

Advokaten
7/2016

I statens tjänst

Den svenska statstjänstemannens roll har förändrats kraftigt och är under press från flera håll. Det handlar om ökade krav på effektivisering, ökad tillsyn från medier och andra myndigheter samt en förändrad maktrelation till politikerna. En minst sagt svår balansgång.

TEXT: KAMILLA KVARINTORP OCH TOM KNUTSON FOTO: ISTOCK, TT MED FLERA



en svenska statstjänstemannen är sedan lång tid tillbaka känd för att vara omutbar, objektiv och effektiv - egenskaper som ofta lyfts fram som centrala fundament i det svenska rätts- och samhällsbygget. I den oberoende ideella organisationen Transparency Internationals korruptionsindex hamnar Sverige också återkommande bland de länder där korruption är minst vanligt.

Men på senare år har statstjänstemannens rykte naggats i kanten. Medierna har rapporterat om åtskilliga "affärer" där statstjänstemän har varit involverade, nu senast tjänstemän vid Karolinska institutet och Riksrevisionen. Under våren försökte även Skatteverkets näst högsta chef varna en tidigare kollega i Regeringskansliet för att Uppdrag granskning undersökte hans utländska tillgångar.

Till följd av granskningarna har flera statstjänstemän på ledande positioner lämnat sina befattningar. Men frågan är om fler fel begås i statsförvaltningen i dag än tidigare eller om mediernas granskning av verksamheten har intensifierats.

Advokaten har intervjuat höga tjänstemän, forskare, domare och facket. De tecknar en bild av hur tjänstemannarollen har förändrats kraftigt på senare tid. En ökad regelbörda sedan EU-inträdet, höjda effektivitetskrav, ändrade relationer till politikerna i kombination med en intensivare granskning från medier och andra myndigheter sätter ökad press på tjänstemännen. Det visar sig även i Advokatens kontakter med dem.

Avgående riksrevisor Margareta Åberg, Skatteverkets generaldirektör Ingemar Hansson och Polisens generaldirektör Dan Eliasson har avböjt att låta sig intervjuas. Förvaltningsminister Ardalan Shekarabi har inte heller gått att nå för en intervju.

HETSIGT TEMPO

Lena Marcusson, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet och ordförande i Värdegrundsdelegationen, tror att den senaste tidens avslöjanden är en kombination av att mediernas granskning av förvaltningen har blivit bättre och att meddelarfriheten utnyttjas oftare - anställda vid statliga och kommunala myndigheter samt i kommunala bolag, där kommunen har den avgörande

beslutanderätten utnyttjar rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

- Har en myndighet många missnöjda medarbetare är det säkert en del av dem som utnyttjar meddelarfriheten, säger Lena Marcusson.

Olle Abrahamsson, rättschef i Justitiedepartementet under åren 1998-2013, tillägger att ett generellt hetsigare tempo inom myndigheterna, personalbrist och mindre tid för reflektion kan ha bidragit till att antalet felaktiga

beslut faktiskt har blivit fler.

Britta Lejon, ordförande i fackförbundet ST och förvaltningsminister 1998-2002, tror också att det har funnits en självgodhet inom svensk politik.

- Politikerna har tagit för givet att förvaltningen sköts på ett korrekt sätt, säger hon.

Enligt Institutet mot mutors generalsekreterare Helena Sundén uppmärksammas oegentligheter där statstjänstemän är involverade allt oftare i medierna till följd av att samhällets syn på korruption är annorlunda i dag jämfört med för 20 år sedan.

- Vi har en bredare diskussion om vad som är tillåtet och vad som inte är tillåtet. I samband med att diskussionen lyfts förändras normen för vad som är tillåtet. Det gör att man ser

strängare på korruption i dag än för 20 år sedan. Att överlämna en gåva i samband med ett myndighetsbeslut anses till exempel inte alls längre vara acceptabelt.

En god förvaltning kännetecknas av att den är effektiv, rättssäker, tillgänglig, klarar att uppfylla uppställda mål, respekterar demokratiskt fattade beslut och har kompetenta medarbetare. Förvaltningen ska också vara öppen för insyn, vilket är avgörande för att allmänheten ska ha förtroende för den. Dessutom ska en god förvaltning arbeta systematiskt med utveckling. Utgångspunkten för utvecklingsarbetet ska vara respektive myndighets uppdrag, förändrade omvärldsförutsättningar och möjligheten att utnyttja ny teknik.

VÄNSKAPSKORRUPTIONEN DJUPT ROTAD I SVERIGE

De som vi har intervjuat är eniga om att den svenska statsförvaltningen är förhållandevis välfungerande.

Institutet mot mutors bild är att de vanligaste problemen är vänskapskorruption i samband med rekrytering och direktupphandling.

- Beslutsfattare anställer släktingar och andra personer

"Det finns en allmän uppfattning att vi har oberoende myndigheter som verkar för medborgarnas bästa. Skulle den bilden förändras är det oerhört riskabelt utifrån korruptionsaspekten. Tappar människor tilltron till systemet följer de kanske inte de system och regelverk som är uppställda i samhället."

Helena Sundén



Lena Marcusson.



Helena Sundén.



som de har nära kopplingar till. Tjänster upphandlas vid sidan av upphandlingsavdelningen och uppdraget går till en part som beslutfattaren har en relation till, säger Helena Sundén.

Enligt henne är vänskapskorruptionen djupt rotad i det svenska samhället.

-Jag är inte av uppfattningen att vänskapskorruptionen har blivit värre. Däremot har det blivit tydligare var gränsen går för vad som är tillåtet.

För att komma till rätta med korruptionen efterlyser hon att kontroller rutinmässigt utförs vid till exempel tjänstetillsättningar.

-Det är ju förtjänst och skicklighet som ska avgöra vem som får en tjänst. Görs en grundläggande kontroll av att tjänster har tillsatts på ett korrekt sätt går det att förbygga att släktingar och andra personer som myndighetscheferna har nära kopplingar till anställs, säger Helena Sundén.

Hon vill också se att myndighetsledningarna är tydligare med var gränsen går för vad som är tillåtet och otillåtet, till exempel när det gäller tacksamhetsgåvor.

-Statsanställda som ringer till oss har inte fått klara direktiv i sin egen organisation. De vet inte vad som är tillåtet och får lägga ner mycket arbetstid på att reda ut hur de ska agera. Det skulle underlätta om det fanns tydliga exempel på vad som är acceptabelt och oacceptabelt.

Helena Sundén är noggrann med att framhålla att de allra flesta tjänstemännen gör ett föredömligt arbete och

att statsförvaltningen generellt uppbär ett högt förtroende. Samtidigt riskerar varje incident där en statstjänsteman missbrukar sin förtroendeställning att skada den tilltro som svenska medborgare har till offentliga institutioner.

-Det riskerar att skada tilltron till våra myndigheter och i förlängningen till våra demokratiska system. Det finns en allmän uppfattning att vi har oberoende myndigheter som verkar för medborgarnas bästa. Skulle den bilden förändras är det oerhört riskabelt utifrån korruptionsaspekten. Tappar människor tilltron till systemet följer de kanske inte de system och regelverk som är uppställda i samhället. Det finns inte incitament att leva efter reglerna, säger Helena Sundén och får medhåll av övriga personer som vi har intervjuat.

LÅGT FÖRTROENDE FÖR FLERA MYNDIGHETER

Flera undersökningar visar att förtroendet för politiska institutioner redan i dag minskar. Enligt SOM-institutets rapport "Svenska demokratitrender" minskade andelen i befolkningen som hade ett mycket eller ganska stort förtroende för riksdagen med 12 procentenheter till 28 procent mellan 2014 och 2015. Samtidigt minskade andelen som hade stort förtroende för regeringen från 47 procent till 32 procent. Förtroendet för stora myndigheter som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket är också lågt, visar Medieakademiens Förtroendebarmetern. (Läs mer på sidan 31). För att tilltron

Susanne Ackum, fd riksrevisor, Margareta Åberg, avgående riksrevisor, och Ulf Bengtsson, fd riksrevisor, i ett extrainsatt KU-förhör i augusti.





