

OM OFFENTLIG SEKTOR

Förvaltningen om förvaltningspolitiken

– förväntningar, utmaningar och möjligheter



STATSKONTORET

Innehåll

Förvaltningen om förvaltningspolitiken	5
Analys och reflektion	7
Målbild – framtidens förvaltning	13
Förväntningar från riksdag och regering	13
Förväntningar från medborgare och företag	17
Myndigheternas analys av omvärldens krav – och myndigheternas förväntningar på sig själva	18
Nuläge – inget viloläge	23
Status quo inget alternativ	23
”Effektiviseringspotential i förvaltningen”	23
Utmaningar och utvecklingsvägar	25
Omvärldens krav inte alltid möjliga eller önskvärda att uppfylla	25
Regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna	27
Statlig organisering	28
Samverkan	30
Inre organisation och arbetsformer	39
Styrning och uppföljning av myndigheternas arbete	45
Ledning och ledarskap	49
Tjänstemannarollen	52
Det ska fan vara myndighetschef. Kommentarer till studien av Mats Alvesson, Lunds Universitet	55
Summary	67
Referenser	73
Bilaga 1 Bakgrund och genomförande	75
Bilaga 2 Intervjupersoner	79

Förvaltningen om förvaltningspolitiken

Vilka tankar och reflektioner har myndighetschefer om förvaltningspolitiken och hur kan statlig styrning, ledning och organisering utvecklas? I denna rapport presenterar vi resultatet av intervjuer med tolv myndighetschefer. Intervjuerna har kretsats kring tre frågeställningar:

- Vilka *krav eller förväntningar* ställs på myndigheterna?
- Vilka *utmaningar* medför dessa krav eller förväntningar för myndigheterna?
- Vilka *lösningar eller vägar att gå* finns det för att utveckla verksamheten?

Den bild som myndighetscheferna ger är förhållandevis samstämmig. Myndighetscheferna är stolta över sitt uppdrag och den verksamhet som myndigheterna bedriver, men tycker inte att det finns något utrymme för att luta sig tillbaka och vara tillfreds.

Rapporten innehåller även en del överraskande resultat. Av intervjuerna att döma finns det en effektiviseringspotential i statsförvaltningen och utrymme för både högre måluppfyllelse och bättre kostnadseffektivitet i verksamheterna. En del av de utmaningar och lösningar som myndighetscheferna tar upp är välkända – t.ex. vikten av samordning mellan myndigheter – men myndighetschefernas resonemang är oväntat frispråkiga.

I rapporten får läsaren ta del av myndighetschefernas syn på sitt uppdrag och arbetet med att leda och utveckla verksamheten. Vi får insyn i hur myndighetscheferna upplever regeringens styr-

ning och deras tankar om hur styrning och samverkan, samt effektivitet och kvalitet i verksamheterna, kan förbättras.

Fram tonar en bild där alla – regeringen, andra myndigheter, de själva och medarbetarna – behöver öka sina ansträngningar för att bättre kunna leva upp till de krav som omvärlden ställer på förvaltningen.

För myndighetscheferna är frågor om statlig styrning, ledning och organisering viktiga, men för att förvaltningspolitiken ska få större genomslag behöver den konkretiseras och följas upp på ett bättre sätt.

Vi har bett professor Mats Alvesson, företagsekonom vid Lunds universitet, att kommentera den bild myndighetsledningarna ger av förvaltningspolitiken och sitt arbete. Mats Alvesson ställer kritiska frågor, såväl till regeringen som till förvaltningen: Är det verkligen så att det är regeringens mål som styr verksamheten och myndighetsledningarna som leder verksamheten? Hur styrande är målen i förhållande till drivkraften att bevara ro på arbetsplatsen, undvika synliga konflikter, eller ge intryck av modernitet och rationalitet? Hans resonemang ger oss alla anledning att vara uppmärksamma på vad som är en väl fungerande statlig förvaltning, till skillnad från en som endast ger sken av att vara det.

Förvaltningen om förvaltningspolitiken innehåller inga svar eller rekommendationer. Vår förhoppning är istället att studien ska inbjuda till fortsatt diskussion om hur statlig styrning, ledning och organisering kan utvecklas.

Analys och reflektion

Vilka är våra huvudintryck från intervjuerna? I detta avsnitt redogör vi för det som vi tycker är särskilt intressanta och kanske lite oväntade resultat från intervjustudien. Vår studie gör inte anspråk på att vara representativ eller generellt applicerbar på statsförvaltningen som helhet. Likväl väcker studien tankar och reflektioner.

Förvaltningspolitik – handfasta frågor som engagerar

Förvaltningspolitik kan lätt framstå som något diffust och ”fluffigt”. Våra intervjuer med tolv myndighetschefer visar dock att statlig styrning, ledning och organisering är något högst verkligt och konkret. Hur myndigheterna är organiserade och styrs är frågor som tydligt påverkar arbetet på myndigheterna. De myndighetschefer som vi har intervjuat är också påtagligt engagerade i dessa frågor och har generöst delat med sig av erfarenheter och synpunkter på hur statlig styrning och organisering kan utvecklas – men även varit öppna om hur den egna verksamheten kan och bör förbättras.

Förvaltningspolitiken är relevant – men bör utvecklas

Av intervjuundersökningen att döma finns det stöd för de värden som regeringen lyfter fram genom det förvaltningspolitiska målet. Förvaltningspolitiken framstår som relevant, men de myndighetschefer som vi intervjuat har också synpunkter och idéer på hur genomförandet och uppföljningen av förvaltningspolitiken kan förbättras.

Effektiveringspotential – mer att göra!

Det budskap vi får genom intervjuerna är klart: Det finns en utvecklings- och effektiveringspotential i statsförvaltningen. Myndigheterna både kan och bör bli bättre. Dels pekar myndighetscheferna på ett allmänt behov av att ständigt ompröva och

utveckla verksamheten, dels menar flera myndighetschefer att det finns en effektiviseringspotential i statsförvaltningen. Det sistnämnda handlar om att det finns utrymme för både högre måloppfyllelse och bättre kostnadseffektivitet i verksamheterna. Av intervjuerna att döma finns det myndighetschefer som inte enbart ser en effektiviseringspotential i andra myndigheter, utan även i den egna verksamheten.

I intervjuerna framkommer tre huvudstrategier för att effektivisera statlig verksamhet. Effektivisering genom att slå ihop eller lägga ner myndigheter eller verksamheter, effektivisering genom att myndigheter samverkar i högre grad samt effektivisering genom att myndigheter utför sitt uppdrag med högre måloppfyllelse och på ett mer kostnadseffektivt sätt.

Arbete pågår – med kunden i fokus

Alla de myndighetschefer vi har intervjuat kan berätta om pågående arbeten med att samverka och utveckla verksamheten. Myndighetscheferna anser att de har ett ansvar för att såväl samverka med andra myndigheter som att bedriva ett aktivt utvecklingsarbete för att förbättra organisation, ansvarsfördelning och arbetsformer – och i förlängningen effektivisera verksamheten.

Det intryck intervjuerna ger är att det är medborgarnas och företagens krav som är vägledande för myndigheternas utvecklings- och effektiviseringsarbete. Vi noterar att begreppet kund verkar väl etablerat på myndigheterna. Något undantag finns, men de allra flesta myndighetschefer som vi intervjuat använder sig i flera fall uttalat och medvetet av kundbegreppet, bl.a. för att markera att myndigheterna ska ha kundfokus och arbeta ”utifrån och in”.

Effektiviseringstrycket från regeringen upplevs som svagt eftersom uppföljningen är svag

Av intervjuerna att döma kommer trycket på att effektivisera verksamheten från myndigheterna själva – flera myndighetschefer säger explicit att de *inte* upplever att det finns ett tryck

från regeringen att effektivisera verksamheten. Samtidigt finns det i det förvaltningspolitiska målet och i myndighetsförordningen, samt i många andra styrdokument som riktas till myndigheterna, krav och förväntningar på att myndigheter ska effektivisera verksamheten. Hur går detta ihop?

Enligt den svenska förvaltningsmodellen är myndigheterna fristående från regeringen, och regeringen har även delegerat arbetsgivarpolitiken till myndighetsledningarna. Myndigheterna har stora möjligheter att själva utforma organisation och arbetsformer. De flesta myndighetschefer, inklusive de som har en tät kontakt med företrädare för regeringen, efterlyser dock en mer utvecklad dialog om hur myndigheterna arbetar med att utveckla och i förlängningen effektivisera verksamheten. Även myndigheter som står i närmast kontinuerlig kontakt med Regeringskansliet konstaterar att den kontakten ofta är inriktad på akuta händelser och inte på långsiktiga och strategiska frågor. Myndighetsledningarna önskar inte bara få bekräftelse på att det arbete som de bedriver är bra och att prioriteringarna är rätt, utan även att regeringen sätter tryck bakom orden och följer upp deras långsiktiga arbete.

Att effektivisera verksamheter och utveckla samverkan kan vara förknippat med utmaningar och svårigheter. Det kan vara omständigt för personalen att ändra arbetsformer eller organisation. Och om det då inte finns ett tydligt tryck och en uppföljning från regeringens sida kan man som myndighetschef välja att inte genomföra de långsiktigt bästa och effektiva lösningarna, utan stanna vid förändringar som inte är fullt så krävande. Flera myndighetschefer uppmärksammar dels att myndigheter som gör det som förväntas av dem inte får uppskattning från regeringen för detta, dels det motsatta, det vill säga att regeringen inte vidtar åtgärder för de myndigheter som t.ex. inte samverkar eller bedriver utvecklingsarbete. Sammantaget bidrar detta till att utvecklings- och effektiviseringstrycket i praktiken inte blir så starkt – vilket dock inte hindrar myndigheterna från att själva arbeta med att förbättra verksamheten.

Vikten av ett statligt helhetsperspektiv

Det finns en fråga som går som en röd tråd genom svaren i intervjuundersökningen och det är att regeringen, myndigheterna och de enskilda tjänstemännen måste se sin uppgift i förhållande till den samlade statliga verksamheten. Varje aktör har ansvar för sin ”pusselbit” men måste se den egna verksamheten i ljuset av det stora ”pusslet staten”. När vi analyserar intervjuerna framtonar följande bild:

- För *regeringen och Regeringskansliet* handlar det om att skapa goda förutsättningar för myndigheterna att bedriva en bra verksamhet. Detta genom att besluta om den statliga organiseringen och ansvarsfördelningen, bedriva en myndighetsstyrning med helhetsperspektiv som undviker ”stuprör” och fragmentering men som gynnar en effektiv och bra verksamhet på myndigheterna.
- För *myndigheterna* framstår det som väsentligt att utveckla samverkan mellan myndigheter i syfte att uppnå en bättre och effektivare verksamhet för medborgare och företag. Myndighetscheferna anser själva att de har en viktig uppgift i att förklara och åskådliggöra de krav som ställs på myndigheten och ”måla gemensamma bilder” som placerar in den egna verksamheten i sitt övriga sammanhang.
- För *medarbetarna* gäller det att känna till och ta till sig de värden som kännetecknar den ”klassiska” tjänstemannen. Genom att stärka och värna de gemensamma värdena i staten ökar stoltheten för uppdraget och engagemanget, men även statens förmåga att rekrytera kompetenta medarbetare.
- *Gemensamt* för alla aktörer är att utveckla lärandet inom staten. Departement och myndigheter och olika avdelningar inom enskilda myndigheter behöver inte arbeta på samma sätt. Däremot är det viktigt att man känner till och delar med sig av erfarenheter av olika sätt att styra, organisera och arbeta på – och inte ”uppfinner hjulet” på nytt. Kanske behövs en ”Statens utvecklingsmyndighet” som kan den statliga verksamheten och som myndigheter kan vända sig

till för att få praktisk hjälp i styrnings- och organisationsfrågor?

Men helhetsperspektivet kan även vara problematiskt

Även om det framställs som viktigt att alla aktörer, i alla frågor, beaktar ett statligt helhetsperspektiv framkommer det i våra intervjuer att det finns situationer då detta kan vara problematiskt.

- *Gärna myndighetssamverkan – men hänsyn måste tas till konkurrensreglerna.* En utvecklad samverkan om stödverksamheter kan vara motiverad av ekonomiska skäl. Däremot får inte säljförfarande mellan myndigheter medföra att konkurrensen på marknaden begränsas.
 - *Samhällsnyttig samverkan – men vem ska betala?* Samverkan kan vara motiverad utifrån ett samhällsperspektiv. Myndigheternas investeringskostnader, nyttjande och vinsthemtagande av gemensamma tjänster kan dock variera, vilket kan göra det komplicerat att hitta former för prissättningen.
 - *Gemensamt ansvar – otydligt ansvar.* Utvecklad samverkan mellan myndigheter kan bidra till att ansvaret blir otydligt, vilket försvårar ansvarsutkrävande.
 - *Staten som helhet – hjälpa och stödja.* Allmänhetens bild av det offentliga som en helhet kan vara både en styrka och en utmaning. En fördel med att lyfta fram det specifikt statliga kan vara att betona det demokratiska uppdraget och att man som tjänsteman arbetar för ökad samhällsnytta. En nackdel med att se staten som en helhet kan vara att om en myndighet missköter sin verksamhet så kan det ha negativ inverkan på medborgarnas förtroende för alla myndigheter.
-

Gemensamma förväntningar, utmaningar och möjligheter

Trots att de myndighetschefer vi intervjuat är ansvariga för verksamheter av olika inriktning och storlek är det relativt hög samstämmighet kring vilka förväntningar, utmaningar och utvecklingsvägar som myndighetscheferna tar upp vid intervjuerna. Hur ska detta tolkas?

Är det en slump eller är analysen av förvaltningens situation så självklar att det är givet att intervjumaterialet i stora delar blir samstämmigt? Finns det viktiga luckor som vi inte fångat upp genom vår intervjustudie? Ska samstämmigheten ses som ett styrkebesked och ett tecken på att regeringens förvaltningspolitik har fått genomslag, eller som en konsekvens av att många myndighetschefer har liknande bakgrund och referensramar och därför ser på verksamheten på ett likartat sätt?

Målbild – framtidens förvaltning

Hur bör framtidens förvaltning se ut? Vilka krav har regeringen på myndigheterna och vad förväntar sig medborgare och företag av myndigheterna? Vilka förväntningar har myndigheterna på sig själva? I det här avsnittet redogör vi för de krav och förväntningar som de intervjuade myndighetscheferna upplever att det finns på hur framtidens förvaltning bör se ut.

Förväntningar från riksdag och regering

”Det övergripande målet för förvaltningspolitiken ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.”
Prop. 2009/10:175

Förvaltningspolitikens inriktning – självklar till sitt innehåll men ändå en angelägen markering

De flesta myndighetschefer som vi intervjuat känner till den förvaltningspolitiska propositionen och det nya förvaltningspolitiska målet. Myndighetscheferna säger sig vara positivt inställda till att det finns ett förvaltningspolitiskt mål, samt till de värden som lyfts fram i målformuleringen.

”Det förvaltningspolitiska målet är vackert och självklart och innehåller positivt laddade värdeord.”

