

# Skilda världar - att vara direktör i staten

**Kristina Genell**

Score Rapportserie 2000:2  
ISBN 91-7265-118-0  
ISSN 1404-5052

SCORE  
(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)  
Stockholms Universitet  
106 91 Stockholm  
Tel 08 674 71 12  
Fax 08 16 49 08

Kristina Genell  
Företagsekonomiska institutionen  
Lunds Universitet  
Box 7080, 220 07 Lund  
Tel 046 222 4280  
E-post kristina [genell@fek.lu.se](mailto:genell@fek.lu.se)

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b>	<b>1</b>
1.1 För 15 år sedan	1

1.2 Disposition	3
<b>2. Bakgrundsdata och om studiens genomförande</b>	<b>3</b>
2.1 Några bakgrundsdata	4
Ålder och kön	6
Generaldirektörernas bakgrund	6
2.2 Om intervjumaterialet	7
<b>3. Rekrytering och introduktion</b>	<b>8</b>
3.1 Rekrytering – en sluten process	8
3.2 Förväntningar och uppdrag – en otydlig historia	11
<b>4. Förändringar och förebilder</b>	<b>13</b>
4.1 Förändringar – omvärldsanpassade och utåt- riktade myndigheter	14
4.2 Organisationsförändringar – ett nödvändigt ont	18
4.3 Förebilder – allt, men helst inte näringslivet!	22
<b>5. Viktiga relationer</b>	<b>24</b>
5.1 Den svenska modellen – för- och nackdelar	24
5.2 Relationen till departementet – självklar men problematisk?	25
5.3 Andra relationer inom den offentliga sektorn – stor variation	29
5.4 Relationer utanför den offentliga sektorn – ganska oviktigt?	32
5.5 Media – ”man får den press man förtjänar”	33
5.6 Fackföreningar – relativt oproblematiske	35
5.7 Samarbete inom EU – är det inte viktigt?	35
5.8 Internationell verksamhet – inte bara EU	38
5.9 Mest komplicerat – relationen till departementet	38
<b>6. Mål och utvärdering</b>	<b>38</b>
6.1 Mål – odiskutabla?	39
6.2 Vem utvärderar? – Alla eller ingen?	40
<b>7. Skilda världar – att vara direktör i staten</b>	<b>43</b>
7.1 Dialogen med regering och departement – det största problemet?	44
Skilda världar!	44
Om formens betydelse	46
Resursproblemet	47

7.2 Att leda en myndighet	48
Det är segt...	48
Inspiration från näringslivet – skilda världar igen?	49
Att vara chef	50
7.3 Några andra problem	52
7.4 Samma gamla visa – Vad handlar den om?	53
Det är fel på "systemet"!	53
Att styra eller styras	54
Att vara både lik och olik	55
7.5 Inte bara problem	56

## Referenser

### Bilagor:

Bilaga 1: Intervjuförteckning

Bilaga 2: Intervjuguide

## 1. Inledning

Det är ingen överdrift att påstå att ett antal generaldirektörer har varit i fokus i den allmänna debatten under de senaste åren. Det som har diskuterats i störst utsträckning har varit hur utnämningarna till, i vissa fall även avskedandet från, dessa poster går till och dessa processer har anklagats för att vara alltför slutna eller inte ta tillräcklig hänsyn till kompetens hos de berörda (se t. ex. Ds. 1998:56; Statskontoret, 1999:21). Generaldirektörernas roll är också intressant med tanke på de stora förändringar som har inträffat inom svensk offentlig sektor under de två senaste decennierna. Synen på den offentliga sektorn har förändrats, liksom de krav som omgivningen ställer på den (Blomquist, 1996). Generaldirektörerna är utan tvekan en grupp som kan betraktas som huvudaktörer i denna process, eftersom de som myndighetschefer måste hantera dessa krav på effektivisering och marknadsorientering samtidigt som de är ledare för stora komplexa organisationer.

Föreliggande studie bygger på intervjuer med 41 generaldirektörer (samt i några fall verkställande direktörer) och är en upprepning av en studie som genomfördes 1984 (Czarniawska 1985; 1986) och som bl. a behandlade ledarskap i den offentliga sektorn och den komplexitet som karakteriserar en situation där kontakter med det politiska systemet skall förenas med effektivt ledarskap av komplicerade och stora organisationer. Det empiriska underlaget för den sistnämnda studien utgjordes av intervjuer med 43 generaldirektörer vid olika statliga verk. Jag har under perioden 1998/99 intervjuat cheferna för samma organisationer eller vid de organisationer som har efterträtt de tidigare på organisationen av den statliga förvaltningen eller bildandet av bolag. Ett av syftena med studien blir följaktligen att försöka utröna i vilken mån generaldirektörernas (och i några fall verkställande direktörernas) uppfattning om sin och organisationens verksamhet har förändrats i några viktiga avseenden. Studien är emellertid också intressant i ett större perspektiv, nämligen som ett inlägg i en aktuell debatt om statsförvaltningens organisation

med inriktning på styrnings- och ledningsfrågor. Som kommer att framgå av denna studie, liksom av tidigare genomförda studier inom samma område (t. ex SOU 1997:15; Ehn, 1998) så finns det ett antal aspekter i dessa avseenden som är värda att diskutera vidare.

Innan jag går vidare in på föreliggande studie vill jag ge en kort sammanfattning av den studie som genomfördes 1984/1985.

### 1.1 För 15 år sedan...

Den studie som genomfördes av Barbara Czarniawska 1984 (Czarniawska, 1985;1986) utgick från den offentliga sektorn som en arena där politiska krav omvandlas till konkreta handlingar och att ledningarna för offentliga organisationer befinner sig i gränslandet mellan politik och ekonomi. Ett sådant ställe där politik och ekonomi möts är de statliga ämbetsverken och en fråga som ställs är huruvida generaldirektörer är politiker som framhäver symboliskt agerande, eller om de är administratörer som fokuserar på ekonomiska resultat. Bör deras roll förändras så att de blir utåtriktade organisationsledare?

Czarniawska menar att det inte är möjligt att fånga in generaldirektörsmetaforen i en enda roll eftersom deras arbete är alltför komplext. Ett gemensamt drag var att generaldirektörerna uppfattade sig som företrädare för vissa idéer, ett annan huvuduppgift var att medla i intressekonflikter och komma fram till fungerande kompromisser. Det är här möjligt att göra en analogi med koncernchefer i det privata näringslivet.

Ett begrepp som används för att karakterisera relationerna mellan departement och myndigheter är *rituellt oberoende*. Detta innebär att det är möjligt att inom det formella regelverkets ramar skapa en glidande skala av beroendeförhållanden. En ytterlighet är att från departementens sida utnyttja formella styrinstrument på ett sådant sätt att myndigheterna i praktiken nästan blir delar av departementen. Den andra är att en generaldirektör kan använda det formella regelverket för att värna om myndighetens oberoende. Det är de informella kontakterna som avgör hur styrprocesserna utformas.

Rapporten från studien tog också upp olika roller som generaldirektörerna uttryckte att de måste fylla. En av de vanligaste var "företrädaren" som avspeglar vissa abstrakta idéer. En annan var "medlaren" i komplexa nätverk av inflytanden och beroendeförhållanden. Andra roller var *projektledaren*, *missionären*, *experten* och *den offentliga tjänstemannen*. Den sistnämnda rollen gick ut på att verkställa politiska beslut. En "ny" och ganska ovanlig roll var "entreprenören" som aktivt sökte efter möjligheter att spara och tjäna pengar, och som ansåg konkurrens och marknadsanpassning vara viktigt. Den sista rolltypen var "organisationsledaren" som sökte aktivt efter affärsidéer och analyserade myndighetens samhällsfunktion. Dessa olika roller kombinerades på två huvudsakliga sätt. De "traditionella" generaldirektörerna kunde huvudsakligen karakteriseras som offentliga tjänstemän och experter, medan de "nya" var mer av entreprenörer och organisationsledare och riktade mer av sin uppmärksamhet mot omvärlden. De nya generaldirektörerna försökte göra sina roller mer mångfacetterade medan de traditionella uppfattade sig mer som en roll där inslag av andra roller sågs som störningsmoment.

En slutsats i studien var att näringslivet hade en viktig symbolisk roll för den offentliga förvaltningen. Från att tidigare ha betraktats som en profithungrig skurk, hade näringslivet under 1980-talet i stället kommit att betraktas som en hjälte, förebild och inspirationskälla. Den offentliga sektorn som tidigare uppfattats som den allmänna välgöraren hade blivit det allmänt onda. Således en identitetskris. De förändringar som efterlystes var ökad effektivitet, bättre service och bättre ledarskap, och hur detta skulle se ut definierades med referens till den privata sektorn, "den vackra system".

## 1.2 Disposition

I avsnitt 2 diskuterar jag undersökningens genomförande och tillhandahåller fördelning på bakgrundsvariabler och försöker på grundval av detta gruppera materialet på olika sätt.

I de följande avsnitten redovisas intervjumaterialet utifrån de huvudteman som tagits upp i intervjuerna (se Bilaga 2). I avsnitt 3 behandlas rekryteringsprocessen, förväntningar och uppdrag, samt introduktion till arbetet som generaldirektör. I avsnitt 4 diskuteras förändringar i organisationen och dess omgivning, samt eventuella förebilder vid förändringar. Avsnitt 5 tar upp viktiga relationer mellan myndigheterna och andra organisationer och personer. Avsnitt 6 handlar om mål och utvärdering.

I det sjunde och avslutande avsnittet sammanfattar och diskuterar jag intervjumaterialet utifrån de problem och möjligheter som intervjupersonerna upplever i sitt arbete, och försöker se intressanta teman att gå vidare med i fortsatt forskning.

## 2. Bakgrundsdata och om studiens genomförande

Studiens empiriska underlag består således av 41 intervjuer. Eftersom ett av syftena med studien var att den skall utgöra en upprepning av den tidigare nämnda studien (Czarniawska, 1985;1986) utgick jag från samma lista över myndigheter och kontaktade, via brev och därefter telefonsamtal, ledarna för samma organisationer eller de som kommit istället på organisationer och bolagiseringar. Jag kontaktade därvid 45 personer, varav 41 generaldirektörer vid olika statliga myndigheter och fyra verkställande direktörer i statliga bolag. Tre personer avböjde att delta, varav en uppgav tidsbrist som anledning och de övriga två ville, i bägge fallen enligt sekreterare, inte ange varför de inte önskade ställa upp för en intervju. Ytterligare en person bortföll eftersom vi aldrig lyckades komma fram till en lämplig tidpunkt.<sup>1</sup>

Huvuddelen av intervjuerna gjordes i slutet av 1998 och början av 1999. Några kompletterande intervjuer gjordes under hösten 1999. Intervjuerna var personliga, utom i ett fall då intervjun gjordes per telefon, och tog i genomsnitt mellan en och en och en halv timme. Samtliga intervjuer, utom telefonintervjun, spelades in på band och skrevs därefter ut av sekreterare. Intervjuutskriften skickades ut till de intervjuade för att ge möjlighet till kommentarer och

<sup>1</sup> En lista över de personer som intervjuats finns på sid 5 samt mer utförligt i Bilaga 1.

rättelser<sup>2</sup>. Intervjupersonerna utlovades vidare anonymitet i den resulterande rapporten.

De frågor jag ställde var av en relativt allmän karaktär och som stöd under intervjuerna hade jag den intervjuguide som finns i Bilaga 2. De frågor som ställdes är i stor utsträckning desamma som i den första studien (Czarniawska 1985; 1986) men några tillägg har gjorts. Intervjuerna i den föreliggande studien har en större inriktning på förändringar och det har även lagts till en fråga om EU och dess betydelse för den berörda organisationen. Frågorna kan delas in i fem olika grupper. De första inledande frågorna behandlade intervjupersonens bakgrund, rekryteringsförfarandet och förväntningar och krav på honom/henne som ny ledare. Den andra gruppen tog upp förändringar som hade genomförts och huruvida man såg någon annan organisation som förebild eller avskräckande exempel när man försöker genomföra förändringar. Den tredje gruppen frågor fokuserades på myndigheten/organisationens relationer till andra organisationer och personer såsom departementet, andra myndigheter, media, fackföreningar samt EU. Det fjärde temat berörde organisationens mål samt de problem och svårigheter man som ledare upplever när man försöker uppnå dessa mål och om konkreta exempel på dessa problem. Vidare diskuterades hur utvärderingen av ledarens arbete går till. Det hela avslutades med frågor om intervjupersonens inställning till sitt arbete samt om det fanns något viktigt att ta upp som hitintills inte kommit fram under intervjun.

Det bör också nämnas att jag inte följde intervjuguiden strikt utan intervjuens inriktning blev naturligtvis delvis beroende av intervjupersonens svar och även hans/hennes benägenhet att utveckla sitt resonemang på olika punkter.

### 2.1 Några bakgrundsdata

En vanlig föreställning är att en generaldirektör är en man i åldern 50 till 60 år som har ett förflutet som politiker eller som tjänsteman i olika myndigheter eller inom regeringskansliet. Detta har bekräftats av tidigare undersökningar (Ehn, 1998; Statskontoret, 1999:21) En genomgång av intervjupersonerna med hänsyn till vissa bakgrundsvariabler bekräftar sådana fördomar till fullo.

Följande personer ingick i studien (se även Bilaga 1)<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ca hälften av de intervjuade generaldirektörerna hörde av sig, en del med mycket detaljerade kommentarer. Detta kan jämföras med den förra studien (Czarniawska, 1985;1986) där endast en person hörde av sig för att rätta språket i intervjuutskriften.

<sup>3</sup>Som fram går av uppställningen ovan ingår inte någon myndighet som ligger under Försvarsdepartementet. Detta har sin förklaring i att Barbara Czarniawska som gjorde den första studien (Czarniawska 1985; 1986) då inte var svensk medborgare och därför inte gavs möjlighet att intervju personer med anknytning till försvarsverksamhet. Eftersom denna studie är en uppföljning av den första, ingår inte heller här några organisationer som har anknytning till försvarsverksamhet.

**Arbetskyddsstyrelsen**

**Helena Nilsson**

<b>Arbetsmarknadsstyrelsen</b>	<b>Bosse Ringholm</b>
<b>AssiDomän</b>	<b>Lennart Ahlgren</b>
<b>Boverket</b>	<b>Fredrik von Platen</b>
<b>Centrala Studiestödsnämnden</b>	<b>Billy Olsson</b>
<b>Domstolsverket</b>	<b>Stefan Strömberg</b>
<b>Fiskeriverket</b>	<b>Karl Olov Öster</b>
<b>Högskoleverket</b>	<b>Hans Jalling</b>
<b>Jordbruksverket</b>	<b>Ingbritt Irhammar</b>
<b>Kommerskollegium</b>	<b>Peter Kleen</b>
<b>Konsumentverket</b>	<b>Axel Edling</b>
<b>Kriminalvårdsstyrelsen</b>	<b>Bertel Österdahl</b>
<b>Närings- och Teknikutvecklingsverket</b>	<b>Per-Ola Eriksson</b>
<b>Patent- och Registreringsverket</b>	<b>Carl-Anders Ifwarsson</b>
<b>Posten</b>	<b>Ulf Dahlsten</b>
<b>Riksantikvarieämbetet</b>	<b>Erik Wegraeus</b>
<b>Riksförsäkringsverket</b>	<b>Anna Hedborg</b>
<b>Rikspolisstyrelsen</b>	<b>Sten Heckscher</b>
<b>Riksrevisionsverket</b>	<b>Inga-Britt Ahlenius</b>
<b>Riksskatteverket</b>	<b>Mats Sjöstrand</b>
<b>Sjöfartsverket</b>	<b>Anders Lindström</b>
<b>Skogsstyrelsen</b>	<b>Maria Norrfalk</b>
<b>Skolverket</b>	<b>Ulf P Lundgren</b>
<b>Smittskyddsinstitutet</b>	<b>Erik Nordenfeldt</b>
<b>Socialstyrelsen</b>	<b>Kerstin Wigzell</b>
<b>Statens Energimyndighet</b>	<b>Thomas Korsfeldt</b>
<b>Statens Invandrarverk</b>	<b>Lena Häll Eriksson</b>
<b>Statens Järnvägar</b>	<b>Daniel Johannesson</b>
<b>Statens Kärnkraftsinspektion</b>	<b>Lars Högberg</b>
<b>Statens Livsmedelsverk</b>	<b>Bertil Norbelie</b>



<b>Statens Löne- och Pensionsverk</b>	<b>Björn Mårtensson</b>
<b>Statens Naturvårdsverk</b>	<b>Rolf Annerberg</b>
<b>Statens Strålskyddsinstitut</b>	<b>Lars-Erik Holm</b>
<b>Statistiska Centralbyrån</b>	<b>Jan Carling</b>
<b>Statskontoret</b>	<b>Peder Törnvall</b>
<b>Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete</b>	<b>Bo Göransson</b>
<b>Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut</b>	<b>Hans Sandebring</b>
<b>Tullverket</b>	<b>Kjell Jansson</b>
<b>Vattenfall</b>	<b>Carl-Erik Nyquist</b>
<b>Verket för Högskoleservice</b>	<b>Hans Forsell</b>
<b>Vägverket</b>	<b>Jan Brandborn</b>

### Ålder och kön

De personer som intervjuades inom studien hade en genomsnittsalder på 56,5 år med en spännvidd mellan 47 och 64 år, vilket skiljer sig marginellt från den studie som gjordes 1984 där genomsnittet var 55,3 år och spännvidden 39 till 65 år. Åldersfördelningen såg ut på följande sätt:

	<b>1984</b>		<b>1999</b>	
<b>- 45 år</b>	6	14%	0	0%
<b>46-55 år</b>	10	23%	17	41%
<b>56-65 år</b>	27	63%	24	59%
	<b>43 st</b>	<b>100%</b>	<b>41 st</b>	<b>100%</b>

Av de 41 personer jag intervjuat var sju (17%) kvinnor. I den förra studien var ingen av intervjupersonerna kvinna. När denna rapport skrivs (mars 2000) har totalt 13 av de 41 intervjuade generaldirektörerna lämnat sina poster, dvs. 31%. En kvinna har därvid ersatts av en man. Fyra män har slutat och ersatts av kvinnor, och i resterande åtta fall har män ersatt män.

### Generaldirektörernas bakgrund

Ett sätt att "på förhand" gruppera intervjupersonerna är efter deras bakgrund. Med bakgrund begränsar jag mig här till den post från vilken man rekryterats till generaldirektörsposten eftersom detta klart framgick av intervjuerna. Min tanke är att intervjupersonernas bakgrund, även med denna snäva definition,

kan ha betydelse för hur de betraktar sin roll som generaldirektör i olika avseenden och att det här kan bli möjligt att se likheter och skillnader i materialet. Min kategorisering ser ut på följande sätt:

<b>1. Förvaltningsproffs</b>	10	25%
<b>2. Sakexperter</b>	7	17%
<b>3. Managers</b>	4	10%
<b>4. Politiker</b>	12	29%
<b>5. Internrekryterade</b>	5	12%
<b>6. Övriga</b>	3	7%
	<b>41 st</b>	<b>100%</b>

I den första kategorin inkluderar jag personer som har en bakgrund antingen från en eller flera andra myndigheter (som generaldirektör eller som innehavare av någon eller några andra poster) eller arbetat som tjänsteman vid något departement (dock ej som statssekreterare). I flera fall gäller bådadera, dvs. att man har erfarenhet såväl från regeringskansliet som från en eller flera myndigheter. Detta är som framgår ovan den näst största gruppen.

I den andra gruppen "sakexperter" ingår personer som mycket tydligt har en kvalificerad sakkunskap om det område som myndighetens verksamhet gäller. Det vanligaste exemplet är att man är professor inom ett för verksamheten relevant ämne men det kan också vara att man under en lång tid har arbetat "på fältet" med de frågor som myndigheten sysslar med.

Grupp 3 "managers" omfattar personer med näringslivsbakgrund eller erfarenhet av bolagiseringsprocesser. Grupp 4 omfattar personer med någon form av politisk bakgrund. Här finns personer med såväl statsråds- som riksdagsbakgrund, samt statssekreterare. Det finns vissa personer som skulle kunna klassificeras antingen som grupp 1 eller 4 eftersom de har arbetat både som statssekreterare och inom någon myndighet. I dessa fall har jag valt att placera dem i den kategori som de senast tillhört. Med internrekrytering menar jag personer som under en längre tid arbetat inom just den myndighet som han/hon blivit generaldirektör för och rekryterats därifrån. Detta skall inte förväxlas med den första gruppen där det också är möjligt att tala i termer av internrekrytering om man betraktar den statliga förvaltningen som en organisation eller inte. Jag har valt att betrakta de olika myndigheterna som "separata" organisationer och när jag här benämner några av intervjupersonerna som internrekryterade så menar jag således att de rekryterats från den myndighet som de vid intervjutillfället var generaldirektör för.

Slutligen finns det en liten grupp övriga, vilka jag fann det problematiskt att placera in i en av ovanstående kategorier. Det är svårt att ge exempel på detta eftersom det då ganska tydligt skulle framgå exakt vilka personer dessa är.

## 2.2 Om intervjumaterialet

Innan jag går över till genomgången av själva materialet så kan några kommentarer vara på sin plats. Intervjumaterialet är hämtat från ett stort antal

myndigheter (41 st) och det har därför varit omöjligt att sätta sig in i alla dessa organisationers verksamhet mer än på ett ganska ytligt plan. Det är inte heller myndigheternas konkreta verksamhet jag har haft för avsikt att studera utan hur deras chefer upplever denna verksamhet genom sitt eget arbete. Vad som är fokus i studien är således hur myndighetscheferna säger sig uppleva och hur de presenterar myndighetens verksamhet och sitt eget arbete. Tolkningen av dessa presentationer är naturligtvis min eftersom det är jag som har gjort kategoriseringarna, och valt ut vilka delar av intervjumaterialet som presenteras i rapporten i form av citat eller på annat sätt. Det är också viktigt att påpeka att intervjumaterialet enbart består av generaldirektörer. Jag har således inte varit i kontakt vare sig med någon av generaldirektörernas medarbetare eller med de departement som är ansvariga för respektive myndighet. Däremot så kommer jag ibland att göra jämförelser med andra studier där såväl generaldirektörer och deras medarbetare som departementstjänstemän och politiker har intervjuats.