Thomas Rolén.

till myndigheterna ska öka krävs bland annat att de kan visa att det finns en fast procedur och en öppenhet vid rekryteringar, anser Lena Marcusson.

- Lediga tjänster måste till exempel utannonseras så att alla har chansen att söka ett jobb. Det är viktigt för legitimiteten i systemet. Det går inte att bortse ifrån att det kan bli fel i hanteringen och då är det, för att kunna göra rätt nästa gång, viktigt att erkänna det som en avvikelse från det mönster som bör tillämpas, säger hon.

Försäkringskassans generaldirektör, Ann-Marie Begler, är övertygad om att uppmärksamhet kring statstjänstemän som har ägnat sig åt till exempel vänskapskorruption påverkar förtroendet för förvaltningen negativt. Samtidigt betonar hon att det är viktigt att som myndighetschef inte skrämmas av granskningarna, utan att även fortsättningsvis vara regelverket trogen.

- Jag själv har nyss gjort två rekryteringar från Skolinspektionen där jag var generaldirektör tidigare. De har gått igenom hela systemet med intervjuer, tester och de har samverkat med facket utan att de gjort några invändningar. Då menar jag att jag har gjort det jobb som jag ska göra.

Thomas Rolén, kammarrättspresident för Kammarrätten i Stockholm, som även har flera års erfarenhet från Justitiedepartementet och som har varit sakkunnig i flera utredningar, bedömer att granskningen av statliga myndigheter kommer att fortsätta, både från medierna och från landets omkring 50 kontrollmyndigheter. En risk med mängder av kontroller är, enligt honom, att innovationsviljan på myndigheterna minskar.

- För några år sedan, när jag satt jag med i utredningen "Innovationsrådet" talade jag med alla generaldirektörer. Flera av dem sade att de låg lågt med innovationer och nya idéer av rädsla för att göra fel. I rapporten skrev vi "backseglarna har blivit så stora att de skymmer sikten

framåt". Kontroller kan vara hämmande. Vi vill ju ha en offensiv förvaltning, säger Thomas Rolén.

Är det inte bra om det kommer fram att fel har gjorts?

- Jo. Men frågan är hur mycket resurser vi ska lägga ner på att kontrollera vad som har skett och hur mycket resurser vi ska lägga ner på vad som ska ske. Det är viktigt att ha klart för sig i vems syfte en myndighet granskar

en annan myndighet. Myndigheter som JK och JO, dit enskilda personer kan vända sig när de är missnöjda med hur de behandlas, handlar i medborgarnas tjänst. De andra myndigheterna har enbart som uppdrag att kontrollera. Men i vems tjänst gör de det? Mycket granskning skapar rädsla, överförsiktiga statstjänstemän, och det hämmar verksamheten, säger Thomas Rolén.

"Frågan är hur mycket resurser vi ska lägga ner på att kontrollera vad som har skett och hur mycket resurser vi ska lägga ner på vad som ska ske."

Thomas Rolén

TJÄNSTEMANNAROLLEN

Vad innebär då statstjänstemannarollen och hur skiljer den sig från att vara anställd i det privata näringslivet? Den grundläggande demokratiska principen är att myndigheterna ska genomföra regeringens politik. Men myndigheterna ska inte enbart verkställa regeringens direktiv. De förutsätts även bidra med egen sakkunskap och stå för grundläggande värden. De förväntas också ta egna initiativ och föreslå regeringen att vidta åtgärder som kan vara lämpliga med hänsyn till de behov som finns inom myndighetens ansvarsområde.

- Mitt intryck är att de allra flesta myndigheter framgångsrikt balanserar den så kallade lydnadsplikten mot den egna integriteten, säger Per Hall, rättschef i Statsrådsberedningen, och tillägger:

- Att myndigheterna vid myndighetsutövning mot enskild och annan lagtillämpning ska vara fristående i förhållande till regeringen och agera utifrån saklighet och objektivitet utgår jag från att alla myndigheter betraktar som en självklarhet.

AFFÄRER DÄR STATSTJÄNSTEMÄN NYLIGEN HAR VARIT INVOLVERADE

● **KI:** Karolinska institutet, den myndighet som utser nobelpristagaren i medicin, anställde 2010 den italienska kirurgen Paolo Macchiarini. Han arbetade samtidigt deltid som överläkare på Karolinska universitetssjukhuset (KS). Under perioden 2011-2014 opererade han in syntetiska luftstrupar på tre patienter på KS. Två av patienterna avled. Efter en SVT-dokumentär om Macchiarinis verksamhet avskedades han av KI. Enligt en utredning som leddes av Sten Heckscher är KI medansvarigt till de kritiserade operationerna. Enligt referenser

framgick bland annat att Macchiarini tidigare hade varit vårdslös och lögnaktig. Trots att informationen var känd för KI:s rektor rekryterades Macchiarini. (Källa: Dagens Nyheter)

● **Riksrevisionen:** Enligt Dagens Nyheter granskning har riksrevisorerna bland annat lovat bort tjänster innan en regelriktig rekryteringsprocess påbörjats. Flera av dem som har rekryterats för att leda revisionsgranskningar kommer dessutom från Regeringskansliet. De ska därmed granska

politik som de själva har varit med om att genomföra. (Källa: Dagens Nyheter)

● **Skatteverket:** I våras försökte Skatteverkets överdirektör varna den före detta kabinettssekreteraren och tidigare kollegan på Regeringskansliet, Fredrik Belfrage, om att Uppdrag granskning undersökte hans tidigare utländska tillgångar. Beslutet förankrades hos Skatteverkets generaldirektör, Ingemar Hansson, en före detta kollega till Belfrage. (Källa: Sveriges Radio)

Statstjänstemän ska också ha goda kunskaper om det regelverk som ligger till grund för verksamheten, gott omdöme och hög integritet. Centralt i tjänstemannarollen är att inte väga in personliga åsikter och personligt tyckande i sitt beslutsfattande. Men när det gäller opartiskhet tror Lena Marcusson att det alltid finns brister.

- Det är svårt att vara objektiv i enskilda situationer när man känner sig personligen berörd. Men det är en träningssak, säger hon.

En annan viktig skillnad mellan att vara statligt anställd och anställd inom privat sektor är att tjänstemän inte enbart har ett ansvar gentemot enskilda individer.

- Statligt anställda har ett ansvar att se till att förvaltningen sköts på ett effektivt sätt, i enlighet med värdegrundsprinciperna (läs mer på sidan 34) och att bemötandet är gott. Anställda i företag har ett ansvar gentemot kunderna och företagsledningen, men inte gentemot samhället och medborgarna i övrigt, säger Lena Marcusson.

Ytterligare en skillnad är att statliga verksamheter inte har några lönsamhetskrav.

Kännetecknande för den statliga anställningen är också att tjänstemännen har en relation till människor som vill tillvarata sina rättigheter. Statstjänstemännens uppgift är att med hjälp av service, objektivitet och legalitet tillgodose behovet. De som arbetar privat ska också täcka ett behov, men för dem handlar det inte om ett erbjuda något som någon har en rättighet till.

RADIKALA FÖRÄNDRINGAR

Den svenska statsförvaltningen har förändrats radikalt de senaste 20-30 åren. Antalet anställda har till exempel minskat från omkring 400 000 i början på 1990-talet till cirka 240 000 i dag. En viktig förklaring till utvecklingen är bolagiseringarna av stora statliga företag som Vattenfall och Telia.

Den kanske största förändring som har skett de senaste 20 åren är införandet av de nya styrmodeller som går under beteckningen new public management. (Läs mer på sidan 37.) Tjänstemannarollen ska präglas av rättssäkerhet, demokrati och effektivitet. Men i och med den nya styrformen har fokus ensidigt hamnat på effektivitetsvär-

det, anser Anders Ivarsson Westerberg, docent vid institutionen för samhällsvetenskaper och föreståndare för förvaltningsakademien vid Södertörns högskola.

