

# Myndighetschefers villkor

*Betänkande av Utredningen om översyn  
av anställningsvillkoren för myndighetschefer*

*Stockholm 2011*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2011:81

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23659-8  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade den 30 september 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över anställningsvillkoren för chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen.

F.d. justitierådet och ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Sten Heckscher förordnades den 23 november 2010 att vara särskild utredare.

Förordnande experter har under hela utredningstiden varit f.d. generaldirektören Nils Gunnar Billinger, f.d. ämnesrådet Ingrid Carlberg, kanslirådet Ulrika Hall, chefsjuristen vid Arbetsgivarverket Karl Pfeifer och f.d. departementsrådet Göran Rodin.

Jur. och fil.kand. Kristina Ahlström var förordnad som utredningens sekreterare till och med den 9 maj 2011. Från och med den 11 april 2011 har kammarrättsfiskalen Caroline Oredsson varit sekreterare i utredningen.

Sten Heckscher har varit ensam utredningsman och svarar ensam för innehållet i betänkandet. Experterna har emellertid deltagit i arbetet i sådan utsträckning att det är befogat att använda vi-form i betänkandet. Det hindrar inte att skilda uppfattningar kan finnas i enskildheter. I och med detta betänkande är uppdraget avslutat.

Stockholm i november 2011

Sten Heckscher

/Caroline Oredsson

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>21</b>
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>37</b>
1.1 Uppdraget.....	37
1.2 Avgränsning.....	37
1.3 Utredningsarbetet.....	38
1.4 Betänkandets disposition.....	39
1.5 Om samtalsmetoden.....	40
<b>2 Så styrs myndigheterna</b> .....	<b>43</b>
2.1 Regeringen styr riket.....	43
2.2 Regeringskansliet; uppdrag och organisation.....	44
2.3 Ansvarskedjan, styrning m.m.....	44
2.3.1 Instruktion och regleringsbrev.....	46
2.3.2 Informella kontakter.....	47
2.3.3 Myndighetsdialogen; institutionaliserad informell kontaktyta.....	48
2.3.4 Kort om utvecklingen av resultatstyrningen.....	49
2.4 Myndighetens ledning.....	50

<b>3</b>	<b>Myndighetschefens roll i statsförvaltningen .....</b>	<b>51</b>
3.1	Utnämningmakten.....	51
3.2	Arbetsgivare och arbetstagare .....	52
3.3	Grundläggande uppgift, olika uppdrag m.m.....	53
3.4	Myndighetschefer i siffror .....	55
<b>4</b>	<b>Rekrytering .....</b>	<b>57</b>
4.1	Rekryteringsförfarandet.....	57
4.2	Rekrytering med och utan intresseannonsering.....	59
4.3	Rekrytering av myndighetschefer till styrelsemyndigheter .....	60
4.4	Sekretess i ärenden om anställning av myndighetschefer .....	61
<b>5</b>	<b>Anställningsform .....</b>	<b>63</b>
5.1	En myndighetschefs anställning i förhållande till LAS och LOA.....	63
5.2	Tre anställningsformer .....	65
5.2.1	Tidsbestämd anställning .....	65
5.2.2	Anställning tills vidare .....	70
5.2.3	Fullmaktsanställning.....	72
<b>6</b>	<b>Lön och andra villkor under anställningen .....</b>	<b>75</b>
6.1	Allmänt om gällande kollektivavtal och det s.k. frikretsavtalet.....	75
6.2	Lön och lönesättning .....	76
6.2.1	Vad styr lönesättningen? .....	76
6.2.2	Individuell lönesättning .....	77
6.2.3	Ensidiga lönebeslut och översyn av löneläget under anställningstiden.....	78
6.2.4	Lönesättning av landshövdingar och rektorer.....	80
6.2.5	Löneläget .....	80

6.3	Övriga villkor för anställning .....	81
6.3.1	Semester, ledighet och sjukdom .....	82
6.3.2	Arbets tid och bisysslor.....	82
6.3.3	Särskilda villkor.....	84
6.4	Utbildning, chefsutveckling och stöd i arbetet.....	86
6.4.1	Bakgrund .....	86
6.4.2	Introduktion .....	87
6.4.3	Fortlö pande utbildningsinsatser .....	88
6.4.4	Annat stöd i arbetet .....	88
<b>7</b>	<b>Förflyttningsinstrumentet och vissa andra möjligheter att skilja en myndighetschef från anställning .....</b>	<b>91</b>
7.1	Ansvar och ansvar utkrävande .....	91
7.2	Allmänt om förflyttningsinstrumentet .....	94
7.3	Situationer då förflyttningar kan aktualiseras m.m.....	96
7.4	I vilken omfattning används instrumentet? .....	98
7.5	Överprövning av förflyttningsbeslut.....	98
7.6	Exempel; två ärenden om förflyttning.....	99
7.7	Myndighetschefer som inte omfattas av förflyttnings skyldighet .....	101
7.7.1	Vad gäller för affärsverkscheferna? .....	101
7.7.2	Vad gäller för en myndighetschef som är anställd tills vidare? .....	101
<b>8</b>	<b>Avgångsförmåner.....</b>	<b>103</b>
8.1	Allmänt om avgångsförmåner .....	103
8.1.1	Kopplingen till PA 03.....	104
8.1.2	Huvuddragen i avgångsförmånsförordningen .....	104
8.1.3	Äldre förordningsregler .....	105
8.2	Inkomstgaranti.....	106
8.2.1	Hur beräknas storleken på inkomstgaranti? .....	107
8.2.2	Minskning av inkomstgaranti .....	108
8.2.3	Inkomstgaranti i förhållande till ålderspension .....	109

8.3	Avgångsvederlag.....	109
8.3.1	Hur beräknas storleken på avgångsvederlag? .....	110
8.3.2	Minskning av avgångsvederlag .....	110
8.3.3	Avgångsvederlag i förhållande till ålderspension .....	110
8.4	Vad gäller för de myndighetschefer som inte omfattas av avgångsförmånsförordningen? .....	111
8.4.1	Det avtalsreglerade området.....	112
8.4.2	Verksledningsbemyndigandet .....	113
8.4.3	Praxis för utbetalning av inkomstgaranti .....	114
8.5	Statistik över utbetalda avgångsförmåner .....	114
8.5.1	Förordningsgrundade avgångsförmåner.....	115
8.5.2	Särskilda beslut om avgångsförmåner.....	117
8.6	Finansiering .....	118
<b>9</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>121</b>
9.1	Anställningsform.....	122
9.1.1	Tidsbegränsade uppdrag .....	123
9.1.2	Anställningsform i relation till uppdrag .....	124
9.1.3	Särskilt om anställningsform för rektorer, JK och RÅ .....	126
9.1.4	Anställningstidens längd.....	126
9.2	Anställningsskydd, uppsägning och avskedande m.m. ....	130
9.2.1	Ska myndighetschefer vara undantagna från LAS? ...	131
9.2.2	Uppsägning och avskedande .....	131
9.2.3	Om rättsverkningar av s.k. långstförordnanden .....	132
9.3	Förflyttningsinstrumentet och möjligheten att skilja vissa chefer från anställning .....	133
9.3.1	Behövs ett förflyttningsinstrument? .....	134
9.3.2	Den nya anställningen; villkor, arbetsuppgifter m.m. ....	137
9.3.3	Regeringens agerande .....	138
9.3.4	Bör kretsen som omfattas av instrumentet utvidgas? .....	140
9.3.5	Verkställighet och domstolsprövning.....	141
9.4	Lön och andra villkor under anställningen .....	144
9.4.1	Lönesättning av myndighetschefer .....	145

9.4.2	De särskilda villkoren .....	150
9.4.3	Chefsutveckling och utbildningsbehov.....	151
9.5	Tydligare uppdrag och villkor för anställning.....	155
9.5.1	Information om kontaktyta, villkor m.m.....	155
9.5.2	Myndighetschefers behov av att få styra över vissa ledningsfunktioner.....	157
9.5.3	En ny lag om villkor för anställning .....	159
9.6	Regeringen som arbetsgivare.....	160
9.6.1	Vad innebär arbetsgivarfunktionen?.....	162
9.6.2	Ansvar för att funktionen utövas och fungerar .....	163
9.6.3	Hur kan arbetsgivarfunktionen utövas?.....	167
9.7	Avgångsförmåner .....	169
9.7.1	Behöver myndighetschefer avgångsförmåner? .....	169
9.7.2	Inkomstgaranti och avgångsvederlag.....	170
9.7.3	Kriterier för inkomstgaranti .....	172
9.7.4	Kriterier för avgångsvederlag .....	178
9.7.5	Jämkning av inkomstgaranti och avgångsvederlag ...	179
9.7.6	Förordningsreglerad rätt till avgångsförmåner.....	180
9.7.7	Vilka chefer ska kunna få avgångsförmåner? .....	182
9.7.8	Systemägarens ansvar .....	186
9.8	Efter anställning .....	187
9.9	Två övriga frågor .....	189
9.9.1	Sekretess i ärenden om anställning av rektor .....	189
9.9.2	Annonsering av anställningar som landshövding? ...	191
<b>10</b>	<b>Konsekvenser.....</b>	<b>193</b>
10.1	Vad vill vi uppnå med våra förslag?.....	193
10.2	Vilka berörs av förslagen?.....	194
10.3	Kostnadsmässiga konsekvenser .....	194
10.4	Ytterligare om konsekvenser enligt kommittéförordningen.....	198



<b>11 Författningskommentar .....</b>	<b>199</b>
11.1 Förslaget till lag (0000:00) om villkor för anställning som myndighetschef .....	199
11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.....	200
11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning .....	201
11.4 Förslaget till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) .....	201
11.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet .....	202
11.6 Förslaget till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515).....	202
11.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.....	203
11.8 Förslaget till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100) .....	203
11.9 Förslaget till förordning (0000:00) om tjänstepension eller inkomstgaranti och avgångsvederlag till vissa myndighetschefer .....	203
<b>Referenser .....</b>	<b>205</b>
<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1 Kommittédirektiv, Tilläggsdirektiv .....	213
Bilaga 2 Myndighetschefer .....	225
Bilaga 3 Mer om avgångsförmåner .....	233
Bilaga 4 Andra chefer .....	243

# Förkortningar

BrB	brottsbalken (1962:700)
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
JK	Justitiekanslern
KU	Konstitutionsutskottet
LAS	lagen (1982:80) om anställningsskydd
LOA	lagen (1994:260) om offentlig anställning
LRA	lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister
MBL	lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
OSF	offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)
prop.	proposition
RF	regeringsformen (1974:152)
RÅ	Riksåklagaren
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

# Sammanfattning

I betänkandet görs en översyn av anställningsvillkoren för de chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Utgångspunkten för våra överväganden är konstitutionell. Förvaltningen lyder under regeringen och har till uppgift att förverkliga dess politik. Den grundläggande uppgiften för en chef i statsförvaltningen är att leda arbetet i enlighet med statsmakternas intentioner. Myndighetschefen anställs av regeringen och har att svara inför regeringen. En myndighetschefs arbetsuppgifter och anställningsförhållanden är speciella. Detta motiverar särskilda överväganden vad gäller anställningsvillkoren.

I förhållande till regeringen är myndighetschefen arbetstagare, även om han eller hon har en ledande ställning och företräder staten som arbetsgivare. Anställningsvillkoren måste vara sådana att staten kan dra till sig duktiga chefer.

- Villkor för anställning har arbetsrättsliga utgångspunkter. Här ryms t.ex. frågor om lämplig anställningsform och vilket anställningsskydd arbetstagaren ska ha.
- Villkor för anställning tar sikte på t.ex. lönevillkor och anställningsförmåner, men också på vad som gäller för arbetstagaren efter en anställning, t.ex. om det ska finnas särskilda avgångsförmåner.
- Villkor för anställning rör även förutsättningarna för att utföra uppdraget. Här ryms överväganden kring t.ex. arbetstagarens kontakt med arbetsgivaren. Men det kan också avse möjligheten att styra över ledningsfunktioner och hur utbildnings- och utvecklingsbehov tillgodoses.

Anställningsvillkoren för myndighetschefer ska vara utformade så att de dels främjar möjligheterna för regeringen att rekrytera de

mest lämpade, dels motsvarar regeringens krav på god ekonomisk hushållning med statens resurser.

#### *Anställningsform och längd på anställning*

Regeringen måste – mot bakgrund av myndigheternas ställning och vårt konstitutionella styrsystem – alltid ha möjlighet att besluta vem som ska leda arbetet i statsförvaltningen. Detta ligger i linje med vår uppfattning att det är bra med tidsbegränsade uppdrag som myndighetschef. Vi redogör för två tänkbara lösningar vad gäller anställningsform. Det ena är att anställa myndighetschefer tills vidare i Regeringskansliet, och att sedan ge dessa olika tidsbegränsade chefsuppdrag i statsförvaltningen. Det andra alternativet är den nuvarande ordningen att anställa myndighetschefer tidsbestämt för olika chefsuppdrag. Mot bakgrund av regeringens möjlighet att regelbundet analysera vilken chefskompetens den efterfrågar och den enskildes anställningstrygghet föreslår vi att de chefer som leder förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen, med undantag för de som anställs med fullmakt, ska anställas tidsbegränsat.

Vi har funnit att nuvarande praxis om sex års anställningstid är bra. Vi betonar dock att det ska stå regeringen fritt att avvika från den rekommenderade anställningstiden. Det är ändamålsenligt att regeringen, efter samråd med den enskilde, också fortsatt ska kunna förlänga en anställning. Regeringen måste emellertid arbeta mer aktivt för att i god tid ta upp frågan om fortsatt anställning med berörd myndighetschef.

#### *Anställningsskydd, uppsägning, avskedande m.m.*

En myndighetschef har ett starkt anställningsskydd under tiden för sin tidsbegränsade anställning. Det är en bra ordning. Därför är det lämpligt att en sådan anställning inte kan sägas upp, och det bör också framgå av lag. En myndighetschefs arbete och relation till sin arbetsgivare går inte att jämföra med andra statliga arbetstagares förhållande till sin arbetsgivare. Det motiverar att denna arbetstagargrupp ska vara fortsatt undantagen från lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, generella tillämpningsområde. Emellertid

bör, liksom i dag, en myndighetschef kunna avskedas, om vederbörande grovt har åsidosatt sina åligganden gentemot arbetsgivaren.

### *Förflyttningsinstrumentet och möjligheten att skilja affärsverkscheferna från anställning*

Den ursprungliga grunden till reglerna om förflyttning – intresset av att den statliga förvaltningen skulle utvecklas på det sätt som staten fann bäst förenligt med samhällets behov – gäller fortfarande. Förflyttningsinstrumentet är nödvändigt för att den parlamentaristiska ansvarskedjan ska hänga ihop. Om regeringen anser att en myndighetschef inte längre bör vara chef för en viss myndighet, måste regeringen kunna omplacera denne och utse en ny chef. Förflyttningsinstrumentet betonar det tidsbegränsade arbetsgivaransvaret och ger samtidigt regeringen en möjlighet att få arbetsuppgifter utförda under den överenskomna anställningstiden. Vi belyser särskilt nackdelar med förflyttningsinstrumentet, vad det innebär att arbetstagaren ska få en ny anställning efter förflyttning och hur regeringens agerande – i de enstaka förflyttningssituationer som kan tänkas uppstå – kan förbättras. Vi föreslår också att kretsen av de myndighetschefer som omfattas av förflyttningsskyldigheten ska omfatta också cheferna för affärsverken.

Vidare föreslår vi att möjligheten att arbetsrättsligt tvista om ett förflyttningsbeslut avskaffas. Ett sådant beslut bör gälla omedelbart. Regeringen bör bl.a. av konstitutionella skäl svara politiskt, inte juridiskt, för sådana beslut.

### *Lön och andra villkor under tiden för anställning*

Myndighetscheferns löner måste spegla regeringens ambition att få bra chefer i statsförvaltningen vilka klarar av att utföra stora och svåra uppgifter. För sådana arbeten måste det utgå en bra ersättning. Vid lönesättningen av myndighetschefer ska arbetets karaktär, men även marknads- och rättviseförhållanden, ha avgörande betydelse. Därtill kommer att den enskildes ansvar och prestationer måste ha betydelse för lönesättningen. Vi föreslår att alla myndighetschefer som omfattas av utredningen fullt ut ska lönesättas individuellt. Det bör ske utifrån tydliga och öppna kriterier relaterade till de krav som ställs på befattningen samt till chefens kvalifi-

kationer och erfarenheter. Det är vidare önskvärt att revisionen av myndighetschefers löner hanteras professionellt, mer samlat och på ett mer övergripande sätt än vad som sker i dag.

Det finns inte någon anledning att bygga ut de särskilda villkor som kan vara förknippade med en anställning som myndighetschef, men det bör även fortsatt vara möjligt för myndighetschefer att få förmånsbil, ersättning för daglig pendling och ersättning vid dubbel bosättning.

De utvecklings- och utbildningsinsatser som erbjuds myndighetschefer är viktiga, gör uppdraget mer attraktivt och bör utvecklas. Vi föreslår också att alla myndighetschefer bör erbjudas att delta i den introduktion och utveckling som regeringen i dag erbjuder den stora majoriteten av dessa chefer.

### *En bättre bild av uppdrag och villkor*

En bättre dialog om förutsättningarna för ett uppdrag som myndighetschef gör villkoren för en anställning som myndighetschef mer attraktiva. Många myndighetschefer känner inte till att de i nuläget omfattas av anställningsvillkor som i mångt och mycket skiljer sig från vad som gäller på den övriga arbetsmarknaden. Vi betonar särskilt vikten av att en myndighetschef får vetskap om vilka villkor som avviker från vad som är gängse. En myndighetschef bör t.ex. känna till vad som kan hända om han eller hon inte utför sitt arbete enligt regeringens förväntningar, och vilka möjligheter vederbörande har att avsluta sin anställning.

Vi föreslår också att regeringen bör till alla myndighetschefer, inklusive landshövdingarna, delegera uppgiften att utse sin ställföreträdare. Om speciella förhållanden så kräver, kan naturligtvis regeringen ta tillbaka en sådan delegerad beslutanderätt. Vid de statliga lärosätena bör det dock även fortsatt vara lärosätets styrelse som utser rektors ställföreträdare.

Regler om myndighetschefers anställningsvillkor bör tas in i en ny lag. På så sätt blir det öppet och tydligt på vilka punkter dessa har särskilda villkor. För de myndighetschefer som anställs med fullmakt bör dock, liksom i dag, särskilda bestämmelser gälla.

*Regeringen som arbetsgivare för myndighetscheferna*

För att regeringen fullt ut ska kunna dra nytta av sin förvaltning måste regeringen i sin funktion som arbetsgivare för myndighetscheferna fungera väl. En arbetstagare ska inte behöva vara osäker på vem som utövar arbetsgivarfunktionen och vem han eller hon ska se som "sin chef". En viss regelbundenhet i kontakterna mellan arbetsgivare och arbetstagare är önskvärd. Vi ser det därför som nödvändigt att det finns en utpekad individ som har ansvaret för att funktionen utövas och fungerar väl. Det är lämpligt att det är statssekreteraren vid det departement till vilket myndigheten hör som svarar för detta. Vi betonar särskilt att det också finns myndighetschefer för vilka arbetsgivarfunktionen är lite speciell och kräver särskilda överväganden. Hur kontakterna fungerar hänger dock inte bara på arbetsgivaren. Arbetstagaren måste själv aktivt arbeta för att kontakterna fungerar och för att få kännedom om villkoren för sin anställning. För att relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare ska fungera måste båda parter ha tillräckliga kunskaper om det regelverk som styr dels relationen mellan regeringen och myndigheterna, dels förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Arbetsgivar- och arbetstagarförhållandet måste bygga på ömsesidig respekt och ge utrymme för personliga kontakter. Det bör också finnas en viss förutsebarhet i relationen mellan arbetsgivarens representant och arbetstagaren.

*Ändamålsenliga avgångsförmåner*

Myndighetscheferns uppdrag innehåller sådana särdrag att det motiverar att deras villkor i vissa avseenden avviker från vad som i allmänhet gäller på arbetsmarknaden. För myndighetschefer som anställs tidsbegränsat finns ett behov av rimliga och realistiska avgångsförmåner som fungerar både när dessa chefer är mitt i sin yrkeskarriär och mot slutet av densamma. Möjligheten till inkomstgaranti och avgångsvederlag föreslår vi ska finnas kvar, men vi betonar att syftet med sådana förmåner ska göras tydligt. Vidare föreslår vi att sådana förmåner – i vissa situationer och i förhållande till vissa typer av inkomster – även fortsatt ska kunna minskas, men också jämkas.

En inkomstgaranti ska ge en tillfällig försörjning i avvaktan på annan anställning eller rätt till ålderspension, en ekonomisk trygg-

het för den arbetstagare som befinner sig nära pensionsåldern och som vid anställningstidens utgång står utan en ny anställning. Begreppet inkomstgaranti betonar också själva trygghetsaspekten i ersättningen. Kriterierna för inkomstgaranti bör förändras. Vi föreslår bl.a. att åldersgränsen för inkomstgaranti höjs med sex år till 61 år och att beräkningen av storleken på garantin förändras.

En möjlighet till avgångsvederlag ska bidra till en genomtänkt rörlighet i chefskollektivet. Det gynnar både staten, den enskilde och näringslivet. Ett avgångsvederlag ger en ekonomisk trygghet under den omställningstid som den enskilde kan behöva för att söka och få en ny lämplig anställning. Vederlaget ska även fortsatt kunna betalas ut under maximalt 24 månader.

Bestämmelser om avgångsförmåner ska vara enkla att tillämpa och förstå. En förordning som reglerar en rätt till avgångsförmåner ska, liksom i dag, vara det huvudsakliga ramverket för att ange i vilka situationer sådana förmåner kan utgå. Förordningen bör, med vissa undantag, tillämpas på alla myndighetschefer som är anställda tidsbegränsat, dvs. även bl.a. rektorer vid universitet och högskolor. Även chefen för Säkerhetspolisen bör omfattas av förordningen. De myndighetschefer som är tjänstlediga från en annan anställning och de som har en fullmaktsanställning, bör dock inte omfattas av förordningen. Förordningen bör inte heller tillämpas för det fall att individuella överenskommelser om förmåner tagits in i beslutet om anställning.

För de myndighetschefer som inte kommer att omfattas av förordningen, och också för vissa andra arbetstagare i statlig chefsanställning, föreslår vi att regeringen ska ha fortsatt möjlighet att betala ut avgångsförmåner till dessa med stöd av det s.k. frikretsavtalet. Avtalsparterna bör löpande överväga på vilka anställningar avtalet ska kunna tillämpas. Regeringen bör upphöra med att tillämpa det s.k. verksledningsbemyndigandet som stöd för beslut om avgångsförmåner. I ett anställningsbeslut bör dokumenteras vilka avgångsförmåner som kan komma i fråga efter avslut på en anställning.

#### *Systemägarens ansvar*

Vi beskriver hur förflyttningsinstrumentet och myndighetschefers rätt till avgångsförmåner med jämna mellanrum sätts i fråga och utsätts för kritik. Vi betonar att det är angeläget att företrädare för



regeringen i sådana situationer tydligt förklarar och försvarar de system som regeringen själv har ansvar för.

#### *Att dra nytta av f.d. myndighetscheferns kompetens*

Vi har föreslagit att de myndighetschefer som omfattas av utredningen även fortsättningsvis ska anställas tidsbegränsat. Av detta följer att det är naturligt att en myndighetschef inte ska ha en ovillkorlig rätt att arbeta fram till pensionsåldern enligt gällande kollektivavtal eller, med stöd av LAS regler, fram till 67 år. Det skulle i förlängningen påverka regeringens möjligheter att styra statsförvaltningen. Regeringen har emellertid full frihet att erbjuda en avgående myndighetschef andra typer av uppdrag. Vi föreslår att regeringen mer aktivt än i dag ska ta till vara myndighetschefernas kompetens också efter en anställning som myndighetschef.

#### *Två övriga frågor*

Sekretess gäller i ärenden om anställning av en myndighetschef. Vi föreslår att rektorerna inte längre ska vara undantagna från denna reglering. När styrelsen beslutar om att höra lärare, övriga anställda och studenter vid lärosätet ska dock sekretessen upphöra att gälla för uppgifter om den eller de kandidater som hörandet avser.

Vidare bör regeringen på nytt överväga att offentligt ge till känna när det finns lediga anställningar som landshövding.

# Författningsförslag

## **1 Förslag till lag (0000:00) om villkor för anställning som myndighetschef**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Lagens tillämpningsområde**

**1 §** Denna lag innehåller föreskrifter om sådana arbetstagare som är anställda som chefer för myndigheter som lyder direkt under regeringen. Lagen ska tillämpas också på chefen för Säkerhetspolisen.

Om någon föreskrift i denna lag avviker från lagen (1994:260) om offentlig anställning, ska föreskriften i den här lagen gälla. För myndighetschefer som anställs med stöd av lagen (1994:261) om fullmaktsanställning ska föreskrifterna i den lagen gälla.

### **Tidsbestämd anställning**

**2 §** En myndighetschef ska anställas för en bestämd tid. Regeringen beslutar om längden på en sådan anställning.

### **Förflyttning**

**3 §** Regeringen får förflytta en myndighetschef från en anställning, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller regeringen anser det vara nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Om en sådan förflyttning sker, har myndighetschefen rätt att för återstående tid av den ursprungliga anställningstiden få en ny statlig anställning som tillsätts på samma sätt som den anställning som han eller hon lämnar.

**4 §** Ett beslut om förflyttning gäller omedelbart och kan inte överklagas.

**Uppsägning**

5 § En anställning som myndighetschef för en bestämd tid är inte möjlig att säga upp i förtid.

**Avskedande**

6 § Föreskrifterna om grunden för avskedande i 32 § första stycket lagen om offentlig anställning ska tillämpas på en sådan arbetstare som avses i denna lag.

7 § Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om avskedande.

---

**Övergångsregler**

1. Denna lag träder i kraft den X.
2. Om det i en lag eller någon annan författning hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en föreskrift i denna lag, ska i stället den nya föreskriften tillämpas.
3. I mål eller ärenden som har påbörjats eller avser omständigheter som inträffat före ikraftträdandet ska lagen (1994:260) om offentlig anställning tillämpas.

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 1, 33 och 36 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

I denna lag finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos

1. riksdagen och dess myndigheter,
2. myndigheterna under regeringen.

Särskilda föreskrifter om arbetstagare som avses i första stycket 2 finns också i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

I denna lag finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos

1. riksdagen och dess myndigheter,
2. myndigheterna under regeringen.

Särskilda föreskrifter om arbetstagare som avses i första stycket 2 finns också i *lagen (0000:00) om villkor för anställning som myndighetschef och i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.*

#### 33 §

Är chefen för *ett statligt affärsverk eller för* Arbetsgivarverket anställd för bestämd tid, får han skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa.

*Är chefen för någon annan förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen anställd för bestämd tid, får han 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.*

Är chefen för Arbetsgivarverket anställd för bestämd tid, får han skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa.

## 36 §

Ett beslut om skiljande från anställningen enligt 33 § första stycket gäller omedelbart.

*Ett beslut om förflyttning enligt 33 § andra stycket får inte verkställas, förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats. Beslutet får dock ges omedelbar verkan, om det finns synnerliga skäl för det.*

Ett beslut om skiljande från anställningen enligt 33 § gäller omedelbart.

---

Denna lag träder i kraft den X.

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

Härigenom föreskrivs att 17 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning ska ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

Mål om tillämpningen av denna lag ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Föreskrifter om handläggningen av mål om avskedande, avstängning eller läkarundersökning av justitieråd finns i regeringsformen.

#### *Föreslagen lydelse*

#### 17 §

Mål om tillämpningen av denna lag ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

*Ett beslut om förflyttning enligt 8 § av justitiekanslern eller riksåklagaren gäller omedelbart och får inte överklagas.*

Föreskrifter om handläggningen av mål om avskedande, avstängning eller läkarundersökning av justitieråd finns i regeringsformen.

---

Denna lag träder i kraft den X.

#### 4 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att 10 a § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Sekretess enligt 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller inte i ärenden om anställning av rektor vid ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434).

10 a §

*När styrelsen för ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434) beslutar om att hörande ska ske enligt 2 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100) avseende en viss kandidat i ett ärende om anställning av rektor upphör sekretessen enligt 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att gälla för uppgifter om den kandidat hörandet avser.*

---

Denna förordning träder i kraft den X.

## 5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Härigenom föreskrivs att 23 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 23 §

Arbetet inom ett departement leds närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet av statssekreteraren. I Utrikesdepartementet har kabinetssekreteraren denna uppgift. Statssekreteraren och kabinetssekreteraren ska främst svara för planering och samordning i departementet och i förhållande till andra samhällsorgan samt vaka över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen.

Arbetet inom ett departement leds närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet av statssekreteraren. I Utrikesdepartementet har kabinetssekreteraren denna uppgift. Statssekreteraren och kabinetssekreteraren ska främst svara för planering och samordning i departementet och i förhållande till andra samhällsorgan samt vaka över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen. *Statssekreteraren ska även svara för att arbetsgivarfunktionen gentemot myndighetscheferna utövas och fungerar väl.*

---

Denna förordning träder i kraft den X.



## 6 Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)

Härigenom föreskrivs att 23 och 24 §§ myndighetsförordningen (2007:75) ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Myndighetschefen anställs av regeringen. *Detsamma gäller en myndighets överdirektör.*  
Annan personal anställs av myndigheten.

Myndighetschefen *skall* ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Om myndigheten har en överdirektör, är överdirektören myndighetschefens ställföreträdare.

Ställföreträdaren ersätter även i övrigt myndighetschefen i den utsträckning som myndighetschefen bestämmer.

### *Föreslagen lydelse*

#### 23 §

Myndighetschefen anställs av regeringen.  
Annan personal anställs av myndigheten.

#### 24 §

*Myndighetschefen beslutar om myndigheten ska ha en överdirektör.*

Myndighetschefen *ska* ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Om myndigheten har en överdirektör, är överdirektören myndighetschefens ställföreträdare.

Ställföreträdaren ersätter även i övrigt myndighetschefen i den utsträckning som myndighetschefen bestämmer.

*För rektors ställföreträdare finns särskilda bestämmelser i 2 kap. 10 § högskoleförordningen (1993:100).*

---

Denna förordning träder i kraft den X.

## 7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs att 43 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

	43 §
Anställningar som länsöver- direktör eller länsråd beslutas av regeringen efter anmälan av landshövdingen.	<i>En länsöverdirektör eller ett länsråd anställs av länsstyrelsen.</i>

---

Denna förordning träder i kraft den X.

## 8 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Häri genom föreskrivs att 2 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 8 §

Rektor skall anställas genom beslut av regeringen *för högst sex år* efter förslag av styrelsen för högskolan. *Anställningen får förnyas, dock högst två gånger om vardera högst tre år.*

Innan styrelsen lämnar sitt förslag ska den höra lärarna, övriga anställda och studenterna på det sätt som styrelsen har bestämt.

I sitt arbete med att föreslå rektor, ska styrelsen så långt möjligt ta fram såväl kvinnliga som manliga kandidater. Styrelsen ska för regeringen redovisa hur jämställdhetsaspekten har beaktats.

Rektor *ska* anställas genom beslut av regeringen efter förslag av styrelsen för högskolan.

Innan styrelsen lämnar sitt förslag ska den höra lärarna, övriga anställda och studenterna på det sätt som styrelsen har bestämt.

I sitt arbete med att föreslå rektor, ska styrelsen så långt möjligt ta fram såväl kvinnliga som manliga kandidater. Styrelsen ska för regeringen redovisa hur jämställdhetsaspekten har beaktats.

---

Denna förordning träder i kraft den X.

## **9 Förslag till förordning (0000:00) om tjänstepension och inkomstgaranti eller avgångsvederlag till myndighetschefer**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Inledande bestämmelser**

**1 §** I denna förordning finns bestämmelser om rätt till avgångsförmåner för arbetstagare som har en tidsbegränsad anställning som chef för en myndighet som lyder direkt under regeringen. Förordningen ska tillämpas också chefen för Säkerhetspolisen. Förordningen ska dock inte tillämpas på en sådan arbetstagare

– som är tjänstledig från annan anställning för arbete som myndighetschef, eller  
– som är anställd med fullmakt enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Förordningen ska inte heller tillämpas i den mån det av anställningsbeslutet framgår att andra avgångs- och pensionsvillkor ska gälla.

**2 §** För arbetstagare som omfattas av förordningen ska reglerna i pensionsavtalet PA 03 med anslutande bestämmelser tillämpas. Föreskrifterna i denna förordning utgör tillägg till och undantag från pensionsavtalets bestämmelser.

Uppdrag som statsråd och anställning som statssekreterare motsvarar vid fråga om rätt till och beräkning av ersättning enligt denna förordning en anställning som myndighetschef.

### **Rätt till inkomstgaranti**

**3 §** Syftet med inkomstgaranti är att skapa ekonomisk trygghet för den arbetstagare som befinner sig nära pensionsåldern och som vid anställningstidens utgång står utan en ny anställning.

**4 §** För rätt till inkomstgaranti ska arbetstagaren vid anställningstidens utgång ha uppnått 61 års ålder och ha haft chefsanställning sammanhängande i minst sex år. Detta gäller under förutsättning att regeringen inte erbjuder arbetstagaren fortsatt anställning i samma befattning.

**Under vilken tid inkomstgaranti betalas**

5 § Inkomstgaranti betalas efter ansökan ut från och med dagen efter avgången från anställningen, dock inte för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden. Inkomstgaranti utbetalas längst till och med utgången av månaden före den månad då rätt till ålderspension enligt PA 03 inträder. Om en arbetstagare tillträder en ny anställning som omfattas av denna förordning, upphör inkomstgarantin så länge den anställningen pågår. Vid dödsfall betalas garantin till och med utgången av den månad då dödsfallet inträffade. För den som uppbär inkomstgaranti gäller reglerna om efterlevandepension i PA 03.

**Inkomstgarantins storlek**

6 § Underlaget för inkomstgaranti beräknas på samma sätt som pensionsunderlaget fastställs enligt 15 § PA 03. Det innebär att underlaget beräknas med utgångspunkt från den pensionsgrundande lönen för de fem kalenderåren närmast före avgångsåret.

7 § Inkomstgaranti beräknas som 65 procent av underlaget enligt 6 § till den del detta svarar mot högst 20 inkomstbasbelopp och 32,5 procent av den del som detta överstiger 20 men inte 30 inkomstbasbelopp.

8 § Föräldraledighet och sjukfrånvaro begränsar inte rätten till inkomstgaranti. Vid beräkning av anställningstiden ska dock hela den tid räknas bort då arbetstagaren på egen begäran varit tjänstledig, om denna tid sammanlagt är längre än åtta månader.

9 § Inkomstgarantin ska minskas med följande inkomster.

1. inkomst som är pensionsgrundande enligt 59 kap socialförsäkringsbalken (2010:110),
2. inkomst av anställning eller uppdrag utomlands som inte beskattas i Sverige,
3. delpension enligt kollektivavtal,
4. pensions- eller avgångsförmåner som grundas på anställning och som inte samordnas med tjänstepensionsrätt enligt statliga pensionsbestämmelser och
5. andra kontanta förmåner på grund av anställning eller uppdrag än dem som avses i 1–4.

10 § Inkomstgarantin ska minskas med 65 procent av den inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete som avses i 9 § andra stycket.

### Jämkning av inkomstgaranti

11 § Om den som uppbär inkomstgaranti samtidigt även tar emot avgångsförmåner på grund av uppdrag som riksdagsledamot eller kommunal förtroendeman som ska minskas med hänsyn till andra inkomster, får minskningen justeras om det behövs med hänsyn till de sammanlagda effekterna av de olika regelsystemen. Statens tjänstepensionsverk beslutar efter samråd med berörda pensionsgivare om sådan jämkning.

12 § Om det är skäligt, får Statens tjänstepensionsverk besluta att rätt till inkomstgaranti inte föreligger eller att utbetalning av ersättning ska minskas eller helt upphöra, om en mottagare av garanti

1. förvärvsarbetar i väsentlig omfattning åt någon annan och inte tar ut skälig ersättning för detta arbete,

2. redovisar inkomst av aktiv näringsverksamhet och denna har reducerats på grund av avdrag för

– avsättning till periodiseringsfond,

– avsättning till upphovsmannakonto,

– avsättning till expansionsfond,

– eget pensionssparande,

– underskott av annan verksamhetsgren,

3. redovisar inkomst av passiv näringsverksamhet där det ingår arbetsinkomster.

13 § En arbetstagare, vars rätt till inkomstgaranti har jämkats enligt 12 §, äger rätt att när nya förhållanden inträtt på nytt ansöka om inkomstgaranti. En sådan ansökan prövas av Statens tjänstepensionsverk.

Om ett beslut som fattats med tillämpning av 12 § har grundat sig på att mottagaren av inkomstgaranti gjort avsättning till periodiseringsfond, upphovsmannakonto eller expansionsfond och beloppet därefter helt eller delvis återförts till beskattning, ska Statens tjänstepensionsverk på yrkande av arbetstagaren pröva frågan om inkomstgaranti för det år då återförandet skedde.

**Sammanträffande förmåner**

14 § Om arbetstagaren har rätt att få inkomstgaranti och samtidigt har eller får rätt att uppbära andra statliga pensionsförmåner eller en ny inkomstgaranti enligt denna förordning, betalas endast den bästa förmånen ut.

**Omräkning av inkomstgaranti till pension**

15 § Om arbetstagaren har fått inkomstgaranti, ska denna räknas om till en ålderspension från och med den månad då han eller hon uppnår pensionsåldern. Ålderspensionen beräknas med en tjänstetidsfaktor enligt 17 § PA 03. Som pensionsgrundande tid tillgodoräknas all sådan anställningstid som kan beaktas enligt 16 § PA 03, oavsett om den infallit före eller efter avgång med rätt till inkomstgaranti.

**Värdesäkring av inkomstgaranti**

16 § Inkomstgaranti värdesäkras enligt vad som sägs i 32 § PA 03.

**Rätt till avgångsvederlag**

17 § Syftet med att betala ut avgångsvederlag är att skapa ekonomisk trygghet för arbetstagaren i den omställningssituation som kan uppstå efter att en anställning har avslutats.

18 § För rätt till avgångsvederlag ska arbetstagaren vid anställningstidens utgång ha haft chefsanställning sammanhängande i minst sex år och inte blivit erbjuden fortsatt anställning i samma befattning. Detta gäller under förutsättning att arbetstagaren inte får någon inkomstgaranti eller ålderspension.

**Under vilken tid avgångsvederlag utbetalas**

19 § Avgångsvederlag betalas i 24 månader.

**Avgångsvederlagets storlek**

20 § Avgångsvederlaget utgörs av den pensionsgrundande lönen enligt 13 § PA 03. Vederlaget betalas ut månadsvis och minskas med sådan inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete som sägs i 9 § andra stycket.

**Jämkning**

21 § Jämkningsreglerna i 12–13 §§ gäller även för avgångsvederlag.

---

## Övergångsregler

1. Denna förordning träder i kraft den X. De nya bestämmelserna ska dock tillämpas från och med den X.

2. Genom förordningen upphävs förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning.

3. Bestämmelserna i förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning ska fortfarande tillämpas på den som den X hade sådan chefsanställning som avses i förordningen, om arbetstagaren i oavbruten följd fortsätter sådan anställning.

4. Bestämmelserna i den tidigare upphävda förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m. ska fortfarande tillämpas på den som den 31 december 2002 hade sådan chefsanställning som avses i förordningen, om arbetstagaren i oavbruten följd fortsätter sådan anställning.

5. Bestämmelserna i den tidigare upphävda förordningen (1991:1160) om förordnandepension m.m. ska tillämpas på den som enligt punkten 2 i övergångsbestämmelserna till förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m. omfattas av den förstnämnda förordningen.

6. Vad som föreskrivs i 12, 13 och 21 §§ i denna förordning ska tillämpas även på den arbetstagare som uppbär förordnandepension, chefspension, inkomstgaranti eller avgångsvederlag enligt de upphävda förordningarna

– förordningen (1991:1160) om förordnandepension m.m.,  
– förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m.  
eller

– förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning.



# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag är att se över anställningsvillkoren för de chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Utredaren ska undersöka bl.a. i vilken utsträckning regeringens ambition att anställningsvillkoren ska vara öppna, tydliga och ändamålsenliga har uppfyllts. Syftet med översynen är att säkerställa att anställningsvillkoren är utformade så att de dels främjar möjligheterna för regeringen att rekrytera de mest lämpade, dels motsvarar regeringens krav på god ekonomisk hushållning med statens resurser.

I uppdraget ingår bl.a. att pröva om den ordning med anställningar för bestämd tid (som gäller för flertalet av myndighetscheferna) är ändamålsenlig samt att analysera regelverket och praxisbildningen avseende avgångsförmåner för de aktuella cheferna. Utredningens direktiv finns i bilaga 1.

## 1.2 Avgränsning

Vår utredning avser villkoren för chefer som anställs av regeringen och som leder förvaltningsmyndigheter som lyder direkt under regeringen. I denna krets ingår chefer med titlar som t.ex. generaldirektör, landshövding och rektor. Det finns även myndigheter som leds av en chef med en unik titel, t.ex. överbefälhavare och rikspolischef.<sup>1</sup> Vad gäller justitiekanslern (JK) och riksåklagaren (RÅ) finns för dessa anställningar vissa särskilda formkrav vad gäller deras bakgrund, men de är chefer för förvaltningsmyndigheter och ingår därför bland de myndighetschefer som utredningen omfattar. Vi

---

<sup>1</sup> Totalt är 24 titlar aktuella för de chefer som omfattas av utredningen, se bilaga 2.

har valt att hänföra också chefen för Säkerhetspolisen till den aktuella kretsen. Säkerhetspolisen är visserligen ingen egen förvaltningsmyndighet utan hör till Rikspolisstyrelsen.<sup>2</sup> Säkerhetspolischefen anställs dock genom beslut av regeringen för en bestämd tid, och Säkerhetspolisen och dess chef har en sådan ställning att arbetet i realiteten är ett myndighetschefsarbete.<sup>3</sup>

Domstolar är myndigheter, men inte förvaltningsmyndigheter. Anställningsvillkoren för chefer vid sådana myndigheter behandlas därför inte av utredningen. På grund av särskilda bestämmelser omfattas inte heller anställningsvillkoren för cheferna för Verket för högskoleservice respektive Arbetsgivarverket av utredningens uppdrag.<sup>4</sup>

Totalt är det 198 chefer som i nuläget berörs av utredningen. Vilka dessa är framgår av bilaga 2.

### 1.3 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Den särskilde utredaren och sekretariatet har regelbundet träffats för planering, överläggningar, genomgång av texter m.m. Sju sammanträden har hållits med utredningens experter. Sekretariatet har dessutom haft särskilda överläggningar med experterna.

Vi har studerat propositioner, betänkanden och litteratur som har relevans för våra frågor. Vi har haft sex organiserade samtal med omkring en fjärdedel av nu verksamma myndighetschefer (bl.a. generaldirektörer och rektorer), vid vilka vi i mindre grupper talat om myndighetschefers villkor. Också i andra sammanhang har vi träffat och talat med myndighetschefer, t.ex. vid en sammankomst för lärosätenas rektorer. Vi har även samtalat med ett stort antal landshövdingar och fått del av deras synpunkter på anställningsvillkoren. Vi har haft möten med personalchefer inom Regeringskansliet samt ett antal statssekreterare för att ur ett arbetsgivarperspektiv få synpunkter på villkoren. Vi har också medverkat vid olika sammankomster ordnade för myndighetschefer av t.ex. föreningen för

<sup>2</sup> Detta framgår av förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

<sup>3</sup> Se 7 och 10 §§ förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen. I 7 § anges att säkerhetspolischefen ansvarar – med de inskränkningar som följer av tredje stycket samma bestämmelse – för bl.a. den löpande verksamheten vid Säkerhetspolisen.

<sup>4</sup> Det är styrelserna i Verket för högskoleservice respektive Arbetsgivarverket som anställer chefen för dessa myndigheter. Se 5 § förordningen (2007:1291) med instruktion för Verket för högskoleservice och 13 § förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

generaldirektörer (GD-föreningen) och Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). Vi har också medverkat vid en sammankomst för lärosätenas styrelseordföranden. Sammantaget har vi fått synpunkter på vårt uppdrag från ett mycket stort antal personer.

I enlighet med direktiven har vi samrått med Arbetsgivarverket, Statens tjänstepensionsverk (SPV) och SUHF.

## 1.4 Betänkandets disposition

I kapitel 2, Så styrs myndigheterna, redogör vi kortfattat för hur regeringen styr myndigheterna. Syftet med kapitlet är att beskriva den styrmiljö som myndighetscheferna verkar i och ska förhålla sig till.

I kapitel 3, Myndighetschefens roll i statsförvaltningen, finns en beskrivning av bl.a. utnämningmakten och arbetsgivar- och arbetstagarförhållandet.

I kapitel 4, Rekrytering, beskrivs hur det går till när regeringen rekryterar myndighetschefer.

I kapitel 5, Anställningsform, redogör vi för de former för anställning av en myndighetschef som förekommer.

I kapitel 6, Lön och andra villkor under anställningen, beskriver vi vilka villkor som gäller under anställningstiden. I kapitlet finns bl.a. en redogörelse för den individuella lönesättningen och de särskilda villkoren för anställning. Vi beskriver också vilka möjligheter som finns till utbildning, chefsutveckling och annat stöd.

I kapitel 7, Förflyttningsinstrumentet och vissa andra möjligheter att skilja en myndighetschef från anställning, redogör vi för bl.a. förflyttningsinstitutets bakgrund och nuvarande tillämpningen. Vi beskriver även vad som gäller för de myndighetschefer som inte omfattas av instrumentet.

I kapitel 8, Avgångsförmåner, beskriver vi nuvarande reglering av avgångsförmåner (inkomstgaranti och avgångsvederlag). Vi redovisar också bl.a. statistik och nuvarande finansiering.

Med utgångspunkt i den bakgrunds- och nulägesbild som ges i kapitel 2–8 redogör vi för våra överväganden och förslag i kapitel 9. Detta kapitel är av naturliga skäl omfattande och bygger på innehållet i de inledande kapitlen.

I kapitel 10 finns konsekvenserna av utredningens förslag och i det avslutande kapitel 11 finns kommentarer till författningsförslagen.

Det finns också fyra bilagor.

I bilaga 1 finns, som ovan angetts, utredningens direktiv.

I bilaga 2, Myndighetschefer, förtecknas bl.a. vilka chefer som omfattas av utredningen.

I bilaga 3, Mer om avgångsförmåner, finns bl.a. historik och exemplifierande beräkningar vad gäller sådana förmåner.

I bilaga 4, Andra chefer, finns en kortfattad beskrivning av villkor för höga chefer i den danska och engelska statsförvaltningen. Vi redogör också för t.ex. viss lönestatistik för chefer i det svenska näringslivet samt inom kommuner och landsting.

## 1.5 Om samtalsmetoden

I direktiven anges att utredningen bl.a. ska bedöma om anställningsvillkoren för myndighetschefer har varit tillräckligt attraktiva för att attrahera de mest lämpade personerna. För att inhämta synpunkter på villkoren för anställning har utredningen därför, som nyss nämdes, genomfört ett antal samtal med personer som i sitt arbete direkt eller indirekt påverkats och kommer att påverkas av hur villkoren ser ut.

Metoden som använts för en del av dessa samtal är personliga möten (samtal) av förtrolig karaktär med ett stort antal myndighetschefer i mindre grupper, personalchefer inom Regeringskansliet samt ett urval av statssekreterare.

Modellen brukar i engelskspråkig litteratur kallas för semi-strukturerad, dvs. ett visserligen standardiserat men ändå löst sammanhållet frågebatteri med öppna svarsalternativ. Vi har dessutom förberett samtalsdeltagarna genom att skicka ut ett frågeunderlag innan samtalen ägt rum. Genom samtalsmetoden är det möjligt att fånga in information som inte är förväntad, och den ger utrymme för bredare reflektioner samt uppfattningar som kanske inte hade kunnat upptäckas genom frågor med låsta svarsalternativ. Standardiserade svarsalternativ begränsar personernas möjligheter att formulera sina tankar. Ett lösare sammanhållet frågebatteri ger möjligheter att under samtalet anpassa frågornas formulering till personernas förutsättningar och på så sätt undvika missförstånd. Skulle samtalspersonerna missuppfatta en fråga, är det lätt för samtalsledaren att upptäcka och korrigera ett sådant missförstånd. Erfarenheten har också visat att det kan vara lättare att få chefer att ställa upp för intervjuer om man använder sig av en mer samtalsliknande intervju-

modell med öppna svarsalternativ.<sup>5</sup> För att främja öppenhet och uppriktighet garanterade vi också samtalspersonerna förtrolighet.

Samtalsmetoden har dock inte bara positiva sidor. För det första är den tidskrävande och för det andra är den inte vetenskaplig. Dessa två omständigheter vägs dock upp av möjligheten att få ta del av intressanta synpunkter och infallsvinklar. Dessutom har samtalen bidragit till värdefulla insikter i hur myndighetscheferna upplever staten som arbetsgivare, och hur arbetsgivarens företrädare upplever arbetsgivarrollen.

---

<sup>5</sup> Mer om fördelar med den s.k. samtalsmetoden, se Kompetensrådets för utveckling i staten (Krus) studie I statens tjänst- en roll med många bottnar s. 14 f.

## 2 Så styrs myndigheterna

I detta kapitel kommer vi att kortfattat beskriva hur regeringen styr myndigheterna. Syftet med kapitlet är att redogöra för den styrmiljö myndighetschefer verkar i och ska förhålla sig till.

### 2.1 Regeringen styr riket

Regeringen ska styra riket (1 kap. 6 § regeringsformen (1974:152), RF). Den offentliga sektorn utmärks av att den är full av motstridiga intressen. Staten är en rättsordning för att hantera dessa konflikter och denna komplexa målbild. Att bilda regering handlar bl.a. om att se till att legitima intressen får starka företrädare så att intressena kan brytas mot varandra inför regeringens kollektiva beslut.<sup>1</sup> RF föreskriver att regeringens ärenden ska beredas i ett regeringskansli i vilket departementen ingår (7 kap. 1 § RF). Departementen är regeringens stabsorgan. Regeringens sammanträden är navet i Regeringskansliets verksamhet.

Myndigheterna lyder under regeringen, och det är regeringen som lämnar uppdragen till de statliga myndigheterna, med undantag för de myndigheter som lyder under riksdagen. Det är regeringen som ytterst är ansvarig för allt som myndigheterna gör, utom på det område där förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen inte gäller, dvs. i fråga om beslut som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (se 12 kap. 2 § RF). Statsförvaltningen lyder under regeringen som kollektiv, inte under ett enskilt statsråd.

---

<sup>1</sup> Det allmännas verksamhet är typiskt sett full av olika målkonflikter som ska hanteras, och regeringen har att värna om en lång rad mål eller värden. Kännetecknande för offentliga organisationer är den höga graden av målkomplexitet. Se Premfors och Sundström, Regeringskansliet s. 184 f.

## 2.2 Regeringskansliet; uppdrag och organisation

Regeringskansliets uppdrag är att stödja regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik. Kansliet fungerar som regeringens stab och biträder regeringen framför allt genom att planera, förbereda och bereda regeringsärenden. Verksamheten i kansliet styrs av förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Myndigheten Regeringskansliet består av statsrådsberedningen (dvs. statsministerns kansli), de olika fackdepartementen och förvaltningsavdelningen.<sup>2</sup>

Det är statsministern som är chef för myndigheten Regeringskansliet, se 5 § nyss nämnda förordning. Många statsråd är, förutom ledamöter i regeringen, också departementschefer. Närmast under departementschefen finns i regel tre typer av chefstjänstemän: statssekreterare, expeditionschef och rättschef. Förvaltningsavdelningen ansvarar för administrativa frågor som rör flera departement. Den funktion inom Regeringskansliet som på ett övergripande sätt ska ha kunskap om myndighetschefernas anställningsförhållanden är Enheten för statlig arbetsgivarpolitik (ESA) som numera finns i Socialdepartementet.

Vad gäller budget- och styrfrågor ser departementens organisation och arbetsformer i många delar lika ut. Ofta har sakenheter det operativa ansvaret för löpande budget- och styrningsfrågor inom sitt saksområde och direktkontakter med myndigheterna. På en sådan enhet finns i regel en budgetsamordnare och en eller flera myndighetshandläggare. De handläggare som har ansvar för den löpande styrningen av en myndighet är viktiga operativa koordinatörer och har ett relativt stort eget ansvar att bedöma information och underlag, att föra frågor vidare i organisationen och att återkoppla till myndigheterna. Flera departement har också på senare år stärkt eller inrättat en särskild samordningsfunktion för styrnings- och förvaltningsfrågor.