En synpunkt som kommer fram vid intervjuerna är att det förvaltningspolitiska målet är på en hög abstraktionsnivå, innehåller många honnörsord och ”självklarheter” och att det egentligen är normalt myndighetsarbete som slås fast. Myndighetscheferna tycks ändå se ett värde i att förvaltningspolitiken sammanfattas i en målformulering.

Rättssäkerhet och effektivitet beskrivs av en intervjuperson som ”hygienfaktorer” som är väl inarbetade och som myndigheter länge förväntats leva upp till medan betoningen på samverkan och innovation av flera myndighetschefer beskrivs som delvis ny. Någon myndighetschef välkomnar att regeringen på detta sätt så explicit lyfter fram samverkan, men i övrigt verkar myndighetscheferna inte ha så starka åsikter i frågan. Som en myndighetschef uttrycker det: ”Innovation, samverkan, det är lätt att ställa upp på, självklart ska det genomsyra den svenska statliga förvaltningen, det är svårt att säga att det är fel”.

I intervjuerna framkommer det även synpunkter på *hur* förvaltningspolitiken beskrivs i propositionen. En myndighetschef efterlyser tydligare bilder av vad myndigheterna mer konkret ska sträva mot.

”Egentligen finns det inte någon förvaltningspolitik, ingen målbild, det finns verkligen inte det. Allt är så teknokratiskt beskrivet. Den här regeringen är ju intresserad av valfrihet, varför målar man då inte upp bilder för hur man vill att det ska vara? Måla upp bilder för hur man vill att olika samhällssektorer ska utvecklas? Det är ju det som är förvaltningspolitik, inte en bunt tråkiga papper”.

Vid intervjuerna har frågor om samverkan genererat mycket diskussion, däremot har inte frågor om innovation gjort det samma. Någon myndighetschef konstaterar att myndigheter kan vara innovativa genom att hitta nya sätt att till exempel nå målgrupper på, men att innovation – liksom frågor om samverkan – kan vara lättare att arbeta med på vissa myndigheter än på andra. En synpunkt är att myndigheternas innovativa förmåga skulle kunna gynnas av en situation där regeringen kunde åskådliggöra vad det förvaltningspolitiska målet betyder i praktiken.

”Det finns inte ett klimat för att ta ut svängarna. Jag menar inte att en generaldirektör ska behöva hitta på nya saker hela tiden, men om det fanns övergripande målbilder, scenarier, skulle även en liten myndighet kunna haka på den bilden och se sin roll i ett större scenario. Om jag vore regeringen skulle jag göra det. Det här är inget som tjänstemännen i Regeringskansliet kan göra, det handlar om politik. Jag tror inte ens att det skulle vara ett problem oavsett partifärg”.

En myndighetschef menar att den förra förvaltningspolitiska propositionen blev mer uppmärksam, medan den senaste förvaltningspolitiska propositionen blev en i mängden och försvann i floran av andra aktuella utredningar som utifrån lite olika infallsvinklar behandlar styrnings- och organisationsfrågor. Myndighetschefen nämner i det sammanhanget Styrutredningen och Ansvarskommittén men även E-delegationens arbete och Krus Etos-projekt.

Våra intervjuer visar även att det finns de som inte känner till den förvaltningspolitiska propositionen.

”Jag visste faktiskt inte att det fanns en förvaltningspolitisk proposition eller ett nytt förvaltningspolitiskt mål. Tyvärr, men så ovidkommande är målen. Noll och intet betydande. Det är den råa sanningen. Det gör ont att säga, men så är det”.

Myndighetschefen i fråga konstaterar att det finns andra ”kraftcentrum” som driver verksamheten framåt. Enligt myndighetschefen betyder orden i den förvaltningspolitiska propositionen ingenting. Den nya myndighetsförordningen, även om den inte heller är direkt vägledande för verksamheten, betyder mer. En annan författning som nämns är förvaltningslagen. Även andra myndighetschefer anser att det förvaltningspolitiska målet inte är särskilt styrande för myndighetens verksamhet.

Myndighetsförordning (2007:515)

3 § Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Bättre uppföljning samt resultat- och effektanalyser

Vid sidan av de förväntningar som riktas mot myndigheterna och som kommer till uttryck i den förvaltningspolitiska propositionen är det flera myndighetschefer som pekar på att regeringen förväntar sig att myndigheterna ska bli bättre på att följa upp och redovisa effekter av verksamheten.

”Vi måste bli mer precisa i våra uppföljningar och vidta åtgärder, det är en tid då allt går fortare och fortare”.

En synpunkt som kommer fram är att det för viss verksamhet kan vara svårt att redogöra för effekter av myndighetens insatser eftersom dessa visar sig först ”långt in i framtiden”.

Vidare hänvisar flera myndighetschefer till de krav som förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK) ställer på att myndigheterna analyserar och hanterar sina risker, att processen följs upp och att arbetet dokumenteras.

Regeringen har beslutat att vissa myndigheter ska ha en internrevision. Dessa myndigheter ska också ha en process för att säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter och mål enligt kraven i myndighetsförordningen. Detta framgår av Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK). Processen omfattar riskanalys, kontrollåtgärder och uppföljning. De tre momenten ska dokumenteras. Ledningen ska också lämna en bedömning i myndighetens årsredovisning om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Förväntningar från medborgare och företag

Myndigheterna förväntas vara samordnade

Den bild som våra intervjuer förmedlar är att medborgare och företag i regel *betraktar* det offentliga som en helhet och har liten kännedom om vilken myndighet som har ansvar för vad. ”Man ser det offentliga, punkt”. Detta oavsett om det rör sig om en statlig, kommunal eller landstingskommunal verksamhet. Att medborgare och företag betraktar det offentliga som *ett* har blivit tydligt i samband med olika kriser. Under finanskrisen 2007–2009 fanns det t.ex. en tydlig förväntan på att fler myndigheter skulle spela en regional utvecklingsroll.

Av våra intervjuer att döma *förväntar* sig medborgare och företag att det offentliga ska agera samordnat. Har en person eller ett företag lämnat viss information till en myndighet finns det en förväntan att andra myndigheter ska ha tillgång till den informationen. Huruvida denna typ av förväntan är ny eller inte råder det delade meningar om bland myndighetscheferna. Någon anser att medborgare och företag alltid haft den förväntan på myndigheterna men att ”vi är mer medvetna om det nu”. Andra menar att det skett en viss förändring hos medborgare och företag i synen på vad myndigheterna ska åstadkomma. ”Vi har samverkat länge men det nya är att våra kunder tar för givet att vi samverkar”.

Snabb handläggning, korrekta beslut, information och tillgänglighet

Medborgare och företag förväntar sig att myndigheterna bedriver en bra verksamhet. I det ligger bland annat snabb handläggning och korrekta beslut, men även ett gott bemötande.

”Kunderna förväntar sig ett ödmjukt och professionellt bemötande. De vill bli sedda och hörda. Handläggningen ska vara snabb och rättssäker och besluten lättförståeliga”.

Myndighetscheferna uppfattar att det finns en ökad förväntan från medborgare och företag på att myndigheter ska vara till-

gängliga. Tillgänglighet kan betyda flera saker. Vid sidan av att ha fysiska kontor och vara kontaktbara via telefon märks förstås informationsteknikens möjligheter i form av utvecklade internetjänster och användandet av SMS. I framtiden förväntar sig medborgare och företag ännu mer elektronisk interaktion med myndigheter. Tillgängligheten bör dock inte reduceras till att "bara" finnas på nätet och ha individualiserad information på webben. Myndigheterna bör även vara ute i samhället och möta sina målgrupper. "Jag hör när jag är ute och träffar kunder att vi måste synas mer".

"Tillgänglighet handlar om att finnas där medborgarna vill att vi ska finnas, det är jätteviktigt. Det är ett problem i statsförvaltningen, att tillgänglighetsfrågorna stryker på foten. Tillgänglighet blir liktydigt med att finnas på webben, vilket är ett problem enligt mig. Många vill att vi ska vara på webben men många vill också se oss fysiskt, men det är undanskymt i dag. Det är också en fråga om tillgänglighet för olika grupper i samhället, att vi ska finnas där, ge lite mer, vara proaktiva".

Myndigheternas analys av omvärldens krav – och myndigheternas förväntningar på sig själva

Omvärldsbevakning, brukarorientering och förändringsförmåga

För att kunna leva upp till krav och förväntningar som omvärlden har på myndigheterna, bedömer myndighetscheferna att deras myndigheter måste ha förmåga att ständigt utveckla och anpassa verksamheten. På övergripande nivå måste myndigheterna ha god omvärldsbevakning, hålla sig à jour och följa utvecklingen i samhället samt vara dynamiska i sin myndighetsuppgift.

För att kunna utveckla verksamheten i rätt riktning förväntas myndigheterna aktivt inhämta synpunkter från medborgare och företag. Kunddialogen beskrivs som viktig och något som myn-

digheterna behöver arbeta mer med i framtiden. Tjänstemännen förväntas vara flexibla, beredda på förändring och ha både förmåga och vilja att utvecklas. I praktiken handlar det om att medarbetare både kan få förändrade arbetsuppgifter och ändrade arbetsformer.

Trycket kommer ”inifrån”

Den bild som intervjuerna ger är att det är myndigheterna själva som driver på effektiviserings- och utvecklingsarbetet. Citat från två myndighetschefer illustrerar detta:

”Utvecklingen kommer inifrån, ett djupt känt behov av att använda resurserna så effektivt som någonsin möjligt”.

”Pressen på att effektivisera kommer från oss själva”.

Flera myndighetschefer säger explicit att de *inte* upplever att det finns ett tryck från regeringen på att effektivisera myndighetens verksamhet. Däremot kan det indirekt, genom att myndigheten får fler uppgifter utan särskild finansiering, uppstå ett effektiviseringstryck:

”Vi har inga direkta besparingskrav men vi får mer och mer uppgifter. Det är lätt att vi istället för att se över våra uppgifter och ta bort gör fler och fler. Organisationen springer fortare och fortare”.

Enligt myndighetscheferna behöver avsaknaden av ett effektiviseringstryck från regeringen inte nödvändigtvis vara en brist i styrningen av myndigheten. Det beskrivs som en självklarhet att myndigheterna ska arbeta med effektivitetsfrågor och vara noga med hur de använder pengarna.

”Jag tycker inte att regeringen ska behöva styra detta. Som myndighetschef inom den statliga förvaltningen har även jag ett ansvar för att bedriva effektivitetsarbete”.

Även om det ligger i myndighetschefernas uppdrag att löpande utveckla och effektivisera verksamheten efterlyser myndighetscheferna ett ökat intresse från regeringen för hur myndigheterna arbetar med dessa frågor. Om regeringen inte följer upp myndigheternas arbete med att i bred bemärkelse förbättra verksamheten blir inte heller trycket på att utveckla och effektivisera verksamheten så tydligt.

Men vi ska utvecklas ”utifrån och in”

”Det är medborgarna och företagen som ytterst avgör om förvaltningen har god service och kvalitet i sina tjänster, om den uppfattas som tillgänglig och om de statliga regelverken är enkla och ändamålsenliga. Myndigheterna bör därför involvera medborgare, brukare, företag och övriga intressenter i sin verksamhetsutveckling”. Prop. 2009/10:175, s. 58.

Det intryck intervjuerna ger är att det är medborgarnas och företagens krav som är vägledande för myndigheternas utvecklings- och effektiviseringsarbete. Flera av de intervjuade myndighetscheferna använder sig av samma terminologi när de beskriver att myndigheten ska arbeta ”utifrån och in”.

”För mig är medborgarnas förväntningar viktigast, det försöker jag driva hårt. Jag vill arbeta utifrån och in, att vi inte ska blicka in på oss själva utan fundera kring hur vi uppfattas av våra målgrupper”.

”Tanken är att försöka få ett utifrån och in- tänk. I vår värld finns kunder, och det perspektivet finns inte på samma sätt i många andra myndigheter. Det är något som jag accentuerat. [Myndigheten] är konkurrensutsatt, vi måste vara bättre än konkurrenterna. Visserligen har vi myndighetsramar att hålla oss till, men frågan är: kan vi göra mer för kunden?”

En myndighetschef frågade retoriskt om det är bra att det är kundernas krav som är vägledande för verksamheten och svarade själv att det innebär en viss dissonans eftersom det finns demokratiskt beslutade mål som kanske bör vara mer väg-

ledande. Även i andra intervjuer kom frågan om potentiella spänningar mellan ”den demokratiska styrkedjan” och enskilda medborgare upp, men i praktiken framstår inte detta som ett problem. Medborgarnas förväntningar kan visserligen skilja sig från uppdragsgivarens, men myndighetschefens roll är att känna av förändringar i omvärlden och rapportera dessa för regeringen. ”Myndigheterna ska inte anpassa sina beslut efter hur de uppfattar opinionen utan efter lagen”.

Myndighetscheferna framställer det som viktigt att göra en distinktion mellan uppdragsgivaren och medborgarna. ”Båda är nödvändiga och är inte i motsättning med varandra. Man ska alltid ställa sig frågan vem är vi till för? Vi måste jobba på alla arenor”. När det gäller synen på medborgaren som en del av ett kollektiv eller som individer menar en myndighetschef att det i grunden inte finns någon motsättning men om man måste välja perspektiv så bör man alltid se ”medborgaren som en individ som det mest väsentliga”.

Nuläge – inget viloläge

Var befinner sig då myndigheterna i förhållande till målbilden av hur framtidens förvaltning bör vara? I detta avsnitt redogör vi för de intervjuade myndighetschefernas analys av nuläget.

Status quo inget alternativ

Även om flera av de myndighetschefer som vi intervjuat anser att verksamheten på deras myndighet är bra, mycket bra eller rent av bäst, råder det konsensus kring synen att alla myndigheter ständigt måste utveckla verksamheten. Det finns inget utrymme för att luta sig tillbaka och vara tillfreds.

”Jag brukar säga till personalen på vår myndighet att vi är bäst av alla just nu, men att de andra [myndigheterna] kommer att komma ikapp. Att vi är bäst eller bra nu, gör inte att vi är bäst eller ens bra om två år. Jag säger till våra medarbetare att de ska sno idéer och dela med sig av våra idéer. Det är det goda samarbetet, ett samarbete där bägge parter vinner”.

”Effektiviseringspotential i förvaltningen”

Kanske lite oväntat säger flera myndighetschefer att det finns en betydande effektiviseringspotential i statsförvaltningen. Citat som illustrerar detta är:

”Det finns en fantastisk effektiviseringspotential i statsförvaltningen.”

”Jag ser stora rationaliseringsmöjligheter”.

”Jag är övertygad om att det går att göra mer, mycket är ineffektivt”.

Effektivitet är inte något entydigt begrepp. Myndighetscheferna avser såväl högre måluppfyllelse som bättre kostnadseffektivitet. Flera myndighetschefer säger att den besparingspotential som de ser finns i statsförvaltningen inte behöver äventyra andra grundläggande aspekter, som rättssäkerhet och kvalitet i arbetet.