De följande avsnitten, 3-6, i rapporten är, som redan nämnts, en sammanställning av intervjumaterialet strukturerat på de olika teman som redan har diskuterats. Texten ligger således nära det empiriska materialet och innehåller mycket litet av mina kommentarer eller anknytning till andra studier. Vad jag anser vara det mest väsentliga i denna huvuddel av rapporten är att, genom så många exempel som möjligt, försöka visa hur generaldirektörerna säger sig uppleva olika aspekter på sitt arbete och på myndigheten och dess verksamhet.

### **3. Rekrytering och introduktion**

I denna första del av sammanställningen av intervjumaterialet ges generaldirektörernas bild av hur det gick till när de rekryterades till sina poster och vilka förväntningar som artikulades på dem. Just hur rekryteringen av generaldirektörer går till, och vilken kompetens de har eller inte har, är teman som relativt ofta kommer upp i media och det finns studier i vilka man hävdar att dessa rekryteringsprocesser är mycket slutna (Statskontoret, 1999:21)

#### *3.1 Rekrytering – en slutna process*

Den synliga delen av rekryteringsprocessen förefaller ha varit ungefär densamma för de intervjuade. I nästan samtliga fall hade antingen det ansvariga departementets statsråd eller statssekreterare ringt upp och frågat vederbörande om de var intresserade av jobbet som generaldirektör och lämnat en mycket kort betänketid, som mest en vecka men i vissa fall krävde man besked redan följande dag. Det fanns några undantag från detta förfaringsätt. I ett fall hade intervjupersonen kontaktat det ansvariga statsrådet och anmält sitt intresse för posten när den blev ledig och i ett annat hade statsrådet kontaktats i ett helt annat ärende:

”Om jag skall tala i klartext så gick det till så att jag ringde till ministern, han hade uttalat sig i tidningen på ett sätt som jag tyckte han borde få bättre information om. Jag ringde och bad att få äta middag med honom men så kom hans statssekreterare i stället och då erbjöd han mig det här jobbet. Vilket inte var meningen med middagen över huvud taget. Då fick jag natten på mig att tänka på om jag skulle ta det eller inte”.

De flesta sade sig ha blivit förvånade över denna förfrågan, vissa för att de aldrig hade tänkt på sig själv som generaldirektör och andra för att de nyligen hade fått ett förordnande som generaldirektör för en annan myndighet. Några var dock förberedda på att få frågan om generaldirektörsposten eftersom deras namn hade figurerat i pressen eller i något annat sammanhang. Enligt en person så "blir det en viss krets av människor som man i första hand funderar på" och med detta avser han då personer som har arbetat som statssekreterare eller som har innehaft poster som generaldirektör eller överdirektör i andra myndigheter. Detta blir mycket tydligt i vissa fall där "alla verkar känna alla" och byter poster till höger och vänster inom samma krets. Hur man hade blivit utsedd och om det fanns andra kandidater till posten sade man sig inte ha någon aning om. Det fanns emellertid ett fåtal fall där det förefaller ha försiggått en mer öppen rekryteringsprocess:

"Jag blev uppringd från departementet. Finansdepartementet använde min rekrytering som ett exempel på hur det borde gå till eftersom vi ju vet att generaldirektörer ofta blir politiskt utsedda. Men i mitt fall så hade man gjort en profil på vad man behövde, man hade ett antal tänkbara kandidater som intervjuades av fem personer på departementet - statssekreteraren, personalchefen, rättschefen, departementsrådet och någon till - och sedan gick två vidare till ministern.....Ja de ringde, jag kommer så väl ihåg att de ringde på måndag morgon kvart i åtta till mitt förra jobb och det var personalchefen på departementet som ville tala om generaldirektörstjänsten på myndigheten. Vi talade nog i 20 minuter innan jag förstod att de undrade om jag var intresserad. Jag satt i styrelsen tidigare och jag visste mycket väl att generaldirektören skulle sluta. Så jag kommer ihåg att jag blev litet förvånad".

Majoriteten hävdar emellertid att de inte har någon direkt inblick i hur den process som lett fram till förfrågan om intresse för generaldirektörsposten sett ut. Man vet inte vilka de andra kandidaterna till posten var eller om det över huvud taget fanns några. Det gjordes i de flesta fall inga intervjuer, vilket tolkades som att man från departementets sida hade gjort noggranna efterforskningar av de tilltänkta generaldirektörernas bakgrund.

"Men några dagar senare blev jag uppkallad till ministern själv då och vi satt och pratade i en och en halv timme. Han talade mest då om vad jobbet gick ut på och efter det så frågade han om jag ville ha jobbet. Det kom litet plötsligt, statssekreteraren hade sagt att det skulle bli diverse tester och sådant...Ja, sade han, det är jag som är minister det är jag som bestämmer. Så gick det till, men då hade han väl på olika sätt, utgår jag ifrån, skaffat in referenser på min person och vad jag gjort tidigare".

Dessa iakttagelser stämmer väl överens med Statskontorets rapport (1999:21) om verkschefsutnämningar där man menar att det intryck man får av de intervjuer som gjorts i samband med denna studie är att processen som leder fram till en utnämning är mycket enkel. Verkscheferna säger sig inte känna till hur urvalsprocessen har gått till och några regelrätta anställningsintervjuer förekommer inte. Detta verkar även vara en uppfattning som är gemensam för intervjupersonerna i denna studie. Man vet inte hur man har valts ut och har inte gjort någon större ansträngning för att ta reda på det. I några enstaka fall har det förekommit anställningsintervjuer men i de flesta fall har frågan ställts och ett snabbt svar har avkrävts personen i fråga.

”Statssekreteraren ringde upp mig en dag så där hux flux och sa att den dåvarande generaldirektören skulle hoppa av och att de höll på att rekrytera en ny och undrade om jag ville kandidera. Jag undrade vad det innebär detta att kandidera för en generaldirektörspost. Jag hade aldrig tänkt tanken. Då sade han att det innebär att du skall vara här i morgon bitti hos ministern. Jag hann inte ens bli nervös. Då åkte jag till ministern. Jag kom in till honom, det var mycket intressant, han visste allt, precis allt. De hade jobbat med någon slags research, headhunting som jag var fullständigt ovetande om. De kunde hela min bakgrund, alla mina jobb, alltihop. Han höll en väldigt professionell intervju och ställde massor av bra frågor.”

Men detta hör således till undantagen. Det överväldigande intrycket från intervjumaterialet är att det utåt sett är mycket oklart hur det går till när en verkschef utses och på vilka grunder det görs. Även vad gällde anledningen till att man tillfrågats om posten som generaldirektör var svaren mycket likartade. I något fall säger man sig inte ha någon aning om detta eller att man kände ministern sedan tidigare, men i de flesta fall så menar man att det bror på den bakgrund man har och de kunskaper som man därmed kan antas besitta. Här kan det då gälla sakkunskaper i ett eller flera ämnen som är relevanta för myndighetens verksamhet, dvs. att man kunde området, men också att man hade vana att leda stora statliga organisationer. Det kan även vara så att man representerade en viss roll som ansågs lämplig för den situation som myndigheten vid utnämningstillfället kunde anses befinna sig i. Några exempel i detta avseende kan vara att det behövdes en ledare med ”administrativ fingerfärdighet”, en ”manager” i stället för en expert. Det fanns också några fall där intervjupersonerna omfattades av den s k statssekreterargarantin enligt vilken man hade rätt till ett motsvarande jobb t ex vid ett regeringsskifte.

”Så jag har inte varit utsatt för någon headhunting för det här jobbet. Numera brukar man säga att myndighetschefer skall utses efter kompetens och då brukar jag säga att jag tillhör de sista som slapp det!”

Ovanstående citat kan förefalla oseriöst men det tar upp en central fråga som i hög grad berör verkscheferutnämningarna. Enligt regeringsformen (11:9) skall verkschefer endast tillsättas på sakliga grunder som förtjänst och skicklighet. Regeringens utnämningsspolitik har vid ett antal tillfällen granskats av riksdagens konstitutionsutskott som i samtliga fall har konstaterat att regeringen har agerat i enlighet med regeringsformen. I Statskontorets rapport (199:21) betonas dock att utöver konstitutionsutskottets granskningsmöjligheter saknas den reglering och transparens som utmärker finansmaktens och lagstiftningsmaktens utövning. Från diverse håll har det under de senaste åren också efterlysts en större öppenhet vid tillsättningen av verkschefer. Detta såväl från riksdag och regering, media som från Riksrevisionsverket som lagt fram ett förslag om att myndighetschefer bör tillsättas i ett offentligt förfarande där alternativa kandidater ges möjlighet att framträda eftersom en sluten utnämningssprocess vid tillsättandet av högre statliga tjänster på lång sikt kan leda till rekryteringsproblem för staten (Ds. 1998:56). Några av intervjupersonerna tog själva upp frågan och betonade vikten av en öppen tillsättningsprocess för verkschefer. Ytterst ses detta som en fråga om medborgarnas förtroende; att visa att inte vem som helst kan leda stora statliga organisationer.

”Så därför tycker jag att det är så trist att de här utnämningarna blir föremål i varje enskilt fall för irriterade kommentarer på ledarsidorna. Man ser inte den långsiktiga effekten av att de inte har en tillräckligt transparent rekryteringsprocess. Och jag menar att de negativa effekterna de kommer från flera håll. Det handlar ju om medborgarnas förtroende, det handlar också om vilken signal man sänder in i myndigheterna och vad det har för betydelse för den här verksamheten och hur man långsiktigt kan rekrytera människor till den statliga verksamheten där föreställningen kan bli att den högsta posten ändå är vikt för någon med en helt annan karriär och utan synliga eller uppenbara meriter. (...)Vi berömmar oss i alla andra avseenden av en oerhörd öppenhet, här är vi på något sätt i ett renässansartat förläningsystem.”

Intervjupersonen som citeras ovan menar också att det är viktigt att ha respekt för att upprätthålla kvalitetskraven vid rekrytering av högre statliga chefer. Om rekryteringsprocesserna har gått till ungefär så som de intervjuade berättar så förefaller påståendet om brist på öppenhet i tillsättningen av myndighetschefer vara väl grundat. Vad gäller kvalitetskraven så är det av naturliga skäl ingen av intervjupersonerna som har uttalat sig om dessa upprätthålls vare sig i allmänhet eller i specifika fall och jag ser det inte heller som min uppgift att försöka besvara denna fråga i föreliggande rapport.

### *3.2 Förväntningar och uppdrag – en otydlig historia*

I anslutning till frågan om hur rekryteringen gick till diskuterades också huruvida det fanns några särskilda förväntningar på intervjupersonen som ny chef för myndigheten i fråga och hur dessa förväntningar i så fall artikulades. Fick man något speciellt uppdrag från statsrådet eller statssekreteraren? Fanns det förhoppningar internt i organisationen (dvs. myndigheten) om vad den nya chefen skulle åstadkomma?

Endast några få ansåg sig ha fått ett klart formulerat uppdrag från sin minister eller statssekreterare. I dessa fall var det mest förekommande svaret att man hade fått som huvuduppgift att genomföra ett visst politiskt beslut som man i några fall dessutom hade varit med om att utarbeta, t. ex. i egenskap av statssekreterare. En annan typ av uppdrag som uttrycktes mycket tydligt var i de fall där stora nedskärningar var att vänta. I det mest extrema exemplet var det fråga om en halvering av myndighetens verksamhet som var den nye chefens första uppgift. I en annan myndighet var uppgiften en kombination av dessa båda, dvs. dels att genomföra en ny politik för myndighetens verksamhetsområde och samtidigt göra stora nedskärningar i verksamheten. Slutligen så fanns det ytterligare en typ av uppdrag som artikulades relativt tydligt. Här gällde det att utåt skapa en ny bild av myndigheten och göra den mer utåtriktad och offensiv. Enligt en generaldirektör så var uppdraget att förvandla myndigheten ”från en fyrkantig byråkrati med dåligt renommé till ett professionellt verk”.

Den överväldigande majoriteten menade emellertid att de inte fått något direkt uppdrag eller att det varit mycket oklart formulerat. Exempel i detta avseende är att ”förbättra relationer”, ”reda upp en havererad ekonomi”, ”se över organisationen”, ”marknadsorientera” eller helt enkelt att ”förverkliga politiska

målsättningar”. Således synnerligen vaga formuleringar, vilket framgår av följande citat:

”Inte så att de sade det klart och tydligt. Vad jag saknade var att man satt ner en dag eller åtminstone en förmiddag och pratade om vad regeringen egentligen ville med det här verket. Sådana direktiv fick jag inte.”

”Jag fick inte så väldigt mycket ord med mig på vägen måste jag säga. Jag har ju läst de krav som finns men de innehåller mer de allmänna orden om ledare i myndigheter och utveckling osv. Det var underförstått att man behövde modernisera en del i myndigheten. Vi har kört ett rätt hårt program, infört IT-stöd och sådant där, men jag vill inte påstå att jag fick något väldigt klart uppdrag eller något sådant, utan det var nog mer att ministern var intresserad av att få en något sänkt kapabel kandidat på stolen och det började bli litet genant att den stod tom och han ville nog inte gå in i ett nytt år med det. Vi träffades några gånger till i anslutning till det där men, nej, svaret på din fråga är att det var inte något väldigt klart preciserat att nu skall du göra det och det. Det kan man inte säga.”

En annan generaldirektör menar att politikerna är vaga på vissa punkter eftersom det är svårt för dem att se de krassa konsekvenserna av de beslut de har fattat. Man kanske inte inser vilka konsekvenserna kan bli eller är helt enkelt inte benägen att tala om dem eftersom man inte vill skrämman den som skall tillträda som chef för myndigheten i fråga. Ytterligare en förklaring kan vara att det är svårt att ge konkreta uppdrag till någon som skall leda så stora och komplexa verksamheter som det är fråga om här. Man förväntas helt enkelt ta egna initiativ till åtgärder. Några av respondenterna såg det också som positivt att kunna förverkliga de mycket klara ambitioner som de själva hade för myndighetens utveckling.

De flesta verkar inte heller anse att bristen på preciserade uppdrag är något direkt problem utan man klarar sig genom att vara van vid att byta jobb eller p.g.a. sitt utbredda kontaktnät i den politiska världen. Detta gäller framför allt de personer som har en bakgrund som politiker, statssekreterare eller ”förvaltningsproffs”. De som kommer utifrån, t. ex. som fackexperter inom myndighetens verksamhetsområde, uttrycker sig emellertid något annorlunda. De hade föredragit att få ett mer preciserat uppdrag och det de framför allt anser vara ett problem är den brist eller totala avsaknad av introduktion till det nya arbetet och de nya arbetsuppgifterna. Detta uttrycks mycket klart i ett antal fall.

”En fråga som jag tycker vore naturlig att du ställde det är ju vilken utbildning jag har fått för det här. Det är ju snabbt svarat. Det får man nästan ingen, det är otroligt svagt tycker jag. På min tid fick man en vecka på internat. Nu vet jag inte riktigt, nu har man visst utspritt några dagar verkar det som där man går igenom lite legala saker. Jag har själv varit med och avslutat några pass om hur det är att vara generaldirektör. Det hela är otroligt torftigt.”

”En sådan sak som vad det här med verksform innebär och de förvaltningspolitiska reglerna, den här politiska årscykeln, processen...Allt det här med budgetunderlag och årsredovisningar, budgetpropositioner...Hela det här är en klocka som tickar och går varje år. Det finns massor av saker. Då förväntas man som verkschef att göra olika saker vid olika tidpunkter för att det här systemet skall rulla runt. Där fick jag ingen introduktion alls.”

Dessa citat visar mycket klart på problematiken. Flera generaldirektörer menar att det är en fördel att rekrytera folk som inte kommer från den politiska världen men att man måste ge dem en bättre introduktion än vad som är och var fallet vid tidpunkterna för intervjuerna. De generaldirektörer som kommer från den politiska världen påstås ha ett oerhört försprång vad gäller nätverk att falla tillbaka på och kunskaper om hur systemet fungerar. De som kommer utifrån "kastats ut och får lära sig simma i kallt vatten" och det tar lång tid att lära sig så mycket att man kommer ikapp. I något fall använde man sig av utomstående organisationskonsulter för att få en diagnos och komma underfund med vilka myndighetens huvudsakliga problem var och detta fungerade bra just i detta fall. Flera av intervjupersonerna uttrycker dock en tydlig skepsis gentemot konsulter som kommer och försöker pracka på myndigheten något färdigt koncept som inte alls är anpassat till myndighetens speciella problem.

Det finns således ett utbrett missnöje med den introduktion man fått från sitt moderdepartement. Det finns naturligtvis undantag även här. En av de intervjuade generaldirektörerna anser sig ha blivit mycket väl omhändertagen och hade flera samtal med den ansvariga ministern i samband med sitt tillträde. Något som också har upplevts som positivt av flera av de intervjuade är en introduktion som Finansdepartementet var ansvarig för där man bildade grupper av personer på motsvarande poster inom olika statliga organisationer inom olika områden. Dessa nätverksgrupper leddes i början av konsulter, men några av dem har fortsatt att träffas själva under ett antal år, efter att ha sparkat konsulten, och tycker sig ha, och fortfarande har, oerhörd nytta av varandra när man känner behov av att diskutera olika problem som inträffar i verksamheten.

Vad gäller förväntningarna internt, från myndighetens personal, på den nya chefen så hade de flesta inga direkta uppfattningar om dessa. I några fall hade det funnits missnöje med den tidigare chefen så man utgick från att personalen inom myndigheten förväntade sig att det skulle bli annorlunda med den nya chefen. Men på vilket sätt det skulle bli annorlunda var det få som uttalade sig om.

Sammanfattningsvis kan man således hävda att rekryteringsprocesserna åtminstone utåt sett är mycket slutna och att de nya generaldirektörerna genomgående har fått mycket vaga uppdrag. Det sistnämnda förefaller dock inte ha upplevts som något direkt problem. Vad som däremot upplevs som problematiskt av många är bristen på introduktion till det nya arbetet och detta gäller då i störst utsträckning för de personer som har en icke-politisk bakgrund. Man menar i flera fall att trots att det är önskvärt att rekrytera fler myndighetschefer "utifrån" så har myndighetschefer som är rekryterade från den "politiska sfären" (Grupp 1 och 4 i min kategorisering) ett stort försprång genom sina väl utvecklade nätverk i den politiska världen. Sedan det är ju en intressant och obesvarad fråga om detta gör dem till bättre ledare eller inte"!

#### **4. Förändringar och förebilder**



Utan tvivel så har myndigheternas och generaldirektörernas situation förändrats sedan den förra studien genomfördes. Den förvaltningspolitik som har drivits sedan mitten av 1980-talet har kännetecknats av decentralisering och minskad detaljstyrning av myndigheterna, samt av en önskan att förändra den statliga budgetprocessen genom ökat fokus på formulering av mål och uppföljning av resultat. Andra viktiga inslag har varit avreglering, ökad konkurrens och omorganisation av den statliga förvaltningen (Lind, 1996). I detta avsnitt av rapporten behandlas hur generaldirektörerna upplever och hanterar dessa och andra förändringar som kan tänkas påverka myndigheten och dess verksamhet.

#### *4.1 Förändringar – omvärldsanpassade och utåtriktade myndigheter*

Eftersom den tid generaldirektörerna har suttit på sina poster har varierat mellan någon månad och 14 år så skiljer sig tidsperspektivet naturligtvis åt när man diskuterar förändringar, men i många fall så kommer intervjupersonerna, framför allt i de fall när man interrekryterats från myndigheten i fråga, även in på hur utvecklingen har sett ut även innan han/hon tillträdde sin post. Detta gäller såväl förändringar inom den egna myndigheten och dess verksamhet som inom statsförvaltningen i stort. Jag tror därför inte att skillnaderna vad gäller tidsram spelar någon större roll vad gäller möjligheterna att urskilja vissa trender i myndigheternas utveckling och likheter och skillnader i hur dessa uppfattas.

I många fall diskuteras utvecklingen inom den svenska statsförvaltningen i allmänhet. Här finns några teman som återkommer i materialet. För det första så framhåller flera generaldirektörer att myndigheternas situation har ändrats i och med de ändringar som har genomförts i styrningsprocesserna under den senaste 10-årsperioden. Numera har man fokus på output och resultat i stället för, som tidigare, på input. En av intervjupersonerna hävdar att den statliga förvaltningen fram till slutet av 1980-talet var helt fokuserad på anslagsframställning och inflöde av medel men att man numera fokuserar på resultat i stället. Denna process har gått fort och varit förvånansvärt framgångsrik. En annan hävdar att tidigare kom verksamheten i första hand och ekonomin i andra. Nu är det ekonomin som styr vad man skall göra. Det kan här vara på sin plats att poängtera att många av de intervjuade generaldirektörerna har ett ganska kort tidsperspektiv och kanske i regel är mer framtidsorienterade än historiskt orienterade. En iakttagelse som gjordes i den förra generaldirektörsstudien och som är värd att kommentera är att de traditionella styrmedlen inom den offentliga sektorn då upplevdes som otillräckliga och att mer öppna och ekonomiskt inriktade styrmedel förespråkades, även om det redan då fanns en viss skepsis om hur långt man skulle kunna gå vad gäller marknadsorientering och konkurrensutsättning (Czarniawska, 1985;1986). Idag förefaller de begrepp och procedurer som har med just denna mer ekonomiskt inriktade styrning att göra, att tas för givna av majoriteten av intervjupersonerna. Men det är för den sakens skull inte säkert att man är nöjd med hur "systemet" fungerar. Detta kommer dock att diskuteras i samband med relationen mellan myndigheten och det ansvariga departementet.

Ett annat tema som återkommer och som åtminstone delvis är kopplat till det förra är krisen i statsfinanserna och de effekter detta har haft på myndigheterna i form av nedskärningar. De långtgående nedskärningar som har gjorts inom de flesta samhällssektorer har inneburit att man i många fall har blivit tvungen att säga upp personal eftersom det inte var möjligt att som tidigare klara nedskärningar genom naturlig avgång och omplacering av personal. De nedskärningar som har gjorts i myndigheternas verksamhet och därmed av deras personal har varit mer eller mindre radikala. I ett av de mer dramatiska fallen halverades myndighetens verksamhet:

”Det innebar naturligtvis en oerhört omstörtande förändring. Det går inte att föreställa sig vad en sådan förändring innebär innan man har varit med om det. När det handlar om så mycket som en halvering, att man skär på marginalerna 5-10% och sådant det går alltid att klara. Men en sådan drastisk nedskärning! Det går ju inte att klara med naturlig avgång och sådant där. Utan här handlar det om, naturligtvis i viss utsträckning naturlig avgång, men också många uppsägningar och avveckling i organisationen. Personer som hade jobbat 20-30 år i myndigheten hade inte längre en plats här. Förändringen innebar också en förändrad roll och en förändrad verksamhetsinriktning för myndigheten.”

