



Utnämningsspolitiken

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2009/10:43 Utnämningsspolitiken samt ett motionsyrkande väckt med anledning av skrivelsen och tre motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2009.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avslår samtliga motionsyrkanden.

I betänkandet finns en reservation (s, v, mp).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Utnämningpolitiken	5
Skrivelsen	5
Utskottets ställningstagande	7
Rekryteringsprocessens transparens	7
Skrivelsen	7
Motionen	11
Utskottets ställningstagande	12
Villkor för myndighetschefer m.m.	13
Skrivelsen	13
Motionerna	16
Utskottets ställningstagande	16
Reservation	18
Rekryteringsprocessens transparens, punkt 2 (s, v, mp)	18
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	19
Skrivelsen	19
Följdmotionen	19
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2009	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Utnämningsspolitiken

Riksdagen lägger skrivelse 2009/10:43 till handlingarna.

2. Rekryteringsprocessens transparens

Riksdagen avslår motion 2009/10:K2.

Reservation (s, v, mp)

3. Villkor för myndighetschefer m.m.

Riksdagen avslår motionerna 2009/10:K222, 2009/10:K266 och 2009/10:K388.

Stockholm den 24 november 2009

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Ingvar Svensson (kd), Anna Tenje (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Sinikka Bohlin (s), Tone Tingsgård (s) och Helena Bargholtz (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I budgetpropositionen för 2010 anfördes att regeringen i en skrivelse under hösten 2009 kommer att redovisa reformeringen av utnämningsspolitiken (prop. 2009/10:1 utg.omr. 2 avsnitt 5.5).

Den 14 oktober 2009 överlämnade regeringen till riksdagen skrivelse 2009/10:43 där regeringen redovisar de förändringar och de resultat som reformeringen av utnämningsspolitiken har inneburit samt bedömningar av hur regeringen ser på sin roll som arbetsgivare för statliga myndighetschefer.

I betänkandet behandlar utskottet skrivelsen, en följdmotion och tre motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2009. Dessa förslag återges i *bilagan*.

Bakgrund

Av budgetpropositionen för 2009 framgick att regeringen avsåg att ta fram en chefspolicy som skulle behandla dels frågor om rekrytering, utveckling och avveckling av statliga myndighetschefer, dels samtliga delar av myndighetscheferns roll i syfte att än mer förtydliga och utveckla de krav som ställs på ett ledarskap i staten (prop. 2008/09:1 utg.omr. 2 avsnitt 5.5).

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen utvecklingen av utnämningsspolitiken beträffande chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen med utgångspunkt i riksdagens s.k. verksledningsbeslut 1987.

Inledningsvis redovisas dels myndighetscheferns anställningsvillkor, dels de ändringar i anställningsprocessen som genomförts av regeringen. Av redovisningen framgår också regeringens sammanfattande bedömning av sin roll som arbetsgivare för myndighetscheferna. Vidare belyses rollen som myndighetschef och vilka krav som kan ställas på henne eller honom. I skrivelsen aviseras även en översyn av anställningsvillkoren för myndighetscheferna och därmed förknippade frågor.

I skrivelsen redogörs också för regeringens syn på behovet av överdirektörer.

Utskottets överväganden

Utnämningsspolitiken

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Skrivelsen

I skrivelsen redovisar regeringen utvecklingen av utnämningsspolitiken beträffande chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen med utgångspunkt i riksdagens s.k. verksledningsbeslut 1987 där vissa grundläggande principer för myndighetschefernas anställningsförhållanden lades fast (prop. 1986/87:99, i det följande benämnd verksledningspropositionen, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226). Frågan om anställningsskyddet för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning har därefter behandlats av riksdagen i samband med att den antog lagen (1994:260) om offentlig anställning, förkortad LOA (prop. 1993/94:65, bet. 1993/94:AU16, rskr. 1993/94:257). Vidare har frågan om chefsförsörjningen, särskilt vad gäller myndighetschefer, behandlats i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294).

Skrivelsen inleds med en historik i vilken det redogörs för dels myndighetscheferers titlar, dels anställningsvillkor, såsom lön, förmånsbil och ersättning vid dubbel bosättning, dels avgångsförmåner, inbegripet pension (se avsnittet om villkor för myndighetschefer m.m. nedan). Skrivelsens redogörelse i denna del avslutas med regeringens bedömning av behovet av en *översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer*. Mot bakgrund av att regeringen bedömer att de villkor som myndighetscheferna erbjuds bör vara öppna, tydliga och ändamålsenliga avser regeringen att besluta om direktiv till en särskild utredare under innevarande mandatperiod. Utredaren bör få i uppdrag att pröva om de befintliga anställningsvillkoren för chefer som leder myndigheter, vilka lyder omedelbart under regeringen, uppfyller denna ambition. När det gäller myndighetscheferers *anställningstid* bedömer regeringen för närvarande att en myndighetschef bör vara verksam i minst tolv år. Myndighetschefer anställs i normalfallet för sex år vid första anställningsperioden, med möjlighet till förlängning i ytterligare tre år. Efter nio år som chef vid samma myndighet bör enligt regeringens bedömning förutsättningarna för en ny anställning vid en annan myndighet övervägas. Vad avser myndighetscheferers *möjligheter till fortsatt anställning* bedömer regeringen att det är viktigt att tillvarata myndighetschefer

kompetens, och det är rimligt att i generös anda pröva möjligheterna för fler att kvarstå i tjänst även efter den ordinarie tidpunkten för pensionering enligt det gällande statliga pensionsavtalet¹.