- Effektivitetsvärden - besparingar, lönsamhet, effektivitet och rationalitet - som handlar mer om organisationen än den traditionella objektiva tjänstemannarollen har blivit viktigare. Rättssäkerhetsvärdet och demokrati-värdet har tonats ner till förmån för effektivitetsvärdet, säger Anders Ivarsson Westerberg.

Han berättar att det finns två huvudsakliga förklaringar till att allt större fokus har legat på effektivitet i förvaltningen sedan mitten av 1980-talet. En anledning är att det har skett en ideologisk förskjutning mot marknad, privatisering och mer management. Den andra förklaringen är att en effektivisering har varit nödvändig för att komma till rätta med skenande kostnader inom offentlig förvaltning.

En effekt av att höjda effektivitetskrav ställs på myndigheterna är att varje myndighet i dag fokuserar på sin egen organisation och att den ska drivas på ett effektivt sätt. Tidigare sågs varje myndighet däremot som en del av en helhet, en statsförvaltning.

- Det leder till en suboptimering. Man blir lojal gentemot sin egen organisation i stället för gentemot statsförvaltningen som helhet. Man upplever inte längre att man är i det allmännas tjänst utan i sin organisations tjänst. Eftersom myndigheterna konkurrerar med varandra utvecklar de egna kommunikationspolicyer och värdegrunder för att stärka det egna varumärket, säger Anders Ivarsson Westerberg.

OKLARA EFFEKTER AV EFFEKTIVITETSSATSNINGAR

Ivarsson Westerberg anser dock att det är mycket osäkert om myndigheternas ökade fokus på effektivitet leder till att statsförvaltningen som helhet blir mer effektiv.

- Enskilda organisationer blir kanske effektivare på kort sikt. Men det medför troligen kostnader för samhället på längre sikt. Det kan handla om kostnader för marknadsföring och transaktionskostnader, eftersom offentliga organisationer allt oftare köper och säljer varor och tjänster av varandra.



Ann-Marie Begler.

LÅGT FÖRTROENDE FÖR MÅNGA MYNDIGHETER

Allmänhetens förtroende för stora myndigheter som Försäkringskassan och Migrationsverket ökade visserligen under 2016 jämfört med förra året, men förtroendet för dessa myndigheter är fortfarande lågt. Det visar Medieakademiens förtroendebarmeter för 2016.

2016 hade 27 procent av allmänheten mycket stort eller ganska stort förtroende för Försäkringskassan - en ökning med 4 procentenheter jämfört med 2015. Förtroendet för Migrationsver-



ket steg under perioden med 6 procentenheter till 21 procent.

Förtroendebarmetern bland myndigheter topades av Skatteverket. 61 procent av de svarande angav att de har mycket eller ganska stort för-

troende för myndigheten. I botten låg Arbetsförmedlingen, där motsvarande förtroendesiffra var 13 procent. För staten som helhet har 38 procent av allmänheten mycket stort eller ganska stort förtroende.

Medieakademien undersöker varje år, sedan 1997, vilka institutioner, politiska partier, medier och företag som allmänheten har störst förtroende för. 2016 års mätning omfattade 1200 webbintervjuer med personer äldre än 15 år och ägde rum 2-13 mars 2016.



Anders Ivarsson Westerberg.

Han menar att de styrmodeller som har introducerats, och som innebär att universitet och högskolor får betalt per examinerad student, slår tillbaka mot samhället i stort.

-Styrningen kan leda till att man försöker maximera ersättningen genom att examinera fler studenter. Den objektiva tjänstemannarollen i examinationen kan bli lidande. Det finns en risk att nivån för examination sänks för att universiteten ska få ersättning från staten. Det kan leda till att studenterna som utexamineras har sämre kunskaper än vad de hade tidigare, säger Anders Ivarsson Westerberg.

Thomas Rolén utesluter inte att senare års ökade krav på effektivitet gör att regelverket ibland "glöms bort" av myndigheterna.

-För att bli mer effektiva kan det hända att tjänstemännen hittar smidiga lösningar, som att anställa en person som redan är känd, och "glömma bort" regelverket. Men regelverket måste följas, även om det tar tid och känns osmidigt. Det är en förutsättning för den stabila tjänstemannen och statsförvaltningen, säger Thomas Rolén.

Migrationsverkets avgående generaldirektör, Anders Danielsson, anser däremot att effektivitetskravet är sunt och att det fungerar som en drivkraft.

-Man kan alltid se över processer, utbilda människor och göra saker och ting smartare. Statens utgifter får inte sticka iväg. Det är skattepengar som vi talar om, säger Anders Danielsson och tillägger att han som myndighetschef samtidigt har ett ansvar för att se till att kvaliteten inte blir lidande av effektiviseringen.

-Vår uppgift är att vidhålla kvaliteten. Effektivitet och kvalitet behöver inte nödvändigtvis konkurrera med varandra, säger Anders Danielsson som den 1 december tillträder som generalsekreterare för Röda korset.

KUNDBEGREPPET

Till följd av att new public management har fått genomslag i Sverige talas det inom förvaltningen i dag om kunder och kundnöjdhet på samma sätt som inom näringslivet.

-Det finns en idé om att man mer eller mindre bedriver sin verksamhet som ett företag. Och då har man kunder snarare än medborgare, säger Anders Ivarsson Westerberg.

Thomas Rolén uppfattar kundbegreppet inom förvaltningen som märkligt.

-Människor söker sig till en myndighet för att utöva en rättighet. Bolag har kunder i den mån de vill sälja något, säger han.

Ann-Marie Begler tror att begreppen "kunder" och "kundnöjd-

het" risker att medföra att det blir oklart vilket uppdrag en myndighet har.

-Vi ska se till att människor blir väl bemötta, men de kanske inte alls blir nöjda med det svar som de får från oss eftersom lagstiftningen ser ut på ett visst sätt. Driver en myndighet att medborgarna ska vara nöjda med verksamheten riskerar rättssäkerheten att bli lidande. Vårt uppdrag kan aldrig vara att alla ska vara nöjda med våra beslut. Besluten ska ju grundas på lagstiftningen.

Som exempel anger Ann-Marie Begler att omkring 80

"Det finns en idé om att man mer eller mindre bedriver sin verksamhet som ett företag. Och då har man kunder snarare än medborgare."

Anders Ivarsson Westerberg

Hejdå till krångel.

Med vår nya app är det enklare än någonsin att registrera din tid, vare sig du är på kontoret eller i rätten. Effektivare ärendehantering, helt enkelt!

K A T S
ALLA TIDERS SYSTEM

Läs mer på www.kats.se

procent av dem som ansöker om ersättning på grund av arbetsskador får avslag på sin ansökan.

– Om det finns ett övergripande mål att kunderna ska vara nöjda riskerar man att bygga in en problematik i systemet. Skulle vi ha en stark strävan att göra alla kunder som ansöker om ersättning i de fallen nöjda finns en risk att vi skulle frånga villkoren i försäkringen, vilket vi naturligtvis varken vill eller kan, säger hon.

NYA ANSTÄLLNINGSFÖRHÅLLANDEN

Ytterligare en viktig förändring som har påverkat statstjänstemannarollen är, enligt Britta Lejon, att lönesystemen med centralt fastställda tariffer ersattes med lokalt förhandlade individuella löner i början på 1990-talet. En annan förändring är att många fasta statliga anställningar har ersatts med visstidsanställningar av olika slag. Det har, enligt Britta Lejon, bidragit till en tystnadskultur på många myndigheter. (Läs mer på sidan 40.)

ST gjorde för två år sedan en undersökning där skyddsombud svarade på frågor om vad de upplevt på sin arbetsplats. Nästan hälften, 45 procent, av dem menade att det hade förekommit trakasserier, hot eller våld från medborgare på deras arbetsplatser de senaste tolv månaderna. Av dem som upplevde att de hade utsatts angav hela 53 procent att det påverkade deras myndighetsutövning.