Citatet ovan kommer, som redan nämnts, från generaldirektören för den myndighet där en av de mest extrema nedskärningarna har gjorts. I de flesta andra fall har nedskärningarna varit mindre radikala men förefaller ändå uppfattas som något mycket dramatiskt. Att behöva säga upp personal för att kunna uppfylla de krav som ställs på organisationen är någonting som man tidigare inte har behövt göra inom den offentliga sektorn, åtminstone inte i en sådan utsträckning:

”När man för första gången fick göra stora nedskärningar och stora skärpningar i ett system som hade levt i huvudsak i utbyggnad, så var det en sorts chock för systemet som det väl delvis inte har hämtat sig från än. Det är en annan värld när man inte bara förväntar sig förbättringar hela tiden utan att det också kan bli strängare och snålare.”

En generaldirektör poängterar att det över lag numera ställs hårdare krav på alla statsanställda och de organisationer de arbetar i. Detta är inte enbart negativt men det finns gränser för hur långt man kan driva denna utveckling. Den press och stress som råder nu menar han är nästan övermänsklig. En annan allvarlig följd av de intensiva besparingsåtgärder som man tvingats vidta är att man riskerar att bli sårbar på områden där man har en unik kompetens i Sverige och viss mycket viktig verksamhet åsidosätts p.g.a. att de mer rutinmässiga arbetsuppgifterna tar nästan all tid.

Några vill emellertid tona ner dramatiken vad gäller uppsägningar. Eftersom kostnaderna för personal är en så dominerande andel av den totala budgeten så är personalneddragningar den enda seriösa möjligheten om man skall kunna åstadkomma omfattande besparingar. I ett fall menar man dessutom att regeringens sparbetning kom i rätt tid och hjälpte till att lösa en intern konflikt som var synnerligen problematisk och svårlöst.

Även om det i många fall är problematiskt att diskutera i termer av vad som är en organisation och vad som är organisationens omvärld så är det ofta oundvikligt att hamna i en distinktion mellan vad som är externt betingade

förändringar och vad som är förändringar som "kommer inifrån" organisationen. Är en myndighet en organisation i sig som är skild från det departement den lyder under eller är hela den statliga förvaltningen en organisation. Som har framgått tidigare så betraktar jag myndigheten som en organisation i sig, vilket jag anser vara motiverat bl. a. med tanke på den "svenska modellen" enligt vilken de svenska myndigheterna har en, åtminstone i jämförelse med sina utländska motsvarigheter, unik ställning som kan karakteriseras som relativt oberoende. På detta sätt blir de förändringar som beskrivs ovan en typ av omvärldsförändring:

"Då har vi naturligtvis en typ av omvärldsförändringar, att regeringen och riksdagen kan besluta om att förändra verksamhetsinriktningen. Man kan besluta om att lägga nya uppgifter på myndigheten, att ta ifrån myndigheten uppgifter och därmed också skära i myndighetens anslag. Den största omvärldsförändringen av alla är då att lägga ned. Detta är en typ av omvärldsförändringar som snabbt påverkar. Sedan har vi den andra typen av omvärldsförändring som naturligtvis är den mer intressanta. Vad händer inom det verksamhetsområde som myndigheten sysslar med? Då kan jag säga att budgetunderskott och den statsfinansiella krisen i början på 90-talet var en omvärldsfaktor som starkt påverkade oss."

Alla de intervjuade generaldirektörerna håller emellertid inte med om att de omvärldsförändringar som har inträffat under senare år har varit speciellt dramatiska. Naturligtvis sker det förändringar men de är ej att betrakta som något paradigmskifte utan är mer relaterade till besparingar och de ökade krav som ställs på de enskilda tjänstemännens kompetens och agerande.

De flesta förefaller dock vara överens om att det över huvud taget händer mycket och att det är avgörande att anpassa sin organisation till vad som händer i omvärlden med hänsyn till den ekonomi man har och till de verksamheter och uppgifter man får av samhället. Flexibilitet är viktigt och flera betonar också att organisationen måste utformas utifrån de uppgifter man har ålagts genom regleringsbrevet. Det är här ganska tydligt att det finns en utbredd syn på myndigheten som en passiv enhet som omformar sig efter de olika typer av krav som ställs från omgivningen. Det är endast en generaldirektör som understryker att det är viktigt att skapa en organisation som är i ständig utveckling i syfte att förändra sig själv i stället för att bli förändrad av grepp utifrån. Det väsentliga är att själv ha kontrollen över sin förändringsverksamhet. Detta står, åtminstone delvis, emot en uppfattning som uttrycks av många av de intervjuade generaldirektörerna, nämligen att det enda syftet med myndighetens verksamhet är att uppfylla de mål som formulerats av riksdag och regering. Så är det och det är ingenting att diskutera. Detta är en intressant fråga som har med generaldirektörernas syn på sin roll att göra och jag kommer att fortsätta denna diskussion i nästa avsnitt i samband med redogörelsen för hur generaldirektörerna upplever relationen till det departement som respektive myndighet lyder under.

De myndigheter som berörs av föreliggande studie (se bilaga 1) ägnar sig åt verksamheter av mycket olika karaktär. En naturlig följd av detta är att det politiska intresset för den verksamhet som bedrivs är olika stort, liksom såväl medias som allmänhetens. Flera intervjuade myndighetschefer menar att en av de stora omvärldsförändringarna under senare år är att det har blivit ett mycket

större intresse från allmänhetens sida för verksamheten. Detta avspeglas också i ett ökat mediaintresse. Ett tydligt exempel i detta avseende är att det mesta som på något sätt har med miljöfrågor att göra har blivit oerhört "hett". Sjukvården är ett annat självklart exempel där inte bara allmänhetens utan också det politiska intresset har ökat väsentligt. En följd av detta ökade intresse är att man från myndigheternas sida har känt ett behov av att bli mer utåtriktade och man betonar informations- och kunskapsaspekterna av sitt arbete:

"Vad jag kunde se är att dels har vi ett myndighetsarbete som vi måste sköta. Men för att kunna sköta myndighetsarbetet så måste vi ha kunskap. Alltså måste vi bygga upp kunskapen och vi måste värda de här delarna och vi måste genom information gå ut till allmänheten med den kunskap vi har."

Även om detta gäller i olika grad för de olika myndigheterna så förefaller det vara en utbredd uppfattning att myndigheterna måste få en tydligare profil utåt och ha en kontinuerlig dialog med det omgivande samhället, t ex genom att delta i debatter. Flera generaldirektörer menar att man inom statliga myndigheter ägnar sig alltför mycket åt inåtvänd verksamhet och massor av interna sammanträden i stället för att försöka göra verksamheten mer synlig. En ofta förekommande åtgärd för att hantera denna fråga är att omorganisera myndighetens informationsverksamhet och därmed ge den en mer framträdande position. I flera fall har man också rekryterat nya informationschefer och informationssekreterare. Detta har naturligtvis också en stark koppling till hanteringen av press och andra media, vilket kommer att behandlas i nästa avsnitt om relationer mellan myndigheterna och andra aktörer i samhället.

En annan "omvärldsförändring" som mycket starkt påverkas av alla de intervjuade generaldirektörerna är den snabba tekniska utvecklingen och då i synnerhet allting som har med informationsteknologi att göra. IT förefaller vara ett av slagorden i myndighetschefernas vokabulär men i många fall är det svårt att få några konkreta exempel på vad utvecklingen inom IT faktiskt har inneburit för myndigheternas verksamhet. IT-utvecklingen präglar nästan allt som görs. Sammanfattningsvis kan man emellertid säga att IT-användningen inom förvaltningen påstås spela en viktig roll som effektiviseringsinstrument. Man kan göra utredningar snabbare eftersom kontakterna mellan olika myndigheter förbättras. Ännu viktigare är emellertid att IT-användningen innebär möjligheter till bättre kontakter och bättre service ur ett medborgarperspektiv. En stor del av myndigheternas informationsövertag gentemot medborgarna har minskat. Den tilltagande tekniska utvecklingen i form av IT-stöd och IT-användning innebär också att man från myndigheternas sida måste hålla sig tekniskt kunniga. Sedan finns det också tydliga nackdelar med den tekniska utvecklingen. Numera kan man vara tillgänglig dygnet runt oavsett var man befinner sig och detta har inte enbart positiv betydelse utan innebär en alltför hård press som inte all personal klarar av hävdar flera av de intervjuade generaldirektörerna.

Slutligen bör nämnas att Sveriges medlemskap i EU av några nämns som en stor förändring. Det är dock förvånande få som anser att EU-medlemskapet innebär en avgörande förändring för myndighetens verksamhet. Eftersom EU-medlemskapet togs upp separat i intervjuerna så avser jag återkomma till detta längre fram i texten.

#### 4.2 Organisationsförändringar – ett nödvändigt ont

Den dominerande uppfattningen bland generaldirektörerna är att man inte skall inleda sin karriär som chef för en myndighet med att genomdriva omfattande organisatoriska förändringar om inte detta förefaller vara absolut nödvändigt. Möjligen kan det vara motiverat om man som chef är internrekryterad från myndigheten och på detta vis kan anses ha en väl grundad uppfattning om hur myndigheten ifråga fungerar och vilka problem som finns. I många fall har man därför nöjt sig med mindre förändringar t ex i enhets- eller avdelningsstrukturen, "stuvat om litet", eller inte gjort några organisatoriska förändringar över huvud taget. I något fall fick man hantera en tidigare organisationsförändring som inte hade genomförts i den utsträckning det var tänkt.

En generaldirektör frågar sig vilka incitament en verkschef har för att över huvud taget förändra och effektivisera sin verksamhet eftersom de flesta förändringar ofta möter motstånd internt. Trots detta har man i ett antal fall gjort förändringar såväl i organisationsstrukturen som i verksamheten. En generaldirektör ansåg sig ha blivit tvungen att omorganisera mot sin vilja eftersom trycket från personalen var så hårt. I detta fall konstruerades en plattare organisation med endast två nivåer under generaldirektören. Liknande förändringar gjordes i några andra fall där man ansåg att organisationen var alltför hierarkisk med vad man ansåg vara onödiga mellanchefer. Ett annat exempel är förändringar i ledningsstrukturen. I några fall ansåg man sig tvungen att byta ut delar av myndighetsledningen för att kunna förverkliga de ambitioner man hade med verksamheten. Det är viktigt att ha rätt personer på rätt plats när man vill genomföra förändringar och det var inte alltid så. Ibland fungerade helt enkelt personkemin. I de flesta fall tyckte man sig ha skött detta på ett någorlunda "snyggt sätt" även om det naturligtvis fanns problem i detta avseende.

En av intervjupersonerna poängterar att när villkoren för verksamheten förändras så innebär det att justeringar behövs och när man har kommit till en viss gräns så måste man omorganisera. Det finns några exempel där det enligt generaldirektörerna var uppenbart att det fanns ett starkt behov av förändringar. Det fanns olika anledningar till detta. En sådan var att det fanns en oerhört hög konfliktnivå i organisationen och att den nya generaldirektören blev tvungen att inleda sitt arbete med att ta itu med dessa konflikter. Andra anledningar som uppgavs var missnöje bland personalen med tidigare verksledningar, och brist på dialog mellan ledningen och de anställda, samt i något fall ständiga generaldirektörsbyten och därmed orolig och förändringstrött personal, framför allt inom myndigheter där verksamheten omväxlande expanderat och dragits ned p. g. a. yttre omständigheter.

Gemensamt för de myndighetschefer som har genomfört genomgripande förändringar av verksamheten är att de påstår sig ha arbetat mycket hårt för att få såväl chefer på olika nivåer som övrig personal med på förändringarna. *Process* och *förankring* förefaller vara honnörsorden här. I flera fall har man intervjuat alla anställda eller på annat sätt låtit dem komma med synpunkter på vad de tyckte behövde förändras i organisationen. Diskussionsgrupper som

kom med förslag på förändringar har bildats och så småningom har man utarbetat en organisationsplan baserad på dessa förslag som sedan har skickats ut på remiss i hela organisationen. I ett fall arbetade man med olika scenarier för framtiden och hade stormöten där all personal fick möjlighet att ställa frågor till verksamheten. Generaldirektören i detta fall menar att det var viktigt att markera att man från ledningens sida menade allvar med att försöka skapa en aktiv dialog mellan alla nivåerna i organisationen och även förmedla en tydlig ledarskapsfilosofi och skapa en framtidsvision:

”Det var tre processer som jag var tvungen att dra igång. Det ena var att få tillbaka framtidstron hos personalen. Arbetsglädjen och entusiasmen. Det andra var att faktiskt utveckla våra aktiviteter, att se till att vi gjorde ett bra jobb. Det tredje handlade om att försöka öka vår legitimitet i omvärlden. Man kan inte göra en sak i taget utan de måste löpa parallellt. En åtgärd har effekt på alla tre eftersom de hänger intimt ihop.”

Enligt samma intervjuperson så är det också avgörande att kunna visa hur visionen och värderingarna skall användas i det dagliga arbetet inom myndigheten.

”Det räcker inte att ha de där honnørsorden utan man måste gå vidare och tala om vad det innebär vad gäller det konkreta beteendet.”

För att ta tillvara alla de goda idéer som kom fram i samband med en stor omorganisation har en av generaldirektörerna inrättat en särskild idégrupp som har fortsatt att utveckla dessa idéer. På detta sätt menar han att en mycket stor del av förändringsprocessen har utgått från de anställda. Det går att se liknande processer i andra organisationer där man enligt generaldirektörerna har lyckats komma överens i organisationen om hur man skall ta sig framåt.

Naturligtvis har de förändringsprocesser som diskuteras ovan inte varit problemfria. Den typiska bilden av en statlig myndighet är att den är synnerligen tungrodd och därmed svärföränderlig. Personalen var i många fall enligt intervjupersonerna över huvud taget inte inställda på att förändra sig, framför allt inte i de myndigheter som har långvariga traditioner av att bedriva verksamheten på ett visst sätt. ”Många ser för mycket i backspegeln”.

”Jag har försökt att få denna trögrörliga atlantångare att röra sig litet snabbare och med lite nya redskap tycker jag.”

En vanligt förekommande synpunkt är att organisationen sitter fast i gamla strukturer och att verksamheten bedrivs på samma sätt som den alltid har gjort trots att både verksamheten och organisationens omvärld har förändrats. Också i fall där myndigheten är relativt ung klagas man över att gamla strukturer från andra myndigheter som numera till viss del ingår i den nya, finns kvar.

”När jag satt mig in i verksamheten här så såg jag en tydlig sak som finns i många statliga myndigheter. Om man har fått verka under en väldigt lång tid så har ju ofta uppgifterna från början varit av en viss art och verksamheten finansierad på ett visst sätt och så har verksamheten med tiden ändrats och det har tillkommit saker och det har försvunnit saker men ofta fortsätter man i samma organisation och med samma uppläggning och uppdraget blir ofta otydligt och villkoren för verksamheten blir väldigt otydliga.”

Även om man i de flesta fall var inställda på att förändringar är besvärliga att genomföra så uttrycks ändå en viss förvåning över att det var ännu värre än vad man hade väntat sig.

”Jag tror alltid att det är motstånd när man gör sådana här förändringar. Jag trodde dock aldrig att det skulle vara så stort motstånd. Jag trodde att människor var intresserade av att förändra sig, att få nya arbetsuppgifter men så är det inte. Man känner en stor trygghet i det man har men jag är inte övertygad om att samhället är på det sättet. Jag tror inte att tryggheten ligger i att man statistiskt sysslar med det man alltid har gjort, utan jag tror att tryggheten i samhället ligger i att man är så föränderlig att man kan följa med i samhällets utveckling.”

Av ovanstående citat framgår klart att det är viktigt att kunna motivera personalen till förändringar. Detta betonas också starkt av i stort sett alla de intervjuade generaldirektörerna. Ett begrepp som förekommer i majoriteten av intervjuerna är kompetensutveckling. Detta begrepp används emellertid på ett synnerligen vagt sätt och det är svårt att få grepp om exakt vem som skall kompetensutvecklas och i vilka avseenden samt hur det skall gå till. Enligt en generaldirektör så handlar det inte bara om att skicka folk på kurs utan att bygga in kompetenshöjande åtgärder i arbetet och på så sätt skapa en lärande organisation. Ibland ger man också exempel på områden där det behövs en ökad kompetens som ekonomi, juridik, språk och miljöfrågor. I de fall där man har gjort stora investeringar inom IT finns det också ett stort behov av utbildning av personalen.

Behovet av kompetensutveckling hos personalen tas också upp i samband med diskussioner om vissa myndigheters regionala organisation. I några fall klagar man över att den decentralisering till regionala myndigheter som genomförts under tidigare generaldirektörer inte har fungerat p.g.a. brist på kompetens inom olika områden som t.ex. ekonomi. Det fanns helt enkelt inte tillräcklig kompetens på regional nivå för att kunna hantera den verksamhet och det ansvar som hade decentraliserats till de regionala enheterna. Det har behövts intensiva utbildningsinsatser för att komma till rätta med detta. I flera myndigheter har man dessutom under de senaste åren gått i motsatt riktning och slagit samman regionala enheter. Det har angivits ett antal olika skäl till denna typ av omstrukturering. Besparingar är ett uppenbart skäl och den ovan nämnda kompetensbristen ett annat. En generaldirektör hävdar att när regionalisering av myndigheten genomfördes så togs det mer hänsyn till regionalpolitiska behov än till att finna en organisationsstruktur som passade för myndighetens verksamhet. Detta påstås ha lett till att man fick ett antal mycket små regionala kontor där det var omöjligt att skapa en fungerande arbetsmiljö, och en total omorganisation framtvängades där man slog samman ett antal av de regionala kontoren. Dessa iakttagelser står i kontrast till utvecklingen under 80-talet (Lind, 1996; Premfors, 1998) då förändringarna gick i motsatt riktning. En av intervjupersonerna menar att man inom den myndighet han leder var närmast ”besinningslösa decentralister”.

Det finns även exempel där generaldirektörerna uttrycker uppfattningen att centrala myndigheter inte skall syssla med allting utan att man bör sträva efter att föra ut så mycket som möjligt på regional nivå. Detta gäller även i fall där myndigheten inte har någon regional organisation utan för över vissa

arbetsuppgifter till andra myndigheter, t ex till länsstyrelserna och, när det gäller forskning, till universitet och högskolor.

I samband med ovanstående diskussion om myndigheters regionala organisation kan det vara lämpligt att diskutera ett annat fenomen som har inneburit en stor förändring för några av de myndigheter vars chefer ingår i studien. Det gäller här utlokalisering av hela eller delar av myndigheter från Stockholm till andra orter. Här har bristen på relevant kompetens varit ett stort problem eftersom endast en mycket liten del av myndighetens personal var intresserade av att flytta med från Stockholm till en annan del av Sverige. Man har således varit tvungen att bygga upp stora verksamheter i princip från "scratch" vilket har tagit lång tid och inneburit problem i verksamheten t. ex. i form av kraftigt förlängda handläggningstider. Ett typiskt exempel i detta avseende som dessutom nyligen har förekommit flitigt i media är förflyttningen av Patent- och Registreringsverkets varumärkesavdelning till Söderhamn.

En annan genomgående förändring som naturligtvis är mest tydlig i de f. d. myndigheter som under den tid som har gått sedan den förra studien har omvandlats till bolag är någon form av marknadsorientering. Som framgår av sammanställningen i början av rapporten så ingår tre organisationer av denna typ i studien, men det finns också några exempel på myndigheter som har varit på väg att bolagiseras men där processen avbrutits p. g. a. politiska beslut i samband med regeringsskifte. Det som enligt cheferna för de statliga bolagen är den stora skillnaden är möjligheten att skapa affärsområden och resultatenheter samt att kunna styra och marknadsorientera verksamheten i en helt annan utsträckning än vad som var möjligt tidigare. Dessa tendenser finns även i många myndigheter. Inom en myndighet där det bedrivs såväl anslagsfinansierad som affärsmässig (kundfinansierad) verksamhet har myndigheten omorganiserats i enlighet med detta och man har skapat olika affärsområden där personalen sysslar antingen med det ena eller det andra. Dessa åtgärder i kombination med tydligare intäkts- och resultatmål har enligt generaldirektören lett till att man har fått en mer affärsmässig kultur i hela organisationen. Det går att se ett antal andra exempel på vad man kan associera med näringslivet och någon form av marknadsorientering. Total Quality Management påstår man sig ägna sig åt i en myndighet. Processorientering och verksamhetsutveckling förefaller vara populärt. Individuell lönesättning nämns som ett viktigt instrument för att motivera medarbetarna. I flera fall säger man sig bedriva verksamheten i form av projekt. Betoningen på utåtriktad verksamhet kan också ses som ett exempel i detta avseende.

#### *4.3 Förebilder – allt, men helst inte näringslivet!*

Under 80- och 90-talet har det skrivits mycket om överföring eller översättning av idéer och modeller från den privata till den offentliga sektorn (Se t. ex. Czarniawska, 1986; Brunsson, 1991/1998; Jacobsson, 1994; Forssell, 1994; Blomquist, 1996; Erlingsdottir, 1999). I den förra studien av generaldirektörer (Czarniawska 1985; 1986) upplevdes näringslivet som ett (ibland påtvingat) ideal och man använde sig flitigt av konsulter och "näringslivsimporter" för att närma sig detta ideal. Näringslivet betraktades som "the more beautiful sister" och den offentliga sektorn som "the ugly sister". I föreliggande studie ställde jag en fråga till generaldirektörerna om de har någon förebild eller något



avskräckande exempel när de försöker genomföra förändringar i myndigheternas organisation och verksamhet. Kombinationen av den mål- och resultatstyrning som enligt min uppfattning numera tas för given av myndighetscheferna och de iakttagelser som jag diskuterar ovan gjorde att jag hade förväntat mig att få svar som låg i denna riktning. Så var emellertid inte fallet. Distinktionen mellan privat (affärsdrivande) och offentlig verksamhet kom upp flera intervjuer men då gällde det nästan uteslutande att poängtera att det finns stora och avgörande skillnader mellan privat och offentlig verksamhet och framför allt att det finns gränser för vilka jämförelser som går att göra:

”Men processen som sådan, dess inspiration från den privata sektorn med ökat kostnadsmedvetande och outputintresse, det tycker jag är väldigt bra därför om svenska förvaltningar stannar kvar vid den där anslagsframställningsfixeringen då riskerar man att få en irrelevant och ineffektiv förvaltning som är ointresserad av att erbjuda rättssäkerhet och service. Jag tycker det är väldigt centralt att ha vänt perspektivet. Men sedan finns det gränser för jämförelserna, man måste ha klart för sig att man har ett demokratiskt uppdrag. Man är chef för det yttersta instrumentet för den politiska maktens verksamhet. Det är någonting helt annat än att kränga bilar eller tandkräm.”