Skrivelsen berör även de ändringar i anställningsprocessen som genomförts av regeringen, bl.a. systematiskt upprättande av kravprofiler, intresseannonsering och anlitanande av externt rekryteringsstöd. Vad gäller *kravprofiler* bedömer regeringen att varje rekrytering av en statlig myndighetschef även fortsättningsvis bör göras med utgångspunkt i en kravprofil. Kravprofilen bör innehålla såväl specifika krav utifrån verksamhetens behov som generella krav, t.ex. dokumenterat god ledarskapsförmåga och god kommunikativ förmåga. I fråga om *intresseannonsering* framgår av skrivelsen att regeringens målsättning, att intresseannonsering ska vara huvudregel, bör ligga fast. Vad gäller *externt rekryteringsstöd* bedömer regeringen att ett sådant stöd vid vissa tillfällen kan behöva komplettera beredningsorganisationen i Regeringskansliet i syfte att ytterligare öka kvaliteten i den statliga chefsrekryteringsprocessen.

Av skrivelsens redovisning framgår också regeringens sammanfattande bedömning av sin roll som arbetsgivare för myndighetscheferna, bl.a. i fråga om målet att finna den bäst lämpade kandidaten samt att ge myndighetscheferna en bra introduktion och chefsutveckling. Vidare belyses rollen som myndighetschef och vilka krav som kan ställas på henne eller honom, t.ex. i fråga om ledarskapsförmåga. Avseende *krav på myndighetschefernas ledarskapsförmåga* bedömer regeringen att statsförvaltningen behöver myndighetschefer som besitter en god ledarskapsförmåga. Regeringen anser att de ledarskapskrav som ställs på de statliga myndighetscheferna bör innebära krav på förmåga att strategiskt och med kraft kunna driva, leda och utveckla verksamheten, att med eftertryck kunna företräda myndigheten i olika externa sammanhang och förståelse för vikten av att arbeta strategiskt med myndighetens interna kompetensförsörjningsfrågor, såsom rekrytering, jämställdhet, mångfald och ohälsa. Vad avser *chefsutvecklingen* bedömer regeringen att en sådan utveckling i olika former bör erbjudas såväl nya som erfarna myndighetschefer. För myndighetschefer som rekryteras från andra arbetsmarknadssektorer än staten bör en särskild fördjupningsintroduktion erbjudas. Det departement som ansvarar för den statliga arbetsgivarpolitiken (Finansdepartementet) planerar och erbjuder fortlöpande såväl individuellt anpassade som generella insatser för samtliga myndighetschefer. För rektorerna finns ett särskilt chefsutvecklingsprogram som genomförs av Högskoleverket. Regeringens ambition är att varje myndighetschef ska avsätta motsvarande 5 % av sin arbetstid för utvecklingsinsatser relaterade till det personliga ledarskapet. I fråga om *generaldirektörer i Regeringskansliet* bedömer regeringen att när en myndighetschef får sin anställning flyttad i enlighet med reglerna i lagen (1994:260) om offentlig anställning bör han eller hon förses med arbetsuppgifter som motsvarar den kompetens som personen i fråga besitter. Regeringen betonar i

¹ Pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl., PA 03.

skrivelsen att enbart det faktum att en person lämnar ett chefskap i förtid inte på något sätt innebär att personen därmed skulle vara diskvalificerad vare sig från att arbeta med kvalificerade arbetsuppgifter i Regeringskansliet eller som chef för en annan myndighet. Avseende *regeringens ansvar för chefsförsörjningsfrågor* bedömer regeringen att det även fortsättningsvis bör vara regeringen som anställer chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen.

I skrivelsen redogörs även för regeringens syn på behovet av överdirektörer. I myndighetsförordningen (2007:515), som trädde i kraft den 1 januari 2008, anges numera att det enbart är regeringen som får anställa en överdirektör. Överdirektörerna tillhör regeringens s.k. frikrets (se nedan). Avseende *behovet av överdirektörer* bedömer regeringen att förekomsten av en överdirektör eller motsvarande befattning på en myndighet bör bestämmas utifrån verksamhetens behov. Vidare bedömer regeringen att överdirektörerna bör vara en viktig bas för rekrytering av myndighetschefer.

