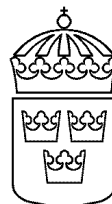


Konstitutionsutskottets yttrande

1995/96:KU6y

Riksdagens revisorers förslag angående den statliga personalpolitiken



1995/96
KU6y

Till arbetsmarknadsutskottet

Arbetsmarknadsutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över Riksdagens revisorers förslag angående den statliga personalpolitiken (1995/96:RR7) samt de motioner som väckts med anledning av förslaget. Två motioner har väckts, nämligen 1995/96:A13 av Hans Andersson och Ingrid Burman (v) samt 1995/96:A14 av Dan Ericsson och Rose-Marie Frebran (kds).

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till att avse följande yrkanden:

Förslag 1995/96:RR7 yrkandena

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört rörande utnämningar av verkschefer,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört rörande rekryteringspolitiken och ledarskapet i regeringskansliet.

Motion 1995/96:A13 yrkande

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ansvaret för personalpolitiken inom regeringskansliet,

motion 1995/96:A14 yrkandena

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utnämningar av verkschefer,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en särskild central enhet för policy- och förhandlingsfrågor avseende chefsrekrytering och avtal med chefer i regeringskansli, statliga verk och bolag,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om rekryteringspolitiken och ledarskapet i regeringskansliet.

Utskottet

Bakgrund

Riksdagen fattade åren 1985 och 1987 beslut om en personalpolitisk reform. År 1985 lade regeringen fram en proposition om den statliga personalpolitiken (1984/85:219, AU 1985/86:6, rskr. 1985/86:48). I propositionen anges två viktiga utgångspunkter för utvecklingen av den statliga personalpolitiken.

Den ena är att personalpolitiken tydligare än tidigare bör vara ett instrument i förnyelsen av den offentliga sektorn. Den andra är decentralisering och strävan att bättre anpassa personalpolitiken i olika statliga verksamheter till de skilda miljöer i vilka de verkar.

Principerna för chefsförsörjningen redovisas i verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99, KU 1986/87:29, rskr. 1986/87:226). Där understryks regeringens skyldighet att säkerställa den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen. Denna uppgift innebär – utöver rekrytering och tillsättning av de högsta cheferna – också uppföljning av deras verksamhet samt erforderliga utbildnings- och rörlighetsinsatser i syfte att stärka chefskompetens och verksamhetens effektivitet. Åtgärderna syftar enligt propositionen till att göra det möjligt för regeringen att mer effektivt än tidigare utnyttja utnämningssmakten för att underlätta den ökade styrning av statsverksamheten som propositionen är inriktad på.

Riksdagens revisorers förslag

I sitt förslag till riksdagen (1995/96:RR7) angående den statliga personalpolitiken redovisar Riksdagens revisorer sin granskning av den ovan beskrivna personalpolitiska reformen. Resultatet av granskningen har presenterats i revisorernas rapport 1994/95:12 Statlig personalpolitik, vilken återfinns som bilaga till förslaget liksom en sammanfattning av remissyttranden över densamma. Syftet med revisorernas granskning har varit att undersöka hur regeringen har genomfört dessa beslut samt hur myndigheterna har hanterat sitt vidgade arbetsgivar- och personalansvar på området.

Utnämningar av verkschefer

I rapporten framhålls vikten av att utnämningssmakten fungerar effektivt och att de främsta medlen för att tillse detta är en god framförhållning och hög kvalitet i beredningsförfarandet samt möjligheter till insyn och efterkontroll. Revisorerna framhåller i sitt förslag att man i regeringskansliet inte regelmässigt tar fram kravspecifikationer för aktuella chefstillsättningar. Relativt sällan förekommer också professionell assistans vid denna typ av rekryteringar.

Revisorerna anför vidare att en breddad rekrytering och en ökad konkurrens vid tillsättningen av myndighetschefer bör komma till stånd. Revisorerna har också övervägt hur öppen tillsättningsprocessen skall vara för att öka bredden och konkurrensen vid verkscheftsnämningar. Revisorerna anser att regeringen bör se över möjligheterna att ytterligare förbättra tillsättningsprocessen i nämnda avseenden och informera riksdagen om vilka möjligheter man anser står till buds. Revisorerna föreslår att riksdagen ger regeringen det anförda till känna (yrkande 6).

I revisorernas rapport konstateras att kompetensen för långsiktig styrning och uppföljning av förvaltningen är begränsad i regeringskansliet och att man trots detta i första hand rekryterar yngre handläggare utan kvalificerad yrkeserfarenhet och omfattande kunskaper om de verksamhetsområden de skall arbeta med. Vidare menar revisorerna att ledarförmåga bör betonas mer vid rekryteringen av chefer. Ansvarsfördelningen i regeringskansliet beträffande personalfrågor är oklar.