– De som drabbas fattar antingen beslut som är mindre obekväma eller låter bli att fatta beslut, säger Britta Lejon.

Som ett resultat av Sveriges medlemskap i EU och

Europakonventionens genomslag har regelverket som statstjänstemännen har att förhålla sig till dessutom blivit både mer omfattande och komplext.

– Statstjänstemännen har ett självständigt ansvar för att fatta rätt beslut. I dag finns regelverk på olika nivåer som ska tillämpas. Tjänstemännen måste avgöra om grundlagen, konventionen eller EU-regler ska tillämpas. Dels måste de inse att det kan vara fråga om en konflikt mellan inhemska regler och europeiska regler, dels måste de kunna bedöma hur reglerna ska tillämpas i det enskilda fallet. Det gör att det krävs större kunskaper i dag än tidigare, säger Lena Marcusson.



Anders Danielsson.



NYA KOMPETENSKRAV

Britta Lejon anser också att en annan kompetens krävs i dag än före EU-medlemskapet.

– I dag är tjänstemän i centrala myndigheter, inte bara i Regeringskansliet, involverade i lagstiftningsarbetet och förhandlingsarbetet i EU. De deltar i förhandlingsgrupper tillsammans med tjänstemän från andra EU-

länder. Det ställer krav dels på juridisk kompetens, dels på förhandlingskompetens.

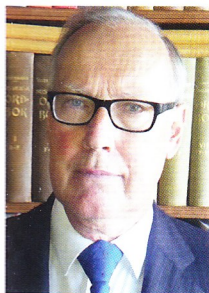
Per Hall bekräftar att EU-medlemskapet har inneburit att förutsättningarna för tjänstemännens arbete och krav på deras kompetens har förändrats.

– Mycket av normgivningsarbetet har i praktiken flyttat till Bryssel och utövas dessutom genom förhandlingar. Komplexiteten har ökat inom många områden till följd av kompromisser mellan länder som har helt olika rättsliga traditioner. Vid olika initiativ inom Sverige krävs självfal-

Nu kan advokater göra tidrapporten på 10 000 meters höjd.

Nya Saturnus bygger på spetsteknik. Därmed blir det enkelt att använda mobilen eller surfplattan för att registrera tid/utlägg, bearbeta ärendeinformation med mera – oavsett om du sitter i flygstolen eller väntar på tåget. Nya Saturnus fungerar både för Windows och Mac. www.saturnusadvokatsystem.se.





Olle Abrahamsson.

let också kunskap om det EU-rättsliga regelverket i en annan omfattning är tidigare, säger han.

Enligt Anders Ivarsson Westerberg har statstjänstemannarollen för dem som arbetar i EU-sammanhang blivit mer politiserad.

-Tjänstemän deltar i processer i EU, där till exempel nya regelverk utarbetas, utan att ha något politiskt mandat för det. På det sättet har de fått en mer politiserad roll.

Är det demokratiskt?

-Man kan säga att det är odemokratiskt. Men det är så EU-arbetet fungerar. Det finns arbetsgrupper under kommissionen och under rådet, som befolkas av tjänstemän från de olika förvaltningarna, där man tar fram förslag. I de sammanhangen blir svenska myndighetsföreträdare representanter för Sverige. De representerar inte sin myndighet, säger Anders Ivarsson Westerberg.

Han tror inte att tjänstemännen alltid är medvetna om att de företrädar Sverige och inte sin myndighet.

-Det finns forskning som visar att svenska tjänstemän som tillbringar mycket tid i Bryssel känner sig frikopplade från den svenska staten när de arbetar i enklaver i den europeiska förvaltningen. De blir mer lojala mot sakområdet och sina europeiska kolleger än mot den svenska regeringen, säger Anders Ivarsson Westerberg.

En följd av att tjänstemännen inte alltid inser att de företrädar den svenska regeringen är, enligt Anders Ivarsson Westerberg, att Sverige kan ha tagit fram regleringar och direktiv som det inte har funnits politisk täckning för.

-Det kan hända att man skulle ha behövt diskutera frågan på politisk nivå eller på andra håll innan beslut fattades, säger han.

Britta Lejon tror dock inte att tjänstemännen i Bryssel är omedvetna om att de representerar Sverige, eftersom

de fattar beslut på delegation och inom ramar som är beslutade av politiker.

- Men det är otydligt för medborgarna vem som har fattat vilket beslut. Att ansvarsutkrävandet har blivit otydligare är ett bekymmer. Det handlar om legitimiteten för besluten, säger Britta Lejon.

STARK TILLIT

Anders Ivarsson Westerberg anser i likhet med övriga intervjupersoner att kvaliteten i den svenska förvaltningen generellt sett är hög. Forskning visar, enligt honom, att det finns en stark tillit mellan politiker och tjänstemän på Regeringskansliet och att de är väl medvetna om sina olika roller.

-Tjänstemännen på Regeringskansliet kan nog arbeta oberoende och med bibehållen integritet. Myndighetschefer kan däremot känna sig styrda uppifrån och ha svårare att säga ifrån om ett förslag till exempel strider mot gällande regelverk, säger han.

Per Hall anser också att tjänstemännen på Regeringskansliet bedriver sitt arbete med bibehållen integritet. Det råder, enligt honom, ingen tvekan om den grundläggande rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän.

-Politikerna har självklart ett intresse av att både rättsliga och andra invändningar lyfts fram vid handläggningen av olika ärenden i Regeringskansliet, säger han.

Hans-Gunnar Axbergers, professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet, intryck är också att det bland tjänstemännen på Regeringskansliet ofta finns en professionell stolthet i yrkesrollen och i förmågan att kunna tjäna regeringar av olika politisk färg.

-Men ju närmare den politiska nivån man kommer, desto svårare blir det förstås att behålla oberoendet, säger han.

Ibland är svenska statstjänstemän, enligt Lena Marcusson, alltför lojala med politikerna vilket riskerar att leda till att förvaltningen inte utvecklas i tillräckligt utsträckning.

"Den ofta framförda jävsproblematiken är inte någon fråga alls; i de sällsynta fall då jäv föreligger på grund av sidouppdraget är det ju bara för uppdragstagaren att avstå från att befatta sig med ärendet."

Olle Abrahamsson

VÄRDEGRUNDSDELEGATIONEN

I december 2012 inrättade regeringen en värdegrundsdelegation som ska verka för att den statliga värdegrunden upprätthålls, bland annat genom att främja en kultur som förebygger korruption och oegentligheter. Värdegrundsdelegationen är en arbetsgrupp inom Regeringskansliet som genom aktiviteter, skrifter och andra utåtriktade insatser ska verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i

statsförvaltningen. Arbetsgruppens uppgift är att i samarbete med andra aktörer inom statlig förvaltning bidra till att uppfylla regeringens delmål att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för de grundläggande värdena i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman. Målgruppen är myndighetschefer, fackliga företrädare och anställda vid statliga myndigheter. Arbetsgruppen ska vara verksam till och med 2016.

GEMENSAM VÄRDEGRUND FÖR STATSANSTÄLL

Den gemensamma värdegrunden för statsanställda kan med utgångspunkt i rättsordningen sammanfattas i sex grundläggande principer.

- Demokrati är den överordnade principen, enligt 1 kap. 1 § första stycket regeringsformen som slår fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Principen innebär att varje statsanställd

-Tjänstemännen ger sig inte utrymme för att pröva nya idéer och nya lösningar. Det blir för instängt och verksamheten utvecklas inte, säger Lena Marcusson.

Överdriven lojalitet med politikerna gör också att tjänstemännen ibland inte inser att de i första hand ska följa lagstiftningen.

-Om lagstiftningen säger en sak och regleringsbrevet en annan ska lagen ta över. Det kan vara en svårighet att inse att man måste arbeta både på lagstiftarens och regeringens uppdrag. Det är en fråga om statstjänstemannens integritet att kunna säga ifrån om något som politikerna föreslår inte är förenligt med lagstiftningen, säger Lena Marcusson.