Utskottets ställningstagande

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

I den fortsatta texten återkommer utskottet till de frågor som aktualiserats av motionsyrkanden väckta med anledning av skrivelsen eller under den allmänna motionstiden 2009. Där redovisas även delar av skrivelsen mer utförligt än ovan.

Rekryteringsprocessens transparens

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen mot bakgrund av både regeringens genomförda åtgärder när det gäller rekrytering av myndighetschefer och regeringens beredning av vissa utredningsförslag avslår en motion om utnämningsspolitiken.

Jämför reservation (s, v, mp).

Skrivelsen

I skrivelsen anges bl.a. att regeringen 2007 introducerade ett anställningsförfarande med intresseannonsering efter myndighetschefer i syfte att göra utnämningsspolitiken mer öppen, förutsägbar och spårbar. I budgetpropositionen för 2008 angavs att intresseannonsering efter myndighetschefer skulle vara mer regel än undantag (prop. 2007/08:1 utg.omr. 2 s. 52–53). Med myndighetschefer avses i detta sammanhang sådana befattningar där regeringen anställer och lönesätter personen i fråga.

I skrivelsen redovisas sammanställningar för perioden efter valet 2006 över dels de 65 myndigheter som har fått en ny ordinarie chef efter en intresseannonsering, alternativt på förslag av det berörda lärosätets styrelse, dels de 35 myndighetschefer som har anställts utan föregående intresseannonsering, dels de elva länsstyrelser där nya landshövdingar har anställts.

Regeringen har även introducerat en ordning i ärenden som avser tillsättande av särskilda utredare med uppdrag att inrätta nya myndigheter, s.k. *organisationsutredare*. Historiskt sett har organisationsutredaren ofta anställts som myndighetens förste ordinarie chef. Den införda ordningen innebär att det normalt görs en intresseannonsering efter en organisationsutredare och att det tydligt framgår av annonsen att det är regeringens avsikt att senare anställa samma person som ordinarie chef för den nya verksamheten. Av de hittills genomförda organisationsutredningarna där regeringen annonserat efter särskild utredare har samtliga utredare sedermera anställts som chef.

I skrivelsen redovisar även regeringen de hittillsvarande erfarenheterna av intresseannonsering.² Fram till regeringens beslut om skrivelsen har regeringen hittills under nuvarande mandatperiod rekryterat totalt 99 ordinarie myndighetschefer (exklusive rektorer), varav elva landshövdingar. Räknat från den 20 september 2007, då regeringen redovisade sitt mål att intresseannonsering ska vara mer regel än undantag, har 67 anställningsbeslut (exklusive rektorer och landshövdingar) fattats, varav 50 har föregåtts av intresseannonsering eller motsvarande, vilket motsvarar ca 75 %.³

Ur ett jämställdhetsperspektiv anges i skrivelsen att det är avsevärt fler män (ca 72 %) än kvinnor (ca 28 %) som valt att lämna in en intresseanmälan till de utannonserade befattningarna. Av de 54 personer (exklusive rektorer) som regeringen anställt sedan valet 2006 och där anställningen föregåtts av en intresseannonsering har 29 stycken (ca 54 %) varit kvinnor. Vidare framgår av skrivelsen att regeringen i 35 av dessa 54 ärenden har hittat den slutliga kandidaten bland dem som lämnat in en intresseanmälan före angivet sista datum, medan kandidaten identifierats genom andra sökvägar i 19 ärenden.

² I skrivelsen överensstämmer inte siffror som anges i brödtexten (s. 19) fullt ut med siffror som anges i listorna (s. 15–17). Detta beror enligt uppgift från Finansdepartementet bl.a. på att vissa utnämningar för helhetens skull redovisas i listorna men inte i brödtexten. De siffror som återges här är med ett undantag (se fotnoten nedan) de som anges i skrivelsens brödtext.

³ I skrivelsen anges "Av de 75 besluten har 50 föregåtts av intresseannonsering eller motsvarande, vilket motsvarar ca 75 procent" (s. 19). Enligt uppgift från Finansdepartementet har regeringen bortsett från utnämningar av landshövdingar (8 stycken) när den beräknat andelen av fattade anställningsbeslut som föregåtts av intresseannonsering eller motsvarande. Detta förhållande har förtydligats i utskottets återgivande av skrivelsens framställning.