## 2.3 Ansvarskedjan, styrning m.m.

RF bygger på principen om folksuveränitet och föreskriver att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. För att realisera denna princip binder RF samman statsförvaltningen med folket genom en

---

<sup>2</sup> Till Regeringskansliet hör även ambassader, konsulat, representationer och delegationer vid bl.a. Förenta nationerna (FN) och Europeiska unionen (EU).

uppdrags- och ansvarskedja.<sup>3</sup> Folket väljer en riksdag som väljer en statsminister som utser en regering. Regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen. Under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna som inte, enligt RF eller annan lag, är myndigheter under riksdagen (se 12 kap. 1 § RF). Det råder således ett vertikalt förhållande mellan regeringen och myndigheterna.

Statsförvaltningen med dess myndigheter är regeringens viktigaste instrument för att genomföra sin politik. Det s.k. verksledningsbeslutet från 1987 (prop. 1986/87:99, i det följande benämnd verksledningspropositionen, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226) är fortfarande centralt för hur regeringen ska styra myndigheterna och utgör en brytningspunkt för regeringens styrning av sina myndigheter. I beslutet fastslogs att styrningen skulle ändra karaktär, och det framhölls att regeringen borde styra myndigheterna tydligare, samtidigt som myndigheterna skulle få större friheter.

Myndigheter är fristående i förhållande till regeringen, men varken oberoende eller självständiga. Statsförvaltningen har lydnadsplikt gentemot regeringen. Trots att alla myndigheter formellt sett är likställda, ges dock olika myndigheter olika frihetsgrader av regeringen. Förvaltningen ska alltså förverkliga regeringens politik, den har en lydnadsrelation till regeringen men inte till riksdagen eller medborgarna och inte heller till ett enskilt statsråd.<sup>4</sup> Det är också regeringen som lämnar uppdraget till förvaltningen. I Styrtredningens förklarades uppdragsförhållandet på följande sätt. ”Annorlunda uttryckt kan man säga att regeringen delegerar en del av sitt ansvar till myndigheterna.”<sup>5</sup> Det är således regeringen som inför riksdagen är ytterst ansvarig för allt som myndigheterna gör, förutom på det område där förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen inte gäller.

Förvaltningens myndighetsutövning är inte delegerad från regeringen eller ett enskilt statsråd utan decentraliserad genom bestämmelserna i RF. Det är en viktig och avgörande utgångspunkt för vem som har ansvaret för besluten som tas i statsförvaltningen och för hur ansvar kan krävas ut. De statliga myndigheternas fristående ställning och långtgående befogenheter är viktiga och utmärkande drag hos den svenska förvaltningen.

<sup>3</sup> Se Förvaltningsutredningens betänkande Politisk styrning – administrativ självständighet, SOU 1983:39 s. 16 och Styrtredningens betänkande Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, SOU 2007:75 s. 39–40.

<sup>4</sup> Emellertid kan riksdagen använda regeringen för att indirekt ge direktiv till förvaltningen. En statlig myndighet ska också lämna upplysningar och avge yttranden då ett utskott begär det i enlighet med 4 kap. 11 § första stycket kungörelse (1974:153) om beslutad ny riksdagsordning. Se vidare SOU 2007:75 s. 40 f.

<sup>5</sup> Se SOU 2007:75 s. 40.



Skillnaderna mellan myndigheterna är emellertid stora, och dessa skillnader kan beskrivas på olika sätt. Styrtredningen pekade i sitt betänkande på några avgörande skillnader.

- Verksamheternas art skiljer sig åt (t.ex. avseende kontroll och tillsyn samt kunskapsproduktion).
- Det finns skillnader i hur repetitiva verksamheterna är (om samma prestationer återkommer).
- Det finns skillnader i hur den faktiska verksamheten direkt eller indirekt påverkar olika aktörer och skeenden i samhället.
- Resultaten av olika verksamheter kan vara mer eller mindre lätta att observera och mäta.
- Vissa verksamheter utförs av en profession, och det är olika inre förhållanden i myndigheterna.<sup>6</sup>

Hur myndigheterna styrs påverkas således av en mängd olika faktorer som har att göra bl.a. med vad det är för typ av verksamhet myndigheterna bedriver. Regeringen har ett antal instrument till sitt förfogande för att påverka myndigheterna att handla på ett visst sätt, och styrningens beståndsdelar är både formella och informella. Själva ärendehandläggningen kan t.ex. vara reglerad i lag eller förordning, och en rad författningar ställer också mer generella krav på myndigheterna. Myndigheterna styrs också genom bl.a. instruktion, regleringsbrev och andra regeringsbeslut, mål, resultatkrav, regler, resurser, val av styrformer, organisering, informella kontakter, chefstillsättningar (utnämningmakten) och granskning.

För en mer utförlig genomgång av regeringens möjligheter att styra sin förvaltning hänvisar vi till Styrtredningens betänkande Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, SOU 2007:75.

### 2.3.1 Instruktion och regleringsbrev

De två viktigaste dokumenten för den direkta styrningen av myndigheterna är *instruktionen* och *regleringsbrevet*. Dessa båda dokument har ett interaktivt förhållande till varandra. Instruktionen ska styra myndigheten långsiktigt, och regleringsbrevet är inriktat på styrning ett visst år.

---

<sup>6</sup> Se SOU 2007:75 (avsnitt 2.1.5).

Gränsen är dock flytande. Dessa dokument tillkommer i regel i dialog mellan regeringen och myndigheten.

Genom instruktionen fastläggs myndighetens uppgifter och de grundläggande institutionella förhållandena, t.ex. myndighetens ledningsform. Instruktionen kan också reglera t.ex. hur verksamheten ska organiseras och genomföras.

I regleringsbrevet anges för det kommande budgetåret bl.a. finansiella villkor. Regleringsbrevet kan också innehålla bl.a. särskilda uppdrag. Myndigheterna får genom regleringsbrevet information om vilka resurser som står till deras förfogande och vilken verksamhet dessa resurser ska användas till.

Regleringsbrevet och instruktionen har många gånger påfallande likheter.<sup>7</sup> Båda används för att ange uppgifter, mål och krav på redovisningar och rapporteringar. Tanken är emellertid att dokumenten ska ha skilda funktioner.

### 2.3.2 Informella kontakter

Synen på och innebörden av de informella kontakterna mellan regeringen och myndigheterna har diskuterats under en lång tid. Kontakterna syftar dels till ett informationsutbyte mellan departementet och myndigheten, dels till en styrning av myndigheten. Kontakterna är av olika slag, och det har också utvecklats olika typer av institutionaliserade arrangemang för dessa.

De informella kontakterna förutsätter, för att fungera väl, att de anställda har god kunskap om vad både lydnadsplikten mot regeringen och myndighetsutövning mot enskilda innebär (se 12 kap. 1 och 2 §§ RF). De informella kontakterna måste således användas med omdöme. I frågor som omfattas av 12 kap. 2 § RF ska kontakterna, i den mån de alls förekommer, enkom avse information. Med stöd av 12 kap. 2 § RF ägnar sig myndigheter åt rättstillämpning bl.a. mot enskilda, och besluten kan i regel överklagas till förvaltningsdomstol. Myndigheterna har i sådana ärenden också i princip samma självständighet som domstolarna.

I budgetpropositionen för 2009 gjorde regeringen bedömningen att de informella kontakterna mellan regeringen och myndigheterna är nödvändiga för att den styrning som kommer till uttryck genom t.ex. instruktion och regleringsbrev ska fungera i praktiken. Regeringen har också pekat på att behovet av att utveckla kontakterna

---

<sup>7</sup> Se SOU 2007:75 s. 122.

till såväl form som innehåll bör prövas.<sup>8</sup> I propositionen om Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt pekade regeringen ånyo på att det finns ett stort behov av kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna.<sup>9</sup>

Informella kontakter bygger på ett visst mått av förtrolighet. Kontakterna måste användas både med kunskap och sunt förnuft. Formerna för de informella samtalen skiljer sig dock åt i många avseenden. I praktiken är det i regel så att myndigheter som har stora budgetramar och/eller stor politisk betydelse har mer intensiva kontakter med Regeringskansliet än vad myndigheter med mindre anslag eller politiskt fokus har. De informella kontakterna kan också i olika grad vara institutionaliserade, dvs. i förväg planerade, regelbundna och på något sätt dokumenterade. Vid våra samtal med myndighetschefer har vi också fått bekräftat att kontakterna mellan departement och myndigheter i praktiken ser väldigt olika ut för olika myndigheter.

### 2.3.3 Myndighetsdialogen; institutionaliserad informell kontaktyta

Den årliga myndighetsdialogen är ett fastslaget minimum av kontakt mellan departement och myndighet. Myndighetsdialogen (tidigare mål- och resultatdialogen) mellan respektive departementsledning och myndighetschef och, i förekommande fall, med styrelseordföranden är ett centralt styrinstrument för regeringen. Myndighetsdialogerna är som huvudregel institutionaliserade i form av årliga möten med dagordning och minnesanteckningar. Det grundläggande syftet är att följa upp myndighetens verksamhet under det gångna året, att ge myndighetschef och ordförande i styrelsemyndigheter en återkoppling av departementsledningens bedömning av verksamhetens resultat och att föra en diskussion om verksamheten i ett framåtriktat perspektiv.

Utöver detta är tanken att myndighetsdialogen ska innehålla ett *enskilt samtal* mellan myndighetschefen och statsrådet eller statssekreteraren.<sup>10</sup> Samtalet ska vara personligt och inriktat på myndighetschefens förmåga att lösa sina uppgifter och på hans eller hennes behov av utvecklingsinsatser (den egna arbetssituationen). Dia-

---

<sup>8</sup> Se prop. 2008/09:1 s. 294.

<sup>9</sup> Se prop. 2009/10:175 s. 102–103.

<sup>10</sup> Se t.ex. Regeringens chefspolicy för myndighetschefer, Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet s. 9.

logen är således tänkt att fungera som ett underlag för t.ex. utvecklingsinsatser för myndighetscheferna. Det enskilda samtalet är i nuläget den fastlagda plattformen under anställningstiden för en diskussion om myndighetschefens anställningsvillkor. Vid detta samtal ska myndighetschefen ges möjlighet att diskutera villkoren för sin anställning.

### 2.3.4 Kort om utvecklingen av resultatstyrningen

Utvecklingen av resultatstyrningen har under decennier utmärkts av en betydande kontinuitet. De senaste tjugo årens utvecklingsarbete med att förändra och effektivisera den statliga styrningen av myndigheter och verksamheter har bidragit till att förbättra den ekonomiska styrningen i staten och att upprätthålla en effektiv förvaltning.

I budgetpropositionen för 2009 bedömde regeringen att styrning och uppföljning av statliga myndigheter och verksamheter kommer att behöva förändras i framtiden med utgångspunkt från styrunderlagens betänkande, SOU 2007:75. I propositionen betonade regeringen att det är viktigt att myndigheterna styrs utifrån de specifika förutsättningar och krav som ställs inom olika verksamheter. Genom att myndigheter styrs olika kan styrningen komma att i ökad grad präglas av långsiktighet och strategiskt tänkande. Regeringen uttryckte att den i framtiden kommer att beakta att myndigheterna bedriver en verksamhet som över tiden står olika högt på den politiska dagordningen och att de därför över tiden kan styras med olika intensitet. Mer konkret angavs att resultatstyrningen kommer att behöva bli mer flexibel för att bättre svara mot regeringens styrbehov. I syfte att öka inslaget av långsiktighet i styrningen, och därmed skapa en mer ändamålsenlig årlig styrning, kommer myndigheternas instruktioner och de uppgifter som där anges utgöra basen för den löpande styrningen och återrapporteringen. Det årliga regleringsbrevet kommer därför i vissa fall att innehålla endast myndighetens finansiella förutsättningar. Utgångspunkten för regeringens arbete är att myndigheterna ska redovisa och bedömas utifrån resultat som de själva har inflytande över.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Se prop. 2008/09:1 s. 292 f.

## 2.4 Myndighetens ledning

Den första januari 2008 trädde en ny förordning i kraft, myndighetsförordningen (2007:515). Där anges att myndigheten leds av myndighetens chef (enrådighetsverk), styrelse (styrelsemyndighet) eller nämnd (nämndmyndighet). Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska 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. Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning.<sup>12</sup>

De statliga universitetens och högskolornas organisation regleras i högskolelagen (1992:1434) och i förordningar som ansluter till den. I högskolelagen anges att styrelsen för en högskola har inseeende över högskolans alla angelägenheter och svarar för att dess uppgifter fullgörs. För ledningen av verksamheten närmast under styrelsen ska varje högskola ha en rektor. I högskoleförordningen (1993:100) finns närmare bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan styrelse och rektor. Andra frågor än de som ankommer på styrelsen ska avgöras av rektor, om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning eller styrelsen har beslutat något annat.

---

<sup>12</sup> Se 2 och 3 §§ myndighetsförordningen.

## 3 Myndighetschefens roll i statsförvaltningen

### 3.1 Utnämningmakten

Regeringens utnämningmakt specificeras bl.a. i 12 kap. 5 § RF där det slås fast att arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

I 23 § myndighetsförordningen anges att myndighetens chef anställs av regeringen. En myndighetschef anställs således genom ett ensidigt beslut, och det finns inte någon skriftlig överenskommelse i form av ett anställningsavtal eller dylikt.

Då och då uppkommer frågan om det är självklart att utnämningmakten ska tillkomma regeringen. Mot bakgrund av vårt konstitutionella system är det dock svårt att tänka sig att någon annan än regeringen skulle utnämna myndighetschefer. Regeringen ska styra riket och ansvarar inför riksdagen, ytterst medborgarna, för hur detta sköts. Förvaltningen är regeringens förlängda arm; regeringens verktyg för att regera. För att riksdagen ska kunna kräva ut ansvar av regeringen – och ytterst genom en misstroendeförklaring kunna avsätta den – måste det vara regeringen som har rätt att fritt under lagarna och riksdagens budgetbeslut bestämma hur förvaltningen ska ledas. Det är en nödvändig del av den ansvarskedja som vårt statskick tillhandahåller.

Rekryteringsförfarandet ska präglas av förutsebarhet, spårbarhet och öppenhet, och utnämningarna ska bygga endast på sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.<sup>1</sup> Regeringen tar fram

---

<sup>1</sup> Regeringen beslutade den 8 oktober 2009 en skrivelse om utnämningsspolitiken (skr. 2009/10:43, bet. 2009/10:KU13, rskr. 2009/10:150) i vilken det lämnas en redogörelse för den reformerade utnämningsspolitiken. Skrivelsen innehåller också en beskrivning av den arbetsgivarpolitiska delegeringen, anställningsvillkoren för myndighetschefer, rollen som myndighetschef och regeringens samlade syn på rollen som arbetsgivare för myndighetscheferna. Skrivelsen låg till grund för den chefspolicy som regeringen aviserade i

kravprofiler för lediga myndighetschefsanställningar, och flertalet av de lediga anställningarna annonseras ut. En beskrivning av själva förfarandet finns i kapitel 4. I normalfallet anställs en myndighetschef för en period om sex år (se vidare kapitel 5) vilket statistiskt skulle leda till att rekryteringsbehovet skulle ligga på en nivå om cirka 35 rekryteringar per år. Eftersom vissa myndighetschefer anställs för kortare tid, och vissa lämnar anställningen i förtid, uppgår det reella rekryteringsbehovet till i genomsnitt cirka 50 per år.<sup>2</sup>

Konstitutionsutskottet (KU) granskar återkommande hur regeringen utövar utnämningmakten (se t.ex. bet. 2003/04:KU10 s. 58 f., bet. 2005/06:KU10 s. 49 f., bet. 2007/08:KU10 s. 55 f., bet. 2007/08:KU10 s. 66–67 och bet. 2009/10:KU10 s. 117 f.).

### 3.2 Arbetsgivare och arbetstagare

När en myndighetschef anställs blir regeringen myndighetschefens arbetsgivare, och myndighetschefen är i förhållande till regeringen arbetstagare. Myndighetschefen är chef för en verksamhet som lyder under regeringen (12 kap. 1 § RF). När regeringen tillsätter en chef är det ett led i att styra verksamheten. Myndighetschefskapet har följaktligen politiska dimensioner som påverkar arbetstagarrollen.

En av de klassiska arbetsrättsliga frågeställningarna rör innebörden av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet.<sup>3</sup> En stor del av de arbetsrättsliga reglerna har ett tillämpningsområde som knyter an till begreppet *arbetstagare*. Myndighetschefernas anställningsförhållanden och arbetsuppgifter är speciella. Myndighetschefen har genom regeringens beslut fått förtroendet att vara chef för en del av statsförvaltningen, samtidigt som det är en fristående verksamhet som han eller hon är satt att leda. Det finns både en förtroendeaspekt och ett fristående förhållande som påverkar arbetstagarens uppgifter. Ur strikt arbetsrättslig synvinkel kan dock myndighetschefen inte anses vara något annat än arbetstagare, även om han eller hon har en för myndigheten ledande ställning och själv företräder staten som arbetsgivare.

---

budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1); regeringens chefspolicy för myndighetschefer, Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet.

<sup>2</sup> Se betänkandet Sekretess vid anställning av myndighetschefer, SOU 2009:4 s. 9.

<sup>3</sup> Se Toijer, Några reflexioner kring det statliga arbetsgivarbegreppet s. 367.

### 3.3 Grundläggande uppgift, olika uppdrag m.m.

I verksledningspropositionen uttalades att den grundläggande uppgiften för en chef i statsförvaltningen är att leda arbetet i enlighet med statsmakternas intentioner.<sup>4</sup> Myndighetschefen svarar inför regeringen.<sup>5</sup> Statens särart sätter sin prägel på chefskapet. Myndighetschefen har en politisk dimension i sitt uppdrag att förhålla sig till. Oavsett politisk hemvist eller uppfattning, är en myndighetschef skyldig att vara lojal med den regering som fått riksdagens förtroende att styra riket. En myndighetschef måste klara av att hantera ett chefskap som är präglad av att det finns en lydnadsplikt i förhållande till regeringen, samtidigt som han eller hon måste ha en integritet i chefskapet.

#### *Olika uppdrag*

En del av att hitta rollen som myndighetschef är att förstå och förhålla sig till uppdraget från regeringen. För att kunna tolka uppdraget måste chefen ha förmåga att navigera i politikens landskap och dessutom förstå vilka krav han eller hon kan ställa på arbetsgivaren. Rollen i statsförvaltningen blir därför också vad myndighetschefen gör den till. Att myndighetschefer tolkar sina uppdrag olika, och att det påverkar deras roll i statsförvaltningen, har också kommit till uttryck vid våra samtal med myndighetschefer. Några har t.ex. varit tydliga med att chefsarbetet gör att de känner sig delaktiga i samhället som en del av staten, och att de arbetar som myndighetschefer för att få göra skillnad i det allmännas tjänst. Andra har snarare likställt sitt uppdrag med det för en VD i ett bolag.

Variationerna i uppdragen är stora. Att vara chef för en stor myndighet som t.ex. Försäkringskassan eller Skatteverket är en helt annan sak än att vara chef för en mindre högskola eller ett museum. Vissa myndigheter står för t.ex. transfereringar till hushållen, medan skatter och avgifter tas ut av andra. Tillsynsuppgifter utförs av en rad myndigheter, och det förekommer produktionsverksamhet hos en del. Att vara chef i staten är ett annat uppdrag, med annan styrning, andra mål och annorlunda förutsättningar än vad som gäller för ett chefskap i näringslivet.

---

<sup>4</sup> Prop. 1986/87:99 s. 62.

<sup>5</sup> Myndighetschefers ansvar kan dock se lite olika ut beroende på myndigheternas ledningsformer.



Varje myndighetschefs uppdrag är unikt. Det är svårt att jämföra uppdragen som sådana, och det går inte heller att säga att två myndighetschefer som innehaft samma anställning vid olika tidpunkter fullt ut har haft samma roll i statsförvaltningen. Alla myndighetschefer är olika, de har olika uppdrag och de agerar olika. Detta följer bl.a. av att myndigheter har olika uppdrag, att regeringen har olika förväntningar på olika myndighetschefer och att cheferna tolkar sina uppdrag på olika sätt. Rollen som myndighetschef är som vi ser det verksamhetsanpassad, men också tidsanpassad, situationsanpassad, kontextanpassad och individberoende.

### *Regeringens förväntningar på myndighetschefer*

Regeringen har förväntningar och krav på en myndighetschefs förmågor. I den senaste chefspolicy för myndighetschefer uttrycker regeringen under rubriken "Rollen som myndighetschef i statsförvaltningen – Kvalificerat statligt ledarskap..." detta på följande sätt.

... myndighetschefen ska kunna entusiasmera och motivera sina anställda och även vara initiativrik, analytisk samt ha en god samarbetsförmåga. Myndighetschefen behöver inte nödvändigtvis själv vara den främsta experten inom sitt verksamhetsområde, men ska ha förmågan att samla den personal som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt och rättssäkert. Myndighetschefen behöver vidare ha förmåga och intresse av att arbeta strategiskt med kompetensförsörjningsfrågor. God ledarskapsförmåga och god kommunikativ förmåga är andra viktiga egenskaper. Regeringen ställer krav på myndighetschefernas förmåga att leda verksamheten för att säkerställa att politiska prioriteringar förverkligas, skapa förutsättningar för god kontroll av statens finanser samt bidra till att resurserna används effektivt, företräda verksamheten internt och externt gentemot intressenter i omvärlden där medlemskapet i den Europeiska unionen och ett ökat massmedialt intresse är exempel på förhållanden som lett till ökade krav. Vikten av myndighetschefernas förmåga att kommunicera har också fått avsevärt ökad betydelse, chefen ska kunna ha förmåga att företräda arbetsgivarintresset på så sätt att statsförvaltningen uppfattas som en attraktiv arbetsgivare.<sup>6</sup>

I regeringens skrivelse om utnämningsspolitiken betonade regeringen att statsförvaltningen behöver myndighetschefer som besitter en god ledarskapsförmåga. De ledarskapskrav som ställs på de statliga myndighetscheferna bör innebära krav på förmåga att strategiskt och med

<sup>6</sup> Se regeringens chefspolicy för myndighetschefer, Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet. s. 4.

kraft kunna driva, leda och utveckla verksamheten, att med eftertryck kunna företräda myndigheten i olika externa sammanhang och att förstå vikten av att arbeta strategiskt med myndighetens interna kompetensförsörjningsfrågor, såsom rekrytering, jämställdhet, mångfald och ohälsa. Enligt regeringen kännetecknas rollen som myndighetschef av tre avgörande förmågor.

- Förmågan att leda verksamheten.
- Förmågan att företräda verksamheten.
- Förmågan att företräda arbetsgivarintresset.<sup>7</sup>

### 3.4 Myndighetschefer i siffror

#### *Nuvarande genomsnittlig ålder*

Myndighetschefer har en förhållandevis hög medelålder. Detta hör givetvis samman med den erfarenhet som många gånger efterfrågas för anställningen som sådan. I maj 2011 såg åldersfördelningen ut så här.

0,49	procent	var under 40 år
6,34	procent	var mellan 41 och 45 år
16,10	procent	var mellan 46 och 50 år
16,10	procent	var mellan 51 och 55 år
26,83	procent	var mellan 56 och 60 år
28,78	procent	var mellan 61 och 65 år
5,37	procent	var över 66 år

Den övervägande majoriteten av myndighetscheferna är följaktligen mellan 56 och 65 år gamla. Åldrarna varierar mellan 37 år och 68 år.

#### *Åldersfördelning i jämförelse med tidigare år*

För att utreda om kollektivet myndighetschefer har blivit äldre eller yngre under senare års tid har vi jämfört åldersfördelningen med hur den såg ut för åren 1995 och 2005.<sup>8</sup> Vi kan då konstatera

<sup>7</sup> Mer om regeringens syn på vad förmågorna innebär, se skr. 2009/10:43 s. 26 f.

<sup>8</sup> Undersökningen har gjorts med utgångspunkt från att 173 myndigheter år 2011 motsvaras av eller är desamma som 173 myndigheter år 2005. År 1995 fanns i 146 fall samma eller motsvarande myndigheter. Skillnaden i antal beror på att myndigheter lagts ner, slagits ihop, bytt namn och att nya myndigheter har kommit till.

att den genomsnittliga åldern på myndighetschefer under cirka femton års tid har ökat med knappt ett år.

- År 1995 var genomsnittsåldern för myndighetschefer 55 år och 9 månader.<sup>9</sup>
- År 2005 var genomsnittsåldern för myndighetschefer 56 år och 4 månader.<sup>10</sup>
- År 2011 är genomsnittsåldern för myndighetschefer 56 år och 6 månader.

#### *Antal kvinnor och män*

I oktober 2010 var 43,1 procent av myndighetscheferna kvinnor. Det var en ökning med 4 procent sedan 2009 och med 33 procent sedan 2006. Under 2010 anställde regeringen totalt 31 myndighetschefer, varav 16 var kvinnor.

I september 2011 var andelen kvinnor 44,6 procent. Det innebär en ökning med 1,5 procentenheter sedan 2010.

---

<sup>9</sup> Baserat på ett underlag om chefer för 146 myndigheter.

<sup>10</sup> Baserat på ett underlag om chefer för 173 myndigheter. Det bör dock noteras att om underlaget istället baseras på 146 myndigheter blir genomsnittsåldern 56 år och 10 månader.

## 4 Rekrytering

I direktiven anges att utredningen ska pröva om rekryteringen av myndighetschefer har fungerat tillfredsställande med de nuvarande anställningsvillkoren. De regler som omgärdar rekryteringsprocessen är en del av villkoren för att bli anställd som myndighetschef. Hur rekryteringsprocessen är upplagd har också betydelse för i vilket skede myndighetschefen informeras om och – ibland – får möjlighet att diskutera villkoren för sin anställning.

### 4.1 Rekryteringsförfarandet

Grundläggande bestämmelser om tillsättning av statliga anställningar finns i 12 kap. 5 § RF. Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.<sup>1</sup> Regeringen har i budgetpropositionerna för 2007 och 2008 lagt fast riktlinjer för hur rekryteringen av myndighetschefer ska genomföras.<sup>2</sup> Det är regeringen som anställer myndighetscheferna. Själva anställningsförfarandet är speciellt eftersom det är en följd av utnämningmakten. Innebörden av utnämningmakten har beskrivits i avsnitt 3.1. Anställningsförfarandet är – med undantag för vad som gäller för anställning av rektorer – formlöst. I propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt gjorde regeringen bedömningen att den författningsreglering som

---

<sup>1</sup> Det har ställts särskilda behörighetskrav för rektorer vid universitet och högskolor. I 2 kap. 11 § högskoleförordningen föreskrivs att den som uppfyller behörighetskraven för anställning som professor eller lektor är behörig att vara rektor (eller prorektor). Se propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor, prop. 2009/10:149 s. 45 f.

<sup>2</sup> Förfarandet ska präglas av förutsebarhet, spårbarhet och öppenhet och utnämningarna ska endast fästa avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Se budgetpropositionen för 2007, prop. 2006/07:1 utgiftsområde 2, s. 38 f, och budgetpropositionen för 2008, prop. 2007/08:1 utgiftsområde 2, s. 52 f.

finns är tillräcklig för att regeringen ska kunna utnämna en chef för respektive myndighet, och att det inte finns något behov av att lagreglera att grundläggande beredningskrav ska iakttas i den process som föregår utnämningar.<sup>3</sup>

Det viktigaste syftet med varje rekryteringsprocess är att finna den bäst lämpade kandidaten. Med utgångspunkt i en s.k. kravprofil analyseras vilka sökanaler som ska användas. Kravprofilen är det dokument som inleder varje rekryteringsprocess, oavsett om befattningen annonseras ut eller inte. I regel rekryteras myndighetschefer med hjälp av s.k. intresseannonsering men i vissa fall även utan föregående annonsering. För rektorerna gäller dock ett särskilt rekryteringsförfarande. Dessa arbetstagare anställs av regeringen efter förslag av lärosätets styrelse, mer om detta i avsnitt 4.3.

Utredningen om sekretess vid anställning av myndighetschefer beskrev rekryteringsförfarandet i huvudsak på följande sätt. Det aktuella departementet har ansvaret för att upprätta kravprofilen och, i förekommande fall, formulera annonsen. Departementet tar också ställning till om det för den aktuella rekryteringen kan behövas externt rekryteringsstöd. När intresseanmälningar och eventuellt underlag från en rekryteringsfirma kommit in fortsätter beredningen av anställningsärendet. Den fortsatta beredningen går till på samma sätt som när en tjänsteman ska rekryteras till Regeringskansliet. Det bör även påpekas att statssekreteraren regelmässigt deltar i arbetet, bl.a. vid intervjuerna. Efter genomförda intervjuer vidtar referenstagning. När den politiska ledningen i departementet bestämt sig för en huvudkandidat stäms namnet av med statsrådsberedningen varpå departementet kan föra upp ärendet för regeringsbeslut.<sup>4</sup>

Kravprofilen blir en allmän handling först i samband med att regeringen fattar sitt anställningsbeslut. Skälet till denna ordning är att det har ansetts vara olämpligt att i förväg ge kandidater exakt kännedom om vilka krav och önskemål om erfarenheter regeringen har på den nya myndighetschefen. Regeringen har uttalat att det finns en uppenbar risk att personer skulle kunna anpassa sina svar vid en intervju efter de formuleringar som finns i kravprofilen, om denna under rekryteringsprocessen vore en allmän handling, något som skulle kunna leda till sämre kvalitet i chefsrekryteringen. Den tid det tar att bereda anställningsärenden varierar. Om den tid inkluderas som krävs för att upprätta en kravprofil, pröva om en viss rekrytering ska föregås av annonsering, vidta de administrativa

<sup>3</sup> Se prop. 2009/10:175 s. 124.

<sup>4</sup> Se betänkandet Sekretess vid anställning av myndighetschefer, SOU 2009:4 s. 32.

åtgärder som krävs för att publicera en annons samt bestämma skäligen tid för intresserade att komma in med intresseanmälningar uppgår den genomsnittliga totala tiden för en rekryteringsprocess till omkring ett halvår.<sup>5</sup>

## 4.2 Rekrytering med och utan intresseannonsering

Intresseannonsering ska vara huvudregel vid rekrytering av en myndighetschef. Annonseringen kan närmast beskrivas som en nedbantad kravprofil och publiceras kortfattat oftast i riksmassmedia, lokala media och fackmedia. På regeringens hemsida lämnas en mer utförlig beskrivning av befattningen, av vilka kvalifikationer regeringen anser att en ny chef ska ha och vilka färdigheter som anses särskilt meriterande. När regeringen väljer att annonsera ut lediga anställningar som myndighetschef används begreppet *intresseanmälan* som benämning för den handling som kommer in från en kandidat i ett sådant ärende. Detta uttryck används för att markera att det är fråga om ett formlöst anställningsförfarande som inte behöver ta hänsyn till reglerna i anställningsförordningen (1994:373).

Regeringen har uttalat att, även om ett öppet rekryteringsförfarande är bra, det finns situationer då det av olika anledningar är bäst för verksamheten att rekryteringen hanteras utan annonsering. Det kan handla om oförutsedda vakanser då en chef behöver rekryteras skyndsamt, men även om andra fall då det av olika skäl inte är lämpligt med ett annonseringsförfarande. Som en generell utgångspunkt avstår regeringen i nuläget från att använda annonsering såvitt gäller – för utredningen aktuella chefer – anställning av JK, RÅ, överbefälhavare, chefen för Säkerhetspolisen och landshövdingar. Vid anställning av JK och RÅ föreligger så pass specifika anställningskrav att regeringen har ansett att annonsering inte är något stöd i rekryteringsprocessen. Vid rekryteringen av överbefälhavare kan det, enligt regeringen, bl.a. av säkerhetsskäl vara olämpligt med ett annonseringsförfarande. Speciella förutsättningar gäller också vid rekrytering av chefen för Säkerhetspolisen. Starka skäl har vidare ansetts tala för att regeringen ska kunna rekrytera landshövdingar brett och förutsättningslöst och utan intresseannonsering. Landshövdingeämbetet är speciellt och kräver enligt regeringen egenskaper som inte alltid sammanfaller med de krav som i övrigt ställs på myndighetschefer. God kännedom om och insikter i det

<sup>5</sup> Se skr. 2009/10:43 s. 19–20.

politiska beslutssystemet kan vara ett sådant krav. Regeringen har ansett att det inte är möjligt att på förhand ange samtliga de situationer då annonsering inte är lämplig. Detta har motiverats med att verksamhetens behov måste vara det som ytterst styr valet av rekryteringsprocess.<sup>6</sup>

### 4.3 Rekrytering av myndighetschefer till styrelsemyndigheter

Av och till har diskuterats om regeringen generellt eller regelmässigt borde delegera rekryteringen av myndighetschefer till styrelsen i s.k. styrelsemyndigheter. Senast denna fråga avhandlades av regeringen var i skrivelsen om utnämningsspolitiken. Då angav regeringen bl.a. följande.

Regeringen är ansvarig inför riksdagen och mot bakgrund av den stora strategiska betydelse valet av myndighetschef har vore det märkligt med en ordning där riksdagen utkrävde ansvar av regeringen i en fråga rörande en myndighet där någon annan rekryterat chefen i fråga. Enligt regeringen förefaller det också osannolikt att enskilda styrelser skulle prioritera frågan att tillvarata de generella ledarskapskrav som i dag ställs vid rekrytering av en myndighetschef.<sup>7</sup>

I en typ av styrelsemyndigheter, universitet eller högskolor som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen, har emellertid styrelsen en särskild roll att fylla vid rekrytering av myndighetschefen. Förfarandet skiljer sig nämligen från förfarandet vid anställning av övriga myndighetschefer, eftersom det är det berörda lärosätet som – utöver vad som bestäms i högskoleförordningen – råder över rekryteringen (inklusive att besluta om lämplig kravprofil och hur rekryteringsprocessen ska gå till). Universitets- och högskolestyrelserna hanterar rekryteringsförfarandet och lämnar sedan förslag till regeringen om en lämplig kandidat. Regeringen har som praxis att följa styrelsernas förslag. Under den process som leder fram till att lärosätet i fråga identifierar en kandidat är en rad aktörer delaktiga. I propositionen Den öppna högskolan uttalade regeringen härvid bl.a. följande.

Det är viktigt att lärare, övriga anställda och studerande ges ett starkt inflytande när rektorskandidat tas fram, eftersom det är grundläggande

---

<sup>6</sup> Se prop. 2009/10:56 s. 22 och skr. 2009/10:43 s. 21 ff.

<sup>7</sup> Se skr. 2009/10:43 s. 31.

för rektors legitimitet som chef för myndigheten. Vid flera lärosäten används det tidigare förfarandet med valförsamling. Det är en bra metod, men det interna förankringsarbetet kan också ske på annat sätt. Det väsentliga är att samtliga lärare, övriga anställda och studenterna tillförsäkras inflytande. Processen bör fastställas innan styrelsen börjar sitt arbete med att ta fram förslag på rektor.<sup>8</sup>

I 2 kap. 8 § högskoleförordningen anges att, innan styrelsen lämnar sitt förslag, den ska höra lärarna, övriga anställda och studenterna på det sätt som styrelsen bestämmer. Rektor anställs sedan genom beslut av regeringen.<sup>9</sup>

#### 4.4 Sekretess i ärenden om anställning av myndighetschefer

För några år sedan lät Utredningen om sekretess vid anställning av myndighetschefer genom SIFO genomföra en undersökning som bestod av 400 telefonintervjuer med höga chefer – varav hälften från den privata och hälften från den offentliga sektorn – för att kartlägga viljan att ge in intresseanmälningar för myndighetschefsanställningar. Av de tillfrågade kunde 69 procent tänka sig att söka en sådan anställning, om ansökan inte blev offentlig, och 57 procent skulle kunna tänka sig att söka en anställning, även om ansökan blev offentlig. Det var alltså 12 procent av de intervjuade som – när utredningen genomfördes – sade sig skola avstå från att söka en anställning på grund av offentligheten.<sup>10</sup>

Efter förslag från utredningen trädde en ny sekretessbestämmelse i kraft den 1 april 2010. Bestämmelsen gör det möjligt att sekretessbelägga uppgifter om vem som söker en anställning som myndighetschef (39 kap. 5 b § OSL). I bestämmelsen anges att sekretess gäller i ärende om anställning av en myndighetschef vid en förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen 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. Det är alltså inte endast namnet på den som anmält intresse som omfattas av sekretess utan även t.ex. uppgifter om adress och tidigare meriter kan omfattas av

<sup>8</sup> Se prop. 2001/02:15 s. 159.

<sup>9</sup> I propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor avhandlades ånyo frågan om vem som ska anställa en rektor. Några förändringar i förhållandet att det är regeringen som anställer rektor föreslogs inte (se prop. 2009/10:149 s. 47 f.).

<sup>10</sup> Se SOU 2009:4 s. 41 f.



sekretess, om uppgifterna enskilt eller tillsammans med andra uppgifter kan leda till att den enskildes identitet avslöjas.<sup>11</sup>

Bestämmelsen har ett så kallat omvänt skaderekvisit. Det innebär en presumtion för att uppgiften inte ska lämnas ut. Sekretess enligt 39 kap. 5 b § OSL gäller i högst tio år. Bestämmelsen ska inte tillämpas i ärenden om anställning av rektor vid ett lärosäte.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Se propositionen om Sekretess i vissa anställningsärenden, prop. 2009/10:56 s. 49.

<sup>12</sup> I 10 a § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) anges följande. Sekretess enligt 39 kap. 5 b § OSL gäller inte i ärenden om anställning av rektor vid ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen.

## 5 Anställningsform

Vi har att bedöma om den nuvarande ordningen med i huvudsak visstidsanställningar av myndighetschefer utgör en rimlig avvägning mellan å ena sidan regeringens behov av att kunna göra förändringar i ledningen av en myndighet, å andra sidan myndighetschefens behov av anställningstrygghet.

En grundläggande fråga är om en anställning som myndighetschef ska gälla för en bestämd tid eller tills vidare. I detta kapitel kommer vi att redogöra för de anställningsformer som i nuläget finns för anställning av myndighetschefer.

### 5.1 En myndighetschefs anställning i förhållande till LAS och LOA

Lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, reglerar förhållandet mellan en arbetsgivare och en arbetstagare. Huvudregeln vid anställning av arbetstagare i allmän eller enskild tjänst är att ett anställningsavtal gäller tills vidare (4 § LAS). Det finns en möjlighet att i vissa situationer avvika från huvudregeln om anställningar tills vidare genom anställningar som tidsbegränsas (5 och 6 §§ samma lag).

I 1 § andra stycket LAS undantas vissa arbetstagargrupper från lagens tillämpning. Däribland finns arbetstagare ”som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning”. I förarbetena motiverades detta undantag med att dessa arbetstagare har en utpräglad arbetsgivarfunktion och en särskild förtroendeställning i förhållande till arbetsgivaren.<sup>1</sup> När det gäller undantagets tänkta tillämpning på det statliga området uttalades i förarbetena att lagen inte bör gälla för

---

<sup>1</sup> Se Kungl. Maj:ts proposition nr 129 år 1973, prop. 1973:129 s. 194–195, och propositionen Om ny anställningslag m.m., prop. 1981/82:71 s. 92 f.

bl.a. generaldirektörer, överdirektörer och i allmänhet inte heller för avdelningschefer.<sup>2</sup> Chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen är dock inte generellt undantagna från LAS tillämpningsområde. Det framgår av lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA. På grund av 32 § LOA gäller flera av LAS centrala föreskrifter också sådana arbetstagare vid statliga myndigheter som har en verksledande ställning.

Om en myndighetschef har en anställning *tills vidare*, ska föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning (32 § första stycket LOA) tillämpas också på en sådan arbetstagare. Merparten av myndighetscheferna har dock *tidsbegränsade anställningar* och faller utanför den nu nämnda regleringen, dock inte vad gäller avskedande (se 32 § andra stycket LOA).

### *Bakgrund till LOA och begreppet anställning*

I samband med 1976 års arbetsrättsreform och införandet av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, MBL, genomfördes stora förändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen för offentliganställda. Det skedde främst genom lagen (1976:600) om offentlig anställning (den s.k. gamla LOA). Mot slutet av 1980-talet befanns tiden mogen för översyn av denna lagstiftning. LOA-utredningen överlämnade i augusti 1992 sitt huvudförslag Enklare regler för statsanställda (SOU 1992:60). I betänkandet föreslogs bl.a. att anställningsskyddet för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning i fortsättningen skulle regleras på samma sätt som på den övriga arbetsmarknaden. Som en följd av detta borde, enligt utredningen, reglerna om förflyttning och omedelbart entledigande av affärsverkschefer upphävas. I stället borde frågor om anställningsskydd och övriga anställningsvillkor regleras i det enskilda anställningsavtalet med större möjlighet till individuell anpassning. I december 1993 lade regeringen fram propositionen En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl. (prop. 1993/94:65 (bet. 1993/94:AU16, rskr. 1993/94:257)). I propositionen uttalade emellertid regeringen att den inte ansåg att det sammantaget skulle bli en bättre lösning att ta bort gällande bestämmelser. Utredningens förslag genomfördes därför inte.

---

<sup>2</sup> Se prop. 1973:129 s. 230 och inrikesutskottets betänkande i anledning av den nyss nämnda propositionen, InU 1973:36 s. 28.

Huvudparten av reglerna i 1994 års LOA har utan ändring i sak tagits över från 1976 års LOA.<sup>3</sup> Syftet med LOA är primärt inte att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare utan att tillgodose de allmänintressen som gör sig gällande i utförandet av offentlig verksamhet.<sup>4</sup> För att göra nya LOA mindre tyngd av specialregler för vissa yrkeskategorier eller för speciella anställningsformer fördes de särskilda reglerna om ordinarie domare och om anställningsformen fullmakt i gamla LOA in i en ny lag; lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

## 5.2 Tre anställningsformer

För myndighetschefer, liksom för andra statliga arbetstagare, är en anställnings varaktighet och sättet för dess upphörande beroende av vilken anställningsform som gäller för anställningen. Vissa grundläggande principer för myndighetschefernas anställningsförhållanden lades fast 1987 i riksdagens verksledningsbeslut. Frågan om anställningsskyddet för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning har därefter behandlats av riksdagen i samband med att den antog LOA. 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).

Myndighetschefer anställs i dag med tre typer av anställningsformer. Dessa är

- tidsbegränsad anställning
- anställning tills vidare (dock längst till och med en viss tidpunkt)
- fullmaktsanställning

### 5.2.1 Tidsbestämd anställning

Av anställningsförordningen följer att en anställning *får* begränsas till att gälla för en bestämd tid om arbetstagaren får en verksledande eller därmed jämförlig ställning (se 9 § 1 p).

---

<sup>3</sup> I samband med översynen slopades dock institutet tjänst och ersattes av begreppet anställning för att bättre svara mot den mer flexibla LAS-praxis som vuxit fram.

<sup>4</sup> Se Hinn och Aspegren, Offentlig arbetsrätt- en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning s. 22.

Tidsbegränsad anställning är den anställningsform som i dag nästan alltid används då regeringen anställer en myndighetschef. Förutsättningarna för anställningen och anställningstryggheten kan dock se olika ut beroende på om det är t.ex. en generaldirektör eller en chef för ett affärsverk som anställs.

Flertalet av myndighetscheferna anställs initialt som chef vid en utpekad myndighet under en bestämd tid som i normalfallet är sex år. Tiden som sådan är inte lagreglerad utan följer av förarbetsuttalanden och en sedan länge upparbetad praxis.<sup>5</sup> Kortare anställningstider än sex år förekommer, t.ex. om det i förväg är känt att en myndighet ska omorganiseras eller om en myndighetschef kommer att uppnå pensionsåldern tidigare än inom sex år. Regeringen kan också förlänga en anställning, mer om detta nedan. Det är viktigt att stryka under att det måste föreligga ett ömsesidigt intresse för fortsatt anställning, om en sådan ska komma i fråga efter den första tidsperioden. En anställning förlängs således inte med automatik.

För en myndighetschef som är anställd för en bestämd tid gäller att en sådan anställning inte är möjlig att säga upp i förtid, varken av arbetstagaren eller av arbetsgivaren. Det finns dock inga lagliga hinder mot att anställningen upphör i förtid, om parterna är överens om detta. Regeringen har regelmässigt valt att entlediga de myndighetschefer som själva velat avsluta sin anställning i förtid. För det fall att myndighetschefen grovt åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren, kan vederbörande avskedas. Föreskrifterna i LAS om grunden för avskedande ska då tillämpas.<sup>6</sup> I sammanhanget bör noteras att för offentliganställda föreskrivs i LOA att ett avskedande ska vara skriftligt för att vara giltigt. Denna regel är mer långtgående än regeln om skriftlighet i LAS. Med hänsyn till det och till kravet på saklighet och opartiskhet i den offentliga förvaltningen har regeringen ansett att det inte finns något behov av att göra LAS bestämmelser om formkrav för avskedande tillämpliga på arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Vad gäller rektorer för universitet och högskolor finns det i förordning reglerat att dessa ska anställas för en tid om sex år. Anställningen kan förnyas högst två gånger om vardera tre år (se 2 kap. 8 § högskoleförordningen).

<sup>6</sup> Se 32 § andra stycket LOA och 18 § LAS. Tidigare fanns det för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning inte några lagregler om när tidsbegränsade anställningar kunde avbrytas i förtid genom omedelbar verkan, dvs. genom avskedande. Om en sådan fråga kom upp fick den avgöras genom avtalstillämpning, avtalstolkning eller avtalsrättsliga principer. Se propositionen Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m., prop. 2002/03:47 s. 25 f.

<sup>7</sup> Se prop. 2002/03:47 s. 26.

Ett annat viktigt anställningsvillkor för tidsbestämt anställda myndighetschefer är att dessa kan 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 (33 § andra stycket LOA).<sup>8</sup> Detta gäller dock inte för alla myndighetschefer med tidsbestämda anställningar. För cheferna för de kvarvarande affärsverken (Affärsverket Svenska Kraftnät, Luftfartsverket, Statens Järnvägar och Sjöfartsverket) gäller striktare villkor för anställningen. Dessa arbetstagare kan skiljas från sin anställning med omedelbar verkan före utgången av anställningstiden, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa (33 § första stycket LOA).

### *Äldre förarbetsuttalanden till grund för den tidsbestämda anställningens längd*

Som vi har beskrivit ovan lades vissa grundläggande principer för myndighetschefernas anställningsförhållanden fast i riksdagens s.k. verksledningsbeslut. I verksledningspropositionen redovisade regeringen riktlinjer för att bestämma anställningstidens längd och för att åstadkomma en ökad rörlighet för myndighetscheferna.<sup>9</sup>

Verksledningspropositionen föregicks av ett huvudbetänkande från Verksledningskommittén (SOU 1985:40). I det betänkandet redogjordes för att de dåvarande chefsförordnandena i regel omfattade perioder om sex år. Kommittén stannade för att rekommendera att sexårsperioden skulle bibehållas för det första utnämningstillfället. Sex år hade enligt kommittén visat sig vara en lämplig tid som ger stadga åt systemet både för regeringen och för den enskilde chefen. Kommittén uttalade att ”en chef behöver ett par års inkörning varefter han eller hon kan verka med full kraft i fyra år”.<sup>10</sup> Enligt verksledningspropositionen visade erfarenheten att rörlighet och cirkulation på chefsbefattningar verkar utvecklande och vitaliserande för såväl verksamheten som individen. Den framtida inriktningen för omförordnanden sammanfattades av föredragande statsråd på följande sätt.

---

<sup>8</sup> Förflyttningsinstrumentet beskrivs i kapitel 7.

<sup>9</sup> Se prop. 1986/87:99 s. 65–67.

<sup>10</sup> Se SOU 1985:40 s. 169.

Vid en verkschefs omförordnande i samma tjänst bör regeringen regelmässigt pröva att tillämpa en kortare förordnandeperiod, i normalfallet tre år. Även vid omförordnande till en annan tjänst bör en kortare period kunna komma i fråga. Jag vill betona att avsikten med den nu föreslagna ordningen inte är att ändra inriktningen att en verkschefs förordnanden sammantaget i normalfallet bör uppgå till minst tolv år.<sup>11</sup>

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst angav regeringen inte någon ändrad inriktning för principerna. Återigen betonades att rörlighet på chefsposter främjar såväl myndigheternas effektivitet som chefernas egen utveckling. Bl.a. uttalades att tidsbegränsade förordnanden bör användas medvetet som ett instrument både för att främja rörligheten mellan olika uppgifter och uppdrag och för att vid behov avveckla myndighetschefer.<sup>12</sup>

Regeringen har vidare i skrivelsen om utnämningsspolitiken anfört att regeringens ambition sedan lång tid tillbaka har varit att myndighetschefer bör vara verksamma i sammanlagt minst tolv år. Denna strävan bör enligt regeringen gälla även i fortsättningen. En myndighetschef anställs i normalfallet för en tid om sex år vid första anställningsperioden, med möjlighet till förlängning i ytterligare tre år. Efter nio år som chef vid samma myndighet anser regeringen förutsättningarna bör övervägas för en ny anställning vid en annan myndighet.<sup>13</sup>

#### *Statistik över genomsnittlig anställningstid*

Långtifrån alla myndighetschefer uppnår en sammanlagd anställningstid om tolv år. Det kan naturligtvis i vissa fall bero på att de vid anställningstillfället haft kortare tid kvar till pensionsåldern, men även andra faktorer kan ha haft betydelse.<sup>14</sup>

I Ds 2003:7, Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarskrävande av generaldirektörer, en rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) var ett av rapportområdena att spegla hur länge generaldirektörer i genomsnitt varit verksamma bland de som slutat i sådana anställningar. Undersökningsperioden var åren 1988–2001. Genomsnittstiden (den totala tiden som verk-

---

<sup>11</sup> Se prop. 1986/87:99 s. 67.

<sup>12</sup> Se prop. 1997/98:136 s. 51–53.

<sup>13</sup> Se skr. 2009/10:43 s. 33–34.

<sup>14</sup> Se a.a.

sam myndighetschef i en eller flera anställningar) var då 7,3 år.<sup>15</sup> För kvinnor var genomsnittstiden 5,5 år och för män 7,7 år. Den genomsnittliga tiden som generaldirektör på varje enskild myndighet var enligt studien 6,7 år, dvs. endast ett år kortare än den genomsnittliga totala tiden som generaldirektör. Genomsnittstiden som generaldirektör på en myndighet var 6,6 år för män och 4,8 år för kvinnor. I rapporten drogs slutsatsen att den sammanlagda tiden som verksam generaldirektör hade minskat.<sup>16</sup>

För senare år finns ingen statistik vad gäller anställningstider för sådana arbetstagare som slutat en anställning som myndighetschef. Utredningen har av tidsskäl inte heller haft möjlighet att genomföra en sådan studie.

För att få en fingervisning om huruvida de genomsnittliga anställningstiderna kan ha ändrats har vi dock undersökt hur lång total anställningstid nu aktiva myndighetschefer kommer att ha fram tills dess att deras nu pågående anställningar löper ut. Nu aktiva myndighetschefer har i dag en förväntad genomsnittlig anställningstid om 6,2 år, räknat fram till dess att deras anställningar går ut.<sup>17</sup> Det bör dock noteras att siffran för total anställningstid är osäker, särskilt med tanke på att några chefer kan sluta i förtid och eftersom det efter anställningstidens utgång kan ske förlängning av eller beslut om en ny anställning.<sup>18</sup>

### *Anställningsskydd och anställningstrygghet*

Det är lätt att förmoda att anställningsskyddet för en tidsbestämd anställning skulle vara sämre än skyddet för en anställning tills vidare. I vissa situationer handlar det dock om en missuppfattning, nämligen när det gäller just tidsbegränsade anställningar för en lång

<sup>15</sup> Att en arbetstagare slutat som generaldirektör innebar i studien att han eller hon inte var kvar som generaldirektör på någon myndighet alls. Hade den f.d. generaldirektören lämnat myndigheten och arbetade i Regeringskansliet, med bibehållen titel generaldirektör, hade vederbörande i statistiken också slutat som generaldirektör.

<sup>16</sup> I rapporten jämfördes genomsnittstiden för anställningar med den studie av anställningstider som genomförts av Verksledningskommittén i mitten av 1980-talet (SOU 1985:40 s. 168 f.). I den studien var 11 års anställningstid genomsnittlig tid för 123 verkschefer som avgått under åren 1964–1983. Anledningen till att den sammanlagda anställningstiden hade minskat kan dock höra samman med att efter det att studien hade gjorts i mitten av 1980-talet, verksledningspropositionen föreslog att omförordnanden i normalfallet borde vara tre år. Se Ds 2003:7 s. 43.

<sup>17</sup> Baserat på samtliga aktiva myndighetschefer anställningstid per den 29 september 2011. Anställningstiderna varierar mellan två och tolv år.