”Det är en av mina favoritantipatier den där metaforen, AB Sverige, för staten är inte ett bolag. Staten är en rättsordning och målbilden är helt olika. Staten är inte ett ekonomiskt projekt, ett bolag är ett ekonomiskt projekt. Till staten är du tvångsansluten, i ett bolag köper du en andel som du kan sälja. Det är inte ekonomiskt utbyte du skall ha av staten utan det är ett slags demokratiskt utbyte du skall ha eller vad man skall kalla det för. Skillnaderna är jättelika tycker jag och det går inte att tala om staten som en koncern. Det betyder inte att man inte kan lära sig från privat sektor men det skall man göra väl medveten om statens särart. Vår målbild är ofta mer komplex.”

Av dessa citat fram går med önskad tydlighet att det inte på något sätt är självklart att det går att göra analogier med näringslivet. En annan generaldirektör frågar sig vilka hans kunder är och hur man skall använda vinstbegreppet. Han anser inte heller att det är möjligt att överföra styrsystem och planeringssystem men däremot så kan man få idéer vad gäller ledarskap och kompetensutveckling. Externa konsulter är det endast några få som säger sig ha haft någon nytta av. I några av intervjuerna avfärdas konsulter eftersom de bara försöker pracka på sina kunder en färdig modell utan att ha några mer ingående kunskaper om statliga myndigheters verksamhet och situation. Mycket av den kompetens som dessa konsulter representerar anser man att man kan hitta inom den egna organisationen. Detta är en intressant iakttagelse med hänsyn till de pågående diskussionerna om statliga myndigheters excesser vad gäller nyttjandet av externa konsulter. Denna rapport har dock redan kritiserats av några av de myndigheter som utpekats. Lunds Universitet är en av dem.

Det bör också nämnas att en av generaldirektörerna faktiskt anger konsultbranschen som en källa till inspiration vid förändringar eftersom denna bransch kännetecknas av en flexibilitet som man skulle vara önskvärd även för en myndighet som försöker skapa en fungerande projektorganisation.

Majoriteten av de intervjuade generaldirektörerna hänvisar emellertid till sin allmänna erfarenhet från olika verksamheter, såväl statliga myndigheter som

annat, och de möjligheter som finns att dra paralleller här. En generaldirektör menar att förebilder endast kan användas konceptuellt eftersom varje situation är unik. Det gäller att fånga dagssituationen. Man har med sig en verkstygslåda med tidigare erfarenheter och kunskaper. Många av intervjupersonerna säger sig ofta få inspiration från samtal med andra myndighetschefer som befinner sig eller har befunnit sig i liknande situationer. Detta är särskilt viktigt när man är ny på sin post. Man kan också diskutera vad som utmärker framgångsrika myndigheter och i samband med detta försöka hålla sig à jour med vad som händer i andra länder. De länder som nämns som de mest radikala och användbara i detta sammanhang är bl. a. Nya Zeeland, Storbritannien och Kanada. Systerorganisationer i andra länder kan emellertid också ses som avskräckande exempel i de fall de ligger långt efter sina svenska motsvarigheter vad gäller extern styrning och kundfokusering. I något fall anser man också att myndighetens motsvarigheter i andra europeiska länder är alltför hierarkiskt uppbyggda för att kunna tjäna som förebild för svenska förhållanden.

Andra förebilder som nämns är universiteten samt "modern företagsledning". Det viktiga är emellertid enligt en av generaldirektörerna att själv vara ett föredöme vad gäller förändringar. Förändring och förvandling måste vara ett permanent inslag i verksamheten. Att få arbeta i lugn och ro är varken möjligt eller eftersträvanvärt.

## 5. Viktiga relationer

Något som föreföll viktigt för de flesta generaldirektörerna var, som redan har framgått, att få myndigheterna att bli mer utåtriktade i sin verksamhet. Man påstod sig sträva efter ökad interaktion med det omgivande samhället på bekostnad av "interna möten". Utan tvivel är det så att många myndigheters verksamhet har blivit mer komplex och därmed mer beroende av relationer till andra organisationer och personer. Det är generaldirektörernas bilder av dessa relationer som presenteras i föreliggande avsnitt.

### 5.1 Den svenska modellen – för- och nackdelar

En självklar utgångspunkt för en diskussion om hur man som myndighetschef upplever relationen till sitt moderdepartement blir den s. k. svenska modellen med relativt små departement och, mer eller mindre, självständiga myndigheter (Jacobsson, 1984; Czarniawska, 1986; Ehn & Sundström, 1997). Eftersom man i de flesta andra länder hanterar dessa verksamheter inom departementen i stället så får den svenska modellen naturligtvis konsekvenser för internationellt samarbete i olika frågor, något som jag avser återkomma till detta i avsnitt 5.7 som behandlar hur generaldirektörerna anser att Sveriges EU-inträde har påverkat myndigheternas verksamhet.

Myndigheternas ställning i förhållande till departementen diskuterades också i den förra generaldirektörsstudien. Czarniawska (1986) menar att man kan karakterisera relationen med hjälp av begreppet *rituellt oberoende*. Det finns en allmänt accepterad myt om de svenska myndigheternas oberoende och denna myt har gjort det möjligt att skapa en glidande skala av beroendeförhållanden inom det formella regelverket. En av de generaldirektörer jag har intervjuat poängterade just detta att myndigheternas oberoende är en myt. De lyder under regeringen och styrs därmed av regeringen. Trots detta är myndigheternas ställning och förhållande till regeringen och departementen långt ifrån okomplicerad. Detta avspeglas också i de synpunkter som framkommit i intervjuerna:

"Här tycker jag det är viktigt att ta fram den svenska modellen. Jag var inte så besinningslöst kunnig i den när jag började, men jag insåg ju snabbt vilka oerhörda möjligheter den gav. Förutom det operativa ansvaret, regeringen ingriper inte på något sätt, så ger den svenska modellen mig både ansvar och möjligheter för framtiden, att utveckla organisationen på sikt. När jag jämför med mina utländska kolleger, vilka jag träffar rätt så ofta ute i världen, så har vi en oerhört mycket gynnsammare situation när det gäller att åstadkomma saker på kort tid."

Det finns emellertid också mer kritiska röster:

"Jag tycker att vår modell har många stora fördelar. Men den kräver ju att det finns en väldigt tydlig spelplan och spelregler mellan regeringskansliet och myndigheterna. Den har också den stora nackdelen att, i och med att departementen är så små, det blir väldigt beroende av vilka tjänstemän som finns där. Vad jag tycker är ett grundproblem det är att det inte finns någon riktig stabilitet i regeringskansliet på den professionella sidan som gör att man arbetar fram en bra verksamhetskultur."

Frågan om relationen mellan den specifika myndigheten och dess huvuddepartement var i de flesta fall en av dem som gav mest upphov till diskussion och synpunkter. Som framgår av nästa avsnitt så skiljer sig uppfattningarna åt mellan de olika generaldirektörerna men det är också möjligt att se likheter i vissa avseenden, t ex hur man uppfattar sin roll som myndighetschef.

### *5.2 Relationen till departementet – självklar men problematisk?*

Den fråga som i de flesta intervjuerna tog störst utrymme gällde relationen till det departement som myndigheten lyder under. Frågan kan tolkas på olika sätt, men vad vi främst kom att diskutera var hur myndighetschefen upplevde att relationen till departementsledningen, dvs. statsråd och statssekreterare, fungerade. I vissa fall kom vi också in på kontakterna på tjänstemannanivå. Något som är viktigt att påpeka i detta sammanhang är att generaldirektörernas uppfattning huruvida relationen till departementsledningen är bra eller dålig är beroende av hur de uppfattar sin egen och myndighetens roll. Uppfattar man sig som en neutral verkställare av politiska beslut så bedömer man förmodligen situationen på ett annat sätt än om man ser sin roll mer som att påverka och försöka förändra såväl myndighetens verksamhet som den politik som ligger till grund för denna verksamhet.

Diskussionen i detta avsnitt gäller relationen till det departement som myndigheten lyder under. Det ingår några myndigheter vars verksamhet är uppdelad på flera olika departement. I dessa fall fungerar moderdepartementet som "grindvakt" så att inte de andra departementen tar för mycket av myndighetens kapacitet. Det är en komplicerad situation men man menar att det finns vissa fördelar med att inte ha alla ägg i en korg.

En viktig utgångspunkt är enligt flera av generaldirektörerna, att departementen och myndigheterna är ömsesidigt beroende men har olika fokus. Regeringskansliet är fokuserat mot förändringar och politiska debatter men däremot inte mot administration. Detta gör relationen komplicerad. Myndigheterna har begränsade resurser och måste planera årsvis medan departementen kan karakteriseras som "akutavdelningar" som slänger ut uppdrag hit och dit. Det säger sig själv att det kan bli problematiskt att uppnå långsiktighet och kontinuitet i styrningen. En generaldirektör talar i termer av två olika miljöer. I den politiska, dvs. departementet, är man mer reaktiva och tar t ex. hänsyn till vad som står i pressen medan man från myndighetens sida inte bryr sig så mycket om det. Men eftersom departement och myndighet har gemensamma mål så finns det ingen motsättning och man kan tala öppet med varandra om graden av styrning.

Ungefär hälften av de intervjuade generaldirektörerna sade sig uppleva relationen till moderdepartementet som god eller tillfredsställande. Den andra hälften var emellertid mer eller mindre kritiska. De som hade en positiv inställning hänvisade ofta till att de genom tidigare arbeten eller genom sitt personliga (och politiska) nätverk redan kände eller var bekanta med såväl statsråd och statssekreterare som annan departementspersonal. Detta påstods underlätta både formella och framför allt informella kontakter med departementsledningen och därmed möjligheten att få en öppen och nära

relation mellan departements- och verksledning. Flera av de som upplever relationen som god och väl fungerande betonar emellertid att det är ytterst personberoende och uttrycker viss oro för att situationen kommer att förändras vid ett förestående minister- och därmed statssekreterabyte.

Genomgående menar man att departementsledningen inte lägger sig i den löpande verksamheten även om det kan hända att vissa frågor blir så politiskt laddade att de "helt lyfter från myndigheten och släpper allt förnuft och all rationalitet". Uppståndelsen kring Viagra är ett sådant exempel. Våldigt få säger sig dock ha upplevt något ministerstyre även om man har hört talas om det eller i något enstaka fall utsatts för det själv:

Efter en smärre katastrof:

"Båda ministrarna tog detta mycket lugnt. Så har det inte alltid varit. Mina medarbetare som har varit här i många år kan berätta om ministerinhopp som jag skulle ha fått hjärnblödning av om jag fått uppleva."

"Nu fungerar kommunikationen någorlunda så att vi vet några månader i förväg vad vi skall göra. Men under Herr X ledning så förekom det inga som helst kontakter utan rätt som det var så ramlade det ner ett regeringsuppdrag som dessutom vanligtvis hade oförskämt korta ställtider."

Vikten av att ha en aktiv dialog med regeringen och departementen betonas framför allt av de generaldirektörer som ser det som en viktig roll att påverka de uppdrag som myndigheten får snarare än att vänta och se vad som händer och sedan verkställa. Det är viktigt att förse departementet med information, idéer och förslag:

"Vi kan inte sitta här och vänta på att regeringen skall hitta på vad vi skall göra för någonting, utan vi måste själva driva och ha en uppfattning om hur vårt uppdrag skall se ut och om vilka mål vi skall ha och hur målen skall vara utformade. Vi måste också driva det mot regeringen och vi måste inte minst ha en uppfattning om vilka resurser vi behöver för att kunna genomföra uppdragen och nå våra mål."

"Det är inte min uppgift att påverka ministern, han får ta ansvar för de beslut han fattar. Men däremot så kan jag, om jag tycker att det håller på att gå alldeles fel, ringa honom och säga: "för fan tänk dig för". Och då händer det att han tänker sig för ur min synpunkt."

De generaldirektörer som uttrycker denna inställning förefaller också vara de som upplever relationen till "sitt" departement som mest tillfredsställande. Naturligtvis är inställningen också olika beroende på vilket departement man lyder under. Detta betonas av personer som arbetat inom olika myndigheter och därmed har erfarenhet av styrning från olika departement. En generaldirektör jämför två departement och hävdar att det ena departementet ser sina myndigheter som sina konkurrenter och det andra som sina resurser, vilket naturligtvis har konsekvenser för hur relationen mellan departement och myndighet fungerar. Han menar att det vore önskvärt med en större likformighet i hanteringen av myndigheterna. Som det är nu är det alldeles för lyckfullt.

Några generaldirektörer anser att departementsledningen har hanterat dialogen med myndighetsledningen på ett "föredömligt" sätt. Man har utan problem haft möjlighet till regelbundna kontakter med såväl statsråd som statssekreterare och därmed haft goda möjligheter att få till stånd en fungerande dialog och på så sätt kunnat påverka sitt uppdrag. Ministern har varit mycket noga med planeringssamtal och i ett fall har departementet haft en organisationskonsult som har intervjuat alla myndighetschefer för att få synpunkter på hur dialogen mellan myndighet och departement kan förbättras.

Närmare hälften av de intervjuade generaldirektörerna anser emellertid att deras departement inte hanterar relationen på ett tillfredsställande sätt, och man är därför mer eller mindre kritisk. En vanlig synpunkt är att det är svårt att över huvud taget få tillgång till ministern och i vissa fall är även den ansvarige statssekreteraren så överbelastad att han/hon inte heller har tid att sätta sig in i de underlydande myndigheternas verksamhet och problem. Flera av intervjupersonerna menar att man är väldigt ensam som verkschef. Även om relationerna på tjänstemannanivå ofta fungerar bra så behövs det regelbundna kontakter med departementsledningen. Det behövs en fungerande dialog på ledningsnivå och det har, enligt en av generaldirektörerna, inte alls med någon slags prestigeskäl att göra, dvs. att man måste ha tillgång till en minister, utan handlar om att få återföring från den "politiska nivån" på det man gör som myndighetschef.

Det finns olika uppfattningar om vad denna situation kan tänkas bero på. En självklar anledning är att man från departementsledningens sida helt enkelt inte har tid för arbete som gäller myndigheterna, bl. a. beroende på att departementet har så många myndigheter under sig och därmed har hamnat i en omöjlig sits. Flera generaldirektörer menar emellertid att det är en fråga om prioriteringar och att det därför rör sig om ett bristande intresse från departementsledningens sida. Myndigheterna borde vara viktiga eftersom de är verktygen för de politiska besluten. Det mest extrema exemplet i detta avseende var en minister som explicit uttryckte att han inte var intresserad av att ha med myndigheterna eller deras chefer att göra:

"Ministern var totalt ointresserad. Han förklarade faktiskt till min förvåning för mig och mina kolleger i andra myndigheter att han inte var intresserad av myndigheter utan han var där för att ägna sig åt politik. Man blir litet överraskad när man kallat ihop oss allihop och säger att om ni vill departementet något så är det statssekreteraren ni får prata med. Det sade han rent ut till oss."

En annan förklaring kan vara att myndighetens verksamhet från regeringens och departementets sida inte upplevs som tillräckligt politiskt "het och därför prioriteras bort från dagordningen. Myndigheter med sådan "opolitisk" verksamhet lämnas därför väldigt mycket åt sig själva och får arbeta ostört med väldigt få politiska kontakter och möjligheter till styrning från departementet. Som svar på frågan vilka förväntningar departementsledningen hade på en myndighet fick jag följande svar:

"Att vi genererar den avkastning som man har fastställt via riksdagen, att vi inte ställer till med någonting som är politiskt besvärande och att vi inte behöver några pengar."

Flera andra generaldirektörer uttrycker liknande synpunkter:

”Alltså så länge det fungerar, så länge man inte har en massa bekymmer av myndigheterna så är man nöjd på något vis, därför att man går från den ena krishärden till den andra. Hälsan tiger still...”

Det som förefaller vara den största källan till irritation förefaller inte vara behovet av ytterligare direkt styrning eftersom det framgår av regleringsbrevet vad det är myndigheten skall göra. Vad man däremot saknar är återföring och dialog på det som man åläggs att rapportera. Många menar att detta beror på en utbredd brist på kompetens hos departementens tjänstemän såväl vad gäller sakfrågor som att bedriva systematisk resultatuppföljning. ”Folk är inte ärendekunniga och är dessutom förfärligt klantiga byråkrater”.

”Vi är ganska luttrade. Vi får ju väldigt litet ledning från departementet och det ställs väldigt få precisa krav på vad vi skall göra och så där. Numera ställs det rätt många precisa krav på vad vi skall rapportera men det finns ingen mottagningskapacitet så det spelar inte så stor roll. Vi har väl inga stora problem med departementet, det är nästan så vi ser det. Nu skapar vi väl inga problem men å andra sidan har vi inte mycket ledning heller av departementet.”

Den generaldirektör som citeras ovan menar att styrningen från kanslihuset bör förbättras och att intresset från regeringskansliets sida är oerhört svagt. En annan hävdar att kommunikationen mellan departementet och myndigheten är bristfällig. Relationen karakteriseras som bestående av ”gnäll, skitprat och väldigt litet av reflektion”. Alltför mycket tid slösas på att hantera dessa konflikter med departementet.

”Det inställer sig lätt frustration, man förstår inte vad som händer, man får inte fram det material man skall ha. Latent så ligger det ju väldigt mycket skitsnack på departement och myndigheter och därför är det så otroligt viktigt vem som är både departementsråd och politisk ledning. Släpper man fram det eller inte?”

Denna brist på kompetens i olika avseenden hos departementets personal kan, enligt en generaldirektör, kan få allvarliga följder för den politiska roll som myndighetens verksamhet kommer att spela:

”Om vi gör våra rapporter i helfabrikat då ligger vi väldigt nära de politiska bedömningarna, och i det ögonblick vi gör det så börjar vi träda in på en spelplan som vi inte skall vara på eftersom det kan leda till konflikter med politikerna. Gör vi halvfabrikat så måste ju de tjänstemän som finns där (dvs. på departementet) kunna analysera och lägga fram det för den politiska ledningen på ett sådant sätt att det går att göra en politisk värdering av det. Den kompetensen reflekterar man inte ens över att den behövs. Som arbetsgivare är staten någonstans på 1600-talet tycker jag. Jag har inte varit med om något liknande...Jag har suttit med i företagsstyrelser och om ett företag skulle fungera som staten gör, alltså att ägaren betar sig så besinningslöst beträffande hur verksamheten skall bedrivas, så skulle man ha enorma problem...”

Således ord och inga visor. Här bör emellertid påpekas att det även finns några exempel, om än ganska få, på generaldirektörer som anser att det finns oerhört värdefull kompetens på departementet och att man från myndighetens sida har stor nytta av denna kompetens. Men betydligt fler uttrycker den motsatta

ståndpunkten. Sammanfattningsvis så kan man säga att "staten" (dvs. departementen) betraktad som ägare borde vara mer aktiv och kunnig. Som det är nu så påstås departementen vara svagt bemannade och lida en allvarlig brist på sakkunskap vilket medför att deras möjligheter att styra blir ytterst begränsade. Detta är intressant eftersom ett av syftena med att införa mål- och resultatstyrning var det motsatta, dvs. att öka möjligheterna för departementen att styra myndigheterna mer vad gäller övergripande aspekter som målformulering, men mindre beträffande hur dessa mål skulle verkställas (Ehn & Sundström, 1997; Lindström, 1997) Vad som också är anmärkningsvärt är att flera generaldirektörer inte bara klagar över bristen på sakkunskap hos departementstjänstemännen utan även på kompetensen vad gäller att bedöma konsekvenserna av mål- och resultatstyrningen, dvs. de rapporter som myndigheterna åläggs lämna in.

Det som efterfrågas av de "missnöjda" generaldirektörerna förefaller således vara mer dialog och intresse för deras verksamhet, mer återföring på rapportering samt kompetensutveckling på departementen. Det viktigaste förefaller inte vara behovet av ökad styrning utan tid och kompetens, från departementets sida, att kunna hantera den styrning som "systemet" föreskriver.

För de myndigheter som ombildats till statliga bolag ser situationen naturligtvis annorlunda ut. Det finns inte längre någon tydlig koppling till ett visst departement utan nu kan relationen mer karakteriseras som att ge information till ägaren. Detta hindrar emellertid inte att staten i form av regeringen har stora möjligheter att lägga sig i verksamheten t ex. vad gäller att utse styrelse och på så sätt påverka utvecklingsmöjligheterna.

"Att vara chef för ett privat företag det är en sak. Att vara chef för ett statligt företag, det är hundra resor värre. Det svåraste är definitivt att vara chef för ett affärsverk som skall drivas på kommersiella grunder, för då svajar det mesta. Det är väl bra, tycker jag, att Sverige bolagiserar rätt mycket av statlig verksamhet."

### *5.3 Andra relationer inom den offentliga sektorn – stor variation*

I samband med diskussionen om relationen till det departement som myndigheten lyder under ställde jag också en fråga om vilka kontakter som fanns med andra myndigheter och andra offentliga organisationer. Eftersom samtliga i studien ingående generaldirektörer var chefer för stora myndigheter med mer eller mindre komplexa verksamheter med starka beroenden av utvecklingen i samhället i stort, kan man förvänta sig att relationerna till andra offentliga organisationer skulle vara omfattande och att det skulle vara möjligt att urskilja olika typer av nätverk. Som kommer att framgå nedan så stämmer detta i viss mån. Samtliga myndighetschefer räknade upp ett stort antal andra offentliga organisationer som det förekom kontakt med i olika avseenden. En viktig fråga är emellertid vad det är för form av relation som diskuteras:

"Det skall jag säga är jättedåligt. Det har jag tagit som en mission här att förbättra. Det är inte bara i denna myndigheten, utan är det något som vi är jättedåliga på som verksamheter så är det att samarbeta. Det är ett jätteproblem, det bästa vi har lyckats uppnå är samexistens. Man tar upp gränserna ordentligt. Man säger att om inte du lägger dig i vad jag gör så lägger jag mig inte i vad du gör. Men samarbete, dvs. att tvinnas in sig i varandra det finns nästan inte. (...)