BISYSSLOR

Ibland förs det i debatten fram att bisysslor kan påverka statstjänstemännens oberoende. Statligt anställda är skyldiga att anmäla sidouppdrag till sin arbetsgivare, som ska bedöma om uppdraget är lämpligt.

Olle Abrahamsson anser att frågan om bisysslor har problematiserats för mycket genom åren. Han menar att de domare och tjänstemän som tar sidouppdrag utgör en elit som bara i ringa grad är utbytbara och att de gör en stor samhällsinsats.

-Man kan genomgående lita på att de har omdöme nog att åta sig uppdragen bara i den mån dessa inte återverkar negativt på deras ordinarie befattningar. Den ofta framförda jävsproblematiken är inte någon fråga alls; i de sällsynta fall då jäv föreligger på grund av sidouppdraget är det ju bara för uppdragstagaren att avstå från att befattna sig med ärendet, säger han.

Thomas Rolén har själv ett antal bisysslor, men ser inget problem med det.

-Så länge en bisyssla inte kommer i konflikt med det ämbete eller den tjänst man har att utöva ser jag att statstjänstemännen kan tillföra mycket med sin kompetens.

TYDLIGARE TJÄNSTEMANNAROLL

Enligt Ann-Marie Beglers erfarenhet är tjänstemannarollen mycket tydligare i dag än för 20 år sedan - det är tydligare vad som är politik och vad som är myndighetsutövning. Ett exempel på det är att det har blivit mindre vanligt att myndigheter bedriver opinionsbildande verksamhet, även om det fortfarande förekommer. Försäkringskassan har till exempel i kampanjer uppmanat män att ta ut fler föräldradagar.

-Det är en väldigt politisk fråga och vi blir ett tydligt redskap för politiken. Men det var vanligare med sådana uppdrag tidigare är min bild, säger hon.

Ett annat exempel på att rollerna har blivit tydligare är att det klart framgår av regleringsbrevet att mål- och resultatstyrning ska gälla i förhållande till myndigheterna, enligt Ann-Marie Begler, som har haft ledande positioner på fem myndigheter de senaste 20 åren.

-Regeringen ska bestämma vad myndigheterna ska göra. Men jag är starkt emot att regeringen går in i frågan och styr på vilket sätt det ska ske. Det är trots allt myndigheternas expertroll. Och det har blivit mindre vanligt med detaljstyrning, säger Ann-

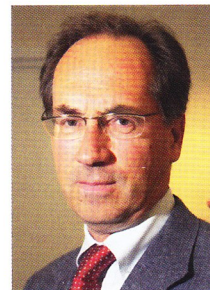


Marie Begler.

Anders Danielsson anser också att detaljstyrningen av Migrationsverkets verksamhet har minskat sedan han tillträdde som myndighetschef för fyra år sedan.

-När jag tillträdde styrdes vi på hur lång tid det skulle ta att utreda ett asylärende respektive ett medborgarskapsärende. Det fick jag bort. Däremot efterfrågas mer information nu, säger han.

Thomas Roléns erfarenhet är också att politikerna låter tjänstemännen arbeta självständigt. När han, från och med den 1 januari 2013 och två år framåt, hade uppdraget att göra polisen till en enda myndighet gjorde politikerna inget för att styra hans arbete.



Hans-Gunnar Axberger.

i sitt arbete ska ha som utgångspunkt att det är folket som är hans eller hennes uppdragsgivare och att offentlig maktutövning alltid måste ha stöd av lag.

● Legalitet, enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen som föreskriver att den offentliga makten utövas under lagarna.

● Objektivitet, enligt 1 kap. 9 § regeringsformen som anger att domstolar, förvaltningsmyndig-

heter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet.

● Fri åsiktsbildning, enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen som slår fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning.

● Respekt, enligt 1 kap. 2 § första stycket reger-

ingsformen som föreskriver att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

● I central lagstiftning om statsbudgeten och förvaltningen framgår att effektivitet och service är grundläggande värden för de statsanställda.

Källa: Värdegrundsdelegationen

» "Men eftersom arbetsvillkoren har försämrats har tjänstemännen blivit mer

Det har gjort att vi har



Britta Lejon.

- Regeringen tillsatte mig och senare en rikspolischef. I övrigt fattade regeringen inte ett enda beslut. Jag fattade beslutet att dela in landet i sju regioner och det var jag som anställde alla chefer i den nya organisationen. I någon mening förvånades jag över att alla anställningsbeslut och indelningsbeslut överläts. Det är positivt i den mening att arbetet blev genomfört i tid. Men det gäller att man kan hantera makten - är lyhörd och tar intryck.

Det demokratiska styrsystemet innebär att folket utser riksdagen, riksdagen utser regeringen och regeringen utser generaldirektörerna på myndigheterna, som sedan ansvarar för att regeringens politik genomförs. Politikernas formella styrning av tjänstemännen finns i bland annat regleringsbrev och instruktioner. Informellt styrs tjänstemännen genom de samtal som de har med sin respektive minister.

Enligt Per Hall har kontakterna mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet blivit tätare än tidigare.

- Det är naturligt med hänsyn till den alltmer komplexa tillvaro som politiker verkar i, säger han.

Hans bild är samtidigt att tjänstemännen i Regeringskansliet i högre grad än tidigare förväntas och oftare tar egna initiativ för att identifiera olika reformbehov och hitta vägar för att tillgodose dessa behov.

- Tjänstemännen i Regeringskansliet arbetar nog närmare politiken än vad de gjorde för 20 år sedan. De behöver därför ha god kunskap om partiernas uppfattning i olika frågor, säger Per Hall.

VANLIGARE MED INFORMELLA KONTAKTER

Kontakterna mellan tjänstemän och politiker har blivit mer informella de senaste 20 åren, enligt Anders Ivarsson Westerberg.

- Tjänstemän och politiker på olika nivåer ringer och pratar med varandra utanför protokollet. Det dokumenteras inte på samma sätt som tidigare.

Förklaringen till utvecklingen är, enligt Anders Ivarsson

Handla italienska kontorsmöbler!

Vi säljer kontorsmöbler som ger lite mer...



Kontorsstol
Wave LYX



Skrivbord T45



Sorriso besök / loungestol

Morekontor.se

Kontorsmöbler på nätet sedan 2006. Våra möbler finns på över 6.000 arbetsplatser i Sverige

Showroom i Halmstad och Stockholm - Ring: 035-215021

räddhågsna.

hamnat längre från det gamla idealet med den oberoende tjänstemannen." Britta Lejon

son Westerberg, att behovet av att snabbt stämma av läget har ökat i takt med att frågorna som behöver avhandlas har blivit mer komplexa i kombination med ett snabbare tempo i politiken.

-Det positiva är att man får saker och ting gjorda snabbara och på rätt sätt. Politiken får ökat genomslag i förvaltningen ju fler kontakter som finns mellan tjänstemän och politiker, mellan departement och tjänstemän. Risken med den ökade informaliseringen är att vad som sägs dokumenteras sämre och att det därmed blir svårare att utkräva ansvar, säger han.

Den mer informella styrningen är till viss del en följd av EU-medlemskapet, menar Britta Lejon.

-Det måste ibland gå att utbyta information och kunskap snabbt för att man ska kunna samordna sig och reagera på propåer i förhandlingsspelet. Men det ställer större krav på att politiker och tjänstemän är medvetna om sina olika roller.

Är det inte tydligt vilka som fattar besluten och vilka som verkställer dem finns det, enligt Britta Lejon, en risk för att tjänstemännen tar en för stor roll och för att politikerna smiter från sitt ansvar.

-De senaste åren har vi sett hur politiker har abdikerat från sitt ansvar i högre utsträckning än tidigare. Ministrar skyller på myndigheter i stället för att ta sitt ansvar och förklara varför riksdagen har fattat ett visst beslut.