<sup>18</sup> Många myndighetschefer (ca 80 procent) har i nuläget sin första anställning som myndighetschef varför det inte är osannolikt att flera av dessa kommer att verksamma en längre tid.



tid.<sup>19</sup> En tidsbegränsad anställning som myndighetschef pågår i regel under flera års tid. Lunning och Toijer har uttalat bl.a. följande. En på förhand avtalad längre anställningstid kan ge ett bättre skydd än anställningar tills vidare, vilka kan sägas upp vid exempelvis arbetsbrist.<sup>20</sup>

#### *Ingen rätt att arbeta fram till 67 år*

Fr.o.m. den 1 september 2001 har en arbetstagare som omfattas av LAS rätt men inte skyldighet att stanna kvar i anställningen till utgången av den månad då han eller hon fyller 67 år.<sup>21</sup> Detta gäller dock inte för myndighetschefer som anställs tidsbegränsat. Inte heller finns på annat sätt en ovillkorlig rätt för dessa att arbeta fram till pensionsåldern (65 år).

Huvudregeln är att en myndighetschef anställs, eller får anställningen förlängd, till och med månaden före pensionsåldern (65 år). Regeringen har också hittills varit positiv till att den myndighetschef som så önskar kan få anställningen förlängd till vederbörande blir 67 år. Så har också skett i ett antal fall. Hittills har ett mindre antal myndighetschefer fått anställning tills de fyllt 68 år.<sup>22</sup>

### **5.2.2 Anställning tills vidare**

En myndighetschef kan anställas tills vidare, men det är en anställningsform som regeringen inte utnyttjar i någon större utsträckning. I nuläget är det endast en av de myndighetschefer som omfattas av utredningen som har en anställning *tills vidare dock längst till och med en viss tidpunkt*.<sup>23</sup>

Eftersom vi enligt direktiven ska bedöma om den nuvarande ordningen med, som huvudregel, visstidsanställningar utgör en rimlig avvägning mellan regeringens behov av att göra förändringar i ledningen av en myndighet och myndighetschefens behov av anställnings-

---

<sup>19</sup> Se Lunning och Toijer, Anställningsskydd – en lagkommentar s. 170 f.

<sup>20</sup> Se a.a. s. 170–171.

<sup>21</sup> Se 32 a § LOA och propositionen Rätt att arbeta till 67 års ålder, prop. 2000/01:78. Det går således inte att avtala om avgångsskyldighet före 67 års ålder, se KU:s betänkande Statlig förvaltning m.m., 2004/05:KU14 s. 20.

<sup>22</sup> Se 2004/05:KU14 s. 22 och skr. 2009/10:43 s. 33.

<sup>23</sup> En sådan anställning kan dock betraktas som en tidsbestämd anställning (se 9 § 1 p anställningsförordningen), snarare än en anställning tills vidare. Det är en blandform av anställning där anställningsskyddet för en anställning tills vidare gäller.

trygghet är det som jämförelsematerial dock motiverat att kortfattat redogöra för det nuvarande anställningsskyddet vid en sådan anställning.

Föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i LAS ska tillämpas på en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd tills vidare, om något annat inte följer av LOA eller, såvitt rör andra frågor än grunden för uppsägning eller avskedande, av föreskrifter som regeringen meddelar.<sup>24</sup> Med hänsyn till anställningens art saknas emellertid bestämmelser om t.ex. turordningskretsar i samband med uppsägning på grund av arbetsbrist i realiteten betydelse för myndighetschefer.

För en myndighetschef som är anställd tills vidare gäller genom 3 § 3 p avtalet om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. (det s.k. frikretsavtalet), som slöts den 24 april 2001 (ändrat den 6 oktober 2004, den 31 maj 2006, den 18 december 2008 och den 21 februari 2011) en ömsesidig uppsägningstid om sex månader. Arbetsgivaren kan dock medge att en myndighetschef får avsluta sin anställning efter en kortare uppsägningstid. Det förutsätts vidare i den nyss nämnda bestämmelsen att arbetsgivaren medger en kortare uppsägningstid, om verksamheten tillåter det.

En anställning tills vidare kan sägas upp av den anställda oavsett anledning till detta. Arbetsgivaren kan dock säga upp en sådan anställning endast om det finns saklig grund för uppsägningen.<sup>25</sup> Bedömningen av om saklig grund för uppsägning föreligger är starkt beroende av arbetstagarens ställning. Högre anställning och större ansvar medför att även mindre brister kan utgöra saklig grund för uppsägning med hänsyn till de höga krav som kan ställas på dessa arbetstagare.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> I 32 § första stycket LOA anges inte uttryckligen att LAS-regler ska tillämpas också i fråga om förfarandet vid uppsägning, varsel och överläggning samt vid tvist om giltigheten av uppsägning. Någon ändring i sak synes dock inte ha varit avsedd med den nya formuleringen av paragrafen, se prop. 1993/94:65 s. 132.

<sup>25</sup> Se 32 § första stycket LOA och 7 § LAS.

<sup>26</sup> Se t.ex. Hinn och Aspegren, Statlig anställning – en lagkommentar s. 198.

### 5.2.3 Fullmaktsanställning

Två myndighetschefer som omfattas av utredningen är anställda med fullmakt; JK och RÅ. Att dessa arbetstagare anställs med fullmakt motiveras av intresset av att rättsskipningen står självständig.<sup>27</sup> Vid prövning av åtalsfrågor görs bedömningar som ligger den dömande verksamheten mycket nära. Det får inte ens misstänkas att ovidkommande hänsyn får spela in vid prövning av dessa frågor. Beslutanderätten i de viktiga åtalsfrågorna ligger ytterst hos RÅ, biträdande riksåklagaren och överåklagarna. Detta har motiverat samma starka anställningsskydd som för ordinarie domare. JK är bl.a. högste åklagare i tryckfrihetsmål och kan ensam besluta om att inleda förundersökning i sådana mål. JK:s roll har också av andra skäl varit sådan att det har ansetts motiverat att använda fullmaktsanställning.

Bakgrunden till att man på det statliga området talar om att någon är anställd ”på fullmakt” kommer av att de statliga tjänstemännen förr delades in i två grupper – ordinarie och icke ordinarie.<sup>28</sup> En ordinarie tjänsteman fick till skillnad från en icke ordinarie ett särskilt bevis för sin anställning som kallades för fullmakt. LOA-utredningens utgångspunkt var att den nya LOA skulle gälla även för fullmaktsanställda, men att det var nödvändigt med vissa särskilda regler om bl.a. tvångsvis läkarundersökning och avstängning. Slutresultatet blev dock en speciell lag för fullmaktsanställda. I 1 § lagen om fullmaktsanställning anges att, om någon föreskrift i lagen avviker från LOA, den föreskriften ska gälla. Bestämmelserna i lagen om fullmaktsanställning ska således tillämpas i stället för reglerna i LOA, om samma sak regleras i båda lagarna.<sup>29</sup>

JK och RÅ har enligt 3 § 3 p frikretsavtalet en egen uppsägningstid om sex månader. Regeringen kan dock inte säga upp dessa arbetstagare från anställningen.<sup>30</sup> Från anställningsskyddssynpunkt är en stor skillnad mellan en fullmaktsanställning och en anställning tills vidare således att en anställning som löper tills vidare kan sägas upp av regeringen, medan en fullmaktsanställning inte kan sägas upp. I lagen om

<sup>27</sup> Se t.ex. propositionen Förslag till arbetsrättsreform m.m., prop. 1975/76:105 bilaga 2 s. 210 och SOU 1992:60 s. 256–257.

<sup>28</sup> Se Andersson m.fl., Arbetsrätten i staten s. 208.

<sup>29</sup> I sammanhanget kan noteras att det i 3 § andra stycket LOA anges att för JK gäller endast 4 § samma lag (om bedömningsgrunder vid anställning), 7–7 d §§ (om bisysslor), 23–29 §§ (om arbetskonflikter), 38 § (om interimistiskt beslut) och 42 § andra stycket (om vissa undantag från MBL).

<sup>30</sup> En arbetstagare med fullmakt får dock avskedas enligt föreskrifterna i LAS (se 7 § lagen om fullmaktsanställning).

fullmaktsanställning finns även vissa särskilda bestämmelser om anställningens upphörande, om avstängning och läkarundersökning m.m. Det bör även noteras att en myndighetschef med fullmaktsanställning – liksom en myndighetschef med en tidsbegränsad anställning – kan förflyttas (se 8 § lagen om fullmaktsanställning).

För en myndighetschef som är anställd med fullmakt gäller att vederbörande är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal (se 5 § lagen om fullmaktsanställning).

## 6 Lön och andra villkor under anställningen

I föregående kapitel har vi beskrivit de anställningsformer som kan komma i fråga när regeringen anställer en myndighetschef samt presenterat huvuddragen i anställningarna.

I detta kapitel kommer vi att närmare redogöra för de villkor som kan aktualiseras under tiden för en anställning som myndighetschef. I begreppet anställningsvillkor inbegriper vi i detta sammanhang allmänna villkor för anställningen, lön samt anställningsförmåner (vad vi kallar för särskilda villkor). Framställningen är inriktad på villkoren för tidsbestämda anställningar eftersom det är den anställningsform som nästan alltid används vid anställning av myndighetschefer.

Vi kommer avslutningsvis att belysa också vilka möjligheter som finns till utbildning, chefsutveckling och annat stöd i arbetet.

### 6.1 Allmänt om gällande kollektivavtal och det s.k. frikretsavtalet

Vad beträffar de allmänna anställningsvillkoren gäller för myndighetscheferna, precis som för andra statligt anställda, bestämmelserna i Allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA) eller Affärsverksavtalet (AVA).<sup>1</sup> ALFA och AVA är statliga kollektivavtal som tecknats på central nivå av Arbetsgivarverket å ena sidan och OFR/S,P,O, Saco-S och SEKO å andra sidan.

Grundläggande bestämmelser om anställningsvillkoren för den aktuella kretsen av myndighetschefer finns vidare i frikretsavtalet.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> AVA reglerar de generella anställningsvillkoren för arbetstagare vid affärsverk och vissa andra verk inom infrastrukturområdet.

<sup>2</sup> Avtalet gäller fr.o.m. den 1 januari 2011 tills vidare med en ömsesidig uppsägningstid om sex månader.

Avtalet tillämpas även på överdirektörer som anställts av regeringen, länsöverdirektörer och länsråd samt på chefstjänstemännen i Regeringskansliet. Denna grupp av anställda brukar kallas regeringens frikrets.

Enligt 1 § frikretsavtalet får regeringen besluta om tillämpningen av eller avsteg från gällande kollektivavtal om avlöningsförmåner m.m. för de i avtalet angivna anställningarna utan att iaktta bestämmelserna i 11, 12, 14, 19 eller 20 § MBL.<sup>3</sup> Avtalsregleringen innebär att regeringen har mycket stor frihet att bestämma anställningsvillkoren för myndighetscheferna. Därtill kommer att regeringen inte är skyldig att informera eller förhandla med de fackliga organisationerna om villkoren. Praxis är dock att regeringen informerar de fackliga organisationerna, dock inte i individärenden.

## 6.2 Lön och lönesättning

Myndighetscheferna tillhör alltså regeringens s.k. frikrets, och det är med stöd av frikretsavtalet som regeringen ensidigt kan bestämma dessa arbetstagares löner. Detta gäller såväl vid nyanställningar som vid lönerevisioner. Myndighetschefer är inte heller garanterade sådana lönehöjningar som kan vara överenskomna i olika avtal.

### 6.2.1 Vad styr lönesättningen?

I verksledningspropositionen uttalades att lönesättningen av chefer bör styras av verksamhetsintresset och att den bör anpassas till såväl marknadsförhållanden och statsmakternas krav som den enskildes kompetens och prestationsförmåga.<sup>4</sup> Det påpekades också att lönesättningen bör främja ökad rörlighet. Regeringens nuvarande ambition är att kunna erbjuda goda chefer en konkurrenskraftig lön, inklusive en positiv löneutveckling under anställningsperioden.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Arbetsgivarverket är part på arbetsgivarsidan och som parter på arbetstagsidan finns OFR:s förbundsområden inom det statliga förhandlingsområdet sammantagna, Saco-S och Facket för Service och Kommunikation (SEKO). Avtalet gäller fr.o.m. den 1 januari 2011 tills vidare med en ömsesidig uppsägningstid om sex månader.

<sup>4</sup> Se prop. 1986/87:99 s. 157 f. Även i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst uttalades att lönesättningen bör styras av verksamhetsintresset, se prop. 1997/98:136 s. 53.

<sup>5</sup> Se skr. 2009/10:43 s. 32.

## 6.2.2 Individuell lönesättning

Lönen för myndighetscheferna är – med undantag för landshövdingarna – individuell. I regeringens chefspolicy för myndighetschefer beskrivs att lönen bestäms utifrån bl.a. de krav som ställs på innehavaren samt dennes kvalifikationer och erfarenhet.<sup>6</sup>

Både i det privata näringslivet och inom staten är det vanligt att tillämpa individuell lönesättning. Tillämpas en sådan lönesättning, är avsikten teoretiskt sett att man inte ska jämföra några löner. I realiteten finns dock utgångspunkter (riktlinjer) även för tillämpningen av individuell lönesättning. Tidigare har den individuella lönesättningen av myndighetschefer beskrivits så här.

Som hjälpmedel vid lönesättningen klassificeras de olika befattningarna enligt ett system där man beaktar de krav som ställs på befattningen i fråga om arbetets ansvar och omfång samt kvalifikationer i form av utbildning och tidigare chefsfarenhet. Tillämpningen av ett sådant system bör också bidra till att inte osakliga löneskillnader på grund av kön uppstår. För likvärdiga befattningar sätts lönerna normalt inom ett intervall, som ger utrymme för att beakta såväl den enskilda chefens kompetens och prestationsförmåga som marknadsförhållanden.<sup>7</sup>

I nuläget har regeringen vissa utgångspunkter för den individuella lönesättningen av myndighetschefer. Dessa har ESA beskrivit i en promemoria Löner och andra anställningsvillkor för myndighetschefer. Promemorian delas ut som ett informationsmaterial till myndighetscheferna i samband med deras introduktion. I promemorian beskrivs att, för att åstadkomma en viss enhetlighet i lönesättningen, regeringen beaktar vissa *grundläggande faktorer* som är av betydelse för alla myndighetschefsbefattningar, oavsett innehavarens bakgrund. Till de viktigaste faktorerna hör: myndighetens storlek (antalet anställda), regional organisation, olika ekonomiska faktorer samt verksamhetens komplexitet och utsatthet. Till detta kommer en *individuell del* i lönesättningen där det beskrivs att bl.a. ”myndighetschefens tidigare anställningsvillkor vägs in”. Vad detta i praktiken innebär är oklart. Tidigare anställningsvillkor kan avse en mängd olika omständigheter av varierande karaktär. Det kan vara så pass enkelt som att det är tidigare löneläge och förmåner som avses, men det kan också vara mer komplext såsom vilken typ av uppdrag

<sup>6</sup> Se regeringens chefspolicy för myndighetschefer; Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet s. 5.

<sup>7</sup> Se prop. 1997/98:136 s. 53.

personen tidigare haft. Att den individuella delen av lönesättningen innebär att regeringen på något sätt tar hänsyn till myndighetschefens bakgrund står dock klart.

Vad regeringen beaktar i lönesättningen av myndighetschefer kan således i praktiken innebära att myndighetschefer vid myndigheter med förhållandevis begränsade uppdrag kan ha en lön som ligger högt i jämförelse med andra motsvarande chefer, och att chefer vid myndigheter som är stora inte nödvändigtvis har de högsta lönerna.

### 6.2.3 Ensidiga lönebeslut och översyn av löneläget under anställningstiden

*Det initiala beslutet om myndighetschefens lön*

Om vägen fram till lönebeslutet fungerar som det är tänkt, kan den beskrivas med följande fem steg.

1. Under samtal om anställning med arbetsgivarens företrädare, vanligtvis med statssekreteraren och/eller departementschefen samt personalchefen, finns möjlighet för myndighetschefskandidaten att framföra löneanspråk och föra en diskussion om lönen. För att undvika ett scenario där en chefskandidat i ett sent skede av anställningsprocessen med hänvisning till löneläget tackar nej till en anställning som myndighetschef brukar personalcheferna inom Regeringskansliet poängtera att regeringens företrädare redan tidigt under rekryteringsförfarandet ska ta upp en diskussion med en potentiell chefskandidat om lön.
2. Ansvarig statssekreterare utarbetar sedan ett förslag på lön för anställningen som myndighetschef.
3. Löneförslaget stäms av med ESA. Avstämningen syftar till att höga statliga chefer ska lönesättas enligt enhetliga kriterier.
4. Efter denna avstämning, och innan anställningsbeslutet fattas, ska myndighetschefskandidaten få besked om vilken lön som kan komma i fråga för anställningen. Även om det är ett ensidigt lönebeslut av arbetsgivaren, ska arbetsgivaren och arbetstagaren ha kommit överens om vilken lön som ska utgå för anställningen innan den påbörjas.



5. Offentliggörandet av lönebeslutet sker sedermera som huvudregel i samma beslut som själva anställningsbeslutet.

Alla de beskrivna stegen i vägen fram till ett beslut om lön fungerar dock i praktiken inte alltid. Det finns myndighetschefer som har beskrivit regeringens ensidiga beslutanderätt om lönen som att lönefrågan aldrig kom upp till ordentlig diskussion. Det lär till och med ha förekommit att myndighetschefer har ställts inför "lönefaktum" först när de blivit erbjudna anställningen eller ännu senare. Hur och vid vilken tidpunkt myndighetscheferna får besked om vilken lön som ska utgå för anställningen fungerar olika på olika håll i Regeringskansliet.

### *Översyn av löneläget under anställningstiden*

En myndighetschef har som huvudregel en tidsbestämd anställning. Under anställningstiden kan det finnas olika anledningar till att regeringen ser över lönen och utvärderar löneläget. Någon garanti för en viss årlig löneutveckling finns dock inte. Vanligast är att det sker en generell lönerevision till följd av ett nytt centralt avtal och att myndighetschefens lön då förändras.

I samband med den årliga myndighetsdialogen kan det förekomma att regeringens företrädare – eller myndighetschefen – vid ett enskilt samtal väcker en diskussion om lön. Det finns även exempel på statssekreterare som har bjudit in "sina" myndighetschefer till fortlöpande lönesamtal. En myndighetschef har dock ingen uttrycklig rätt att få ett lönesamtal eller ett lönesättande samtal. Det är alltid regeringen som ensidigt beslutar om det ska ske förändringar i lönen. Besked om ny lön lämnas i nuläget både genom personliga samtal, telefonsamtal, e-post och sms.

När myndighetschefernas löner revideras sker detta i regel efter det att andra statliga arbetstagares löner har reviderats. Detta går i praktiken till på så sätt att det bestäms en procentsats för höjning av samtliga myndighetschefer löner. Huvuddelen av utrymmet läggs ut på respektive departement för fördelning på de individer som omfattas av revisionen. Cirka en tiondel av utrymmet behålls centralt för att ta hand om t.ex. snedsitsar.

I detta sammanhang bör även erinras om att regeringen har uttalat att, om en chef anställs för ytterligare en period (t.ex. ytterligare tre år efter en första anställningsperiod om sex år), detta

”inte i sig bör föranleda någon diskussion om förändrade lönevillkor”. Sådana frågor hanteras regelmässigt inom ramen för ordinarie lönerevision.<sup>8</sup>

#### 6.2.4 Lönesättning av landshövdingar och rektorer

Lönesättningen av landshövdingar och, i någon mån, rektorer avviker från vad som gäller för övriga myndighetschefer.

Landshövdingarna har enhetslöner i två nivåer, och själva processen kring lönesättningen innehåller följaktligen inte något större diskussionsutrymme. Att beskriva landshövdingarnas lön som individuell är således inte riktigt, även om dessa individuellt skulle kunna argumentera för varför de ska ha den lägre eller den högre nivån av ersättning. Det ligger närmast till hands att beskriva landshövdingarnas lönesättning som tariffbaserad.

Lönesättningen av rektorer är i någon mån individuell. Det kan dock sättas i fråga om det finns andra kriterier än de som kan knytas an till själva verksamheten och uppdraget som avgör lönesättningen.<sup>9</sup> Förfarandet kring anställning av rektorer vid universitet och högskolor följer inte heller samma mönster som det som gäller för andra myndighetschefer. Som har beskrivits i kapitel 4 anställs rektorer genom beslut av regeringen för högst sex år efter förslag av styrelsen för lärosätet (se 2 kap. 8 § högskoleförordningen). Själva processen kring lönesättningen av den anställde och diskussionsutrymmet vad gäller själva lönen kan påverkas av att det är många olika aktörer inblandade i rekryteringsförfarandet. Det leder antagligen till att en rektor i praktiken har små möjligheter att påverka sin lön.

#### 6.2.5 Löneläget

Som tidigare påpekats är regeringens ambition att kunna erbjuda ”goda chefer en konkurrenskraftig lön, inklusive en positiv löneutveckling under anställningsperioden”.<sup>10</sup>

Vad gäller löneläget för myndighetscheferna varierar i dagsläget månadslönerna mellan 63 000 kr och 144 000 kr per månad.<sup>11</sup> För

<sup>8</sup> Se skr. 2009/10:43 s. 32.

<sup>9</sup> Den individuella lönesättningen verkar i dag främst vara avhängig storleken på lärosätet och komplexiteten på uppdraget.

<sup>10</sup> Se skr. 2009/10:43 s. 32.

<sup>11</sup> Löneuppgifter från ESA per den 10 november 2011.

flertalet av myndighetscheferna ligger lönerna mellan 80 000 kr och 100 000 kr per månad. Den genomsnittliga lönen är 91 500 kr.<sup>12</sup> För landshövdingarna är i dag löneläget som lägst 85 500 kr och som högst 90 500 kr. Rektorerens löneläge varierar mellan 67 300 kr och 127 600 kr. Vidare bör det också påpekas att det förekommer att myndighetschefer får sidouppdrag och därmed kommer upp i högre ersättningsnivåer.

### 6.3 Övriga villkor för anställning

Regeringen har stor frihet att bestämma anställningsvillkoren för myndighetscheferna. I praktiken rör det sig emellertid inte om några stora avvikelser från vad som gäller för övriga statstjänstemän. I några avseenden har dock regeringen fastställt särskilda villkor för myndighetscheferna. Det gäller för bl.a. rätt till förmånsbil.

Tanken är att en blivande myndighetschef ska informeras om villkoren för anställning innan anställningen påbörjas. Vi har dock fått beskrivet för oss att det inte är ovanligt att myndighetschefer, på grund av avsaknad av eller bristfällig information, haft en oklar bild av villkoren när de tackat ja till en anställning som myndighetschef.

I anslutning till att en myndighetschef påbörjar sin anställning erbjuder ESA regelmässigt ett enskilt samtal för den nyanställda om bl.a. villkoren för anställning och möjligheter till introduktion och utveckling. Under anställningstiden kan myndighetschefen sedan kontakta ESA för att ställa frågor om villkoren. Om myndighetschefen önskar förändringar i villkoren, kan frågan väckas hos någon av arbetsgivarens företrädare, t.ex. den berörda statssekreteraren.

---

<sup>12</sup> Medianlönen är 89 200 kr.

### 6.3.1 Semester, ledighet och sjukdom

Bestämmelserna om semester och annan ledighet i allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA, ALFA-T) respektive affärsverksavtalet (AVA, AVA-T) gäller för myndighetschefer i samma utsträckning som för andra arbetstagare vid statliga myndigheter.

Bestämmelserna om sjukvårdsförmåner/villkor i allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA, ALFA-T) respektive affärsverksavtalet (AVA, AVA-T) gäller också för myndighetschefer i samma utsträckning som för andra arbetstagare vid statliga myndigheter.

### 6.3.2 Arbetstid och bisysslor

I fråga om arbetstid och bisysslor gäller för myndighetschefer i vissa avseenden andra villkor än för andra statsanställda.

#### *Arbetstid*

EG:s arbetstidsdirektiv omfattar även arbetstagare i företagsledande eller därmed jämförlig ställning.<sup>13</sup> Medlemsstaterna medges dock avvikelser beträffande en stor del av direktivets huvudbestämmelser. Direktivet lämnar i artikel 17.1 en möjlighet till medlemsländerna att för vissa speciella arbetstagar-kategorier avvika från direktivets bestämmelser om dygns- och veckovila, begränsning av nattarbete och arbetstiden per vecka samt raster. Dessa arbetstagar-kategorier ska ha arbeten vars arbetstid inte mäts eller bestäms i förväg eller kan bestämmas av arbetstagarna själva.

Riksdagen har bestämt att arbetstidslagen (1982:673) inte gäller för arbete som utförs av arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor har företagsledande eller därmed jämförlig ställning.<sup>14</sup> Till denna grupp hänförs myndighetscheferna. En myndighetschef har s.k. förtroendearbetstid. Det betyder att den enskilde själv bestämmer över sin arbetstid.

---

<sup>13</sup> Rådets direktiv 93/104/EEG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden. Direktivets ändamål är arbetstagarnas säkerhet och hälsa vid förläggningen av arbetstider.

<sup>14</sup> Se 2 § 2 p arbetstidslagen. Arbetstidslagen har regler om hur mycket en arbetstagare får arbeta per dygn, per vecka och per år. Den tar upp jourtid och beredskap, vilka raster och pauser arbetstagaren har rätt till och vad som gäller för nattvila.

### Bisysslor

Vad gäller bisysslor för myndighetschefer måste man skilja på sådana som kan vara förtroendeskadliga respektive arbetshindrande. De förtroendeskadliga bisysslorna regleras i LOA och bestämmelserna gäller för alla arbetstagare som omfattas av den lagen.<sup>15</sup> De arbetshindrande bisysslorna regleras i frikretsavtalet.<sup>16</sup>

Enligt 7 § LOA får en arbetstagare inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan *rubba förtroendet* för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.<sup>17</sup> Chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen ska på eget initiativ till arbetsgivaren anmäla vilka typer av bisysslor de har (7 d § LOA).<sup>18</sup> Det är en bestämmelse som gäller endast för ordinarie domare och myndighetschefer. I 11 § anställningsförordningen föreskrivs att en anmälan om innehav av bisyssla enligt 7 d § LOA ska ske skriftligt. Enligt 7 c § LOA ska arbetsgivaren besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med 7 § LOA ska upphöra med eller inte åta sig bisysslan.<sup>19</sup> I 3 § 1 p anställningsförordningen anges att det är regeringen som prövar frågor om bisysslor som avses i 7 a–d §§ LOA när det gäller chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen.

I frikretsavtalet regleras de *arbetshindrande bisysslorna*. Det avser sådana uppdrag som går ut över den tid som arbetstagaren ska ägna åt sitt arbete. Av 3 § 2 p frikretsavtalet följer att chefer vid myndigheter som lyder omedelbart under regeringen är skyldiga att till arbetsgivaren lämna uppgift om och i vilken omfattning han eller hon har eller avser att åta sig bisysslor. Arbetsgivaren får besluta att arbetstagaren helt eller delvis ska upphöra med bisysslan eller avstå från att åta sig en bisyssla som kan inverka hindrande på arbetet.

<sup>15</sup> 7 § samt 7 a–c §§ LOA.

<sup>16</sup> 3 § 2 p frikretsavtalet. För arbetstagare som omfattas av frikretsavtalet gäller – om inte annat beslutats enligt 1 eller 2 § samma avtal – bestämmelserna om allmänna anställningsvillkor i ALFA respektive AVA med avvikelse för avtalets bestämmelser om arbetstid, bisysslor och uppsägningstid.

<sup>17</sup> Syftet med förbudet för offentliganställda att ha förtroendeskadliga bisysslor är att upprätthålla allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten och för dem som är anställda inom denna. Av 7 a § LOA följer att arbetsgivaren på lämpligt sätt ska informera arbetstagaren om vilka förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten. En arbetstagare ska på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma arbetstagarens bisysslor.

<sup>18</sup> Det är följaktligen inte fråga om att arbetstagaren ska anmäla varje enskild bisyssla, utan vilka typer av bisysslor som är aktuella.

<sup>19</sup> Beslutet ska vara skriftligt och innehålla en motivering (7 c § LOA).

### 6.3.3 Särskilda villkor

I några avseenden har regeringen fastställt särskilda villkor för myndighetscheferna. Nedan följer en översikt över de anställningsförmåner som kan aktualiseras för en myndighetschef. Det är alltid regeringen som beslutar särskilda villkor. Den praktiska hanteringen när sådana beslut fattats sker dock på den berörda myndigheten.

#### *Förmånsbil*

Med undantag för landshövdingarna kan de myndighetschefer som så önskar få disponera en förmånsbil för att använda i arbetet och privat.

För förmånsbilen betalar myndighetscheferna en årlig avgift som för närvarande är 14 procent av bilens inköpspris, inklusive extrautrustning. Vid användning av bilen i arbetet får de ersättning enligt gällande skattelagstiftning, och de allmänna reglerna om förmånsvärde tillämpas. I förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor finns också bestämmelser om miljö- och trafiksäkerhetskrav för inköp, leasing och användning av bilar. Förordningens syfte är att öka andelen miljöanpassade och trafiksäkra bilar. Förordningen gäller för myndigheter under regeringen.

Regeringskansliet har ingen statistik på hur många myndighetschefer som i dag nyttjar möjligheten att ha förmånsbil. Skälet till detta är att, även om det skrivs in i regeringsbeslutet att myndighetschefen har rätt till förmånsbil, han eller hon sedan själv kan välja att ha eller inte ha en förmånsbil. För det fall att en myndighetschef väljer att ha en förmånsbil, är det myndigheten som bär kostnaden för bilen. De villkor som gäller för bilförmånen framgår av regeringsbeslutet. Villkoren kan t.ex. reglera hur bilen får användas, vem som får använda den, vilken årlig avgift som myndighetschefen ska betala, vad som gäller om bilen behöver repareras, att myndighetschefen själv betalar drivmedel, avgifter för körda privatmil utöver 2 500 mil per år och att förmånsvärdet följer Skatteverkets föreskrifter och rekommendationer. I regeringsbeslutet är också myndighetens åtagande reglerat samt vad som gäller för riskhantering, böter och byte av bil.

Villkoren för bilförmån förlängs automatiskt om inga ändringar meddelas. Ändringar av avgiften och andra villkor för bilförmånen ska som utgångspunkt meddelas myndighetschefen minst tre månader innan ändringen ska träda i kraft. Om myndighetschefen inte accepterar villkoren, kan han eller hon avstå från bilförmånen.

#### *Ersättning för daglig pendling*

Om avståndet är långt mellan bostadsort och arbetsort, kan en myndighetschef få ersättning från myndigheten för resor med valfritt färdmedel i reguljär trafik. Det är regeringen som beslutar om det ska utgå någon ersättning för daglig pendling. En sådan ersättning räknas som ett skattepliktigt lönetillägg. Det är ett fåtal myndighetschefer som har sådan ersättning.

#### *Dubbel bosättning*

Myndighetschefer som väljer att inte flytta till arbetsorten, och därmed har s.k. dubbel bosättning, kan få ersättning från myndigheten för dels fyra resor i månaden med valfritt färdmedel i reguljär trafik från bostadsorten till arbetsorten och åter, dels styrkta logikostnader på arbetsorten (dock högst motsvarande kostnaden för t.ex. en tvårumslägenhet). Även i sådana fall är det regeringen som beslutar om förmånen ska utgå. Eventuella ersättningar räknas som skattepliktiga lönetillägg. Myndighetschefen kan sedan yrka avdrag för kostnader i enlighet med gällande skatteregler.

I några fall då dubbelt boende har varit aktuellt har det uppstått problem med att på arbetsorten hitta en hyresrätt. I ett sådant läge kan en myndighetschef få avgiften till en bostadsrätt betald, om personen i fråga själv skaffat bostadsrätten. Kostnader för räntor ersätts dock inte.

#### *Särskilt villkor vad gäller anställning som landshövding*

För landshövdingarna gäller enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion s.k. boplikt. Det innebär att, i och med att en landshövding tackat ja till en anställning som landshövding, han eller hon är skyldig att bo i den tjänstebostad som anvisas honom eller henne. En landshövding ska lämna tjänstebostaden när veder-

börande avgår från anställningen, om inte regeringen beslutar något annat (se 49–51 §§). Boplikten innebär att själva boendet i den privata delen av tjänstebostaden förmånsbeskattas efter den faktiska boytan.

## 6.4 Utbildning, chefsutveckling och stöd i arbetet

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för den utbildning som i dag erbjuds myndighetscheferna och redogöra för vilka utbildningsinsatser som för närvarande finns att tillgå samt vilket mer allmänt stöd cheferna kan få.

### 6.4.1 Bakgrund

Redan på 1970-talet tog regeringen initiativ till utvecklingsprogram för de högsta cheferna. Programmen riktade sig mot generaldirektörer, överdirektörer och nivån närmast under dessa kategorier arbetstagare. Under den senare delen av 1980-talet fanns under några år Statens institut för ledarskap (STIL), som var administrativt knutet till Statens institut för personalutveckling (SIPU). STIL:s målgrupp var chefer på strategisk nivå i statsförvaltningen. Ansvarsområdet för STIL var chefsförsörjning, dvs. institutet arbetade med såväl rekrytering som kompetensutveckling. Parallellt med den statliga myndighetsorganisationen organiserade de statliga avtalsparterna verksamhet av betydelse för den gemensamma kompetensuppbyggnaden i statsförvaltningen. Här kan nämnas Statens arbetsmiljönämnd (SAN) och Nämnden för statliga förnyelsefonder. I samband med att SIPU lades ned ökade betydelsen av de gemensamma programmen. Det visade sig nämligen ganska snart att den öppna marknaden inte erbjöd tjänster som var avpassade för den speciella statliga kompetensutvecklingens behov. Den nämnda fonden gjorde insatser bl.a. för att stärka den statliga ledningsfunktionen.<sup>20</sup>

Ansvar för utveckling av myndighetschefer har sedan mitten av 1990-talet legat på Regeringskansliet. Regeringens nuvarande ambition är att en myndighetschef ska avsätta motsvarande fem procent av sin arbetstid för utvecklingsinsatser relaterade till det

---

<sup>20</sup> T.ex. Förändrarakademin (kompetensutveckling av personer med strategiskt ledningsansvar), Chefsakademin (i syfte att utveckla kvinnliga chefer) och programmet Demokrati och Effektivitet.



personliga ledarskapet. I regeringens skrivelse om utnämningsspolitiken gör regeringen följande bedömning. Chefsutveckling i olika former bör erbjudas såväl nya som erfarna myndighetschefer. För myndighetschefer som rekryteras från andra arbetsmarknadssektorer än staten bör en särskild fördjupningsintroduktion erbjudas. Vidare betonas i skrivelsen att, utöver de insatser som regeringen erbjuder, det är viktigt att myndighetscheferna själva tar ansvar för att utveckla sitt personliga ledarskap.<sup>21</sup>

### 6.4.2 Introduktion

Regeringens mål är att nyutnämnda myndighetschefer regelmässigt ska erbjudas såväl en *allmän* som en *individuellt anpassad* introduktion utifrån den verksamhet som chefen är rekryterad för att leda. Det är ESA som planerar och arrangerar denna introduktion. Syftet med introduktionen är att ”lägga grunden för ett konstruktivt och fungerande samarbete mellan departementsledning och myndighetschef samt mellan styrelse och myndighetschef i de myndigheter som leds av en styrelse.”<sup>22</sup> För rektorernas introduktion ansvarar emellertid Högskoleverket. Nedanstående beskrivning tar därför inte sikte på hur rektorernas introduktion ser ut.

I nära anslutning till att myndighetschefen börjar sin anställning är tanken att ESA ska bjuda in till en utbildningsdag för den nyanställda. Den brukar kallas för en förvaltningspolitisk introduktionsdag/ett förvaltningspolitiskt seminarium. Målsättningen är att sådana dagar erbjuds en till två gånger om året, beroende på hur många nyrekryterade chefer det finns i statsförvaltningen. Det kan därför dröja en tid efter det att anställningen påbörjats tills dess att myndighetschefen inbjuds till introduktionsdagen.

Under introduktionsdagen finns ett antal avsnitt. För tillfället t.ex.

- information om myndighetschefens roll i styrningen/relationen till regeringen,
- ett budgetavsnitt och
- information från Arbetsgivarverket (arbetsgivarrollen, lönebildning etc.).

<sup>21</sup> Se skr. 2009/10:43 s. 29–30.

<sup>22</sup> Se regeringens chefspolicy för myndighetschefer, Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet s. 6.

Enligt ESA kommer uppskattningsvis cirka 75 procent av de nyanställda myndighetscheferna till introduktionsdagen. Även landshövdingarna inbjuds till denna dag. ESA har även provat på att anordna ett fördjupat seminarium för de myndighetschefer som kommer från näringslivet.

ESA bjuder också in till en individuell introduktion som kan innefatta bl.a. följande.

- information om att ESA fungerar ungefär som en personalfunktion gentemot myndighetschefen
- information om arbetsgivarrollen
- information om anställningsvillkoren
- information om ledarskapsprogrammet/utvecklingsprogrammet/"GD-grupperna"

Varje departement har också möjlighet att individuellt introducera nyutnämnda myndighetschefer. Vi har inte kartlagt i vilken utsträckning detta sker.

#### **6.4.3 Fortlöpande utbildningsinsatser**

Myndighetscheferna inbjuds att delta vid gemensamma temadagar för information om förvaltningspolitiska frågor (s.k. förvaltningspolitiska dagar). Också Arbetsgivarverket, Statskontoret och GD-föreningen arbetar med utbildningsinsatser för myndighetscheferna.

#### **6.4.4 Annat stöd i arbetet**

Myndighetscheferna erbjuds möjlighet att delta i mindre grupper för chefsutveckling. Dessa utvecklingsgrupper inleds med ett ledarskapsseminarium i tre etapper som omfattar totalt sex dagar. Det är uppstarten på utvecklingsgrupperna vilka i dagligt tal brukar kallas för GD-grupperna. I regel träffas utvecklingsgrupperna två till fyra gånger per år. Efter två år omprövas intresset av att fortsätta arbetet i gruppen.

Ledarskapsseminarierna syftar till att klargöra krav och förväntningar i chefsrollen, och att utveckla "förmågan till ledarskap i den

statliga förvaltningskulturen.”<sup>23</sup> Seminarierna leds av en erfaren konsult men formas efter deltagarnas egna erfarenheter och önskemål. GD-grupperna ska bidra till att myndighetschefen fortsätter att utvecklas i sin ledarroll. GD-grupperna är ofta aktiva under en lång tid, och det är inte ovanligt att en grupp träffas under många år. Vid de första mötestillfällena finns en struktur att följa, men efter denna inledande fas är gruppernas möten fria i sina former. En konsult deltar vid mötestillfällena. Träffarna ger myndighetscheferna tillfälle att ventilerar chefsrollen och andra frågor av vitt skilda slag. Grupperna fortsätter att träffas så länge deltagarna vill. Nätverket ska ha ett konsultativt arbetssätt och erbjuda kollegialt stöd i ledarskapsfrågor.

Utöver att delta i en GD-grupp kan myndighetscheferna få annat stöd i arbetet såsom språkutbildning och samtalsstöd. Det har även förekommit riktade utvecklingsinsatser t.ex. i form av mediaträning. Det finns också exempel på att det med egna initiativ startats nätverk för kvinnliga myndighetschefer och nätverk för myndighetschefer vid små myndigheter.

---

<sup>23</sup> Se regeringens chefspolicy för myndighetschefer, Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet s. 7.

## 7 Förflyttningsinstrumentet och vissa andra möjligheter att skilja en myndighetschef från anställning

Utredningen ska enligt direktiven undersöka om systemet med förflyttningskyldighet har varit ett ändamålsenligt instrument för att hantera situationer då ett byte av myndighetschef ansetts nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa, och utredningen ska särskilt analysera om förflyttningsinstrumentet haft några negativa konsekvenser. För att i kapitel 9 kunna överväga dessa frågor kommer vi här att redogöra för förflyttningsinstitutet och regeringens andra möjligheter att skilja en myndighetschef från anställningen. Framställningen är inriktad på de förhållanden som gäller för myndighetschefer som är anställda tidsbestämt.

### 7.1 Ansvar och ansvarsutkrävande

Ansvar och ansvarsutkrävande baseras på att det finns en uppdragsgivare som ställer krav på en uppdragstagare som denne måste leva upp till. Om uppdragstagaren inte gör det, har uppdragsgivaren rätt att på något sätt vidta åtgärder som är negativa för uppdragstagaren.<sup>1</sup> Ansvarsutkrävande bygger på att den som tilldelas ett uppdrag också ska kunna hållas ansvarig för hur han eller hon sköter detta uppdrag.

Befogenhet och ansvar är två sidor av samma mynt. Den som fått en befogenhet eller en uppgift anförtrodd sig svarar också för att befogenheten förvaltas på rätt sätt; att den ges rätt innehåll, rätt utformning och rätt omfattning. När något går galet ska ansvar

---

<sup>1</sup> Se SOU 2007:75 s. 213.

normalt kunna krävas ut genom någon form av sanktion. Verksledningskommittén kommenterade möjligheten att kräva ut ansvar på bl.a. följande sätt.

En förvaltningsmyndighet är ett teoretiskt och organisatoriskt begrepp och den har varken status eller tillgångar som gör ett praktiskt ansvarutkrävande möjligt. De personer som är behöriga att företräda myndigheten utövar också dess befogenheter. Det är av personerna statsmakterna i praktiken kräver ut ansvar, inte av det abstrakta begreppet myndigheten.<sup>2</sup>

När man talar om ansvar inom statsförvaltningen avses vanligen antingen *juridiskt ansvar* eller *verksamhetsansvar*. Det juridiska ansvaret innefattar straffrättsligt ansvar, skadeståndsansvar och disciplinansvar. Ansvaret för att myndighetens verksamhet är inriktad mot angivna mål och bedrivs i enlighet med de krav och inom de ekonomiska ramar som regeringen ställt upp kan betecknas verksamhetsansvar.<sup>3</sup> Den nya myndighetsförordningen samt förordningen (2007:607) om intern styrning och kontroll betonar myndighetsledningens ansvar för att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet uppfyller de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen, dvs. att ledningen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

#### *Myndighetschefens juridiska ansvar och verksamhetsansvar*

Det *straffrättsliga ansvaret* regleras huvudsakligen i 20 kap. brottsbalken (1962:700), BrB, och avser tjänstefel, mutbrott och brott mot tystnadsplikten. Dessa bestämmelser är subsidiära till andra straffbestämmelser och är avsedda för situationer där intresset av att de offentliga funktionerna utövas på ett riktigt sätt särskilt motiverar ett straffansvar. I vissa fall gäller även särskilda åtalsbestämmelser beträffande dessa brott. Som ett komplement till det straffrättsliga ansvaret finns bestämmelser om *disciplinansvar* för

<sup>2</sup> SOU 1985:40 s. 109.

<sup>3</sup> Se utredningarna Från verksförordning till myndighetsförordning, SOU 2004:23 s. 85 och Sverige och tsunamin – granskning och förslag, SOU 2005:104 s. 60 f.

statligt anställda i LOA. Skadeståndslagens regler om *skadeståndsansvar* gäller för såväl privat som offentligt anställda. För skada som en arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i anställningen är han eller hon, enligt 4 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207), ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter. För en utförligare översikt av ansvar och ansvarsutkrävande, se SOU 2004:23 s. 91 f.

LOA ger utrymme för två möjligheter att direkt kräva ut ansvar av en myndighetschef (tjänsteansvar). Det första är *avskedande* och det andra är *disciplinpåföljd*.<sup>4</sup> Dessa påföljder kan bli aktuella efter tjänsteförseelser som inte är ringa. LOA:s sanktionsregler är inte begränsade till myndighetsutövning. Reglerna kan, som ovan angetts, ses som komplement till bestämmelserna i BrB, och liksom dessa riktar de sig mot enskilda yrkesutövare.<sup>5</sup> Tanken med reglerna är att man ska kunna straffa, entlediga eller ingripa disciplinärt mot personer som åsidosätter statsmakternas och medborgarnas krav på en "oväldig och effektiv förvaltning".<sup>6</sup>

Det är Statens ansvarsnämnd som beslutar i frågor om disciplinansvar och avskedande när det gäller arbetstagare som regeringen anställt tidsbegränsat som myndighetschefer (34 § LOA). För de högre cheferna har det ansetts viktigt att det finns en utomstående, auktoritativ instans som prövar dessa grannliga frågor. Det kan annars finnas risk för att kritik från delar av allmänheten kan komma att riktas mot en ordning som innebär att dessa avgörs av kollegor till cheferna.<sup>7</sup> Ansvarsnämnden företräder visserligen staten som arbetsgivare, men den har ändå getts en i viss mån domstolsliknande ställning.

Myndighetschefen har, oavsett myndighetens ledningsform, att svara för att bl.a. den löpande verksamheten på myndigheten fungerar. Det är ytterst regeringen som har att bedöma att detta sker på ett betryggande sätt. Oberoende av sådana bedömningar måste en regering också göra en mer allmän bedömning av vilket förtroende den har för myndighetens chef. Vilka faktorer som vägs in i

<sup>4</sup> Se 32 § LOA (som hänvisar vidare till regleringen om grund för avskedande i LAS) samt reglerna om disciplinansvar i 14–21 §§ LOA.

<sup>5</sup> Se 20 kap. BrB om tjänstefel. I 22 § LOA anges att den myndighetschef som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott ska anmälas till åtal, om misstanken avser brott enligt 20 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § första stycket BrB eller annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

<sup>6</sup> Se SOU 1985:40 s. 112 f.

<sup>7</sup> Se Hinn och Aspegren, Offentlig arbetsrätt- en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning s. 131.

en sådan förtroendebedömning varierar, och bör variera, mellan olika verksamheter och myndigheter.<sup>8</sup>

Vad som beskrivits om juridiskt ansvar är ett formellt reglerat ansvarsutkrävande. En annan form för att kräva ut ansvar av myndighetschefer är instrumentet förflyttning.

## 7.2 Allmänt om förflyttningsinstrumentet

En myndighetschef med en tidsbestämd anställning får i dagsläget förflyttas till en annan statlig anställning, om detta är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa (33 § andra stycket LOA). Undantagna från denna reglering är cheferna för de fyra statliga affärsverken och chefen för Arbetsgivarverket. En arbetstagare med fullmakt får förflyttas till en annan statlig anställning med fullmakt (se 8 § lagen om fullmaktsanställning). Framställningen nedan är koncentrerad till de chefer som omfattas av 33 § andra stycket LOA.

Den nuvarande lydelsen av bestämmelsen om förflyttning av tidsbestämt anställda myndighetschefer infördes i den gamla LOA efter förslag i verksledningspropositionen.<sup>9</sup> Förflyttningsskyldigheten för visstidsanställda myndighetschefer konstruerades på ett likartat sätt som den som gällde för de myndighetschefer som hade fullmakt.<sup>10</sup>

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet och att inför riksdagen ansvara för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens beslut och regeringens direktiv och ambitioner. Av detta följer att det åligger regeringen att säkerställa att det finns den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen. Styrunderingen framhöll att förflyttningsrätten kan antas ha en latent funktion i regeringens kontakter med myndighetscheferna.<sup>11</sup> Förhållandet mellan regeringen och förvaltningen är en central utgångspunkt för instrumentet, men frågan rör naturligtvis också statens arbetsgivaransvar och den enskildes anställningstrygghet. Tanken är att ett beslut

<sup>8</sup> Se SOU 2007:75 s. 220.

<sup>9</sup> 33 § andra stycket LOA motsvarar gamla 7 kap. 9 och 10 §§. Se prop. 1986/87:99 s. 67–69 och 120.

<sup>10</sup> Bl.a. intresset av att den statliga förvaltningen skulle utvecklas på det sätt staten fann bäst förenligt med samhällets behov hade ansetts motivera en modifiering av den särskilda trygghet som en fullmaktshavare åtnjöt och ett införande av förflyttningsinstrumentet. Se prop. 1986/87:99 s. 69.

<sup>11</sup> Se SOU 2007:75 s. 218.

om förflyttning, liksom varje annan förvaltningsåtgärd, måste grundas på objektiva godtagbara skäl. Detta följer av regeringsformens krav på likabehandling, saklighet och opartiskhet.<sup>12</sup> För regeringen innebär förflyttningsinstrumentet en möjlighet att – när det anses motiverat och föreligger ett behov av det – skilja myndighetschefen från den aktuella anställningen. För den enskilde innebär förflyttningen att skiljas från befattningen på den aktuella myndigheten, men inte från regeringen som arbetsgivare, genom att arbetstagaren får en ny anställning som tillsätts på samma sätt och med samma arbetsgivare.

TVå omständigheter ska också särskilt uppmärksammas. För det första kallas, både i litteraturen och i dagligt tal, förflyttningsinstrumentet i princip alltid för en förflyttnings*skyldighet*.<sup>13</sup> Lagtexten talar emellertid om att regeringen har en möjlighet att i vissa situationer förflytta en myndighetschef med en tidsbestämd anställning. För regeringen är det en uttrycklig förflyttningsmöjlighet, men följderna blir en skyldighet för den enskilde myndighetschefen att flytta från anställningen. För det andra; om en myndighetschef förflyttas till en annan statlig anställning, fattas ett *nytt* anställningsbeslut för den nya anställningen. Ett sådant beslut kan avse tiden fram till och med tidigare angiven tidpunkt för anställningens slut, men det kan också avse en längre tid. Regeringen kan använda förflyttningsinstrumentet för att flytta på arbetstagaren, men det som i praktiken sker är att personen får en ny anställning där det i realiteten kan beslutas om andra villkor för anställningen, t.ex. vad gäller lön.

#### *Varför finns det generaldirektörer i Regeringskansliet?*

Det fåtal myndighetschefer som har förflyttats har ofta anställts i Regeringskansliet med placering i det departement som ansvarar för det verksamhetsområde som den berörda myndigheten tillhör. Vederbörande har då, för återstoden av den ursprungliga anställningstiden, anställts med titeln generaldirektör i Regeringskansliet. Regeringen har uttalat bl.a. följande.

---

<sup>12</sup> Se prop. 1986/87:99 s. 70 och skr. 2009/10:43 s. 9.

<sup>13</sup> Se t.ex. utredningens direktiv Dir. 2010:103.



Det är viktigt att understryka 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. Det finns ett antal exempel på chefer som har lämnat ett uppdrag i förtid och, efter en period i Regeringskansliet, gått vidare till en ny anställning som chef för en annan myndighet med gott resultat.<sup>14</sup>

### 7.3 Situationer då förflyttningar kan aktualiseras m.m.

I regel är en myndighetschefs rörelse mellan olika anställningar i statsförvaltningen något som sker på frivillig väg efter en tidsbestämd anställnings slut. Regeringen och myndighetschefen är då överens om att myndighetschefen ska få andra arbetsuppgifter. Grundtanken med en förflyttningsrätt är emellertid en annan, nämligen att en förflyttning kan komma i fråga i de situationer då man mer eller mindre mot en myndighetschefs vilja flyttar honom eller henne till en annan anställning. Förflyttning innebär således både en form av tvångsentledigande och en tillsättning av en ny anställning.<sup>15</sup> I verksledningspropositionen nämns t.ex. den situationen att regeringen finner det önskvärt att bryta ett i och för sig väl fungerade chefskap för att kunna genomföra en omstrukturering som berör flera myndigheter och myndighetschefer, alltså fall där en förflyttning påkallas av organisatoriska skäl. Ett annat exempel är att en chef visar sig mindre lämplig för sin uppgift, och att regeringen av den anledningen vill förflytta honom eller henne till en annan tjänst. Vidare anges i verksledningspropositionen att det givetvis kan uppkomma även andra fall där det finns fullgoda skäl att förflytta en myndighetschef. Det avgörande har ansetts vara vad som bedöms nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa. Någon praxis för vad som avses med uttrycket ”nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa” har inte utvecklats. Avsikten torde dock vara att uttrycket ska kunna ges en vidsträckt tillämpning.

Av verksledningspropositionen kan vidare läsas ut bl.a. följande utgångspunkter för förflyttningsinstrumentet.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Se skr. 2009/10:43 s. 30.

<sup>15</sup> Se prop. 1986/87:99 s. 69.

<sup>16</sup> Se a.a. s. 69–70.