Revisorerna anser att rekryteringspolitiken och ledarskapet i regeringskansliet behöver utvecklas och att riksdagen som sin mening bör ge regeringen detta till känna (yrkande 7).

Motionerna

Två motioner har väckts med anledning av revisorernas förslag. I motion 1995/96:A13 (v) erinras bland annat om att ansvaret för personalpolitiken i dag ligger på de politiskt tillsatta statssekreterarna. I motionen framhålls att det är en tilltalande ståndpunkt att den högste chefen skall vara en opolitisk tjänsteman. Dock måste givetvis de politiskt ansvariga ha det yttersta ansvaret för rekryteringspolitikens politiska inriktning (yrkande 1). I motion 1995/96:A14 (kds) föreslås att en särskild central enhet inrättas för policy- och förhandlingsfrågor avseende bland annat chefsrekrytering (yrkande 3). Vidare anföras att det finns anledning att andra meriter än de politiska ges större vikt än vad som sker i dag vid tillsättande av statliga verkschefer. Ett sätt är enligt vad som framförs i motionen att förbättra matchningen genom ordentliga kravspecifikationer och en uppsatt policy på området rekrytering (yrkande 1). Avslutningsvis yrkas att krav bör ställas på en genomtänkt rekryteringspolicy i regeringskansliet (yrkande 4).

Utskottets bedömning

Utskottet vill framhålla att det inom regeringskansliet har påbörjats ett arbete som syftar till att åtgärda flera av de brister som revisorerna uppmärksammat. Som revisorerna själva påpekar är detta en följd av bl.a. revisorernas granskning. Regeringen har t.ex. tillsatt en arbetsgrupp med statssekreterare som skall se över personalpolitiken inom regeringskansliet.

Vidare beslutade regeringen den 25 januari 1996 – dvs. ungefär en månad efter det att revisorerna avgivit sitt förslag till riksdagen – att en särskild utredare skall tillkallas med uppdrag att utvärdera hur den arbetsgivarpolitiska delegeringen till myndigheterna under de senaste tio åren har fungerat (dir. 1996:2). Utredaren skall därvid bland annat göra en samlad bedömning av effekterna av 1985 års personalpolitiska proposition. I direktiven anges vidare att utredaren, mot bakgrund av vad som sägs i Riksdagens revisorers rapport, bör lämna synpunkter på betydelsen av att regeringen, genom att ange allmänna värderingar och göra policyuttalanden, i viss mån styr den statliga personalpolitiken.

Regeringens chefspolicy presenteras bl.a. i broschyren *Statligt ledarskap. Information från Statsrådsberedningen och Finansdepartementet* från maj 1995 och regeringens chefsprogram *Myndighetschefer*. Det senare programmet finns presenterat genom ett antal promemorior daterade mellan åren 1994 och 1996. I dokumenten framhålls att rekryteringen av myndighetschefer bör ske utifrån preciserade krav, ett brett sökförfarande och ett omsorgsfullt urval bland de slutliga kandidaterna. Särskild vikt läggs vid ledarskaper.

Enligt riktlinjerna bör en skriftlig kravprofil, baserad på myndighetens nuvarande och kommande verksamhet, alltid tas fram innan sökandet efter kandidater börjar. En myndighetschef måste ha god kunskap om myndighetens sakområde och kunna se det i ett helhetsperspektiv. Att leda en statlig myndighet förutsätter också en rad andra viktiga kvaliteter. Chefen måste ha god förmåga att samarbeta med sin uppdragsgivare i form av regering och departement. Vidare anförts i riktlinjerna att det också krävs förmåga att analysera, fatta beslut och ta ansvar för besluten. Chefen måste kunna kommunicera med andra intressenter, inte minst med allmänheten och med massmedia. Språkkunskaper och allmän kompetens för internationellt arbete får allt större betydelse.

I regeringens chefsförsörjningsprogram framhålls att kandidater bör sökas både internt inom statsförvaltningen och externt. Statsförvaltningen – inte minst med de förändringar som skett under senare år – behöver också få in ledare med erfarenheter från näringsliv, organisationer eller andra verksamheter. Vidare har regeringen uttalat att den i rekryteringsprocessen kommer att införa den ordningen att det så långt möjligt alltid skall finnas en kvinnlig kandidat med i det slutliga urvalet inför en nyutnämning. Vad avser rekrytering av nya myndighetschefer inom den civila statsförvaltningen skall målet vara att minst hälften av dem är kvinnor. Först som sist framhålls ledarskapskompetens i regeringens chefsförsörjningsprogram.