”Man kan effektivisera väldigt mycket i statsförvaltningen innan målkonflikten mellan effektivitet och rättssäkerhet blir aktuell”.

”Det behöver inte vara en motsättning mellan effektivitet och kvalitet. Det finns mer kvar att göra”.

Helt samstämmiga är dock inte svaren. En myndighetschef konstaterar att Myndighetssverige har levt på ”svältkost” de senaste 15 åren, medan det övriga samhället fått del av den allmänna tillväxten. Enligt myndighetschefen hotar det bland annat rättssäkerheten. ”Hur länge ska det gå till på det sättet? Det är ett stort hinder” och pekar även på att det är svårt att vara innovativ om man inte har resurser.

Utmaningar och utvecklingsvägar

Vilka utmaningar medför omvärldens krav och förväntningar på myndigheterna? Vad kan regeringen och myndigheterna göra för att utveckla verksamheterna och bättre leva upp till målbilden av hur statsförvaltningen bör vara?

Omvärldens krav inte alltid möjliga eller önskvärda att uppfylla

Omvärlden – riksdag och regering, medborgare och företag – har förväntningar såväl på *vad* myndigheterna ska prestera som på *hur* myndigheterna ska bedriva sin verksamhet.

Våra intervjuer visar att det i praktiken inte alltid är enkelt att utveckla och anpassa verksamheten efter omvärldens krav. I vissa fall är det inte heller önskvärt. Det sistnämnda gäller till exempel om medborgare och företag har förväntningar på myndigheten som går utöver myndigheternas mandat och kanske även utanför ramarna för det offentliga åtagandet. Det kan till exempel gälla vilket stöd medborgare har rätt till i vissa situationer. Exempel på detta som uppmärksammas i intervjustudien är vilket stöd svenska medborgare trodde sig ha rätt till i samband med tsunamikatastrofen.

Vidare menar myndighetscheferna att det kan vara problematiskt att hantera förväntningar på att myndigheterna ska vara tillgängliga och bedriva ett bra informationsarbete. I vissa fall kan det finnas en efterfrågan från myndighetens målgrupper att myndigheten ska vara mer rådgivande och stödjande och kanske rent av bedriva konsultverksamhet. Om myndigheten har tillsynsuppgifter kan det finnas uppenbara risker för målkonflikter, men även en risk för att myndigheten slår ut privata aktörer på marknaden, vilket regeringen har varit tydlig med att myndigheter inte ska göra.

Ytterligare en situation som myndigheter kan ha att hantera är att målgrupper i myndighetens omvärld ställer krav, men ogillar vissa effekter av att myndigheten anpassar verksamheten efter de krav målgrupperna ställt. En myndighetschef berättar om ett seminarium där en aktör ena stunden menade att myndigheten skulle utveckla affärsverksamheten för att i nästa stund fråga om de inte kunde få mer information gratis. ”De ställer krav men förstår inte alltid effekterna av de krav de ställer”.

Balansera intressen och kommunicera olika roller

De krav och förväntningar som statsmakterna och medborgare och företag ställer på myndigheten kan vara helt förenliga och rättmätiga men ur myndighetens synvinkel problematiska, eftersom de är högt ställda och ur myndighetens perspektiv kanske orealistiska, i alla fall på kort sikt. ”De ekonomiska förutsättningarna svarar inte alltid mot förväntningarna, men det är viktigt att dela samma problembild”. För myndigheten gäller det då att förankra och kommunicera prioriteringar och ambitionsnivå.

I intervjuerna uppmärksammas att en del myndigheter har i uppgift att utföra uppgifter av olika karaktär. I vissa fall kan det vara tydliga skillnader, t.ex. att främja och bedriva tillsyn, i andra fall kan det vara mindre tydligt, t.ex. att vissa ärenden styrs av en viss lagstiftning, medan andra ärenden styrs av en annan lagstiftning.

”Politiken är tudelad och det är oavsett färg. Regeringen vill att vi ska vara stödjande och rådgivande men samtidigt bedriva tillsyn. Det gäller att balansera detta. Vi tolkar målet som att vi ska vara intressentnära men det finns samtidigt en gräns i vår samverkan”.

Enligt myndighetscheferna kan det för omvärlden vara svårt att förstå myndighetens olika ”roller” och beslut. Som en myndighetschef uttrycker det: ”Det kan bli konstigt om samma myndighet dyker upp i olika roller”. Flera myndighetschefer pekar på vikten av att förbättra kommunikationen.

”Vi måste även bli bättre på att förmedla varför vi fattar de beslut vi gör... Utmaningen är att hålla isär [roller-na], det gäller både internt och externt”.

Vid sidan av en allmän förväntan på att myndigheterna ska vara tillgängliga och tillhandahålla information framkommer det att det regelförenklingsarbete som bedrivs såväl på EU-nivå som i Sverige kan leda till ett ökat behov av informationsinsatser från myndigheter. En myndighetschef menar att när antalet regleringar minskar, blir de som är kvar mer allmänna. För den enskilde, som tidigare kanske hade en föreskrift som precis passade in på den berörda verksamheten, kan det vara svårare att ta till sig vad den allmänna föreskriften betyder för just honom eller henne. Det ställer också högre krav på att myndigheter kan kommunicera och förklara vad som gäller.

Regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna

Utmaningar för den svenska förvaltningsmodellen

Få myndighetschefer tar upp den svenska förvaltningsmodellen med fristående myndigheter. I något fall uppmärksammas modellen och beskrivs som bra. ”Jag är nöjd, det fungerar utmärkt i dag.” En synpunkt är dock att vi i Sverige ”inte är optimalt organiserade” för att hantera EU-medlemskapet. Den svenska förvaltningsmodellen kan ha svårt att hantera en situation då den politiska ledningen snabbt behöver information och resurser som myndigheterna har. På längre sikt kan det finnas anledning för Regeringskansliet och myndigheterna att närma sig varandra. En myndighetschef menar att det borde finnas ett ”kontrollerande umgänge” vilket skulle ställa höga krav på Regeringskansliet. Ett närmande mellan ”ägaren” Regeringskansliet och myndigheterna motiveras av ansvarsskäl.

Regeringskansliet och myndigheterna – ”vi och de”

Flera myndighetschefer har tagit upp den roll som regeringen och Regeringskansliet intar i förhållande till myndigheterna och konstaterar att den förändras över tid. Det är olyckligt att det finns en ”vi och de-känsla” mellan regeringen och myndigheter-

na. ”Det är en känsla jag har, att regeringen distanserar sig från myndigheterna”. Flera myndighetschefer uttrycker en önskan om en närmare relation till sin uppdragsgivare. ”Särskilt viktigt att ta med är kanske vikten av tätare band mellan myndigheter och Regeringskansliet”. Av intervjuerna att döma tycks det inte enbart handla om *relationen* utan även om hur myndigheterna kan bistå uppdragsgivaren.

”Regeringen behöver lista ut vad det innebär att ha myndigheter till sitt förfogande. Jag tycker att man ska använda oss mer. Vi är en orkester som kan spela om de vill”.

Statlig organisering

”Myndigheternas kontinuerliga arbete med att utveckla verksamheten utifrån medborgarnas och företagets behov är avgörande för att uppnå ökad kvalitet och produktivitet i statsförvaltningen. Genom fler innovativa lösningar i offentlig tjänsteproduktion bör ytterligare effektivitetsvinster kunna göras.

Renodlingen av den statliga verksamheten bör fortsätta genom ytterligare omprövningar av det offentliga åtagandet”.
Prop. 2009/10:175, s. 86.

Vem ska göra vad?

Flera av de intervjuade myndighetscheferna pekar på möjligheterna att skapa en effektivare statlig organisering.

”I organisatoriskt hänseende finns det utrymme för att rationalisera och slå ihop myndigheter och verksamheter”.

I intervjuerna framkommer även synpunkten att det finns utrymme för att låta privata aktörer vara utförare av statliga åtaganden. ”Den allmänna trenden och det som förs ut tydligare i dag är att fokus ska ligga mer på det vi är bra på, på det offentliga åtagandet. Resten ska den privata sidan ta hand om”. Exempelvis menar en myndighetschef att stora myndigheter ofta själva bedriver en omfattande IT-utveckling och att de

skulle kunna lägga delar av den verksamheten på underleverantörer. ”Jag är inte främmande inför att myndighetens ärenden sköts av någon annan, under stark kontroll, så länge det inte rör sig om myndighetsutövning”. Därigenom skulle verksamheten vinna i effektivitet och göra det möjligt att fokusera på kärnuppgifterna. Personen i fråga konstaterar dock att det finns en viss ”tröghet i systemet”. En uppgift som ska lösas fördelas i regel på en ny myndighet eller på befintliga myndigheter, när det skulle kunna vara möjligt att låta privata aktörer utföra uppgiften under offentlig kontroll.

Kärnverksamhet och stödverksamhet

Myndighetsgemensamt servicecenter

För att öka effektiviteten och minska administrationskostnaderna i staten behövs enligt regeringen ökad koncentration av administrativ stödverksamhet. Regeringen har därför tillsatt en särskild utredare att förbereda bildandet av ett myndighetsgemensamt servicecenter med uppdrag att erbjuda tjänster inom i första hand ekonomi och personaladministration till statliga myndigheter. Verksamheten bör bedrivas i myndighetsform och finansieras med avgifter från de myndigheter som använder servicecentrets tjänster, s.k. kundmyndigheter.

Dir 2010:117

Flera myndighetschefer tar upp den aktuella frågan att bilda ett myndighetsgemensamt servicecenter. Meningarna går dock isär när det gäller om det är bra eller inte. De som är positiva till bildandet av ett servicecenter framhåller de effektiviseringsmöjligheter som finns om myndigheter får möjlighet att fokusera på ”det vi är bra på”, på kärnverksamheten.

”Uppdragsgivaren, regeringen, skulle kunna göra mer för att vi i sektorn ska arbeta effektivt. Jag tycker det är märkligt att vi arbetar med administration, löneutbetalningar osv. Jag tycker att man borde överväga att ha det samlat, som en servicecentral.”

De som är skeptiska till att ”lyfta ur” administrativ stödverksamhet från myndigheterna ifrågasätter att detta skulle leda till ökad effektivitet.

”Det finns en övertro till stora lösningar. Man slår ihop myndigheter, se på till exempel Trafikverket. Ju större desto bättre. I slutändan skulle en enda myndighet för hela staten vara det mest effektiva. Men jag tror inte att det stämmer... i övriga samhället går vi mot små, snabba lösningar, men i staten blir det alltmer större organisatoriska lösningar. Ta den nya servicemyndigheten, där hänvisade man till ESV:s beräkningar, men jag har svårt att tro att det finns miljarder i besparingar att hämta hem”.

Samverkan

Nyckelfaktor för bättre och effektivare verksamhet

Gemensamt för de flesta av våra intervjuer är att myndighetscheferna lyfter fram samverkan som en nyckelfaktor för att myndighetens verksamhet ska kunna utvecklas och möta de krav som ställs på den. Många tycks dela regeringens bedömning att det finns behov av att utveckla och öka samverkan, såväl inom staten som med andra aktörer och organisationer.

Samverkan beskrivs av de intervjuade myndighetscheferna som viktig av flera skäl. Inte minst för att medborgarna förväntar sig att myndigheterna samordnar sina verksamheter och därigenom åstadkommer ett *bättre* (till exempel mer samordnat) resultat för medborgare och företag. Samverkan är också ett vanligt argument för en mer *effektiv* verksamhet.

”Det viktigaste är att ha samhällsnyttan i centrum. Medborgarnas perspektiv ska vara en ledstjärna för hur myndigheten ska agera. Jobba samhällsekonomiskt optimalt istället för sektoriserat”.

Men vad är samverkan?

Samverkan kan betyda olika saker. Vid intervjuerna har frågor om såväl formerna för samverkan som dess innehåll diskuterats. När det gäller *hur* samverkan mellan myndigheter och andra aktörer kan och bör ske kan vi konstatera att samverkan kan

vara allt ifrån relativt löst nätverkande till formellt och reglerad samproduktion. När det gäller *vad* myndigheter kan och bör samverka kring går det, utifrån vår intervjuundersökning, att göra en övergripande men på intet sätt vattentät distinktion mellan samverkan kring administrativa frågor och samverkan kring mer kärnverksamhetsinriktade processer.

Hur långt ska samverkan drivas?

Det är inte alltid klart vad regeringen avser med samverkan. I regeringsuppdrag förekommer det flera olika formuleringar. Exempelvis ”i samverkan med andra”, ”efter samråd med” och ”tillsammans med”, vilket kan leda till missförstånd. En myndighet har upprepade gånger vänt sig till departementet för att fråga om innebörden i de olika formuleringarna men fått olika svar. Enligt myndighetschefen är det viktigt att veta vad som gäller, t.ex. om regeringen förväntar sig att myndigheterna löser en fråga gemensamt.

Otydligheten när det gäller hur långt samverkan ska drivas väcker den principiella frågan om vad man som myndighetschef kan göra om samverkan trots allt inte fungerar, och i vilka situationer en myndighet kan ”hissa” frågan tillbaka till regeringen.

”Det är viktigt att veta hur de [regeringen] vill ha det. Börjar man slänga lite löst med begreppen blir det svårt för oss att veta hur pass hårt de vill att vi ska driva samverkan”.

Flera myndighetschefer menar att ”Ibland krockar det och då får man hissa frågan, skicka vidare problemet upp för ett politiskt beslut. En myndighetschef berättar om sin ”hårdförda” stil: Om samverkan med andra myndigheter inte fungerar, om det uppstår låsningar, vilket det kanske kan göra i ett fall av tio, så tvekar vederbörande inte att skicka tillbaka frågan till regeringen ”som faktiskt har ansvar för att lösa dessa frågor”.

Vad händer med ansvaret?

En myndighetschef tycker att det förs ett ”oreflekerat tal om hängrännor”. Samverkan mellan myndigheter kan vara bra men vederbörande anser att det finns något positivt med att myndigheterna ”gör sitt”. Om myndigheterna inte arbetar på ett ”optimalt” sätt kan det bero på regeringen eller på att det behövs lagändringar och då ligger frågan egentligen på en annan nivå än på myndigheterna.

”Själv tycker jag att samverkan tenderar att tunna ut och försvåra ansvarsutkrävandet. Hängrännorna kan suddas ut ansvarsfördelningen. Det är sällan besparande utan leder snarare till att det blir otydligare. Nu blir jag lite filosofisk, i gamla samhällen skulle man lösa det mesta själv men när inte det gick fick man gå ihop och samverka. Men det uppstår ofta situationer med målkonflikter. I sin extremform skulle vi ha en riksdag, en regering och en myndighet. Vem tar ansvar? Hur ska man kunna utvärdera? Jag ser demokratiska och operativa tveksamheter”.

Hur ska samverkan finansieras?

