö inom Regeringskansliet. Slutsatsen blev att en sådan kropp troligen skulle utgöra ett alltför främmande inslag. Det finns sannolikt ingen god prognos för vare sig etablering eller överlevnad i denna miljö. Detta är en i flera avseenden ny och värdefull kunskap. Med avseende på idén om en regeringsnära utvecklingsmiljö så fanns det alltså goda skäl att inte föreslå en placering på Regeringskansliets insida.

Förutsättningarna är däremot bättre inom kommittéväsendet. Där skulle den efterfrågade utvecklingsmiljön kunna inrättas utan en bortre tidsgräns. Kommittéväsendets relativa närhet till regeringen gör att de aktörer som bjuds in till miljön sannolikt kommer att vilja delta.