Man umgås i gråzonerna utan att engagera sig i dem. Jag har inte sett bra samarbete. Fredlig samexistens, ja. Men inte samarbete.”

Den generaldirektör som citeras ovan menar att den kultur som finns inte på något sätt uppmuntrar till samarbete mellan olika myndigheter. Däremot förekommer det att det ansvariga departementet ibland spelar ut ”sina” olika myndigheter mot varandra. ”Ni kan inte få mer pengar eftersom den andra myndigheten måste få en ny byggnad”. Det kan också bli en prestigekamp om att få ett visst uppdrag inom ett uppdrag där det inte är självklart vilken myndighet som skall ha uppdraget. Detta upplevs som negativt. Man måste börja inse att man är ”delar av en koncern med ett gemensamt uppdrag”.

Ett problem med ovan nämnda fråga var förmodligen att den var alltför ospecificerad. Jag fick därför få riktigt utförliga svar, utan det blev mest uppräknningar av olika myndigheter och andra organisationer som det i olika avseenden förekom kontakter med. I de flesta fallen var exemplen många. ”Vi hanterar frågor som berör varenda svensk” var ett svar som återkom några gånger. Det är därför svårt att ge några utförliga och konkreta exempel. Vad som däremot framgick klart är att det finns olika former av relationer mellan myndigheter och andra offentliga organisationer.

De flesta myndigheter som ingår i studien har något eller flera formella avtal om samarbete med andra myndigheter. Dessa avtal är ibland en följd av ett uppdrag i myndigheternas regleringsbrev där det explicit kan vara formulerat vilken eller vilka myndigheter man skall samarbeta eller samråda med i en viss fråga. Ett tydligt exempel på ett sådant samarbete är ”det hållbara samhället”. Det förekommer också att myndigheterna själva tar initiativ till formella avtal, t ex. vad gäller samarbete inom IT och uppbyggnad av gemensamma administrativa system. Ytterligare ett exempel är en pågående dialog om hur viss lagstiftning som berör flera myndigheters verksamhet skall tolkas. Ett annat skäl till att få till stånd formaliserade samarbeten är att försäkra sig om att olika myndigheter inte ”gör samma sak”, dvs. att verksamheterna är överlappade. I vissa fall fungerar detta bra. Man har en tydlig arbetsfördelning och man har glädje av varandras kunskaper och olika perspektiv. I andra fall fungerar det sämre. En generaldirektör menar att man kan vara överens på generaldirektörsnivå om vem som skall göra vad, men sedan fortsätter handläggarna vid en myndighet att ägna sig åt vissa arbetsuppgifter som enligt avtalet skulle ligga på den andra myndigheten. Enligt en annan generaldirektör så finns det alltid revirtänkande mellan myndigheter. I några fall har man anordnat gemensamma utbildningar för personalen i olika myndigheter i syfte att få dem att samarbeta bättre. I några myndigheter som har genomgått en delning eller sammanslagning har det förekommit problem i samarbetsrelationerna. ”Ovänskap, rivalitet och mycket dåliga relationer”. Genomgående menar man dock att man har löst problemet med dubblering av kompetens och om man inte är nöjd så kan man numera tala i klartext och på så vis lösa uppkomna problem. Tidigare fanns det i flera fall mycket irritation över vem som skulle göra vad men detta går att lösa genom att vara tydlig. En generaldirektör menar, i motsats till den som citeras ovan, att det sektorstänkande som tidigare fanns har ersatts av mer samarbete och samverkan. ”Mentaliteten” har förändrats.

Långt ifrån alla samarbetsrelationer mellan myndigheter är emellertid formaliserade. Det förefaller också vara mycket vanligt att samarbetet är i form av projekt, dvs. av mer tillfällig karaktär. Man mobiliserar olika nätverk beroende på verksamhet eller frågeställning och dessa nätverk finns på alla nivåer i myndigheterna. Ett exempel är att man ordnar seminarier tillsammans om en fråga som är angelägen för flera myndigheter. Dessa samarbeten kommer således till på initiativ från en eller flera myndigheter och förefaller genomgående fungera bra. Jag har emellertid inte fått så mycket konkret information om hur dessa samarbetsprojekt ser ut.

Flera generaldirektörer nämner kommuner, landsting och länsstyrelser som viktiga samarbetspartners. Vad gäller kommunerna så rör det sig i några fall om en speciell relation eftersom vissa myndigheter utövar tillsynsverksamhet i kommunerna. Denna typ av verksamhet har enligt några generaldirektörer blivit eftersatt p. g. a. att man har fått nya arbetsuppgifter som tar väldigt mycket tid. Ett sådant exempel är att Sveriges EU-inträde har inneburit så många nya arbetsuppgifter att annan verksamhet blir lidande. Detta avser jag emellertid återkomma till nedan.

Samarbetsrelationer och kontakter kan också fylla andra viktiga funktioner. Universitet, högskolor och den forskning som bedrivs där nämns av flera generaldirektörer som viktiga kontakter och inspirations- och kunskapskällor. Vissa myndigheter har ett antal vetenskapliga råd knutna till sig. Det finns också exempel på forskningssamarbete mellan myndigheter och universitet/högskolor där finansiering via myndigheten kan ingå som en del av samarbetet. En generaldirektör säger sig arbeta aktivt med att bygga upp ett nätverk för organisationer som sysslar med forskning som ligger nära myndighetens verksamhetsområde.

Informationsutbyte nämns också som en viktig ingrediens i kontakter såväl mellan myndigheter som gentemot andra offentliga organisationer. De politiska partierna och riksdagens olika utskott nämns av flera generaldirektörer som viktiga kontakter och i flera fall bjuder man regelbundet in de berörda utskotten för att informera om myndighetens verksamhet.

”De som fattar beslut måste ha kunskap om hur verkligheten ser ut.”

En annan typ av relation mellan myndigheter är den affärsmässiga. I de fall där en myndighet säljer sina tjänster till en annan myndighet är man noga med att avtalsreglera villkoren så för att i så stor utsträckning som möjligt undvika oklarheter och därav följande konflikter. Enligt en generaldirektör så har det tagit lång tid att etablera denna affärsmässiga kultur.

Flera intervjupersoner betonar betydelsen av informella kontakter mellan myndigheter och andra organisationer och menar att dessa informella nätverk ofta blir viktigare än de formella. Informella kontakter förekommer naturligtvis på alla nivåer i myndigheter och andra organisationer. Det finns en generaldirektörsförening men den betecknas av dem som över huvud taget nämner den som relativt ointressant eftersom man mest diskuterar formalia. En betydligt viktigare roll spelar de grupper av bildades under en utbildning som organiserades av Finansdepartementet. Några av dessa grupper lever (som

nämnts ovan) kvar och man har i ett sådant forum stora möjligheter att på ett mer informellt sätt utbyta idéer och erfarenheter, t ex. att diskutera förändringar och problem som uppstår i verksamheten. Framför allt generaldirektörer som rekryterats utanför den "politiska sfären" betonar att man har upplevt kontakterna med andra medlemmar i dessa grupper som väldigt användbara. Det förekommer också att generaldirektörer för myndigheter som ligger under samma departement träffas regelbundet för att diskutera olika frågor och man anlitar varandra som föredragshållare i olika sammanhang. Även de generaldirektörer som är politiskt rekryterade framhåller betydelsen av de nätverk som de har skapat i sina tidigare arbeten och som är viktiga att upprätthålla eftersom man fortfarande kan ha stor nytta av dem. Ett sådant exempel är man kan använda sitt nätverk för att få lättare och snabbare tillgång till departementsledningen. Även om det vore intressant så är det inte möjligt att ge mer konkreta exempel på hur man använder sitt informella kontaktnät. I de mycket få fall jag fick exempel under intervjuerna så var det "strictly of the record".

#### *5.4 Relationer utanför den offentliga sektorn – ganska oviktigt?*

I samband med diskussionen om relationen till departementet och till andra myndigheter ställde jag också en fråga om andra organisationer och personer som betraktades som viktiga för myndighetens verksamhet. Det förefaller emellertid som om de flesta av de för myndigheterna relevanta relationerna låg inom den offentliga sektorn. Ett undantag var de internationella kontakterna vilka kommer att diskuteras i slutet av detta avsnitt.

De viktiga kontakter som nämndes utöver dem som redan har diskuterats i föregående avsnitt var industrin och andra näringar, branschföreningar och andra näringslivsorganisationer, banker konsumentorganisationer, Svenska Kyrkan (beträffande kulturansvar), idrottsrörelsen, handikapprörelsen m.fl. Flera myndigheter samarbetar också med olika ideella organisationer (t. ex. vad gäller naturvård och flyktinghjälp) på olika sätt, t ex i form av konkreta projekt. De ideella organisationerna ses också som viktiga förmedlare av den kunskap som finns i myndigheten. I flera fall poängterar man också att kunderna är den viktigaste kontakten utanför myndigheten. En viktig kontaktyta, framför allt för chefer för statliga bolag, är också att sitta med i styrelser för organisationer med anknytning till näringslivet.

#### *5.5 Media – "man får den press man förtjänar"*

Det genomgående intrycket av intervjuerna är att mediakontakter och mediaexponering inte upplevs som något stort problem utan snarare som något man får leva med och lära sig hantera på bästa sätt. Media ger i allmänhet en riktig bild av verksamheten. Även om myndigheternas mediaexponering generellt sätt kan sägas ha ökat under senare år så finns det stora skillnader mellan olika myndigheter beroende på vilken verksamhet de ägnar sig åt eller är relaterade till. Flera generaldirektörer framhåller att de är vana vid att handskas med media från sina tidigare, kanske ännu mer utsatta, poster och det gäller att utbilda sina medarbetare i mediahantering:

”Jag menar att media älskar att spika upp sådana som mig på väggen, det är en huvuduppgift och det betyder att vi försöker inta en professionell attityd när det gäller att hantera media....Ett medvetet förhållningssätt till media och någon slags strategi i förhållande till media försöker vi ha.”

I flera fall har man, som jag nämnt i samband med diskussionen om förändringar, förstärkt eller omorganiserat informations- och pressfunktionerna på myndigheten. Det framgår också av intervjuerna att de flesta försöker delegera mediakontakterna i så stor utsträckning som möjligt. I första hand är det de medarbetare som har det operativa ansvaret vad gäller en specifik fråga som skall hålla i kontakterna med media. På så sätt blir det de som kan saken bäst som får uttala sig. Det är inget egenvärde i att generaldirektören skall uttala sig i alla frågor.

”Är det litet större grejor eller det är riktigt eländigt så får jag ta det.”

”Alltså skall jag inte på något sätt sträva efter att skaffa någon image i massmedia utan jag ställer upp när man frågar mig om det är relevant. Jag har sagt nej till massor av sådana här lekprogram, kvällsprogram där jag skall få yttra mig i tre sekunder om en irrelevant fråga. Det har jag ganska konsekvent sagt nej till.”

Flera generaldirektörer anser att deras myndighet syns för litet i media och arbetar medvetet för att myndigheten skall bli mer offensiv och synas mer utåt. Exempel på detta är att man är flitig med pressmeddelanden och anordnar seminarier där man bjuder in media för att informera om verksamheten och skapa en dialog. Några generaldirektörer som är ganska nya på sina poster betonar också att de medvetet använder media för att få ut sitt budskap och därmed sprida information och förmedla kunskap. I allmänhet så kräver det mindre ansträngning och är lättare att få bra och intressant press lokalt än i rikstäckande media. Detta gäller i synnerhet myndigheter som är lokaliserade utanför Stockholm.

Det finns emellertid fördelar med att inte vara så utsatta för medias intresse. Dels så innebär det mer tid att ägna sig åt viktigare arbetsuppgifter och dels så innebär det att myndigheten inte är inblandad i alltför många skandaler, vilket är vad media vill ha i första hand. ”Inga nyheter är goda nyheter”. Man har ingenting för att låta sig exponeras i media.

”Jag är litet teaterapa så jag tycker det är ganska kul att vara i TV och så där, så jag är nästan besviken på att de inte frågar efter mig mer. Men samtidigt är det hemskt skönt för det har inneburit att man har kunnat ägna sig åt det som har varit viktigt.”

Det finns emellertid många som har synpunkter på medias sätt att rapportera händelser som har anknytning till myndigheternas verksamhet. En generaldirektör menar att media generellt är personfixerade och konfliktorienterade, och att det ofta går att använda myndigheter för att skapa dessa konflikter. Ibland härddrar och vinklar de alldeles för mycket och det är då främst kvällspressen som upplevs som problematisk. ”Det finns alltid avarter när media vill idka krypskytte eller ge en vinklad bild”. Men detta kan man också beteckna som ”journalistisk frihet”.

Flera av intervjupersonerna framhåller också att det finns mycket felaktigheter i medias rapportering av myndigheternas verksamhet. I många fall är det detaljer som inte har någon direkt betydelse för diskussionen, men i vissa fall så får det allvarigare konsekvenser. En person som upplever mediakontakterna som det som tar mest på krafterna menar att utvecklingen inom media med kortare pressläggningstider innebär att journalisterna gör mindre research och drar enklare slutsatser." Ibland är journalister klantiga och förstår inte vad de gör". Det finns få specialreportrar och i regel fungerar relationerna till fackjournalister bättre. Vad som är ett stort problem enligt flera generaldirektörer är att det är svårt att få möjlighet att bemöta kritik i pressen. När pressen får se hur det "verkligen" är så är de inte intresserade av att ändra den bild som har förmedlats.

Ibland blandas olika myndigheter samman vilket upplevs som synnerligen irriterande och ibland har man inte klart för sig vad en myndighet gör, efter vilka principer verksamheten drivs eller hur arbets- och ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter ser ut:

"Oss blir de förbannade på för att det är för dyrt. Det är lika meningslöst som att bli förbannad över att mjölken är dyr. Det kostar så här mycket!"

Trots dessa synpunkter så menar flera av intervjupersonerna att media har sin roll och att de inte vill ha någon annan typ av samhälle. "Man får den press man förtjänar".

### 5.6 Fackföreningar – relativt oproblematiske

Generaldirektörernas relationer till de fackliga organisationerna förefaller enligt majoriteten av intervjuerna vara oproblematiske och de flesta har inte särskilt mycket att säga i denna fråga. Det är emellertid möjligt att urskilja två olika inställningar beträffande de fackliga organisationernas inflytande över myndighetens verksamhet. Den första linjen är att ha med facket så mycket som möjligt i olika sammanhang och att informera dem i god tid i alla viktiga frågor och ha regelbundna formella och informella överläggningar. Det är viktigt att fackordförandena får veta viktiga förändringar i förväg och inte får informationen i efterhand via ett allmänt e-mail eller något anslag. En av verkscheferna bjöd in fackordförandena till verksledningens möten. Detta bemöttes med stor skepsis och misstänksamhet såväl från verksledningen som från de fackliga organisationerna. "Facket riskerar att bli myndighetens gisslan". En annan generaldirektör påverkar att fackliga organisationer i myndigheter och statliga bolag traditionellt har en stark ställning och att det kräver en viss "nykterhet" från deras sida så att inte deras krav drivs alltför långt. Ibland är det på gränsen men på det hela taget så fungerar de fackliga relationerna bra. I flera fall så menar man att man har fått stöd från de fackliga organisationerna vid genomförandet av förändringar och rationaliseringar som har inneburit friställningar. Det finns i intervjumaterialet bara ett exempel på en uttalad konflikt där en person fick inleda sitt arbete som generaldirektör med att lösa en besvärlig konflikt med facket. Denna konflikt gällde arbetstider och det var en lång och hård strid där Arbetsgivarverket var inkopplat. Efter det att man lyckats lösa denna konflikt så har samarbetet i stort sett fungerat bra.

Den andra linjens företrädare menar att det visserligen är mycket viktigt att ha goda informella relationer till de fackliga organisationerna men samtidigt måste man ha en tydlig arbetsgivarprofil och relationerna skall hanteras på ett professionellt sätt. Man menar att facket inte skall ha så mycket insyn i ledningsfrågor och några ifrågasätter till och med att det skall finnas fackliga representanter i myndighetens styrelse. I några fall har man genom omorganisationer minskat det fackliga inflytandet:

"Jag har mindre kontakt med facket än vad mina företrädare hade. Det beror på att jag tyckte att facket var med alldeles för mycket här. De var med på alla våra ledningsmöten och möten med chefer osv. och jag tyckte att det där blev ganska jobbigt. Men de fick vara med tills jag bestämde att det skulle göras en omorganisation. Då tyckte jag att vi inte kunde ha med facket på de där mötena. Då sade jag det till dem och det tyckte de inte om, men de är inte med. Jag menar att det är ledningsmöten och då skall man kunna diskutera utifrån ett arbetsgivarperspektiv. Jag vet att de tycker att jag håller dem litet på avstånd och det gör jag också."

### 5.7 Samarbete inom EU – är det inte viktigt?

På frågan om vad Sveriges EU-inträde har betytt för myndighetens verksamhet fick jag ganska divergerande svar. Vad som emellertid förvånade mig var att många menade att det inte hade betytt särskilt mycket eller att det inte hade betytt så mycket som man kunde förvänta sig. Det finns naturligtvis undantag och de mest uppenbara är myndigheter som ligger under jordbruksdepartementet där arbetet med EU-relaterade frågor tar upp en stor

del av verksamheten, vilket i några fall har inneburit att andra verksamheter trängs undan. Myndighetens personal åker i "skytteltrafik till Bryssel". Tidigare fick man sitta längst bak och lyssna men nu kan man vara med och påverka. Enligt en av generaldirektörerna är det inte så svårt att påverka vad som händer inom EU om man har en väl utvecklad lobbyverksamhet.

Vad har då EU-inträdet betytt för myndigheternas verksamhet? Pengar är en viktig aspekt. Myndigheterna kan dra nytta av olika former av stöd från EU:s fonder t. ex. till miljö, kulturhistoria, regionalpolitik, arbetsmarknadspolitik och arbetet med att administrera dessa olika former av stöd är naturligtvis resurskrävande. Vidare har EU-inträdet medfört att personal från myndigheterna sitter med i ett stort antal arbetsgrupper och även mycket arbete med att anpassa svensk lagstiftning till de olika direktiv som myndigheternas verksamhet numera styrs av. EU-medlemskapet innebär också ett ökat ansvar för att sprida kunskap om EU inom Sverige. Några myndigheter har genomfört organisationsförändringar för att bättre kunna möta de nya kraven.

Flera generaldirektörer uttrycker att det finns problem som är förknippade med arbetet inom EU. Man har kommit in i ett regelverk och ett byråkratiskt system som ställer vissa krav. Detta system är betydligt mer tungarbetat än vad man är van vid nationellt. EU-inträdet innebär samarbete i nya forum med en ny kultur:

"EU-samarbetet är i det avseendet annorlunda, det har en tradition som är mera mellan- och sydeuropeisk med dominans av fransk möteskultur och det gör att det är ganska mödosamt för dem som har vant sig vid att komma till möten med papper utsända i god tid och att dagordningen följs, mötena börjar i tid och att ordföranden håller i mötena. Kommer man till Bryssel vet man ofta ingenting i förväg, mötena börjar sällan på utsatt tid och man talar franska!"

En uppfattning är att den svenska modellen vad gäller förvaltningens organisation är problematisk i EU-sammanhang. EU-samarbetet är en källa till irritation i relationen till regeringskansliets företrädare. I andra länder så finns sakkompetensen och den politiska ledningen på samma ställe, vilket inte är fallet i Sverige. När en myndighetsrepresentant åker till Bryssel så representerar man inte myndigheten utan Sverige och är därmed en del av regeringens ämbetsutövning. Detta orsakar ofta problem eftersom departementets personal sällan är tillräckligt insatta i olika sakfrågor för att kunna agera och förhandla för Sveriges del.

"Varken regeringen eller den svenska delegationen i Bryssel är ju särskilt kunniga eller intresserade av våra ganska speciella frågor."

Den enda rimliga lösningen på problemet är enligt en verkschef att regeringen beslutar om en viss inriktning och sedan får myndigheten mandat att föra regeringens talan:

"Då är det så att den kompetens som finns sakmässigt på det här området den finns här och då är det rimligt att man åker iväg med fulla mandat för att ta hem bästa möjliga position för Sveriges del. Så det internationella samarbetet skulle i samarbetet mellan regering och myndighet läggas om så att man har riktningsgivande dokument och stor handlingsfrihet att verka för bästa möjliga hemtagning i stället för att hålla på att kommunicera en mängd detaljstämpelpunkter. Det

är dessutom så att en icke fackkunnig, aldrig så kunnig person i övrigt, har egentligen inte förutsättningar att sakargumentera i den typ av specialmateria som det är fråga om här.”

Den påstådda brist på kompetens som enligt många myndighetschefer finns på departementen får således stor betydelse i EU-samarbetet.

En generaldirektör menar att ett allvarligt problem med EU-samarbetet är att man enbart diskuterar administrativa problem och samordningsfrågor. Hon efterfrågar en mer ideologisk eller ”metapolitisk” diskussion om sociala tendenser och hur dessa påverkar och påverkas av EU-arbetet.

Åtminstone hälften av de intervjuade generaldirektörerna menade, som nämnts ovan, att EU-inträdet inte har spelat någon större roll vad gäller förändringar i myndighetens verksamhet. EU-inträdet har inte synbart betytt någonting eller kan anses som försumbart, vilket då innebär att endast någon eller några tjänstemän på myndigheten arbetar med EU-relaterade frågor. En generaldirektör menar att det departement som är ansvarigt för myndigheten måste ta initiativ men att så inte har skett och hon frågar sig om detta skall tolkas som att departementet inte vill att myndigheten skall göra någonting särskilt i relation till EU-arbetet.