Förutsättningarna för samverkan skiljer sig åt mellan myndigheter. En grundläggande skillnad är hur myndigheterna är finansierade. En synpunkt är att det är stor skillnad mellan de myndigheter som är anslagsfinansierade och de som helt eller delvis är avgiftsfinansierade. För myndigheter som är avgiftsfinansierade kan samverkan vara motiverad utifrån ett samhällsperspektiv, men måste hela tiden ställas mot om den är förenlig med myndighetens finansieringsform. Som en myndighetschef uttrycker det:

”Om vi ska ha ett samhälle i samverkan måste det anslagsfinansieras... vi kan inte gå utanför ramarna för vårt uppdrag. Allt vi gör måste finansieras med våra avgifter”.

En synpunkt är att det finns behov av affärsmodeller för hur myndigheter ska kunna samarbeta kring olika tjänster. Att myndigheter har olika finansieringsform är en aspekt, en annan är att investeringskostnader, användande och vinsthemtagande fördelar sig olika mellan myndigheter. Hur detta ska hanteras i praktiken framstår som komplicerat:

”[Myndigheten] ska inte heller tjäna pengar på den här typen av tjänster, men någon måste betala för verksamheten och det gäller att hitta affärsmodeller som stödjer den här typen av verksamheter. Det är inte någon miljon hit eller dit, vi pratar om stora pengar här. Vi gör det staten vill att vi ska göra men någonstans kostar det pengar och vem ska betala? Hur löser vi det? Dessutom använder olika myndigheter tjänsterna olika mycket, vem ska bestämma vem som ska stå för kostnaderna?”

Samverkan, effektivisering och konkurrenspåverkan för tredje part

Konkurrenslag (2008:579) 3 kap.

Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

27 § Staten, en kommun eller ett landsting får förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket tillämpa ett visst förfarande, om detta

1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrیدا, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller
2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Samverkan mellan myndigheter kan vara problematisk ur konkurrenshänseende för tredje part. Om en myndighet har ledig kapacitet är det inte självklart att andra myndigheter kan använda den kapaciteten. Visserligen finns det inte någon regel som säger att myndigheter måste konkurrensutsätta sina tjänster men konkurrenslagen ger, genom en nyinförd regel, Konkurrensverket möjlighet att förbjuda ett konkurrensbegränsade

offentligt säljförfarande. I avsaknad av rättspraxis framstår rättsläget ännu som oklart. En myndighetschef, vars myndighet periodvis har viss överkapacitet som skulle kunna vara till nytta för andra myndigheter, berättar att det i nuläget inte är klart vad myndigheten får göra. ”Vi har fört långa diskussioner med Konkurrensverket om det här, samtidigt som vi har krav på oss att samverka finns det en risk att vi går utanför våra befogenheter då andra aktörer måste släppas in”. Från politiskt håll får myndigheten inget tydligt svar mer än att de ska följa lagen och konkurrensutsätta det som kan erbjudas av den privata sidan.

En myndighetschef nämner ett framgångsrikt samarbete mellan ett par myndigheter som påbörjades för många år sedan och konstaterar att om den tjänsten utvecklats i dag hade myndigheterna varit tvungna att konkurrensutsätta den och då är det tveksamt om tjänsten blivit av.

Samordning mellan myndigheter kan vara effektivt när det gäller kostsamma och expertkrävande processer som exempelvis upphandlingar. Indirekt kan dock ett sådant samarbete vara problematiskt om det leder till att konkurrensen på marknaden minskar till följd av att myndigheterna tillsammans blir en så pass stor eller dominerande aktör.

”Många mål står mot varandra. Vi myndigheter skulle exempelvis regionalt kunna upphandla lokalvård tillsammans, men om vi blir för stora slår vi då ut de mindre entreprenörerna? Ska vi hålla på med sådana avvägningar? Här måste man fundera mer över styrningen”.

En annan myndighetschef menar att regeringen ger dubbla signaler som, å ena sidan anför ekonomiska argument för att samordna ekonomi- och personaladministration inom staten, och å andra sidan signaler om att staten inte ska tillhandahålla varor och tjänster som marknaden kan erbjuda. Detta oavsett om tjänsten kan tillhandahållas billigare inomstatligt eller inte.

Frågan om det offentliga åtagandet och konkurrens aktualiseras även i frågor om myndigheters tjänsteexport. En myndighetschef berättar om regeringens önskemål om att delar av myndighetens verksamhet i ökad utsträckning ska kunna genomföras av andra aktörer än myndigheten, samt uppdraget att utveckla en beställarorganisation. ”Vi ska helt enkelt skapa en marknad, och det innebär att jag ska konkurrera med mig själv”. Myndigheten i fråga får anslag men får även ta ut avgifter och ska se till att andra aktörer kommer in på en relativt begränsad marknad som har stora driftskostnader, vilket myndighetschefen beskriver som ”en utmaning och ett dilemma”. Det kan också bli konkurrensmässigt komplicerat med tjänsteexport. För att undvika att en konkurrenssituation med en privat aktör skulle uppstå har myndighetschefen beslutat att myndigheten inte ska erbjuda tjänsteexport om verksamheten finns på den svenska marknaden.

Vad kostar samverkan?

Det framställs som viktigt att analysera vad samverkan kostar och ger. En myndighetschef berättar att regeringen gett ett samverkansuppdrag till ett par myndigheter och att dessa nu har kartlagt vilken samverkan de har i dag. Kartläggningen visar att de redan bedriver ”otroligt mycket samverkan” men att de nu ska identifiera vilka områden som de kan utöka samverkan. I likhet med myndigheternas övriga verksamhet måste dock även samverkan prövas och följas upp.

”Inom vissa områden finns det goda skäl att samordna, samarbeta och nätverka, men att det också finns samarbeten som kanske bör avvecklas... Samverkan kan ge mervärde, men man måste alltid göra en cost-benefit-analys så att det ger mer än vad det tar av oss. Man ska inte alltid lägga mycket kraft på samverkan”.

Samverkan i praktiken – viktigt men svårt

När det kommer till frågor om samverkan är intervjuerna mycket samstämmiga: samverkan är viktigt men i praktiken ganska svårt.

”Samverkan är bland det svåraste du kan åstadkomma men det finns en helt annan vilja i dag, det börjar lossna men det är ännu en lång väg att gå”.

Myndighetscheferna menar att bristande samordning mellan myndigheter i flera fall har sin grund i bristande samordning i Regeringskansliet. Av intervjuerna att döma lyckas inte alltid Regeringskansliet hitta en samsyn och formulera en helhet för samhällsliga problem. Denna fragmentering som går att finna i Regeringskansliet ”fortplantar sig ner i systemen”, det vill säga till myndigheterna.

”När jag var i Regeringskansliet fanns det två kulturer. 50 procent av statssekreterarna ville vinna sin egen fight, 50 procent såg regeringen som helhet. Samma gäller bland generaldirektörer, och faktiskt även bland avdelnings- och enhetschefer. Därför är det viktigt att formulera en helhet, att inte tappa horisonten, det är viktigt”.

En återkommande synpunkt i intervjuerna är att regeringen skulle kunna ”visa vägen” genom att samordna styrningen bättre. Bristen på samordning mellan departementen anses många gånger leda till dubbelarbete för myndigheterna.

Det intryck våra intervjuer ger är att även om alla myndigheter ska samarbeta och alla ser den potentiella nyttan med att utveckla samverkan, så är det till syvende och sist den egna verksamheten som är viktigast. ”Det är viktigt att hantera *sin* myndighet så att den blir effektiv”. Den bild som framtonar är att sektoriseringen leder till ett revirtänkande.

”Myndighetschefer har inte möjlighet att optimera verksamheten eftersom deras ansvar helt är knutet till den egna myndighetens uppgift, inte vad som är bäst för samhället”.

En myndighetschef beskriver myndigheterna som ”konkurrerande företag” men konstaterar också att om ”min” myndighet

skulle prestera lite sämre på ett område, men det skulle möjliggöra för en annan myndighet att vara fyra gånger bättre skulle myndighetschefen inte se det som ett ”komplett misslyckande”. Detta eftersom det väsentliga är vad som är bäst utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Vilja och form

Myndighetscheferna anser att de har ett ansvar att samverka.

”Jag tycker inte att det ska behövas mer incitament. Om regeringen vill skynda på något kan de gå in och justera. Men jag ser det som mitt ansvar som generaldirektör att verka för samverkan. Jag är en del av statsapparaten och det är lika mycket mitt ansvar att se om det finns ett glapp eller om det sker dubbelarbeten”.

Vad är det då som krävs för att få samverkan att fungera? Av intervjuerna att döma är det viktigt att det finns en vilja och en gemensam syn kring vad man ska samarbeta kring. ”Det finns ett talesätt som säger att för lata svin är marken alltid frusen”.

Det är viktigt att ledningarna för myndigheterna kommer överens: ”börja med toppen, myndighetscheferna”. Därefter gäller det att hitta en struktur och ett mötesformat som fungerar. Någon betonar vikten av att formalisera samverkan genom att upprätta avtal som även gör samverkan mer systematisk. Samverkan kan underlättas av goda personband mellan myndighetsledningarna. En myndighetschef talade om ”formella ramar och informella vägar” och konstaterar att det även är viktigt med informella kontaktvägar.

Gemensamma dialoger och möten kan bana väg för samverkan

Myndighetsdialog

Med utgångspunkt i bl.a. myndighetens årsredovisning bör som regel en årlig myndighetsdialog – dvs. en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet m.m. vid vilken myndighetens ledning och företrädare för regeringen deltar – genomföras.

Prop. 2009/10:175, s. 112.

Vad kan man då göra för att underlätta samverkan? Av de myndighetschefer som vi intervjuat är det inte någon som deltagit i en myndighetsdialog med företrädare för regeringen och *flera* myndighetschefer. Någon myndighetschef menar att det inte funnits något behov av att samla flera myndighetschefer på det sättet. Om det skulle uppstå ett sådant behov skulle en gemensam dialog kunna vara lämplig. Andra myndighetschefer menar att gemensamma myndighetsdialoger ”helt klart skulle vara bra” och i vissa fall kunna medföra mycket för verksamheten. En myndighetschef med bakgrund i Regeringskansliet konstaterar:

”Borde jag ha haft sådana? Ja, det borde jag gjort! Kallat samman de myndigheter som jag var ansvarig för. Vilka miljardvinster man skulle kunna göra”.

Samtidigt finns det en begränsning för hur mycket tid ministrar och statssekreterare kan lägga på myndighetsdialoger. Flera myndighetschefer menar att dialogerna har blivit bättre. Även om inte alla myndigheter har årliga myndighetsdialoger så uppskattas en återkommande dialog med uppdragsgivaren. ”Vi har haft årliga myndighetsdialoger med berörda tjänstemän på departementet, inte med den politiska ledningen, och det tycker jag har fungerat bra.”

När vi bett om lyckade exempel på samverkan har det i flera fall tagits upp tillfällen då myndigheter tagit initiativ till och kallat till gemensamma möten med berörda myndigheter och departement kring t.ex. en reform. Att på detta sätt samla berörda aktörer beskrivs som en förebild för hur man kan arbeta. En

myndighetschef konstaterar att det aktuella samarbetet konkret bidragit till att minska reformens ”barnsjukdomar”.

Som myndighetschef får man ibland vara ihärdig för att myndighetsgemensamma möten eller rapporteringar ska komma till stånd.

”Vi har haft gemensamma möten [med departementen]. Annars skulle man kasta bort tid och pengar. Myndigheterna har tagit initiativ till det. Jag möter ofta personer som säger att eftersom det inte står i regleringsbrevet att vi ska göra det här så gör vi det inte heller. Då blir jag frustrerad. I ett uppdrag vi hade bad vi om att få rapportera resultatet tillsammans med [två andra myndigheter], vilket gick bra och gav ett värdefullt möte. Det är inte lätt men man ska inte ge sig”.

Alla myndighetschefer håller dock inte med om att det är myndigheternas uppgift att kontakta Regeringskansliet: ”Jag tycker inte att det ska vara myndigheten som kallar till sig tjänstemännen på departementet”.

Gemensamma möten med representanter från Regeringskansliet och myndigheter kan ha olika syften. Vid sidan av gemensamma möten kring t.ex. implementeringen av en reform kan möten även vara ett sätt att skapa viktiga ”gemensamma bilder” av samhällseliga frågor.

Inre organisation och arbetsformer

Resultatkultur – tillräcklig bra eller bäst?

”I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas. Kravet innebär att statsförvaltningen utnyttjar skattemedel ändamålsenligt och att den inte använder mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet. Varje myndighet har att sträva efter en hög effektivitet men bör samtidigt beakta statens samlade effektivitet”.

Prop. 2009/10:175, s. 29

En fråga som tas upp i intervjuerna är vikten av att skapa en resultatkultur på myndigheterna. ”Det är viktigt att vi går mot en resultatkultur. Kvalitet och kvantitet är kommunicerande storheter, två utredda [ärenden] är bättre än bara ett”. Detta förutsatt att båda ärendena har en tillräckligt god handläggningskvalitet. Vad som är ett bra eller tillräckligt bra resultat är dock inte alltid givet:

”Patrik Sjöberg satte världsrekord men Stefan Holm har flest medaljer. Vem är bäst? Det kanske är bättre att få flest guldmedaljer än att hoppa högst. Inom [myndigheten] gäller det att nå tillräckligt bra kvalitet i det arbete man utför, inte att söka det fulländade”.

Ständig omprövning av organisation och arbetsätt

”Ansvaret för genomförandet av den statliga arbetsgivarpolitiken har till stor del delegerats till de statliga myndigheterna. Det innebär att myndigheterna, utifrån sina uppgifter, har en betydande frihet vad gäller bl.a. att utforma organisation, arbetsprocesser, lönebildning och kompetensförsörjning”.

Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 2 bilaga, s. 15.

Myndighetscheferna betonar vikten av att ha en fungerande intern organisation, ständigt förbättra de interna processerna och utveckla arbetsformerna. I det ingår även att analysera myndighetens uppdrag och roll. ”Vi behöver ställa oss frågan: till *vem* ska vi leverera och *vad* ska vi leverera”.

När det gäller organisation visar våra intervjuer att förväntan på att myndigheter ska ha god omvärldskunskap kan sätta organisatoriska avtryck i form av att en myndighet skapar en särskild funktion för omvärldsbevakning.

”Det är ett sätt att tvinga ledningen att prata om framtiden och utgå ifrån ett kvalificerat underlag. Det är lite svårare för offentlig verksamhet att avstå från något bara för att det eventuellt kan ske en förändring, så som Volvo kan göra till exempel, men vi kan i alla fall förbereda oss inför en förändring”.

I intervjuerna har myndighetscheferna fokuserat mycket på arbetsformerna. Även om frågor rörande arbetsformer tagit stort utrymme under intervjuerna finns det myndighetschefer som hellre vill lyfta fram andra aspekter: ”Generaldirektörens uppgift är att ompröva arbetsformerna men jag tänker inte så mycket på det. Roller, ansvar och befogenheter är viktigare frågor för mig”.

Processorientering

Påfallande många av de myndighetschefer vi intervjuat berättar att myndigheten har börjat arbeta mer processorienterat. I intervjuerna framkommer flera motiv till varför de inför ett mer processorienterat arbetssätt. I grunden handlar det om att anpassa verksamheten efter medborgarnas behov: ”Vi ska inte utgå från sakkunskap, utan se till kundbehovet och leveransen”. Ett processorienterat arbetssätt framställs också som mer effektivt.