Regeringens överväganden

Vad gäller *kravprofiler* bedömer regeringen att varje rekrytering av en statlig myndighetschef även fortsättningsvis bör göras med utgångspunkt i en kravprofil. Kravprofilen bör innehålla såväl specifika krav utifrån verksamhetens behov som generella krav, t.ex. dokumenterat god ledarskapsförmåga och god kommunikativ förmåga. Av skrivelsen framgår att kravprofilen läggs i akten först efter en avslutad rekryteringsprocess. Att kravprofilen görs offentlig först i samband med att regeringen fattar sitt anställningsbeslut beror enligt regeringen på att det är olämpligt att i förväg ge kandidater exakt kännedom om vilka krav på och önskemål om erfarenheter regeringen har vad gäller den nya myndighetschefen. Det finns enligt regeringen en uppenbar risk att personer skulle kunna anpassa sina svar i en intervju efter de formuleringar som finns i kravprofilen, något som skulle kunna leda till sämre kvalitet i chefsrekryteringen.

När det gäller *rekryteringsprocessen* bedömer regeringen att varje rekrytering av en statlig myndighetschef även fortsättningsvis bör genomföras under ledning av det departement till vars verksamhetsområde myndigheten hör.

I fråga om *intresseannonsering* framgår av skrivelsen att regeringens målsättning, att intresseannonsering ska vara huvudregel, bör ligga fast. Vissa befattningar som myndighetschef bör dock inte heller framöver bli föremål för annonsering. Enligt regeringen är det inte möjligt att på förhand ange samtliga situationer då annonsering inte är lämplig. I skrivelsen redovisas dels ett antal principiella bedömningar, dels ett antal tjänster där speciella omständigheter föreligger. Sammanfattningsvis anför regeringen att den, som en generell utgångspunkt, har för avsikt att avstå från att använda annonsering som rekryteringsverktyg till befattning som landshövding, ordförande för Regeringsrätten, Högsta domstolen, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen respektive Patentbesvärslagen, justitiekansler, riksåklagare, säkerhetspolischef och överbefälhavare. Regeringen understryker att denna hållning inte innebär avkall på kravet på kvalitet i de rekryteringsprocesser som genomförs i dessa ärenden och att väl genomarbetade kravprofiler kommer att vara utgångspunkten även för sådana rekryteringar.

Vad gäller *externt rekryteringsstöd* bedömer regeringen att ett sådant stöd vid vissa tillfällen kan behöva komplettera beredningsorganisationen i Regeringskansliet i syfte att ytterligare öka kvaliteten i den statliga chefsrekryteringsprocessen. I skrivelsen anges att i takt med att alltmer omfattande och komplicerade uppgifter läggs på myndigheterna finns det anledning att förfina det sätt på vilket regeringen arbetar för att hitta de bäst lämpade myndighetscheferna. Mot denna bakgrund kan det finnas goda skäl för regeringen att konsultera ett externt rekryteringsstöd. Stödet kan bestå av ett hel- eller delansvar för själva rekryteringsprocessen, ett uppdrag att utifrån kravprofilen genomföra en hel sökprocess (s.k. *search*) eller ett uppdrag att bistå med en andra bedömning (s.k. *second opinion*). I skrivelsen anges dels att syftet med att anlita ett externt rekryteringsstöd är

att ytterligare kunna fördjupa och förfina beslutsunderlaget inför en kommande chefsrekrytering, dels att det är regeringen som ansvarar för och beslutar om vem som anställs som myndighetschef. Därtill bedömer regeringen att det inte föreligger något självändamål i att utnyttja ett externt rekryteringsstöd och att kostnaden för detta kan uppgå till avsevärda belopp, varför nyttan av ett externt stöd alltid måste ställas mot behovet i det enskilda fallet.

Avseende *aktbildning* anges i skrivelsen bl.a. att den kravprofil som legat till grund för en rekrytering numera alltid läggs i akten. I skrivelsen anförs även att om anställningen har föregåtts av en intresseannonsering ligger också annonsen och de intresseanmälningar som kommit in i akten, tillsammans med uppgifter om i vilka medier annonsen har publicerats. Om en extern rekryteringskonsult har deltagit i rekryteringsprocessen sparas även de handlingar som upprättats med anledning av detta ärende.

Utredningsförslag under beredning m.m.

I skrivelsen anges att både Grundlagsutredningen (SOU 2008:125) och Autonomiutredningen (SOU 2008:104) har lämnat förslag som, i den mån dessa genomförs, kan få konsekvenser för den ordning som tillämpas vid anställning av domstolschefer som i dag tillsätts och lönesätts av regeringen och vid anställning av rektorer. Båda utredningsförslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I fråga om *sekretess vid rekrytering av myndighetschefer* anges i skrivelsen att Utredningen om sekretess i ärenden om anställning som myndighetschef (SOU 2009:4) har lämnat förslag som, i den mån dessa genomförs, kan få konsekvenser för de processer som redovisats ovan. I skrivelsen anges att regeringen avser att återkomma med ett förslag till riksdagen om förändrad lagstiftning på området.