Hans-Gunnar Axberger ser de informella kontakterna som ett hot mot tjänstemannens oberoende.

-En utveckling mot en alltmer informell statsförvaltning riskerar att äventyra den mycket gamla ämbetsmannatradition som vårt land har haft så stor nytta av, säger han.

MER OCH MINDRE MAK

Enligt Anders Ivarsson Westerberg har den svenska förvaltningen alltid haft relativt stor makt, eftersom det är hos de ordinarie tjänstemännen som makten att utföra politiken egentligen finns. Som en följd av det snabbare tempot och komplexiteten i politiken bedömer han att tjänstemännens makt har ökat.

En risk med att tjänstemännen får mer makt är att det kan vara svårt för politikerna att få igenom förändringar.

-Det blir en slags maktfullkomlighet. Även om man försöker förändra något från politiskt håll misslyckas det ofta, därför att tjänstemännen gör som de alltid har gjort, säger Anders Ivarsson Westerberg.

Britta Lejon resonerar sig fram till att tjänstemännen har fått både mer och mindre makt. EU-medlemskapet har inneburit ett närmande mellan politiker och tjänstemännen. Tjänstemännen har därmed fått mer att säga till om eftersom de ofta är bäst insatta i EU:s juridik och förhandlingssystem.

-Men eftersom arbetsvillkoren har försämrats har

tjänstemännen blivit mer räddhågsna. Det har gjort att vi har hamnat längre från det gamla idealet med den oberoende tjänstemannen, säger Britta Lejon.

Även Ann-Marie Begler anser att tjänstemännen har fått både mer och mindre makt.

-En enskild tjänsteman som söker upp politiker för att driva igenom sina frågor och på så sätt påverka politiken har fått mer makt. Samtidigt har det blivit tydligare att vi som tjänstemän har ett uppdrag att genomföra politiken, att våra åsikter i de rent politiska frågorna inte är - eller bör vara - av vikt. Då blir tjänstemannens makt mindre, säger Ann-Marie Begler.

För närvarande går utvecklingen mot mer jurist- och tjänstemannamakt, anser Hans-Gunnar Axberger.

-Det har bland annat att göra med den parlamentariska situationen och de parlamentariskt svaga regeringarna.

Thomas Roléns bild är också att politikerna har överlåtit mer makt åt tjänstemännen och nationella samordnare de senaste 20 åren och att det kan vara en följd av att det har blivit vanligare med koalitionsregeringar och minoritetsregeringar.

-Min tes är att om man inte kommer överens är det lättare att lämna över frågan till en utredare eller samordnare för att visa att man gör något. Det är inte bra om utvecklingen går för långt. Politikerna är valda för att lösa olika frågor och det är de som ska ha ansvaret.

Olle Abrahamssons bild är däremot att en gradvis men påtaglig förändring de senaste 20 åren är att tjänstemännen har fått ett minskat inflytande över det centrala beslutsfattandet.

-Tjänstemännen har i ökad utsträckning reducerats till hjälpredor och faktainsamlare. I en mer politiserad miljö har utrymmet minskat för ämbetsmannastyre i god mening. Resultatet blir sämre om tjänstemännen inte tillåts föra en verklig dialog och även gå i konstruktiv polemik med den politiska ledningen. Konsekvenserna av en alltför stor eftergivenhet inför de politiska önskemålen kan bli katastrofala. Exempelvis är det helt nödvändigt att de tjänstemän i Justitiedepartementet som är ansvariga för grundlagarna har integritet nog att gå emot sin politiska ledning om den vill föra fram lagförslag som inte är konstitutionellt hållbara. Ännu på 1990-talet kunde en kanslichef i riksdagen eller en expediteschef i Regeringskansliet i ganska hög grad påverka innehållet i de politiska besluten. Jag tror inte att sådant förekommer lika mycket i dag, säger Olle Abrahamsson.

En faktor som i någon mån har motverkat tjänstemannakårens minskade inflytande är, enligt Olle Abrahamsson, det allt mer omfattande EU-samarbetet.

-Det är ofta svårt för andra än experter att sätta sig in i komplicerade EU-frågor, både på förhandlings- och implementeringsstadiet. Det ger tjänstemännen ett

NEW PUBLIC MANAGEMENT

New public management (NPM) är ett begrepp som används för att beskriva de förändringar som har skett inom offentlig sektor de senaste 20 åren. NPM bygger på idéer som är lånade från näringslivet och de privata företagens metoder att styra sina organisationer. Ledord i NPM är "bättre effektivitet", "mer värde för skattepengarna" samt "bättre styrning och uppföljning". Metoder som förespråkas för att uppnå detta är bland annat konkurrensutsättning, privatisering, målstyrning och decentralisering. Intresset för New Public Management har varit stort i västvärlden. Länder som Sverige, Norge, Nederländerna, Frankrike, Danmark, Kanada, Nya Zeeland och Australien har på något sätt infört NPM-aspekter i sina offentliga sektorer.

Källa: Företags-ekonomiska institutionen vid Stockholms universitet



Per Hall.

kunskapsmässigt övertag som de - på gott eller ont - åtminstone på marginalen kan utnyttja för att få genomslag för sina personliga uppfattningar, säger Olle Abrahamsson.

FLER ENSKILDA UTREDARE

Det har blivit vanligare att regeringen tillsätter enskilda utredare till skillnad från tidigare då utredningarna var breda och många olika parter kom med synpunkter som påverkade utredningens resultat.

-Tidigare medverkade representer från till exempel civilsamhället, organisationer och universitet i utredningarna, och synpunkter vägdes mot varandra. I dag är direktiven mer styrande. Regeringen är från början tydligare med vad man vill uppnå med utredningen. Utredningarna blir mer av beställningsarbeten, säger Lena Marcusson.

Anders Ivarsson Westerberg bekräftar bilden att ensamutredningarna har blivit fler och att regeringen använder utredningsväsendet för att styra vissa frågor.

-Jag tror att regeringen vill ha snabbare beslut, därför ges utredningarna kort tid till sitt förfogande. Tidigare kunde en parlamentarisk utredning arbeta med en fråga i flera år. Om en ensamutredare ska ta tag i en fråga och leverera resultat efter ett år är det klart att det generellt sett blir en utredning av sämre kvalitet, säger han.

Även Hans-Gunnar Axberger instämmer i att ensamutredningarna blir fler och att de styrs hårt av regeringen.

-Resultatet blir ofta dåliga underlag som inte leder någonvart. Den äldre formen av parlamentariska utredningar, där hållbara politiska kompromisser kunde nås, är inte så vanliga längre.

Sedan 2010 har det allt oftare hänt att regeringen inte gått vidare med ett utredningsförslag från enskilda tjänstemän på grund av att det har bedömts vara svårt att tillräckligt stöd för det i riksdagen.

-En parlamentarisk utredning hanterar de politiska konflikterna inom sig, den får större tyngd och har mycket lättare att gå igenom riksdagen med sina förslag. En ensamutredning, som uppfattas som ett beställningsjobb från den politiska makten, får svårare att gå igenom - särskilt om det är ett osäkert parlamentariskt läge, säger Anders Ivarsson Westerberg.

Men även en utredning som läggs på hyllan har många gånger sitt värde, enligt Olle Abrahamsson.

-Fakta och åsikter finns redovisade som kan komma till nytta när frågan senare aktualiseras på nytt, i ett kanske helt nytt sammanhang. Ibland kan ett betänkande

som inte leder till lagstiftning sätta välbehövlig punkt för en fråga som har debatterats i årtionden. Mitt eget förslag 2011 om att statsmakterna bör avstå från att kriminalisera visad brist på civillkurage vill jag gärna se som ett exempel på den typen av trots allt nyttiga utredningsinsatser, säger han.

KONFLIKTER I TJÄNSTEMANNAROLLEN

Det händer inte sällan att konflikter uppkommer i tjänstemannarollen. En av tjänstemännens viktigaste roller är att analysera de politiska initiativen och föra fram alla sakliga invändningar som kan riktas mot initiativen och vid behov presentera alternativa lösningar.