”I staten tänker man på kostnader men inte på kostnads-effektivitet. Det är viktigt med processtänkande och att alla ställer sig frågan: Varför är jag här?”

Externt kan ett mer processorienterat arbetssätt vara påkallat på grund av att de processer som myndigheten är delaktig i inte enbart är interna, utan berör flera myndigheter eller aktörer. Internt på myndigheten kan arbetet med att processorientera verksamheten syfta till att minska risken för fel i verksamheten.

En myndighetschef berättar att ett processorienterat arbetssätt också är en ”trend” som sprids mellan myndigheter genom att myndighetschefer tar med sig arbetssättet från tidigare arbetsplatser, men även genom utbyte kolleger emellan.

Ett mer processorienterat arbetssätt innebär utmaningar såväl för ledning som för medarbetare. Som en myndighetschef uttrycker det: ”Vår verksamhet är beroende av ett processtänk. Frågan är hur man klarar av att styra verksamheten”. Flera myndighetschefer pekar på att en ökad processorientering innebär ett skifte från att styra mot konkreta mål till att istället ha förtroende för och lita på processen. Att planera för processer istället

let för enskilda avdelningar inom myndigheten innebär helt enkelt ett annorlunda sätt att arbeta och ett alternativ till att sätta upp interna mål för verksamheten.

I de fall processerna går utanför myndigheten och involverar andra myndigheter eller aktörer har myndighetsledningarna även att hantera att andra organisationer arbetar olika mycket med de gemensamma frågorna.

För enskilda medarbetare, som tidigare kanske skött en fråga ”från ax till limpa”, kan ett mer processororienterat arbetssätt innebära att man går till att bli en expert som kallas in då just den specialistkompetensen behövs. Dagens samhälle beskrivs som komplext. Tidigare ”räckte” det att vara specialist men i dag ställs det även krav på andra typer av kompetenser inom t.ex. juridik eller EU-kunskap. Detta kan motivera en myndighet att splittra upp frågor i block för olika uppgifter. ”Det kanske inte är roligt för experten att inte längre vara med i hela kedjan, men det är mer effektivt använda resurser”.

Öka lärandet mellan myndigheter och sektorer

Staten beskrivs av en myndighetschef som ”en stor organisation, en stor koncern” där det finns kompetens och rutiner för hur man ska agera i många situationer.

”När man kommer från den privata sidan har man många fördomar. Men det har varit spännande och en del fördomar har försvunnit... Jag upplever att det finns en bra struktur, ett bra ledarskap i staten, vilket är något som den privata sidan skulle må bra av. Du vet vad du ska göra om du hamnar i en viss situation... hur man ska gå tillväga. Det är skönt att det alltid finns någon att fråga, ett bra nätverk, en process att följa så att energin kan läggas på det man ser som viktigt, i det här fallet ta hand om de anställda.”

Av intervjuerna att döma finns det dock utrymme att ytterligare ta tillvara på de fördelar som finns med att vara en del av ”myndighetsfamiljen”. Flera myndighetschefer som vi inter-

vjuat pekar på värdet av att generellt utveckla lärandet såväl inom enskilda sektorer som staten som helhet, sprida goda exempel och skapa fler positiva möten myndigheter emellan. ”Som nu till exempel, det som Statskontoret gör med den här studien. Regeringskansliet borde jobba mer med sådant, Etosatsningen från Krus till exempel, gör mer av det slaget”.

Öka lärandet från näringslivet

Enligt myndighetscheferna bör lärandet inte enbart begränsas till staten utan även inkludera näringslivet. Samhället är integrerat och den enskilda myndigheten, eller ens staten som helhet, täcker inte nödvändigtvis in all den kunskap som behövs.

”Tidigare förväntades vi ha all kunskap i huset, men nu behöver vi agera med andra. Även i näringslivet finns det kompetens som vi kan behöva, och vi måste lära oss att samspela med dem”.

”Är vi duktiga på att organisera oss, att använda de senaste tjänsteproduktionsteknikerna och arbetsmetoderna? Svaret är nej. Det offentliga är dåliga på att organisera produktion och här kan vi lära oss från näringslivet”.

Flera myndighetschefer har erfarenheter av att anlita konsulter för att utveckla myndighetens interna arbetssätt och processer. Inställningen till att anlita konsulter för att utveckla verksamheten varierar dock. ”Nej, inga konsulter, man ska kunna sin verksamhet och kunna utveckla den.” En annan myndighetschef konstaterar att konsulter kan bidra till verksamheten på ett positivt sätt men reser frågan om vad som händer med det organisatoriska lärandet när myndigheter tillfälligt anlitar extern kompetens.

”När man använder konsulter så köper man deras sätt att jobba utan att alltid tillföra kunskap som är bestående. Vissa gånger blir det väldigt lyckat. Användandet av konsulter medför att vi både kan öka produktiviteten

och effektiviteten. Det är dock viktigt att behålla ett långsiktigt perspektiv.”

Statens utvecklingsmyndighet?

Flera myndighetschefer pekar på behovet av att inom staten ha en myndighet eller funktion som närmast skulle kunna liknas vid en statlig utvecklingsmyndighet där myndigheter kan få stöd i interna styrnings- och organisationsfrågor. En myndighetschef gör en jämförelse med en bilverkstad.

”Om en bil går sönder – vart vänder man sig då? Till en verkstad. Vart vänder man sig om någonting inom staten går sönder?”

Myndighetschefen konstaterar ”vi kan inte allting” och efterlyser en statlig organisation, ”ett garage”, bestående av 100–200 välbetalda experter dit myndigheter kan vända sig för att få hjälp med problemlösning kring t.ex. arbetsprocesser.

En annan myndighetschef pekar på det faktum att de inom den berörda sektorn har en myndighet som svarar för tillsyn ”men ingen utvecklingsmyndighet som kan hjälpa oss att arbeta rationellt och ge oss idéer”.

Flera myndighetschefer ger uttryck för åsikten att de på myndigheten skulle ha glädje av förstärkt extern kompetens när det gäller att utveckla det interna arbetssättet. Vad som efterlyses är ett handfast stöd i arbetet med att utveckla den interna organisationen och sättet att arbeta. En ”task force” som myndigheter kan anlita för att få hjälp med framtagandet av processbeskrivningar och liknande, men även för att förmedla kunskap från andra myndigheter, t.ex. erfarenheter från omorganisationer.

För mindre myndigheter är utrymmet att rekrytera den här typen av specialistkompetens begränsad men även större myndigheter, som har utvecklingsavdelningar och liknande, pekar på behovet av att lära och ta del av erfarenheter från andra myndigheters utvecklingsarbete och behovet av någon myndighet eller funktion som har i uppgift att göra detta.

Styrning och uppföljning av myndigheternas arbete

Efterlyses: verksamhetsutvecklande dialog med uppdragsgivaren

De flesta myndighetschefer som vi intervjuat betonar vikten av att regeringen generellt sett måste följa upp myndigheternas resultat bättre än i dag. Förutsättningarna för de intervjuade myndighetscheferna skiljer sig åt vad gäller i vilken utsträckning de har en nära kontakt med uppdragsgivaren eller inte. En myndighetschef – som under lång tid inte har fört någon dialog med departementet om budgeten – uttrycker det så här: ”Jag vill se mer av verksamhetsutvecklande dialog. Så jobbar jag internt”. Vårt intryck är dock att även sådana myndighetschefer som har en tät kontakt med uppdragsgivaren, i vissa frågor, efterlyser en fördjupad dialog och ibland även tydligare styrning från regeringen.

”Styrinstrumenten finns men måste användas. Jag välkomnar en dialog med huvudmännen om vår roll och vårt uppdrag. Förvaltningspolitiska frågor om service och tillgänglighet, men även vad det får kosta. Min ambition är att inte fastna i regelförändringar för det är så tungt. Då är det bättre att vi ser vad vi kan göra inom de regelverk som finns och försöka göra processen tydligare och snabbare”.

”Uppgradera förvaltningspolitiken” – fler morötter och piskor

Vårt intryck är att det vid sidan av en diskussion med uppdragsgivaren kring myndighetens verksamhet och resultat, även finns en mer specifik efterfrågan på att regeringen intresserar sig för hur myndigheten arbetar internt samt med att genomföra förvaltningspolitiska frågor. Till exempel hur myndigheten arbetar med bemötandefrågor. Som en myndighetschef uttrycker det:

”Hur uppfattas vi egentligen av medborgarna? Vi är inte styrda på det sättet, allt är ekonomiserat i dag. Men

jag tror att man kan jobba med båda frågorna samtidigt”.

Flera myndighetschefer talar om vikten av att regeringen följer upp myndigheternas verksamhet och använder sig av ”morötter och piskor”. Av intervjuerna att döma kan bättre uppföljning och ett tydligare ”signalsystem” från regeringens sida ge myndigheterna viktig återkoppling på att de arbetar med ”rätt saker”.

”Det är viktigt att regeringen oftare följer upp och kontrollerar verksamheter. Belöningsystemet är för svagt. Om det fanns ett belönings- och bestraffnings-system skulle vi på myndigheterna bättre förstå vad regeringen vill. Förvaltningspolitiken måste uppgraderas”.

Uppföljning från uppdragsgivaren kan även vara angeläget för att sätta ”tryck” bakom orden. ”Eller är det bara tomma ord?” I intervjuerna framkommer det att det finns myndighetschefer som ställer sig frågande till varför regeringen inte uppmärksammar myndigheter som ”går på rutin” eller som inte drar sitt strå till stacken när det gäller att utveckla samverkan.

”Man måste hitta incitament till varför man ska samverka. Generaldirektörerna har ett tydligt uppdrag. Samverkan står i alla papper, men de myndigheter som inte samverkar händer det inget konstigt med.”

En tydligare uppföljning och ett tydligare stöd från regeringens sida framställs även som ett viktigt stöd för myndighetsledningarna när det gäller att fatta svåra beslut – sådana som är motiverade av effektivitetsskäl men kanske besvärliga att genomdriva internt. ”I praktiken ligger myndighetens incitament på att arbeta med det som följs upp. Vem vill ta striden om det ändå inte följs upp?”

Om en myndighet ändå väljer att genomdriva förändringar och det uppstår en intern oro på myndigheten kan den även sprida

sig till uppdragsgivaren. Istället för att uppdragsgivaren bejakar effektiviseringsarbetet kan man som myndighetschef få frågor om man verkligen ”gör rätt”. ”Något är fel om man inte är villig att förändra något för att kunna spara pengar till kärnverksamheten”.

”Fel-kultur” hämmar innovation

En myndighetschef menar att det finns en ”fel-kultur och ingen innovativ kultur just nu”. Var och en gör sitt och sköter sitt uppdrag ”men ingen klappar händerna eller följer upp om vi sparat pengar”.

”Förvaltningspolitiken skapar inte ett innovativt klimat. Det är ju inte så att någon stoppar en om man gör något bra och nyskapande, men inte heller någon som hurrar. Ingen i Regeringskansliet säger: vad roligt att ni gjort det här! Det är jätte-janteaktigt. Hur får man den rätta mentala miljön?”

När man tillträder som myndighetschef får man ett uppdrag och får samtidigt veta att ”alla kommer att kontrollera dig”, vilket har lett till att det smugit sig in en ”rädsla för att göra fel-kultur” i statsförvaltningen. Myndighetschefen i fråga tycker det är det bra att det finns tillsynsmyndigheter och ”älskar” förordningen om intern styrning och kontroll ”men det får inte bli så att ingen vågar lyfta fram sådant som inte stämmer”.

”Vi kan inte ha rädda myndighetschefer, det måste finnas någon som sticker ut hakan. Det viktigaste är att vi inte gör fel mot dem vi tjänar men därutöver ska vi inte vara rädda”.

Uppföljning av myndigheternas inre arbete och bemötande

En synpunkt som framförs i intervjuundersökningen är att det finns ett tydligt fokus på att kontrollera att myndigheter ”gör rätt” och att det inte förekommer fusk i verksamheterna. ”Man tar reda på om medborgarna fuskar men ingen intresserar sig för hur det faktiskt blir på myndigheterna, hur är servicen?” En tanke som förs fram är att uppföljningen av ”hårda” aspekter

(som t.ex. sker genom revision och uppföljning av myndigheternas ekonomiadministrativa arbete) behöver kompletteras av en ökad uppföljning av ”mjuka” frågor, som hur myndigheterna arbetar med service och bemötande.

”Det handlar om att bli uppföljd. Det finns många kontrollorgan och tillsynsmyndigheter som tittar på resurseffektivitet, att vi gör vår uppgift, att vi inte gör fel. Det är bra men det behövs även kontrollorgan som följer upp myndigheternas verksamhet ur medborgarnas perspektiv. Är förvaltningen något att ha?”

En annan myndighetschef resonerar kring behovet av ”en sorts utvärdering, det får inte bli revision, men där man tittar på mjuka frågor som exempelvis internt utvecklings- och effektiviseringsarbete, arbetsformer m.m.” Enligt myndighetschefen skulle en myndighet kunna ha detta uppdrag som då skulle vara något annat än det som Riksrevisionen, Ekonomistyrningsverket och de interna revisorerna gör.

”... man behöver ställa frågor om myndigheternas arbetsprocesser, utvecklingsprojekt etc. Regeringen kan vara nöjd med en myndighet för att den gör det den ska men som egentligen stannat av. Om man till exempel inte bedriver tillräckligt många utvecklingsprojekt riskerar myndigheten att halka efter... uppföljningen av myndigheternas interna arbete är en viktig fråga”.

Ett annat förslag är att ändra förutsättningarna i Regeringskansliet genom att ”uppgradera” myndighetsstyrningsfrågor.

”Jag tillhör dem som tycker att Sverige är moget för en opolitisk tjänsteman på departementet, alternativt att statssekreterarna frigörs för att ägna sig mer åt myndigheterna. Någon måste ta ett kliv fram. Det är en svår fråga, om det läggs på en för låg nivå blir det inte på riktigt, det måste upp på en hög nivå”.

Ledning och ledarskap

Myndighetens arbetsgivarpolitik

8 § Myndigheten skall

1. i samverkan med andra myndigheter utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken,
2. se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten,
3. skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

Myndighetsförordning (2007:515)

Den statliga chefsrollen

Av intervjuerna framgår att det är ”speciellt” att vara chef i staten. Det faktum att man som myndighetschef är utsedd av regeringen innebär att man har ett ansvar gentemot sin uppdragsgivare, samtidigt som man ska utveckla den egna verksamheten.

”Man får inte glömma att min lojalitet ligger hos regeringen, det finns inget egenvärde i att bygga upp en hur stor myndighet som helst. Samtidigt vill förstås medarbetarna att jag ska skydda organisationen. Det är en balansgång, jag får inte bli för mycket regering och inte för mycket myndighet. Jag ska vara en länk”.