Den 5 november 2009 beslutade regeringen om proposition 2009/10:56 Sekretess i vissa anställningsärenden. I propositionen föreslås bl.a. att sekretess införs i ärenden om anställning av myndighetschefer vid förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Sekretessen föreslås gälla i högst tio år för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Regeringen föreslås kunna besluta om att vissa anställningsärenden inte ska omfattas av sekretess. I propositionen framhåller regeringen att konstitutionsutskottets tillsyn och granskning av regeringens anställning av myndighetschefer borde underlättas genom det nya öppna anställningsförfarande som numera tillämpas, eftersom det dels finns en detaljerad kravprofil att jämföra den anställda chefen mot, dels finns en möjlighet för utskottet att få tillgång till handlingarna från alla dem som har anmält intresse för anställningen. Vidare konstaterar regeringen att de bestämmelser som föreslås i propositionen inte påverkar

utskottets möjligheter att genomföra sin granskning då det följer av 10 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till riksdagen.

Motionen

I motion 2009/10:K2 av Berit Andnor m.fl. (s) yrkas att riksdagen ska tillkännage för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om utnämningsspolitiken. I motionen anförs att dagens system för utnämningar inte fungerar tillfredsställande och att även i det tidigare systemet fanns brister, t.ex. vad gäller möjligheten för allmänheten att visa intresse för tjänster eller föreslå egna kandidater. Enligt motionärerna finns det därför anledning att överväga åtgärder som, inom ramen för nuvarande ordning där regeringen fortsatt har det slutgiltiga avgörandet och ansvaret, öppnar upp processen så att rekryteringsprocessens genomförande och utomståendes möjligheter att bidra till processen ökar i transparens.

Vägledande principer i ett sådant arbete bör enligt motionärerna vara dels att *rekryteringsprocessens transparens* ska öka genom att ett stramare regelverk utformas, dels att *kravprofiler* alltid ska upprättas i processens inledande skede och vara offentliga, dels att *rekryteringsprocessens spårbarhet* ska öka, med innebörden att de olika stegen i processen ska dokumenteras och inkommet material arkiveras på ett betydligt bättre och mer systematiskt sätt än vad som sker nu, dels att en *systematisk uppföljning av utnämningssmakten* genomförs genom att regeringen varje år lämnar en skriftlig redovisning av de utnämningar som genomförts och omständigheterna runt dessa.

Motionärerna avser att senare återkomma med mer detaljerade förslag på hur rekryteringsprocessen bör utformas med utgångspunkt från de ovan beskrivna principerna. I motionen nämns också att en särskild utvärdering och översyn av utnämningar av rektorer bör genomföras i syfte att ta fram förslag för att öka möjligheterna till en professionell rekryteringsprocess inom det generella regelverket.

Konstitutionsutskottets granskning

Utskottet granskar återkommande regeringens utövande av utnämningssmakten (se t.ex. bet. 2003/04:KU10 s. 58 f., bet. 2005/06:KU10 s. 49 f., bet. 2007/08:KU10 s. 55 f.). Granskningen har tidigare inriktats på politisk bakgrund respektive kön vid de utnämningar som har beslutats av regeringen, och huruvida regeringen lever upp till regeringsformens bestämmelse om att avseende endast får fästas vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.

Vid sin senaste granskning (bet. 2007/08:KU10 s. 66–67) konstaterade utskottet vad gäller politisk bakgrund att bilden var ungefär densamma som vid tidigare granskningar. Vad gäller kön noterade utskottet att flertalet av dem som utnämns till myndighetschefer vid såväl myndigheter i

Sverige som utlandsmyndigheter alltså är män, att andelen kvinnor bland dem som utses som regel är 30–40 % per år och att någon tydlig trend inte kunde utläsas ur materialet.

Inom ramen för granskningen av utnämningmakten som utskottet genomför under hösten 2009 har utskottet begärt information om vilka utnämningar som har föregåtts av ett förfarande där regeringen annonserat för att få in intresseanmälningar. Utskottet har också bett att få information om vilka utnämningar där dels den som erhöll tjänsten ingick i den grupp sökande som lämnat in en intresseanmälan, dels någon eller några av de sökande som lämnat in en intresseanmälan ingick i slutskedet av beredningen av ärendet (t.ex. kallades till anställningsintervju e.d.), dels regeringen använt sig av externt rekryteringsstöd under sin beredning av ärendet. Vidare har utskottet ansett att det därutöver finns skäl att granska regeringens dokumentation och aktbildning i utnämningssärenden. Vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet kommer att meddelas riksdagen senare under riksmötet (kommande bet. 2009/10:KU10).

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att regeringen bedömer att varje rekrytering av en statlig myndighetschef även fortsättningsvis bör göras med utgångspunkt i en kravprofil, att intresseannonsering ska vara huvudregel och att externt rekryteringsstöd vid vissa tillfällen kan behöva komplettera beredningsorganisationen i Regeringskansliet i syfte att ytterligare öka kvaliteten i den statliga chefsrekryteringsprocessen. Utskottet noterar även att kravprofilen som legat till grund för en rekrytering, annonsen och uppgifter om i vilka medier denna har publicerats, de intresseanmälningar som kommit in samt de handlingar som upprättats med anledning av att en extern rekryteringskonsult deltagit i rekryteringsprocessen numera alltid läggs i akten. Utskottet ställer sig bakom regeringens ovan anförda överväganden och åtgärder.