-I en organisation med politisk ledning ligger inte alltid de politiska önskemålen i linje med gällande principer, strukturer och systematik, säger Per Hall.

En klassisk motsättning i tjänstemannarollen är rättssäkerhet i för-

hållande till effektivitet.

-Rättssäkerheten kräver också effektivitet, i den meningen att man inte ska få vänta alltför lång tid på ett beslut. Men om man stirrar sig blind på att kvantitativa mål ska uppnås finns en risk för att kvaliteten i beslutsfattandet blir eftersatt. Det gäller allmänt dem som sysslar med ärendehandläggning där medborgarna är berörda, säger Lena Marcusson.

En annan klassisk konflikt i tjänstemannarollen rör tjänstemännens yttrandefrihet. En statstjänsteman har rätt att anmäla och offentliggöra missförhållanden på arbetsplatsen.

-De flesta chefer känner nog till yttrandefriheten, meddelarfriheten och efterforskningsförbudet. Det är en annan sak att ställas inför det i praktiken. Det är klassiskt att ledningen på olika sätt gör det omöjligt eller obehagligt för enskilda tjänstemän att uttrycka sina uppfattningar. Ledningar tycker ofta inte om att det blir offentliga diskussioner om sådant som gör att de inte kommer i god dager, säger Lena Marcusson.

Enligt fackförbundet ST:s skyddsombud och medlemmar blir det allt vanligare att chefer på statliga myndigheter försöka tysta tjänstemän som vill offentliggöra missförhållanden på den egna arbetsplatsen.

-Det finns fortfarande en skriande okunnighet hos många chefer kring de här regelverken, säger Britta Lejon.

Hon tror att de ändrade styrmodellerna, där fokus har flyttats från regelefterlevnad och rättssäkerhet till effektivitet, är en förklaring till att kunskapen om offent-

”I en organisation med politisk ledning ligger inte alltid de politiska önskemålen i linje med gällande principer, strukturer och systematik.”

Per Hall



Sten Heckscher presenterar utredningen om hur Karolinska institutet, KI, hanterat turerna kring kirurgen Paolo Macchiarini.

”Leder man en myndighet är det svårt att uttala sig som privatperson.

lighetsprincipen och meddelarfriheten generellt har för-sämrats.

- Det är bedrövligt att arbetet i den svenska statsförvaltningen till stor del är baserat på effektivitetskravet. Det är klart att verksamheten ska vara effektiv. Människor ska inte behöva vänta på sin föräldrapenning, nyanlända ska inte behöva vänta längre än nödvändigt på beslut om de får stanna i Sverige eller inte - men kraven på effektivitet får inte göra att vi tappar fokus på förvaltningens demokratiska värden.

BROMSA TEMPOT

En annan förändring som har medfört att statstjänstemän väljer bort att utnyttja sin yttrandefrihet är, enligt Britta Lejon, att många fasta statliga anställningar har ersatts med visstidsanställningar av olika slag de senaste två decennierna.

- Om du inte vet huruvida du ska få fortsätta att arbeta på en myndighet och att det avgörs av hur väl du uppfattas utföra jobbet så leder det till en tystnadskultur och lojalitetskulturen påverkas på ett negativt sätt. Man vill inte ställa till besvär, stå upp för obehagliga beslut och

ifrågasätta sin arbetsgivare. Jag är helt övertygad om att oberoendet påverkas negativt av att fler har otrygga jobb, säger hon.

En stor utmaning är att hantera det allt högre tempot i förvaltningen, enligt Per Hall.

- Tjänstemännen kan ha anledning att bromsa tempot för att det ska finnas tillräckligt med tid för att analysera en uppkommen situation och för att ändamålsenliga lösningar som håller tillräcklig kvalitet ska kunna utarbetas.

Europeiseringen har också inneburit flera utmaningar för svenska statstjänstemän.

- Processen för att ta fram rättsakter i EU skapar särskilda utmaningar för den rättsliga kvaliteten. Dessutom regleras ofta enbart vissa delar av ett rättsområde, vilket kan göra det svårt att förena EU-reglerna med befintlig svensk reglering. Tiden för genomförande av EU-rättsakter i nationell rätt är också ofta väl kort för den svenska lagstiftningsprocessen. Dessa utmaningar gör det oneligen svårare för tjänstemännen att utöva sin roll, säger Per Hall.

Enligt Olle Abrahamsson stjälar förhandlingsarbetet och andra EU-relaterade uppgifter tid från traditionella stats-

"Det är viktigt
med respekt
för ämbetet"
- vänd!



Det är en balansgång som den enskilde bör fundera över.” Lena Marcusson

tjänstemannauppgifter som utarbetande av underlag, myndighetsdialog, kvalitetskontroll och personalvård.

- Den större stress och ökade arbetsbelastning som EU-arbetet har inneburit har inte fullt ut motverkats genom personalförstärkningar, säger han.

En följd av att tjänstemän som tidigare främst sysslade med lagberedande verksamhet tas i anspråk för EU-uppgifter är att kvaliteten på det svenska lagstiftningsarbetet sjunker, anser Olle Abrahamsson.

- När lagstiftningen inte håller högsta kvalitet orsakar den tillämpningsproblem både för domstolar och andra, vilket ofta innebär ökade samhällskostnader som ytterst drabbar medborgarna, säger han.

Ytterligare en utmaning för förvaltningen är att även fortsättningsvis kunna rekrytera kompetent personal.

- Tidigare stannade de som fick en domartjänst tills de gick i pension. I dag rör de på sig. Statstjänstemännen är kompetenta och går till både privata arbetsgivare och andra myndigheter som kanske betalar bättre. Rörligheten syresätter den statliga verksamheten och är inget problem ännu, men kan bli det framöver, säger Thomas Rolén.

Britta Lejon anser också att en framtida utmaning för statsförvaltningen är att vara en tillräckligt attraktiv arbetsgivare för att kunna rekrytera och behålla den kompetens som krävs.

- Redan i dag är det ett stort problem att till exempel hitta och behålla duktiga skattejurister. Många försvinner snabbt till advokatbyråerna där de tjänar mycket bättre, säger hon.

Det är också viktigt för statstjänstemän i ledande ställning att noga tänka igenom hur de använder sin yttrandefrihet, anser Lena Marcusson.

- Många myndigheter tycker att det är viktigt att vara aktiva i sociala medier. Och det är lätt att uttala sig på till exempel Twitter. Men om en ledningsperson uttalar sig uppfattas det som att det är myndighetsrepresentantens uttalande. Leder man en myndighet är det svårt att uttala sig som privatperson. Det är en balansgång som den enskilde bör fundera över.

Ann-Marie Begler har valt bort att vara aktiv i sociala medier som Twitter och Facebook.

- Den som jobbar på Försäkringskassan är även en privatperson. Men det ena är aldrig fritt från det andra. Ut-



”Det är viktigt att kunna förvaltningsrätten, känna till offentlighetsprincipen.

ska dokumenteras väl så att det finns

talanden som görs kan feltolkas och falla tillbaka på organisationen. Det är viktigt att du som enskild anställd tar ställning till detta.

UTBILDNING EFTERFRÅGAS

I många länder, till exempel Frankrike, finns centrala förvaltningsutbildningar som man måste ha gått för att få arbeta i den offentliga förvaltningen.

– I Sverige utbildar man sig i sina professionella yrkesroller, men man utbildas inte som förvaltnings-tjänsteman. Antingen borde det finnas centrala förvaltningsutbildningar eller introduktionsutbildningar till förvaltningen. Veldig många statstjänstemän har inte tillräcklig kunskap om exempelvis förvaltningslagen, säger Anders Ivarsson Westerberg, som själv är föreståndare för förvaltningsakademin vid Södertörns högskola som verkar för att skapa en universitetsutbildning som syftar till arbete som avancerad tjänsteman i statlig förvaltning.