Flera myndighetschefer tar upp värdet av regeringens chefsprogram och att det finns nätverk för myndighetschefer och ledare inom staten. Men som en myndighetschef uttrycker det: ”det borde vara oftare, längre. Chefer känner sig ofta ensamma”. Vikten av att ha gemensamma chefsutbildningar även för t.ex. avdelningschefer kopplas i något fall till den specifika situation då man går från att vara expert till att vara chef i en professionell organisation.

”Det är viktigt med chefsutvecklingsprogram, så att chefer verkligen får känna sig som chefer. Det gäller kanske särskilt i en professionell organisation som vår... Cheferna här har kompetens inom området, prak-

tiskt taget alla har en specialistbakgrund. Det är viktigt att visa på karriärmöjligheter”.

En synpunkt som framförs är att som chef är det viktigt att ha en harmonisk ledningsgrupp som fungerar bra för en själv. En erfarenhet som en myndighetschef vill lyfta fram är att man som ledare bör tänka lite själviskt. ”Fungerar det inte för dig fungerar det inte heller för organisationen.”

En annan myndighetschef lyfter fram fördelarna med att t.ex. avdelnings- och enhetschefer kan ha tidsbegränsade avtal på tre till fyra år. Det ger möjlighet till att ompröva deras roll, vilket beskrivs som ”otroligt bra”. Dels är systemet flexibelt och gör det möjligt för myndigheten att lyfta fram andra personer om myndighetens behov ändras, samtidigt som det låter sig göras utan att den anställdes trygghet hotas eftersom det finns en fast anställning ”i botten”. Dels beskrivs tidsbegränsade chefsförordnanden som ett sätt att få chefer att ”skärpa till sig” och undvika att det blir slentrianmässigt.

Måla bilder och kommunicera internt och externt

Ett flertal myndighetschefer beskriver en strävan efter ett värdebaserat ledarskap; ”jag vill att min ledarskapsfilosofi ska genomsyra verksamheten, jag har ett värdebaserat ledarskap”.

”Jag vill ha en mer värdebaserad verksamhet, att medarbetarna ska kunna tänka istället för att behöva titta i en regelbok. Det kan behöva arbetas igenom igen, värderingar ändras med tiden”.

Ledarskapet handlar om att tolka samhällsutvecklingen, ”skapa samsyn” och ”coacha”. Flera myndighetschefer använder sig av uttrycket att måla eller beskriva gemensamma ”bilder”. Den gemensamma ”bilden” kopplas även till frågan om resultat- och processkultur:

”Man måste se till hela kedjan. Det gäller att tydliggöra uppdraget och individen, det är först då det skapas en resultatkultur, genom att hela tiden återkoppla. Det är

inte medarbetarsamtal utan att minst en gång i månaden ska varje medarbetare få fem minuter med chefen. Det ska finnas närvarande chefer. Det finns en uppfattning om att det finns för många chefer, men det gör det inte”.

Vikten av att som myndighetschef vara bra på att kommunicera framstår som central i många situationer. Det gäller inte minst i samband med interna förändringar i organisation och arbetsätt. För medarbetare, som kanske själva är kritiska till förändringarna, är det inte enkelt att hantera kunder som hör av sig med kritik. ”Som chef är det viktigt att kommunicera såväl internt som externt om helheten och varför vi t.ex. ändrar organisation och arbetsformer, samt vara uthållig tills förändringarna är på plats”.

En aktuell kommunikationsfråga är myndigheters och anställdas användning av sociala medier som Facebook. Utvecklingen på detta område väcker även värdegrundsfrågor. En myndighetschef berättar att myndigheten just nu tittar på möjligheten att ta fram en policy, men att detta arbete fortfarande är i ”startgroparna”.

”Yngre medarbetare ställer också helt andra krav, förut var det mail men nu är det Facebook på arbetstid som är det självklara. Där har inte lagstiftarna riktigt hunnit med. Twitter och bloggar ställer andra krav på organisationen och ledningen... Man vet ju inte vad som händer om alla släpps ut på Facebook. Vi kan inte säga vad de får och inte får säga, man kan inte heller tvinga alla att blogga om de inte vill det. Det gäller att förstå utvecklingen, men det ställer krav på organisationen, chefer och ledning”.

Tjänstemannarollen

”En central grund för hela statsförvaltningen är att arbetet måste utgå från de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Andra viktiga utgångspunkter för statsförvaltningen är mänskliga rättigheter och principen om icke diskriminering. De statligt anställda ska ha kunskaper om dessa grundläggande värden. Medborgarna ska ha förtroende för och känna tillit till dem som arbetar inom svensk förvaltning. Myndigheter ska fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdagen och regeringen och de ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av lagar och andra författningar”. Prop. 2009/10:175, s. 37.

Stolthet – en del av en helhet

Ett genomgående intryck under intervjuerna har varit den stolthet som myndighetscheferna vill förmedla. I flera fall har myndighetschefer sträckt på sig när tjänstemannarollen förts på tal. De intervjuade uttrycker en stolthet över det offentliga uppdraget och förtroendet man förvaltar. Myndighetscheferna beskriver sitt arbete som viktigt och meningsfullt och knyter an till det faktum att de ”arbetar i medborgarnas tjänst”. De känner en stolthet över den svenska förvaltningen som i mångt och mycket uppfattas som välfungerande. En myndighetschef menar dock att ”ämbetsmannarollen är i förfall” och lyfter särskilt fram att det finns ”många viktiga värden i det traditionella syn- och arbetssättet inom statlig förvaltning att stå upp för”.

Återkommande är att myndighetscheferna upplever sig som en del av en betydelsefull helhet:

”Sverige har sannolikt världens bästa statliga myndigheter [...] vi alla kan vara en del av lösningen eller en del av problemet. Och de flesta vill hellre vara en del av lösningen än en del av problemet. Vi försöker helt enkelt säga till alla, Yes, we can do it”.

Medarbetarnas stolthet blev större under den ekonomiska krisen. En myndighet fick, trots hög arbetsbelastning, mycket gott resultat i medarbetarundersökningen: ”Medarbetarna var stolta. Vi betyder något. Utan oss fungerar inte Sverige”. Ytterligare en myndighetschef är inne på samma spår:

”Var stolt och se till att ha en anledning att vara stolt. Säg som det är. Se på till exempel [X-myndigheten], det var när de hade det som värst med ekonomin som de hade flest nöjda medarbetare. Ledningen och alla chefer gick ut till personalen, erkände att de alla hade ett gemensamt problem och bad om hjälp. Det skapade samhörighet och en gemensam vilja att lösa problemen”.

Statlig verksamhet – halvskumt eller fint?

I vissa situationer beskrivs det som besvärligt att alla myndigheter ”dras över en kam”. ”Staten blir lätt en slagpåse för allt”. Om en myndighet får negativ uppmärksamhet tenderar det att ”spilla över” även på andra myndigheter. Därigenom får staten ”ett visst rykte, en stämpel som gör det svårt att rekrytera folk, det skapas en negativ attityd”.

Flera myndighetschefer talar om allmänhetens traditionella syn på statlig verksamhet och framhäver gärna uppdraget i mer positiva ordalag. Den vedertagna bilden framställs som missvisande och nästintill fördomsfull. Det finns en bild av att ”det inte är fräckt och sexigt att jobba inom statlig verksamhet”. Bilden av ”byråkrater som pappersvändare, en halvskum verksamhet” anses felaktig. Flera myndighetschefer argumenterar för att: ”Vi måste bli stolta, känna oss stolta över det vi gör”. Myndigheterna är regeringens ”förlängda arm” och det arbete som myndighetschefer och de anställda gör är ”fint”.

För medborgarna, samhällsnyttan och en bättre värld

Myndigheterna behöver rekrytera kompetenta och engagerade medarbetare. Samtidigt finns det synpunkter på att staten inte alltid är konkurrenskraftig. Statliga kunskapsintensiva verksamheter kan visserligen locka med en attraktiv arbetsmiljö men har ibland färre verktyg, såsom lönesättning, förmåner och karriärutveckling. Av den anledningen framstår det som en utmaning för staten att inte hamna på ”efterkälken”.

Statlig verksamhet kan och bör erbjuda någonting utöver det vanliga. Flera myndighetschefer ser en särställning i rollen som statlig tjänsteman och efterfrågar engagerade tjänstemän som vill utveckla verksamheten utefter parollen ”det viktigaste är att ha samhällsnyttan i centrum”. En myndighetschef refererade till en grupp forskare med en teori om hur drivkrafter skiljer sig åt mellan den privata och den offentliga sidan. Lönesättningen är inte densamma och frågan är vilka drivkrafter som finns bland de offentligt anställda:

”Det gäller att hitta rätt personer, att de tycker att det de gör är viktigt och att de tjänster som utvecklas är till nytta för kunden, en kunddriven utveckling. Jag har vid ett flertal tillfällen upplevt att personer har gått från det offentliga till det privata för att sedan återgå till det offentliga, och är beredda att ta ett jobb inom förvaltningen för lägre lön”.

En myndighetschef förklarade hur han betonade vikten av det statliga uppdraget genom att återge en berömd replik från affärsvärlden för sin personal: ”Vill du sälja sockrat vatten resten av livet, eller vill du förändra världen?”. Citatet syftar på Steve Jobs fråga till John Scully, som var chef på Pepsi Cola, om att bli VD för Apple.

Det ska fan vara myndighetschef. Om mål- och ledningslöshet i svårstyrda verksamheter. Kommentarer till studien av Mats Alvesson, Lunds Universitet

Rapporten ger, såvitt jag kan bedöma, en intressant, ärlig och insiktsfull bild av svensk statsförvaltning. Myndighetschefernas utsagor ger intryck av stor uppriktighet. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att dessa personer naturligtvis har sina och i regel både begränsade och selektiva bilder av sina organisationer och verksamheter. En viss politisk och diplomatisk känsla brukar också vägleda intervjusvar (även om det som sagt inte synes markant i denna rapport). En intressant fråga är hur andra medarbetare eller individer med insyn i verksamheten utan att vara direkt involverade (t.ex. konsulter, samarbetspartner, avnämare, f.d. anställda som nyligen slutat) bedömer verksamheten? Inom organisationer finns det ofta rätt olika bedömningar av hur väl det hela fungerar, vilka problem som finns och vad som i själva verket styr verksamheten. Intervjuer med chefer, inklusive myndighetschefer, ger t.ex. sällan någon insikt i om dessa personer kan agera bristfälligt, utöva dåligt ledarskap internt eller vara svaga på att representera organisationen externt. Ibland är individer inte så bra på att bedöma sitt eget ledarskap. Ofta ger medarbetarna en annan bild än chefen själv.

En samstämmig bild från olika organisationsledare kan avspegla att de har en gemensam föreställningsvärld som är förknippad med deras specifika bakgrund, arbetssituation, modeföljande, inlärd synsätt och övertygelser eller konventioner för hur man uttrycker sig – och ger inte nödvändigtvis en ”objektiv” bild.

Därmed naturligtvis inte sagt att studien i viktiga hänseenden inte är värdefull. Den synes som sagt ge en god inblick i feno-

menet. Särskilt intressant är hur den visar på de stora problemen med att åstadkomma styrning, kvalitet och effektivitet i den aktuella typen av organisationer. Problemen är till stor del inneboende i själva verksamheten: det finns en mycket hög grad av mångtydighet och osäkerhet ifråga om vad man åstadkommer och hur väl verksamheten fungerar. Resultatindikatorer saknas och jämförelser med andra organisationer är svåra att göra. Det innebär förstås att frågor om resultat, kvalitativt och kvantitativt, och hur väl ledarskap, samverkan, resursutnyttjande m.m. fungerar blir svåra att besvara.

Svag styrning av verksamheten och bristande effektivitet

Det är slående i hur hög grad huvudmannen (regeringen) tycks lysa med sin frånvaro som effektiv styrare, kravställare och uppföljare av verksamheten. Även om genomförandet av politiken är delegerat till myndighetsledning, framträder problem som följd av ovilja eller oförmåga att formulera mål, utvärdera måluppfyllnad och vidta åtgärder för att korrigera verksamheter (förbättra, sanktionera). Många myndighetschefer tycks uppleva vilshenhet. Inslag som förvaltningspolitisk proposition och dialoger verkar i stort inte spela någon större roll. En intervjuperson beskriver den förvaltningspolitiska propositionen, som var okänd för personen ifråga, som: ”så ovidkommande är målen. Noll och intet betydande. Det är den råa sanningen. Det gör ont att säga, men så är det”.

Myndighetscheferna verkar ofta uppleva att de arbetar i ett slags återkopplingsmässigt tomrum där de saknar såväl återföring på vad de gör, som förväntningar, stöd och incitament för att åstadkomma ett bra arbete och bra resultat. I rapporten uttrycks det som att ”Myndigheterna önskar inte bara få bekräftelse på att det arbete som myndigheten bedriver är bra och att prioriteringarna är rätt, utan även att regeringen sätter tryck bakom orden och följer upp myndigheters långsiktiga arbete.”

Vidare framhålls att

”... det finns utrymme för både högre måluppfyllelse och bättre kostnadseffektivitet i verksam-

heterna. Av intervjuerna att döma finns det myndighetschefer som inte enbart ser en effektiviseringspotential i andra myndigheter utan även i den egna verksamheten. ... Kanske lite oväntat säger flera myndighetschefer att det finns en betydande effektiviseringspotential i statsförvaltningen.”

Här framträder en i väsentliga hänseenden lågeffektiv verksamhet som borde kunna åstadkomma bättre resultat med mindre resurser. Noterbart är att vissa myndighetschefer använder tämligen starka uttryck: ”en fantastisk effektiviseringspotential”, ”mycket är ineffektivt”.

Intressant nog framhåller rapporten att ”flera av de myndighetschefer som vi intervjuat anser att verksamheten på deras myndighet är bra, mycket bra eller rent av bäst”. Allmänt betonas de intervjuade den höga nivån på svensk statsförvaltning. Eftersom en bra verksamhet kännetecknas av hög grad av effektivitet där effektiviseringspotentialen borde vara ganska måttlig, framträder här en intressant motsägelse. Möjligen kan uttryck som ”bra” eller ”bäst” ses i termer av referensram och jämförelseobjekt. ”Bäst” bland de som allmänt är ineffektiva ger fortfarande utrymme för effektivisering, även om det senare knappast kan åstadkommas helt utanför det aktuella verksamhetsfältets referensramar och normer. I de blindas rike är den enögde kung, som det heter. I viss mån kanske inkonsistensen också kan förklaras av att de intervjuade menar att den egna organisationen är vältrimmad, medan ”andra” präglas av övervikt och borde utsättas för en slimmingsprocess. Här får man nog fästa mera tilltro till utsagor om generellt stort utrymme för effektivisering och utgå från att detta troligen gäller de flesta myndigheter. Och flera intervjupersoner pekar också på att den egna verksamheten kan rationaliseras och åstadkomma mera för pengarna, eller lika mycket för mindre resurser.