Statsrådsberedningen har i samarbete med Finansdepartementets personalpolitiska enhet det övergripande ansvaret för regeringens chefsprogram och dess genomförande.

Det kan påpekas att genom en ändring i överenskommelsen mellan riksdagspartierna om förmåner för statssekreterare finns inte längre kravet på att statssekreterare som tjänstgjort i minst tre år skall erbjudas en ny statlig anställning motsvarande myndighetschef (skr. 1994/95:227, 1995/96:KU3).

Utskottet konstaterar sammanfattningsvis att de av revisorerna begärda åtgärderna i stor utsträckning redan vidtagits. Dels har regeringen utfärdat direktiv till en utredning på området, dels har uppenbarligen arbetet inom regeringskansliet med dessa frågor intensifierats. Utskottet förutsätter att de riktlinjer som uttrycks i regeringens chefsprogram om t.ex. rekryteringen av myndighetschefer också tillämpas i praktiken. Mot denna bakgrund är inte något tillkännagivande påkallat och utskottet anser att yrkandena 6 och 7 i revisorernas förslag bör avstyrkas.

Utskottet finner, med hänvisning till vad som anförts, ingen anledning att föreslå att en särskild central enhet för policy- och förhandlingsfrågor avse-

ende chefsrekrytering bör inrättas. Inte heller finner utskottet skäl att formulera ytterligare krav på rekryteringspolicyn i regeringskansliet. Motion 1995/96:A14 (kds) yrkandena 3 och 4 bör därmed avstyrkas.

Vidare har det framgått att regeringens chefsförsörjningsprogram innebär att en skriftlig kravprofil alltid bör tas fram och att det finns en explicit policy för rekryteringsarbetet, t.ex. avseende vilka krav som bör ställas på en chef. Med hänvisning till det anförda bör även yrkande 1 i motion 1995/96:A14 avstyrkas.

Beträffande motion 1995/96:A13 yrkande 1 har utskottet inhämtat att frågan om huruvida ansvaret för personalpolitiken bör ligga på statssekreterarnivå (som i dag) eller på en opolitisk tjänsteman beaktades under arbetet med revisorernas rapport. Vid det seminarium som revisorerna anordnade för behandlingen av rapporten i november 1995 framhölls att det ofta finns ett klart samband mellan t.ex. ett visst politikområdes prioritering och organisatoriska förändringar inom departementet. Vidare är de svenska departementen förhållandevis små i internationell jämförelse. Den begränsade storleken gör att det är naturligt att den som har det operativa ansvaret också leder personalen.

Mot bakgrund av denna bedömning, och av att det är regeringens uppgift att inom de ramar som finns avgöra hur regeringskansliet skall vara organiserat, anser utskottet att motion 1995/96:A13 yrkande 1 bör avstyrkas.

Stockholm den 14 mars 1996

På konstitutionsutskottets vägnar

Birgit Friggebo

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Kurt Ove Johansson (s), Catarina Rönnung (s), Anders Björck (m), Ingvar Johnsson (s), Widar Andersson (s), Birger Hagård (m), Tone Tingsgård (s), Birgitta Hambræus (c), Björn von Sydow (s), Jerry Martinger (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Inger René (m), Peter Eriksson (mp), Håkan Holmberg (fp) och Nils-Göran Holmqvist (s).

Avvikande mening

Kenneth Kvist (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Beträffande motion" och slutar med "bör avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar uppfattningen i motion 1995/96:A13 (v) att en utvecklad personalpolitik kräver en hög grad av professionalism. I dag ligger ansvaret för personalpolitiken på de politiskt tillsatta statssekreterarna. Det är inte rimligt att kräva att en politiskt tillsatt statssekreterare utöver sina kunskaper

inom sakområdet också skall ha hög kompetens när det gäller personalpolitik. I remissvaret från SACO föreslås att den högste chefen för personalpolitiken skall vara en opolitisk tjänsteman. Detta är en tilltalande ståndpunkt som syftar till att garantera långsiktighet och professionalism. Dock måste givetvis de politiskt ansvariga ha det yttersta ansvaret för rekryteringspolitikens politiska inriktning.

1995/96:KU6y

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att motion 1995/96:A13 (v) bör tillstyrkas.

1995/96:KU6y

Gotab, Stockholm 1996