- Varje förflyttning måste grundas på objektiva godtagbara skäl (se 1 kap. 9 § RF).
- Förflyttning får ske bara till en anställning som tillsätts på samma sätt (med samma anställningsform), dvs. med anställning för bestämd tid, och bara till en statlig anställning.
- Anställningstiden i den nya anställningen bör begränsas till den tid som återstår av anställningstiden när förflyttningen sker.
- Det ankommer på regeringen att efter noggrann prövning i det enskilda fallet erbjuda en ny anställning som på objektiva grunder anses godtagbar, t.ex. vad gäller arbetsuppgifter, lönevillkor och stationeringsort.
- Det bör inte föreskrivas några begränsningar i lag i fråga om arbetsuppgifterna i den nya anställningen eller personens lämplighet för denna. Detta motiveras av att en myndighetschef kan komma att ha mycket skiftande arbetsuppgifter under sin karriär i staten, och att det därför saknas skäl att i förflyttningsfallen ställa upp krav på att arbetsuppgifterna i de båda berörda anställningarna ska vara likartade e.d.<sup>17</sup>

#### *Finns det rutiner för hur en förflyttning ska hanteras?*

Det finns, utöver ovan nämnda förarbetsuttalanden och vissa av regeringen gjorda uttalanden, inga generella riktlinjer eller rutiner för hur regeringen ska hantera en förflyttningsituation. När ESA blir inkopplat i ett förflyttningsärende försöker dock denna funktion se till så att själva förflyttningsförfarandet kring förflyttningen hanteras på ett godtagbart sätt.

GD-föreningen uppmärksammade i en bilaga till sin verksamhetsberättelse för 2009 frågan om det personliga omhändertagandet av den enskilde. Föreningen lämnade till regeringen förslag på riktlinjer för hur en förflyttningsituation kan hanteras. I förslaget till riktlinjer anges att föreningen anser bl.a. att en överenskommelse om andra arbetsuppgifter ska vara klar innan beslutet om förflyttning offentliggörs, och att den berörda myndighetschefen efter en förflytt-

---

<sup>17</sup> Jfr vad som gäller för de myndighetschefer som är anställda med fullmakt. I 8 § lagen om fullmaktsanställning anges att en arbetstagare får förflyttas till en annan statlig anställning med fullmakt. En förflyttning till en anställning hos en annan myndighet får dock ske bara om *arbetsuppgifterna är likartade* eller om arbetstagaren *med hänsyn till sin utbildning är lämpad* för anställningen.

ning ska vara föremål för lönerevision på samma grunder som tidigare. Vidare pekade föreningen på att en förflyttning av en myndighetschef under pågående förordnandetid är en åtgärd som normalt väcker stor massmedial uppmärksamhet, och att det därför för båda parter är av stor betydelse att det finns en kommunikationsplan som har utarbetats i samförstånd mellan den berörda myndighetschefen och arbetsgivaren.<sup>18</sup>

#### 7.4 I vilken omfattning används instrumentet?

Det är relativt ovanligt att myndighetschefer förflyttas. Regeringen försöker i första hand få till stånd en frivillig lösning för det fall en förflyttningsituation uppstår. Vanligen rör det sig om ett par förflyttningar per år. Detta antal kan sättas i relation till att det var 30 personer som anställdes som myndighetschefer 2009 och att regeringen utnämnde 31 personer till myndighetschefer 2010.<sup>19</sup>

#### 7.5 Överprövning av förflyttningsbeslut

Ett beslut om förflyttning får inte verkställas förrän det har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats. Beslutet får dock ges omedelbar verkan, om det finns synnerliga skäl för det (36 § andra stycket LOA). Oavsett om det finns synnerliga skäl eller inte, inväntas dock i praktiken inte överklagandetidens utgång innan en myndighetschef får lämna sina arbetsuppgifter.

I nuläget går det att tvista i domstol angående ett beslut om förflyttning. Mål om talan mot sådana beslut ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, LRA. Det innebär att det är möjligt att i sista hand få till stånd en prövning av regeringens förflyttningsbeslut i Arbetsdomstolen. Någon sådan prövning har dock aldrig aktualiserats.

---

<sup>18</sup> Se GD-föreningen, Fem centrala riktlinjer vid förflyttning av en verkschef, bilaga till föreningens verksamhetsberättelse för 2009.

<sup>19</sup> Se prop. 2010/11:1 utgiftsområde 2 s. 54 och prop. 2011/12: 1 utgiftsområde 2 s. 54.

## 7.6 Exempel; två ärenden om förflyttning

KU har till uppgift att granska regeringens och statsrådets arbete samt att meddela riksdagen resultatet av sin granskning. Nedan redovisas två ärenden där utskottet har granskat anmälningar avseende regeringens och ett statsråds hantering av myndighetschefer som har förflyttats.

### *Förflyttning av generaldirektören för myndigheten x (2008/09:KU20)*

I en anmälan till KU begärdes att utskottet skulle granska ett statsråds hantering av generaldirektören för x-myndigheten. Enligt anmälan hade statsrådet en vecka före regeringsbeslutet uttalat sig om behovet av en ny generaldirektör för myndigheten och därmed föregripit regeringens beslut på ett sätt som inte är förenligt med regeringsformens krav på kollektivt beslutsfattande. Från regeringens sida framhölls bl.a. att beslutet att förflytta generaldirektören från myndigheten till en generaldirektörsanställning i Regeringskansliet hade sin grund i den omorganisation av verksamheten som gällde från ett angivet datum och vars genomförande beräknades fortgå under en period.

I utskottets ställningstagande konstaterades att en bakgrund till de särskilda bestämmelser om förflyttning som gäller för myndighetschefer är intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen utvecklas på det sätt som staten finner bäst förenligt med samhällets behov. Som skäl för förflyttning till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt anges i 33 § andra stycket LOA organisatoriska skäl. Utskottets granskning visade att en omorganisation kan ses som en successiv process och att den aktuella omorganisationen var avsedd att fortgå även efter att den aktuella generaldirektören fått anställning som myndighetschef. Regeringen hade anfört att den hade gjort bedömningen att myndigheten efter sommaren det aktuella året, då omorganisationen skulle vara fullbordad eller nära fullbordad, borde få en ny chef. Utskottet konstaterade att det ankommer på regeringen att med stöd av bestämmelsen i LOA göra avvägningar av det slaget. Mot den bakgrunden ansåg utskottet att granskningen inte gav anledning att rikta någon anmärkning mot regeringens beslut att förflytta personen i fråga till en anställning som generaldirektör i Regeringskansliet. Det förhållandet att förflyttningen aviserades i ett pressmeddelande en

vecka före regeringsbeslutet gav inte heller anledning till något särskilt uttalande från utskottets sida.

*Förflyttning av generaldirektören för myndigheten y  
(2009/10:KU20)*

I en anmälan begärdes att konstitutionsutskottet skulle granska regeringsbeslutet att entlediga generaldirektören för myndigheten y. I anmälan anfördes att entledigandet kom mycket överraskande för alla utanför regeringskretsen, speciellt då personen i fråga fått förlängt förordnande som generaldirektör så sent som fyra månader innan han blev entledigad.

Utskottet konstaterade att syftet med den gällande ordningen för att skilja eller förflytta en myndighetschef från anställningen är att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet. Mot den bakgrunden är det av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef.

Enligt utskottet bör den möjlighet som ges i 33 § andra stycket LOA att förflytta en myndighetschef tillämpas endast när det uppkommit ohållbara situationer som inte kunnat förutses vid tidpunkten för anställningen. Utskottet anförde vidare att ett skäl för förflyttning är att en chef visat sig mindre lämplig för sin uppgift och att regeringen av hänsyn till myndighetens bästa vill förflytta honom eller henne till en annan anställning. Ett skäl för omedelbar förflyttning är att stora ekonomiska värden står på spel, vilket självfallet kan vara fallet om ett pågående reformarbete riskerar att fördröjas. Det anfördes att det i första läget ankommer på regeringen att vid sitt beslut, som kan bli föremål för domstolsprövning, göra avvägningar av det slaget i enlighet med bestämmelserna i 33 § andra stycket och 36 §§ LOA och 1 kap. 9 § RF. Utskottets granskning gav inte vid handen att regeringen brustit i detta avseende. Utskottet ansåg mot den bakgrunden att granskningen inte gav anledning att rikta någon anmärkning mot regeringens beslut att förflytta den aktuella generaldirektören till en anställning som generaldirektör i Regeringskansliet.

## **7.7 Myndighetschefer som inte omfattas av förflyttningskyldighet**

### **7.7.1 Vad gäller för affärsverkscheferna?**

Affärsverkscheferna har – om de är anställda för bestämd tid – inte ansetts vara sådana chefer som ska omfattas av förflyttningsinstitutet. Är chefen för ett statligt affärsverk anställd för bestämd tid, får han eller hon dock skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa (se 33 § första stycket LOA). Ett sådant beslut gäller omedelbart (36 § LOA). Som exempel på när ett skiljande från anställning kan bli aktuellt nämns i verksledningspropositionen att affärsverkschefen misskött förvaltningen av koncernen.<sup>20</sup> Ett annat sakligt skäl kan vara att han eller hon har förlorat styrelsens förtroende eller har uppenbara svårigheter att samarbeta med den. Det avgörande är, i likhet med vad som gäller i förflyttningsituationerna, vad som anses nödvändigt med hänsyn till verkets bästa. Regeringen kan följaktligen, även mot en affärsverkschefs vilja, entlediga honom eller henne från anställningen på samma sätt som detta i allmänhet är möjligt beträffande verkställande direktörer inom det privata näringslivet.

### **7.7.2 Vad gäller för en myndighetschef som är anställd tills vidare?**

Om en myndighetschef anställs tills vidare finns ingen förflyttningskyldighet. Det bör dock påpekas att arbetsgivaren kan säga upp en sådan anställning, om det finns saklig grund för uppsägningen (se 32 § första stycket LOA och 7 § LAS).

---

<sup>20</sup> Prop. 1986/87:99 s. 120.

## 8 Avgångsformer

I detta kapitel kommer vi att beskriva den nuvarande regleringen av avgångsförmåner. Eftersom regelverket är sammanlänkat med Pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl. (PA 03) kommer vi också att redogöra för denna koppling. I kapitlet finns även statistik över förmåner som betalats ut samt en redogörelse för finansieringen. För att begränsa framställningens omfång finns i bilaga bl.a. historik, en kortfattad beskrivning av de äldre förordningarna samt exemplifierande beräkningar.

### 8.1 Allmänt om avgångsförmåner

Det s.k. Trygghetsavtalet (TA) ger statligt anställda möjlighet att under vissa förhållanden få inkomsttrygghetstillägg, avgångsersättning och pensionsersättning.<sup>1</sup> En myndighetschef som är anställd för en bestämd tid omfattas emellertid inte av de trygghetsregler som gäller för andra arbetstagare i staten. Sedan lång tid tillbaka finns det i stället särskilda bestämmelser om avgångsförmåner för flertalet av dessa chefer.

För generaldirektörer, landshövdingar och vissa andra chefer som har tidsbegränsade anställningar finns regler om *inkomstgaranti* och *avgångsvederlag* i förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning (avgångsförmånsförordningen).<sup>2</sup> Förordningen trädde i kraft den 1 april 2003 men tillämpas från och med den 1 januari 2003.

---

<sup>1</sup> Se bilaga 3.

<sup>2</sup> Vilka dessa chefsanställningar är anges i bilagan till förordningen.

### 8.1.1 Kopplingen till PA 03

PA 03 innehåller regler om t.ex. ålderspension.<sup>3</sup> Av 2 § avgångsförmånsförordningen följer att PA 03 med anslutande bestämmelser ska tillämpas på chefsanställningar som avses i förordningen samt att bestämmelserna om inkomstgaranti (3–15 §§) utgör tillägg till och undantag från pensionsavtalet. Avgångsförmånsförordningens bestämmelser är i många avseenden intimt sammankopplade med PA 03. Det är en sedan länge etablerad ordning att bestämmelser om avgångsförmåner för myndighetschefer gäller som tillägg till och undantag från de gällande pensionsavtalen.

PA 03 innebar en övergång till ett i huvudsak avgiftsbestämt tjänstepensionssystem men med en tjänstetidsberoende förmånsbestämd pension för inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp. Några föreskrifter om samordning mellan olika pensionssystem finns inte i PA 03, utan varje sektor förutsätts betala pensionsförmåner i förhållande till vad som intjänats i respektive system.

### 8.1.2 Huvuddragen i avgångsförmånsförordningen

Förutom att avgångsförmånsförordningen reglerar kopplingen till bestämmelser om t.ex. tjänstepension i PA 03 finns i förordningen särskilda regler om vissa arbetstagares rätt till inkomstgaranti och avgångsvederlag.

En rätt till *inkomstgaranti* är relaterad till den f.d. arbetstagarens ålder (som lägst 55 år) och att arbetstagaren har haft sådan anställning som avses i förordningen i minst sex år i oavbruten följd.<sup>4</sup> För inkomstgaranti gäller i princip samma beräkningsunderlag som det som gäller för andra statligt anställdas rätt

---

<sup>3</sup> Ålderspension enligt PA 03 är en s.k. nettopension som utges som ett tillägg till den allmänna pensionen. Den består av både förmånsbestämda och avgiftsbestämda delar. Med förmånsbestämd pension menas att pensionens storlek beräknas som en viss andel av lönen i slutet av arbetslivet och i förhållande till den pensionsgrundande tjänstetiden. För hel förmånsbestämd ålderspension krävs minst 30 statliga tjänsteår. Vid beräkning av antalet tjänsteår tillgodoräknas all statlig anställningstid från och med 28 års ålder. Med avgiftsbestämd pension menas att en viss avgift sätts av under aktivtiden. Pensionens storlek blir beroende av hur mycket som avsatts till densamma och avkastningen på dessa avsättningar.

<sup>4</sup> Åldersgränserna för rätt till inkomstgaranti kan jämföras med den ålder som gäller för andra statligt anställdas rätt till pensionsersättning och särskild pensionsersättning, se 14 och 15 §§ Trygghetsavtalet.



till pensionsersättning. Därutöver bestäms storleken på garantiunderlaget av hur lång tid arbetstagaren arbetat i chefsanställning.<sup>5</sup> För hel inkomstgaranti krävs minst 12 års anställning som myndighetschef eller motsvarande. Inkomstgarantin minskas på visst sätt med andra inkomster. Garantin kan som längst betalas fram till pensionsåldern. För det fall garantitagaren uppbär viss typ av inkomster minskas garantin.

Möjligheten att få *avgångsvederlag* är, liksom vad som gäller för inkomstgaranti, relaterad till att den f.d. arbetstagaren ska ha arbetat en viss tid i chefsanställning (minst sex år). Vederlaget är också begränsat i tid (24 månader). Vederlaget betalas ut månadsvis och minskas ”krona för krona” med inkomst av annat arbete, vilket är en skillnad mot de minskningsregler som gäller för inkomstgaranti. Avgångsvederlaget motsvarar den pensionsgrundande lönen i chefsanställningen och blir följaktligen alltid större än en månatlig inkomstgaranti.

Det är viktigt att påpeka att en f.d. myndighetschefs rätt att i vissa situationer få avgångsförmåner befinner sig inom ett förordningsreglerat område. Det innebär att regeringen, om den så vill, har full frihet att avvika från regleringen.

### 8.1.3 Äldre förordningsregler

För vissa f.d. chefer gäller fortfarande att s.k. förordnandepension och chefs pension kan utgå. Detta regleras genom förordningen (1991:1160) om förordnandepension m.m. (*förordnandepensionsförordningen*) och förordningen (1995:1038) om statliga chefs pensioner m.m. (*chefspensionsförordningen*). Förordningarna gäller övergångsvis för de arbetstagare som den 31 december 2002 omfattades av förordningarna och som inte senast den 31 december 2003 meddelade att de valde att gå över på den nya avgångsförmånsförordningen.<sup>6</sup>

I nuläget omfattas tre chefer av förordnandepensionsförordningen<sup>7</sup>, och 15 – eller möjligtvis 16 – chefer av chefspensionsför-

---

<sup>5</sup> Vilka dessa chefsanställningar är anges i bilagan till den aktuella förordningen. I samtliga fall måste anställningarna ha varat för en bestämd tid. Vid avgång från en chefsanställning ska uppdrag som statsråd, anställning som statssekreterare och tidigare anställning med beteckningen p anses motsvara chefsanställning. Se 1 § och 2 § tredje stycket avgångsförmånsförordningen samt bilagan till förordningen.

<sup>6</sup> Ingen av de aktuella arbetstagarna valde att gå över på den nya förordningen.

<sup>7</sup> Dessa chefer är födda 1948, 1949 och 1952.

ordningen<sup>8</sup>. För en beskrivning av huvuddragen i bestämmelserna om förordnandepension och chefs pension hänvisas till bilaga 3.

## 8.2 Inkomstgaranti

Inkomstgaranti utgör en trygghetsförmån och kan – som sådan – jämföras med vad som gäller för andra statligt anställda och deras rätt att få pensionsersättning när anställningen upphör på grund av arbetsbrist före pensionsåldern.; en möjlighet till ”förtida pension”.<sup>9</sup>

### *Tre alternativa situationer*

Det finns i dag tre alternativa situationer då vissa arbetstagare med statlig chefsanställning kan få rätt till inkomstgaranti.

- Den arbetstagare som har haft en eller flera chefsanställningar av visst slag oavbrutet i minst tolv år har rätt till inkomstgaranti, om han eller hon avgår vid anställningstidens utgång och då har fyllt 62 år (3 § 1 stycket avgångsförmånsförordningen).<sup>10</sup>
- Men också för det fall att arbetstagaren har fyllt 55 år när anställningstiden löper ut och ”anställningen inte blir förnyad av någon annan anledning än att arbetstagaren begär det”, har vederbörande rätt till inkomstgaranti.<sup>11</sup> Detta gäller under förutsättning att arbetstagaren har haft chefsanställning oavbrutet i minst sex år (3 § andra stycket avgångsförmånsförordningen).
- Vidare stadgas i 4 § avgångsförmånsförordningen en möjlighet för regeringen att besluta om inkomstgaranti även i andra situationer än de ovan beskrivna. Om det finns *särskilda skäl* kan regeringen besluta om inkomstgaranti till den arbetstagare som avses i 3 § avgångsförmånsförordningen men som inte fyllt 62

---

<sup>8</sup> Dessa chefer har födelseår mellan åren 1946 och 1963. Endast två är födda på 1960-talet.

<sup>9</sup> Se 14 § Trygghetsavtalet.

<sup>10</sup> Begreppet ”avgå” för tankarna till att det som främst avses är situationer då arbetstagaren avböjer ett erbjudande från regeringen om förnyad anställning och att arbetstagaren då får rätt till inkomstgaranti. Men det kan också vara på det viset att det inte finns någon erbjuden anställning att avböja, och inkomstgaranti kan utgå även i en sådan situation.

<sup>11</sup> Avser det endast en eventuell förlängning av den aktuella befattningen eller en ny befattning som myndighetschef, vilken som helst? Den förstnämnda tolkningen ligger till följd av bestämmelsens ordalydelse närmast till hands.

respektive 55 år, om vederbörande haft chefsanställning i mindre än tolv men minst sex år, haft chefsanställning i minst tolv år men inte i oavbruten följd, eller till följd av egen begäran beviljats entledigande före anställningstidens utgång. En förutsättning för tillämpning av bestämmelsen är självklart att arbetstagaren omfattas av förordningen.

### 8.2.1 Hur beräknas storleken på inkomstgaranti?

En hel inkomstgaranti utgör 65 procent av pensionsunderlaget till den del detta svarar mot högst 20 inkomstbasbelopp och därutöver 32,5 procent av pensionsunderlaget till den del detta överstiger 20 men inte 30 inkomstbasbelopp.<sup>12</sup> Om underlaget överstiger 30 inkomstbasbelopp, utges ingen inkomstgaranti på den överskjutande delen. Detta kan jämföras med hur ålderspensionens storlek beräknas före 65 år enligt PA 03.<sup>13</sup>

För den arbetstagare som inte har uppnått tolv års chefsanställning avkortas inkomstgarantibeloppet med en tämligen komplicerad kvartalsberäkning (se 8 § avgångsförmånsförordningen).<sup>14</sup> Nuvarande reglering ger också utrymme för regeringen att besluta att inkomstgarantin inte ska avkortas eller avkortas med ett lägre belopp än vad kvartalsberäkningen skulle ge utrymme för (se 9 § samma förordning). En exemplifierande beräkning av storleken på inkomstgaranti finns i bilaga 3, tabell 1 och 2.

---

<sup>12</sup> Pensionsunderlaget beräknas med utgångspunkt från den pensionsgrundande lönen för de fem kalenderåren närmast före avgångsåret. Hur underlaget beräknas anges i 15 § PA 03. Inkomstbasbelopp avser inkomstbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

<sup>13</sup> Jfr 20 § PA 03.

<sup>14</sup> Har arbetstagaren haft chefsanställning i mindre än tolv år, avkortas inkomstgarantin med 0,625 procent för varje helt fjärdedels år som anställningstiden understiger tolv år, dock med högst 15 procent, se 8 § avgångsförmånsförordningen.

### 8.2.2 Minskning av inkomstgaranti

Om arbetstagaren får en ny anställning under tiden som han eller hon uppbär inkomstgaranti, samordnas utgående förmåner. Syftet med samordning mellan lön och inkomstgaranti är att förhindra att en mottagare av inkomstgaranti ska få dubbla förmåner. Om en arbetstagare får inkomstgaranti, ska därför inkomstgarantin minskas med inkomst av anställning eller något annat förvärvsarbete (se 10 § avgångsförmånsförordningen).<sup>15</sup> Detta kallas i dagligt tal ofta för att inkomstgarantin *avräknas* mot andra inkomster. Hur denna minskning beräknas anges i 11 § avgångsförmånsförordningen. En exemplifierande beräkning finns i bilaga 3, tabell 3.

Regleringen är komplicerad. Inkomster på upp till ett prisbasbelopp (enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken) leder inte till att inkomstgarantin minskas (jfr 11 § första stycket avgångsförmånsförordningen). 2011 uppgår prisbasbeloppet till 42 800 kronor. Det innebär att, om en garantitagare får en ny sidoinkomst, han eller hon kan uppbära oförändrad inkomstgaranti och behålla ny inkomst upp till prisbasbeloppets storlek för det år som inkomstgarantin avser. Är sidoinkomsten högre än ett prisbasbelopp, minskas en hel garanti med skillnaden mellan 65 procent av inkomsten och det aktuella prisbasbeloppet. Hur stor minskningen blir av en inkomstgaranti som inte är hel beror på antal år med chefsanställning, vilket i förordningen uttrycks på ett svårtillgängligt sätt.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Vilket avser 1. inkomst som är pensionsgrundande enligt 59 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110), 2. sådan inkomst av anställning utomlands som inte beskattas i Sverige, 3. delpension enligt kollektivavtal, 4. sådan pension eller livränta som inte samordnas med tjänstepensionsrätt enligt statliga pensionsbestämmelser och 5. andra kontanta förmåner p.g.a. anställning eller uppdrag än som avses i 1–4, se 10 § avgångsförmånsförordningen.

<sup>16</sup> Om inkomstgarantin är avkortad enligt 8 § andra stycket, avkortas också minskningen på motsvarande sätt (se 11 § första stycket aktuell förordning).

### 8.2.3 Inkomstgaranti i förhållande till ålderspension

Från och med pensionsåldern enligt PA 03 räknas inkomstgarantin om till en ålderspension med tillämpning av bestämmelserna om ålderspension i pensionsavtalet.<sup>17</sup> Det innebär att tjänstetidsfaktorn räknas om, eftersom det för hel ålderspension enligt PA 03 krävs minst 30 statliga tjänsteår (360 månader). Enligt avgångsförmånsförordningen tillgodoräknas vid omräkning all tid med statlig tjänstepensionsrätt, oavsett om tiden infallit före eller efter avgången från chefsanställningen. En exemplifierande beräkning finns i bilaga 3.

## 8.3 Avgångsvederlag

Om en myndighetschefs anställningstid löper ut och ”chefsanställningen inte blir förnyad av någon annan anledning än att arbetstagaren begär det”, har vederbörande – under förutsättning att han eller hon inte får inkomstgaranti eller pension – rätt till avgångsvederlag (se 16 § avgångsförmånsförordningen). Avgångsvederlag kan betalas i 24 månader (se 17 § aktuell förordning). Det baseras på den pensionsgrundande lönen i anställningen. Vederlaget minskas med inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete enligt 10 § andra stycket aktuell förordning. Regeringen kan också, om det finns särskilda skäl, besluta om andra villkor än vad som följer av bestämmelserna i förordningen.

Arbetstagaren behöver inte ha uppnått en viss ålder, och chefstiden behöver inte ha pågått i oavbruten följd för att en rätt till avgångsvederlag ska komma i fråga. Som förutsättning gäller dock att anställning som myndighetschef ska ha innehafts under minst sex år. Dessutom gäller, som ovan nämnts, att chefsanställningen inte ska bli förnyad av någon annan anledning än att arbetstagaren begär det (se 16 § avgångsförmånsförordningen).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> 14 § avgångsförmånsförordningen. En inkomstgaranti behöver dock inte vara ”utbetald” för att räknas om. Det kan hända att garantin inte betalas ut på grund av samordning med andra inkomster före pensionsåldern, men den ska ändå räknas om och börja betalas ut som en ålderspension.

<sup>18</sup> Samma sak gäller för vissa arbetstagare som aktualiseras för inkomstgaranti, se 3 § andra stycket aktuell förordning och ovan not 11.

### 8.3.1 Hur beräknas storleken på avgångsvederlag?

Beräkningsunderlaget för avgångsvederlag (pensionsgrundande lön) är inte detsamma som det som gäller för inkomstgaranti (pensionsunderlaget). Vad som utgör pensionsgrundande lön definieras i 13 § PA 03. Bl.a. ingår i regel arbetstagarens fasta lön och andra kontanta avlöningsförmåner.<sup>19</sup>

En exemplifierande beräkning vad gäller storleken på avgångsvederlag finns i bilaga 3, tabell 4.

### 8.3.2 Minskning av avgångsvederlag

Till skillnad mot vad som gäller för inkomstgaranti, minskas avgångsvederlag ”krona för krona” med annan inkomst. Varje intjänad krona minskar vederlaget med lika mycket som tjänats in.<sup>20</sup>

### 8.3.3 Avgångsvederlag i förhållande till ålderspension

Ett avgångsvederlag är pensionsgrundande i det allmänna pensionsystemet men inte i det statliga tjänstepensionssystemet. Det är en skillnad mot vad som gäller för inkomstgaranti, jfr avsnitt 8.2.3. Den chef som efter en anställning saknar rätt till inkomstgaranti eller ålderspension har därför – enligt reglerna i PA 03 – rätt till ett värdesäkrat fribrev för den intjänade statliga tjänstepensionsrätten.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Jfr att pensionsunderlaget beräknas med utgångspunkt från den pensionsgrundande lönen för de fem kalenderåren närmast före avgångsåret, se 15 § PA 03.

<sup>20</sup> Det hänger samman med att avgångsvederlagets nuvarande storlek motsvarar den pensionsgrundande lönen vid avgången (avräkning ”lön mot lön”). Inkomstgaranti beräknas istället som en ålderspension (i princip 65 procent av pensionsunderlaget).

<sup>21</sup> Fribrevet beskriver vilket pensionsbelopp den tidigare arbetstagaren har rätt att få ut vid pensionsåldern. Fribrevets storlek beräknas på så sätt att dess kapitalvärde likställs med bruttopremien för varje anställningsmånad som förevarit enligt SPV:s försäkringstekniska riktlinjer, och värdesäkras genom anknytning till prisbasbeloppets förändring.

#### 8.4 Vad gäller för de myndighetschefer som inte omfattas av avgångsförmånsförordningen?

Majoriteten av de chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen omfattas av avgångsförmånsförordningen (se bilagan till förordningen) eller de två äldre förordningarna. Ungefär 30 procent av myndighetscheferna omfattas dock inte av de generella bestämmelserna i avgångsförmånsförordningen. Varför vissa chefsanställningar omfattas av förordningen och vissa inte är inte helt klart.<sup>22</sup> Vi noterar att bland överintendenterna vid de nio statliga museerna endast sex anställningar omfattas av avgångsförmånsförordningen.<sup>23</sup> Av de nio direktörerna finns endast en anställning uppräknad i bilagan till förordningen, och av de tre ordförandena finns två anställningar med i bilagan.

De 34 rektorerna för de statliga lärosätena utgör i nuläget knappt hälften av de myndighetschefer som inte omfattas av avgångsförmånsförordningens bestämmelser. Historiskt sett kan ett skäl till detta ha varit att många rektorer under tiden för sådan anställning varit tjänstlediga från en anställning vid något universitet eller en högskola, vilket gjort att avgångsförmåner inte varit aktuella för sådana arbetstagare. I propositionen Den öppna högskolan gjorde regeringen följande uttalande i frågan om den ansåg att rektorerna skulle omfattas av den s.k. chefs-pensionsförordningen.

---

<sup>22</sup> Vissa äldre uttalanden i fråga om rektorer ska ha förordningsreglerad rätt till avgångsförmåner finns i prop. 2001/02:15 s. 160 f.

<sup>23</sup> Överintendent är titeln på en chef för ett statligt museum. Tidigare benämndes en sådan chef museichef.

Förordningen om statliga chefspensioner m.m. bör --- inte tillämpas på rektorer bl.a. av det skälet att villkoret för att få hel pension är att vederbörande har uppnått sextio års ålder samt innehaft chefsanställningen i minst tolv år. Det är visserligen regeringen som utser rektor men det är lärosätet som lämnar förslag på rektorskandidat. Det är också lärosätet som föreslår om rektor bör omförordnas för ytterligare en period. (---) lärarnas, studenternas och övriga anställdas inflytande vid framtagande av rektorskandidat (är) grundläggande för rektors legitimitet som myndighetens chef. Regeringen styr således inte helt över de villkor som ska vara uppfyllda enligt förordningen om statliga chefspensioner. Rektorer har också, efter lärosätets eget beslut, rätt att behålla en tillsvidareanställning. Sådan rätt föreligger inte för t.ex. verkschefer. Det finns inte någon generell lösning vad gäller förmåner vid anställningens upphörande för rektorer. När anställningstiden löper ut kan rektor antingen gå tillbaka till tidigare anställning eller erhålla någon form av pension eller avgångsvederlag. Lärosätena kan naturligtvis också erbjuda avgående rektorer tillsvidareanställning eller projektanställning för annan verksamhet vid högskolan. Pension eller avgångsvederlag kan beviljas av regeringen enligt riktlinjerna i riksdagens s.k. verksledningsbeslut (---) till en rektor som inte uppfyller villkoren i det statliga pensionsavtalet PA-91 för att få pension.<sup>24</sup>

För de myndighetschefer som inte omfattas av de förordningsreglerade avgångsförmånerna finns möjlighet att få del av motsvarande förmåner genom ett beslut av regeringen, eller i vissa fall av Arbetsgivarverket. Det har i sådana situationer förekommit att det i ett anställningsbeslut tagits in en föreskrift om rätt till pensionsförmån (inkomstgaranti) eller avgångsvederlag, om förlängd anställning inte erbjuds. Föremål för dessa beslut har främst varit arbetstagare som har endast något år kvar till pensionsåldern när anställningstiden löper ut. Det normala är dock att ett beslut om inkomstgaranti eller avgångsvederlag fattas i samband med att anställningen upphör.

#### 8.4.1 Det avtalsreglerade området

Det avtalsreglerade området bestäms dels av frikretsavtalet, dels av en möjlighet för arbetsgivaren, dvs. regeringen eller Arbetsgivarverket, att med stöd av 33 § i PA 03, besluta om förmånligare villkor än vad som följer av pensionsavtalet.

---

<sup>24</sup> Se prop. 2001/02:15 s. 160–161.



Frikretsavtalet ger regeringen möjlighet att besluta om tillämpning av eller avsteg från gällande kollektivavtal om avgångsförmåner m.m. för vissa högre statliga anställningar utan att iaktta 11, 12, 14, 19 eller 20 § MBL. Det ger således en möjlighet för regeringen att t.ex. frångå pensionsvillkoren i PA 03.<sup>25</sup>

33 § PA 03 tar sikte på regeringens och Arbetsgivarverkets möjligheter till beslut om förmånligare villkor än vad som följer av pensionsavtalet. Bestämmelsen rör inte uttryckligen avgångsförmåner (inkomstgaranti och avgångsvederlag) och lämnas därför därhän i den fortsatta framställningen.

#### 8.4.2 Verksledningsbemyndigandet

Det s.k. verksledningsbemyndigandet gör det möjligt för regeringen att även i andra fall besluta om avgångsförmåner till arbetstagare i chefsställning. I verksledningsbemyndigandet anges att avdelningschefer, departementsråd eller motsvarande ”kan få avgångsvederlag eller pension under vissa förutsättningar vid förtida avgång ur tjänst”.<sup>26</sup> I bemyndigandet omnämns uttryckligen vissa statliga anställningar, men regeringen har också använt bemyndigandet som stöd för beslut om avgångsvederlag och inkomstgaranti även till sådana arbetstagare som är myndighetschefer och som inte omfattas av avgångsförmånsförordningen.

---

<sup>25</sup> De anställningar som omfattas av frikretsavtalet är följande. Anställning som justitiekansler, riksåklagare, vice riksåklagare, ordförande i Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen, Patentbesvärsträtten eller Försvarsunderrättelsesdomstolen. Vid Regeringskansliet sådan anställning som chefstjänsteman som anges i 9 § förordning med instruktion för Regeringskansliet. Anställning som landshövding, generaldirektör (motsvarande) eller annan chef för sådan myndighet som lyder omedelbart under regeringen. Anställning som överdirektör som anställs genom beslut av regeringen, länsråd som är landshövdingens ställföreträdare, biträdande rikskronofogde vid Kronofogdemyndigheten eller kanslichef vid Presstödsnämnden. Se 1 § frikretsavtalet.

<sup>26</sup> Se prop. 1986/87:99 s. 164.

Verksledningsbemyndigandet är till sin ordalydelse och begreppsapparat otidsenligt och bärs i dag upp av den praxis som regeringens beslut bildat genom åren (se avsnitt 8.4.3).<sup>27</sup>

### 8.4.3 Praxis för utbetalning av inkomstgaranti

Det är i huvudsak inkomstgarantier som regeringen har fattat särskilda beslut om. Den praxis som utvecklats för sådana beslut – med stöd av frikretsavtalet eller med stöd av verksledningsbemyndigandet – innebär i dag följande.

- Den anställde ska ha uppnått 62 års ålder.
- Den anställde ska ha haft en lång anställningstid.
- Det finns något särskilt skäl som föranleder utbetalning.

Exempel på särskilda skäl är dokumenterade hälsoproblem, att en myndighet avvecklas och chefen inte erbjuds fortsatt anställning i den nya myndigheten eller att det från arbetsgivarsynpunkt är önskvärt med ett byte på chefsposten och att det är svårt för regeringen att hitta andra lämpliga arbetsuppgifter för den berörde.

## 8.5 Statistik över utbetalda avgångsförmåner

Statistiken i avsnitten nedan avser förordningsgrundade avgångsförmåner samt sådana förmåner som betalats ut efter särskilda beslut av regeringen.

---

<sup>27</sup> I verksledningsbemyndigandet uttalas bl.a. att avgångsvederlag eller "förtidspension" ska kunna erbjudas arbetstagare i vissa situationer. Sådana situationer kan uppstå t.ex. efter en anställning för bestämd tid där en "tjänsteman väljer att avgå ur statlig tjänst" i stället för att tillträda en likvärdig befattning inom myndigheten eller en ny tjänst hos en annan myndighet. En förutsättning för förtidspension bör enligt verksledningsbemyndigandet vara att tjänstemannen fyllt 60 år och har lång tjänstetid. Se prop. 1986/87:99 s. 164.

### 8.5.1 Förordningsgrundade avgångsförmåner

Nedan finns en sammanställning av det totala antalet avgångsförmåner som betalats ut till arbetstagare med sådan chefsanställning som omfattas av de tre aktuella förordningarna i form av *förordnandepension*, *chefspension*, *inkomstgaranti* (i tabellen benämnda pensionsförmåner) *eller avgångsvederlag* för 2007–2010.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Sammanställningen bygger på av SPV redovisade uppgifter avseende antal ”löpande” avgångsförmåner och genomsnittlig ålder vid avgång med pensionsförmån. Utredningen har också fått uppgift om antal avgångsförmåner med minskningsbelopp samt kostnader för förmånerna. Uppgifterna kom in till utredningen den 7 juni 2011.

Tabell 8.1 Sammanställning av utbetalda förmåner 2007–2010

År	2007		2008		2009		2010	
<b>Antal pensionsförmåner</b>	<b>18</b>		<b>26</b>		<b>28</b>		<b>30</b>	
varav grundade på								
<b>1991:1160<sup>29</sup></b>	<b>8</b>		<b>10</b>		<b>10</b>		<b>10</b>	
<b>1995:1038<sup>30</sup></b>	<b>9</b>		<b>14</b>		<b>16</b>		<b>19</b>	
<b>2003:55<sup>31</sup></b>	<b>1</b>		<b>2</b>		<b>2</b>		<b>1</b>	
<b>Antal avgångsvederlag</b>	<b>1</b>		<b>1</b>		<b>2</b>		<b>4</b>	
Varav förmåner som betalats ut endast under del av året	<i>Pensionsförmåner</i>	0	<i>Pensionsförmåner</i>	7	<i>Pensionsförmåner</i>	1	<i>Pensionsförmåner</i>	13
	<i>Avgångsvederlag</i>	1	<i>Avgångsvederlag</i>	1	<i>Avgångsvederlag</i>	1	<i>Avgångsvederlag</i>	2
Genomsnittlig ålder vid avgång med pensionsförmån	<i>Ålder</i>		<i>Ålder</i>		<i>Ålder</i>		<i>Ålder</i>	
1991:1160	52 år	8 mån	54 år	6 mån	54 år	7 mån	54år	7 mån
1995:1038	58 år	5 mån	59 år	4 mån	59 år	6 mån	60år	3 mån
2003:55	61 år	2 mån	61 år	7 mån	61 år	7 mån	62år	1 mån
Pensionsförmåner som minskats p.g.a. annan inkomst	9 av 18 (= 50 %)		6 av 26 (= 23 %)		10 av 28 (= 36 %)		10 av 30 (= 33 %)	
varav förmåner som inte betalats ut p.g.a. storleken på annan inkomst	3		2		1		2	
Sammanlagd kostnad (pensionsförmåner och avgångsvederlag)	9 119 028 kr		11 365 757 kr		16 296 790 kr		14 412 340 kr	
Sammanlagda minskningsbelopp	2 484 352 kr		1 302 345 kr		2 284 700 kr		2 487 015 kr	
<b>Nettokostnad</b>	<b>6 634 676 kr</b>		<b>10 063 412 kr</b>		<b>14 012 090 kr</b>		<b>11 925 325 kr</b>	

<sup>29</sup> Förordnandepension. Se förordningen (1991:1160) om förordnandepension m.m.

<sup>30</sup> Chefspension. Se förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m.

<sup>31</sup> Inkomstgaranti. Se förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning.

Följande iakttagelser kan göras. Antalet utbetalda pensionsförmåner (förordnandepension, chefs pension och inkomstgaranti) tyder på att sådana förmåner betalas ut förhållandevis ofta. Statistiken ger vid handen att under de tre senaste åren knappt ett trettiotal (28) pensionsförmåner om året har betalats ut med stöd av reglerna i de tre förordningarna.

I relation till att rekryteringsbehovet är cirka 35 nya myndighetschefer om året finns därför fog för att säga att avgångsförmåner betalas ut tämligen frekvent. Samtidigt är det ett osäkert antagande eftersom de flesta avgångsförmånerna grundats på de äldre förordningsreglerna.

Det har inte i någon större utsträckning betalats ut inkomstgarantier med stöd av avgångsförmånsförordningen. Förordningen har dock varit i bruk endast under drygt sju år, och många arbetstagare som omfattas av den förordningen är fortfarande aktiva i arbete. En jämförelse av åldern vid avgång med pensionsförmån ger vid handen att de förmånstagare som fått en förmån med stöd av avgångsförmånsförordningen varit äldre än de som omfattats av de två äldre förordningarna.

Minskingsbeloppen för pensionsförmånerna är små i jämförelse med de sammanlagda beloppen. Antalet avgångsvederlag som betalats ut de senaste fyra åren är förhållandevis få, dock noteras 2010 en viss ökning.

Snittet per år (de senaste tre åren) har vad gäller total nettokostnad varit 12 000 276 kronor, vilket är ett i sammanhanget litet belopp.

### 8.5.2 Särskilda beslut om avgångsförmåner

Från och med 1995 till och med 2004 beslutade regeringen om 15 avgångsförmåner som inte grundades på förordningsregler. De flesta av dessa beslut rörde universitets- eller högskolerektorer. Från och med 2005 fram till och med 2010 beslutade regeringen att bevilja avgångsförmåner i fyra fall.<sup>32</sup>

Majoriteten av besluten har fattats med stöd av verkledningsbemyndigandet. Som ovan påpekats har dock regeringens praxis varit densamma, oavsett om besluten har haft stöd i avtal (frikretsavtalet) eller bemyndigande.

---

<sup>32</sup> Det har givetvis även förekommit att regeringen avslagit ansökningar om utbetalning av avgångsförmåner.

## 8.6 Finansiering

De statliga tjänstepensionsförmåner m.m. som administreras av SPV finansieras fr.o.m. 1998 genom en statlig försäkringsmodell.<sup>33</sup> SPV har det övergripande ansvaret för försäkringsmodellen. Modellen innebär att arbetsgivarna bekostar arbetstagarnas förmåner antingen genom att betala premier till SPV (pensionsrörelsen) eller genom att skuldföra åtagandet i balansräkningen (arbetsgivarens åtaganden). SPV administrerar förmånsbestämda pensioner, ersättningar och förmåner.<sup>34</sup>

Avgångsförmåner som betalas till vissa arbetstagare med statlig chefsanställning finansieras under grenen "Övriga förmåner" i pensionsrörelsen.<sup>35</sup> Övriga förmåner har ingen försäkringsteknisk finansiering, och före den allmänna pensionsåldern sker följaktligen inte någon avgiftsfinansiering av avgångsförmåner. Detta har ibland beskrivits som att medlen för att bekosta avgångsförmåner till myndighetschefer kommer från ett slags "svart hål". Det svarta hålet bör dock inte beskrivas som något "hål", utan det är fråga om *avsättningar* för övriga förmåner som ingår i statens årsredovisning.<sup>36</sup> Medel för utbetalning av aktuella förmåner anvisas på anslaget *Statliga tjänstepensioner m.m.*

Bakgrunden till att någon avgiftsfinansiering inte sker för utbetalning av avgångsförmåner till vissa arbetstagare med statlig chefsanställning (t.ex. myndighetschefer) kan antas vara den att det är regeringen som är dessa arbetstagares arbetsgivare. Mot denna bakgrund framstår det också som naturligt att en myndighet inte ska behöva bära ett sådant kostnadsansvar. Från verksamhetssynpunkt bör den som beslutar om en förmån också stå för kostnaden för den.<sup>37</sup> Att aktuella avgångsförmåner inte tjänas in under tiden för anställning kan förklaras med att staten först i ett visst läge får vetskap om huruvida det kommer att bli en förmån

---

<sup>33</sup> De avgiftsbestämda förmånerna, dvs. den individuella ålderspensionen och den kompletterande ålderspensionen (Kåpan), hanteras inte inom försäkringsmodellen, utan avgifterna betalas till försäkringsbolag eller motsvarande som sköter förvaltningen.

<sup>34</sup> Grundade på exempelvis PA 03, Trygghetsavtalet och avgångsförmånsförordningen.

<sup>35</sup> Detta gäller oavsett om förmånen grundats på en förordningsbestämmelse eller är en följd av ett regeringsbeslut om en sådan förmån (beslut med stöd av frikretsavtalet eller verksamhetsbemyndigandet).

<sup>36</sup> I SPV:s årsredovisning för 2010 finns posten "övriga förmåner" som en avsättning (s. 65 not 19). Summan uppgår i årsredovisningen till 706 461 kr. Det anges dock att endast en mindre del av det totala åtagandet har kunnat beräknas, vilket beror på att beräkningen sker först vid ett förmånsfall.

<sup>37</sup> Se prop. 2009/10:175 s. 129 f.

eller inte. Dessutom samordnas (minskas) avgångsförmånerna med eventuella förvärvsinkomster.

Noteras bör dock att ovanstående gäller för samtliga myndighetschefer med undantag av generaldirektörerna för de statliga affärsverken. Affärsverken bokför avgångsförmåner som pensionsskulder.

## 9 Överväganden och förslag

Utredningen har identifierat nio områden där vi kommer att koncentrera våra överväganden. Dessa är

- Lämplig form för anställning i ljuset av regeringens styrning av myndigheterna och den enskildes behov av anställningstrygghet. Detta avsnitt kallar vi **Anställningsform** (avsnitt 9.1).
- **Anställningsskydd, uppsägning och avskedande m.m.** (avsnitt 9.2).
- **Förflyttningsinstrumentet och möjligheten att skilja vissa chefer från anställning** (avsnitt 9.3).
- **Lön och andra villkor under anställningen** (avsnitt 9.4).
- Regeringens möjligheter att ge myndighetscheferna en bättre bild av uppdrag och villkor för anställning. Detta avsnitt kallar vi **Tydligare uppdrag och villkor** (avsnitt 9.5).
- Regeringens arbetsgivarroll i förhållande till myndighetscheferna. Detta avsnitt kallar vi **Regeringen som arbetsgivare** (avsnitt 9.6).
- Utformning av ändamålsenliga avgångsförmåner. Detta avsnitt kallar vi **Avgångsförmåner** (avsnitt 9.7).
- Att använda f.d. myndighetschefers kompetens. Detta avsnitt kallar vi **Efter anställning** (avsnitt 9.8).
- **Två övriga frågor** (avsnitt 9.9).



## 9.1 Anställningsform

**Våra bedömningar och förslag:** Chefer som leder förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen ska, med undantag för de som anställs med fullmakt, anställas tidsbegränsat.

En arbetstagare ska, i likhet med vad som gäller i dag, vid en första anställning som myndighetschef som huvudregel anställas för sex år. Regeringen ska i enlighet med dagens praxis kunna förlänga anställningen vid en och samma myndighet med normalt tre år. Det ska stå regeringen fritt att avvika från den rekommenderade anställningstiden.

Också när det gäller rektorer vid de statliga lärosätena bör det stå regeringen fritt att besluta om längden på en tidsbestämd anställning.

Regeringen måste i god tid före anställningstidens slut, normalt minst sex månader, ta upp frågan om fortsatt anställning med berörd myndighetschef.

Regeringen anställer – med några få undantag – cheferna för de myndigheter som lyder omedelbart under regeringen tidsbestämt. Enligt verksledningspropositionen visade den dåvarande erfarenheten att rörlighet och cirkulation på chefsbefattningar verkar utvecklande och vitaliserande för såväl verksamheten som individen.<sup>1</sup>

Vi har i uppdrag att bedöma om den nuvarande ordningen med visstidsanställningar av myndighetschefer utgör en rimlig avvägning mellan regeringens behov av att kunna göra förändringar i ledningen av en myndighet och myndighetschefernas behov av anställningstrygghet. Utgångspunkten är att en myndighetschef ska anställas med en sådan form av anställning som fungerar i förhållande till regeringens styrning av statsförvaltningen.

Frågan är om en tidsbestämd anställning är den form av anställning som ger störst fördelar och minst nackdelar för både arbetsgivaren och arbetstagaren.

---

<sup>1</sup> Prop. 1986/87:99 s. 66.

### 9.1.1 Tidsbegränsade uppdrag

Utnämningen av en myndighetschef är ett direkt medel för att styra en del av statsförvaltningen. Regeringen svarar ytterst inför riksdagen för hur den styr riket. Den måste följaktligen, mot bakgrund av vårt parlamentariska styrsystem, alltid ha möjlighet att besluta om vem som ska leda arbetet i statsförvaltningen.

Tidsbegränsade chefsuppdrag ger regeringen goda möjligheter att löpande bedöma vem som bör leda en myndighet. En statsförvaltning med ett modernt, framåt- och effektivitetssträvande perspektiv får genom att ge chefer tidsbegränsade uppdrag med regelbundna intervall in ledare i statsförvaltningen med nya perspektiv och – förhoppningsvis – ett starkt engagemang. Mot denna bakgrund kan tidsbegränsade chefsuppdrag värna om statens bästa. Tidsbestämda uppdrag skapar också goda förutsättningar för att duktiga myndighetschefer får utveckla sitt chefskap genom att t.ex. få uppdrag i olika typer av myndigheter med olika storlek.<sup>2</sup>

Något som också talar för att begränsa uppdragen i tid är karaktären på det arbete som myndighetscheferna ska utföra. Å ena sidan kan det förstås hävdas att en myndighetschefs arbete är som vilket annat chefsarbete som helst, dock färgat av de politiska förutsättningarna.<sup>3</sup> Myndighetschefen leder en från regeringen fristående myndighet och får ett uppdrag att utföra sin uppgift enligt offentligt givna direktiv. Å andra sidan har ett arbete som chef för en myndighet speciella drag. Myndighetschefen måste, och förutsätts kunna, agera i en politisk kontext.<sup>4</sup> Samtidigt varierar graden av den politiska kontextens betydelse kraftigt mellan olika myndigheter. I vissa fall är den mycket hög, i andra knappt märkbar.

Vad som hittills anförts talar starkt för att det är bra med tidsbegränsade myndighetschefsuppdrag. Det går emellertid inte att bortse från att det även kan finnas nackdelar med i tid förutbestämda chefsuppdrag. Om uppdragen blir alltför korta, kan staten gå miste om nyttan av de personer som visat sig fungera väl i sin roll som myndighetschef. Det kan heller inte uteslutas att det kan finnas chefer som gärna skulle leda en och samma myndighet under

---

<sup>2</sup> Jfr redogörelse för nuvarande utgångspunkter vad gäller myndighetscheferns anställningstid i skr. 2009/10:43 s. 32.

<sup>3</sup> Med arbetet följer en lydnadsplikt i förhållande till regeringen, men också ett krav på integritet gentemot den styrande makten, se avsnitt 3.3.

<sup>4</sup> Detta blir tydligt i t.ex. EU-sammanhang där myndighetschefen representerar Sverige och landets politiska intressen.

en lång tid<sup>5</sup>, och som dessutom skulle kunna göra det med stor framgång. Dessa argument överväger dock inte fördelarna med tidsbestämda chefsuppdrag.

Sammantaget är vi därför av uppfattningen att övervägande skäl talar för att det är bra med i tid begränsade chefsuppdrag. Detta har också varit den dominerande uppfattningen bland de arbetsgivarföreträdare och myndighetschefer som vi har samtalat med.

### 9.1.2 Anställningsform i relation till uppdrag

Frågan är då vilken anställningsform som ska användas för anställning av myndighetschefer. Att det är lämpligt med tidsbegränsade *uppdrag* som myndighetschef, medför inte med nödvändighet att det är mest fördelaktigt att anställa dessa chefer med tidsbegränsade *anställningar*. Uppdraget är en sak, formen för anställning – och i förlängningen vilket anställningsskydd arbetstagaren ska ha – en annan. Olika anställningsformer är i regel förknippade med olika typer av arbetsrättsliga förhållanden.

Vilken anställningsform som bör tillämpas vid en anställning av en myndighetschef hänger samman med både regeringens behov av att snabbt kunna förändra i ledningen av en myndighet och arbetstagarens behov av anställningstrygghet.

Nedan kommer vi, utifrån vår uppfattning att myndighetschefer bör ha tidsbegränsade uppdrag, att redogöra för två alternativa anställningsformer.

*Anställning tills vidare med en grundanställning i Regeringskansliet (i kombination med olika tidsbegränsade chefsförordnanden)*

Om myndighetschefer skulle ges en sådan form av anställning, skulle regeringen kunna bygga upp en "bank" av chefer att använda för olika kvalificerade chefsuppdrag i statsförvaltningen.<sup>6</sup> Den enskildes anställningstrygghet blir med en anställning tills vidare god. Förnyelsen av det statliga ledarskapet skulle dock antagligen inte bli så stor. Sannolikt skulle anställningar av myndighetschefer

---

<sup>5</sup> Även om några sådana synpunkter inte kommit fram vid våra samtal med myndighetschefer.

<sup>6</sup> Konstruktionen skulle kunna jämföras med t.ex. vissa länspolisöverstens anställningar. En grundanställning tills vidare, därefter förordnande för viss tid högst sex år vid varje tillfälle (tidsbegränsade chefsförordnanden). Se 6 kap. 2 § polisförordningen (1998:1558).

tills vidare kunna leda till att det i perioder skulle finnas många kvalificerade personer i Regeringskansliet utan tydliga uppdrag, och det skulle vara kostsamt för staten och negativt för de berörda. För det fall en chef skulle visa sig inte fungera i en roll som myndighetschef, skulle regeringen vara bunden av sitt arbetsgivaransvar och sannolikt behöva finna andra arbetsuppgifter på oviss tid. Det är inte en önskvärd ordning.