Man kan dock notera inkonsistensen mellan en i stort sett positiv självbild av den egna verksamheten, både organisations-

specifikt och med avseende på svensk statsförvaltning i stort, och synen på huvudmannen som oförmögen att ge (välbehövlig) styrning och resultattryck och den stora effektiviseringspotentialen (=ineffektiviteten) i verksamheten. Myndighetscheferna menar sig ha ansvar för verksamheten och arbetar med effektivisering, men särskilt långt tycks ledningarna inte komma. Detta ger en bild av att klarheten i synen på och tänket kring vad man håller på med och åstadkommer kunde vara större. I rättvisans namn bör jag kanske tillägga att en viss grad av förvirring tycks präglade det stora flertalet chefer och företagsledare från andra verksamhetsområden som jag och den egna forskargruppen har studerat. Man hyser inte sällan motsägelsefulla uppfattningar om hur man är, agerar och vad man åstadkommer. (Se t.ex. Sveningsson & Alvesson: Ledarskap, Liber 2010). Ledning och organisation är teman som inte alltid är så lätta att få rätsida på, i synnerhet inte i komplexa och mångtydiga verksamheter som myndigheter, men även i t.ex. många kunskapsintensiva företag.

Självgående myndigheter eller myndigheter i behov av styrning?

Noterbart är den stora variationen ifråga om värdet och behovet av tydligare målbild, kravställande, stöd, uppföljning och ansvarsutkrävande från regeringens sida. En fråga som tas upp i studien är om regeringen eller myndighetsledningarna ska styra effektiviseringsarbetet? Vissa myndighetsledningar ser sig själva som självgående, centrala vad gäller styrande, effektiviserande och initiativtagande till samarbeten och dialoginitierande. Myndighetscheferna menar att de i stort sett klarar sig utan klarare krav och effektiviseringstryck ovanifrån. Andra verkar känna sig osäkra och menar att den närmast laissez-fair-inriktade praktik som dominerar huvudmannens agerande leder till betydande problem med att få en klar inriktning i verksamheten, och även att få starkt internt gehör för förbättringar som inte alla gånger är oproblematiska. I rapporten sägs det:

”om det då inte finns ett tydligt tryck och uppföljning från regeringens sida kan man som myn-

dighetschef välja att inte genomföra de långsiktigt bästa och effektiva lösningarna, utan stanna vid sådana förändringar som inte är fullt så krävande. Flera myndighetschefer uppmärksammar dels att myndigheter som gör det som förväntas av dem inte får uppskattning från regeringen för detta, dels det motsatta, det vill säga att regeringen inte vidtar åtgärder för de myndigheter som t.ex. inte samverkar eller bedriver utvecklingsarbete.”

En tydligare uppföljning och stöd från regeringens sida framställs som ett viktigt stöd för myndighetsledningarna att fatta svåra beslut – sådana som är motiverade av effektivitetsskäl men kanske besvärliga att genomdriva internt. ”I praktiken ligger myndighetens incitament på att arbeta med det som följs upp. Vem vill ta striden om det ändå inte följs upp?”

Detta kan innebära att ledningar avstår från att göra sådant som bedöms som viktigt och bra men är kontroversiellt, t.ex. genomföra effektiviseringsåtgärder, eller att avstå från en del av alla aktiviteter och strukturer som främst fyller en rituell eller ceremoniell funktion, hit hör många policies, program, kommittéer och strategier.

De problem som utmärker svensk statsförvaltning är naturligtvis inte unika, utan har väl belysts av organisationsteori inom andra områden. Jag tillåter mig här en utvikning. I många organisationer, särskilt offentliga, är effektivitet och måluppfyllelse notoriskt svaga. Detta gäller särskilt inom verksamhet med oklara mål eller mål som är svåra att realisera. Enligt Perrow (Demystifying Organizations, i Sarri & Hasenfeld (red) The Management of Human Services. Columbia University Press 1978) kännetecknar detta *human service organizations*. Hit hör sjukvård, kriminalvård, polisväsende, socialt arbete, till viss del skolan m.m. Man utgår normalt från att de officiella målen är centrala för verksamheten, och att den mesta aktiviteten går ut på att realisera dem. Otaliga reformer och ändrade kontroll- och

ledningsmetoder har avlöst varandra i syfte att förbättra verksamheten och nå bättre resultat. Sällan lyckas de särskilt väl och Perrow menar att förbättringsförsöken i typfallet är feltänkta från början. Grundantagandet om målens kärna för verksamheten håller inte. De officiella målen har i själva verket relativt liten betydelse för organisationen. Detta hänger samman med att målen är vaga och svåra att realisera, och de får därför liten styrverkan.

Måluppfyllelse tappar således lätt terräng i förhållande till andra överväganden och funktioner som styr och motiverar de olika intressenterna. Perrow identifierar yttre funktioner och inre drivkrafter i organisationer. Till de yttre funktionerna hör att reglera arbetsmarknaden, samt att skapa lugn och ordning. Till de inre drivkrafterna hör att maximera så mycket resurser och så tilltalande arbetsvillkor som möjligt för den egna enheten, att bevara ro och harmoni, att undvika synliga konflikter och skandaler, samt att ge ett intryck av modernitet och rationalitet. Det senare görs genom att ta till sig nya idéer och modeller för organisationer, samt arbetssätt som av dominerande eliter definieras som de rätta och ser bra ut i medierna. Att följa modet blir en viktig drivkraft. Nya idéer får ofta främst en ceremoniell betydelse, men kan ibland ta tid och energi i anspråk.

Dessa funktioner och drivkrafter behöver inte stå i motsatsställning till de officiella målen. Ibland kanske de officiella målen t.o.m. kan uppnås bättre som följd av att de är i omlopp. Nya idéer som kommer med modeföljande kan givetvis vara bättre än gamla. Att låta sig entusiasmeras av ett nytt mode kan vara stimulerande, och förändring kan i sig vara positivt. Men ibland kan det finnas en motsättning mellan (officiella) mål och mode där måluppfyllelsen kanske får stryka på foten för en önskan att visa upp något nytt och få det hela att se bra ut. Ibland kan ledningen också försöka kompensera för dålig kärnverksamhet med en mängd program, planer och andra påfund som gör att det ser bra ut och man imponerar på dem som inte är så insatta.

Då blir det viktigare att skapa en verksamhet där det ser ut som om det fungerar bra, där lugn och ordning råder och där man svarar an mot socialt definierade standarder för hur det bör vara med alla formella regelverk och strukturer: budgetar, personalavdelningar, ledarskapskurser, formellt behörig personal, olika regelverk, jämställdhetsplaner och kommittéer m.m. än att skapa bra resultat. I dessa hänseenden är det enkelt att bedöma om en organisationsledning lever upp till dominerande normer. Om resultaten är svaga kan det vara svårare att fastslå och spelar därmed inte så stor roll. Eventuellt är ledningen lyckligt omedveten om detta. Själv har jag stött på företagsledningar som är mycket nöjda med en bra powerpoint-presentation som ger en idealiserad bild av verksamheten.

Rapporten ger inte underlag för att närmare bedöma målens betydelse för olika myndigheter. Men mitt intryck är att Perrows teori kan vara väl värd att beakta för att förstå svensk statsförvaltning – och de flesta av de offentliga organisationer (universitet, skola, försvarsmakt, polismyndigheter) som jag själv har inblick i.

Ledning av myndigheter – en svår konst

Att leda en verksamhet med oklar målbild utan tydliga resultatindikatorer eller annan form av återkoppling eller tydliga krav och incitament utifrån – från huvudman, avnämare, allmänhet – kräver väldigt mycket av ledningen ifråga om bedömning, kommunikation och handlingskraft för att bedriva en god verksamhet. I många fall blir det nog så att man väljer det som är mest okontroversiellt, stöter på minst patrull och är bekvämast. Detta betonas också av Perrow. Att ta strid för något som man inte kan vara säker på är helt rätt, där vissa andra inte delar ens bedömning och där kombinationen av tryck och stöd saknas, är nog ganska få förunnat. Sitt i båten, blir lätt en grundläggande ledningsprincip.

En synpunkt som framkommer vid intervjuerna är att det förvaltningspolitiska målet är på en hög abstraktionsnivå, innehåller många honnörsord och ”självklarheter” och att det egentli-

gen är normalt myndighetsarbete som slås fast. Myndighetscheferna tycks ändå se ett värde i att förvaltningspolitiken sammanfattas i en målformulering. Dock: ”Egentligen finns det inte någon förvaltningspolitik, ingen målbild, det finns verkligen inte det. Allt är så teknokratiskt beskrivet.” Möjligen är det så att de intervjuade har en övertro på att allmänna mål och tjugiga ord med föga av ”skarp innebörd” kan åstadkomma eller tydliggöra något. På samma sätt kan man vara tveksam till det nuförtiden stora intresset för uttalade värdegrunder, visioner och värderingar som effektiva styrmedel, eftersom dessa ofta är formulerade på breda, vaga och positiva sätt. Detta gäller såväl näringslivet som offentlig sektor. Värdegrundsprat ger möjligen lite starkare självkänsla och kan vara bra att visa upp, men det förpliktigar sällan till något konkret och kan i värsta fall bli en ursäkt för att undvika en närmare granskning av de egna metoderna och resultaten. Särskilt eftersom metoder och resultat är svåra att beskriva kan värdepratet ersätta och täcka över tveksamheter i hur man arbetar och vad man (inte) åstadkommer. Som Nils Brunsson (Organized hypocrisy. In B Czarniawska & G Sevón (eds) Northern Lights. Malmö: Liber 2003) framhåller, skiljer sig ofta prat, beslut och handling åt. Man pratar i vissa sammanhang för en viss målgrupp, fattar beslut i en annan kontext och handlar sedan mera pragmatiskt och obundet i förhållande till prat och beslut som inte närmare vägleder handlandet. Så görs bl.a. för att organisationer ska kunna tillfredsställa olika intressen och skapa ett kamouflage mot insyn i vad man håller på med.

Myndighetscheferna menar att bristande *samordning* mellan myndigheter i flera fall har sin grund i bristande samordning i Regeringskansliet. En viktig fråga i rapporten gäller samverkan och samordning av verksamheten. Ett deltema här är frågan om samordning som organiseras från ovan eller horisontellt eller t.o.m. underifrån? Myndighetscheferna efterlyser mera ledning men anser att de har ett ansvar att samverka.

Vad kan man då göra för att underlätta samverkan? I rapporten framhålls att ”Av de myndighetschefer som vi intervjuat är det

inte någon som deltagit i en myndighetsdialog med företrädare för regeringen och *flera* myndighetschefer.” I notoriskt mångtydiga och svårstyrda verksamheter är det viktigt med initiativ, klagörings- och samordningsinsatser samt återkoppling från *många olika håll*. Styrning kan inte utövas endast eller kanske ens i första hand utifrån formell hierarki, utan organiseringsprocesser – av föreställningar, värderingar, krav, förväntningar och återföring – från olika håll och riktat mot olika instanser är viktiga. ”Ledning” kan utövas (formellt) nedåt, men även uppåt och horisontellt. Allmänt gäller att medarbetarna i regel är en central drivkraft bakom ledarskapet, och i det avseendet bör kanske myndighetscheferna se sig själva som medskapare av styrningsförsök, där man möjligen bör ta mera initiativ för att funktioner som resultat- och förändringstryck, återkoppling m.m. kan installeras. Standardformeln för ledning och styrning – där en högre nivå står för tydlig målangivelse och målutvärdering – fungerar uppenbarligen inte i svensk statsförvaltning och det tycks svårt att ordna med detta endast eller i första hand ”från ovan”.

Svaga, ensamma chefer?

I rapporten framträder det som om chefskapet ofta är svagt. Myndighetschefer tycks ofta ensamma, med otillräckligt socialt stöd, inte minst från ovan men kanske även kollegialt. Behov av att ändra på sammansättningar av ledningsgrupper eller byta ut chefer samt stärka deras chefsidentitet framhålls. Avsaknaden av tydliga referensramar och riktmärken för utvärderingar saknas, vilket gör chefskapet svårt. Underlaget för intervention blir ofta oklart och diskutabelt och behovet att göra något saknas.

Medan rapporten ger en bild av en svag för att inte säga nästan obefintlig styrning från regeringens håll och, om än mera otydligt, ofta mindre goda chefer som kanske sitter alltför länge, framträder av delvis naturliga skäl inte mycket om myndighetschefernas förmåga och handlande. De framhåller sina goda motiv och starka ansvarstagande, inklusive för effektivisering. Samtidigt finns det tecken på att även myndighetsledning är svaga: som nämnts framhålls brist på stöd och stor effektiv-

seringspotential. Ett vanligt grundantagande om ledning är att ledningen leder verksamheten. Om den verkligen gör det i en djupare och mera precis mening är ofta en öppen fråga. Lagar, förordningar, tryck på att göra allt formellt rätt, att få det hela att se bra ut, ramar, traditioner, kulturer, självständiga och svårpåverkade personalgrupper m.m. tar udden av mycket av ledningsambitioner och -effekter, vilka ofta blir begränsade och konventionella. Det gäller många verksamheter, troligen inte minst myndighetsledning. Det är svårt ändra radikalt på detta – och stark ledning är inte detsamma som en bra organisation eller välfungerande verksamhet. Det finns ändå anledning att peka på att särskilt det svaga effektivitetstrycket och bristen på nära stöd uppifrån och delvis även sidledes i kombination med en svårutvärderbar verksamhet nog riskerar att skapa svaga ledningar. Styproblem är inte begränsade till regering och lägre chefer.

Om ansvarstagande

Många av de intervjuade personerna diskuterar frågan om vem man är ansvarig gentemot: den egna myndigheten, regeringen, statsförvaltningen i stort eller medborgarna och samhället i stort? Det sista alternativet tycks dominera. I stort sett framhåller de den höga moralen och ansvarstagandet. Låt mig ge en motbild.

Utifrån egna goda insikter i försvarsmakten, utbildningsväsendet – högskola och skola – och utifrån åtskilliga samtal med kommunalchefer som kommit i kontakt med olika tillsynsmyndigheter framträder en statlig verksamhet som alltför ofta har starka inslag av ritualer och ceremonier. Inte sällan blir t.ex. granskningar en fråga om att bocka av om allt ser bra ut på papper. Lärarhögskolor ges t.ex. examinationsrätt till stor del avhängigt om man kan visa upp personal med rätt examen och titel. Sådana kriterier kan lika gärna vara uttryck för låga examinationskrav och titelinflation, och säger under alla omständigheter föga om huruvida högskolan utbildar bra lärare eller inte. Jämställdhet bedöms utifrån om planen finns och kan godkännas, inte utifrån vad organisationen konkret arbetar med

och åstadkommer, vilket ofta är väsensskilt från planen. För många institutioner är det viktigare att visa upp en fin yta än att bedriva en verksamhet som fungerar väl. (Se Alvesson: Tomhetens triumf. Atlas 2011). Detta kan ge betydande snedstyrningseffekter. I värsta fall går mycket energi åt till att skriva planer och presentera ett tilltalande skyltfönster för verksamheten. För myndighetschefer som tar samhällsintresset på allvar borde det vara angeläget att kritiskt pröva vad man gör och vad man åstadkommer. Här finns mycket att göra. Inte så lätt, förstås, men ofta angeläget.