Vad kan då detta tänkas bero på? Enligt Jacobsson (1997; Jacobsson & Mörth, 1998 ) så förändrar EU-medlemskapet och den inre marknaden förutsättningarna för stora delar av den svenska förvaltningen både vad gäller utvecklingen av nationalstaten, relationen mellan stat och samhälle, och organiseringen av den statliga förvaltningen. En intressant fråga är då om detta borde avspglas i intervjuerna med generaldirektörerna och varför det inte gör det i någon större utsträckning. En förklaring är att EU-inträdet kan betraktas som en del av en större internationaliseringsprocess som har pågått under en längre tid, och att själva medlemskapet i den Europeiska Unionen därför inte upplevdes som speciellt dramatiskt. Sverige var redan med i de flesta europeiska samarbetsprogrammen, t. ex. vad gäller utbildning, och de flesta myndigheter bedrev redan någon form av samarbete med sina europeiska motsvarigheter. Flera verkschefer uttrycker ståndpunkter i enlighet med detta:

”Jag tillhör dem som inte tycker att det är en så oerhört dramatisk förändring därför att internationaliseringen har pågått i alla fall från andra världskriget och har accelererat och fortsätter att accelerera. Vi blir ju mer och mer av ett internationellt system. Man överdriver ofta när man tror att det var någonting dramatiskt som hände 1 januari 1995, det var inte så.”

En annan, och kanske något oförskämd, tolkning är att det EU-relaterade arbetet i myndigheterna till största delen bedrivs på tjänstemannanivå och att generaldirektören som den högste chefen för en stor och komplex organisation inte alltid är medveten om vilka former detta arbete har. En intressant fråga är om generaldirektörerna håller på att kopplas loss från viktiga skeenden eftersom viktiga beslut fattas där de inte är närvarande. Nedanstående citat bekräftar denna tolkning:

”Jag kan inte, så enkelt är det. Att beskriva hur det här går till det grejar jag inte. Jag kan bara tala om att det är ett förfärligt stort arbete, att det dröser in rappor-



ter här på alla möjliga saker. Eftersom detta sköts och fungerar väl så har jag ingen anledning att gripa in i processen.”

### 5.8 Internationell verksamhet – inte bara EU

Myndigheternas internationellt inriktade verksamhet är naturligtvis inte begränsad till samarbetet inom EU, vilket väl också har framgått i det förra avsnittet. Det internationella nätverket anses genomgående vara mycket viktigt och betecknas i några fall som en förutsättning för verksamheten. I flera fall finns det internationella samarbetsorgan som t. ex. IAEA och den internationella strålskyddskommissionen. Många generaldirektörer tar upp samarbetet med sina motsvarigheter i de andra nordiska länderna och beskriver det som väl etablerat och fungerande. Samarbete inom Nordiska Ministerrådet och Europarådet tas också fram som exempel på regelbundna internationella kontakter. De flesta myndigheterna har sedan länge etablerat någon form av samarbete med sina europeiska och amerikanska motsvarigheter, och det bedrivs samarbetsprojekt i olika frågor.

Något som har ökat under de senaste åren är samarbetet med och biståndet till det forna Sovjetunionen och de öst- och centraleuropeiska länderna. Här bedrivs olika former av verksamhet t. ex. hjälp med att bygga upp en fungerande myndighet inom samma område i Ryssland eller någon av de baltiska staterna. Återuppbyggnadsarbete i Bosnien är ett annat exempel.

### 5.9 Mest komplicerat – relationen till departementet

Utifrån ovanstående diskussion så är det uppenbart att det som upplevs som mest komplicerat, och i många fall problematiskt, är relationen till det ansvariga departementet. Detta avser jag återkomma till i det avslutande avsnittet som utgår just från problem och möjligheter i arbetet som generaldirektör samt konkreta exempel på dessa.

## 6. Mål och utvärdering

En av de förändringar som faktiskt har inträffat sedan den förra generaldirektörsstudien är att mål- och resultatstyrning har införts inom hela statsförvaltningen (Lindström, 1997). Några av de frågor som ställdes i föreliggande studie gällde följaktligen mål och utvärdering.

### 6.1 Mål – odiskutabla?

Vad som ansågs vara myndighetens viktigaste mål föreföll inte vara så mycket att diskutera, utan det ”är vad som står i regleringsbrevet”. De flesta målen som relaterades var mycket övergripande och självklara. Några exempel:

- Att verka för en konkurrenskraftig, miljö- och djurskyddsanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna.
- Att gagna god resursanvändning i landet.
- Att hålla ordning på gator och torg och se till att så få brott som möjligt begås.

- Att bygga upp kunskapen om kulturarvet och föra ut den kunskapen.
- Att förebygga ohälsa.
- Att bidra till att energisystemet ställs om så att det blir ekonomiskt och ekologiskt långsiktigt.
- Rätt pengar till rätt personer i rätt tid.
- Att verka för en internationellt högre kvalitet i svensk forskning och utbildning.

Naturligtvis måste dessa mål brytas ned och göras mer gripbara för att det skall bli möjligt att arbeta med dem i verksamheten.. Detta var emellertid ingenting som direkt diskuterades i intervjuerna utan det nämndes mer i förbigående. Denna brist på konkretisering av mål är förvånande med tanke på att man under ett antal år har arbetat med mål- och resultatstyrning. En möjlig förklaring är emellertid att denna tas för given och att man också tog för givet att jag kände till hur "systemet" fungerar. En annan förklaring är att det fortfarande inte är fastställt vad som menas med mål- och resultatstyrning och vilka de olika aktörernas roller är. Det finns stöd i andra studier för en sådan tolkning (Ehn & Sundström, 1997; Lindström, 1997).

En annan fråga jag ställde var huruvida man hade några egna mål som myndighetschef, utöver mål av den allmänna karaktär som visas ovan. De flesta menade att så inte var fallet utan att generaldirektörens roll är att skapa förutsättningar för att uppfylla de mål som finns i regleringsbrevet, t. ex. genom att få alla i organisationen att dra åt samma håll och genom att skapa en bra arbetsplats och även genom att få myndigheten att betraktas som den självklara experten som man från regeringens och andra viktiga aktörers sida vänder sig till för att få svar på en viss fråga eller få en utredning genomförd. Myndigheten skall vara den "självklara motorn". Några betonar att de själva har varit djupt involverade i den process som lett fram till formuleringen av målen, t ex genom att definiera viktiga områden, och att de inte hade tagit jobbet om inte myndighetens mål hade sammanfallit med deras egna. De var således i stor utsträckning själva med och formulerade målen. Någon poängterade att det är viktigt att se målen över gripbara perioder och bara prata i mål som det är möjligt att överblicka och "ta hand om".

Flera av generaldirektörerna anger dock "egna" mål som de vill skall uppfyllas på kort eller lång sikt. Ett sådant exempel har varit att införa modernt kvalitetsarbete i myndigheten, vilket visade sig vara ett projekt som möttes av stor misstänksamhet och skepsis i organisationen och därför krävde betydligt mer ansträngning än vad generaldirektören för myndigheten hade tänkt sig från början. En annan verkschef betonar att det är viktigt att leva som man lär och att genom olika belöningar visa medarbetarna när man är nöjd med deras arbete. Några poängterar också att en stark gemensam kultur är avgörande för organisationens möjligheter att bli framgångsrika i sin verksamhet. Medarbetarna måste vara "besjälade":

"Jag har faktiskt gått ut och sagt att nu när man uttryckligen skall arbeta med miljöfrågor, att om ni inte tror på det vi jobbar med så är det bättre att ni slutar. Att man faktiskt är så rak att man säger det."

En generaldirektör uttrycker som sitt personliga mål att få allmänheten att se skillnaden mellan politiken och det sätt på vilket politiken hanteras.

Myndigheten sysslar med det sistnämnda men får ofta personifiera eller konkretisera politiken och får sällan eller aldrig något erkännande för att de försöker ha god kvalitet och gör så gott de kan under de förutsättningar som råder:

”Jag vill att man skall säga: De har ett oerhört svårt uppdrag men Gud vad bra de utför det!”

Andra mål som kom fram i intervjuerna var att, i starkt mansdominerade verksamheter, arbeta för att få fram fler kvinnliga chefer, att medverka till att få till stånd en ny lagstiftning inom myndighetens verksamhets område samt att hålla en hög internationell profil, t ex genom att utnyttja synpunkter från internationella expertgranskningar för att utveckla arbetsformerna. En annan kommentar är att det är viktigt att säga samma sak till alla man talar med för att på så vis pränta in ett visst budskap och visa vad det är som gäller i organisationen.

En tendens som verkar finnas i en stor del av materialet är också en stark kund- eller klientorientering. Flera generaldirektörer betonar att myndigheterna måste bli mer kundvänliga och affärsorienterade, och därvid mer professionella i sin verksamhet. För att uppnå detta krävs ökade satsningar på kompetensutveckling, kommunikation och ledarskap. Detta gäller inte enbart myndigheter som helt eller delvis driver affärsmässig verksamhet utan även dem som har en mer ”traditionell” myndighetsroll. Verksamheten skall inte utvärderas från ”apparatens” perspektiv utan från kundens eller klientens.

## 6.2. Vem utvärderar? – Alla eller ingen?

Utvärdering är naturligtvis ett begrepp som hänger nära samman med mål och målformulering. Jag frågade härvid generaldirektörerna hur deras arbete utvärderas. Denna fråga kan, vilket också framgick av svaren, uppfattas på olika sätt och diskussionerna kom därför att kretsa kring såväl mål- och resultatstyrning och relationen till departementet som möjligheterna att utvärdera generaldirektörernas arbetsinsats. Det poängterades att en generaldirektör inte kan avsättas men däremot kan ombes ta ett annat jobb.

Åsikterna om hur utvärderingen går till, om den över huvud taget existerar var divergerande. En generaldirektör menade att varken han eller myndigheten utsattes för någon direkt utvärdering:

”Det finns ju något som kallas för resultatdialog som skall vara med antingen ministern eller statssekreteraren. Men det konstaterar jag bara att de senaste åren så har det inte alls fungerat.”

Flera andra verkschefer menade att de är föremål för ständig utvärdering från alla möjliga håll; styrelsen, departementen, svenska folket och de anställda. En verkschef är ständigt utvärderad och bedömd och vägd på väg hela tiden.

”Mitt arbete? Ja alltså alla utvärderar mitt arbete, det kan man vara alldeles säker på. Är det någonting som man så småningom lär sig så är det att cheferna använder man till att skylla allting på. Med viss rätt.”

Majoriteten verkar emellertid vara överens om att utvärdering är en mycket viktig process. Det är inget självändamål att bedriva myndighetsverksamhet. Varje "intressant" organisation har intresserade avnämare någonstans. Ytterst är det medborgarna. De aktörer som främst förknippas med utvärdering är departementsledningen genom mål- och resultatdialogen samt Riksrevisionsverket. Generaldirektörernas inställning till mål- och resultatstyrning hänger naturligtvis nära samman med hur man uppfattar relationen till departementet (se diskussionen i avsnitt 5.2). Några generaldirektörer anser att resultatdialogen med departementsledningen fungerar och är relativt okomplicerad. En kommentar är att jämfört med det tidigare systemet när man lämnade in en petita som var en slags önskelista och kravmaskin så arbetar man nu mer i form av dialog och diskuterar vad som ligger i tiden och vilka problem som skall lösas. Så fungerar det emellertid inte överallt. Andra ser mål- och resultatdialogen som dåligt fungerande p. g. a. överbelastade statsråd och statssekreterare eller på att det inte finns tillräcklig kompetens hos departementstjänstemännen vad gäller att hantera och reagera på den information som myndigheterna lämnar ifrån sig. En stor brist är också att dialogen, i den mån den förekommer, i alltför stor utsträckning gäller sakfrågor och sällan kommer in på övergripande frågor. En av intervjupersonerna betonar också att mål- och resultatstyrningen inte har funnit sin färdiga form och ifrågasätter om den någonsin kommer att göra det. Han ser emellertid inte något bättre alternativ. Mål- och resultatstyrningen har kommit för att stanna men den måste anpassas till en rad förutsättningar hos de enskilda myndigheterna. Dessa synpunkter stämmer återigen väl överens med vad som har kommit fram i andra studier (se t. ex. Ehn & Sundström, 1997)

I relationen med departementen ingår också årliga utvecklingssamtal med statsrådet. Detta förefaller, som redan framgått tidigare, inte fungera särskilt bra. Flera av de intervjuade generaldirektörerna har över huvud taget inte varit med om något utvecklingssamtal. "Det kan ju inte bli mycket även med ett ambitiöst statsråd".

RRV och dess revision av myndigheternas verksamhet nämns av i stort sett samtliga generaldirektörer i samband med utvärdering men är ingenting som man förefaller reflektera särskilt mycket över. I den mån det uttrycks synpunkter så är de huvudsakligen av positiv karaktär som att RRV gör ett bra jobb och pekar på relevanta aspekter. Några tycker att man från RRV:s sida går för mycket in på detaljer och en verkschef menar att RRV ständigt "hänger honom i hasorna". Men i stort sett verkar verkscheferna ta RRV:s verksamhet för givet och tycka att det fungerar bra. Riksdagens revisorer nämns också, mer i förbigående, av några generaldirektörer. Revision från Bryssel nämns av en generaldirektör. Budgetpropositionen kan enligt några betraktas som den yttersta utvärderingen av myndighetens verksamhet.

Personalens betydelse i utvärderingssammanhang framgår av intervjuerna. Kritiska och uppriktiga avdelningschefer påstås de bästa utvärderarna av generaldirektörernas arbete, och i flera fall har man gjort självutvärderingar av såväl hela myndighetens verksamhet som generaldirektörens och andra chefers arbete genom att skicka ut frågeformulär till alla anställda. I några fall genomförs också "kundundersökningar". Ett annat sätt att utvärdera sig själv har i några fall varit regeringsuppdrag att utvärdera effekterna av en viss

politik. Pressens behandling av myndigheten kan också betraktas som en indirekt utvärdering.

En av de viktigaste formerna av utvärdering är enligt flera generaldirektörer internationella utvärderingar s. k. peer reviews med internationella systerorganisationer. I ett fall eftersträvar man från verksamhetens sida att få till stånd en sådan utvärdering av en del av verksamheten som de själva anser ligga på en otillfredsställande nivå. Om verket skulle få kritik i en sådan internationell utvärdering så skulle det vara en stark signal till departementet om att myndigheten behöver mera pengar för att kunna bedriva denna verksamhet på ett tillfredsställande sätt. En närliggande form av utvärdering är att knyta vetenskapliga råd till myndighetens verksamhet eller att på andra sätt "kvalitetssäkra" verksamheten genom att engagera personer med vetenskaplig bakgrund som utvärderar delar av myndighetens verksamhet. I några fall har doktorsavhandlingar som behandlat en viss myndighets verksamhet också kunnat användas i utvärderingssyfte. Vad gäller de som är verkställande direktörer för statliga bolag så utvärderas de av sina styrelser samt med hjälp av bonussystem som är knutna till måluppfyllelse.

Sammanfattningsvis så kan man säga att myndighetschefernas inställning till mål och utvärdering karakteriseras av en utbredd irritation över hur mål- och resultatstyrningen fungerar eller inte fungerar. Det finns inte tillräcklig kompetens på departementet, statssekreteraren har inte tid, mål- och resultatstyrningen är inte tillräckligt anpassad till den specifika myndighetens verksamhet o. s. v. Mål- och resultatstyrningen har blivit rutin men förefaller inte fylla den funktion som den var tänkt att fylla. Däremot förefaller de anställdas, kundernas/klienternas samt internationella och inhemska experters utvärderingar tas på allvar i hög utsträckning.

## **7. Skilda världar – att vara direktör i staten**

Den mest uppenbara iakttagelsen från intervjumaterialet är att generaldirektörerna upplever myndigheterna som synnerligen beroende av omvärlden och de förändringar som sker där. En av deras huvuduppgifter blir därmed att hantera olika former av relationer med andra aktörer.

Detta är naturligtvis inte enbart ett fenomen som kan observeras i praktiken utan även något som avspeglas inom forskning om organisationer och organiserande. Det förefaller allmänt vedertaget att organisationers omgivning med tiden har blivit mer komplexa och osäkra, vilket också innebär ökad osäkerhet och mer komplicerade beroendeförhållanden mellan de organisationer som berörs (se t. ex. Scott, 1992). Inom t. ex. den institutionella organisationsteorin betonas omgivningens betydelse och ett självklart fokus är hur organisationer skapas och förändras genom förändringar i omgivningen (Meyer, 1994). Det är viktigt att betona att det inte primärt är de tekniska aspekterna av omgivningen som avses utan snarare hur symboliska och kulturella aspekter av omgivningen påverkar organisationens struktur och verksamhet.

Två påpekanden kan vara på sin plats här. För det första så är det inte självklart att det enbart är organisationens omgivning som är någon slags källa till förändringar. Weick (1979) hävdar att organisationer inte enbart reagerar passivt på förändringar utifrån, utan snarare aktivt konstruerar sin omgivning. Han benämner detta "enacted environments". Detta kan således ses som en reaktion på synen på organisationer som passiva enheter som är invävda i omvärlden och förändrar sig i enlighet med de krav som ställs. En biologisk metafor som ofta används här är att man betraktar organisationen som en organism som anpassar sig till omgivningen för att överleva. Som jag redan diskuterat så förefaller en stor del av de intervjuade generaldirektörerna betrakta myndigheten just som en ganska passiv enhet som måste förändra sig efter omgivningens krav (även om man inte alltid är säkra på vilka dessa krav är). Generaldirektörens roll blir då huvudsakligen vad Czarniawska i den förra studien kallade en "offentlig tjänsteman" och som i andra studier har kallats "neutral verkställare" (Czarniawska, 1986).

Den andra kommentaren har anknytning till ovanstående och berör gränsdragningen mellan en organisation och dess omgivning. Dessa gränser är inte heller självklara och detta gäller i hög grad den statliga förvaltningen. Det är t. ex. inte givet att regeringen är "omgivning" till de myndigheter som berörs av denna studie (se t. ex. Czarniawska, 1992). Jag har emellertid, som redan framgått, valt att betrakta myndigheterna som organisationer i sig, dels p. g. a. deras i internationell jämförelse självständiga ställning, vilken i och för sig kan ifrågasättas, och dels för att det helt enkelt blir mindre komplicerat att göra så.

Myndigheternas relationer till sin omvärld är således avgörande. Detta har på olika sätt framkommit i intervjuerna, t. ex. genom att man poängterar att myndigheterna måste bli mer synliga och utåtriktade i sin verksamhet. Ett annat exempel i detta avseende är det intresse som flera generaldirektörer visat för studien, och som kanske kan tolkas som en vilja att hålla sig à jour med forskning som behandlar den statliga förvaltningen. Det har uttryckts önskemål om att få läsa den resulterande rapporten och jag har fått ett antal tips på relevant litteratur och personer att kontakta. En parentes, men ändå intressant, är också att cirka hälften av intervjupersonerna hörde av sig, antingen personligen eller genom en medarbetare, för att ge kommentarer på de intervjuutskriften som jag skickat ut. Dessa kommentarer var av allehanda slag; från rättelser av rena sakfel till diskussioner om vad som kunde eller inte kunde citeras i rapporten. Detta är en tydlig kontrast om man jämför med reaktionen på den förra studien där Barbara Czarniawska endast fick ett svar på de utskriften hon skickat ut och där det dessutom enbart gällde språkliga rättelser i texten.

Detta avslutande kapitel kommer att utgå från de relationer som generaldirektörerna säger sig uppleva som viktiga men samtidigt problematiska. De problem som tydligast kommer fram i intervjuerna berör på olika sätt relationen till det ansvariga departementet och regeringen. Tyngdpunkterna kommer därför att ligga dels på dessa relationer och de uttryck de tar sig, och dels på de implikationer detta har för möjligheterna att leda myndighetens verksamhet.

### *7.1 Dialogen med regering och departement – det största problemet?*

Myndighetschefernas dialog med det ansvariga departementet är uppenbarligen det som upplevs som mest problematiskt. I en stor del av intervjuerna återkom man på eget initiativ till detta tema och ett antal andra som i olika avseenden kan betraktas som relaterade till "departementsproblematiken".

### Skilda världar!

Många framhöll att bristen på dialog med departementet och kvaliteten på denna dialog är ett långt större problem än att leda myndigheten "inåt" och hantera den löpande verksamhet som bedrivs:

"Jag tycker nog att ett av de viktigaste problemen är att vi inte har en nära och förtroendefull dialog med departementsledningen. Det skulle jag nog sätta först. Jag tycker inte att jag upplever att jag har stora problem i vardagen här på verket. En stor organisation innehåller alltid problem men inte några andra än vad man kunde förvänta sig."

Detta innebär, menar flera myndighetschefer, att det i stort sett inte finns några möjligheter att få till stånd en förtroendefull dialog om hur myndigheten skall utvecklas långsiktigt. Politiken är kortsiktig och problemorienterad dels för att politikerna gör det så men också beroende på verksamhetens karaktär. Det långsiktiga perspektivet vad gäller att utveckla statsförvaltningen och dess lednings- och styrningsfunktioner är det ingen på högre politisk nivå som känner något ansvar för. Bristen på tydlighet upplevs som ett problem:

"Det största problemet för mig är att för den här organisationen göra tydligt vilka resultat regeringen vill få ut. Vad skall myndigheten göra för att vår uppdragsgivare, statsmakten, skall uppfatta oss som nyttiga, som tillförande någonting?"

Samma person menar att de informella kontakterna mellan departement och myndighet tenderar att styra för mycket. Hans uppfattning är att man från departementets sida ibland undervärderar betydelsen av att myndigheterna får relativt väl definierade uppdrag och krav på att leverera ett resultat. Det skulle ge en stabilitet och en klarhet i frågor om vem som har ansvaret för de här resultaten. Som det är nu så finns det en risk att ansvaret suddas ut och att myndigheternas arbete blir ryckigt och resultatet en oklar och dålig produkt. Det för mycket snabba beställningar av dagslädebetonade utredningar, vilket inte är bra. Departementen är organisationer där man måste jobba snabbt, men myndigheterna måste kunna arbeta mer långsiktigt än departementens sakenheter.