*Anställning tidsbegränsat (från en viss tidpunkt till en annan viss tidpunkt) som chef på en utpekad myndighet*

Denna anställningsform tillämpas i dag för i princip alla myndighetschefer. Genom att anställa myndighetschefer på detta sätt får regeringen med jämna mellanrum möjlighet att analysera vilken kompetens den för tillfället efterfrågar i ledningen av en myndighet. Utnämningmakten kan i större utsträckning än med anställningar tills vidare bli det verktyg för styrning som det är avsett att vara. Den arbetstagare som har en tidsbegränsad anställning, som gäller från och med en viss tidpunkt till och med en viss tidpunkt, kan med denna anställningsform inte sägas upp och kan därför – under själva anställningstiden – sägas åtnjuta en mycket stor anställningstrygghet.<sup>7</sup> När tiden har löpt ut finns dock ingen sådan trygghet.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att de chefer som omfattas av utredningen (de fullmaktsanställda exkluderade) ska anställas tidsbegränsat. Särskilt motiveras detta av att det ger regeringen goda möjligheter till en väl anpassad styrning av myndigheterna. De arbetsgivarföreträdare och myndighetschefer som vi har samtalat med har i princip samtliga också varit positiva till den nuvarande ordningen med tidsbestämda anställningar och ansett att denna – som huvudregel – tillämpade ordning bör kvarstå. För att skapa tydliga villkor är det lämpligt att det också i lag anges att myndighetschefer ska anställas tidsbegränsat. En myndighetschef bör anställas från och med en viss dag till och med en viss dag.

---

<sup>7</sup> En anställning tills vidare kan vid en sådan jämförelse sägas vara mindre trygg än en tidsbegränsad anställning, eftersom arbetsgivaren i regel kan säga upp en sådan anställning. Se t.ex. Arbetsgivarverkets skrift Anställningsskydd s. 25.

### 9.1.3 Särskilt om anställningsform för rektorer, JK och RÅ

Vad gäller rektorerna vid de statliga lärosätena anges uttryckligen i våra direktiv att dessa inte ska kunna anställas tills vidare. Vi har därför inte övervägt att föreslå någon ändring i anställningsformen för dessa arbetstagare. Genom att i lag ange att myndighetschefer, med vissa undantag, ska anställas tidsbegränsat omfattas också rektorerna av denna bestämmelsen.

Det är regeringen som bestämmer vilka arbetstagare som ska anställas med fullmakt (se 3 § lagen om fullmaktsanställning). Ordningen att vissa arbetstagare anställs med fullmakt används bl.a. för vissa högre chefsanställningar med rättsvårdande arbetsuppgifter eller annars med rättslig eller liknande anknytning.<sup>8</sup> Att myndighetscheferna JK och RÅ ska anställas med fullmakt har motiverats av intresset att rättsskipningen ska stå självständig (se avsnitt 5.2.3). Detta argument har fortsatt bäring, och regeringen bör därför fortsätta anställa dessa myndighetschefer med fullmakt.

### 9.1.4 Anställningstidens längd

Det framgår i dag varken av lag eller förordning, utom såvitt gäller rektorer, hur lång en tidsbestämd anställning ska eller kan vara. Detta kan istället läsas ut av förarbetsuttalanden och en långvarig praxis (se avsnitt 5.2.1). Myndighetschefer anställs i normalfallet för en första period om sex år. Det är möjligt för regeringen att förlänga en anställning på en och samma myndighet. Efter nio år som chef vid samma myndighet bör dock, enligt regeringens nuvarande inställning, förutsättningarna för en ny anställning vid en annan myndighet övervägas. Regeringens ambition och bedömning är sedan länge att en myndighetschef bör vara verksam som chef i sammanlagt minst tolv år.<sup>9</sup>

I förhållande till behovet av stabilitet och kontinuitet samt förutsättningarna för ledarskapet anser vi att även fortsättningsvis en första anställningsperiod om sex år är lämplig. Vid de samtal som utredningen har haft med myndighetschefer har de flesta också poängterat att sex år är en väl avvägd tid. Sex års anställningstid upplevs skapa en rörelsemån och ett perspektiv för att kunna ha tid och utrymme att fullgöra ett chefsuppdrag och för att kunna för-

<sup>8</sup> Se prop. 1975/76:105 bilaga 2 s. 210.

<sup>9</sup> Om regeringens inställning i fråga om anställningstid, se skr. 2009/10:43 s. 32 f.

ändra, utveckla och förbättra verksamheten.<sup>10</sup> Det måste dock stå regeringen fritt att vid behov avvika från presumtionen om sex år, t.ex. om en lämplig chefskandidat utifrån sin livssituation och familjebild har ett önskemål om en kortare anställningstid. Mycket korta anställningstider bör dock inte förekomma annat än vid speciella förhållanden.

Vad gäller frågan om regeringen efter den första anställningstiden ska kunna förlänga en anställning som chef vid en myndighet gör utredningen följande överväganden. Förutsättningarna för att bedriva ledarskap i statsförvaltningen ser olika ut. Ofta fungerar verksamheten i en myndighet väl och till ömsesidig belåtenhet, och såväl regeringen som myndighetschefen vill att arrangemanget ska fortsätta. Ibland kan det vara angeläget att en myndighetschef får slutföra en påbörjad uppgift. Också av andra skäl kan det vara bra att myndighetschefen stannar på myndigheten ytterligare en tid. En kontinuitet på en myndighet kan ge trygghet och hög arbetskapacitet och kan skapa goda förutsättningar för myndighetens utveckling. Det är ändamålsenligt att regeringen efter samråd med den aktuella myndighetschefen ska kunna förlänga en tidsbestämd anställning som chef för en viss myndighet. Efter nio år som chef på en och samma myndighet bör – liksom i dag – emellertid förutsättningarna för en ny anställning vid en annan myndighet noga övervägas av regeringen. Detta är motiverat av vikten av rotation och rörlighet på chefssidan men också för att göra befattningar som myndighetschef attraktiva. Det bör dock inte finnas några formella hinder mot att ytterligare förlänga en anställning. Man kan t.o.m. tänka sig att någon i undantagsfall blir kvar som chef för en myndighet i mer än tolv år. Att ange en maximal tid för anställning är dock inte lämpligt.<sup>11</sup> Hur länge en myndighetschef ska arbeta vid en och samma myndighet är en fråga som regeringen i varje enskilt fall utifrån verksamhetsbehovet måste överväga och avgöra.

Sammantaget anser vi att den praxis som har utvecklats för anställningstidens längd är adekvat, lämplig och bör fortsätta att tillämpas. Det bör dock poängteras att det alltid ska stå regeringen fritt att bestämma den anställningstid regeringen anser vara lämplig i det enskilda fallet, naturligtvis under förutsättning att den berörda chefen samtycker.

<sup>10</sup> Redan verksledningskommittén poängterade att sex års förordnandetid ger stadga åt systemet både för regeringen och för den enskilde chefen. Se SOU 1985:40 s. 169.

<sup>11</sup> Jfr verksledningskommittén som menade att ingen myndighetschef bör arbeta under längre tid än 18 år, SOU 1985:40 s. 170.

Regeringen har formulerat målet att intresseannonsering ska vara huvudregel vid rekrytering av en myndighetschef. Vi har under utredningsarbetet stött på frågan om det är lämpligt att regeringen, när den avser att förlänga en myndighetschefs anställning, annonserar ut den aktuella befattningen. Vi tycker inte det. Regeringen har full frihet att förlänga en anställning som myndighetschef (besluta om en ny anställningsperiod på en och samma myndighet) utan föregående annonsering. Om regeringen vill förlänga en anställning och den är överens med myndighetschefen om detta, finns det inte något behov av att annonsera ut att befattningen kommer att bli ledig. Varken vid nyanställning eller vid förlängning av befintlig anställning finns det något krav på att regeringen måste annonsera ut en anställning som myndighetschef. Regeringen har att ta ställning till om den önskar en ny chef för myndigheten eller om den befintliga chefen ska fortsätta. I det senare fallet skulle det te sig märkligt, och i vissa fall till och med förödmjukande, att annonsera.

#### *Särskilt om längden på rektorsanställningar*

För rektorerna anges uttryckligen i 2 kap. 8 § högskoleförordningen att dessa ska anställas för en tid om högst sex år och att en sådan anställning får förnyas, dock högst två gånger om vardera högst tre år.<sup>12</sup> Något behov av en särskild reglering av dessa arbetstagares anställningstid finns dock inte. Vi menar att det ska stå regeringen fritt att, efter förslag från lärosätets styrelse, också för rektorerna besluta om den anställningstid som den finner lämplig. Bestämmelsen i högskoleförordningen bör därför ändras. Den praxis som har utvecklats för övriga myndighetschefer vad gäller anställningstidens längd kan lämpligen tillämpas även på rektorerna.

#### *Betydelsen av samtal mot slutet av anställningstiden*

Det förekommer dessvärre att myndighetschefer får sväva i okunighet om regeringens avsikter när anställningstiden närmar sig slutet. Den brist på anställningstrygghet som en tidsbestämd anställning för med sig måste balanseras bl.a. med god personalpo-

---

<sup>12</sup> I 2 kap. 1 § förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet anges bl.a. att bestämmelserna i 2 kap. högskoleförordningen om rektor gäller också för detta universitet.

litik. Hit hör inte minst att i god tid ta upp frågan om vad som kan hända när anställningen tar slut. Detta är ett anständighetskrav, och det har betydelse också för myndighetschefens möjligheter att agera och känna engagemang under hela anställningstiden och att – i förekommande fall – planera för sitt fortsatta yrkesliv. I förlängningen är det en fråga som är viktig också för att regeringen under hela uppdragstiden ska ha aktiva chefer, att regeringen ska betraktas som en attraktiv arbetsgivare och för att regeringen ska kunna rekrytera kompetenta chefer.

Vikten av att vara en god arbetsgivare och att måna om de som utövar ett kvalificerat statligt ledarskap – som går ut på att förverkliga regeringens politik – kan inte nog betonas. I regeringens chefspolicy för myndighetschefer anges att regeringens företrädare i god tid, senast sex månader före en anställningsperiod löper ut, bör ta upp frågan om fortsatt anställning med berörd myndighetschef.<sup>13</sup> Vad vi har förstått lever regeringens företrädare inte alltid upp till denna ambition. Regeringen måste se till att tillämpa sina riktlinjer om att ta upp frågan om fortsatt anställning med en myndighetschef i god tid före anställningstidens slut.

Vi bedömer att regeringens målsättning att detta samtal bör äga rum senast sex månader före anställningen löper ut är rimlig. Men det är också viktigt att betona att en myndighetschef har ett eget ansvar för att ta kontakt med arbetsgivaren för att diskutera vad som kan ske när tiden för anställningen går ut, t.ex. för att ange vilket intresse som finns för framtida uppdrag.

I detta sammanhang bör också nämnas något om rektorers möjlighet till kontakter med arbetsgivaren i frågor som rör anställningens slut. En rektor kan sägas ha en delvis annorlunda relation till sin arbetsgivare än vad andra myndighetschefer har. Både regeringen och lärosätets styrelse representerar, i en fråga om fortsatt anställning, arbetsgivarintresset. Denna omständighet påverkar behovet av att göra tydligt *vem* som ska utöva arbetsgivarfunktionen gentemot myndighetschefen, en fråga vi återkommer till i avsnitt 9.6. Även om det sannolikt inte är lika vanligt som tidigare, har fortfarande många rektorer en annan anställning kvar under tiden för sitt rektorsarbete. En rektor med forskarbakgrund kan behöva en längre tids planering och möjlighet till stöd om han eller hon ska återgå till sådant arbete efter myndighetschefsarbetet. I det avseendet måste arbetsgivaren som ansvarar för den anställning

<sup>13</sup> Se regeringens chefspolicy för myndighetschefer, Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet s. 10.



som rektorn är ledig i från vara medveten om den planering som kan krävas för att vederbörande ska kunna få meningsfulla arbetsuppgifter efter den tidsbestämda anställningstidens slut.

Givetvis skulle man kunna tänka sig att införa bestämmelser om när en myndighetschef ska ha fått besked av regeringen om det blir en förlängd anställning, ett erbjudande om en annan anställning eller ett avslut utan något erbjudande. Frågan är dock inte alldeles enkel att reglera, och detta beror på flera olika omständigheter. För det första kan det vara svårt att knyta bestämda rättsverkningar till en viss tidsrymd. För det andra kan behovet av besked se olika ut beroende på vilka informella besked den enskilde har fått av arbetsgivaren, t.ex. vid det enskilda samtalet i samband med myndighetsdialogen. Till följd av yttre omständigheter, t.ex. snabbt uppkomna omvärldsförändringar, händelser i myndigheten, praktiska förhållanden, sjukdom eller andra personliga omständigheter kan det också bli tal om att med kort varsel ersätta en chef. Vi gör därför bedömningen att det inte är lämpligt att reglera detta. Regeringen måste emellertid ta sina egna rekommendationer om tid för besked på allvar och se till att de efterlevs.

## 9.2 Anställningsskydd, uppsägning och avskedande m.m.

**Vår bedömning och våra förslag:** Myndighetschefer som anställs tidsbestämt ska även fortsatt hänföras till de arbetstagargrupper som undantas från LAS (se 1 § andra stycket 1 p LAS).

En tidsbestämd anställning som myndighetschef ska inte vara möjlig att säga upp i förtid. Det bör framgå av en bestämmelse i lag.

Möjligheten att under vissa förhållanden avskeda en tidsbestämt anställd myndighetschef ska finnas kvar i sin nuvarande form. Liksom i dag bör då föreskrifterna om grunden för avskedande i LAS tillämpas.

Vi föreslår att myndighetschefer, med undantag av de som anställs med fullmakt, ska anställas tidsbegränsat (se avsnitt 9.1). I detta avsnitt kommer vi att överväga bl.a. vissa frågor om anställningens upphörande.

### 9.2.1 Ska myndighetschefer vara undantagna från LAS?

I 1 § andra stycket LAS görs undantag för vissa arbetstagargrupper som faller utanför den lagens generella tillämpningsområde. Myndighetschefer likställs med sådana "arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning", se avsnitt 5.1.

Det speciella uppdragsförhållandet och de unika arbetsuppgifter som är förknippade med ett uppdrag som myndighetschef motiveerar att uppgiften tidsbegränsas. Också övervägandena kring en myndighetschefs behov av att omfattas av LAS präglas i allra högsta grad av dessa omständigheter. Det går inte att jämställa en myndighetschefs arbete och relation till sin arbetsgivare med andra arbetstagares förhållande till sin arbetsgivare. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att myndighetschefer högst påtagligt företräder arbetsgivarintresset, är det också fortsatt lämpligt att myndighetschefer hänförs till den undantagna arbetstagargruppen.

### 9.2.2 Uppsägning och avskedande

En tidsbestämd anställning av en myndighetschef bygger på ett ömsesidigt åtagande som innebär att myndighetschefen åtar sig ett kvalificerat statligt chefsarbete under en förutbestämd tid. Varken en myndighetschef eller regeringen bör – med stöd av vad som anges i de allmänna bestämmelser i LAS – utan vidare kunna säga upp en sådan överenskommelse.<sup>14</sup> Detta bör framgå av en uttrycklig bestämmelse i lag, eftersom det dels är ett viktigt villkor för anställningen, dels är något som många myndighetschefer och även regeringsföreträdare förefaller vara omedvetna om. Det bör i sammanhanget noteras att de myndighetschefer som är anställda med fullmakt naturligtvis inte kan säga upp från sin anställning.

Vad gäller möjligheten att avskeda en myndighetschef med en tidsbestämd anställning ser vi inte någon anledning att förändra att så under vissa omständigheter ska kunna ske. Om myndighetschefen grovt åsidosatt sina åligganden gentemot arbetsgivaren, är det rimligt att vederbörande – liksom andra statligt anställda – kan

---

<sup>14</sup> Det bör dock påpekas att eftersom vi föreslår att förflyttningsinstrumentet ska finnas kvar, arbetsgivaren har möjlighet att även fortsatt skilja en myndighetschef från anställning även om detta inte sker med stöd av regler i LAS (se avsnitt 9.3). En myndighetschef som vill lämna sin anställning har också möjlighet att begära att få bli entledigad. Det är sedan upp till arbetsgivaren att besluta om så kan ske.

avskedas. Det är lämpligt att i sådana situationer även fortsättningsvis tillämpa föreskrifterna om grund för avskedande i LAS.<sup>15</sup> Ett sådant beslut bör liksom i dag kunna fattas av Statens ansvarsnämnd.<sup>16</sup> Även om det är regeringen som anställer myndighetschefen är det lämpligt att ansvarsfrågor som är så pass allvarliga att de kan ligga till grund för avskedande prövas av ansvarsnämnden.

### 9.2.3 Om rättsverkningar av s.k. längstförordnanden

Regeringen har i nuläget möjlighet att avvika från regelverket för en tidsbegränsad anställning genom att anställa en myndighetschef ”tills vidare dock längst till och med en viss tidpunkt”.<sup>17</sup> Arbetsgivarverket har om s.k. längstförordnanden uttalat bl.a. följande.

En tidsbegränsad anställning bör inte avtalas att gälla från och med en viss tidpunkt till och med en viss tidpunkt annat än om anställningen ska vara endast en kortare tid, till exempel för en vikarie under någons semester. Den som är anställd på ett sådant sätt kan nämligen inte sägas upp under anställningstiden. I stället bör anställningen avtalas att gälla från och med en viss tidpunkt tills vidare dock längst till och med en viss tidpunkt, så kallat längstförordnande. Då kan arbetstagaren på samma sätt som vid en vanlig tillsvidareanställning sägas upp med den uppsägningstid som gäller för arbetstagaren.<sup>18</sup>

En anställning som myndighetschef bottnar i en överenskommelse om att utföra ett kvalificerat statligt ledarskap under en längre tidsperiod, och anställningsvillkoren är anpassade till de särskilda förhållanden som är förknippade med ett sådant uppdrag. En sådan anställning bör inte gå att säga upp (se 9.2.2), vilket är möjligt med en anställning tills vidare. Enligt vår mening är det därför knappast ändamålsenligt att träffa individuella överenskommelser om att

---

<sup>15</sup> I 18 § LAS finns regler om grund för avskedande. Avskedande tar sikte på ett sådant avsiktligt eller grovt vårdslöst förfarande som inte rimligen ska behöva tålas i något rättsförhållande (se prop. 1973:129 s. 149). Vidare om grunder för avskedande, se Lunning och Toijer, Anställningsskydd – en lagkommentar s. 583 f.

<sup>16</sup> Statens ansvarsnämnd sorterar under Socialdepartementet. Nämnden prövar frågor om t.ex. disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande beträffande statligt anställda i högre befattningar. Till denna krets hör bl.a. myndighetschefer. Det bör i sammanhanget noteras att det i lagen om fullmaktsanställning är särskilt föreskrivet att Statens ansvarsnämnd inte beslutar i fråga om avskedande av JK (se 15 § andra stycket). Ett sådant beslut fattas av regeringen.

<sup>17</sup> Se 9 § 1 p anställningsförordningen.

<sup>18</sup> Se Arbetsgivarverkets skrift Anställningsskydd s. 32.

anställa myndighetschefer ”tills vidare dock längst till och med en viss tidpunkt”.

### 9.3 Förflyttningsinstrumentet och möjligheten att skilja vissa chefer från anställning

**Våra förslag:** Regeringen måste, ytterst av konstitutionella skäl, kunna förflytta en myndighetschef med en tidsbestämd anställning från denna anställning. Skälen för när regeringen ska kunna besluta om en förflyttning bör vara desamma som i dag. Följderna av själva förflyttningen bör dock regleras tydligare. Också reglerna om förflyttning av JK och RÅ bör finnas kvar.

Regeringen bör arbeta aktivt för att finna lämpliga arbetsuppgifter åt en myndighetschef som ska flyttas till en annan anställning.

Regeringen bör utarbeta rutiner för hur dess företrädare kan agera vid förflyttningar.

Även affärsverkscheferna ska omfattas av förflyttningsinstitutet, och möjligheten att skilja dessa från anställning ska avskaffas.

Möjligheten att arbetsrättsligt tvista om ett förflyttningsbeslut ska avskaffas. Ett beslut om förflyttning ska gälla omedelbart. Detta gäller också vid beslut om förflyttning av JK och RÅ.

Utredningen har till uppgift att undersöka om systemet med förflyttningskyldighet varit ett ändamålsenligt instrument för att hantera situationer då ett byte av myndighetschef ansetts behövas för myndighetens bästa. I detta avsnitt kommer vi att överväga om det är nödvändigt med ett förflyttningsinstrument och hur det i så fall bör vara utformat. Vi kommer också att belysa den enskildes situation vid en förflyttning. I avsnittet behandlas även frågan om vilka myndighetschefer som bör omfattas av instrumentet, samt frågan om ett förflyttningsbeslut bör gå att pröva arbetsrättsligt i domstol.

### 9.3.1 Behövs ett förflyttningsinstrument?

När regeringen utnyttjar möjligheten att förflytta en myndighetschef innan tiden för den ursprungliga anställningen har löpt ut medför detta naturligtvis nackdelar. Ett chefsuppdrag i statsförvaltningen som både regeringen och den anställde trodde skulle vara tiden ut avbryts i förtid. Den förflyttade måste finna sig i att regeringen anser att han eller hon inte längre ska utöva det överenskomna ledarskapet. Regeringen har kvar arbetsgivaransvaret för den förflyttade chefen, trots att denne inte längre ska fullgöra uppdraget. Dessutom måste regeringen snabbt finna en ny chef för myndigheten.

Den kritik som har riktats mot det nuvarande förflyttningsinstitutet har också haft två totalt motsatta utgångspunkter. För det första har det förekommit att skälen för en förflyttning bedömts vara tunna och icke hållbara, och att den förflyttade myndighetschefen ansetts vara felaktigt, rättsosäkert och orättvist behandlad. I de ärenden från KU som redovisats i avsnitt 7.6 har anmälningarna haft sådana utgångspunkter.

För det andra framförs då och då en, delvis massmedialt driven, kritik mot att myndighetschefer som får lämna sina anställningar i förtid likväl får en annan anställning, vanligen som generaldirektör i Regeringskansliet, med påstått oklara eller inga arbetsuppgifter men med samma lön som tidigare fram till dess att tiden för den ursprungliga anställningen har gått ut. Situationen beskrivs då många gånger som att de förflyttade t.ex. har "arbetsfria inkomster", att "arbetslinjen inte gäller" eller mer tillspetsat som att "generaldirektörer landar mjukt på Regeringskansliets elefantkyrkogård". Särskilt regeringens kvardröjande ansvar uppmärksammas då och då.<sup>19</sup>

Enligt vår uppfattning saknar sådana beskrivningar i regel fog för sig. Både regeringen och den förflyttade är i princip bundna av det ursprungliga beslutet, som bottnar i en ömsesidig överenskommelse, om arbete för bestämd tid. Regeringen har kvar sitt *arbetsgivaransvar*, och den förflyttade är skyldig att stå till *regeringens förfogande* under den återstående anställningstiden. Arbetsgivaransvaret inkluderar en skyldighet att finna en annan befattning

---

<sup>19</sup> Se t.ex. en artikel i Dagens Nyheter med rubrik "De har mycket betalt – och lite att göra" införd den 25 september 2011 och Sveriges Radio Ekots artikel på radiokanalens hemsida med rubrik "Generaldirektörer utan jobb behåller hög lön" publicerad samma dag. Förhållandet uppmärksammas också i våra direktiv, se dir 2010:103 s. 7–8.

åt den som förflyttats, och i ansvaret finns givetvis även en skyldighet att ge den förflyttade rimliga villkor.

Arbetstagarens skyldighet att stå till regeringens förfogande innebär att, även i en situation där den förflyttade har blivit utsatt för generande och/eller oriktigt hårdför publicitet, han eller hon i princip ska stå till regeringens förfogande under den återstående anställningstiden.<sup>20</sup> Låt vara att regeringen knappast skulle kräva detta i en situation där den förflyttade skulle vilja göra något annat.

I de allra flesta fall får den f.d. myndighetschef som förflyttas andra meningsfulla arbetsuppgifter, i vart fall efter någon tid. En del av de förflyttade myndighetscheferna får också så småningom andra chefsbefattningar i staten där de kan komma att lyckas väl.<sup>21</sup> Det är alltså mycket sällan fråga om några ”arbetsfria inkomster”, även om det undantagsvis har förekommit. Den indignation som sådana situationer ger upphov till är förståelig, men frågan måste sättas in i sitt sammanhang. För att rekrytera bra myndighetschefer måste staten kunna erbjuda tillräckligt attraktiva villkor. Kvinnor och män som vill arbeta med sådant kvalificerat statligt ledarskap lämnar i regel andra ansvarsfulla befattningar med ett fullt anställningsskydd för att tillträda en anställning med ett sämre anställningsskydd. Enligt vår mening är det rimligt att de myndighetschefer som förflyttas garanteras någon form av trygghet under den överenskomna anställningstiden. Också andra ledande befattningshavare än myndighetschefer som av en eller annan anledning anses inte böra fortsätta erbjuds i regel någon form av trygghet, såväl i staten som privat, där ersättningarna för bortflyttade chefer emellanåt är mycket höga.

Förflyttade myndighetschefer är så gott som utan undantag duktiga personer som utför andra viktiga uppgifter under den återstående tiden för anställningen. Det är också viktigt att notera att det handlar om mycket få fall av förflyttningar i ljuset av hur många myndighetschefer som finns och som årligen rekryteras.<sup>22</sup> Det är dessutom fråga om en förhållandevis liten kostnad för staten. Sammantaget är den senast berörda kritiken inte sådan att den motiverar att förflyttningsinstitutet avskaffas.

---

<sup>20</sup> En förflyttning behöver inte alls ha med myndighetschefens personliga egenskaper att göra. Det enda som krävs för att en förflyttning ska komma till stånd är att regeringen anser det vara påkallat av organisatoriska skäl eller annars anser det vara nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

<sup>21</sup> Se skr. 2009/10:43 s. 30.

<sup>22</sup> En till två förflyttningar om året kan sättas i relation till det årliga antalet anställningar (rekryteringsbehovet ligger på en nivå om cirka 35 myndighetschefer per år).

När det gäller den först berörda kritiken – att myndighetschefer felaktigt, rättsosäkert, orättvist och utan hållbara skäl fått sluta i förtid – är det svårt att bedöma om den haft fog för sig. Men alldeles oavsett om så någon gång kan ha varit fallet, utgör inte heller sådan kritik tillräckliga skäl för att avskaffa regeringens möjligheter att i förtid flytta bort en myndighetschef från sin befattning. Den ståndpunkten har konstitutionella grunder.

Regeringens möjlighet att förflytta en myndighetschef tar avstamp i vårt statsskick och i förhållandet mellan regeringen och förvaltningen (se avsnitt 7.2). Statsförvaltningen måste präglas av hög effektivitet och kvalitet, och ledarskapet är avgörande för verksamhetens resultat. Regeringen ansvarar inför riksdagen för förvaltningens verksamhet och disponerar också utnämningmakten. Det är därför logiskt och egentligen svårfrånkomligt att regeringen också ska ha frihet att snabbt kunna flytta på chefen för en myndighet, om regeringen anser att chefskapet inte utövas på ett tillräckligt bra sätt. Förflyttningsinstrumentet kan beskrivas som ett nödvändigt instrument för att den parlamentariska ansvarskedjan ska fungera. Om regeringen anser att en myndighetschef inte längre bör vara chef för en viss myndighet, är det naturligt att regeringen ska kunna omplacera denne och utse en ny chef. Om regeringen lägger ned eller slår ihop myndigheter, förändrar uppdraget för myndigheten eller helt enkelt inte är nöjd med hur arbetstagaren utför sitt chefsuppdrag, måste den ha rätt att flytta på vederbörande.

Regeringen kan i dag använda förflyttningsinstrumentet i princip som den vill. Egentligen är det som krävs för en förflyttning bara att regeringen på sitt politiska ansvar bedömer det som nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa. Att en förflyttning ska grundas på objektiva godtagbara skäl blir därför en sanning med viss modifikation, låt vara att brist på förtroende kan sägas vara ett sådant skäl.<sup>23</sup> Även om det skulle kunna ses som en brist att det inte är uttryckligt stadgat i vilka situationer en förflyttning kan äga rum, måste regeringen, på sitt parlamentariska ansvar, kunna fritt disponera över detta instrument för att styra statsförvaltningen. Regeringen måste därför även fortsatt ha möjlighet att avgöra om en förflyttning är påkallad av organisatoriska skäl eller annars nödvändig av hänsyn till myndighetens bästa. Av konstitutionella skäl kan man heller inte komma ifrån att regeringens skäl för en för-

---

<sup>23</sup> Jfr skr. 2009/10:43 s. 9.

flyttning kan vara svåra att bedöma och ibland kanske till och med kan framstå som godtyckliga. Det kan också vara så att regeringen, av hänsyn till den som förflyttats, avstår från att offentligt redovisa alla sina skäl för beslutet. En annan sak är att en klok regering utnyttjar instrumentet försiktigt och med återhållsamhet. Vi utgår också från att KU fortsätter att regelbundet granska hur regeringen använder förflyttningsinstrumentet.

Av och till har frågan aktualiserats om det vore bättre att regeringen skulle ha rätt att säga upp en myndighetschef och betala ut avgångsvederlag i stället för att flytta vederbörande till en annan statlig anställning.<sup>24</sup> Vi anser dock att det är angeläget att regler om uppsägning och avgångsförmåner inte ersätter förflyttningsinstitutet. Genom att anställa en person för en bestämd tid har regeringen åtagit sig en förpliktelse mot vederbörande. Förflyttningsinstrumentet betonar det tidsbegränsade arbetsgivaransvaret och ger samtidigt regeringen en möjlighet att få arbetsuppgifter utförda under den överenskomna anställningstiden. En annan sak är att, om myndighetschefen själv skulle önska det, regeringen har full frihet att besluta att vederbörande ska entledigas och erhålla avgångsförmåner i stället för att förflyttas.

I sammanhanget bör också noteras att det gäller en särskild reglering om förflyttning av myndighetschefer som är anställda med fullmakt, 8 § lagen om fullmaktsanställning. JK och RÅ får förflyttas till en annan anställning, endast om arbetsuppgifterna är likartade eller om de med hänsyn till sin utbildning är lämpade för anställningen. Vi ser ingen anledning att ändra vad som föreskrivs om förflyttning av dessa arbetstagare.

Sammanfattningsvis är vi av den bestämda uppfattningen att förflyttningsinstrumentet ska finnas kvar, i huvudsak i sin nuvarande form.

### 9.3.2 Den nya anställningen; villkor, arbetsuppgifter m.m.

En förflyttning innebär både en form av tvångsentledigande och en ny anställning. Förflyttningen innebär att chefen skiljs från befattningen på den aktuella myndigheten. Samtidigt finns en rätt att få en ny anställning hos regeringen. Att det är fråga om att den förflyttade myndighetschefen har rätt att få en ny anställning under

---

<sup>24</sup> Se t.ex. motion 2010/11:K338 och 2011/12:K263 om generaldirektörers villkor.



den tid som återstår av den tidsbegränsade ursprungliga anställningen bör också framgå av regelverket.

Vad gäller villkoren för den nya anställning som en förflyttad myndighetschef tillträder följer i dag endast av upparbetad praxis att som lägst samma lön utgår för den nya anställningen som den som gällde för den gamla. Det är emellertid en rimlig följd av det ursprungliga anställningsbeslutet att lönevillkoren inte försämras efter en förflyttning. Även om det är önskvärt med öppna och tydliga anställningsvillkor, är det dock inte lämpligt att reglera detta förhållande. Vilken lön som ska utgå är en fråga som regeringen bör ha möjlighet att fritt avgöra. Hur regeringen hanterar sådana frågor kan dock få konsekvenser för möjligheterna att rekrytera chefer.

I de fall då förflyttningar skett med mycket kort varsel har det ibland varit svårt för regeringen att omedelbart hitta lämpliga arbetsuppgifter för tidigare myndighetschefer.<sup>25</sup> Det kan vara svårt att undvika eftersom tanken med förflyttningssituationen är att det, om situationen så kräver, ska kunna gå fort att flytta på en myndighetschef. Med tanke på hur många olika slags anställningar som regeringen förfogar över borde det dock inte vara något problem att på sikt finna arbetsuppgifter som motsvarar den förflyttades kompetens. Som regeringen påpekat i sin skrivelse om utnämningsspolitiken kan det vara lämpligt att det utarbetas en plan för vilka arbetsuppgifter den förflyttade myndighetschefen ska utföra under den återstående delen av den tid som den första anställningen skulle ha varat.<sup>26</sup> Det är angeläget att förflyttningssituationen används på ett genomtänkt sätt och med hänsyn till såväl statens som den enskildes bästa. Hur regeringen hanterar myndighetschefer i en förflyttningssituation påverkar i hög grad synen på villkoren för och attraktionskraften i en anställning som myndighetschef.

### 9.3.3 Regeringens agerande

Förflyttningar är sällsynta, och ingen förflyttningssituation är den andra lik. I regel torde det vara den berörda statssekreteraren som får ta ansvar för situationen. Emellertid innebär detta att, då en förflyttning aktualiseras, en statssekreterare i regel inte har någon

---

<sup>25</sup> Se även dir. 2010:103 s. 8.

<sup>26</sup> Se skr. 2009/10:43 s. 30.

egen erfarenhet av hur detta kan eller bör hanteras. Vi ser därför ett behov av att regeringens företrädare – i de enstaka fall då förflyttningssituationer aktualiseras – iakttar vissa gemensamma rutiner. Sådana rutiner bör också göras kända för arbetsgivarens representanter. En gemensam grundsyn bör finnas för att skapa en balans mellan regeringens mål med en förflyttning och omhändertagandet av den enskilde.

Det är för det första naturligt att det för arbetsgivarens företrädare betonas att det är viktigt att regeringens företrädare tidigt inleder en beredning av ett ärende tillsammans med ESA. Utgångspunkten måste vara att regeringen i första hand ska undvika en förflyttning. Regeringens företrädare måste därför vara uppmärksamma på tecken på att en myndighet inte fungerar som regeringen vill och att på sikt en förflyttningssituation kan komma att aktualiseras. Det blir enklare om både arbetsgivaren, men givetvis också arbetstagaren, löpande bemödat sig om sin relation. En bra dialog och ett levande samtal kan göra att situationen kan förbättras och att regeringen därför anser sig inte behöva använda förflyttningssinstrumentet. Om detta dock misslyckas, och regeringen ser en förflyttning som nödvändig, måste processen kring en förflyttning skötas på ett professionellt sätt. Det är en del av att göra staten till en attraktiv arbetsgivare för lämpliga chefskandidater och att ta ansvar för de villkor som är förenade med en anställning som myndighetschef.

Regeringen har dessutom ett arbetsgivaransvar som, utan att vara av terapeutisk karaktär, bör innefatta ett visst mått av personligt omhändertagande också av en chef som ska eller har förflyttats. Regeringen måste också vara öppen för att arbetstagaren kan ha ett eventuellt behov av stöd i samband med en förflyttning. Hur detta stöd kan utformas måste präglas av lyhördhet från arbetsgivarens sida. Det kan t.ex. tänkas att arbetsgivaren erbjuder ett externt stöd i form av en samtalspartner på konsultnivå. Härvid kan lämpligen ESA vara behjälplig med att arrangera ett sådant stöd.

Något bör också påpekas om systemägarens, dvs. regeringens, ansvar för att stå upp för systemet med förflyttningar. Förflyttningssinstrumentet sätts med jämna mellanrum, ofta i samband med ett beslut om förflyttning, i fråga. Dels kan det hävdas att den förflyttade chefen behandlas illa, dels sätts det i fråga om det är rimligt att vederbörande får nya arbetsuppgifter och i regel oförändrad lön. I sådana situationer är det angeläget att företrädare för regeringen tydligt förklarar varför instrumentet finns, redogör för innebörden

av detsamma och försvarar det och dess konsekvenser. Myndighetschefer ska kunna räkna med att regeringen också i detta avseende tar ansvar för instrumentet.

#### 9.3.4 Bör kretsen som omfattas av instrumentet utvidgas?

En chef för ett statligt affärsverk eller för Arbetsgivarverket som är anställd för bestämd tid omfattas inte av förflyttningsinstitutet (jfr 33 § LOA).<sup>27</sup> Frågan är om även affärsverkscheferna bör omfattas av förflyttningsskyldigheten.

Det finns tre omständigheter som talar för detta.

- Ur principiell arbetsrättslig synvinkel kan det te sig märkligt att samma typ av arbetstagare, med samma typ av anställning, inte skulle ha rätt till samma typ av villkor (möjlighet till nya arbetsuppgifter fram till den ursprungliga anställningstidens slut och ersättning för detta arbete) som det som andra myndighetschefer har i en situation då dessa skiljs från sina arbetsuppgifter.
- Med nuvarande reglering finns det inte något som hindrar att en affärsverkschef erbjuds ett nytt arbete som tillsätts på samma sätt efter att han eller hon har skiljts från sin anställning. Det talar för att en affärsverkschef skulle kunna vara lika återanställningsbar som vilken annan myndighetschef som helst.
- Dagens rekrytering av myndighetschefer sker med kravprofiler där bl.a. ledarförmåga och kompetens hänförligt till chefskap betonas. Cheferna för affärsverken kan antas ha liknande chefsförmågor och skickligheter som andra myndighetschefer och borde kunna komma till användning i andra statliga anställningar som tillsätts på samma sätt.

Det som i någon mån talar emot att förflyttningsinstitutet ska omfatta även affärsverkscheferna är att dessa de facto är chefer för statliga organ som producerar varor eller tjänster enligt affärsmässiga principer. Regeringen kan således behöva skilja en affärsverkschef från sina arbetsuppgifter mot bakgrund av att han eller hon inte skött denna statliga näringsverksamhet på ett för staten ekonomiskt godtagbart sett. Att verksamhet inte skötts på ett ekono-

---

<sup>27</sup> Affärsverken är Svenska kraftnät, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och affärsverket Statens järnvägar. Regeringen anställer inte chefen för Arbetsgivarverket, anställningsvillkoren för den chefen faller därför utanför vårt uppdrag. Se avsnitt 1.2.

miskt acceptabelt sätt kan dock vara aktuellt även då andra myndighetschefer förflyttas.

Sammanfattningsvis anser vi att skyddet för arbetstagare med en tidsbegränsad anställning – möjligheten till nya arbetsuppgifter inom ramen för den ursprungliga anställningstiden och ersättning för detta – bör väga tyngst vad gäller frågan om att utvidga kretsen av myndighetschefer som omfattas av förflyttningsinstrumentet. Övervägande skäl talar därför för att också cheferna vid de fyra kvarvarande affärsverken ska omfattas av förflyttningsinstrumentet.

Vad gäller frågan om den nuvarande möjligheten att skilja en affärsverkschef från sin anställning ska finnas kvar gör vi följande bedömning. Man skulle kunna tänka sig att ha kvar möjligheten till avskiljande för det fall att synnerliga skäl föreligger, t.ex. i fall med extremt misskötta finanser eller dylikt. Vi ser dock inte något direkt behov av en sådan reglering. Dels för att vi föreslår att förflyttningsskyldigheten ska gälla även för dessa, dels eftersom det kan antas finnas andra arbetsuppgifter hos regeringen som en förflyttad affärsverkschef kan utföra. Vi anser följaktligen att regeringen inte ska kunna skilja en affärsverkschef från sin anställning enligt vad som i nuläget anges i 33 § första stycket LOA.

### 9.3.5 Verkställighet och domstolsprövning

Ett beslut om förflyttning får i nuläget inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats. Beslutet får dock ges omedelbar verkan, om det finns synnerliga skäl för det (se 36 § andra stycket LOA). Regleringen ger utrymme för att få ett förflyttningsbeslut rättsligt prövat. Överklagandet ska handläggas enligt LRA. Det innebär att det i sista hand är Arbetsdomstolen som kan avgöra om ett av regeringen fattat förflyttningsbeslut varit riktigt eller inte.<sup>28</sup> Någon sådan arbetsrättslig tvist mellan regeringen och en myndighetschef har dock hittills aldrig avgjorts, se avsnitt 7.5. I detta avsnitt kommer vi att överväga dels om det finns anledning att ta bort den nuvarande rätten till domstolsprövning, dels om det finns skäl att ändra regleringen av verkställighet av ett förflyttningsbeslut.

---

<sup>28</sup> Även en fullmaktsanställd myndighetschef kan få ett förflyttningsbeslut rättsligt prövat, se 8 och 17 §§ lagen om fullmaktsanställning.

*Arbetsrättslig tvist om förflyttning*

Inledningsvis bör poängteras att förhållandet att ett förflyttningsbeslut kan prövas rättsligt inte hänger samman med myndighetschefens juridiska ansvar för hur arbetet utövas.<sup>29</sup> Sådant ansvar krävs ut främst på annat sätt (t.ex. genom avskedande). En myndighetschef har ett ansvar inför regeringen för att förverkliga dess politik. Att regeringen kräver ut detta ansvar av en myndighetschef ska relateras till regeringens politiska ansvar inför riksdagen, snarare än till ett juridiskt ansvarssystem.

Den nuvarande möjligheten till rättslig prövning (definierad som en arbetsrättslig tvist) av ett förflyttningsbeslut rymmer således en problematik av principiell konstitutionell betydelse. En förflyttningssituation kan inrymma en lämplighetsbedömning, en intresseavvägning och/eller politiska ställningstaganden. Ur strikt konstitutionell synvinkel bör en sådan bedömning förbehållas regeringen som ett led i hur den utövar den styrande makten för vilket den svarar inför riksdagen. Det är principiellt tveksamt att detta ska kunna prövas också i en juridisk process. Den omständigheten att en förflyttning aldrig har prövats rättsligt illustrerar också detta. Dessa förhållanden talar starkt för att avskaffa möjligheten att arbetsrättsligt tvista om ett förflyttningsbeslut.

Blotta möjligheten till domstolsprövning av ett förflyttningsbeslut rymmer emellertid en för regeringen disciplinerande faktor; den måste inför ett förflyttningsbeslut noga överväga om det finns tillräckliga skäl och tillräckligt mycket dokumentation till stöd för beslutet och om detta skulle hålla för en domstolsprövning. Möjligheten till domstolsprövning kan därför tänkas medföra att regeringen inte i oträngt mål flyttar en myndighetschef. Enligt vår mening väger emellertid den disciplinerande faktorn lättare än de principiella konstitutionella övervägandena. Man bör dessutom kunna utgå från att regeringen ändå inte beslutar om en förflyttning av en arbetstagare utan goda skäl och utan att först ha provat andra möjligheter.

Mot denna bakgrund bör den nuvarande rätten att arbetsrättsligt tvista om ett förflyttningsbeslut avskaffas. Detta förslag måste dock sättas i relation till europarättens rätt till domstolsprövning.

---

<sup>29</sup> Det bör noteras att det egentligen inte finns något särskilt beslut om förflyttning att överklaga. Beslutet som regeringen fattar är ett beslut om en ny anställning. Detta beslut borde emellertid kunna betraktas som ett beslut om förflyttning i och med att konsekvensen av beslutet är en förflyttning.

*Gör europarätten att Sverige arbetsrättsligt måste garantera en domstolsprövning av ett förflytningsbeslut?*

Enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ska var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter eller skyldigheter vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. I Europakonventionen nämns inte vilka civila rättigheter eller skyldigheter som en person har. Hittills har också Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna vägrat att ge en generell definition av begreppet ”civil rättighet”, men domstolen har gett viss vägledning. Prövningen ska t.ex. röra en rättighet som redan existerar – eller som åtminstone kan göras gällande existerar – i den nationella rättsordningen.<sup>30</sup> Rätten till något måste dessutom vara av civil karaktär i konventionens mening.

Av 1 kap. 2 § andra stycket RF framgår visserligen att det allmänna ska trygga rätten till arbete. Denna bestämmelse är dock ett s.k. programstadgande, dvs. en föreskrift som inte är rättsligt bindande utan som syftar till att ge uttryck för en övergripande målsättning för det allmännas verksamhet. Bestämmelsen kan ha politiska verkningar, men den skapar inte någon rättighet som enskilda individer kan kräva ut på juridisk väg. Det finns också förfaranderegler för statliga anställningsärenden, men något nationellt författningsstöd för en enskilds rätt till en tidigare påbörjad anställning finns inte. Regeringens beslut att förflytta en myndighetschef är ett led i regeringens styrning av myndigheten och också av riket och är följaktligen av en speciell karaktär. Att en f.d. myndighetschef enligt svensk rätt skulle kunna vinna framgång med att hävda en rätt till en sådan ursprunglig anställning framstår som otänkbart.<sup>31</sup> Dessutom garanterar förflytningsinstrumentet den enskilde en ny anställning som tillsätts på samma sätt som den ursprungliga anställningen.

Mot denna bakgrund kan vi inte se att det i europarätten skulle finnas något hinder mot att avskaffa möjligheten att arbetsrättsligt tvista om ett förflytningsbeslut. Detta gäller både för myndighets-

---

<sup>30</sup> Se Cameron, *An introduction to the European Convention on Human Rights* s. 97 och 99.

<sup>31</sup> Jfr övervägandena vad gäller överprövning av regeringens anställningsbeslut i prop. 2009/10:56 s. 42.

chefer som är tidsbestämt anställda och för de myndighetschefer som har fullmaktsanställningar.

#### *Annan möjlighet till prövning av ett förflyttningsbeslut?*

Den 1 juli 2006 trädde den nya lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, rättsprövningslagen, i kraft. Med stöd av denna lag kan en enskild ansöka om rättsprövning av beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 Europakonventionen. Ansökningar om rättsprövning prövas av Högsta förvaltningsdomstolen, som kan upphäva regeringens beslut men inte sätta något annat beslut i dess ställe.

Vi har tidigare gjort bedömningen att ett förflyttningsbeslut sannolikt inte gäller någon civil rättighet. Det är därför enligt vår mening inte heller troligt att Högsta förvaltningsdomstolen skulle rättspröva ett sådant beslut.

#### *Verkställighet av beslut om förflyttning*

Ett beslut om förflyttning får i nuläget inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats.<sup>32</sup> Om rätten att arbetsrättsligt tvista om ett förflyttningsbeslut avskaffas, finns det ingen anledning att ha kvar en bestämmelse om uppskjuten verkställighet. Ett beslut om förflyttning av en myndighetschef med en tidsbegränsad anställning, eller med en fullmaktsanställning, bör därför gälla omedelbart.

## **9.4 Lön och andra villkor under anställningen**

Vi ska bedöma om de nuvarande villkoren för en anställning som myndighetschef är tillräckligt goda för att kunna attrahera de mest lämpade personerna samt analysera om anställningsvillkoren är tillräckligt tydliga och begripliga. En del av denna analys är följaktligen att belysa kriterierna för lönesättning samt att överväga om det finns behov av förändringar i förfarandet kring lönesättningen.

---

<sup>32</sup> Se 36 § andra stycket LOA och 16 § första stycket lagen om fullmaktsanställning. Ett beslut om förflyttning enligt 33 § andra stycket LOA får dock ges omedelbar verkan, om det finns synnerliga skäl för det (se 36 § andra stycket samma lag).

Därtill kommer vi att bedöma behovet av att göra ändringar i de särskilda villkoren som gäller för en anställning som myndighetschef.

Vi kommer i detta sammanhang också att lämna förslag på förbättring vad gäller utvecklings- och utbildningsinsatser för myndighetschefer.

#### 9.4.1 Lönesättning av myndighetschefer

**Vår bedömning:** Lönen är inte den enda men en av de avgörande faktorerna för att attrahera de bästa cheferna. Löneläget måste vara anpassat till arbetets karaktär, marknadsförhållanden och rättvisefaktorer och till de enskildas ansvar och prestationer.

**Våra förslag:** Lönesättningen ska vara individuell för alla de myndighetschefer som omfattas av utredningen. Det bör göras en utförligare beskrivning av vad som ska beaktas vid den individuella lönesättningen. Regeringen bör också informera myndighetscheferna om vilka kriterier som tillämpas vid lönesättningen.

Regeringen bör hantera lönerevisionerna professionellt. Regeringen bör bl.a. regelmässigt informera arbetstagarna om när lönerevisioner kommer att äga rum och erbjuda ett samtal om lön innan revisionerna slutförs.

Regeringen bör löpande bevaka att myndighetschefernas löner är attraktiva.

#### *Vad bör styra lönesättningen av myndighetschefer?*

Lön är en attraktionskraft och ett kraftfullt verktyg i verksamhetsstyrning. Arbetsgivarverket har uttryckt detta som att ”kopplingen mellan lön, motivation och arbetsresultat utgör en drivkraft för den enskilde medarbetaren och skapar därmed engagemang”.<sup>33</sup> Staten måste kunna erbjuda sina myndighetschefer en attraktiv lön, och lönerna måste spegla ambitionen att få bra chefer i statsförvaltningen vilka klarar av att utföra stora och svåra uppgifter. För sådana arbeten måste det alltså utgå en bra ersättning. Vid lönesätt-

<sup>33</sup> Se Arbetsgivarverkets skrift ”Att leda och styra med individuell lön, stöd till dig som är lönesättande chef” s. 7.



ningen av myndighetschefer ska arbetets karaktär, men även marknads- och rättviseförhållanden, ha betydelse. Arbetets karaktär kan relateras till t.ex. myndighetschefens ansvar och vilken typ av verksamhet chefen är satt att leda. För att trygga den statliga chefsförsörjningen måste alltför stora skillnader i anställningsvillkor undvikas mellan chefer i olika arbetsmarknadssektorer.<sup>34</sup> Om myndighetscheferns arbete värderas i förhållande till att de bedriver ledarskap på förvaltningsmyndigheter snarare än till verksamheten de är satta att leda, kan det bli orättvist.<sup>35</sup> Rättviseförhållanden kan i vissa lägen därför behöva relateras till marknadsargument. Därtill kommer att den enskildes kompetens och prestationer måste ha betydelse för lönesättningen.

### *Individuell lönesättning och lönerevisioner*

I kapitel 6 har vi konstaterat att de allra flesta myndighetschefer lönesätts individuellt. Det finns dock undantag (landshövdingarna). Dessutom sätts lönen för t.ex. rektorer tämligen schematiskt. Det är tänkbart att en högre grad av flexibilitet i lönesättningen och en fullt ut genomförd individuell lönesättning skulle kunna göra villkoren för en anställning som myndighetschef mer attraktiva och ytterligare förbättra rekryteringsläget.

Landshövdingarna lönesätts med enhetslöner på två nivåer. Ett skäl för att behålla en sådan ordning är att kollektivet landshövdingar i princip utför samma typ av arbete. Samtidigt har alla landshövdingar en individuell bakgrund, och länens storlek och övriga förhållanden varierar. Endast den omständigheten att uppdragen i en mening kan sägas vara desamma innebär inte att dessa arbetstagare inte skulle kunna lönesättas individuellt på samma sätt som övriga myndighetschefer.

För rektorerna ska det vara individuell lönesättning. Som vi har beskrivit i avsnitt 6.2.4 tycks dock den individuella lönesättningen av dessa arbetstagare inte tillämpas fullt ut.

Vi anser att alla myndighetschefer som omfattas av utredningen fullt ut bör lönesättas individuellt. Detta bör ske utifrån tydliga och öppna kriterier relaterade till de krav som ställs på befattningen samt till chefens kvalifikationer och erfarenheter. I nuläget finns,

<sup>34</sup> Det innebär naturligtvis inte att staten i varje enskilt fall kan anpassa sig fullt ut till de förhållanden som kan råda på arbetsmarknaden i övrigt, se prop. 1986/87:99 s. 157 f.

<sup>35</sup> Det finns exempel på att vissa chefers löner har höjts dramatiskt när hela eller delar av förvaltningsmyndigheter eller statliga affärsverk omvandlats till statliga aktiebolag.

som vi har beskrivit i avsnitt 6.2.2, vissa riktlinjer som regeringen antagit för den individuella lönesättningen. Riktlinjerna är dock allmänt hållna. I dessa anges t.ex. att ”tidigare anställningsvillkor vägs in” i lönesättningen, men det är oklart vad detta egentligen innebär. Vi anser att regeringen bör se över och vidareutveckla kriterierna för den individuella lönesättningen av myndighetschefer. Förslagsvis kan det göras tydligt att vid lönesättning följande områden ska beaktas. Vad gäller s.k. *grundläggande faktorer*; arbetsuppgifternas innehåll, myndighetens storlek (antal anställda), myndighetens omsättning och andra ekonomiska faktorer, regional organisation, verksamhetens komplexitet samt verksamhetens massmediala utsatthet. Vad gäller *individuella faktorer*; tidigare anställningsvillkor (lön m.m.), utbildnings- och arbetsbakgrund, ledarskapsförmåga samt kunskap av särskild vikt för det aktuella chefskapet.

Det är viktigt att framtida arbetstagare känner till kriterierna för den individuella lönesättningen innan den initiala lönediskussionen äger rum. Kunskap om vilka kriterier som beaktas vid lönesättningen skapar bättre förutsättningar för ett samtal om lön och kan bidra till en rättvis lönesättning. En annan omständighet som är förknippad med lönesättning av myndighetschefer är hur själva beskedet om lön lämnas. Vi anser att det är lämpligt att alltid lämna ett motiverat lönebesked vid ett personligt samtal. Lönebesked bör aldrig lämnas via sms eller e-post. Att arbetsgivaren med omsorg kommunicerar ett besked om lön bidrar till upplevelsen av att känna sig sedd och väl mottagen.