Utskottet konstaterar också att vissa utredningsförslag för närvarande bereds inom Regeringskansliet, bl.a. Autonomiutredningens slutbetänkande i vilket förslag lämnas som kan få konsekvenser för den ordning som tillämpas vid anställning av rektorer. I frågan om sekretess vid rekrytering av myndighetschefer noterar utskottet att regeringen lämnat en proposition till riksdagen med lagförslag om sekretess i vissa anställningssärenden. Utskottet vill inte föregripa regeringens beredning av utredningsförslagen eller riksdagens behandling av nämnda proposition.

Mot bakgrund av det ovan anförda avstyrker utskottet motion 2009/10: K1 (s).

Villkor för myndighetschefer m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen mot bakgrund av regeringens avsikt att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av myndighetscheferns anställningsvillkor avslår tre motioner om en översyn och om villkoren för generaldirektörers förordnanden och avgångsvederlag.

Skrivelsen

I fråga om *anställningsvillkor* gäller enligt skrivelsen att flertalet av de nu aktuella myndighetscheferna anställs för en bestämd tid och att de innehar verksledande eller därmed jämförlig ställning och har inte något anställningsskydd enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad LAS, vilket innebär att de inte kan sägas upp innan anställningstiden har löpt ut. Även om dessa chefer inte heller omfattas av de bestämmelser i LAS som rör övergång av verksamhet föreligger dock i vissa fall förflyttningsskyldighet till annan statlig anställning.

I verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99 s. 65–67) redovisade regeringen riktlinjer för bestämmande av anställningstidens längd samt för åstadkommande av en ökad rörlighet för myndighetscheferna. I propositionen betonades att inriktningen att en verkschefs förordnanden i normalfallet sammantaget bör uppgå till minst tolv år inte skulle ändras. I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst angav regeringen inte någon ändrad inriktning av principerna för rekrytering av myndighetschefer och betonade återigen att rörlighet på chefsposter främjar såväl myndigheternas effektivitet som chefernas egen utveckling (prop. 1997/98:136 s. 51–53).

Som ovan nämnts kan myndighetschefer som är anställda för en bestämd tid inte sägas upp innan anställningstiden har löpt ut. Enligt 33 § andra stycket LOA kan dock myndighetschefer förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Det är regeringen som beslutar om de nu nämnda åtgärderna. Av regeringsformens krav på likabehandling, saklighet och opartiskhet följer att ett beslut om förflyttning, liksom varje annan förvaltningsåtgärd, måste grundas på objektiva godtagbara skäl. Som exempel på grund för förflyttning nämns i verksledningspropositionen omstrukturering eller ett mindre väl fungerande chefskap.

Enligt 32 § andra stycket LOA gäller att en myndighetschef kan avskedas enligt bestämmelserna i LAS under förutsättning att denne grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (18 § LAS). Ett sådant ärende prövas av Statens ansvarsnämnd (34 § LOA). Även ett beslut om avskedande kan prövas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister,

förkortad LRA. Enligt skrivelsen har det hittills aldrig förekommit att en arbetsrättslig tvist mellan regeringen och en myndighetschef avgjorts efter en rättslig prövning.

I skrivelsen anges också att det finns chefer som är anställda tills vidare, dock längst t.o.m. ett visst datum, vilket dock innebär att en sådan chef har en lägre grad av anställningsskydd än den som är anställd för bestämd tid, eftersom regeringen kan besluta om att chefen ska sluta tidigare än vad som ursprungligen har beslutats.

Avseende *lönevillkor* gäller enligt skrivelsen att grundläggande bestämmelser om anställningsvillkoren för den aktuella kretsen av myndighetschefer återfinns i det s.k. frikretsavtalet⁴. Avtalet tillämpas även på den grupp av anställda som benämns som regeringens frikrets, dvs. överdirektörer som anställts av regeringen, länsöverdirektörer och länsråd samt på chefs-tjänstemännen i Regeringskansliet. Enligt 1 § i frikretsavtalet får regeringen besluta om tillämpningen av eller avsteg från gällande kollektivavtal om avlöningsförmåner m.m. för de anställningar som anges i avtalet utan att iaktta bestämmelserna i ett antal paragrafer i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, förkortad MBL. Avtalsregleringen innebär att regeringen dels har mycket stor frihet att bestämma anställningsvillkoren för myndighetscheferna, dels inte är skyldig att informera eller förhandla med de fackliga organisationerna om villkoren. Lönen för myndighetscheferna är – med undantag för landshövdingarna – individuell och bestäms utifrån bl.a. de krav som ställs på innehavaren samt dennes kvalifikationer och erfarenhet. I några andra avseenden har regeringen fastställt särskilda villkor för myndighetscheferna, bl.a. rätten till förmånsbil respektive ersättning för resor och boende.