Det grundproblem som uttrycks här, liksom tidigare i texten (se 5.2), är att myndigheterna och departementen representerar två olika miljöer, eller vad jag här har benämnt "skilda världar". Det finns här en tydlig motsägelse mellan politikens kortsiktighet och myndighetens behov av att på ett långsiktigt sätt kunna hantera de konkreta konsekvenserna av denna politik. Distinktionen mellan politik och förvaltning som ofta kritiserats för sin oklarhet (se t. ex. Ehn, 1998) kan ses som källan till många problem och dessa problem kvarstår uppenbarligen trots de senaste decenniernas reformer av budgetprocess och styrformer (Ehn & Sundström, 1997; Lindström, 1997). Dialogen mellan

politikens fokus på idéer och myndighetens fokus på konkret tillämpning av dessa idéer fungerar fortfarande inte.

Denna brist på dialog blir särskilt tydlig i myndigheter som kännetecknas av en ökad affärsorientering. Flera generaldirektörer upplever här att man från departementens och regeringens sida är otydliga beträffande uppdragen och ger motstridiga besked. I några fall blev det plötsligt tvärstopp i en utveckling mot ökad affärsorientering och expansion där myndighetscheferna upplevde att man hade varit helt överens om verksamhetens framtida inriktning. Man känner därför en stor osäkerhet och undrar vad "ägaren" har tänkt sig med verksamheten. Det finns stora möjligheter att utveckla den affärsmässiga sidan av verksamheten. Detta ökar naturligtvis också risken för förluster, vilket regeringen emellertid inte vill inse. Man vill från regeringens sida att vissa myndigheter skall bli mer affärsmässiga men man är inte beredda att ta de fulla konsekvenserna av en sådan inriktning:

"Jag tror att om vi satsar helhjärtat på det här så kan vi säkert bli ett av Europas ledande "företag" inom den här verksamheten. Frågan är om uppdragsgivaren vill det, det har jag inte fått riktigt klart för mig än. Där är det ganska otydligt vad uppdraget är långsiktigt, vad man förväntar sig av oss. Om man skall vara litet elak så tror jag att man (regeringen) ser det så att det är jäkligt bra så länge myndigheten tjänar pengar och avlastar statsbudgeten den här utgiften men man vill inte se några negativa konsekvenser, inga skandaler eller affärer. Det skall skötas snyggt och prydligt. De förstår inte vad det innebär att bli mer och mer affärsmässig."

Den brist på kompetens och förståelse som departementstjänstemännen för myndigheternas verksamhet som redan diskuterats i avsnitt 5.2 kommer upp igen som "slutkläm" i många intervjuer. Flera intervjupersoner menar att "ägandet" har blivit mindre professionellt på senare år. Politiker och statssekreterare är yngre och mindre erfarna och därmed mindre kunniga. Posten som statssekreterare är snarast en startpunkt i karriären och det är mindre attraktivt att vara politiker idag än för 10 år sedan. Det finns inte heller några tecken på förändringar. Tvärtom så blir departementen mindre och svagare bemannade och man försöker ersätta de ansvariga tjänstemännens kompetens med system för mål- och resultatstyrning. Detta hjälper emellertid inte om man inte är kapabel att sätta upp de rätta målen. Det behövs sakkunskap i kombination med företagsekonomisk utbildning och att man från departementsledningens sida är mindre "mesig":

"De tar inte i de väsentliga frågorna. De får in hur mycket förslag som helst från oss men de kan bara arbeta med en fråga i taget. De kan liksom inte hålla flera saker i huvudet."

### Om formens betydelse

Ett annat huvudproblem som tas upp av flera generaldirektörer är den politiska planeringscykeln som man kastas direkt in i "utan att kunna simma". Där är tidsmarginalerna mycket små liksom möjligheterna att hinna komma med förslag till förändringar.

"Processen rullar på med någon slags obeveklighet och om det är så här det går till år från år så har jag i realiteten väldigt få tillfällen att föra in något nytt i



processen. (...) Jag hade ett animerat samtal med en stackars handläggare på departementet om att min bedömning av förhållandena på myndigheten på fredag inte skulle skilja sig så väldigt mycket från den bedömning jag gjorde på tisdagen i samma vecka. Jag tyckte jag hade en poäng där.”

Poängen i detta uttalande är att man från regeringskansliets sida är oerhört inriktad på att vissa rutiner skall följas och att formen för de olika rapporter som myndigheterna skall lämna in kanske blir viktigare på bekostnad av innehållet. För att anknyta till Karin Brunssons (1995) studie så blir det strukturen och proceduren som kommer att bestämma vad man gör. Om sedan denna procedur passar alla myndigheter blir, enligt flera intervjupersoner, mindre viktigt. Detta är, som jag redan nämnt, en form av kritik som ofta riktas mot mål- och resultatstyrningen, och det kan också kopplas till diskussionen om kompetens ovan. Ett sätt som den påstådda kompetensbristen tar sig uttryck är att det inom departementen inte heller finns kompetens att bedöma de rapporter som myndigheterna lämnar in, med en brist på relevant återföring som följd.

### Resursproblemet

Ett problem som också är relaterat till dialogen med departementet och som kommer fram i en stor del av intervjuerna är bristen på resurser för att kunna driva verksamheten. Flera generaldirektörer menar att resurstilldelningen är det största problemet. Samhället vill lägga fler uppgifter på myndigheterna utan att betala mer. Detta kräver omprioriteringar vilket i sin tur kräver ett bra samspel med departementsledningen. Ett tydligt exempel är EU-inträdet som i vissa fall har inneburit ett antal nya arbetsuppgifter. Om myndigheten inte får några nya resurser så måste man göra en seriös prövning av verksamheten för att bestämma vad man skall göra mindre av. Här finns det emellertid stora brister.

Ett ännu allvarligare problem än att myndigheterna har för litet pengar är att man inte ser någon direkt koppling mellan uppdrag och resurser:

”Det stora dilemmat är att få regeringen att faktiskt ge oss resurser som står i någon slags realistisk proportion till den uppgift som vi faktiskt har. Och det tror jag är ett dilemma som varenda generaldirektör skulle hålla med om.”

”Det som har kommit fram på senare år, i tider av begränsade ekonomiska resurser, är att det har blivit så uppenbart att myndigheternas uppdrag från sin ägare, regeringen, inte har någon som helst koppling till de resurser man får. Det behöver inte betyda att man alltid får för litet, men det finns ingen koppling. Resurser och uppdrag sköts på olika sätt av olika händer. Man tänker inte, man försöker inte ens få ihop uppdrag och resurser från regeringen. (...) Vi talar om 50 olika regeringsuppdrag för oss, men det försiggår ingen samlad bedömning av de ekonomiska resurserna (...) Man kan inte säga nej till ett uppdrag för att det är omöjligt att genomföra på viss tid eller till vissa resurser.”

En annan synpunkt är att man ibland får blankt nej till att genomföra en förändring som hade inneburit att verksamheten som helhet hade kunnat bedrivas på ett billigare sätt:

”Och då blir det för mig absurt att regeringen kan säga nej till ett förslag som vi har där vi kan spara en massa pengar åt statsförvaltningen. Då blir jag plötsligt skattebetalare och tycker att man använder mina skattepengar på ett dåligt sätt.”

Det är inte bara pengarna som är ett problem utan också att få tiden att räcka till för att både hantera externa kontakter och driva verksamhetsutveckling. I vissa fall finns det massor av önskemål från olika aktörer i samhället om vad myndigheten skall göra. Men resurserna räcker helt enkelt inte.

Alla håller dock inte med om att resursbristen är ett problem. Myndigheten skall klara sitt uppdrag med de pengar den får.

”Jag tillhör inte den som jag förstår mycket högljudda krets av generaldirektörer som säger att om de kan få mer pengar så kommer allt att bli så mycket bättre. Jag tror att vi kan göra oerhört mycket med de pengar som vi har. Det är inte det samma som att tacka nej till mer pengar men det är inte det som är avgörande.”

Men detta var ett undantag.

## 7.2 Att leda en myndighet

Relationerna till departement och regering påverkar naturligtvis generaldirektörernas möjlighet att leda myndighetens verksamhet gentemot såväl sina medarbetare som andra aktörer.

### Det är segt...

Som myndighetschef upplever man ofta den egna myndigheten som en synnerligen trögrörlig organisation. Detta hänger naturligtvis delvis samman med långsamma politiska beslut i regering och riksdag. Beslut om pengar är enligt en av generaldirektörerna oerhört segdragna. Man får ofta vänta alltför länge på besked om det går att finansiera en viss del av verksamheten eller inte. Hon menar att det verkar som om ”kanslihuset håller myndigheterna på halster” vilket är dumt eftersom de är regeringens verktyg och borde ges bättre möjligheter att sköta sitt jobb.

I ett fall hade ett stort projekt som i hög grad berörde en specifik myndighet utannonserats i media av flera statsråd. Detta projekt hade dessutom stort allmänt intresse. Men någonting hände och det har fortfarande inte dykt upp några pengar eller något som helst besked:

”Vi fick ett formulerat uppdrag från regeringen att i samverkan med ett antal myndigheter göra det här. Alla andra är jätteintresserade av att samverka och omvärlden också. Branschorganisationer och sådant här. Det är bara det att någon skall betala. Vi har lagt ned oproportionerligt mycket tid på att planera för någonting som vi inte vet om vi kan genomföra och vi har inte fått ett rackans besked.”

Den tröghet som påstås karakterisera många myndigheter beror emellertid inte bara på den politiska processen utan också på att det alltid finns medarbetare som inte ser motiven till förändringar utan måste övertygas.

”Det är segt och det går långsamt, det är trögt, förändringar tar tid. Vi har kompetensbrist på strategiska ställen. Ibland försvinner saker och ting som i kvicksand nästan. Man kör ut en grej i organisationen och säger att nu skall detta hända och så försvinner det någonstans och kommer aldrig tillbaka.”

En annan generaldirektör menar att problemet är en utpräglad ”svensk trygghetsfundamentalism”. Folk vill göra vad de alltid har gjort och helst tillsammans med samma personer. Dessutom vill de inte flytta på sig. Gamla strukturer och kulturer lever således kvar i organisationen och problemet är att försöka få människor att tänka i andra banor och börja kommunicera över gränser. Man måste få dem att förstå att den verksamhet de sysslar med inte är den viktigaste i världen utan att den är en kugge i ett större samhällsmaskineri.

Det är viktigt att anlägga ett helikopterperspektiv snarare än att enbart betrakta verksamheten inifrån. Det är också viktigt att utnyttja olika aktörer som finns i samhället och som på olika sätt kan relateras till den verksamhet som bedrivs i myndigheten.

### Inspiration från näringslivet – skilda världar igen?

Ett sätt att försöka undvika denna tröghet är att på olika sätt hämta inspiration från näringslivet och därmed driva myndighetsverksamhet efter liknande principer som privata företag. Som jag redan nämnt (i kapitel 4) så framhäver de flesta som diskuterar frågan de stora skillnader som finns mellan privat och offentlig verksamhet och därmed de begränsningar som finns för att göra en sådan jämförelse. Här betonas således de skilda världarna igen men nu i ett helt annat avseende. Dock är det otvivelaktigt så att det under ett stort antal år har funnits en strävan efter ökad effektivitet inom den offentliga sektorn och därmed har idéer från näringslivet, t ex om styrning, fått ganska stort genomslag. Myndigheternas situation gör emellertid att det inte alltid fungerar eller, som redan diskuterats, blir tydligt:

”Det stora problemet är att man driver på den här utvecklingen och satsar på mer och mer verksamhetsutveckling och affärsorientering men inte har en ägare som är tydlig i att beskriva de övergripande uppgifterna. De är ganska allmänt hållna jämfört med andra organisationer som har en naturlig hierarki. Om man tar på den privata sidan så har de en bolagsstämma och en styrelse med VD. Det är ju en väldigt genomtänkt struktur som fungerar väldigt bra där varje led i organisationen har sina naturliga uppgifter och reagerar på de uttalanden som görs när styrelsen vet vad bolagsstämman har sagt och VD vet vad styrelsen har för förväntningar o. s. v. I den här verksamheten så är det betydligt otydligare. Här är det snarast mer så att det gäller att undvika att göra fel än att göra för mycket.”

Det är emellertid inte enbart myndighetsrollen och relationen till departement och regering som försvårar den ökade affärsorienteringen. En generaldirektör menar att det finns helt olika föreställningar och förväntningar från dem som är anställda i en myndighet om man jämför med ett privat företag.

”En av föreställningarna som är fast rotad här är att man inte kan säga upp personal oavsett sänkningar i sysselsättningen. Det finns en acceptans i chefskatern för att jobba med en kostnadsstruktur som kraftigt avviker från vad som gäller i den privata sektorn. Det finns en svagt utvecklad känsla för samband mellan utgifter och inkomster. Budgettänkandet sitter i väggarna fast vi är ett s. k. affärsverk. Personalomsättningen är lägre än i någon privat verksamhet, medelåldern är högre och mansdominansen är total.”

De argument som generaldirektörerna för fram vad gäller begränsningarna i möjligheterna att dra paralleller mellan privat och offentlig verksamhet förefaller vara väl grundade och svåra att ifrågasätta. Vad som emellertid är mycket tydligt i intervjumaterialet är att generaldirektörerna genomgående talar som typiska ”chefer”. Det är mycket diskussion om affärsorientering, kundorientering och effektivisering. IT, kvalitet och kompetens är begrepp som förekommer flitigt. Mål- och resultatstyrningen förefaller också tas för given, även om man inte alltid är nöjd med dess tillämpning. En möjlig tolkning är att man inte talar om näringslivet som ”den vackra systemen” längre eftersom dess

inflytande numera är allmänt accepterat och därmed taget för givet. Vilket inte gör det mindre viktigt. Jag avser återkomma till detta i den avslutande diskussionen i avsnitt 7.4.

### Att vara chef

En annan anledning till att myndigheterna upplevs som trögrörliga är enligt många den komplexa karaktären på verksamheten. I de flesta fall är det fråga om mycket stora organisationer med en komplicerad struktur och en differentierad verksamhet. Det blir därför näst intill omöjligt att strukturera verksamheten så att alla vet vad som pågår och har en gemensam bild av vad man gör. Det är med andra ord svårt att skapa en fungerande organisationskultur. En generaldirektör är inte längre en förvaltare av ett regelsystem utan en chef för en komplex verksamhet som kräver mycket av sina medarbetare. Detta är inte lätt och, som också har framgått, så upplever flera generaldirektörer som är rekryterade utanför den politiska världen att man som ny generaldirektör får en undermålig introduktion till sitt arbete.

”Jag tycker att svårigheterna kan ligga i att det inte är detsamma att vara ledare idag som för 10 eller 20 år sedan. Det är en svår omställning från att ha en fackkunskap som jag har till att plötsligt ställa om och bli chef för ett stort verk där det är viktigt att man har en generell kunskap om vad det är vi sysslar med men där egentligen jobbet går ut på helt andra saker, nämligen att leda och administrera och gjuta mod i människor. Det är någonting helt annat. Och detta har man ingen utbildning för utan här får man gå kurser och lära sig det här och använda sig av en stor portion sunt förnuft. Det tycker jag är genuint svårt för det ligger mycket psykologi i det här och det tycker jag är svårt.”

### Ett annat exempel:

”Men det som jag tycker har varit jobbigast har varit personalfrågor; att omorganisera, att göra sig av med chefer som inte fungerar, att ha medarbetare som dör, att ha medarbetare som förskingrar. Allt det där som jag menar att politiker ibland inte förstår. Allt som är ledarskap i den här världen betraktas som litet glassigt om man säger så. Och det är det väl också för en del. Men i ett sådant här jobb är det inte glassigt, man har inte särskilt hög lön i förhållande till ansvaret. Man har inga tjänstebilar och sådant. Men däremot så är det väldigt mycket av sådana där oerhört tunga och personliga påfrestningar och där har man inte fått några verktyg. Har man tur får man en bra personalchef, har man tur får man en bra ekonomichef och så där. (...) Men där känner jag liksom att man blir sviken i det jobb man fick. De där kurserna som man skickades på det var ju sådana där konsulter som inte alls bryr sig om den grå och besvärliga vardagen. Väldigt tröttsamt.”

När generaldirektörerna ombads att beskriva en konkret händelse som inträffat under det senaste året och som upplevts som särskilt problematiskt att hantera eller på något annat sätt anmärkningsvärd så kan man, något förenklat, säga att det antingen gällde dialogen med departementet eller någon aspekt av hanteringen av personalfrågor, t. ex. att behöva ha samtal med folk som inte sköter sig eller att försöka få personalen att känna entusiasm trots stora problem i verksamheten. Flera nämnde nedskärningar och resulterande varsel och uppsägningar som det som hade varit svårast att hantera. I ett fall hade man utsatts för en stor oväntad nedskärning trots att myndigheten enligt det

ansvariga departementet hade varit mycket framgångsrik i sin verksamhet. Medarbetares sjukdom och död är också andra situationer som har varit svåra och tunga att hantera. Vad som upplevdes som särskilt anmärkningsvärt här var att man här inte fick någon hjälp från departementet i hur sådana situationer skall hanteras. Vem är det egentligen som har arbetsgivaransvaret?

Flera generaldirektörer menar att det är svårt att få ordentligt gehör hos personalen, t. ex. vid förändringar, och att detta har med ledarskap på olika nivåer att göra. Många av myndigheterna kan betecknas som professionella organisationer och det är oftast så att de som är de duktigaste professionella yrkesutövarna blir chefer oavsett om de besitter de ledaregenskaper som behövs eller inte. Om inte myndighetens avdelningschefer är tillräckligt kraftfulla så blir det problematiskt eftersom generaldirektören då inte kan verka genom sina avdelningschefer. Ledarskap är någonting som man i flera fall anser viktigt och något som man skulle behöva ägna mer tid åt i samband med kompetensutveckling. Chefsrekrytering anses också vara viktigt och några av intervjupersonerna har gjort förändringar i ledningsgruppen för att få dess arbete att fungera tillfredsställande. I ett fall testade man de olika chefernas personligheter för att få en lämplig sammansättning på ledningsgruppen med avseende på ledarstilar. En person betonar vikten av att ha ett väl fungerande "team" och på detta sätt ha en eller några personer som man känner hundraprocentigt förtroende för.

Något som också betonas i flera fall är att det är viktigt att få såväl medarbetare som omgivning att betrakta myndigheterna som kunskapsorganisationer eller tjänsteföretag snarare än som traditionella myndigheter. För att uppnå detta måste man ha så många självgående medarbetare som möjligt och allas potential måste tas till vara. Det gäller att locka fram dolda resurser hos medarbetarna. De skall jobba för att uppnå bra resultat, följa upp sin verksamhet och arbeta på ett öppet sätt med högt till tak. Det är också avgörande att försöka samverka med så många olika aktörer som möjligt och vara flexibla även om det finns krångliga regler att ta hänsyn till. Framför allt så är det viktigt att ha ett kundperspektiv och att alla medarbetare är överens om dessa värderingar. I en myndighet genomför man varje år en undersökning där man ställer frågor till avnämarna till myndighetens tjänster om hur nöjda de är och om deras förväntningar på myndigheten uppfyllts. Därefter gör man "djupstudier" på de områden där det finns ett stort glapp mellan önskad och erhållen tjänst från myndigheten.

En av intervjupersonerna ställer frågan vad som bör utmärka en generaldirektör. Hennes svar är att man måste vara tydlig, synlig och kunna fatta beslut. Man måste finnas där när det är problem och våga ställa sig upp inför större och mindre grupper och förklara varför man fattar vissa beslut som kan kännas jobbiga. Det är också viktigt att visa vem det är som leder verksamheten. Men samtidigt så hävdar några av generaldirektörerna att det i början var förväntningar på att de skulle bestämma allt nästan in i minsta detalj. Man var från personalens sida van vid en mer "pekande chef". Detta innebar, enligt en myndighetschef, betydligt mer styrning nerifrån än uppifrån, dvs. från departementsledningen. En av huvuduppgifterna som generaldirektör har därför varit att försöka motverka det auktoritära tänkandet och den

automatiska uppåtdelegeringen och i stället försöka få organisationen att känna ansvar och få lust att ta ansvar.

Något som också har med ledarskap att göra och som några av intervju-personerna tog upp är att vara kvinna och ledare för en stor och komplex organisation. Som jag redan nämnt så ingick det i den förra studien inte en enda kvinnlig generaldirektör medan jag intervjuade sju kvinnor. Enligt en av dessa så finns det väldigt höga förväntningar på kvinnliga chefer och att det ligger någonting i att en kvinna måste vara dubbelt så duktig som en man för att komma hälften så långt. Hennes uppfattning är att de kvinnor som utses till poster som generaldirektörer ofta är minst lika kompetenta som sina manliga motsvarigheter. En annan kvinnlig generaldirektör menar att hon ibland saknar att arbeta med andra kvinnor och därmed det "kvinnliga perspektivet". I vissa sammanhang har hon svårt för att göra sig förstådd och ibland kan hon själv ha svårt för att förstå de manliga värderingar som finns i organisationen.

### 7.3 Några andra problem

Ytterligare ett problem som nämns av några generaldirektörer är den demografiska strukturen inom myndigheterna. Det finns tydliga generationsklyftor och i några fall är det svårt att behålla yngre arbetskraft. 40-talisternas dominans är även här mycket tydlig.

I några fall hade myndigheten och därmed någon av dess anställda blivit kraftigt uthängda i media. Den personifiering som ett sådant "drev" kan ge upphov till upplevdes som problematisk och i något fall som direkt otrevlig. Som redan diskuterats så får generaldirektören representera en viss förd politik och missnöje med denna politik kan leda till hotbrev och andra obehagligheter. Samtidigt så poängteras det att en av generaldirektörens huvuduppgifter är att hålla huvudet kallt och få sina medarbetare att visa gott omdöme i kontakter med media.

EU-medlemskapet och dess betydelse för myndigheternas arbete betonas extra i några enstaka fall och det handlar då i huvudsak om svårigheterna med att kontrollera och styra de delar av verksamheten som är mest "EU-beroende". Enligt en generaldirektör är det som att befinna sig i sumpmark eller kvicksand. Man har aldrig svart på vitt vad som är en riktig tolkning av ett visst direktiv utan det kan komma tre år senare från Bryssel och då kan det bli dyrt om man har gjort fel:

"Det är som att sitta i baksätet på en bil som förs fram utan att jag kan styra eller bromsa och ändå så är jag ansvarig."