En annan del av lönesättningen är de löpande revisionerna av lönerna. Som utredningen har beskrivit i avsnitt 6.2.3 fördelas det vid lönerevisioner i dag ut lönepotter till departementen, och dessa fördelas sedan på de myndighetschefer som sorterar under respektive departement. Det är i praktiken i regel statssekreteraren som hanterar detta. Systemet medför att ett departement med många myndigheter ges större flexibilitet vid lönerevisionerna än de med få myndigheter. Det innebär vidare att ett departement med många duktiga och framgångsrika chefer ges sämre möjligheter att premiera sina chefer än de som har också mindre framstående chefer. Mot denna bakgrund vore det önskvärt att revisionen av myndighetschefer löner skulle hanteras mer samlat och på ett mer övergripande sätt än i dag. Vi är dock medvetna om att detta skulle kunna bli en tämligen komplicerad process. På många myndigheter klarar man emellertid av att göra detta på ett samordnat sätt, och

det borde inte vara omöjligt att genomföra också i Regeringskansliet. Enligt vår mening bör statssekreterarna anföras att göra en modell för detta, under ledning av den statssekreterare som är ansvarig för statlig förvaltningspolitik.<sup>36</sup>

Regeringen bör också i andra avseenden arbeta för att hantera lönerevisionerna mer professionellt. Regeringen och dess företrädare bör bemöda sig om bättre information och kommunikation vad gäller revisionerna. Regeringen ställer krav på att myndighetscheferna ska ha samtal med sina direkt underställda chefer om lön. Det är rimligt att myndighetscheferna ska kunna ställa samma krav på sin arbetsgivare. Det är en del av hur regeringen kan arbeta för att bli en bättre arbetsgivare för myndighetscheferna. Vid våra samtal har flera myndighetschefer också påtalat att det är svårt att påverka eller ens få information om sin egen löneutveckling under anställningsperioden. Vi ser en förbättringspotential i att regeringen, som en del av lönerevisionen, erbjuder myndighetschefer lönesamtal vid vilka de får möjlighet att ge sin syn på saken innan en ny lön beslutas.<sup>37</sup> Ett lönesamtal kan vara en del av det enskilda samtalet i samband med myndighetsdialogen, men det kan också vara lämpligt att föra ett sådant samtal vid något annat tillfälle.

#### *Är det nuvarande löneläget tillräckligt attraktivt?*

I nuläget är det stor variation mellan myndighetscheferns löner. Eftersom myndigheternas verksamhet och storlek skiljer sig åt, liksom arbetstagarnas bakgrund och erfarenhet av liknande arbete, ter sig detta naturligt. Myndighetschefernas löner spänner mellan 63 000 kr och 144 000 kr i månaden. Deras löneutveckling har dock

---

<sup>36</sup> Vi har övervägt om en möjlig väg för att åstadkomma individualiserade revisioner skulle kunna vara att knyta an revisionstidpunkten till anställningsdatumet, och att årsvis efter tillsättning av en ny myndighetschef revidera hans eller hennes lön. Detta är dock administrativt svårhanterligt, och av den anledningen knappast en framkomlig väg.

<sup>37</sup> Med lönesamtal menas vanligtvis en direkt överläggning och dialog mellan den enskilde medarbetaren och dennes chef. Det är en diskussion kring resultaten av arbetsinsats, måluppfyllelse och utveckling. Lönesamtal är inte samma sak som lönesättande samtal. Lönesättande samtal innebär att medarbetarens lön bestäms direkt i samtal mellan medarbetare och chef. Chefen får möjlighet att tydligt tala om vad han eller hon är nöjd eller mindre nöjd med. Medarbetaren får möjlighet att ge sin syn på saken. Slutligen kommer chef och medarbetare överens om lönen. Se t.ex. Se t.ex. Nilsson och Ryman, Individuell lön – lönar det sig? s. 24 och Arbetsgivarverkets skrift Lönesättning i dialog med chefen, information om lönesättande samtal till dig som arbetar i staten s. 4. Lönesättande samtal är omöjligt att tillämpa vad gäller myndighetschefernas lönesättning eftersom det är regeringen, och inte enskilda befatningshavare, som sätter lön.

under senare år varit ganska god. Trots detta utgör dessa arbetstagarers totala löner en mycket liten del av statens budget.<sup>38</sup>

En grund för att trygga den statliga chefsförsörjningen är att undvika alltför stora skillnader i anställningsvillkor mellan olika arbetsmarknadssektorer. Duktiga chefer måste känna att löneläget i staten är tillräckligt attraktivt för att de ska vilja arbeta som myndighetschefer. Genomsnittslönen för myndighetschefer är i nuläget cirka 91 500 kr per månad. Det kan jämföras t.ex. med medianlönen för VD:ar i Svenskt Näringslivs medlemsföretag.<sup>39</sup> Den jämförelsen kan ge en fingervisning om det genomsnittliga löneläget i förhållande till andra arbetstagare som utövar chefskap, men är inte en fullt ut lämplig jämförelse eftersom åtskilliga uppdrag som myndighetschef är synnerligen krävande och ansvarsfyllda med många tusen anställda, mångmiljardbudgetar och ibland stark offentlig exponering. Sådana ansvarsområden talar snarare för att jämföra många myndighetschefer löneläge med de löner för chefer inom näringslivet som har ansvar för stora och komplexa bolag. Det finns dock inget egenvärde i att myndighetschefernas löneläge ska överensstämma med det som gäller för chefer i näringslivet.

Samtidigt går det inte att bortse från att lönesättningen av myndighetschefer i vissa avseenden kan ställa till bekymmer. Vissa chefsanställningar skulle kunna attrahera personer som är vana vid ett löneläge som staten inte kan matcha. En annan omständighet som kan vara problematisk då myndighetschefernas löneläge jämförs med vad som gäller för chefer inom näringslivet är vad vi inledningsvis i avsnittet benämnde som "rättviseförhållanden" relaterat t.ex. till situationer då statlig affärsverksamhet bolagiseras. Även om staten inte bör betala lika mycket i lön till sina chefer som stora börsnoterade bolag betalar de mest välbetalda näringslivscheferna, måste regeringen tillåta sig en betydande flexibilitet vid lönesättningen av sina högsta chefer. Generationsväxling och globalisering kan dessutom komma att öka konkurrensen om kvalificerad arbetskraft.

Vi har inte underlag för att ta ställning till om löneläget för myndighetschefer är tillräckligt attraktivt. Vid de samtal vi har haft

---

<sup>38</sup> Om genomsnittslönen är cirka 91 500 kr per månad motsvarar den för 198 myndighetschefer en sammanlagd lönekostnad om 18 117 000 kr. Ett helt års lönekostnader motsvarar 217 404 000 kr. Till detta belopp ska läggas arbetsgivaravgifter, pensionsavgifter m.m.

<sup>39</sup> Enligt Svenskt Näringsliv var 2010 medianlönen för VD:ar i medlemsföretagen 77 100 kr per månad. Det bör dock noteras att topplöner inom näringslivet är avsevärt högre samt att siffran avser uppgifter per september förra året. Se bilaga 4.

med myndighetschefer har många hävdad att ett höjt genomsnittligt löneläge vore önskvärt, medan andra menat att dessa arbeten är tillräckligt attraktiva ändå.<sup>40</sup> Det är oklart hur många potentiella chefskandidater som avstår från att söka en anställning som myndighetschef med hänvisning till löneläget.<sup>41</sup> Staten tycks dock för närvarande klara av att rekrytera de chefer som behövs, även om det inte alltid finns många kandidater till alla befattningar.

Om det på sikt skulle bli svårt att rekrytera myndighetschefer, talar det för att det genomsnittliga löneläget måste höjas. Regeringen måste därför noga följa utvecklingen och fortlöpande bedöma om underlaget av kandidater till chefsuppdrag väsentligen minskar eller om lämpliga chefer, med hänvisning till löneläget, ofta faller ifrån under rekryteringsprocessen.

#### 9.4.2 De särskilda villkoren

**Vår bedömning:** Det finns inte någon anledning att bygga ut de särskilda villkoren som kan vara förknippade med en anställning som myndighetschef.

Landshövdingarnas boplikt bör finnas kvar.

I avsnitt 6.3.3 har utredningen redogjort för vilka särskilda förmåner och villkor som av olika anledningar kan aktualiseras vid en anställning som myndighetschef. För majoriteten av cheferna gäller det möjlighet till förmånsbil, ersättning för daglig pendling och ersättning vid dubbel bosättning. Genom de samtal som utredningen haft med myndighetschefer har vi kunnat konstatera att de flesta är nöjda med de särskilda villkor som kan aktualiseras i samband med en anställning. Några myndighetschefer har dock efterfrågat en möjlighet att utvidga "förmånspaketet" till att även omfatta hushållsarbete som t.ex. städning (hushållsnära tjänster).<sup>42</sup>

<sup>40</sup> I detta sammanhang bör givetvis påpekas att vi frågat myndighetschefer som valt att tacka ja till en anställning som myndighetschef. Det saknas empiri om – och vi har inte haft tidsmässigt utrymme att närmare utreda – hur många potentiella chefskandidater som med hänvisning till löneläget valt att inte söka en anställning som myndighetschef, eller valt att tacka nej till en erbjuden anställning eftersom lönen ansetts vara för låg.

<sup>41</sup> Från Regeringskansliet har dock uppgetts att det i regel finns gott om sökande till de flesta myndighetschefsanställningar som annonseras ut.

<sup>42</sup> Jfr. När fackförbundet ST, med hjälp av SCB, 2006 lät genomföra en undersökning om bl.a. vad som skulle underlätta arbetssituationen för chefer inom den statliga sektorn menade en fjärdedel av de 3 800 cheferna som ingick i undersökningen att hushållsnära tjänster skulle

Sådan hjälp i hemmet är emellertid något som den enskilde själv kan välja att bekosta med den lön som utgår för anställningen. Utredningen ser ingen anledning att införa en rätt till sådan förmån. Vi ser inte heller tillräckliga skäl att i övrigt bygga ut eller reducera det villkorspaket som nu finns.

Det finns inte heller någon anledning att ändra på att det är regeringen, och inte myndigheten, som har rätt att besluta om de särskilda förmånerna. Omständigheterna som ligger till grund för dessa ersättningar är relaterade till rekryteringen av en myndighetschef, och det framstår som naturligt att regeringen också beslutar om dessa förmåner. Vi ser heller ingen anledning att i lag eller förordning särskilt reglera en rätt till vart och ett av dessa villkor. Det är dock angeläget att regeringens företrädare tidigt informerar potentiella chefskandidater om vilka förmåner som kan aktualiseras i samband med en anställning som myndighetschef (se vidare avsnitt 9.5). Det är ett led i att göra anställningsvillkoren mer öppna och tydliga.

Vad gäller den boplikt som är förenad med en anställning som landshövding, och att själva boendet i den privata delen av tjänstebostaden förmånsbeskattas, kan utredningen inte se att det finns skäl att reglera detta på annat sätt än nu. Att någon skulle vara anställd som landshövding i ett län utan att bo där skulle knappast vara förenligt med yrkesrollen. Att landshövdingen bor i residenset är en viktig symbolfråga, och det är fullt rimligt att vederbörande blir förmånsbeskattad för den del av bostaden som används för privata ändamål.

### 9.4.3 Chefsutveckling och utbildningsbehov

**Våra förslag:** Den introduktion som erbjuds myndighetscheferna i dag ska breddas, utvecklas och fördjupas.

GD-grupperna ska finnas kvar.

Regeringen måste fortlöpande utvärdera myndighetschefernas behov av utveckling, utbildning och annat stöd i arbetet.

Regeringen bör tillhandahålla mentorskap.

Rektorerna bör erbjudas att delta i programmen för övriga myndighetscheferns introduktion och utveckling.

---

underlätta arbetssituationen mycket. Se Fackförbundet ST:s rapport Chef – och ledarskap inom statlig sektor s. 26.

Myndigheterna förväntas satsa ambitiöst på att vidareutveckla sin personal. Men det finns en påtaglig risk för att myndighetschefen i detta avseende hamnar mellan stolarna och att chefens behov av särskilda insatser för sin egen utveckling försummas. Myndighetschefen har regeringen som arbetsgivare och myndigheten som arbetsplats. Det är viktigt att också myndighetschefens behov tillgodoses, och regeringen måste ta en del av ansvaret för att så sker. Utveckling och utbildning av myndighetschefer bidrar till en ständig uppgradering av det statliga ledarskapet. Regeringen måste därför löpande utvärdera och tillgodose myndighetschefernas behov inom dessa områden.

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för vilka möjligheter vi ser att förbättra de utvecklings- och utbildningsinsatser som myndighetscheferna erbjuds. Att vidareutveckla dessa områden är en del av att göra ett uppdrag som myndighetschef mer attraktivt. Men det är även viktigt, som regeringen också påpekat, att myndighetscheferna själva tar ansvar för att utveckla sitt personliga ledarskap.<sup>43</sup>

### *Introduktion*

I dag erbjuder regeringen, genom ESA, nyanställda myndighetschefer en introduktion i form av en personlig introduktion och en förvaltningspolitisk introduktionsdag.<sup>44</sup> Det ansvariga departementet kan också erbjuda en individuellt anpassad introduktion. För en närmare beskrivning av nuvarande former för introduktion hänvisas till avsnitt 6.4.

Den introduktion som ESA anordnar bör finnas kvar men även breddas, utvecklas och fördjupas. Introduktionen bör även fortsatt ha starkt fokus på styrfrågor, arbetsformerna i och relationen till Regeringskansliet och myndighetschefens roll i statsförvaltningen. Detta är särskilt viktigt för nyanställda myndighetschefer utan erfarenhet från statligt arbete. Den individuella introduktionen bör, liksom i dag, innehålla information om t.ex. anställningsvillkor.

---

<sup>43</sup> Se skr. 2009/10:43 s. 30.

<sup>44</sup> För rektorerna är det Högskoleverket som i nuläget ansvarar för introduktion och andra utvecklingsinsatser.

*GD-grupperna*

Att kunna diskutera frågor i chefsnätverk är för många en viktig del av chefsutvecklingen. De s.k. GD-grupperna innebär en speciell form av utveckling av chefskapet. Många myndighetschefer uppskattar och sätter stort värde på detta. En möjlighet för myndighetscheferna att delta i sådana grupper bör finnas kvar.

*Fler utbildnings- och utvecklingsinsatser under uppdragstiden och ett tydligare fokus på förvaltningspolitiska frågor*

Redan i verksledningspropositionen uttalades att ”de ökade anspråken på statlig verksamhet och den ständigt fortgående förändringen i kraven och förutsättningarna för statlig verksamhet gör det nödvändigt att fortlöpande bedriva en utbildnings- och utvecklingsverksamhet riktad till högre chefer i myndigheter och i departement”.<sup>45</sup> Detta gäller fortfarande. Utbildnings- och kompetensutvecklingsinslagen i myndighetschefer vardag är dock i nuläget inte särskilt omfattande.<sup>46</sup> Genom de samtal vi fört med myndighetschefer har vi också noterat uttryckliga önskemål och behov av att få fokusera mer på utveckling. Att utveckla myndighetschefer är en investering för regeringen som ger ännu duktigare och ännu mer engagerade ledare som vill fortsätta arbeta med statligt ledarskap.

Myndighetschefer är i regel duktiga på att utöva chefskap. Det är bl.a. därför de har fått en anställning som innebär ett kvalificerat statligt ledarskap. Men det går inte att förutsätta att alla myndighetschefer redan känner till hur förvaltningspolitik bedrivs, i synnerhet inte om de inte tidigare arbetat inom staten i allmänhet och Regeringskansliet i synnerhet. Som chef för en myndighet direkt under regeringen är det angeläget att ha goda kunskaper om hur regeringen och Regeringskansliet fungerar, både principiellt och praktiskt. Det är i vart fall på åtskilliga befattningar svårt att klara sig utan sådana kunskaper.

Det finns önskemål om att erbjuda ett bättre och tydligare stöd i chefskapet vad gäller förvaltningspolitik, särskilt i det initiala skedet av en anställning som myndighetschef men även fortlöpande. Exempel på innehåll i vidareutvecklade utbildningsinsatser kan vara

<sup>45</sup> Se prop. 1986/87:99 s. 80 f.

<sup>46</sup> T.ex. är utbudet av aktiviteter inom området förvaltningspolitik och verksamhetsstyrning begränsat.



arbetsgivarpolitik, svensk förvaltning och EU, strategisk styrning i praktiken, kunskap om Regeringskansliets arbetsformer, fördjupningar i verksamhetsstyrning och information om på vilket sätt myndighetschefer kan få återkoppling på den verksamhet de är satta att leda. Utbildningsinsatserna bör läggas upp på så sätt att såväl initiala kunskapsbehov som behovet av fördjupade kunskaper tillgodoses. I viss utsträckning kan också gemensamma utbildningsaktiviteter för myndighetschefer och anställda inom Regeringskansliet vara en bra metod för att stödja ökade kunskaper, engagemang och erfarenhetsutbyte om t.ex. förvaltningsstyrning.

#### *Erbjudande om mentorskap*

En mentor kan fungera som ett bollplank och vara ett stöd i en myndighetschefs strävan att bedriva sin verksamhet på ett bra sätt. Vi föreslår att Regeringskansliet bygger upp en bank av tidigare verksamma myndighetschefer som kan tänka sig att ställa upp som mentorer för de myndighetschefer som efterfrågar ett sådant stöd.

#### *Rektorerna bör omfattas av samma utvecklings- och utbildningsinsatser som övriga myndighetschefer*

Det är lämpligt att även rektorerna vid lärosätena omfattas av de utbildnings- och utvecklingsinsatser som erbjuds övriga myndighetschefer. Detta gäller såväl introduktion som utbildning och GD-grupper. I viss utsträckning är behoven av utveckling desamma; rektorerna är dock möjligen typiskt sett mindre bevandrade i förvaltnings- och styrfrågor än andra myndighetschefer. Ett upplägg med gemensamma utbildnings- och utvecklingsinsatser kan också tänkas öka kontaktytan mellan olika myndighetschefer. Det kan underlätta nätverksbyggande och kanske i förlängningen skapa ett intresse hos rektorerna för andra typer av chefsanställningar. Det finns också ett behov av att stärka rektorernas identitet som chefer i statsförvaltningen.<sup>47</sup> Gemensamma insatser för rektorer och övriga myndighetschefer borde också öka regeringens utrymme för att kunna genomföra olika aktiviteter, eftersom chefskollektivet blir större.

---

<sup>47</sup> Som en del av kollektivet myndighetschefer.

En annan sak är att rektorerna kan ha ett behov av att under ordnade former även diskutera frågor som är mer specifika för ledarskap på lärosäten. Lämpligen kan SUHF engageras i att ta ansvar för att erbjuda rektorer insatser särskilt avpassade för deras förhållanden.

## 9.5 Tydligare uppdrag och villkor för anställning

### 9.5.1 Information om kontaktyta, villkor m.m.

**Vår bedömning:** Regeringens företrädare bör tidigt diskutera med och klargöra för de blivande myndighetscheferna formerna för den informella dialogen och möjligheterna att diskutera, klargöra och komma överens om hur uppdraget bör utföras.

Regeringens företrädare måste bättre, redan under rekryteringsförfarandet, informera den sökande om de villkor som följer med ett arbete som myndighetschef.

Det är viktigt att tid sätts av för samtal mellan statsråd och/eller statssekreterare och myndighetschefen. Det kan ske i samband med myndighetsdialogen eller vid annat tillfälle.

Det är av stor betydelse att regeringen tidigt klargör för en myndighetschef hur arbetsgivare och arbetstagare informellt kan kommunicera kring förväntningarna på arbetstagarens arbete. En dialog om förutsättningarna för uppdraget är en del av att göra villkoren för en anställning som myndighetschef attraktiva. Det är nämligen, mot bakgrund av bl.a. politikens skiftande förutsättningar, inte möjligt att alltid ge en myndighetschef en full uppdragsbeskrivning genom formella beslut. Den löpande informella dialogen kan därför, rätt utnyttjad, ge goda förutsättningar för en fortsatt diskussion under anställningstiden om myndighetens verksamhet och kraven på denna. Det är därför angeläget att regeringens företrädare gärna redan initialt belyser förutsättningarna och rutinerna för den informella dialogen. Korrekt hanterade kan goda och väl strukturerade informella kontakter, och i vissa fall mer utvecklade uppdragsspecifikationer av informell karaktär, vara ett bra stöd i arbetet och något som ger dels regeringen en bättre fungerande förvaltning, dels myndighetschefen goda villkor för att kunna utföra sitt arbete. En nybliven myndighetschef, särskilt den som

saknar erfarenhet från Regeringskansliet, kan dessutom inte förut-sättas veta hur de informella kontakterna kan fungera.

Förutom att det är viktigt att göra klart hur arbetsgivare och arbetstagare kan kommunicera om ett uppdrag är det också av betydelse att myndighetschefer känner till sina villkor för anställning. Regeringen har tidigare uttalat bl.a. att en viktig del i marknadsföringen av staten som arbetsgivare är att kommunicera de olika förmåner och villkor som gäller för anställda i staten.<sup>48</sup> Vi har förstått att många myndighetschefer inte känner till att de i nuläget omfattas av anställningsvillkor som i mångt och mycket skiljer sig från vad som gäller för den övriga arbetsmarknaden. En potentiell myndighetschef måste veta vad som kan hända, om han eller hon inte utför sitt arbete enligt regeringens förväntningar eller vilka möjligheter vederbörande har att avsluta sin anställning. Kännedom om villkoren kan göra en anställning som myndighetschef mer attraktiv. Också för att villkoren för en sådan anställning ska vara öppna och tydliga är det viktigt att regeringens företrädare tar sig tid att redan under anställningsförfarandet förklara vilka villkor som brukar gälla för en myndighetschef. Det ger också en bra grund för eventuella individuella överenskommelser. För detta krävs att de som är inblandade i rekryteringen av myndighetschefer själva har kunskap om myndighetschefers villkor. Regeringens företrädare kan härvid ha stor nytta av den stödfunktion som finns inom Regeringskansliet; ESA.

Något bör också sägas om det enskilda samtalet vid myndighetsdialogen (se avsnitt 2.3). Den avsatta tiden för myndighetsdialog är många gånger knapp, och vi har genom våra samtal förstått att det inte är ovanligt att tiden endast räcker till ett samtal om själva verksamheten, och att det enskilda samtalet om myndighetschefens situation då prioriteras bort. Vi har också förstått att kvaliteten på de enskilda samtalen av myndighetscheferna betraktas som varierande. Om dessa tillfällen fortsatt ska användas för en diskussion om t.ex. myndighetschefens situation och utveckling, är det viktigt att arbetsgivarens företrädare värnar om tiden för detta samtal. Det är naturligtvis fullt möjligt att detta samtal äger rum vid något annat tillfälle än i samband med myndighetsdialogen. Det viktiga är att det verkligen kommer till stånd.

---

<sup>48</sup> Se prop. 2009/10:175 s. 123.

### 9.5.2 Myndighetschefers behov av att få styra över vissa ledningsfunktioner

**Vår bedömning och vårt förslag:** Överdirektörer, länsöverdirektörer och länsråd ska som huvudregel inte längre anställas av regeringen. Regeringen bör – såvida inte speciella förhållanden eller situationer föreligger – till myndighetschefen fullt ut delegera uppgiften att utse sin ställföreträdare. Detta bör dock inte gälla vid de statliga lärosätena där det även fortsatt bör vara styrelsen som utser rektors ställföreträdare. Förslaget föranleder ändringar i myndighetsförordningen och i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Enligt 24 § myndighetsförordningen ska en myndighetschef ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Om myndigheten har en överdirektör – alternativt en länsöverdirektör eller ett länsråd – är vederbörande myndighetschefens ställföreträdare.<sup>49</sup> Vilka myndigheter som har en överdirektör framgår av respektive myndighets instruktion, och en sådan arbetstagare anställs i nuläget av regeringen (se 23 § myndighetsförordningen).<sup>50</sup> Anställningar som länsöverdirektör eller länsråd beslutas av regeringen efter anmälan av landshövdingen (se 43 § förordningen med länsstyrelseinstruktion).

Ett uttryckligt undantag från att det är regeringen eller myndighetschefen som utser ställföreträdaren är förhållandet att rektors ställföreträdare, s.k. prorektor, utses av styrelsen för lärosätet (se 2 kap. 10 § andra stycket högskoleförordningen). Mot bakgrund av akademiens tradition med kollegialt beslutsfattande föreslår vi härvid inte några förändringar.

Någon enhetlig policy för när regeringen bedömt att en myndighet ska ha en överdirektör som ställföreträdare för myndighetschefen finns inte. Det förekommer i nuläget i vissa större myndigheter, och samtliga länsstyrelser har en länsöverdirektör eller ett länsråd som ställföreträdare för landshövdingen. Det totala antalet

<sup>49</sup> I övriga fall är det myndighetschefen, eller i förekommande fall styrelsen, som avgör vem som ska förordnas vara ställföreträdare och bestämmer om det ska vara ett tidsbegränsat uppdrag eller om förordnandet ska gälla tills vidare. Det är brukligt att ställföreträdaren är en av cheferna på nivån närmast under myndighetschefen. Se prop. 2009/10:175 s. 125.

<sup>50</sup> För en historisk tillbakablick vad gäller arbetsgivarskapet för överdirektörer hänvisas till skr. 2009/10:43 s. 34 f.

befattningshavare med sådana titlar är emellertid lågt, och vi vågar påstå att de också successivt minskar i antal.<sup>51</sup>

Regeringen har tidigare vid flera tillfällen behandlat frågan om att renodla chefsförsörjningsansvaret. I propositionen Förvaltningsmyndigheternas ledning uttalade regeringen bl.a. att tiden var mogen för att ytterligare delegera ansvaret för chefstillsättningar till myndigheterna, och att regeringens chefsförsörjningsansvar borde renodlas till att i huvudsak gälla myndighetscheferna.<sup>52</sup> I propositionen om Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst gjorde regeringen bedömningen att chefsutnämningarna även fortsättningsvis bör renodlas till att i huvudsak avse myndighetschefer.<sup>53</sup>

Vi menar att uppdraget som chef i statsförvaltningen och chefsansvar – både i förhållande till regeringen och i förekommande fall till styrelsen för myndigheten – skulle bli tydligare, om regeringen fullt ut delegerade frågan att utse ställföreträdare till myndighetschefen. Detta är också något som ett flertal av de myndighetschefer som vi har samtalat med beskrivit som ett viktigt villkor för att kunna göra ett gott arbete och ta det fulla ansvaret som chef för en myndighet. Många myndighetschefer anser med rätta att detta ger en tydligare ansvarsfördelning mellan regeringen och myndighetschefen. En sådan tydlighet och klar ansvarsfördelning är angelägen och gör även villkoren för anställningen mer attraktiva.

Mot denna bakgrund föreslår vi att regeringen fullt ut till myndighetscheferna delegerar uppgiften att utse ställföreträdare. Detta ska framgå av myndighetsförordningen och förordningen med länsstyrelseinstruktion.

Det kan dock uppstå speciella förhållanden och situationer som föranleder regeringen att ta tillbaka delegationen. Av förordningarna bör därför framgå att regeringen har möjlighet att ta tillbaka delegationen, om speciella förhållanden motiverar att den utser och anställer en överdirektör, ett länsråd eller en länsöverdirektör. Det bör också påpekas att vårt förslag inte hindrar att nuvarande titulatur behålls intakt.

Om regeringen ställer sig bakom våra förslag, behöver även de berörda myndigheternas instruktioner ändras.

---

<sup>51</sup> Det rör sig i nuläget om 12 överdirektörer (uppgift per den 15 november 2011). Det finns också arbetstagare som utför arbetsuppgifter motsvarande en överdirektör. De anställs och lönesätts av regeringen, men har en specifik titel t.ex. vice riksåklagare och biträdande rikskronofogde.

<sup>52</sup> Se prop. 1993/94:185 s. 21.

<sup>53</sup> Se prop. 1997/98:136 s. 49.

### 9.5.3 En ny lag om villkor för anställning

**Vår bedömning och våra förslag:** Vissa grundläggande regler om anställningsvillkor bör samlas i en särskild lag om villkor för anställning som myndighetschef. De myndighetschefer som är anställda med fullmakt ska inte omfattas av lagen.

Regeringen bör – till följd av att vi föreslår att den som huvudregel inte längre ska vara arbetsgivare för överdirektörerna – se över hur anställningen och anställningsskyddet ska se ut för dessa arbetstagare. Också för andra arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning kan det finnas anledning att se över hur anställningen ska vara utformad.

Enligt 12 kap. 7 § RF ska grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än de som berörs i RF meddelas i lag. Nuvarande regler om särskilda anställningsförhållanden för myndighetschefer finns i LOA (se 32 och 33 § LOA, med rubriken arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning). Därutöver finns vissa föreskrifter i anställningsförordningen, bl.a. vad gäller tidsbegränsning av anställning (9 § anställningsförordningen).

Vår översyn syftar bl.a. till att anställningsvillkoren för de chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen ska vara tydliga. Även författningstekniska lösningar kan bidra till det. Här ser vi två alternativ.<sup>54</sup>

Det ena alternativet är att även fortsatt lägga specialreglerna om sådana anställningar i ett eget avsnitt i LOA. En fördel med det alternativet är att det klart framgår att de som är anställda som myndighetschefer omfattas dels av vissa allmänna regler i LOA, dels av specialregler för just denna typ av arbete. Det andra alternativet är att skapa en särskild lag om villkor för anställning av myndighetschefer, trots att ett system med två lagar skulle kunna betraktas som mer svårhanterligt.<sup>55</sup> Detta vägs dock upp av att det är viktigt att särskilt betona att det för dessa arbetstagare är fråga om villkor för anställning som markant avviker från vad som i regel gäller för andra arbetstagare. Genom att sådana särskilda bestämmelser finns i en egen lag blir det tydligt vad som gäller för dessa arbetstagare. Vi bedömer därför att det är mest lämpligt att vissa

<sup>54</sup> Jfr regeringens överväganden i samband med lagen om fullmaktanställning, se prop. 1993/94:65 s. 49 f.

<sup>55</sup> En ny lag bör i förhållande till LOA vara en speciallag.

regler om myndighetschefers villkor för anställning samlas i en ny lag; lagen om villkor för anställning av myndighetschefer.

*Vad ska gälla för de myndighetschefer som anställs med fullmakt?*

Vi föreslår att den nya lagen om villkor för anställning av myndighetschefer ska avse särskilda villkor för de myndighetschefer som är anställda tidsbegränsat. Anställningsförhållandena för myndighetschefer med fullmaktsanställning bör regleras på samma sätt som i dag; genom lagen om fullmaktsanställning och, i vissa avseenden, genom LOA.

*De övriga arbetstagare som i nuläget omfattas av 32 och 33 §§ LOA*

Den arbetstagargrupp som är i *verksledande eller därmed jämförlig ställning* i LOA omfattar – förutom myndighetschefer – i nuläget t.ex. överdirektörer, länsöverdirektörer och länsråd.

Det kan sättas i fråga om dessa arbetstagare har en sådan ställning inom en myndighet att det motiverar att deras villkor för anställning bör se annorlunda ut än vad som gäller för andra arbetstagare inom staten.<sup>56</sup> Det nya arbetsgivarförhållandet påverkar dessutom förutsättningarna för dessa arbetstagarers anställning (se avsnitt 9.5.2).

Frågan om anställningsvillkor för överdirektörer, länsöverdirektörer och länsråd ligger utanför utredningens uppdrag. Regeringen bör emellertid se över hur t.ex. anställningsskyddet ska se ut för dessa arbetstagare. Också villkoren för andra arbetstagare än de som omfattas av vår utredning och som bedöms vara i verksledande eller därmed jämförlig ställning kan behöva ses över (32 och 33 första stycket §§ LOA).

## 9.6 Regeringen som arbetsgivare

**Vår bedömning:** Regeringens funktion som myndighetschefens arbetsgivare måste göras tydlig. Det är lämpligt att det är statssekreteraren vid respektive departement som svarar för att arbetsgivarfunktionen utövas och fungerar.

<sup>56</sup> Jfr t.ex. 32 § LOA med regler om anställningsskydd i LAS.

**Våra förslag:** Statssekreterarens ansvar för arbetsgivarfunktionen ska slås fast i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Information om vad arbetsgivaransvaret innebär och en diskussion om hur det kan utövas bör vara en viktig del av utvecklingsprogrammet för statssekreterarna. En informationsskrift om villkor för myndighetschefers anställning bör utarbetas. Arbetstagarna bör med jämna mellanrum tillfrågas om hur de bedömer kontakterna med arbetsgivarens företrädare.

Myndigheterna är ett instrument för att förverkliga regeringens politik. Myndigheternas chefer har därmed stor strategisk betydelse för regeringen. För att regeringen fullt ut ska kunna dra nytta av sin förvaltning måste regeringen i sin funktion som arbetsgivare för myndighetscheferna fungera väl. Detta är viktigt också för att regeringen ska framstå som en attraktiv arbetsgivare och för att myndighetschefernas villkor ska vara sådana att regeringen kan rekrytera bra chefer. Det finns mot denna bakgrund goda skäl för utredningen att belysa den förändrings- och förbättringspotential vi ser i detta avseende.

Vi har samtalat med en stor mängd myndighetschefer om villkoren för deras anställning. Myndighetschefers syn på hur regeringen fungerar som arbetsgivare, t.ex. vad gäller kontakter, återkoppling och krav från arbetsgivarens sida, skiljer sig åt. Det finns exempel på väl fungerande relationer, men också på motsatsen. Delvis har detta att göra med hur politiskt viktig eller känslig en myndighets verksamhet är, delvis hänger det samman med hur många myndigheter som sorterar under respektive departement.<sup>57</sup> Men kvaliteten på kontakterna kan i många avseenden vara också personberoende. Det är inte ägnat att förvåna. Eftersom det finns så många företrädare för arbetsgivaren, och eftersom dessa har en varierande bakgrund bl.a. vad gäller chefserfarenhet, är det ofrånkomligt att kontakterna fungerar olika väl. Myndighetscheferna uppfattar också relationen till arbetsgivaren på olika sätt.

I skrivelsen om utnämningsspolitiken redovisar regeringen en sammanfattande bedömning av sin roll som arbetsgivare för myndighetscheferna.<sup>58</sup> Detta avsnitt syftar till att belysa hur

<sup>57</sup> I förlängningen hur många myndigheter som varje statssekreterare har att hantera.

<sup>58</sup> Skr. 2009/10:43.



regeringens roll som arbetsgivare för myndighetscheferna kan utvecklas.

### 9.6.1 Vad innebär arbetsgivarfunktionen?

En arbetsgivare är som huvudregel en juridisk eller fysisk person som ingår ett avtal med en arbetstagare om att mot en viss bestämd ersättning erhålla en arbetsprestation av den senare. När det gäller relationen mellan regeringen som arbetsgivare och myndighetschefen som arbetstagare är den speciell i det avseendet att regeringen (arbetsgivaren) utnämner en chef (arbetstagaren) för en del av den statliga verksamheten som är fristående i förhållande till arbetsgivaren. En myndighetschef har därmed en väsentligt mera självständig roll än vad andra statliga arbetstagare vanligen har. Detta gör regeringens funktion som arbetsgivare speciell. Vår förvaltningsmodell påverkar relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare och gör den i vissa avseenden svårare att hantera, men modellen minskar inte kravet på att den ändå måste fungera. Arbetsgivarfunktionen tar sikte på t.ex. uppdragsstyrning och uppföljning, men också det för vår utredning betydelsefulla ansvaret för att det finns en löpande dialog om villkoren för anställningen. Det sist nämnda innebär att det måste finnas en möjlighet att diskutera villkoren för anställningen under anställningstidens gång, att det med regelbundenhet hålls planerings- och utvecklingsamtal och att lönerevisionerna hanteras ansvarsfullt.<sup>59</sup>

För att relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare ska fungera kan enligt vår uppfattning tre grundläggande krav ställas.

1. Båda parter måste ha rimliga kunskaper om det regelverk som styr dels relationen mellan regeringen och myndigheterna, dels förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

2. Arbetsgivar- och arbetstagarförhållandet måste bygga på ömsesidig respekt och ge utrymme för personliga kontakter.

3. Det bör finnas en viss förutsebarhet i relationen mellan arbetsgivarens representant och arbetstagaren. Bägge parter måste vara överens om med vilken regelbundenhet relationen ska upprätthållas. Vilken frekvens relationen har är oviktigt i detta sammanhang. Det är snarare fråga om att komma överens om ett

---

<sup>59</sup> Det är viktigt att alla myndighetschefer får möjlighet att ha planerings- och utvecklingsamtal. Samtalen ger myndighetschefen möjlighet att tala om t.ex. sin individuella utveckling som chef, önskemål om kompetensutveckling och karriärfrågor. Det är ett tillfälle för personlig feedback, uppföljning/återkoppling och i viss mån utvärdering.

mönster för hur relationen ska underhållas. I detta grundkrav ryms också att bägge parter ska kunna veta hur de snabbt kan få kontakt med varandra.

### 9.6.2 Ansvar för att funktionen utövas och fungerar

En arbetstagare ska inte behöva vara osäker på vem som utövar arbetsgivarfunktionen och vem han eller hon ska se som ”sin chef”. En viss regelbundenhet i kontakterna mellan arbetsgivare och arbetstagare är också önskvärd. Enligt vår mening är det därför nödvändigt att det finns en utpekad individ som har ansvaret för att funktionen utövas. Den som utövar arbetsgivarfunktionen måste ha mandat att leverera olika typer av lösningar för de villkor som omgärdar en anställning som myndighetschef.

Frågan är då vilken befattningshavare det ska vara. Arbetsgivarfunktionen har ett sådant samband med respektive myndighets verksamhet att den också bör utövas av någon i det departement som har ansvar för myndigheten i fråga. Från tid till annan har diskuterats att i departementen inrätta särskilda höga chefsbefattningar, på expeditions- och rättschefs nivå, för att bl.a. hantera styrningen av myndigheterna. Någon sådan förändring av Regeringskansliets organisation har emellertid inte gjorts, även om det i vissa departement finns expeditionsschefer som under statssekreteraren har sådana funktioner.<sup>60</sup>

I nuläget ser de flesta myndighetschefer som vi har samtalat med statssekreteraren vid hemmadepartementet som ”sin chef”.<sup>61</sup> Statssekreteraren leder under departementschefen verksamheten i departementet. Trots att erfarenhet av chefskap inte är ett avgörande kriterium för att bli statssekreterare, ligger det enligt vår mening ändå närmast till hands att dessa befattningshavare ska ansvara för att arbetsgivarfunktionen fullgörs. Det borde då heller inte finnas något tvivel om att det också åligger statssekreterarna att ytterst gentemot regeringen och myndighetschefen svara för att arbetsgivarrollen får ett bra innehåll.

---

<sup>60</sup> Det ska också sägas att det finns vissa gemensamma funktioner dels i statsrådsberedningen (förvaltningsavdelningen), dels i socialdepartementet (ESA) samt dels i enheten för statlig förvaltning (SFÖ).

<sup>61</sup> Statssekreterare tillhör kategorin politiska tjänstemän tillsammans med pressekreterare och politiska sakkunniga. Begreppet fångar den sammansatta karaktären på statssekreterarrollen. Den är en hybrid, en blandning mellan politiker och tjänsteman. Se Ivarsson Westerberg, Makthavare i ministerns skugga s. 141.

Ett problem med en sådan lösning är dock att några statssekreterare under sig har ett mycket stort antal myndigheter. Det kan också finnas andra skäl till att arbetsgivarfunktionen helt eller delvis måste eller bör delegeras från statssekreteraren till någon annan befattningshavare (t.ex. en expeditjonschef eller ett departementsråd). Även om stora delar av funktionen i realiteten utövas av en annan tjänsteman, är det emellertid önskvärt att slå fast att det är statssekreteraren som ytterst har ansvaret för att funktionen fungerar.

I 23 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet anges bl.a. att statssekreteraren ska svara för planering och samordning i departementet och i förhållande till andra samhällsorgan samt vaka över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen. Lämpligen kan i denna bestämmelse anges att statssekreteraren även har att svara för att arbetsgivarfunktionen gentemot myndighetscheferna utövas och fungerar.

#### *Särskilda överväganden vad beträffar arbetsgivarfunktionen för vissa typer av chefer*

Styrelsemyndigheter leds av en styrelse. Myndighetschefen ansvarar då inför styrelsen, som i sin tur ansvarar inför regeringen, och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar. Man kunde naturligtvis överväga att i styrelsemyndigheter ge styrelsens ordförande ansvaret att fungera som myndighetschefens arbetsgivare. Men eftersom det också i sådana myndigheter är regeringen som utser myndighetschefen och som beslutar om lön och andra villkor är det mindre lämpligt. Det hindrar dock inte att styrelsens ordförande kan fylla viktiga funktioner som t.ex. samtalspartner till myndighetschefen. Regeringens företrädare kan också genom kontakter med styrelsens ordförande få viktig information om hur myndigheten leds och hur chefskapet fungerar. I styrelsemyndigheter är det alltså naturligt att involvera också ordföranden för styrelsen i arbetet med att utöva arbetsgivarfunktionen.

Det finns två kategorier myndighetschefer för vilka arbetsgivarfunktionen är lite speciell och kräver särskilda överväganden, nämligen landshövdingarna och rektorerna för landets lärosäten. Dessa är chefer för myndigheter som inom respektive kategori har i

princip samma uppdrag. Dessutom är de många<sup>62</sup> vilket i en mening gör arbetsgivarfunktionen, om den ska utövas med omsorg, särskilt krävande.

Landshövdingarna och länsstyrelserna har synnerligen varierande uppgifter. Rektorer och lärosätena har i vissa avseenden högre autonomianspråk, med stöd i regeringsformen, än andra myndighetschefer och myndigheter.<sup>63</sup> Båda kategorierna chefer behandlas i lönehänseende tämligen schematiskt, och tillsättning/utnämningssprocessen avviker beträffande båda från den som tillämpas för andra myndighetschefer. I det ena fallet, landshövdingarna, har regeringen gett uttryck för att kravprofilen och rekryteringsprocessen är speciell vilket medför bl.a. att befattningarna inte annonseras ut.<sup>64</sup> I det andra fallet, lärosätena och rektorerna, finns styrelser med s.k. fullt ansvar vilka har ett avgörande inflytande på rekryteringen.

Vi har i tidigare avsnitt föreslagit att också landshövdingarna i fortsättningen ska lönesättas individuellt. Eftersom frågan om länsindelningen och en eventuell regionalisering av Sverige i nuläget övervägs i annat sammanhang avstår vi från vidare tankar om eventuella förändringar vad gäller arbetsgivarfunktionen i förhållande till landshövdingarna.<sup>65</sup>

Rektorernas situation förtjänar emellertid ytterligare några kommentarer. Det måste betraktas som en närmast oöverstiglig uppgift för den ansvarige statssekreteraren att fullt ut fungera som en ansvarsfull arbetsgivarföreträdare i förhållande till drygt trettio-talet rektorer. De är många, och dessutom är lärosätena, till följd av sina autonomianspråk, på ett visst avstånd från regeringen. Det är emellertid angeläget att arbetsgivarfunktionen för rektorerna inte urholkas. Också dessa arbetstagare har ett berättigat krav på att kontakterna med arbetsgivaren ska fungera. Mot bakgrund av lärosätenas autonomianspråk är det dock rimligt att kontakterna med regeringen inte är av samma intensitet och omfattning som för många andra myndighetschefer.

Inte minst mot bakgrund av den speciella roll som lärosätenas styrelser spelar vid rekryteringen av rektorer – det är styrelsen som

---

<sup>62</sup> 21 respektive 34. Det bör noteras att 33 universitet och högskolor sorterar under ett och samma departement.

<sup>63</sup> I 2 kap. 18 § andra stycket RF, anges att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag.

<sup>64</sup> Se dock avsnitt 9.9.2.

<sup>65</sup> Se direktiven för den pågående utredningen Översyn av statlig regional förvaltning m.m., dir. 2009:62.

efter en omfattande process föreslår vem som ska utses, och regeringen utser regelmässigt den som styrelsen föreslår – skulle det kunna tänkas att styrelsens ordförande skulle kunna fullgöra arbetsgivarfunktionen i förhållande till rektor. Det kan dock bli svårt att garantera en samsyn i villkorsfrågor mellan myndighetschefer och rektorer, men också mellan rektorerna, om varje lärosätetsordförande skulle utöva arbetsgivarfunktionen. En sådan lösning kräver förstås också ett särskilt bemyndigande från regeringen samt ett stort mått av vägledning och/eller utbildning. Dessutom är det trots allt regeringen som utser rektor och, framför allt, som beslutar om rektors villkor. Någon ändring därvidlag är inte aktuell. Mot denna bakgrund är det knappast lämpligt att ge ordförandena vid styrelserna för lärosätena det fulla ansvaret för arbetsgivarfunktionen.

Också för rektorerna bör således statssekreteraren ha ett uttryckligt ansvar för arbetsgivarfunktionen. Med en sådan lösning följer dock en del praktiska problem. Det går knappast att begära att en statssekreterare, överlupen också med många andra viktiga uppgifter, ska ha t.ex. årliga utvecklingssamtal och lönesamtal med samtliga rektorer och inte heller att denne statssekreterare ska ha en sådan kunskap och kännedom om verksamhet och ledarskap vid alla lärosäten att sådana samtal kan hålla erforderlig kvalitet. En intern arbetsfördelning i det aktuella departementet skulle dock kunna göra det möjligt för statssekreteraren att, med bibehållet ansvar för frågorna, delegera hela eller delar av den praktiska arbetsgivarfunktionen för rektorerna till någon annan befattningshavare i departementet. Det är emellertid nödvändigt att statssekreteraren, som departementets högsta tjänsteman, har egen kännedom om rektorernas förhållanden och om hur de utövar sitt chefskap.

En sammantagen bedömning talar enligt vår mening således för att det ändå måste vara statssekreteraren som också för rektorerna inte bara har det yttersta ansvaret för att funktionen utövas och fungerar, utan som också i stor utsträckning utövar den. En sådan lösning hindrar dock inte att delar av arbetet läggs ut på andra befattningshavare i departementet. Vi vill dock poängtera att det är av stor vikt att rektorerna erbjuds regelbundna, personliga och enskilda samtal med statssekreteraren om villkoren för anställning. Av hänsyn till statssekreterarens arbetsbörda är det dock ofrånkomligt att sådana samtal begränsas i frekvens.

Vidare är det önskvärt att regeringen i större utsträckning än för närvarande engagerar också styrelseordföranden i hanteringen av rektors anställningsförhållanden.<sup>66</sup> Ordföranden har i regel kontinuerlig och nära kontakt med rektor och god kännedom om förhållandena vid lärosätet och rektors insatser. Det är därför naturligt att den ansvarige statssekreteraren har kontakter med styrelsens ordförande, t.ex. inför utvecklingssamtal med rektor samt inför lönesättning och lönerevision.

#### *Arbetstagarens ansvar för att upprätthålla relationen*

En myndighetschef måste kunna ställa krav på att kontakterna med arbetsgivaren fungerar. Hur kontakterna fungerar hänger dock inte bara på arbetsgivaren. Arbetstagaren måste själv aktivt arbeta för att kontakterna fungerar och för att få kännedom om villkoren för sin anställning. Regeringen måste också kunna förutsätta att myndighetschefen sätter sig in i det sammanhang där han eller hon kommer att verka.

Det är alltså befogat att arbetsgivaren klargör och ställer krav på att också myndighetscheferna ska inse vilka villkor som gäller för arbete på chefsnivå i en politiskt styrd organisation. Dessa innebär bl.a. att relationen till arbetsgivaren inte alltid fungerar optimalt och att det ankommer också på arbetstagaren att utveckla och vårda relationerna.

Som chef för en myndighet som lyder direkt under regeringen är det också av dessa skäl angeläget att ha grundläggande kunskaper bl.a. om hur regeringen och Regeringskansliet fungerar, både principiellt och praktiskt. I övervägandena om behov av fördjupande utbildningsinsatser för myndighetschefer föreslår vi också ett tydligare fokus på förvaltningspolitiska frågor (avsnitt 9.4.3). I detta sammanhang bör även poängteras att myndighetschefer med lång erfarenhet från statsförvaltningen kan vara ett stöd för att utveckla relationen med en oerfaren statssekreterare.

---

<sup>66</sup> Det är regeringen som utsett också ordföranden, varför ett visst subordinationsförhållande dem emellan kan anses föreligga. Redan i dag förutsätts ordföranden delta i den årliga myndighetsdialogen, även om så inte alltid blir fallet.

### 9.6.3 Hur kan arbetsgivarfunktionen utövas?

För att till fullo kunna utöva arbetsgivarfunktionen måste arbetsgivarens representanter ha goda insikter i vilka villkor som kan gälla för en anställning som myndighetschef, innebörden av dessa villkor, grundläggande kunskap om hur och var gränserna mellan regeringen och myndigheterna går samt kännedom om var myndighetschefen finns i detta system.

Frågan är då vilka verktyg och hjälpmedel som statssekreterarna kan behöva för att utöva arbetsgivarfunktionen. Med tanke på frågornas karaktär och regeringens prerogativ att själv bestämma sin organisation och arbetets närmare innehåll har utredningen stannat för att endast definiera ett antal tänkbara förslag som kan erbjuda en förändrings- och förbättringspotential för regeringens roll som arbetsgivare och kontakterna mellan Regeringskansliet och myndighetscheferna.

#### *Utveckla statssekreterarprogrammet*

I dag finns det ett fortlöpande program inom Regeringskansliet som syftar till regelbundna utbildnings- och utvecklingsinsatser för statssekreterare. Myndighetsstyrning finns med som en del av detta program. Lämpligen kan detta program innehålla även relevanta delar om myndighetschefer villkor för anställning samt en diskussion om hur myndighetscheferna kan och bör bemötas i relationen med arbetsgivaren.

#### *Informationsskrift i villkorsfrågor*

Regeringskansliet bör utarbeta en informationsskrift för arbetsgivarföreträdarnas arbete med villkorsfrågor för myndighetschefer. I skriften kan anges t.ex. att arbetsgivarföreträdarna har en skyldighet att meddela myndighetscheferna att en lönerevision ska äga rum och att de måste bereda myndighetscheferna tillfälle till samtal i frågan som ett led i ärendets beredning och innan beslut fattas. Det är också viktigt att det i vägledningen finns exempel på hur ett beslut om förändrade villkor bör meddelas den anställde.

### *Kvalitetssäkring av kontakter*

Eftersom vi föreslår att statssekreterarna ska svara för arbetsgivarfunktionen är det också viktigt med en samordnad och löpande kvalitetssäkring av att funktionen utövas och fungerar. Det är därför angeläget att arbetstagarna med jämna mellanrum tillfrågas om hur de bedömer att kontakterna med arbetsgivarens företrädare fungerar. Vid våra samtal med ett urval av nu aktiva statssekreterare har vi också förstått att det finns önskemål om sådan feedback.

## **9.7 Avgångsförmåner**

Utredningen har att överväga om nuvarande avgångsförmåner är ändamålsenliga samt att ta ställning till vilka villkor som ska gälla för att en f.d. myndighetschef ska ha rätt till en förmån. Vi har enligt våra direktiv möjlighet att föreslå nya nivåer på ersättningar eller nya ålderskriterier. Vi har även utrymme att föreslå att en förmån ska avskaffas, och vi kan lämna förslag på nya förmåner. Om vi finner det lämpligt, kan vi också föreslå ändringar i kretsen av de arbetstagare som omfattas av avgångsförmånsförordningen. Utredningens förslag om avgångsförmåner för myndighetschefer ska vara väl avvägda i förhållande till gällande anställningsvillkor och till regeringens ambition med att upprätthålla arbetslinjen.

Vad gäller regeringens möjlighet att fatta särskilda beslut om avgångsersättningar ställs i direktiven bl.a. frågan om det behövs förändringar i det s.k. verksledningsbemyndigandet i syfte att anpassa det till dagens situation.