ST driver också ett krav på en tjänstemannautbildning, en gemensam utbildning som alla statligt anställda går igenom.

Behovet av utbildning i vad statstjänstemannarollen innebär ökar också till följd av att statstjänstemännen har en mer skiftande bakgrund än tidigare. Förut har jurister, statsvetare och ekonomer varit överrepresenterade bland statstjänstemännen, men i dag är bilden mer splittad och en mängd olika yrkesgrupper finns företrädade.

I dag ansvarar varje myndighet för sin personals kompetens och vidareutbildning. Flera av myndigheterna

anordnar också ambitiösa introduktionsutbildningar och fortbildningar.

– Men det finns inget specifikt krav på att man ska ha en introduktionsutbildning, eller att den ska innehålla värdegrundsprinciperna. Vi ser det som en brist att det inte går att räkna med att alla statsanställda får den här utbildningen. I dag vet vi inte exakt hur utbildningarna på myndigheterna ser ut. Därför är det viktigt att regeringen tydligt uttrycker vilken baskunskap som måste finnas hos alla statsanställda, säger Lena Marcusson.

Per Halls bild är att statstjänstemän generellt har en god kunskap om vilken roll de har, inte minst mot bakgrund av den ämbetsmannatradition som finns i Sverige. Han understryker samtidigt vikten av att statstjänstemannarollen värnas.

– Det är viktigt att det inom myndigheterna kontinuerligt förs en diskussion om statstjänstemannens roll och den värdegrund som ska gälla i statsförvaltningen. Rollen bör bland annat belysas i myndigheternas internutbildningar och seminarier, säger Per Hall.

Både på Försäkringskassan och Migrationsverket görs satsningar på utbildning om värdegrunden och vad tjänstemannarollen innebär.

Försäkringskassan tar fram en gemensam utbildning för sina anställda, där de ska få lära sig mer om den statliga värdegrunden, tjänstemannarollen, förvaltningslagen, förvaltningspolitiken, styrsystemet och socialförsäkringen.

För Anders Danielsson är det också viktigt att tjänste-

Sten Heckscher: ”Det är viktigt

Sten Heckscher, tidigare bland annat ordförande i Högsta förvaltningsdomstolen, rikspolischef och näringsminister, utredde nyligen Karolinska institutets roll i Macchiariniärendet.

Hur har KI:s ledning skött sina roller som statstjänstemän?

– Vi kritiserar dem ganska rejält, och tycker att de slirar på ganska många bestämmelser. Det har funnits en nonchalans kring regler och bestämmelser på KI.

Vad beror deras nonchalans på?

– Försiktigt uttryckt så tycker man att andra saker är viktigare än regler och bestämmelser. När jag försöker sammanfatta vad jag har för råd till KI är det att de ska värna viktiga processer. Det har spruckit eftersom de inte värnat dem.

Är det en tillfällighet att statstjänstemän på både KI och Riksrevisionen varit i blåsväder på kort tid?

– Jag ser inget samband. Det vi har sett på KI började redan 2009, och hur skurkaktiga Riksrevisionen är återstår att se. Men om riksrevisor Ulf Bengtsson har varit inne och pillat i en granskning av Statens servicecenter där han i närtid suttit i styrelsen, så är det ett allvarligt

sekretessreglerna och att arbetet

spårbarhet i det som vi gör. Det är extremt viktigt i ett rättssamhälle.” Anders Danielsson

männen på Migrationsverket är medvetna om vad tjänstemannarollen innebär. Han har därför introducerat Migrationsakademien på myndigheten.

- Det är viktigt att kunna förvaltningsrätten, känna till offentlighetsprincipen, sekretessreglerna och att arbetet ska dokumenteras väl så att det finns spårbarhet i det som vi gör. Det är extremt viktigt i ett rättssamhälle, säger Anders Danielsson och tillägger att den värdegrund som tjänstemannaämbetet bygger på ska sitta i ryggmärgen på varje statstjänsteman, det vill säga att arbetet ska kännetecknas av demokrati, oberoende, legitimitet, legalitet, fri åsiktsbildning och att alla människor är lika mycket värda.

LJUS FRAMTID ELLER INTE?

Anders Ivarsson Westerberg ser ljus på framtiden och tror inte att den oberoende svenska statstjänstemannen är hotad.

- Jag tror att det kommer ökade propåer om förvaltningsutbildning och ökad kunskap om tjänstemannarollen. Det är positivt, säger han.

Britta Lejon tror och hoppas också att en gemensam tjänstemannautbildning för alla statligt anställda tjänstemän ska bli verklighet.

- Jag hoppas på ett större fokus på kvaliteten i beslutsfattandet, rättssäkerheten och att förutsättningarna för tjänstemännen att göra ett bra jobb ökar. Det känns hoppfullt att det i dag finns en diskussion om att värdena inte alltid går hand i hand. Diskussionen i sig är en förut-

sättning för en ny inriktning, nya sätt att arbeta och nya värderingsfokus.

Men hon ser inte odelat positivt på framtiden.

- Vi har väldigt lite resurser till offentlig verksamhet under överskådlig tid. Det är en oroskälla för oss. Jakten på effektivitet riskerar att försämra kvaliteten på de beslut som fattas. Statstjänstemännen har inte förutsättningar att göra ett riktigt bra jobb.

En risk, som Per Hall framhåller, är att tjänstemännen inte vågar ge politikerna tillräckligt motstånd.

- Det är helt nödvändigt för kvaliteten i lagstiftning och förvaltning att det finns tjänstemän som för fram de sakliga invändningar som kan riktas mot olika politiska initiativ även i situationer när det känns ovälkommet och obekvämt.

För att minska risken för att statstjänstemännen förlorar sitt oberoende och sin integritet skulle Olle Abrahamsson gärna se att regeringen övervägde att återinföra det striktare tjänsteansvar som avskaffades i samband med arbetsrättsreformerna på 1970-talet.

- Den ökade ansvarigheten skulle höja statstjänstemännens status samtidigt som en rättsligt bestämd gräns skulle sättas mellan tolerabel och icke tolerabel handläggning. Om den juridiska bedömningen visade att det saknades grund för åtal och fällande dom mot en kritiserad tjänsteman skulle denne förhoppningsvis slippa att, som i dag ofta blir fallet, schavottera inför en nyckfull och av medierna uppeggad folkdomstol, säger Olle Abrahamsson. ■

Viktigt med improvisationsförmåga i extrema situationer - vänd!

med respekt för ämbetet”

fel. Jag påstår inte att han på ett otillbörligt sätt har påverkat den granskningen, för det har jag ingen aning om. Men han ska inte ens ta i det pappret. Om det förhåller sig så förtjänar det kritik.

Vad kan förvaltnings-Sverige dra för lärdomar av den kritik som varit?

- Det kan det vara nyttigt att påminnas om viktiga värden. Jag har träffat flera personer ur universitetsvärlden på sistone. Allihop är överens om att det inte bara är KI som kan dra nytta av vår granskning och att lärosäten kanske är lite sämre än andra myndigheter på att hålla ordning på de här sysakerna. Det är viktigt att, vare sig man företräder KI eller Riksrevisionen, då och då tänka över vilken roll man faktiskt har.

Varför är det viktigt, menar du?

- Jag tror att det är viktigt med respekt för ämbetet. Att man är medveten om att det är ett visst jobb man har och att det kan ställa speciella krav. Jag tror att det har betydelse för att upprätthålla det goda i en ämbetsmannakultur. Ett hot mot ämbetsmannakultur och roll är om man glömmer bort att det är en befattning man har, och man tror att man i stället först och främst är en viss person. Man ska värna respekt för ämbetet, inte för den egna personen. Jag tycker därför att generaldirektörer ska vara försiktiga med Twitter och med att skicka alldeles personliga meddelanden till sin personal. Jag har haft alla möjliga höga befattningar i det här landet, men jag som person har aldrig förtjänat någon särskild respekt. Men mina jobb förtjänar det.

Johan Persson



Sten Heckscher.