I fråga om *avgångsförmåner* gäller enligt skrivelsen att myndighetschefer omfattas, i likhet med övriga statsanställda, av det statliga pensionsavtalet som trädde i kraft den 1 januari 2003. För generaldirektörer, landshövdingar och vissa andra myndighetschefer som anställs genom beslut av regeringen med tidsbegränsade anställningar finns, utöver pensionsavtalet, särskilda regler om avgångsvederlag eller inkomstgaranti i förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning. Villkoren för avgångsvederlag och inkomstgaranti innebär i huvudsak att en myndighetschef som efter minst sex års oavbruten chefsanställning inte erbjuds fortsatt anställning, och inte blir berättigad till inkomstgaranti, har rätt till avgångsvederlag. Avgångsvederlaget utgörs av den pensionsgrundande lönen i anställningen och betalas ut under 24 månader. Vederlaget ska minskas med inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete.

⁴ Avtalet om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl., som slöts den 24 april 2001 (ändrat den 6 oktober 2004 och den 31 maj 2006).

Regeringens överväganden

Avseende regeringens ovan nämnda aviserade beslut att tillsätta en utredning med uppdrag att genomföra en *översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer* anför regeringen i skrivelsen följande skäl till sin bedömning. Den utredning som tog fram förslaget till det som senare blev 1994 års LOA föreslog i sitt betänkande Enklare regler för statsanställda (SOU 1992:60) att anställningsvillkoren för myndighetschefer skulle göras mer lika dem som gäller för chefer i näringslivet. Regeringen avvisade emellertid detta förslag och behöll det befintliga regelverk som slagits fast i verksledningsbeslutet.

Mot bakgrund av att det nu är 15 år sedan frågan prövades senast och att regeringen har genomfört en omfattande reformering av utnämningsspolitiken under den innevarande mandatperioden anser regeringen att det finns anledning att pröva om det befintliga regelverket faktiskt bidrar till att uppnå regeringens ambition att myndighetschefernas anställningsvillkor ska vara öppna, tydliga och ändamålsenliga. Eftersom en omprövning av anställningsvillkoren enligt regeringen kan komma att kräva en förändrad lagstiftning är det nödvändigt att låta en utredning pröva frågan.

Vad gäller myndighetschefer *anställningstid* bedömer regeringen att en myndighetschef bör vara verksam i minst tolv år. Myndighetschefer anställs i normalfallet för sex år vid första anställningsperioden, med möjlighet till förlängning i ytterligare tre år. Efter nio år som chef vid samma myndighet bör enligt regeringens bedömning förutsättningarna för en ny anställning vid en annan myndighet övervägas. Som tidigare redovisats har regeringens ambition sedan lång tid tillbaka varit att myndighetschefer bör tjänstgöra i sammanlagt minst tolv år. Denna strävan bör enligt regeringen gälla även i fortsättningen, med reservation för att den utredning som aviserats ovan kan komma att leda till en omprövning av synen på vilka anställningsvillkor som bör gälla för myndighetschefer.

I skrivelsen anges att i normalfallet anställs myndighetschefer för en period på sex år. Under dessa sex år utvärderas chefens prestationer löpande, främst inom ramen för den s.k. mål- och resultatdialogen. Senast sex månader innan en anställningsperiod löper ut bör regeringen och myndighetschefen ha haft en dialog om förutsättningarna för ytterligare en period på maximalt tre år som chef för samma myndighet. Regeringen betonar att en förlängning inte sker med automatik och att det måste föreligga ett ömsesidigt intresse för en fortsatt anställning för att en sådan ska komma i fråga.

Anledningen till gränsen på nio år som chef för en viss myndighet är enligt regeringen omsorg om verksamhetens bästa. I skrivelsen anförs att även organisationer med väl fungerande chefer kan hämmas av för långa perioder utan chefsbyten och att nya personer för med sig nya perspektiv på verksamheten, vilket i sig kan verka vitaliserande. Samtidigt finns det all anledning att dra nytta av personer som visat sig fungera väl i rollen som myndighetschef. Den erfarenhet och kunskap som en skicklig myndig-

hetschef tar med sig till ett chefskap på en annan myndighet torde i de flesta fall vara en stor tillgång för verksamheten i fråga. Av skrivelsen framgår vidare att i regeringens ambition att uppträda som en professionell och attraktiv arbetsgivare ligger också en önskan att främja möjligheterna för myndighetschefer att kunna anställas som chef på en annan myndighet.