### **9.7.1 Behöver myndighetschefer avgångsförmåner?**

<p><b>Vår bedömning:</b> För myndighetschefer som anställs tidsbegränsat behövs rimliga och realistiska avgångsförmåner som fungerar både när dessa chefer är mitt i sin yrkeskarriär och mot slutet av densamma.</p>
---

Att vara myndighetschef är ett speciellt samhällsuppdrag i den kedja som förverkligar regeringens politik. Det går inte att jämställa en myndighetschefs arbetsuppgifter och arbetsförhållanden med någon annan yrkesgrupps. Myndighetschefers uppdrag inne-



håller sådana särdrag att det motiverar att deras villkor i vissa avseenden avviker från vad som i allmänhet gäller på arbetsmarknaden.<sup>67</sup> Staten måste också kunna attrahera personer med lämplig utbildning och erfarenhet, goda ledaregenskaper och chefsförmågor att söka en tidsbegränsad anställning som myndighetschef. En sådan anställning måste framstå som ett realistiskt och lockande alternativ till chefsanställningar som har andra typer av och i regel bättre anställningsskydd. Mot bakgrund av att utredningen föreslår att myndighetschefer fortsatt ska anställas tidsbestämt behövs avgångsförmåner som är utformade så att de främjar en bra rekrytering och den flexibilitet och rörlighet som behövs i chefsförsörjningen. En rätt till avgångsförmåner väger till viss del upp att myndighetschefer inte omfattas av den trygghetsreglering som följer med en anställning tills vidare. Det är således motiverat att det finns särskilda regler om avgångsförmåner för dessa arbetstagare.

Sammanfattningsvis anser vi alltså att det även fortsättningsvis behövs goda avgångsförmåner som fungerar när en f.d. myndighetschef befinner sig mitt i sin yrkeskarriär men också mot slutet av densamma. En rätt till avgångsförmåner bör vara en del av det villkorspaket som följer med en anställning som myndighetschef. En möjlighet att få del av avgångsförmåner bör dock inte betraktas som en del av själva ersättningen för anställningen. Vilken ersättning som betalas ut under tiden för anställning är en sak och möjligheten till avgångsförmåner en annan.

Det är viktigt att påpeka att en fortsatt möjlighet för myndighetschefer att få avgångsförmåner inte är en för myndighetschefer exklusiv rätt till ekonomisk trygghet före den allmänna pensionsåldern. Som huvudregel har också andra statligt anställda rätt att med stöd av Trygghetsavtalet i vissa situationer få viss ekonomisk trygghet. Denna trygghet består bl.a. av möjlighet till inkomsttrygghetstillägg, avgångsersättning och pensionsersättning.<sup>68</sup> Även andra har rätt till olika former av ekonomisk trygghet för det fall att ett uppdrag upphör före den allmänna pensionsåldern, t.ex. statsråden och riksdagens ledamöter. Det finns inte skäl att f.d. myndighetschefer ska behandlas på annat sätt än dessa kategorier.

---

<sup>67</sup> Jfr vad som sägs om riksdagsledamöters arbetsförhållanden i Riksdagsförvaltningens utredning 2004/05:URF2, Ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter s. 8.

<sup>68</sup> Se bilaga 3.

### 9.7.2 Inkomstgaranti och avgångsvederlag

**Vårt förslag:** Möjligheten till inkomstgaranti och avgångsvederlag ska finnas kvar. Syftet med sådana förmåner ska göras tydligt.

I detta avsnitt kommer vi att ta ställning till om det fortsatt för myndighetschefer ska finnas en rätt till inkomstgaranti och avgångsvederlag, och om det finns behov av ändringar i kraven för att få del av dessa förmåner.

Vad gäller *inkomstgaranti* gör utredningen följande bedömning. Inkomstgaranti är en bra grund för ekonomisk trygghet då en f.d. arbetstagare med statlig chefsanställning befinner sig nära pensionsåldern och efter ett avslutat uppdrag står utan anställning. Den nuvarande möjligheten till sådan ersättning kan också jämföras med att andra statligt anställda i vissa situationer kan ha rätt till pensionsersättning. Vi ser inte några skäl för att avskaffa systemet med inkomstgaranti. Däremot finns det skäl att se över kriterierna för att få rätt till inkomstgaranti. En inkomstgaranti bör – som vi ser det – syfta till en tillfällig försörjning i avvaktan på annan anställning eller rätt till ålderspension, en ekonomisk trygghet för den arbetstagare som befinner sig nära pensionsåldern och som vid anställningstidens utgång står utan en ny anställning. Begreppet ”inkomstgaranti” betonar också själva trygghetsaspekten i ersättningen. Förmånen bör inte syfta till att ge varaktig försörjning. Vad som är syftet med inkomstgaranti bör också tydligare framgå av regleringen.

Vad gäller den nuvarande möjligheten till *avgångsvederlag* för myndighetschefer gör utredningen följande överväganden. Myndighetschefer besitter i regel sådana kompetenser att de bör vara attraktiva på arbetsmarknaden. Det är också viktigt att de efter en anställning som myndighetschef finner nya anställningar där deras erfarenheter tas till vara. En möjlighet att få avgångsvederlag ger en ekonomisk trygghet under den tidsrymd (omställningstid) som kan behövas för att söka och få en ny lämplig anställning. Det nuvarande systemet med möjlighet att under en viss tid få ett avgångsvederlag kan bidra till en genomtänkt rörlighet i chefskollektivet. Det gynnar både staten, den enskilde och näringslivet. Om möjligheten till avgångsvederlag skulle avskaffas, skulle det dessutom kunna leda till att myndighetschefer i slutet av sin anställningstid skulle känna sig nödgade att leta efter nya arbetsuppgifter i

stället för att vara fullt ut aktiva i chefsrollen under hela anställningsperioden. Mot denna bakgrund anser vi att myndighetschefers möjlighet att i vissa situationer få avgångsvederlag bör finnas kvar. Det är emellertid viktigt att betona syftet med en sådan ersättning – att skapa ekonomisk trygghet i den omställningssituation som kan uppstå när en anställning avslutas – samt att se över kriterierna för rätt till avgångsvederlag, se vidare avsnitt 9.7.4.

### 9.7.3 Kriterier för inkomstgaranti

**Vår bedömning och våra förslag:** Åldersgränsen för inkomstgaranti ska vara 61 år.

En myndighetschef ska ha arbetat sammanhängande i sex år som myndighetschef för att rätt till inkomstgaranti ska kunna aktualiseras. Uppdrag som statsråd och anställning som statssekreterare ska därvid fortsatt motsvara en anställning som myndighetschef. En rätt till inkomstgaranti ska vara knuten till att anställningstiden löper ut och att regeringen inte erbjuder arbetstagaren fortsatt anställning i samma befattning. Inkomstgarantin ska utgöra vad som enligt nuvarande regler motsvarar hel inkomstgaranti.

Sådan tid då arbetstagaren på egen begäran varit tjänstledig ska, om den överstiger åtta månader, räknas bort vid beräkning av anställningstiden.

Inkomstgarantin ska omedelbart påverkas av ny inkomst, utan att den enskilde får behålla ett prisbasbelopp av den nya inkomsten. Garantin ska minskas med 65 procent av den inkomst som ligger till grund för samordning.

Bestämmelserna om inkomstgaranti måste i största möjliga mån förenklas.

#### *Åldersgräns för inkomstgaranti*

Det ligger nära till hands att jämställa inkomstgaranti med förtida pension, en form av pensionsersättning. Frågan är under hur lång tid en sådan förmån ska kunna betalas ut till en f.d. arbetstagare. En myndighetschefs möjlighet att – visserligen efter en längre tids statligt chefsarbete – redan vid 55 års ålder lämna arbetsmarknaden

och ändå vara garanterad en viss försörjning fram till den allmänna pensionsåldern ter sig tveksam.

Fråga uppkommer därmed om inkomstgaranti ska vara beroende av en avgående chefs ålder och i så fall om det finns skäl att höja åldersgränsen för garantin. Mot bakgrund av karaktären på ersättningen – det är en form av ekonomisk trygghet i avvaktan på annat arbete i nära anslutning till ålderspension – är det dock rimligt att relatera inkomstgaranti till åldern på den f.d. arbetstagaren.

Nästa fråga är om det finns anledning att höja åldersgränsen för inkomstgarantin. Det finns flera omständigheter som talar för det. En högre åldersgräns skulle betona vad syftet är med att betala ut sådan ersättning (ekonomisk trygghet för en arbetstagare som nära pensionsåldern står utan arbete). En höjd åldersgräns skulle också kunna främja en ökad rörlighet på arbetsmarknaden även för de arbetstagare som befinner sig i ett sent skede av arbetslivet och efter ett längre aktivt yrkesliv. Att medellivslängden fortsätter att stiga i Sverige innebär längre karriärtider, och det pågår diskussioner om en höjd pensionsålder.<sup>69</sup> Sådana omständigheter talar också för att höja åldersgränsen för inkomstgaranti.

Den övervägande majoriteten av nu aktiva myndighetschefer är mellan 56 och 65 år gamla. Om åldersgränsen för inkomstgaranti höjs, kan det inte uteslutas att det kan finnas lämpliga chefskandidater som anser att det av ekonomiska skäl är för otryggt att tacka ja till en tidsbegränsad anställning som myndighetschef. Att sådana situationer kan uppstå kan dock inte ensamt väga så tungt att det talar mot att höja åldersgränsen för inkomstgaranti.

Frågan är då från vilken ålder en inkomstgaranti ska kunna betalas ut. Här anser vi att det finns anledning att hämta vägledning i de bestämmelser som gäller för andra statliga arbetstagare. Både i det allmänna pensionssystemet och PA 03 finns en nedre gräns vid 61 år för att göra s.k. förtida uttag av allmän pension respektive ålderspension. Trygghetsavtalets regler om pensionsersättning är också enligt huvudregeln knutna till en ålder av 61 år. Också för myndighetschefer rätt till inkomstgaranti ter sig en gräns vid 61 år som väl avvägd. Mot denna bakgrund föreslår vi att åldersgränsen för inkomstgaranti ska vara 61 år.

---

<sup>69</sup> För personer födda 2005 – 2009 har medellivslängden beräknats till 83,1 år för kvinnor och 78,9 år för män. Medellivslängden fortsätter därmed att öka något för såväl kvinnor som män. Se Sveriges Kommuner och Landstings (SKL:s) och Socialstyrelsens rapport Öppna jämförelser av hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet, Jämförelser mellan landsting publicerad 2010.

*Storleken på inkomstgaranti i relation till antal år i statlig chefsanställning*

Nuvarande regler om inkomstgaranti tar för storleken på garantins belopp hänsyn till antalet år i statlig chefsanställning. Det finns för- och nackdelar med detta.

En arbetstagare som uppfyller regeringens ambitioner om antal år i chefsanställning premieras för detta. Ju längre tid en person har varit i statlig chefsanställning, desto högre belopp får vederbörande i inkomstgaranti. Detta ter sig emellertid tveksamt. För det första missgynnar en sådan reglering personer som meriterat sig på annat sätt än som myndighetschefer, t.ex. inom privat sektor.<sup>70</sup> För det andra visar erfarenheten att regeringen har haft svårt att leva upp till ambitionen att karriären som myndighetschef ska vara under tolv år, och den enskilde har inte något avgörande inflytande på detta. Med nuvarande reglering går det inte heller att utesluta att en myndighetschefs initiativ att på egen hand söka en anställning utanför den statliga sektorn kan påverkas av att reglerna för inkomstgaranti är relativt sett förmånligare, om arbetstagaren arbetar länge i statlig chefsanställning.

Som huvudregel anställs myndighetschefer med en första anställningstid om sex år. Tidigare statistik visar att den genomsnittliga anställningstiden i sådan anställning är drygt sju år.<sup>71</sup> Det finns inte skäl att tro att detta skulle ha förändrats märkbart. Det innebär att regler om att storleken på inkomstgaranti är avhängig antal chefsår snarare understryker icke förverkligade målsättningar för antal år i chefsanställning än är avpassade till verkliga förhållanden. Ett tecken på detta är att regeringens ambition och strävan är att en myndighetschef bör vara verksam i en sådan befattning i minst tolv år visserligen avspeglas i de nuvarande kraven för *hel* inkomstgaranti, men knappast är regel.<sup>72</sup>

Med hänsyn till inkomstgarantins karaktär av inkomstrygghet för den som närmar sig pensionsåldern och med hänsyn till att åldern för inkomstgaranti föreslås höjas till 61 år anser vi att, oavsett om arbetstagaren varit myndighetschef i t.ex. sex, nio eller tolv år, den bör beräknas på samma sätt. Storleken på inkomstgaranti

---

<sup>70</sup> Vid avgång från en chefsanställning ska – förutom de i bilaga till förordningen uppräknade anställningarna – i nuläget endast uppdrag som statsråd, anställning som statssekreterare och tidigare anställning med beteckningen p anses motsvara chefsanställning, se 2 § tredje stycket avgångsförmånsförordningen.

<sup>71</sup> Se avsnitt 5.2.1.

<sup>72</sup> Se skr. 2009/10:43 s. 32 och 8 § avgångsförmånsförordningen.

bör alltså inte längre variera beroende på anställningstiden (tjänstetiden). Det är i stället lämpligt att koppla samman en rätt till inkomstgaranti med den tid som i regel tillämpas för anställning av myndighetschefer om sex år.<sup>73</sup> Liksom hittills ska tid som statsråd och statssekreterare jämföras med kvalifikationstid som myndighetschef.

*Mer om omständigheter till grund för när inkomstgaranti ska kunna aktualiseras*

Nuvarande reglering är kopplad också till frågan om arbetstagaren själv ska kunna välja att tacka ja eller nej till ett erbjudande om en förlängd anställning och om inkomstgaranti då ska kunna aktualiseras. Här finns i nuläget två möjligheter.

En 62-årig myndighetschef med tolv års oavbruten chefsanställning kan efter anställningstidens utgång välja att tacka nej till ett erbjudande om fortsatt anställning och får då hel inkomstgaranti (3 § första stycket avgångsförmånsförordningen).

En myndighetschef som har minst sex års oavbruten chefsanställning och är 55 år fyllda kan, när anställningstiden löper ut, inte tacka nej till ett erbjudande om förlängd anställning och ändå få rätt till inkomstgaranti. Detta uttrycks i nuläget genom att ”anställningen inte ska bli förnyad av någon annan anledning än att arbetstagaren begär det” (se 3 § andra stycket avgångsförmånsförordningen, vår kursivering). Att anställningen står i bestämd form i författningstexten talar för att rekvisitet ska tolkas som att det är fråga om ett erbjudande om förlängd anställning i samma befattning.<sup>74</sup>

Man kunde naturligtvis tänka sig att rätten till inkomstgaranti skulle gå förlorad, om den enskilde tackar nej till ett erbjudande om en annan befattning. Det är emellertid knappast en rimlig lösning. Den enskilde ska inte behöva hålla till godo med vilken befattning som helst, inte ens om det är en befattning som myndighetschef. Regeringen skulle knappast ha någon glädje av en myndighetschef som, bara för att inte förlora rätten till ekonomisk trygghet, mot-

---

<sup>73</sup> Föreskriften om att inkomstgarantin för en militär chefsanställning ska beräknas med en tjänstetidsfaktor enligt gällande statligt pensionsavtal – om det innebär att inkomstgarantin därigenom blir högre – bör därför tas bort (se 8 § fjärde stycket avgångsförmånsförordningen). Det finns inte längre behov av en sådan bestämmelse eftersom vi föreslår att inkomstgarantin alltid ska beräknas som en hel förmån.

<sup>74</sup> Se också avsnitt 8.2.

villigt tackar ja till en anställning som han eller hon egentligen inte önskar. Till detta kommer att de flesta myndighetschefer gärna vill fortsätta att arbeta och därför antagligen inte skulle tacka nej till ett nytt arbete. Det beskrivna dilemmat är alltså av närmast akademiskt intresse.

Vi gör bedömningen att, om en myndighetschef väljer att avböja ett erbjudande från regeringen att förlänga anställningen, han eller hon inte ska ha rätt till inkomstgaranti. En rätt till inkomstgaranti ska därför fortsatt vara knuten till att anställningstiden löper ut och att regeringen inte erbjuder arbetstagaren fortsatt anställning i samma befattning.

#### *Underlag för inkomstgaranti*

Underlaget för att beräkna hel inkomstgaranti är i nuläget kopplat till storleken på pensionsunderlaget och beräknas i princip på samma sätt som den förmånsbestämda ålderspensionen före 65 år. En liknande koppling finns också för andra statliga arbetstagare som kan få pensionsersättning och särskild pensionsersättning.<sup>75</sup> Mot bakgrund av syftet med inkomstgaranti är det naturligt att ha en koppling till pensionsbestämmelserna. Denna koppling bör alltså bestå. För SPV är det dessutom administrativt fördelaktigt att ha samma underlagsregler för inkomstgaranti som för ålderspension, särskilt om omräkning till ålderspension ska ske.

#### *Ledigheter som begränsar inkomstgarantin*

Vid beräkning av anställningstid ska enligt nuvarande regler hela den tid räknas bort då arbetstagaren på egen begäran varit tjänstledig, om denna tid sammanlagt är längre än ett år. Avräkning ska dock inte göras för sjukfrånvaro eller föräldraledighet (se 3 § avgångsförmånsförordningen).

I PA 03 räknas som pensionsgrundande tjänstetid ledighet med lön som varar under högst åtta månader (se 16 § PA 03). Det är rimligt att också för en förmånstagare som omfattas av vår utredning upp till åtta månaders tjänstledighet inte påverkar beräkningen av anställningstid. Självklart ska liksom i dag föräldraledighet och sjukfrånvaro inte begränsa rätten till inkomstgaranti.

---

<sup>75</sup> Sådana ersättningar beräknas på samma sätt som ålderspension före 65 år (20 § PA 03).

*Minskning av inkomstgaranti*

I nuläget föreskrivs att inkomstgarantin ska minskas med inkomst av anställning eller något annat förvärvsarbete. Med inkomst av anställning och annat förvärvsarbete avses inkomst som är pensionsgrundande enligt 59 kap. socialförsäkringsbalken, sådan inkomst av anställning utomlands som inte beskattas i Sverige, delpension enligt kollektivavtal, sådan pension eller livränta som inte samordnas med tjänstepensionsrätt enligt statliga pensionsbestämmelser och andra kontanta förmåner på grund av anställning eller uppdrag (se 10 § avgångsförmånsförordningen). Skäl att ändra på vilka inkomster som bör föranleda minskning finns inte.<sup>76</sup>

Hur minskningsreglerna ska vara utformade är en principiellt viktig fråga. Det hänger samman med dels vilket syfte inkomstgaranti har, dels arbetstagarens incitament att söka eller åta sig andra arbeten. Inkomstgaranti är en trygghet för en f.d. arbetstagare som står utan arbete nära pensionsåldern. Det är inte en intjänad pension utan en trygghetsförmån. Frågan är hur mycket garantin ska minskas om den enskilde uppstår andra inkomster, i praktiken hur mycket av den nya inkomsten som garantitagaren ska få behålla. Om en garantitagare får behålla mer av en ny inkomst, kan det uppmuntra honom eller henne att ta på sig ett nytt arbete eller olika uppdrag.<sup>77</sup> Samtidigt går det inte att bortse från att syftet med inkomstgaranti är att skapa trygghet, inte en möjlighet för den enskilde att tjäna på att få både garanti och ny annan inkomst.

Vi har övervägt två alternativa samordningsregler för att minskningsreglerna ska harmoniera med ändamålet med inkomstgaranti. Det ena alternativet är regler som liknar dagens minskningsregler; minskning med x procent av andra inkomster, dock utan hänsyn till antal tjänsteår.<sup>78</sup> Minskningen kommer då att likna den som gäller för avgångsvederlag och det blir i princip fråga om "rak" samordning med andra inkomster. Det andra alternativet är minskning enligt liknande regler som de som gäller för pensionsersättning. Det skulle innebära att en myndighetschef skulle kunna ha nya

---

<sup>76</sup> Se dock avsnitt 9.7.5 om jämkning.

<sup>77</sup> Då och då uppkommer frågan om det för en garantitagare finns något ekonomiskt incitament att påbörja en ny anställning eller ett uppdrag som genererar nya inkomster. Det bör härvid påpekas att en ny anställning ger en ny tjänstepensionsrätt och en ny pensionsgrundande lön. Dessutom har i nuläget en garantitagare som får en ny anställning möjlighet att behålla en del av inkomstgarantin. Hur stor del beror på storleken på den nya inkomsten.

<sup>78</sup> Eftersom vi har föreslagit att garantins storlek inte längre ska vara tjänstetidsberoende, bör inte heller minskningsreglerna ta hänsyn till detta.



inkomster upp till en sammanlagd nivå motsvarande lönen vid avgången.<sup>79</sup> Vi gör bedömningen, särskilt till följd av inkomstgarantins syfte, att det är mest lämpligt att ha samordningsregler enligt det första alternativet.

Vad härefter gäller nivån på avräkningen – för närvarande 65 procent – finns både skäl som talar för att den ska bibehållas och skäl som talar för att den ska sänkas. Om incitamenten för att människor ska arbeta sätts i fokus, bör nivån sänkas. Om man ser bara till inkomstgarantins syfte – att ge en viss ekonomisk trygghet – bör nivån inte ändras. Vi kan i och för sig tänka oss att en sänkt nivå skulle få gynnsamma effekter på människors vilja att arbeta också i ett sent skede i yrkeslivet. Det talar med en viss tyngd för att sänka nivån till t.ex. 50 procent. Vi har likväl, om än med viss tvekan, stannat för att föreslå att nivån för avräkning även fortsatt ska vara 65 procent.

Avslutningsvis är frågan om en garantitagare ska få ha några inkomster som inte ska samordnas med inkomstgarantin. Vi kan inte se något skäl till att en garantitagare ska få uppbära vissa sidoinkomster utan att dessa avräknas mot garantin. En garantitagares möjlighet att behålla sidoinkomst om ett prisbasbelopp bör därför avskaffas.

#### 9.7.4 Kriterier för avgångsvederlag

**Vår bedömning:** Avgångsvederlag ska även fortsatt kunna betalas ut under maximalt 24 månader.

Det finns inte några skäl för att i övrigt ändra på kriterierna för eller beräkningen av avgångsvederlag.

Det bör göras tydligt att en förutsättning för avgångsvederlag – liksom för inkomstgaranti – är att anställningstiden löper ut och att regeringen inte erbjuder arbetstagaren fortsatt anställning i samma befattning.

Syftet med avgångsvederlag är att skapa ekonomisk trygghet i den omställningssituation som kan uppstå när en anställning avslutas. Möjligheten att få avgångsvederlag ger en f.d. myndighetschef ett

<sup>79</sup> I 17 § Trygghetsavtalet anges bl.a. följande. Pensionsersättning och särskild pensionsersättning minskas i viss omfattning med arbetsinkomst som arbetstagaren har. Arbetsgivaren beslutar om den närmare tillämpningen av bestämmelsen. I regel är det fråga om minskning endast med belopp överskjutande lönen vid avgången.

tidsmässigt utrymme för att finna en ny anställning och läker även i viss mån att det inte finns någon uppsägningsreglering.

I nuläget kan avgångsvederlag betalas ut i maximalt 24 månader. Det är en förhållandevis lång tid.<sup>80</sup> Det är visserligen angeläget att staten slår fast att det är viktigt att alla arbetstagare ska anstränga sig för att snabbt finna en ny anställning, vilket kan sägas tala för att förkorta den maximala tiden för att betala ut avgångsvederlag. Man kan dock utgå från att en f.d. myndighetschef har motsvarande ambition, och att många också ofta lyckas förverkliga att hitta en ny anställning på kortare tid än två år. Man bör emellertid se i ögonen att det ibland kan krävas en relativt lång tid för att finna en ny anställning. En myndighetschef bör dessutom ha fullt fokus på sitt uppdrag under hela anställningstiden. Vi anser mot denna bakgrund att den maximala tiden för utbetalning av avgångsvederlag fortsatt ska vara 24 månader.

Vi ser inte något behov av att i övrigt ändra de nuvarande reglerna om avgångsvederlag. Det innebär bl.a. att avgångsvederlag även fortsatt ska motsvara den pensionsgrundande lönen i chefsanställningen (se 13 § PA 03) och att sådant vederlag utgår under förutsättning att arbetstagaren inte får någon inkomstgaranti eller pension. När förmånstagaren hittar en ny anställning bör, liksom i dag, full avräkning ske mot avgångsvederlaget.

Det bör dock göras tydligt att en förutsättning för avgångsvederlag – liksom för inkomstgaranti – är att anställningstiden löper ut och att regeringen inte erbjuder arbetstagaren fortsatt anställning i samma befattning.

### 9.7.5 Jämkning av inkomstgaranti och avgångsvederlag

**Vårt förslag:** En möjlighet att jämka inkomstgaranti och avgångsvederlag bör införas för att minska riskerna för missbruk av garanti och vederlag när en förmånstagare förvärvsarbetar åt någon annan utan att uppbära ersättning för detta, redovisar inkomst av aktiv näringsverksamhet och denna har reducerats på grund av vissa avdrag eller redovisar inkomst av passiv näringsverksamhet där det ingår arbetsinkomster.

<sup>80</sup> I sammanhanget kan dock noteras att tiden som sådan inte är ovanlig för chefer som efter en anställning i näringslivet får avgångsvederlag.

Av sammanställningen som rör utbetalda avgångsförmåner i avsnitt 8.5.1 framgår att de sammanlagda minskningsbeloppen har varit förhållandevis låga i jämförelse med vad som betalats ut sammanlagt i pensionsförmånsbelopp. Med nuvarande reglering kan det följaktligen inte uteslutas att det kan finnas förmånstagare som t.ex. i väsentlig omfattning förvärvsarbetar åt någon annan och ändå uppbär oreducerad inkomstgaranti. Den som bedriver enskild verksamhet och utför arbete åt sig själv kan genom olika avsättningar m.m. också minska det belopp som ska samordnas med inkomstgarantin och därigenom få sådan ersättning utan minskning. En förmånstagare bör inte kunna kringgå reglerna om minskning av förmåner. I sådana situationer bör det finnas en möjlighet att helt eller delvis jämka inkomstgaranti och avgångsvederlag. De situationer vi anser bör vara aktuella är fall då någon förvärvsarbetar åt annan utan att uppbära ersättning för detta, redovisar inkomst av aktiv näringsverksamhet (och denna har reducerats på grund av vissa avdrag) eller redovisar inkomst av passiv näringsverksamhet där det ingår arbetsinkomster.<sup>81</sup>

Riksdagen införde 2006 en möjlighet att jämka inkomstgaranti för tidigare riksdagsledamöter. Nyligen utvidgade riksdagen möjligheterna att jämka sådan ersättning.<sup>82</sup> Med stöd av jämningsregler som motsvarar de som gäller för riksdagens ledamöter bör även inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer kunna reduceras eller tas bort.<sup>83</sup>

#### 9.7.6 Förordningsreglerad rätt till avgångsförmåner

**Våra förslag:** En förordning som reglerar rätt till avgångsförmåner ska, liksom i dag, vara det huvudsakliga ramverket för att ange i vilka situationer sådana förmåner kan utgå.

Det bör i förordningen inte finnas några bestämmelser om särskilda skäl för utbetalning av förmåner. Kopplingen mellan förordningens bestämmelser och regleringen i PA 03 bör förtydligas.

<sup>81</sup> En verksamhet utgör aktiv näringsverksamhet om den skattskyldige i inte oväsentlig omfattning arbetat i verksamheten. Om kraven på aktiv näringsverksamhet inte är uppfyllda är verksamheten passiv näringsverksamhet. Se 2 kap. 23 § andra stycket inkomstskattelagen.

<sup>82</sup> Se KU:s betänkande Jämkning av inkomstgaranti, 2010/11:KU15.

<sup>83</sup> De nya reglerna om jämkning bör tillämpas även på den arbetstagare som uppbär eller kommer att uppbära pension som ska samordnas med andra inkomster före 65 års ålder enligt äldre föreskrifter.

Avgångsförmånsförordningen bör ersättas av en ny förordning. Föreskrifterna om inkomstgaranti och avgångsvederlag bör så långt som möjligt göras lätta att förstå.

### *Behövs en förordning?*

LOA-utredningen föreslog att överenskommelser i enskilda anställningsavtal skulle kunna vara ett alternativ till att ha ett förordningsreglerat stöd för att betala ut förmåner.<sup>84</sup> Med en sådan lösning skulle dock transparensen i villkoren minska avsevärt, och behovet av enhetlighet skulle ändå kräva särskilda riktlinjer eller dylikt. Vi anser att avgångsförmåner även fortsättningsvis bör vara i huvudsak förordningsreglerade. De nuvarande föreskrifterna i avgångsförmånsförordningen är tämligen svårgenomträngliga. Därför bör en ny förenklad förordning ersätta den som nu gäller.

### *Kopplingen till PA 03*

Som vi redogjort för i avsnitt 8.1.1. är den nuvarande avgångsförmånsförordningen nära sammanbunden med och kopplad till reglerna i PA 03.<sup>85</sup> I en portalparagraf till pensionsavtalet anges att avtalet inte gäller för arbetstagare för vilka regeringen utfärdar särskilda pensionsbestämmelser, såvida dessa bestämmelser inte överensstämmer med avtalet (se 1 § 1 p PA 03). Om regeringen inte utfärdar särskilda pensionsbestämmelser för myndighetschefer, utan i stället utfärdar en förordning med frikoppling från pensionsavtalet PA 03, så gäller avtalet endast under själva anställningstiden (jfr 1 § PA 03). Det är knappast önskvärt. Den förordning som reglerar avgångsförmåner behöver därför även fortsatt vara sammanbunden med PA 03 och bl.a. reglerna om tjänstepension. Kopplingen mellan bestämmelserna i förordningen och PA 03 bör dock göras tydligare genom t.ex. utförligare hänvisningar till aktuella bestämmelser i avtalet.

<sup>84</sup> Se SOU 1992:60 s. 210.

<sup>85</sup> Detsamma gäller också t.ex. för bestämmelserna i Trygghetsavtalet som gäller för andra statligt anställda.

*Bestämmelser om särskilda skäl för utbetalning av avgångsförmåner?*

I nuläget finns det bestämmelser om särskilda skäl för utbetalning av förmåner (se nuvarande 4 och 20 §§ avgångsförmånsförordningen). Det går inte att bortse från att det kan finnas skäl att också fortsatt ha sådana bestämmelser, t.ex. för det fall att en arbetstagare som i och för sig omfattas av förordningen, men inte uppfyller kraven för rätt till ersättning, ansöker om förmåner. Regeringen har emellertid alltid möjlighet att dispensera från sin egen förordning. Mot bakgrund av att regeringen har full frihet att besluta om vilka avgångsförmåner den vill finns knappast anledning att behålla regler om särskilda skäl.

**9.7.7 Vilka chefer ska kunna få avgångsförmåner?**

**Våra förslag:** Förordningen ska, med vissa undantag, tillämpas på alla i kretsen myndighetschefer som är anställda tidsbegränsat, dvs. bl.a. lärosätenas rektorer. Även chefen för Säkerhetspolisen ska omfattas av förordningen.

För de myndighetschefer som inte omfattas av förordningen, och också för vissa andra arbetstagare i statlig chefsanställning som anställs av regeringen, ska regeringen fortsatt ha möjlighet att betala ut avgångsförmåner med stöd av frikretsavtalet. Avtalsparterna bör löpande överväga på vilka anställningar avtalet ska kunna tillämpas.

Regeringen ska vid beslut om utbetalning av avgångsförmåner upphöra med att tillämpa det s.k. verksledningsbemyndigandet.

**Vår bedömning:** För det fall enskilda överenskommelser om avgångsförmåner görs, bör dessa regelmässigt dokumenteras i anställningsbesluten. Även i de fall avgångsförmåner kan aktualiseras med stöd av förordningsregler bör detta anges i anställningsbesluten.

Majoriteten av myndighetscheferna omfattas i nuläget av avgångsförmånsförordningen eller av de två äldre förordningarna om avgångsersättningar.

Vidare kan regeringen med stöd av frikretsavtalet eller det s.k. verksledningsbemyndigandet besluta om avgångsförmåner till arbetstagare med statlig chefsanställning som inte omfattas av

någon förordning. Det innebär att regeringen i dag har *i princip obegränsad frihet* att besluta om avgångsförmåner också för sådana arbetstagare med chefsanställning som inte omfattas av en förordningsreglerad rätt till förmåner.

#### *Kretsen som ska omfattas av förordningsreglerad rätt till förmåner*

Det står inte helt klart varför vissa myndighetschefsanställningar i dag ger en rätt till avgångsförmåner och andra inte.<sup>86</sup> En utgångspunkt bör enligt vår mening vara att, när det gäller generella villkor som inte nödvändigtvis behöver vara avhängiga individuella bedömningar, samma typ av arbetstagare ska behandlas så lika som möjligt. Det talar för att alla tidsbegränsade anställningar som myndighetschef bör kunna ligga till grund för en rätt till avgångsförmåner.

Om alla myndighetschefer som anställs tidsbegränsat omfattas av förordningsreglerade avgångsförmåner, innebär det t.ex. att det inte längre kommer att vara någon skillnad i avgångsförmånshänseende inom arbetstagargrupperna överintendenter, direktörer och ordföranden (jfr avsnitt 8.4). En sådan lösning innebär att också den stora gruppen rektorer vid lärosäten skulle omfattas av regleringen om avgångsförmåner. Även om lärosätets styrelse har stort inflytande över rekryteringen av en rektor, är det regeringen som ytterst förfogar över tillsättningen, längden på en rektorsanställning och frågan om vederbörande ska erbjudas en förlängd anställning i samma befattning. Detta talar för att rektorer ska behandlas på samma sätt som andra myndighetschefer. Numera har inte heller alla rektorer en anställning på ett lärosäte att återgå till efter rektorsanställningen.<sup>87</sup> Rektorer rekryteras också från andra sektorer av arbetsmarknaden. Dessa omständigheter talar för att också den stora arbetstagargruppen rektorer bör omfattas av regleringen om avgångsförmåner.<sup>88</sup> Vid våra samtal med myndighetschefer har också flera rektorer gett uttryck för att det vore önskvärt om dessa omfattas av förordningen. Även från SUHF har vi noterat ett uttryckligt önskemål om att i detta avseende behandla rektorer på samma sätt som andra myndighetsche-

---

<sup>86</sup> Jfr avsnitt 8.4.

<sup>87</sup> För var det så gott som alltid en professor som utsågs till rektor och vederbörande behöll då normalt sin professur och kunde gå tillbaka till den anställningen om han eller hon lämnade en rektorsanställning före pensionsåldern.

<sup>88</sup> Jfr regeringens uttalanden om rektorer och avgångsförmåner i prop. 2001/02:15 s. s. 160–161.

fer. De flesta regeringsbeslut om avgångsersättningar under de senaste åren har rört just avgångsförmåner till rektorer.<sup>89</sup> Också dessa förhållanden motiverar att en anställning som rektor bör ge rätt till avgångsförmåner.

Även om myndighetschefers villkor och uppdrag är olika har sådana arbetstagare tillträtt anställningar med ett tidsbegränsat chefskap. Som vi konstaterat inledningsvis väger en rätt till avgångsförmåner till viss del upp att myndighetschefer inte omfattas av den trygghetsreglering som följer med en anställning tills vidare. Vi kan inte se att t.ex. olikheten i uppdragen skulle vara ett tillräcklighet skäl för att särbehandla vissa myndighetschefer i avgångsförmånshänseende.

Detta leder oss till slutsatsen att alla myndighetschefer som anställs tidsbegränsat bör omfattas av förordningsreglerad rätt till förmåner, och att det inte längre behövs en särskild bilaga varigenom anges vilka chefsanställningar som grundar rätt till avgångsförmåner.

De arbetstagare som är tjänstlediga från en annan anställning bör dock naturligtvis inte omfattas av förordningen. Därför behövs en särskild bestämmelse som reglerar att arbetstagare som är tjänstlediga, alltså även de rektorer som har s.k. bottenanställningar, inte ska ha rätt till avgångsförmåner. Förordningen bör inte heller tillämpas på JK och RÅ som har fullmaktsanställning eller för det fall att individuella överenskommelser om förmåner tagits in i beslutet om anställning.

#### *Avgångsförmåner till myndighetschefer som inte omfattas av förordningsreglerad rätt till förmåner*

I nuläget kan myndighetschefer som inte omfattas av förordningsreglerad rätt till förmåner få del av motsvarande förmåner genom särskilda beslut av regeringen grundade på frikretsavtalet eller med stöd av det s.k. verksledningsbemyndigandet (se avsnitt 8.4). Detta är en onödig dubbelreglering.

Vi föreslår därför att regeringen – i de situationer då den avser att besluta om avgångsförmåner till myndighetschefer som inte omfattas av förordningen – gör detta med stöd av frikretsavtalet.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Se avsnitt 8.5.2.

<sup>90</sup> Vilket kommer att bli ett mycket litet antal myndighetschefer eftersom vi föreslår en utvidgning av kretsen arbetstagare som ska ha förordningsreglerad rätt till förmåner.

Sådana beslut bör grundas på den praxis som gäller för de chefer som omfattas av förordningen.

#### *Avgångsförmåner till andra chefer*

I det s.k. verksledningsbemyndigandet anges att avgångsvederlag eller pension under vissa förutsättningar bör kunna ges ut till "avdelningschefer, departementsråd eller motsvarande vid förtida avgång ur tjänst".<sup>91</sup>

Både avdelningschefer och departementsråd anställs i nuläget tills vidare i myndigheten respektive Regeringskansliet. Dessa chefer anställs följaktligen inte längre på ett sätt som motiverar en särskild reglering av regeringens stöd för att besluta om avgångsförmåner till dem.

För vissa andra statliga chefskategorier som i nuläget skulle kunna sortera under rekvisitet "motsvarande" i verksledningsbemyndigandet kan regeringen också med stöd av frikretsavtalet besluta om avgångsförmåner.<sup>92</sup> Vi anser därför att funktionen och syftet med verksledningsbemyndigandet är överspelad. Regeringen bör därför i berört avseende upphöra med att tillämpa bemyndigandet.

#### *Särskilt om tre anställningar*

För det fall att bilagan till förordningen avskaffas, kommer förordningen inte längre att gälla tre chefsanställningar; chefen för Säkerhetspolisen, länspolismästaren vid Polismyndigheten i Stockholms län och förvaltningschefen vid Regeringskansliet.

En anställning som chef för Säkerhetspolisen behandlas som en anställning av en myndighetschef (se avsnitt 1.2). Vederbörande bör till följd därav också omfattas av den nya förordningen.

Vad gäller länspolismästaren vid Polismyndigheten i Stockholms län kan vi, förutom med beaktande av anställningsformen, inte se varför den anställningen – och inte andra anställningar som länspo-

---

<sup>91</sup> Se prop. 1986/87:99 s. 164.

<sup>92</sup> Det är viktigt att avtalsparterna löpande utvärderar vilka chefskategorier som bör omfattas av frikretsavtalet. I nuläget omfattas t.ex. en överdirektör som anställs genom beslut av regeringen av det nämnda avtalet. Om en överdirektör fortsatt kommer att anställas av en myndighet påverkar det omfånget av regeringens frikrets (se avsnitt 9.5.2).



lismästare – ska ge en rätt till avgångsförmåner.<sup>93</sup> Anställningen bör därför inte längre omfattas av förordningsreglerad rätt till förmåner.

Vad gäller förvaltningschefen vid Regeringskansliet omfattas denna anställning i nuläget av frikretsavtalet, och regeringen kan följaktligen med stöd av avtalet besluta om eventuella avgångsförmåner till denna arbetstagare.<sup>94</sup> Det är därför inte längre motiverat att den anställningen omfattas av förordningens regler.

#### *Dokumentera i anställningsbesluten*

Mot bakgrund av regeringens strävan att skapa tydliga och öppna villkor är det angeläget att det i anställningsbesluten regelmässigt anges om det gjorts individuella överenskommelser om avgångsförmåner, eller om arbetstagaren omfattas av förordningens regler om rätt till avgångsförmåner.

#### *Statsrådets möjlighet att få inkomstgaranti*

I förordningen (AgVFS 2003:1 B1) om inkomstgaranti och tjänstepension för statsråd anges att PA 03 och anslutande bestämmelser samt avgångsförmånsförordningen ska tillämpas med de tillägg och undantag som anges i den först nämnda förordningen. Mot bakgrund av de förändringar vi föreslår i regelverket för avgångsförmåner erinrar vi om att det kan finnas anledning att också se över i vilka situationer statsråden ska ha möjlighet att få inkomstgaranti.

### **9.7.8 Systemägarens ansvar**

**Vår bedömning:** Regeringen måste utåt stå upp för systemet med avgångsförmåner och kunna förklara varför det finns.

Då och då förekommer det att avgångsförmåner till myndighetschefer ifrågasätts. Det är angeläget att systemägaren (regeringen) i

<sup>93</sup> Det är den ende länspolismästare som i botten inte har en anställning tills vidare, se 1 och 2 §§ polisförordningen. Det bör noteras att anställningen inte omfattas av frikretsavtalet.

<sup>94</sup> Se 1 § b frikretsavtalet.

sådana situationer tydligt står upp för systemet (rätten till avgångsförmåner) och utåt förklarar varför systemet finns.

## 9.8 Efter anställning

**Vårt förslag:** Regeringen bör mer aktivt än i dag ta till vara myndighetschefernas kompetens också efter en anställning som myndighetschef.

### *Ta till vara myndighetscheferns kompetens*

Myndighetschefer kan vara i olika skeden av arbetslivet när de tidsbegränsade anställningarna löper ut. En del har långt till pensionsåldern, andra befinner sig närmare denna ålder eller har passerat den. I våra direktiv ställs frågan om – mot bakgrund av de tidsbestämda uppdragen som myndighetschef – den samlade kretsen av myndighetschefer underutnyttjas.

Vi har föreslagit att de myndighetschefer som omfattas av utredningen även fortsättningsvis ska anställas tidsbegränsat. Av detta följer att det är naturligt att en myndighetschef inte ska ha en ovillkorlig rätt att arbeta fram till antingen pensionsåldern enligt gällande kollektivavtal eller, med stöd av LAS regler, fram till 67 år. Det skulle vara att frångå själva institutet med tidsbegränsade chefsuppdrag och i förlängningen påverka regeringens möjligheter att styra statsförvaltningen.

Regeringen har emellertid full frihet att erbjuda en avgående myndighetschef andra typer av uppdrag. Så sker också många gånger. Det är rimligt och eftersträvanvärt att många myndighetschefer fortsätter att arbeta fram till pensionsåldern, eller längre, efter en sådan anställning. Vårt förslag att höja åldersgränsen för rätt till inkomstgaranti innebär också att regeringen måste arbeta aktivt för att längre upp i åldrarna erbjuda f.d. myndighetschefer nya kvalificerade och intressanta uppdrag.

Myndighetschefer har ofta en bakgrund som är av stort värde för regeringen. En myndighetschef som arbetat i en sådan anställning under flera års tid har en unik chefskompetens och en bred erfarenhet som kan komma till stor nytta också i andra anställningar eller uppdrag. Inom staten kan en tidigare myndighetschef t.ex. arbeta som chef för en annan myndighet, fullgöra uppdrag

som ordförande i en annan myndighets styrelse, arbeta som utredare åt regeringen eller arbeta med andra uppgifter i Regeringskansliet.

Verksledningskommittén förordade att regeringen aktivt skulle verka för att ge avgående chefer nya arbetsuppgifter där deras stora erfarenheter och kunnande efter chefstiden kunde tas till vara.<sup>95</sup> Detta är en synpunkt som alltjämt har fog för sig.<sup>96</sup> Även på senare tid har regeringen uttalat att den anser att det är viktigt att tillvarata myndighetscheferns kompetens och att den dessutom tycker att det är rimligt att i generös anda pröva möjligheterna för fler att kvarstå i anställning även efter den ordinarie tidpunkten för pensionering enligt gällande kollektivavtal PA 03.<sup>97</sup>

Det är angeläget att regeringen utvecklar formerna för att leva upp till denna ambition. Förslagsvis kan ESA regelmässigt ta kontakt med de myndighetschefer som avslutar ett uppdrag och samla uppgifter om dem som gärna åtar sig andra kvalificerade arbetsuppgifter i form av t.ex. utrednings- och expertuppdrag. Uppgifterna bör vara tillgängliga för de som har ledande befattningar inom departementen och i myndigheterna och kan vara till hjälp när man söker lämpliga personer till olika typer av kvalificerade uppdrag.

### *Karantän?*

Det är inte ovanligt att höga statliga befattningshavare går över till den privata sektorn genom uppdrag eller anställningar. En rörlighet mellan offentlig och privat sektor är i grunden positiv. Emellanåt väcks dock frågan om det borde finnas restriktioner för att kunna hindra vissa höga befattningshavare i staten – statsråd, statssekreterare och myndighetschefer – att gå direkt till funktioner i näringslivet där deras erfarenheter skulle kunna medföra obehörig nytta. Övergångar av detta slag kan leda till förtroendeskadorna men också till risk för ekonomisk skada för det allmänna. Flertalet länder inom OECD har infört någon typ av restriktioner för att hantera sådana intressekonflikter. I Sverige saknas sådan reglering utom för Riksbankens direktions.<sup>98</sup> Frågan ligger utanför vårt uppdrag och är dessutom komplex och svår att reglera. Det finns dock skäl att i

<sup>95</sup> SOU 1985:40 s. 171.

<sup>96</sup> Också under själva anställningstiden är det givetvis också viktigt att regeringen drar nytta av sina myndighetscheferns kompetens för olika typer av sidouppdrag.

<sup>97</sup> Se skr. 2009/10:43 s. 33.

<sup>98</sup> Se 3 kap. 1 § fjärde stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

något sammanhang uppmärksamma den. Förra riksrevisorn Eva Lindström genomför för närvarande en studie om detta inom ramen för Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO). Den kommer att vara färdig senare i år och kan då tjäna som underlag för vidare överväganden.<sup>99</sup>

## 9.9 Två övriga frågor

Det finns två frågor kring rekryteringsprocessen som vi har övervägt särskilt. Dels sekretess vid rekrytering av rektorer, dels om anställningar som landshövding bör intresseannonseras.

### 9.9.1 Sekretess i ärenden om anställning av rektor

**Vårt förslag:** Sekretess enligt 39 kap. 5 b § OSL ska gälla även i ärenden om anställning av rektor vid ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen. När styrelsen beslutar om att höra lärare, övriga anställda och studenter vid lärosätet ska sekretessen upphöra att gälla för uppgifter om den eller de kandidater som hörandet avser.

Sekretess gäller i ärende om anställning av myndighetschef vid en förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen 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 (39 kap. 5 b § OSL). Bestämmelsen är dock inte tillämplig i ärenden om anställning av rektor vid ett universitet eller högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (10 a § OSF).

Av förarbetena till bestämmelsen i OSL framgår att syftet med att införa sekretessregleringen var att förmå fler personer att anmäla sitt intresse för sådana anställningar. Sekretessen ska tillförsäkra kandidaterna tillräcklig anonymitet för att undanröja de olägenheter som insyn kan medföra i dessa fall.<sup>100</sup> Bestämmelsen har ett s.k. omvänt skaderekvisit vilket innebär att det föreligger en

<sup>99</sup> Se Lindström, pm Revolving doors - vad händer sedan?

<sup>100</sup> Se prop. 2009/10:56 s. 24.

presumtion för sekretess.<sup>101</sup> Den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen har företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.<sup>102</sup> I fråga om undantaget från sekretess för rektorer ansåg regeringen, mot bakgrund av den öppenhet som redan råder vid rekryteringen av rektorer, att det inte fanns några skäl att ändra den befintliga ordningen i fråga om att uppgifter i dessa ärenden inte skulle omfattas av sekretessregleringen.<sup>103</sup>

Rekryteringen av rektorer för statliga universitet och högskolor föregås av en särskild rekryteringsprocess. Det är lärosätets styrelse som ansvar för rekryteringen och som bestämmer hur processen ska gå till. Styrelsen är dock skyldig att inhämta synpunkter från lärare, övriga anställda och studenter på det sätt som styrelsen har bestämt ( 2 kap. 8 § högskoleförordningen). Hur detta sker rent praktiskt skiljer sig åt mellan lärosätena. Sedan styrelsen för universitetet eller högskolan inhämtat synpunkter från dessa kategorier lämnar den ett förslag till regeringen som beslutar om anställningen.

Som ovan angetts var syftet med att införa sekretess i ärenden om anställning av myndighetschefer att få fler personer att anmäla sitt intresse för sådana anställningar. Därigenom vidgas rekryteringsbasen och möjligheten att anställa den lämpligaste personen. Målet är att myndighetschefer ska rekryteras ur en grupp av mycket kvalificerade personer.<sup>104</sup> Vi anser att detta givetvis måste gälla även vid rekryteringen av rektorer till lärosäten. Bland andra SUHF har framfört till utredningen att bristen på sekretessreglering av uppgifter i samband med rekrytering av rektorer hämmar möjligheterna att få breda startfält vid sådana rekryteringar.

Vi anser att det, särskilt i tidiga skeden av rekryteringsförfarandet, finns samma starka behov av sekretess för uppgifter om kandidater till en anställning som rektor som vid rekrytering av andra myndighetschefer.<sup>105</sup> När en eller flera kandidater aktualiseras för

---

<sup>101</sup> Sekretessens styrka bestäms i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet har den omvända utgångspunkten, dvs. det uppställer sekretess som huvudregel.

<sup>102</sup> Se prop. 2009/10:56 s. 25 f.

<sup>103</sup> Se a.a. s. 21.

<sup>104</sup> Se a.a. s. 22.

<sup>105</sup> För några år sedan betonade Högskoleverket i en rapport, Högskolans ledare – om rektors roller och rektorstillsättningar, att erfarenheter från rekryteringar visar på att man fram till ett visst stadium i rekryteringsprocessen kan behöva ta konfidentiella kontakter samt att det är ”uppenbart att en del kvalificerade kandidater inte står till förfogande om deras namn blir offentliga för tidigt”. Högskoleverket betonade dock att vid det slutliga

hörande måste dock processen vara öppen, och någon sekretessreglering för uppgifter om den eller de kandidater som omfattas av hörandet är varken lämpligt eller ändamålsenligt.

Dessa överväganden ligger till grund för att vi föreslår att sekretess enligt 39 kap. 5 b § OSL ska gälla även i ärenden om anställning av rektor vid ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen. Sekretessen ska dock upphöra för uppgifter om den eller de kandidater som omfattas av hörande. Vi föreslår därför att 10 a § OSF ska ändras så att sekretessen enligt 39 kap. 5 b § OSL ska upphöra att gälla när styrelsen för ett lärosäte beslutar om att hörande ska inledas i ett ärende om anställning av en rektor. Sekretessen ska dock upphöra endast för den eller de kandidater som hörandet avser.

### 9.9.2 Annonsering av anställningar som landshövding?

**Vår bedömning:** Regeringen bör på nytt överväga om det finns anledning att offentligt ge till känna att det finns lediga anställningar som landshövding.

Regeringen är suverän att själv välja hur underlaget ska tas fram för att kunna utnämna en ny myndighetschef. Som vi redogjort för i kapitel 4 är det verksamhetens behov som ytterst är det som styr valet av rekryteringsprocess, och om en myndighetschef ska rekryteras med eller utan intresseanmälan.

I nuläget annonseras inte anställningar som landshövding ut. Regeringen har motiverat detta med att starka skäl talar för att dessa myndighetschefer ska kunna rekryteras brett och förutsättningslöst. Arbetet som landshövding är speciellt och kräver egenskaper som inte alltid sammanfaller med de krav som i övrigt ställs på myndighetschefer.

Om huvudregeln ska vara att lediga anställningar som myndighetschef ska annonseras, talar starka skäl för att det ska gälla även anställningar som landshövding. Ett öppet rekryteringsförfarande där lediga anställningar som landshövding annonseras ut hindrar inte regeringen från att utse den myndighetschef som den vill och med den profil som regeringen önskar. Ett öppet rekryteringsförfarande

---

hörandet det är viktigt att det finns en öppen process. Se Högskoleverkets rapport Högskolans ledare – om rektors roller och rektorstillsättningar s. 87-88.

rande bidrar bara till att regeringen kan få möjlighet att välja bland fler lämpliga kandidater. Utredningen anser därför att regeringen bör överväga om det kan finnas anledning att komplettera rekryteringsförfarandet för dessa myndighetschefer med intresseannonsering, eller med någon annan metod, för att ge till känna att en sådan anställning ska tillsättas. En lämplig tidpunkt för överväganden härom kan vara när regeringen tar ställning till rikets framtida regionala indelning.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Se direktiven för den pågående utredningen Översyn av statlig regional förvaltning m.m., dir. 2009:62.

## 10 Konsekvenser

### 10.1 Vad vill vi uppnå med våra förslag?

Våra förslag om villkor för chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen ska ytterligare utveckla regeringens möjligheter att kunna rekrytera de mest lämpade personerna till sådana anställningar. Villkoren bör vara attraktiva, öppna och tydliga. Därför bör vissa bestämmelser om myndighetschefers villkor samlas i en ny lag. Regleringen av myndighetschefers villkor ska också främja en god hushållning med statens ekonomiska resurser. Vi har bl.a. därför analyserat de nuvarande bestämmelserna om rätt till avgångsförmåner. En konsekvens av denna analys är att regleringen om avgångsförmåner bör göras mer tidsenlig, överskådlig och lättillämpad. En viktig del i arbetet med att skapa attraktiva villkor för en anställning som myndighetschef är vidare att arbetsgivaren tar ett större ansvar för att utöva arbetsgivarfunktionen.