Vad gör man när man har slutat som generaldirektör? Detta tas av en generaldirektör upp som en viktig och intressant fråga som borde diskuteras mer. Regeringen har viss skyldighet att se till att man inte hamnar i något "vakuum" men det finns inte längre någon garanti för ett likvärdigt arbete. Det finns inga fallskärmar.

"Efter sex år så har man formellt ingenting."

### 7.4 Samma gamla visa – Vad handlar den om?

Det är tydligt att många av de problem i myndigheternas verksamhet som framkommit i denna studie, tidigare under 90-talet har uppmärksammats i andra studier (Ehn & Sundström, 1997; Lindström, 1997; Ehn, 1998). Det är dock viktigt att poängtera att dessa synpunkter inte enbart, som i föreliggande studie, har kommit från generaldirektörer och andra chefer inom myndigheter, utan också framkommit i intervjuer med departementsledning och departementstjänstemän. En intressant fråga är därför vad man från regeringskansliets sida har gjort för att komma till rätta med dessa problem. Inte mycket enligt några av de generaldirektörer jag har intervjuat.

### Det är fel på "systemet"!

En stor del av den förda diskussionen kan sägas utmynna i den fråga som ställs av en av de intervjuade generaldirektörerna: Hur skall man hantera och leva upp till de krav som ställs på att myndigheterna skall vara i "medborgarnas tjänst"? Detta har ytterst med statsförvaltningens organisation att göra och de utredningar som har gjorts under senare år blev det, enligt en av intervjupersonerna, mest "pannkaka" av.

"Det där är en väldigt viktig uppgift som jag tycker att man borde se över. Det sammanhänger med vår roll i statsförvaltningen och man borde fundera på om man inte borde begränsa statsapparaten myndighetsverksamhet till det som är myndighetsutövning som rättsväsendet och polisen och ha ett regelverk för det och om staten sedan vill bedriva andra typer av verksamhet så skall man ha andra former för det. Nu skall allting in i vissa övergripande regelsystem och offentlighetsprincipen är viktig och angelägen inom statsförvaltningen vad gäller myndighetsutövning och sådana saker. Däremot om man gör affärer så är det besvärligt att ha en offentlighetsprincip. Det stämmer inte när omvärlden arbetar under andra villkor. I praktiken innebär det här inte så stora problem men jag tror att man skulle bli effektivare från statens sida i sitt sätt att fungera om man insåg att det man gör är av litet olika art. Inte minst vad gäller styrning och ledning av verksamheterna."

En annan intervjuperson kopplar en liknande diskussion till "IT-revolutionen" och de långtgående strukturella förändringar som borde genomföras inte bara inom statsförvaltningen utan i samhället som helhet.

"Hela den här IT-revolutionen innebär egentligen att samhället måste decentraliseras på ett sätt som vi inte är vana vid. Det är inte de stora systemen som kan styra det här på ett sätt som det var med stora industrier och en stor offentlig sektor med toppstyrning. Statens roll är att sätta spelregler och låta verksamheter utvecklas och bli mer flexibla. Internet känner ju inga nationsgränser. Jag tror inte man har förstått kraften i den här utvecklingen. I alla fall inte de institutionella förändringar som krävs. Man kan säga att kunskapslyftet visar på en ädel insikt men här krävs det mer än kunskap. Det är inte bara utbildning som krävs utan det krävs en annan infrastruktur, andra lagar och andra skattesystem. Ett annat sätt att tänka."

Man efterfrågar här således omvälvande förändringar av såväl den svenska statsförvaltningen som av samhället som helhet och då i en utpräglad riktning mot mer marknads- och konkurrenständande. Är detta vad det handlar om? Jag har inte för avsikt att ta ställning till vilken typ av förändringar som behövs.



Vad som däremot är möjligt är att föra en diskussion om vissa motsägelser som förefaller finnas i intervjumaterialet.

### Att styra eller styras

Ett sätt att sammanfatta diskussionen om relationen mellan departement och myndigheter är genom att resonera i termer av styrning. Även om de svenska myndigheterna har en i internationell jämförelse självständig ställning så är de enligt regeringsformen underställda departementen och förutsätts därför styras av dessa. Ett sätt att betrakta relationen är som en myt om "rituellt oberoende" (Czarniawska, 1985;1986) som kan ta sig olika former. Att regeringen genom departementen får styra myndigheterna är dock inte detsamma som att de kan göra det (Jacobsson, 1984).

I föreliggande studie framkommer att det i många fall inte försiggår särskilt mycket styrning eller att man som myndighetschef är synnerligen missnöjd med kvaliteten på den styrning som man utsätts för. En intressant fråga är om det är styrning man efterfrågar eller någonting annat. Den styrning som enligt generaldirektörerna utövas är huvudsakligen genom regleringsbrevet och budgeten, dvs. på en mycket övergripande nivå, vilket också var huvudtanken bakom den mål- och resultatstyrning som idag är en självklar del av relationen mellan myndigheter och departement. Samtidigt poängterar flera generaldirektörer att den dialog som faktiskt äger rum, alltför ofta kommer att fokuseras på detaljer och frågor av ett relativt kortsiktigt intresse, vilket upplevs som negativt. Man anser sig också vara alltför styrd av budgetprocessen och den ständiga rapporteringen som krävs och som man sällan får någon insiktsfull återföring på. Det förefaller som man vill bli både mer och mindre styrd.

Vad är det då man vill ha och vad kan man få? Finns det en större efterfrågan på styrning än vad departementen kan eller vill erbjuda? Från generaldirektörernas sida vill man absolut inte ha mer detaljstyrning av den löpande verksamheten, vilken för det mesta påstås fungera ganska bra. I den mån denna detaljstyrning förekommer eller har förekommit så ses det som negativt. Man känner sig också styrd av den politiska planeringscykeln, vilken kraftigt begränsar möjligheterna att komma med förslag till förändringar. Vad man däremot önskar är att få till stånd en konstruktiv dialog med departementsledningen om de konkreta implikationerna av den politik som förs och hur detta påverkar myndighetens utveckling på sikt. Det är således snarare ett pågående samtal med en engagerad och kunnig motpart som efterfrågas. Mer intresse, engagemang och kunskap om myndigheternas verksamhet än styrning. Ett sätt att tolka detta är att man vill ha någon form av bekräftelse på att det man gör är bra och rätt. Ett annat är att man helt enkelt vill ha ut mer av sin relation med departementet, för att kunna styra verksamheten bättre i olika avseenden. Staten (departementen) förväntas uppfylla sin roll som "ägare" och arbetsgivare, vilket sällan sker.

En intressant fråga är naturligtvis om man ur departementsledningarnas synvinkel också efterfrågar en annan typ av relation? Detta kommer av förklarliga skäl inte att diskuteras i denna rapport, men det är möjligt att spekulera något utifrån intervjumaterialet. De "skilda världar" som depar-

tementen och myndigheterna påstås befinna sig i förefaller vara ett problem i en sådan utveckling. Möjligheterna och intresset för att engagera sig i en mer krävande dialog torde från departementens sida vara små om man förutsätter att statsförvaltningen fortsätter att vara organiserad på samma sätt. Så länge myndigheternas verksamhet fungerar tillfredsställande och inga direkta katastrofer inträffar och man håller sig inom budgetramarna, så är det svårt att se några direkta drivkrafter från regeringens sida till att engagera sig i några större förändringar.

### Att vara både lik och olik

Det andra temat som jag avslutningsvis vill kommentera är diskussionerna om näringslivet som inspirationskälla för förändringar inom den statliga förvaltningen. Som redan har framgått så betonar många av generaldirektörerna begränsningarna i att göra sådana jämförelser. Vad som är intressant är dock (se avsnitt 7.1) att många i stor utsträckning talar som chefer och använder samma vokabulär som chefer i näringslivet. Trots att man betonar myndighetens särdrag och den passiva rollen enligt vilken man inte har något annat val än att anpassa sig till förändringar i omgivningen, så talar man ofta som en "manager", dvs. som en chef för en organisation. Affärsorientering och kundorientering är viktigt inte enbart för affärsdrivande verk utan också där man bedriver mer "traditionell" myndighetsverksamhet. Effektivisering och kvalitet är andra honnörsord. När man omorganiserar så är det viktigt med processer och att förankra olika förslag hos de anställda. Man måste förmedla en filosofi och visioner för att kunna skapa en gemensam organisationskultur. Kompetensutveckling verkar vara ett moderord. Detta är bara några exempel, det finns många fler.

En annan iakttagelse är att man också talar mycket kring organisationsfrågor. Till viss del har detta naturligtvis med mina frågor att göra, men det är intressant att man i mycket stor utsträckning fokuserar på utveckling av organisationen och diskuterar personalfrågor, ledarskap, relationer o.s.v. Man talar ganska litet om de konkreta verksamheter som bedrivs i myndigheterna. Ett tydligt exempel är diskussionen om EU-inträdet betydelse där man som chef inte alltid verkar ha den konkreta omfattningen av det EU-relaterade arbetet klar för sig. Detta fokus på organisationsfrågor kan ses som ett tecken på att man alltmer betraktar myndigheterna som organisationer som man är ledare för. Detta fenomen har även observerats inom andra delar av den offentliga sektorn och man kan här tala om ett byte av identitet (Blomquist, 1986; Jacobsson & Sahlin-Andersson, 1995) där förvaltningen blir mer och mer lik formella organisationer som skall avgränsas, delas in i resultatenheter, mätas och styras med strategisk ledning.

Många av generaldirektörerna säger sig således vara neutrala verkställare av politiska beslut men låter snarare som företagsledare. En tolkning av detta fenomen är enligt Røvik (1996) att organisationer ofta pendlar mellan att försöka tillhöra en viss grupp organisationer (imitation) och på samma gång betona skillnader gentemot densamma (differentiering) (se även Genell, 1997). Vad gäller myndighetscheferna och "deras" organisationer så har man under ett antal år tvingats anamma idéer och modeller från näringslivet i en sådan utsträckning att man nu försöker distansera sig från dem. Att efterlikna

näringslivet håller på att bli "omodernt". En annan tolkning är att näringslivsinflytandet numera är taget för givet och därför inte är något som man direkt framhåller. Man har själv blivit "den vackra systemen" och ser därför ingen anledning att fortsätta göra jämförelser.

### 7.5 Inte bara problem

En stor del av beskrivningen och diskussionen i föreliggande rapport har med nödvändighet varit problemorienterad. Av detta kan man kanske få intrycket av att intervjuaterialet består av ett enda stort gnällande på departementet, pressen, EU m. m. Riktigt så ser jag det emellertid inte och jag vill i detta sista avsnitt föra fram synpunkter av något annorlunda karaktär.

Det finns några få intervjupersoner som påstår att de inte ser några problem i verksamheten utan enbart möjligheter till att utveckla verksamheten. Men även om majoriteten diskuterar mer i termer av problem än av möjligheter så uttrycker de trots detta en mycket positiv inställning till sitt arbete som generaldirektör och ser många positiva aspekter av arbetet. De positiva sidor som främst tas upp är det stora intresse från allmänheten som i många fall finns för myndighetens verksamhet. Det kan gälla såväl mat som kultur och skog etc. Man upplever det som stimulerande att så många människor har åsikter om vad myndigheten gör. Det är positivt att vara efterfrågad och ha möjlighet att agera inom olika områden. Att få internationell uppskattning för myndighetens arbete är också viktigt.

Myndighetens kompetenta och lojala personal är den andra stora fördelen som framhävs av de flesta generaldirektörerna. Det är en i många fall professionell och intellektuellt stimulerande miljö. Även om man upplever tröghet i organisationen så betonar man hur kompetenta och engagerade många medarbetare är samt att det finns en stor vilja att lära sig nya saker och därmed vara med och påverka och förändra. Risken är att folk arbetar för mycket. Lika viktigt som medarbetarnas kompetens är deras enorma kontaktnät med olika aktörer i samhället.

Vidare så betonas det att det är ett händelserikt arbete att vara generaldirektör, man anser sig göra nytta och man ser i många fall möjligheter att utveckla verksamheten och dra till sig nya arbetsuppgifter och nya användare av de tjänster som produceras. Här upplever man ibland ett alltför starkt motstånd från departement och regering, vilket enligt en av intervjupersonerna kommer att innebära att Sverige hamnar efter i utvecklingen inom vissa områden.

Arbetet som generaldirektör är således "underhållande men inte frustrationsfritt". Man skall emellertid inte sitta på en post för länge. Sex eller absolut maximalt nio år menar de flesta. Det är ett tungt arbete i många avseenden och ibland far man som en skotts pole hit och dit. Det är också ett stort ansvar att vara budbärare för en viss politik vare sig man gillar den eller inte.

Några avslutande uttalanden om arbetet som generaldirektör:

"Om jag inte hade tyckt om det i grunden så hade jag nog haft magsår eller hjärtinfarkt för rätt länge sedan. Jag trivs med det, jag tycker att det i många stycken är ett förnämligt jobb att vara chef för en statlig myndighet."

”Jag tror att jag passar ganska bra som generaldirektör för myndigheten. (...) Ju jävligare det är ju lugnare brukar jag bli, medan jag däremot kan bli ganska upphetsad när det inte är någon vidare. Jag kan t. ex. bli sur och besvärlig när sådant som borde fungera inte fungerar. När folk är slarviga med kvalitet då kan jag bli sur och grinig, men när det är riktigt stökigt då tror jag att jag är ganska cool.”

”Jag vill inte säga att det är det roligaste som finns att vara generaldirektör, det tycker jag inte. Jag tycker i grunden inte att sådana här administrativa uppdrag är särskilt kul.”

”För det första så tycker jag om att bestämma. Jag tycker om att styra och ställa det är ingen hemlighet, det har jag alltid tyckt. (...) För det här är i många stycken ett drömjobb för mig. Att på hemmaplan få ha ett jobb där man är chef för en stor organisation som sysslar med en uppgift som man själv tycker är oerhört viktig och det är ett jobb som dessutom är bra betalt. Det skall man inte vara ledsen för. Jag har det så bra så det är inte klokt!”

## Referenser

- Ahrne, G. (red.), 1998. *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus
- Blomquist, C., 1996. *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Brunsson, K., 1995. *Dubbla budskap. Hur riksdagen och regeringen presenterar sitt budgetarbete*. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Brunsson, N. (red.), 1986. *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Lund: Doxa.
- Brunsson, N., 1998. *Politisering och företagisering*. I R. Lind & G. Arvidsson: *Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar. Former. Förnyelse*. Stockholm: SNS Förlag.
- Czarniawska, B., 1985. *Public Sector Executives: Managers or Politicians? Forskningsrapport, EFI*. Stockholm.
- Czarniawska, B., 1986. *Förvaltningschefer – politiker eller ledare*. I N. Brunsson (red.), *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Lund: Doxa.
- Czarniawska-Joerges, B., 1992. *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Czarniawska, B. & Sevón, G. (red.), 1996. *Translating organizational change*. Berlin: de Gruyter.
- Ds., 1998:56. *Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium*. Stockholm: Rapport till ESO.
- Ehn, P., 1998. *Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikers syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms Universitet.
- Ehn, P. & Sundström, G., 1997. *Samspelet mellan regeringen och förvaltningen*. SOU 1997:15, Stockholm.
- Erlingsdottir, G., 1999. *Förförande idéer – kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården*. Lund: Ekonomihögskolan, Lunds Universitet.
- Forssell, A., 1994. *Företagisering av kommuner*. I B. Jacobsson (red.), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Genell, K., 1997. *Transforming management education: A Polish mixture*. Lund: Lund University Press.

- Jacobsson, B., 1984. *Hur styrs förvaltningen? – myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., (red.), 1994. *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santéus.
- Jacobsson, B., 1997. *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning*. SOU 1997:15, Stockholm.
- Jacobsson, B., 1994. **Reformer och organisatorisk identitet**. I B. Jacobsson (red.), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santéus.
- Jacobsson, B. & Mörth, U., 1998. **Europeiseringen och den svenska staten**. I G. Ahrne (red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santéus
- Jacobsson, B. & Sahlin-Andersson, K., 1995. *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius & Santéus.
- Lind, R., 1996. *Moderna myndigheter? Utvecklingstrender på förvaltningsarenan*. Stockholm: Nerenius & Santéus.
- Lind, R. & Arvidsson, G. (red.), 1998. *Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar. Former. Förnyelse*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lindström, S., 1997. *Att hålla de andra krafterna stängna. En redogörelse för den svenska statliga resultatstyrningens framväxt*, SOU 1997:15, Stockholm.
- Meyer, J. W., 1994. **Rationalized Environments**. I W. R. Scott, J. W. Meyer et al. *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks, California: Sage
- Morgan, G., 1997. *Images of Organization*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Premfors, R., 1998. **Den komplexa staten**. I G. Ahrne (red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santéus
- Røvik, K. A., 1996. **Deinstitutionalization and the logic of fashion**. I B. Czarniawska and G. Sevón (red.), *Translating organizational change* (s. 139-172). Berlin: de Gruyter.
- Scott, W. R., 1992. *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Scott, W. R. & Meyer, J. W. et al., 1994. *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks, California: Sage

**Statskontoret, 1999:21.** *Det viktiga valet av verkschef. En jämförande studie av verkschefsutnämningar.* Stockholm: Statskontoret 1999:21

**Weick, K. E., 1979.** *The Social Psychology of Organizing.* New York: McGraw-Hill.

## Bilaga 1

### Lista över intervjupersoner

#### Finansdepartementet

*Konsumentverket	Axel Edling	991018
*Riksrevisionsverket	Inga-Britt Ahlenius	990115
*Riksskatteverket	Mats Sjöstrand	990212
*Tullverket	Kjell Jansson	991011

#### Jordbruksdepartementet

*Fiskeriverket	Karl Olov Öster	990622
*Jordbruksverket	Ingbritt Irhammar	990318
*Statens Livsmedelsverk	Bertil Norbelie	990308

#### Justitiedepartementet

*Domstolsverket	Stefan Strömberg	981126
*Kriminalvårdsstyrelsen	Bertel Österdahl	990203
*Rikspolisstyrelsen	Sten Heckscher	990212
*Statens Löne- och Pensionsverk	Björn Mårtensson	990209
*Statistiska Centralbyrån	Jan Carling	990317
*Statskontoret	Peder Törnvall	990127

#### Kulturdepartementet

*Riksantikvarieämbetet	Erik Wegraeus	990127
------------------------	---------------	--------

#### Miljödepartementet

*Boverket	Fredrik von Platen	981203
*Statens Kärnkraftsinspektion	Lars Högberg	981211
*Statens Naturvårdsverk	Rolf Annerberg	981201
*Statens strålskyddsinstitut	Lars-Erik Holm	990216
*Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut	Hans Sandebring	990121

#### Näringsdepartementet

*Arbetskyddsstyrelsen	Helena Nilsson	990128
*Arbetsmarknadsstyrelsen	Bosse Ringholm	990308
*Närings- och Teknikutvecklingsverket	Per-Ola Eriksson	990323
*Patent- och Registreringsverket	Carl-Anders Ifvarsson	981201
*Skogsstyrelsen	Maria Norrfalk	990318



*Sjöfartsverket	Anders Lindström	990121
*Statens Energimyndighet	Thomas Korsfeldt	990323
*Statens Järnvägar	Daniel Johannesson	981210
*Vägverket	Jan Brandborn	990219

*Socialdepartementet*

*Riksförsäkringsverket	Anna Hedborg	990308
*Smittskyddsinstitutet	Erik Nordenfeldt	981211
*Socialstyrelsen	Kerstin Wigzell	981127

*Utbildningsdepartementet*

*Centrala Studiestödsnämnden	Billy Olsson	990209
*Högskoleverket	Hans Jalling	990317
*Skolverket	Ulf P Lundgren	990115
*Verket för Högskoleservice	Hans Forsell *)	981126

*Utrikesdepartementet*

*Kommerskollegium	Peter Kleen	991011
*Statens Invandrarverk	Lena Häll Eriksson	990203
*Sida	Bo Göransson	991012

*Bolag*

*AssiDomän	Lennart Ahlgren	990128
*Posten	Ulf Dahlsten	981211
*Vattenfall	Carl-Erik Nyqvist	990127

\*) Dålig bandupptagning. Intervjun ej utskriven

## Intervjuguide

1. Hur länge har du varit generaldirektör (alt verkställande direktör)?
2. Vad gjorde du innan du blev generaldirektör?
3. Hur gick det till när du blev rekryterad till posten som generaldirektör?
4. Varför tror du att just du valdes till denna post? Vilka förväntningar fanns på dig som ny ledare? Var du medveten om dessa förväntningar?
5. Har det skett några stora förändringar av organisationen och dess verksamhet sedan du tillträdde som generaldirektör? Vilken anser du vara den viktigaste förändringen?
6. Vilka är de viktigaste källorna till förändringar i organisationens verksamhet?
7. Har det under de senaste åren skett några omvärldsförändringar som har påverkat organisationen på något avgörande sätt? Vilka? Hur?
8. Är någon annan organisation förebild eller avskräckande exempel vid förändringar?
9. Hur är din/organisationens relation till departementet? Vilka förväntningar har man från departementets sida på dig och organisationen? Vilka möjligheter har departementet att påverka organisationens verksamhet? Vad har du och organisationen för förväntningar på departementet? Uppfylls dessa förväntningar?
10. Vilka kontakter har ni med (andra) myndigheter och statliga verk? Har ni möjligheter att påverka varandras verksamheter?
11. Hur är kontakterna med massmedia? Vilken bild ges av verksamheten? Vilken bild vill du att de skall ge av verksamheten? Vilken möjlighet har massmedia att påverka organisationens verksamhet?
12. Hur är kontakterna med fackföreningar? Vad förväntar de sig? Vilket inflytande har de på verksamheten?
13. Hur är kontakterna med EU?
14. Finns det andra organisationer och personer som är viktiga för organisationens verksamhet? Vilka är de? Hur ser relationerna ut?

15. Vilka anser du vara organisationens viktigaste mål? Vad är ditt mål som generaldirektör (VD)?
16. Vilka är de största problemen och svårigheterna i ditt arbete med att leda organisationen och uppnå detta mål? Möjligheterna?
17. Utvärderas ditt arbete av någon? I så fall av vem och hur?
18. Vad tycker du om ditt arbete?
19. Vilket anser du ha varit det största problemet i ditt arbete under förra året? Hur hanterade du detta? Är du nöjd med lösningen?
20. Är det något viktigt du tycker att jag borde ha frågat?