Några diskussionsfrågor

Är det så att målen (dvs. de uttalade) verkligen styr verksamheten och att ledningen leder verksamheten? Eller är det, som Perrow hävdar gäller i många och särskilt offentliga organisationer, så att målen hamnar rätt långt ned på listan över vad som faktiskt styr olika grupper av anställda och aktiviteter? Och att ledningen i realiteten inte har någon större styrverkan på verksamheten gentemot måluppfyllelse?

Det verkar finnas variationer i det upplevda behovet av att få stöd, tryck och utvärdering från Regeringskansliet. Handlar detta om att vissa verksamheter är olika svårstyrda, olika utsatta (massmedialt eller i relation till yttre eller inre intressenter) eller om att ledningarna har mer eller mindre av självförtroende eller bara vill "segla i egen sjö"? Speglar eventuella variationer i tilltron till den egna förmågan den faktiska kapaciteten, eller handlar det om bristande självinsikt?

Hur fungerar ledningen ifråga om effektivisering och mobilisering av krav på och stöd för innovation, initiativ, bred och god samhällspåverkan? Hur stark eller svag är ledningen? Leder man eller märker flertalet av personalen föga av ledningsförsöken? Eller märker man alltför mycket av sådana, i form av t.ex. klåfingrighet, ryckighet och modekänslighet som stör? Finns det många problem som man inte tar tag i?

Bidrar ledningen verkligen till samhällets bästa genom att förut-sättningslöst, reflekterande och självkritiskt fråga sig om man

gör rätt och bra saker? Och man menar att svaret på frågan är ja, vad finns det för referenser och förankringspunkter som gör att man kan vara något sånär säker på att svaret är välgrundat? Med andra ord, hur ser återkopplingssystemet ut? Tar man ibland risken att få kritik för att göra sådant som man bedömer är angeläget men kanske inte helt opportunt? Eller är man okänslig för kritik?

Summary

Views on administrative policy in public administration

What thoughts and reflections do Swedish agency heads have about administrative policy, and on how state governance, management and organisation can be developed? In this report, we present the results from interviews with 12 heads of public agencies. The interviews centred on three questions:

- What *demands or expectations* are the agencies subject to?
- What *challenges* do these demands or expectations entail for the agencies?
- What *solutions or ways forward* exist when it comes to developing activities?

Potential rationalisation — more to do!

The message we receive from the interviews is clear: there is a potential for further development and rationalisation in Swedish public administration. The agencies both can and should become better. First, the agency heads point to a general need for constant reassessment and development of activities. Second, several agency heads think there is room for improving efficiency in public administration. The latter involves scope for both greater target fulfilment and better cost-effectiveness in the work. Judging from the interviews, some agency heads see potential for rationalisation not only in other agencies, but also in their own.

Three main strategies for making central government activities more efficient emerge from the interviews. Greater efficiency can be achieved by amalgamating or discontinuing agencies or

activities; by achieving a higher degree of cooperation among agencies; and by agencies performing their functions with greater target fulfilment and more cost-effectively.

Ongoing work with the client in focus

All the agency heads we interviewed can describe ongoing efforts to collaborate and develop activities. The agency heads think they have a dual responsibility. First, they must cooperate with other agencies. Second, they must engage in active development efforts to improve the organisation, its division of responsibilities and its forms of work — thereby eventually making their activities more efficient.

The impression that the interviews give is that citizens' and companies' demands are what guide the agencies' pursuit of development and greater efficiency. We note that the notion of 'clients' appears to be well developed in the agencies.

Government rationalisation pressure seen as weak owing to slack monitoring

Judging from the interviews, the pressure to make activities more efficient comes from the agencies themselves. Several agency heads say explicitly that they do *not* feel that the Government exerts such pressure. At the same time, contained in the objectives of administrative policy and the Government Agencies Ordinance, and also in many other policy documents addressing the agencies, there are demands and expectations that agencies should achieve greater efficiency in their work. How can these facts be reconciled?

In the Swedish model of public administration, public agencies are semi-autonomous in relation to the Government, and the Government has also delegated employer policy to the agency managements. The agencies have great scope for shaping their own organisation and forms of work. However, most of their heads, including those who are in frequent contact with government representatives, would like to see a more highly evolved dialogue on how the agencies are working to develop their activities and, by extension, rationalise their activities.

Agencies that liaise almost continuously with the Government Offices state that this liaison often focuses on emergency incidents, not long-term and strategic issues. The agency managements wish not only to obtain confirmation that the work they carry out is good and that their priorities are correct, but also that the Government is firmly pursuing its stated aims and monitoring their long-term work properly.

Improving work efficiency and developing cooperation further may entail challenges and difficulties. Changes in forms of activity or the organisation may be unsettling for employees. Should clear pressure from or follow-up by the Government then be lacking, the agency head may well choose not to implement the solutions that are best and efficient in the long term, but only those involving less of an upheaval. Several agency heads note, first, that agencies get no appreciation from the Government for simply doing what is expected of them and that, conversely, the Government takes no action regarding agencies that, for example, fail to cooperate or engage in development work. Overall, this contributes to the fact that development and rationalisation pressure is, in practice, not particularly strong — which does not, however, stop the agencies from making their own efforts to improve their activities.

Importance of a comprehensive state perspective

There is one constant theme in the interview survey responses. This is the belief that the Government, agencies and individual civil servants must see their functions in relation to aggregate state activities. All of them are responsible for their own ‘pieces of the jigsaw puzzle’ but must see their own work in the light of the big ‘state jigsaw puzzle’. When we analyse the interviews, the following picture emerges.

-
- For the *Government* and *Government Offices*, it is a matter of generating ample scope for the agencies to do good work. This is done by deciding on the organisation of, and division of responsibilities in, the state, and governing the

agencies with a comprehensive approach that avoids rigid, exclusive procedures and fragmentation, thus favouring the agencies' efficient, high-quality work instead.

- For the *agencies*, what seems essential is to develop cooperation among them in order to attain better, more efficient activities for the sake of citizens and businesses. The agency heads themselves think they have an important function of explaining and clarifying the requirements imposed on them, and of sharing visions that place their own in-house work in a broader context.
 - For *citizens*, it is important to be familiar with and understand the values that characterise the 'classic' civil servant. Strengthening and safeguarding shared values in the state not only boosts employees' pride in the agencies' roles and sense of commitment, but also enhances the state's ability to recruit skilled staff.
 - What all the stakeholders have *in common* is the need to develop learning in the state. Ministries, agencies and various departments in individual agencies do not need to work in the same ways. On the other hand, it is important to be familiar with and share experience of various ways of controlling, organising and working, so that there is no need to 'reinvent the wheel'. A 'State Development Agency', with knowledge of central government activities, to which agencies can turn for practical assistance in matters of governance and organisation, may perhaps be needed.
-

Comprehensive approach may also be problematical

Although it is presented as important for all stakeholders, on all issues, to take a comprehensive state approach into account, it emerges in our interviews that there are situations in which this approach may cause problems.

- *Agency collaboration is desirable, but competition rules must be taken into account.* Developing cooperation in terms of support activities may be prompted by financial considerations. On the other hand, sale procedures among the agencies may cause a reduction of market competition.
- *Collaboration benefits society, but who is to pay for it?* Cooperation may be justified from society's point of view but the agencies' investment costs, use and financial gains from joint services may vary and this may complicate the process of devising forms of pricing.
- *Joint responsibility is unclear responsibility.* More highly developed cooperation among agencies can contribute to a lack of clarity concerning responsibility, which impedes accountability.
- *The state as a whole: helping and hindering.* The image of the public sector in the public mind may be both a strength and a challenge. One advantage of focusing on the specific role of the state may be that it emphasises the democratic function and the fact that civil servants work for the benefit of society. One disadvantage of seeing the state as a whole may be that if an agency's performance is poor it may have an adverse effect on public confidence in all government agencies.

Researchers' point of view

We asked Mats Alvesson, Professor of Business Administration at Lund University, to comment on the picture of administrative policy, and of the agency heads' own work, that they provide. Professor Alvesson poses critical questions to both the Government and public administration. First, is it really true that Government objectives are what govern activities and the agency managements are responsible for directing them? How much is the agencies' work governed by these objectives in relation to the drive to preserve peace at the workplace, avoid visible conflicts or give the impression of modernity and rationality? How does the management function in terms of rationalisation and mobilisation of demands and support for innovation, initiative and a broad, beneficial impact on society? How strong or weak is the management? Does it actually lead, or do the majority of staff hardly notice its attempts to do so? Or do they notice them too much in the form of, for example, interference, inconsistency and disruptive trend-following? Are there many problems that are not being tackled?

Mats Alvesson's reasoning prompts us all to take note of what a well-functioning public administration actually is, as opposed to one that merely appears to function well.

Further discussion

Views on administrative policy in public administration contains no answers or recommendations. Our hope is, instead, that this study will invite further discussion on how state governance, management and organisation can be developed.

Referenser

Alvesson, M. (2011) *Tomhetens triumf*. Atlas

Brunsson, N (2003) *Organized hypocrisy*. I B Czarniawska & G Sevon (red) Northern Lights. Liber

Förordning (2007:603) *om intern styrning och kontroll*

Förvaltningslag (1986:223)

Kommittédirektiv 2003:10 *Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen*

Kommittédirektiv 2006:30 *Utvärdering av resultatstyrningen*

Kommittédirektiv 2009:19 *Delegation för e-förvaltning*

Kommittédirektiv 2010:117 *Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statlig administration*

Konkurrenslag (2008:579)

Myndighetsförordning (2007:515)

Perrow, C. (1978) *Demystifying Organizations*. I Sarri & Hasenfeld (red) *The Management of Human Services*. Columbia University Press

Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*

Regeringsbeslut 2009-11-12 *Uppdrag att leda och samordna ett projekt om offentligt etos*

Sveningsson, S. och Alvesson, M. (2010) *Ledarskap*. Liber

Bakgrund och genomförande

”Förvaltningspolitiken syftar till en rättssäker och effektiv förvaltning och till att utveckla förvaltningen som helhet och dess samlade nytta för medborgare och företag. Politiken innefattar främst frågor och principer som gäller generellt i förvaltningen, oavsett verksamhetsområde. Det rör bl.a. frågor om styrning, organisering, utnämningar, kompetensförsörjning, ledning samt teknisk och administrativ utveckling”.

Prop. 2009/10:175, s. 24f.

Våren 2010 lade regeringen fram en förvaltningspolitisk proposition – *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* – och ett nytt mål för förvaltningspolitiken:

”Det övergripande målet för förvaltningspolitiken ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.”

Prop. 2009/10:175

Det nya målet för förvaltningspolitiken präglas såväl av kontinuitet som av viss förändrad tyngdpunkt. Detta eftersom regeringen, vid sidan av bl.a. rättssäkerhet, effektivitet och kvalitet, explicit lyfter fram vikten av innovation och samverkan. Enligt det tidigare målet ska den svenska statsförvaltningen ”med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående och därigenom vinna medborgarnas fulla förtroende. Statsförvaltningen skall ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar samt vara framgångsrik och respekterad i det internationella samarbetet”. (Prop. 1997/98:136.) Frågor om samverkan över t.ex. myndighetsgränser är dock på intet sätt nya för förvaltningen. Det kända förvaltningspolitiska citatet ”myndigheterna skola räcka varandra handen” kommer från den gamla svenska regeringsformen från 1809.

Uppdraget

Av Statskontorets instruktion framgår att Statskontoret ska följa och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. Denna undersökning utgör en del av det uppdraget. Syftet med undersökningen är att inhämta och sammanställa synpunkter och reflektioner om förvaltningspolitiken från ett urval myndighetschefer, samt låta en forskare redovisa sitt resonemang kring materialet ur ett akademiskt perspektiv.

Genomförande och avgränsningar

Statskontoret har intervjuat tolv myndighetschefer för att få ta del av deras erfarenheter och reflektioner kring förvaltningspolitiken och hur statlig styrning och organisering kan utvecklas. (Se bilaga 2 för intervjupersoner.) Den förvaltningspolitiska propositionen och det nya målet för förvaltningspolitiken utgör en naturlig referenspunkt för vår undersökning. Vi har dock valt att ha ett något vidare angreppssätt och låtit intervjuerna kretsa kring följande tre frågeställningar:

- Vilka *krav eller förväntningar* ställs på myndigheterna?
- Vilka *utmaningar* medför dessa krav eller förväntningar för myndigheterna?
- Vilka *lösningar eller vägar att gå* finns det för att utveckla verksamheten?

För att fånga upp frågor som är aktuella och relevanta utifrån förvaltningens perspektiv har myndighetscheferna fått identifiera vilka krav, utmaningar och lösningar som de ser som centrala för deras verksamhet. I intervjuerna har de fått ge sin syn på hur framtidens förvaltning bör se ut och var i utvecklingen de berörda myndigheterna befinner sig i dag. Utifrån denna mål- och nulägesbild har myndighetscheferna fått berätta hur de arbetar – och hur de skulle kunna arbeta – för att bättre kunna möta dagens och morgondagens krav på en god förvaltning.

Urvalet av myndighetschefer har gjorts för att få en variation när det gäller myndigheternas verksamhet, storlek, finansie-

ringsform och departementstillhörighet. Viss hänsyn har även tagits till myndighetschefernas bakgrund. Vid intervjuerna har myndighetscheferna ombetts att även dela med sig av erfarenheter från anställningar vid andra myndigheter eller privata organisationer, från Regeringskansliet eller politiska befattningar.

Syftet med undersökningen är *inte* att svara på hur förvaltningspolitiken generellt uppfattas eller kartlägga hur myndigheterna arbetar för att utveckla verksamheten. Ambitionen är istället att intervjuundersökningen ska lyfta ett axplock funderingar, dilemman och utvecklingsvägar som just nu är aktuella för ett antal myndigheter: Ställa frågor men inte nödvändigtvis svara på de frågor som intervjuerna väcker. Redovisningen ger plats för ”många röster” och håller därför inte nödvändigtvis ”en linje”.

Skriften har utarbetats av Michiko Muto med stöd av Petter Kockum Persson och Charlotte Deprés, Statskontoret. Ekonomistyrningsverket (ESV) och Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) har funnits representerade i referensgruppen och getts möjlighet att lämna synpunkter på urval, intervjuguide och analys.

Intervjupersoner

Staffan Bengtsson, Överintendent, Statens försvarshistoriska museer

Annika Bränström, Generaldirektör, Bolagsverket

Lars Bäckström, Landshövding, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Dan Eliasson, Generaldirektör, Migrationsverket

Helena Lindberg, Generaldirektör, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Bo Lundgren, Riksgäldsdirektör, Riksgälden

Ingegerd Palmér, Rektor, Mälardalens högskola

Mikael Sjöberg, Generaldirektör, Arbetsmiljöverket

Bengt Svenson, Rikspolischef, Rikspolisstyrelsen

Katrin Westling Palm, Generaldirektör, Pensionsmyndigheten

Maria Ågren, Generaldirektör, Naturvårdsverket

Susanne Ås Sivborg, Generaldirektör, Patent- och registreringsverket