Motionerna

I motion 2009/10:K222 av Ulf Grape (m) yrkas att riksdagen ska tillkännage för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om förordnande av generaldirektörer. I motionen anförs bl.a. att tillsättandet av generaldirektör är, förutom regleringsbrev, de möjligheter som regeringen har att tillförsäkra sig att den förda politikens intentioner verkställs med god kvalitet. Motionären anser därför att generaldirektörens roll i det sammanhanget bör tydliggöras genom att förordnanden löper som tillsvidareanställning med tolv månaders ömsesidig uppsägning, vilket skulle medföra en möjlighet för att villkoren för generaldirektörer utsedda av regeringen tydligare kan likställas med villkoren för ledande befattningshavare inom näringslivet.

Lennart Sacrédeus (kd) yrkar i motion 2009/10:K266 att riksdagen ska tillkännage för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en översyn av statliga chefers anställningsvillkor. Motionären anför att det i samband med översynen av anställningsvillkor för landshövdingar och generaldirektörer vore befogat att även se över andra statliga chefers anställningsvillkor, inklusive lagmännen. I motionen anges att dessa inte ska kunna avsättas i sin roll som domare, men att det exempelvis vore rimligt att vissa poster som i dag bygger på tillsvidareanställning får ett förordnande för en avgränsad tid.

I motion 2009/10:K388 av Ulf Holm (mp) yrkas att riksdagen ska tillkännage för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om villkoren för generaldirektörer. Motionären anser att det är rimligt att se över villkoren för generaldirektörer och införa en klausul som innebär att de kan sägas upp av regeringen. Av motionen framgår att det vid en uppsägning även vore rimligt att generaldirektörer fick ett avgångsvederlag, beroende på t.ex. ålder och antal tjänsteår, vilket är gängse i arbetslivet. Enligt motionen skulle vederlaget betalas ut under en viss period, kanske mellan tre och tolv månader. Motionären anser att det är skäligt att också en generaldirektör bör erhålla ett sådant vederlag mot bakgrund av att det i dag är ganska vanligt att en uppsagd person får avgångsvederlag.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar regeringens avsikt att, mot bakgrund av dess bedömning att myndighetschefers anställningsvillkor bör vara öppna, tydliga och ändamålsenliga, under innevarande mandatperiod besluta om direktiv till en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av anställningsvill-

koren för myndighetschefer. Utskottet konstaterar vidare att frågor om avgångsvederlag eller inkomstgaranti, utöver det statliga pensionsavtalet, redan i dag regleras av förordningen om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning.

Mot bakgrund av det ovan anförda och med beaktande av att utskottet vill avvakta den aviserade översynen av myndighetscheferers anställningsvillkor avstyrker utskottet motionerna 2009/10:K222 (m), 2009/10:K266 (kd) och 2009/10:K388 (mp).

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Rekryteringsprocessens transparens, punkt 2 (s, v, mp)

av Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp), Sinikka Bohlin (s) och Tone Tingsgård (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2009/10:K2.

Ställningstagande

Vi anser att dagens system för utnämningar inte fungerar tillfredsställande och att det även i det tidigare systemet fanns brister, t.ex. vad gäller möjligheten för allmänheten att visa intresse för tjänster eller föreslå egna kandidater. Vi menar därför att det finns anledning att överväga åtgärder som, inom ramen för nuvarande ordning där regeringen fortsatt har det slutgiltiga avgörandet och ansvaret, öppnar upp processen så att rekryteringsgenomförande och utomstående möjligheter att bidra till processen ökar i transparens.

Vägledande principer i ett sådant arbete bör enligt vår mening vara dels att *rekryteringsprocessens transparens* ska öka genom att ett stramare regelverk utformas, dels att *kravprofiler* alltid ska upprättas i processens inledande skede och vara offentliga, dels att *rekryteringsprocessens spårbarhet* ska öka, med innebörden att de olika stegen i processen ska dokumenteras och inkommet material arkiveras på ett betydligt bättre och mer systematiskt sätt än vad som sker nu, dels att en *systematisk uppföljning av utnämningmakten* genomförs genom att regeringen varje år lämnar en skriftlig redovisning av de utnämningar som genomförts och omständigheterna runt dessa.

Vi avser att senare återkomma med mer detaljerade förslag på hur rekryteringsprocessen bör utformas med utgångspunkt från de ovan beskrivna principerna. Därtill anser vi att en särskild utvärdering och översyn av utnämningar av rektorer bör genomföras i syfte att ta fram förslag för att öka möjligheterna till en professionell rekryteringsprocess inom ramen för det generella regelverket.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2009/10:43 Utnämningpolitiken.

Följdmotionen

2009/10:K2 av Berit Andnor m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om utnämningpolitiken.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2009

2009/10:K222 av Ulf Grape (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om förordnande av generaldirektörer.

2009/10:K266 av Lennart Sacrédeus (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en översyn av statliga chefers anställningsvillkor.

2009/10:K388 av Ulf Holm (mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om villkoren för generaldirektörer.