Vårt förslag att samtliga myndighetschefer – de fullmaktsanställda exkluderade – ska anställas tidsbegränsat skapar utifrån vårt styrsystem en ändamålsenlig grund för anställning av sådana arbetstagare. En konsekvens av detta är att det görs tydligt att myndighetscheferna har ett ledaruppdrag under en begränsad tid och att arbetsgivaren inte har några formella skyldigheter gentemot arbetstagaren efter detta. Den föreslagna anställningsformen ställer dock krav på att regeringen löpande och regelbundet arbetar för att dra nytta av duktiga f.d. myndighetschefer som efter anställningstidens slut kan utföra andra chefsuppdrag eller kvalificerade arbeten i staten.

De överväganden vi gör utgår från myndighetschefers speciella uppdrag i statsförvaltningen. En konsekvens av detta är att villkoren för dessa arbetstagares anställning måste vara anpassade till de särskilda förhållanden som är förknippade med ett arbete som



myndighetschef. Vi ser det också som nödvändigt att myndighetschefer i vissa avseenden behandlas på ett mer likartat sätt än vad de gör i dag. Bl.a. bör rektorerna i större utsträckning omfattas av de villkor för anställning som gäller för övriga myndighetschefer.

## 10.2 Vilka berörs av förslagen?

De myndighetschefer som berörs av våra förslag är de chefer som anställs och lönesätts av regeringen och som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. I dag är dessa – med chefen för Säkerhetspolisen inräknad – 198 st.<sup>1</sup> Anställningsvillkoren för andra arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning omfattas inte av utredningens uppdrag. Vad gäller möjligheten till avgångsförmåner för vissa av dessa arbetstagare finns emellertid förslag på ändringar i den krets som kan få del av sådana förmåner. Vårt förslag att regeringen som huvudregel inte längre ska anställa överdirektörer, länsöverdirektörer eller länsråd medför att regeringen bör överväga hur anställningsvillkoren för dessa arbetstagare ska se ut.

Vidare berörs naturligtvis regeringen och dess företrädare av förslagen. Eftersom vi föreslår att regeringens funktion som myndighetschefens arbetsgivare ska göras tydligare kommer det att ge en bättre grund för att ta ansvar för dessa frågor. Statssekreterarna är den arbetstagargrupp i Regeringskansliet som främst berörs av våra förslag, men förslagen kan även innebära ett visst ökat arbete för t.ex. ESA.

## 10.3 Kostnadsmässiga konsekvenser

### *Allmänt*

De anställningsvillkor som vi föreslår ska gälla under tiden för anställning är i allt väsentligt oförändrade. Mot bakgrund av att vi i princip inte föreslår några förändringar vad gäller möjligheter att avsluta en sådan anställning med stöd av vissa regler i LAS, lönenivåer samt särskilda villkor (anställningsförmåner m.m.) kan vi inte se att detta är något som skulle medföra vare sig ökade eller minskade kostnader för staten.

---

<sup>1</sup> Se bilaga 2.

Förflyttningsinstitutet är i dag ett sällan använt instrument, och det finns skäl att tro att det kommer fortsätta att vara så. Tillämpningen av förflyttningsinstrumentet medför att det för staten i ett fåtal fall uppstår lönekostnader för en ny anställning, samtidigt som det måste anställas en ny chef för myndigheten som arbetstagaren lämnar. Så är det redan i dag, och våra förslag innebär inte några ändringar därvidlag. Det är dock viktigt att ha i åtanke att en förflyttad myndighetschef i princip alltid utför andra viktiga uppgifter under den återstående anställningstiden. Eftersom vi inte föreslår några ändringar beträffande i vilka situationer en myndighetschef ska kunna förflyttas leder våra förslag inte till att kostnaderna för instrumentet kommer att öka. Den marginella skillnad i antal myndighetschefer som föreslås omfattas av instrumentet kan knappast medföra att fler förflyttningssituationer aktualiseras. Den omständigheten att vi betonar vikten av samförståndslösningar kan snarare möjligen bidra till att det på sikt blir färre förflyttningar.

Vad gäller myndighetschefers chefsutveckling och utbildningsbehov har vi föreslagit att den introduktion som erbjuds myndighetscheferna i dag bör breddas, utvecklas och fördjupas. Vi har föreslagit att regeringen ska tillhandahålla mentorskap. Våra förslag kan marginellt öka kostnaderna för aktiviteter inom detta område. Samtidigt finns det kompetens inom Regeringskansliet som kan användas för t.ex. utbildningsinsatser.

Att rektorer ska erbjudas samma utbildnings- och chefsutvecklingsinsatser som andra myndighetschefer kommer att öka regeringens kostnader inom detta område. För att finansiera förändringar bör de medel för insatser för utbildning och utveckling av rektorer som i dag Högskoleverket disponerar föras över till Regeringskansliet. En positiv effekt av vårt förslag är att det antagligen blir lättare att genomföra aktiviteter riktade mot myndighetschefer eftersom deltagarantalet för olika utbildningstillfällen kan tänkas öka. Förändringen kan i det längre perspektivet dessutom bli positiv för staten eftersom en ökad kontaktyta kan bidra till att fler personer kan bli attraherade av att ta på sig andra typer av chefsuppdrag i statsförvaltningen.

Vi föreslår att regeringens funktion som myndighetschefens arbetsgivare ska göras tydligare än den är i dag. Det kräver bl.a. ett engagemang från regeringen och Regeringskansliet och en förståelse från statssekreterarnas sida av att dessa frågor är viktiga. Ett tydligare ansvar för funktionen kan medföra en ökad arbetsbelastning inom Regeringskansliet men knappast ökade kostnader.

Den utbildning av arbetsgivarens företrädare som är nödvändig för att dessa ska få större kunskap om villkoren för en anställning som myndighetschef ryms inom det nuvarande utbildningsprogrammet för statssekreterare. Den informationsskrift som vi föreslår ska tas fram om villkor för myndighetschefer anställning kan ta vissa personalresurser inom Regeringskansliet i anspråk.<sup>2</sup> Kostnaderna för detta bedöms dock vara försumbara.

#### *Konsekvenser av förändrad reglering för rätt till avgångsförmåner*

Alla beräkningar av kostnader för avgångsförmåner är osäkra. Hur många som ansöker om förmåner är avhängigt många olika faktorer, t.ex. hur arbetsmarknaden ser ut och regeringens möjligheter att erbjuda f.d. myndighetschefer nya anställningar. Många myndighetschefer som vi har samtalat med har betonat att de gärna fortsätter med ett kvalificerat statligt chefsarbete i staten när deras nuvarande anställningstider löper ut.

Vårt förslag om höjd åldersgräns för rätt till inkomstgaranti betonar regeringens s.k. arbetslinje och skapar en grund för regeringens arbete för att högre upp i åldrarna ta till vara myndighetschefer kompetens. Ju fler f.d. myndighetschefer som erbjuds fortsatt arbete fram till pensionsåldern, desto lägre blir kostnaderna för avgångsförmåner. Det bör i sammanhanget också noteras att avgångsvederlag inte är tjänstepensionsgrundande. Till följd därav borde det också finnas starka incitament för personer som är berättigade till avgångsvederlag att snabbt hitta en ny anställning och inkomst som ger tjänstepensionsrätt.

Avgångsförmåner finansieras genom avsättningar för övriga förmåner som ingår i statens årsredovisning. Det är även fortsättningsvis en väl avvägd finansieringsform, eftersom från verksamhetssynpunkt den som beslutar om en förmån också bör bära kostnaden för den. Det är följaktligen lämpligt att inkomstgaranti och avgångsvederlag även i framtiden finansieras på ovan angivet sätt.

Vårt förslag att i princip alla myndighetschefer som omfattas av utredningen ska ha en förordningsreglerad rätt till avgångsförmåner leder till att fler myndighetschefer än i dag vid anställningstidens slut får rätt till sådana förmåner. Det kan göra att statens

---

<sup>2</sup> I informationsskriften bör finnas en beskrivning av t.ex. vad formen för anställning innebär arbetsrättsligt, hur anställningsskyddet ser ut, vilka särskilda villkor (anställningsförmåner) som kan aktualiseras samt hur rätten till avgångsförmåner ser ut.

kostnader för dessa förmåner kan komma att öka. Det är dock knappast troligt att ansökningarna om avgångsförmåner markant kommer att öka bara för att fler myndighetschefer omfattas av förordningen.<sup>3</sup> Sannolikt kommer det också fortsatt att finnas myndighetschefer som är tjänstlediga från sina anställningar (t.ex. rektorer). Arbetstagare som är tjänstlediga från sina befattningar ska inte omfattas av en förordningsreglerad rätt till förmåner.

Förslaget att åldersgränsen för rätt till inkomstgaranti ska höjas med sex år till 61 år bör leda till att statens kostnader för avgångsförmåner på sikt kommer att minska. Samtidigt kommer det vid 61 års ålder och efter sex års anställning att ställas lägre krav för motsvarande hel inkomstgaranti, eftersom storleken på ersättningen inte blir avhängig av antal år med chefsanställning utöver sex år. Detta bör dock sättas i relation till att skillnaden mellan hel inkomstgaranti och reducerad inkomstgaranti i dag uppgår till maximalt 15 procent, om den är beräknad på tolv respektive sex år (se 8 § andra stycket aktuell förordning). Om en förmånstagare i framtiden alltid har rätt till motsvarande hel garanti, innebär det följaktligen inte någon större kostnadsskillnad. Dessutom föreslås minskningsreglerna bli något mindre generösa. Likaså kan de föreslagna jämningsreglerna innebära vissa åtstramningar som leder till besparingar.<sup>4</sup>

Följande räkneexempel illustrerar hur våra förslag medför att kostnaderna för utbetalning av inkomstgaranti (räknat på individnivå) under maximal tid minskar.

---

<sup>3</sup> Under de senaste 15 åren har regeringen betalat ut 19 avgångsförmåner till arbetstagare som i nuläget inte omfattats av förordningen, se avsnitt 8.5.1. Det finns inte anledning att anta annat än att motsvarande ytterligare ca en till två ansökningar om året kommer att vara grundade på en förordningsreglerad rätt till avgångsförmåner.

<sup>4</sup> Det kan dock inte uteslutas att den nya jämningsregleringen kan medföra för SPV ökat administrativt arbete. Kostnaderna för detta bedöms dock rymmas inom nuvarande anslag.

**Tabell 10.1 Beräkning av inkomstgaranti utifrån våra förslag**

Anställningstid	Underlag	Motsvarar det sammanlagda värdet
6 år	55 250 kr (motsvarande nuvarande hel inkomstgaranti) * 48 månader <sup>5</sup>	2 652 000 kr

Tabellen illustrerar utbetalning av inkomstgaranti (motsvarande nuvarande hel) från 61 års ålder utan samordning med andra inkomster. Samma underlag för beräkning används som i bilaga 3; den pensionsgrundande lönen i anställningen är 85 000 kr per månad och pensionsunderlaget uppgår till motsvarande belopp. Förslaget till ny inkomstgaranti blir följaktligen – om sådan ersättning betalas ut under maximal tid – betydligt billigare för staten än vad utbetalning av maximal ersättning är i dag.<sup>6</sup>

Sammantaget bedömer vi att våra förslag inte medför att statens kostnader för avgångsförmåner kommer att öka. Det bör också noteras att statens nuvarande totala kostnader för avgångsförmåner är förhållandevis låga.<sup>7</sup> Mot ovanstående bakgrund gör vi bedömningen att våra förslag ligger i linje med regeringens krav på god ekonomisk hushållning med statens resurser.

#### 10.4 Ytterligare om konsekvenser enligt kommittéförordningen

De områden som pekas ut i kommittéförordningen är (förutom de som vi redan har behandlat): konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen (15 §).

Vi bedömer att våra förslag inte får några direkta konsekvenser för de områden som tas upp i kommittéförordningen.

<sup>5</sup> Motsvarande hel inkomstgaranti (se bilaga 3, tabell 1) x utbetalning mellan 61 och 65 år.

<sup>6</sup> Total sammanlagd maximal kostnad om 2 652 000 kr kan jämföras med nuvarande total maximal kostnad om 6 630 000 kr. Det bör dock noteras att det i nuläget är mycket ovanligt att en arbetstagare har uppnått tolv års anställning vid 55 års ålder och får inkomstgaranti under totalt 10 år. Se bilaga 3, tabell 2.

<sup>7</sup> Snittet per år vad gäller total nettokostnad för utbetalda förmåner de senaste tre åren har varit cirka 12 000 276 kr, se avsnitt 8.5.1.

# 11 Författningskommentar

## 11.1 Förslaget till lag (0000:00) om villkor för anställning som myndighetschef

### 1 §

I den inledande bestämmelsen slås lagens tillämpningsområde fast. Lagen omfattar – med vissa undantag – de chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Även chefen för Säkerhetspolisen omfattas av lagen.

Av andra stycket framgår att lagen är en speciallag i förhållande till LOA.

### 2 §

I första meningen slås fast med vilken anställningsform myndighetschefer ska anställas. Det är föranlett av att det inte är lämpligt att anställa myndighetschefer tills vidare. Förslaget behandlas i avsnitt 9.1. I andra meningen görs det klart att regeringen har full frihet att besluta om längden på en tidsbestämd anställning. I avsnitt 9.1.4 har vi redogjort för vilka utgångspunkter som vi anser att regeringen bör ha när den beslutar om anställningstider.

### 3 §

Första stycket motsvaras av vad som i nuläget anges i 33 § andra stycket LOA. Även cheferna för affärsverken omfattas av den nya regeln.

I andra stycket slås fast att, om förflyttning sker, myndighetschefen har rätt att för återstående tid av den ursprungliga anställningstiden få en ny statlig anställning. Regeringen beslutar om vilka

villkor som ska gälla för den nya anställningen. Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.

#### 4 §

Av bestämmelsen framgår vad som gäller i fråga om verkställighet och domstolsprövning av förflyttningsbeslut. Bestämmelsen innebär att den nuvarande möjligheten att föra talan mot beslutet tas bort. Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.5.

#### 5 §

För att göra tydliga villkor görs det klart att en tidsbestämd anställning som myndighetschef inte är möjlig att säga upp i förtid. Detta gäller för både arbetsgivaren och arbetstagaren. Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.2.

#### 6 §

Ingen ändring mot vad som gäller i dag (jfr 32 § andra stycket LOA), se avsnitt 9.2.2.

#### 7 §

Ingen ändring mot vad som gäller i dag (jfr 34 § första stycket 1 LOA), se avsnitt 9.2.2.

## **11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning**

#### 1 §

I andra stycket görs ett tillägg om att särskilda föreskrifter om arbetstagare som avses i första stycket 2 också finns i lagen (0000:00) om villkor för anställning som myndighetschef.

### 33 §

Vad som anges i första stycket kommer i fortsättningen att gälla endast för chefen för Arbetsgivarverket.

Förutsättningarna för att förflytta chefer för förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen kommer att regleras i lagen (0000:00) om villkor för anställning som myndighetschef.

### 36 §

Vad som i nuläget anges i andra stycket i fråga om verkställighet av förflyttningsbeslut tas bort. Frågan om verkställighet regleras i stället genom 4 § lagen (0000:00) om villkor för anställning som myndighetschef.

## **11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning**

### 17 §

I bestämmelsens andra stycke anges att ett beslut om förflyttning av JK och RÅ gäller omedelbart och inte längre kan överklagas.<sup>1</sup>

## **11.4 Förslaget till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)**

### 10 a §

Den tidigare 10 a § ersätts av en bestämmelse med en ny innebörd. Ärenden om anställning av rektor vid ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen kommer inte längre att vara undantagna från 39 kap. 5 b § OSL. Med hänsyn tagen till behovet av viss öppenhet och insyn i förfarandet – styrelsen ska höra lärarna, studenterna och övriga berörda vid valet av rektor<sup>2</sup> – är det dock motiverat att särskilt

---

<sup>1</sup> Jfr 4 § lagen (0000:00) om villkor för anställning som myndighetschef.

<sup>2</sup> Se 2 kap. 8 § högskoleförordningen.



föreskriva att, när styrelsen beslutar om att hörande inleds i ett ärende om anställning av rektor, sekretessen enligt 39 kap. 5 b § OSL upphör att gälla för uppgifter om de kandidater som hörandet avser.

För de kandidater som inte aktualiseras för hörande fortsätter dock sekretessen i 39 kap. 5 b § OSL att gälla. Förslaget behandlas i avsnitt 9.9.1.

### **11.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet**

23 §

I bestämmelsen görs ett tillägg om statssekreterarens ansvar för arbetsgivarfunktionen. Förslaget behandlas i avsnitt 9.6.

### **11.6 Förslaget till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)**

23 §

En överdirektör ska inte längre anställas av regeringen. I bestämmelsen görs också tydligt att det endast är myndighetschefen som ska anställas av regeringen. All annan personal anställs av myndigheten. Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.2.

24 §

Det är myndighetschefen som ska besluta om myndigheten ska ha en överdirektör. I och med att det är en delegerad beslutanderätt i en förordning kan naturligtvis regeringen, om den anser att det i det enskilda fallet finns skäl till det, ta tillbaka delegationen. Detta fodrar dock inte något särskilt författningsstöd. Det finns särskilda bestämmelser i högskoleförordningen (1993:100) om vem som utser rektors ställföreträdare. Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.2.

## **11.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion**

### *43 §*

Bestämmelsen motsvarar det som kommer att framgå av 23 och 24 §§ myndighetsförordningen (2007:515). Länsstyrelsen beslutar om vem som ska vara länsöverdirektör eller länsråd och länsstyrelsen är arbetsgivare för vederbörande. Också i övrigt gäller vad som sades i författningskommentaren till 24 § myndighetsförordningen. Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.2.

## **11.8 Förslaget till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)**

### *2 kap. 8 §*

Regleringen om anställningstid i första stycket tas bort. I 2 § lagen (0000:00) om villkor för anställning som myndighetschef kommer att anges att myndighetschefer, med vissa undantag, ska anställas tidsbegränsat. Även rektorerna omfattas av denna regel. Också när det gäller rektorer vid de statliga lärosätena bör det stå regeringen fritt att efter förslag från lärosätets styrelse, besluta om längden på anställningen. Förslaget behandlas i avsnitt 9.1.

## **11.9 Förslaget till förordning (0000:00) om tjänstepension eller inkomstgaranti och avgångsvederlag till vissa myndighetschefer**

I förordningen regleras i vilka situationer en myndighetschef kan få rätt till avgångsförmåner (inkomstgaranti och avgångsvederlag). Bestämmelserna i förordningen bygger på vad som i dag föreskrivs i förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagar med statlig chefsanställning. I den nya förordningen finns dock särskilda bestämmelser om bl.a. syftet med att betala ut avgångsförmåner (3 och 17 §§). Det finns också nya föreskrifter

som gör det möjligt att jämka avgångsförmåner, för det fall en förmånstagare uppbär vissa typer av inkomster (12–13 och 21 §§). Bestämmelserna som har förts över från den tidigare förordningen har i största möjliga mån förenklats. Bestämmelser som har bedömts vara överflödiga, t.ex. vad gäller särskilda skäl för utbetalning av avgångsförmåner (se 4 och 20 §§ den gamla förordningen) har tagits bort.

I de inledande bestämmelserna slås den nya förordningens tillämpningsområde fast. Förutom att majoriteten av myndighetscheferna som är anställda tidsbestämt omfattas av förordningen, gäller att bestämmelserna om avgångsförmåner också kan tillämpas på chefen för Säkerhetspolisen (1 §). Föreskrifterna i förordningen utgör tillägg till och undantag från bestämmelserna i PA 03. Eftersom det finns ett samband mellan föreskrifterna i förordningen och reglerna i pensionsavtalet är det viktigt att regeringen löpande följer upp om det sker ändringar i pensionsavtalet som kan eller bör påverka förordningens regler.

Om regeringen inte erbjuder en arbetstagare som har fyllt 61 år fortsatt anställning i samma befattning (t.ex. ytterligare x års anställning som generaldirektör för en viss myndighet) har vederbörande rätt till vad som i dag motsvarar hel inkomstgaranti, om han eller hon haft chefsanställning under en sammanhängande tid av minst sex år (4 §). Mot bakgrund av att garantin bl.a. syftar till att skapa ekonomisk trygghet finns det regler om minskning och jämkning av inkomstgaranti om garantitagaren uppbär vissa typer av inkomster (3 § och 9–13 §§).

Fram till dess att en myndighetschef har fyllt 61 år har han eller hon rätt till avgångsvederlag, om anställningen efter anställningstidens utgång inte förlängs (18 §). Detta förutsätter att arbetstagaren har haft chefsanställning i minst sex år. Vederlaget betalas ut i maximalt 24 månader och är baserat på den pensionsgrundande lönen. Syftet med att betala ut avgångsvederlag är att skapa ekonomisk trygghet för arbetstagaren i den omställningssituation som kan uppstå efter att en anställning har avslutats (17 §). Också för avgångsvederlag finns det därför regler om minskning och jämkning av vederlaget.

Förslaget till ny förordning behandlas i avsnitt 9.7.

# Referenser

## **Utskottsbetänkanden m.m.**

Bet. 2010/11:KU15, Jämkning av inkomstgaranti  
Bet. 2009/10:KU20, Granskningsbetänkande  
Bet. 2009/10:KU 13, Utnämningpolitiken  
Bet. 2009/10:KU10, Granskningsbetänkande  
Bet. 2008/09:KU20, Granskningsbetänkande  
Bet. 2007/09:KU10, Granskningsbetänkande  
Bet. 2005/06:KU33, Ändringar av ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter  
Bet. 2005/06:KU10, Granskningsbetänkande  
Bet. 2004/05:KU29, Riksdagens arbetsformer  
Bet. 2004/05:KU14, Statlig förvaltning m.m.  
Bet. 2003/04:KU10, Granskningsbetänkande  
Bet. 2002/03:KU19, Riksdagens arbetsformer  
Bet. 1997/98:KU 31, Statlig förvaltningspolitik  
Bet. 1993/94 AU 16, Ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.  
Bet. 1986/87:KU29, Om ledningen av den statliga förvaltningen  
InU 1973:36, Betänkande i anledning av prop. 1973:129

## **Propositioner**

Prop. 2011/12:1, Budgetpropositionen för 2012  
Prop. 2010/11:1, Budgetpropositionen för 2011  
Prop. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt

- Prop. 2009/10:149, En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor
- Prop. 2009/10:56, Sekretess i vissa anställningsärenden
- Prop. 2009/10:1, Budgetpropositionen för 2010
- Prop. 2008/09:1, Budgetpropositionen för 2009
- Prop. 2007/08:1, Budgetpropositionen för 2008
- Prop. 2006/07:1, Budgetpropositionen för 2007
- Prop. 2002/03:47, Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde m.m.
- Prop. 2001/02:15, Den öppna högskolan
- Prop. 2000/01:78, Rätt att arbeta till 67 års ålder
- Prop. 1999/2000:143, Ändringar i jämställdhetslagen m.m.
- Prop. 1997/98:151, Inkomstgrundad ålderspension, m.m.
- Prop. 1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst
- Prop. 1993/94:185, Förvaltningsmyndigheternas ledning
- Prop. 1993/94:65, En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.
- Prop. 1986/87:99, Om ledning av den statliga förvaltningen
- Prop. 1981/82:71, Om ny anställningslag m.m.
- Prop. 1975/76:105, Förslag till arbetsrättsreform m.m.
- Prop. 1973:129, Kungl. Maj:ts proposition nr 129

### **SOU och Ds**

- SOU 2009:4, Sekretess vid anställning av myndighetschefer
- SOU 2008:118, Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning
- SOU 2007:75, Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning
- SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft
- SOU 2005:104, Sverige och tsunamin – granskning och förslag
- SOU 2004:65, En statsförvaltning i utveckling och förnyelse
- SOU 2004:23, Från verksförordning till myndighetsförordning
- SOU 1994:141, Arbetsrättsliga utredningar
- SOU 1992:60, Enklare regler för statsanställda

SOU 1985:40, Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning

SOU 1983:39, Politisk styrning – administrativ självständighet

Ds 2003:7, Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer

Ds 2002:56, Hållfast arbetsrätt – för ett föränderligt arbetsliv

Ds 1995:6, ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen

### **Skrivelser**

Skr. 2009/10:43, Regeringens skrivelse om utnämningsspolitiken

Rskr. 2009/10:150, Riksdagsskrivelse

Rskr. 1997/98:294, Riksdagsskrivelse

Rskr. 1993/94:257, Riksdagsskrivelse

Rskr. 1986/87:226, Riksdagsskrivelse

### **Utredningar från riksdagsförvaltningen**

2004/05:URF2, Ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter

### **Kommittédirektiv**

Dir. 2010:103, Översyn av anställningsvillkor för myndighetschefer

Dir. 2010:75, En ny organisation för polisen?

Dir. 2009:62, Översyn av statlig regional förvaltning m.m.

### **Motioner**

2011/12:K263, Generaldirektörers villkor

2010/11:K338, Generaldirektörers villkor

## Övrigt tryck

### Litteratur

- Ahlström, K., *Anställning vid en statlig myndighet – Anställningsbeslut och arbetsledningsbeslut*, Norstedts Juridik, 2010.
- Augustinsson, S. och Brynolf M., *Rektors ledarskap – komplexitet och förändring*, Studentlitteratur, 2009.
- Andersson, A., Bejstam, L., Edström, Ö. och Zanderin, L., *Arbetsrätten i staten*, Studentlitteratur, 2004.
- Asplind, J., *Generaldirektör – i rikets tjänst på politikens villkor*, Artéa, 2009.
- Cameron, I., *An introduction to the European Convention on Human Rights*, Iustus, 2011.
- Hagström, B., *Chef i offentlig verksamhet – Forskning kring offentligt ledarskap*, Studentlitteratur, 1990.
- Henning, A., *Tidsbegränsad anställning – en studie av anställningsformsregleringen och dess funktioner*, Juridiska Föreningen i Lund, 1984.
- Hinn, E. och Aspegren, L., *Offentlig arbetsrätt – en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*, Norstedts juridik, 2005.
- Holmberg, I. och Henning, R., *Offentligt ledarskap – om förändring, förnyelse och nya ledarideal*, Studentlitteratur, 2003.
- Holmberg, E. och Stjernquist, N., *Vår författning*, 10:e upplagan, Norstedts juridik, 1995.
- Högberg, M., *Rättigheter och skyldigheter i arbetet*, Bokförlaget Juridik & Samhälle, 1995.
- Iseskog, T., *Chefsavveckling*, Allmänna förlaget, 1990.
- Iseskog, T., *Min syn på svensk arbetsrätt*, Norstedts Juridik, 2008.
- Ivarsson Westerberg, A., *Makthavare i ministerns skugga*, Borea Bokförlag, 2010.
- Lindström, E., *Revolving doors – vad händer sedan?* En studie om karantänbestämmelser för politiker och högre tjänstemän i offentlig sektor, promemoria den 9 maj 2011.
- Lunning, L. och Toijer, G., *Anställningsskydd – en lagkommentar*, 10:e upplagan, Norstedts Juridik AB, 2010.

- Nilsson, T. och Ryman, A., *Individuell lön – lönar det sig*, Nerenius & Santërus Förlag, 2005.
- Näswall, K., Hellgren, J. och Sverke M., *Anställningsotrygghet – Individerna på den flexibla arbetsmarknaden*, Studentlitteratur, 2003.
- Premfors, R. och Sundström, G., *Regeringskansliet*, 2007.
- Rolfer, B., *Stat till salu – Om försäljning, bolagisering, privatisering och nedskärning*, Samarbete mellan Fackförbundet ST och Premiss förlag, 2008.
- Smitt, R., Wiberg L., Olwig, B., Riegnell, G., och Sjöstrand M., *Belöningsystem – nyckeln till framgång*. Stockholm Norstedts juridik, 2002.
- Toijer, G., *Några reflexioner kring det statliga arbetsgivarbegreppet, Festskrift till Hans Stark*, 2001.
- Wennergren, B., *I statens tjänst*, femte upplagan, Publica, 1990.

### Rapporter m.m.

- Arbetsgivarverket, *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten (Agv 2007:3)*, 2007.
- Arbetsgivarverkets skrift *Anställningsskydd*, 2009.
- Arbetsgivarverkets skrift *Att leda och styra med individuell lön, stöd till dig som är lönesättande chef*, 2008.
- Arbetsgivarverkets skrift *Lönesättning i dialog med chefen, information om lönesättande samtal till dig som arbetar i staten*, 2008.
- Arbetsgivarverkets skrift *Strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken*, 2010.
- Fackförbundet ST:s rapport, *Chef – och ledarskap inom statlig sektor*, 2006.
- GD-föreningen, *Fem centrala riktlinjer vid förflyttning av en verksamhetschef*, bilaga till föreningens verksamhetsberättelse för 2009.
- Kompetensrådets för Utveckling i Staten (Krus) studie *I statens tjänst – en roll med många bottnar*, 2011.
- Ledarnas chefsbarometer 2010, *Mitt liv som chef*, 2010.
- Ledarnas rapport *Chefers rörliga lönedelar*, 2009.
- Ledarnas rapport om chefslöner *Hög tid att styra chefens lön*, 2011.



- Ledarnas skrift *Chefen & Anställningsavtalet*, 2008.
- Ledarnas skrift *Chefen och Chefens förmåner*, 2010.
- Ledarnas skrift *Chefen & Chefens lön*, 2009.
- Ledarnas skrift *Chefen & Förordnandet*, 2008.
- Ledarnas skrift *Chefen & Karriären*, 2008.
- Ledarnas skrift *Chefen & Lönesättning*, 2009.
- Regeringens chefspolicy för myndighetschefer, *Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet*, 2011.
- Regeringskansliet, *Löner och andra anställningsvillkor för myndighetschefer*, promemoria den 11 februari 2011.
- Saco (Molander, P.), *Chefstillsättning i staten*, 2006.
- Senior Civil Service, *HR Practitioners' Guide to SCS Reward, Benefits & Recruitment for 2010–11*.
- Svenska Kommunalarbetsförbundets (Kommunals) rapport *De högsta chefernas löner drar ifrån*, 2011.
- Sveriges kommuner och landstings (SKL:s) rapport *Chefer i kommuner och landsting*, 2011.
- SKL:s och Socialstyrelsens rapport *Öppna jämförelser av hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet, Jämförelser mellan landsting*, 2010.
- Statens tjänstepensionsverk, informationsunderlag *Pensionsfakta – Förordnandepension – avser den som tillträtt en statlig förordnandetjänst före 1 oktober 1995*, 2011.
- Statens tjänstepensionsverk, informationsunderlag *Pensionsfakta – Chefspension – avser den som tillträtt en statlig chefstjänst under tiden 1 oktober 1995 – 31 december 2002*, 2011.
- Statens tjänstepensionsverk, informationsunderlag *Pensionsfakta – Inkomstgaranti – avser den som tillträtt en statlig chefsanställning tidigast 1 januari 2003*, 2011.
- Statskontoret 2000:9, *Utvärdering. Styrelser med fullt ansvar*.
- Statskontoret 2003:11, *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*.
- Statskontoret 2004:9, *Myndigheternas ledning och organisation. Kartläggning och analys av Myndighetsöverige*.
- Statskontorets skrift *Förvaltningen om förvaltningspolitiken – förväntningar, utmaningar och möjligheter*, 2011.

- SUHF, *Utdrag ur protokoll fört vid förbunds församlingens sammanträde den 9 april 2008* (§ 10).
- Svenskt näringslivs rapport *VD-löner 2010*, 2011.
- Svenskt näringsliv, *Vägledning avseende ersättningar till VD och ledande befattningshavare*, 2006.
- Trygghetsstiftelsen skrivelse *Om du blir uppsagd – eller omlokaliserad*, 2010.
- Verket för förvaltningsutveckling (Verva), Hård af Segerstad, P., *Chef i statsförvaltningen – 18 röster om att leda i statens tjänst*, 2006.

### Artiklar

- Dahlberg, L. och Jackert, C., *Sätt punkt för misstankarna om köpta generaldirektörer*, Dagens Nyheter den 26 juli 2007.
- Eriksson, S., *Övertramp när regeringen styr myndigheter*, ST Press nr 6/2011.
- Heckscher, S., *Myndigheterna ska inte driva politik*, Svenska Dagbladet den 29 november 1992.
- Kärrman, J., *De har mycket betalt och lite att göra*, Dagens Nyheter den 25 september 2011.
- Kärrman, J., *Deras löner har sprängt miljonvallen*, Dagens Nyheter den 22 september 2011.
- Runblom, K., *Generaldirektörer utan jobb behåller hög lön*, artikel publicerad på Sveriges Radio Ekots hemsida den 25 september 2011.
- Stiernstedt, J., *Generaldirektörer får lön utan jobb*, Aftonbladet den 1 oktober 2008.
- Svärdkrona, Z., *Vilket löneklipp, chefer*, Aftonbladet den 15 juni 2007.

# Kommittédirektiv



## Översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer

Dir.  
2010:103

Beslut vid regeringssammanträde den 30 september 2010

### Sammanfattning

En särskild utredare ska se över anställningsvillkoren för chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Utredaren ska bl.a. undersöka i vilken utsträckning regeringens ambition att anställningsvillkoren ska vara öppna, tydliga och ändamålsenliga har uppfyllts. Syftet med översynen är att säkerställa att anställningsvillkoren är utformade på ett sådant sätt att de dels främjar möjligheterna för regeringen att rekrytera de mest lämpade, dels motsvarar regeringens krav på god ekonomiskushållning med statens resurser.

I uppdraget ingår bl.a. att pröva om den ordning med visstidsanställningar som gäller för flertalet av myndighetscheferna är ändamålsenlig samt analysera regelverket och praxisbildningen avseende avgångsförmåner för de aktuella cheferna.

Utredaren ska vid behov lämna förslag till ändrade eller nya anställningsvillkor.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2011.

### Bakgrund

#### *Tidigare behandling av anställningsvillkoren*

Vissa grundläggande principer för myndighetschefernas anställningsförhållanden lades fast 1987 i riksdagens s.k. verksledningsbeslut (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 antagandet av 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 när det gäller myndighetschefer, behandlats i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294).

Regeringen har i skrivelsen Utnämningspolitiken (skr. 2009/10:43 s. 14) samt i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175 s. 127) anført att en särskild utredare bör få i uppdrag att pröva om de befintliga anställningsvillkoren för chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen uppfyller ambitionen att vara öppna, tydliga och ändamålsenliga.

### *Anställning av myndighetschefer*

Regeringen anställer med några få undantag cheferna för de drygt 200 myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Flertalet av cheferna anställs för en bestämd tid. De innehar verksledande eller därmed jämförlig ställning och omfattas därmed inte av regleringen i lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad LAS. Det innebär bl.a. att de inte kan sägas upp innan deras anställningstid har löpt ut. En myndighetschef kan dock avskedas enligt bestämmelserna i LAS (32 § andra stycket LOA). För detta krävs att denne grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (18 § LAS). Vidare gäller att myndighetscheferna inte har någon formell rätt att säga upp sig. Regeringen har dock regelmässigt valt att entlediga de myndighetschefer som velat avsluta sin anställning i förtid.

I verksledningspropositionen redovisade regeringen riktlinjer för bestämmande av anställningstidens längd och för åstadkommande av en ökad rörlighet för myndighetscheferna (prop. 1986/87:99 s. 65–67). Enligt propositionen visade erfarenheten att rörlighet och cirkulation på chefsbefattningar verkar utvecklande och vitaliserande för såväl verksamheten som individen. Den framtida inriktningen sammanfattades av föredragande statsråd på följande sätt.

Vid en verkschefs omförordnande i samma tjänst bör regeringen regelmässigt pröva att tillämpa en kortare förordnandeperiod, i

normalfallet tre år. Även vid omförordnande till en annan tjänst bör en kortare period kunna komma i fråga.

Jag vill betona att avsikten med den nu föreslagna ordningen inte är att ändra inriktningen att en verkschefs förordnanden sammantaget i normalfallet bör uppgå till minst tolv år.

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst angav regeringen inte någon ändrad inriktning av principerna för rekrytering av myndighetschefer. Återigen betonades att rörlighet på chefsposter främjar såväl myndigheternas effektivitet som chefernas egen utveckling (prop. 1997/98:136 s. 51–53).

Regeringen har i skrivelsen Utvärderingspolitiken anfört 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 förutsättningarna för en ny anställning vid en annan myndighet övervägas. För rektorer för universitet och högskolor gäller dock att de anställs för högst sex år, med möjlighet att förnya anställningen högst två gånger om vardera högst tre år (skr. 2009/10:43 s. 32 och 33). Främjandet av möjligheterna för myndighetschefer att kunna anställas som chefer för andra myndigheter är ett led i regeringens ambition att uppträda som en professionell och attraktiv arbetsgivare.

#### *Förflyttningskyldighet och anställningens upphörande*

Som ovan nämnts kan myndighetschefer som är anställda för bestämd tid inte sägas upp innan anställningstiden har löpt ut. Det kan dock av organisatoriska skäl eller annars av hänsyn till myndighetens bästa vara nödvändigt att de lämnar sitt chefskap i förtid. De kan då förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt (33 § andra stycket LOA). Som exempel på situationer då det kan finnas skäl för förflyttning nämns i verksledningspropositionen omstruktureringar som berör flera myndigheter och myndighetschefer och fall då en chef visar sig vara mindre lämplig för sin uppgift (prop. 1986/87:99 s. 68). En striktare reglering gäller för de kvarvarande affärsverkscheferna, dvs. cheferna för Affärsverket svenska kraftnät, Luftfartsverket, Statens järnvägar och Sjöfartsverket. Dessa kan skiljas från sin anställning med omedelbar verkan före utgången av anställningstiden, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa (33 § första stycket LOA). Som exempel

på när detta kan bli aktuellt nämns i verksledningspropositionen situationer då affärsverkschefen misskött förvaltningen av koncernen eller har uppenbara svårigheter att samarbeta med myndighetens styrelse (prop. 1986/87:99 s. 120).

### *Lön och andra anställningsvillkor för myndighetscheferna*

#### Allmänna villkor

Grundläggande bestämmelser om anställningsvillkoren för den aktuella kretsen av myndighetschefer finns i avtalet om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl., som slöts den 24 april 2001 (ändrat den 6 oktober 2004, den 31 maj 2006 och den 18 december 2008), det s.k. frikretsavtalet (Arbetsgivarverkets Cirkulär 2001:A 7). Avtalet tillämpas även på andra anställda, t.ex. överdirektörer som anställda av regeringen, länsöverdirektörer och länsråd samt på cheftjänstemännen i Regeringskansliet. Denna grupp av anställda brukar kallas regeringens frikrets.

Enligt 1 § i frikretsavtalet får regeringen besluta om tillämpningen av, eller avsteg från, gällande kollektivavtal om avlöningsförmåner m.m. för de i avtalet angivna anställningarna utan att följa bestämmelserna i ett antal paragrafer i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Avtalsregleringen innebär att regeringen har mycket stor frihet att bestämma anställningsvillkoren för myndighetscheferna. Därtill kommer att regeringen inte är skyldig att informera eller förhandla med de fackliga organisationerna om villkoren för cheferna.

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.

Regeringen har som nämnts stor frihet att bestämma anställningsvillkoren för myndighetscheferna. I praktiken rör det sig dock inte om några stora avvikelser från vad som gäller för övriga statstjänstemän. För de allmänna anställningsvillkoren – löneavdrag vid ledighet av olika slag, sjukvårdsförmåner, kostnadsersättning och semester – gäller bestämmelserna i Allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA) eller Affärsverksavtalet (AVA). I fråga om arbetstid, bisysslor och uppsägningstid gäller dock särskilda villkor i frikretsavtalet.

I några andra avseenden har regeringen fastställt särskilda villkor för myndighetscheferna. Detta gäller bl.a. rätten till förmånsbil. Särskilda villkor gäller vidare för myndighetschefer som har valt att inte flytta till arbetsorten.

### Avgångsförmåner

En myndighetschef som är anställd för en bestämd tid omfattas inte av de trygghetsregler som gäller för andra arbetstagare i staten, t.ex. Trygghetsavtalet. Det finns därför sedan lång tid tillbaka bestämmelser om särskilda avgångsförmåner för flertalet av cheferna.

För generaldirektörer, landshövdingar och vissa andra myndighetschefer som anställs av regeringen med tidsbegränsade anställningar finns, utöver det statliga pensionsavtalet, särskilda regler om avgångsvederlag eller inkomstgaranti i förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning, i det följande benämnd avgångsförmånsförordningen. Förordningen trädde i kraft den 1 april 2003, men tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2003.

En närmare redogörelse för avgångsförmåner och pensionsvillkor finns i skrivelsen Utnämningsspolitiken (skr. 2009/10:43 s. 11–13).

Ungefär 30 procent av de nu aktuella myndighetscheferna omfattas inte av de generella bestämmelserna i avgångsförmånsförordningen. En del av dem är tjänstlediga från andra statliga anställningar och kan återgå till dessa om chefsanställningen inte förlängs. För andra kan regeringen i enstaka fall besluta om avgångsvederlag eller pension med stöd av dels frikretsavtalet, dels det s.k. verksledningsbemyndigandet (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226). Genom bemyndigandet har riksdagen överlåtit åt regeringen att fatta beslut om avgångsvederlag eller pension till enskilda individer i statsförvaltningen som inte omfattas av bestämmelserna i avgångsförmånsförordningen.

## Behovet av en utredning

Regeringens ambition är att anställningsvillkoren för chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen ska vara öppna, tydliga och ändamålsenliga. Det finns behov av en grundlig undersökning av i vilken utsträckning de nuvarande anställningsvillkoren uppfyller denna ambition. Syftet med översynen är att säkerställa att villkoren är utformade på ett sådant sätt att de dels främjar möjligheterna för regeringen att kunna rekrytera de mest lämpade personerna för att leda en statlig myndighet, dels främjar en god ekonomisk hushållning med statens resurser.

Om utredaren med anledning av översynen skulle föreslå väsentligt ändrade anställningsvillkor för myndighetscheferna, kan detta naturligtvis medföra behov av ändringar i avgångsförmånerna. Det finns dock även andra skäl för att se över utformningen av dessa förmåner.

De nuvarande avgångsförmånerna för chefer inom staten tillkom i en tid då regleringen av anställningsvillkor för statliga anställningar i högre grad än i dag skilde sig från vad som gällde på den privata och kommunala arbetsmarknaden. Under de senaste decennierna har synen på anställningsvillkoren i staten förändrats och villkoren anpassats till vad som gäller för övriga arbetsmarknadssektorer. Avgångsförmåner för chefer i statsförvaltningen har inte i samma utsträckning följt med i denna utveckling. Det har medfört att dagens reglering av avgångsförmåner brister i flexibilitet och därför inte är helt ändamålsenlig.

Den nuvarande åldersgränsen för beviljande av inkomstgaranti och avsaknaden av alternativa avgångsförmåner bidrar till en inlåsnings effekt. En myndighetschef som bryter ett förordnande eller tackar nej till en förlängning har inte automatiskt rätt till en avgångsförmån. Det innebär att en myndighetschef som önskar sluta före anställningstidens utgång kan känna sig tvingad att stanna kvar i anställningen, något som inte är gynnsamt för vare sig personen eller verksamheten. Avgångsförmånsförordningen ger heller inte regeringen någon möjlighet att erbjuda en myndighetschef en alternativ förmån. För regeringen återstår emellanåt endast att lösa en ledningsfråga genom att erbjuda myndighetschefen en annan anställning än den som myndighetschef, men med bibehållna förmåner under den tid anställningstiden löper.



Benägenheten hos en myndighetschef som förflyttats att på eget initiativ söka en anställning utanför den statliga sektorn kan naturligtvis påverkas av att de statliga avgångsförmånerna är relativt förmånliga. För den som har rätt till inkomstgaranti innebär det t.ex. en garanterad försörjning fram till pensionsåldern. För arbetsgivaren regeringen kan systemet innebära en bundenhet av ett arbetsgivaransvar under en relativt lång tid. Visserligen utgör den förflyttade myndighetschefen en resurs som kan användas för andra arbetsuppgifter, men om antalet förflyttningar av olika skäl varit ganska stort under en viss tid kan det uppkomma problem att matcha olika personers kompetens mot tillgängliga anställningar och arbetsuppgifter. Förflyttningar har ibland skett med mycket kort varsel. Detta har i sin tur lett till att det under perioder uppstått vissa svårigheter att hitta lämpliga arbetsuppgifter för tidigare myndighetschefer, även om dessa problem oftast har varit av övergående natur.

Det finns mot denna bakgrund anledning att se över förflyttningsskyldigheten och de förordningsreglerade avgångsförmånerna i syfte att pröva om de medger nödvändig flexibilitet och rörlighet i chefsförsörjningen.

För chefer som inte omfattas av avgångsförmånsförordningen finns genom verksledningsbemyndigandet en möjlighet att få del av motsvarande avgångsförmåner. Regeringens praxis för beviljande av sådana avgångsförmåner beskrivs närmare i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175, avsnitt 13.6.3). Verksledningsbemyndigandet har varit till nytta för regeringen i arbetet med chefsförsörjningen, men är numera till sin ordalydelse och begreppsapparat otidsenligt.

## Uppdraget

### *Utvärdering av nuvarande förhållanden*

Utredaren ska pröva om rekryteringen av myndighetschefer har fungerat tillfredsställande med de nuvarande anställningsvillkoren. I detta ingår att bedöma om villkoren varit tillräckligt attraktiva för att kunna attrahera de mest lämpade personerna. Utredaren ska även analysera om anställningsvillkoren är tillräckligt tydliga och begripliga.

Utredaren ska vidare undersöka om systemet med förflyttningsskyldighet varit ett ändamålsenligt instrument för att hantera situationer då ett byte av myndighetschef ansetts behövas för myndighetens bästa. Utredaren ska särskilt analysera om förflyttningsskyldigheten haft några negativa effekter. Utredaren ska med utgångspunkt i dessa frågeställningar bedöma om den nuvarande ordningen med visstidsanställningar utgör en rimlig avvägning mellan regeringens behov av att kunna göra förändringar i ledningen av en myndighet och myndighetschefens behov av anställningstrygghet.

Utredaren ska analysera om avgångsförmånerna för myndighetscheferna är ändamålsenliga. Utredaren ska vidare undersöka om det finns behov av ändringar i verksledningsbemyndigandet i syfte att anpassa det till dagens situation. I detta ingår att se över finansieringen av förmåner enligt bemyndigandet, vilka personalkategorier som bör omfattas av ett sådant bemyndigande och vilka villkor som ska gälla vid beviljande av en avgångsförmån.

Utredaren ska slutligen undersöka om den samlade kretsen av myndighetschefer underutnyttjas genom att de som är anställda för bestämd tid inte har någon ovillkorlig rätt att arbeta fram till antingen pensionsåldern enligt gällande kollektivavtal (65 år) eller, med stöd av LAS regler, fram till 67 år. Det finns flera exempel på att myndighetschefer inte har erbjudits fortsatt anställning till någon av de angivna tidpunkterna, i vissa fall trots att de uttryckt önskemål om detta. Flertalet av dem har då haft rätt till inkomstgaranti eller chefs pension och de har således varit garanterade en viss inkomstnivå fram till pensionsåldern. Frågan är om alla möjligheter uttömts att bereda dessa personer fortsatt anställning inom staten.

#### *Förslag till ändrade eller nya villkor*

Med utgångspunkt i de ovan redovisade frågeställningarna ska utredaren vid behov lämna förslag till olika alternativa anställningsvillkor för myndighetscheferna. Förslagen får avse såväl anställningsformer som anställningsskydd och avgångsförmåner. Utredaren ska göra bedömningar av i vilken utsträckning som förslagen kan tänkas påverka intresset för de aktuella anställningarna.

En grundläggande fråga är om anställningen ska gälla för en bestämd tid eller tills vidare. Om myndighetscheferna i framtiden skulle komma att anställas tills vidare, kan förutsättningarna för att

upprätthålla rörligheten bland myndighetscheferna komma att ändras. Utredaren bör överväga vilka åtgärder som kan behövas för att utveckla rörligheten. Rektorer vid universitet och högskolor ska dock inte kunna anställas tills vidare.

LOA-utredningen föreslog i betänkandet Enklare regler för statsanställda (SOU 1992:60) att anställningsskyddet för arbetstare i verksledande eller därmed jämförlik ställning i fortsättningen borde regleras på samma sätt som på den övriga arbetsmarknaden. Som en följd av detta borde, enligt utredningen, reglerna om förflyttning och omedelbart entledigande av affärsverkschefer upphävas. I stället borde frågor om anställningsskydd och övriga anställningsvillkor regleras i det enskilda anställningsavtalet med större möjlighet till anpassning. På detta sätt skulle bl.a. möjligheterna att rekrytera chefer från den privata delen av arbetsmarknaden bli bättre och därmed bidra till en ökad rörlighet mellan olika arbetsmarknadssektorer. I propositionen En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl. uttalade regeringen emellertid att den inte ansåg att det sammantaget skulle bli en bättre lösning att ta bort gällande bestämmelser. Utredningens förslag genomfördes därför inte (prop. 1993/94:65 s. 47–49). Mot bakgrund av reformeringen av utnämningsspolitiken och utvecklingen i övrigt kan det finnas skäl att på nytt analysera LOA-utredningens förslag och överväga om det kan vara ett alternativ till gällande regelverk.

Om utredaren finner det lämpligt kan han eller hon inom ramen för den nuvarande regleringen i avgångsförmånsförordningen föreslå nya nivåer på ersättningar eller nya ålderskriterier. Utredaren kan även föreslå att en förmån ska avskaffas och lämna förslag på nya förmåner. Om utredaren finner det lämpligt kan utredaren också lämna förslag till ändringar av kretsen som omfattas av avgångsförmånsförordningen.

Utredarens förslag om avgångsförmåner för myndighetschefer ska vara väl avvägd i förhållande till gällande anställningsvillkor och till regeringens arbete med att upprätthålla arbetslinjen.

Det står utredaren fritt att lämna förslag i andra avseenden i syfte att åstadkomma ändamålsenliga anställningsvillkor för myndighetscheferna.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Som tidigare nämnts är lönerna för myndighetscheferna, med undantag för landshövdingarna, individuella. Om utredaren lägger fram förslag om en ändrad anställningsform som innebär ett försämrat anställningsskydd, kan det inte uteslutas att detta påver-

kar lönenivån generellt. Blivande myndighetschefer kan vilja kompensera sig genom högre löner.

Utredaren ska i arbetet beakta de särskilda förutsättningar som gäller för rektorer för universitet och högskolor, t.ex. när det gäller anställningsförfarande, arbetets art och verksamhetens behov. I den utsträckning utredaren finner det lämpligt kan andra bedömningar göras för denna grupp än för övriga myndighetschefer.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med Arbetsgivarverket, Statens tjänstepensionsverk och Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2011.

(Finansdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av  
anställningsvillkor för myndighetschefer**      **Dir.**  
**(Fi 2010:07)**      **2011:27**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 24 mars 2011

## **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 30 september 2010 kommittédirektiv om en översyn av anställningsvillkoren för chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen (dir. 2010:103). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 15 april 2011.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 november 2011.

(Socialdepartementet)

# Myndighetschefer

## Titlar

I instruktionen för respektive myndighet bestämmer regeringen vilken titel som chefen för myndigheten ska ha. Nedan finns för utredningen aktuella chefstitlar.

Generaldirektör  
Rektor  
Landshövding  
Direktör  
Överintendent  
Ordförande  
Kanslichef  
Föreståndare  
Bibliotekschef  
Barnombudsman  
Museichef  
Ombudsman  
Rikspolischef  
Riksåklagare  
Justitiekansler  
Säkerhetspolischef<sup>1</sup>  
Överbefälhavare  
Universitetskansler  
Riksgäldsdirektör  
Generaltulldirektör  
Rikskronofogde  
Riksarkivarie  
Riksantikvarie  
Riksbibliotekarie

---

<sup>1</sup> Vi har valt att hänföra också chefen för Säkerhetspolisen till kretsen av myndighetschefer. Säkerhetspolisen är visserligen ingen egen förvaltningsmyndighet utan hör till Rikspolisstyrelsen. Säkerhetspolischefen anställs dock genom beslut av regeringen för en bestämd tid. Se avsnitt 1.2.

## Mer om titulaturen

Generaldirektör är den vanligast förekommande titeln på chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen.<sup>2</sup> Rektor tituleras den som är chef för ett av de 34 statliga universitetet eller högskolorna. Rektorer anställs av regeringen efter förslag av lärosätets styrelse. Landshövding benämns den som är chef för en av de 21 länsstyrelserna. Direktör tituleras cheferna för vissa myndigheter som är relativt små sett till antalet anställda. Exempel på myndigheter vars chef benämns direktör är Svenska institutet för europapolitiska studier och Kompetensrådet för utveckling i staten. Överintendent är den gemensamma benämningen på cheferna för de nio statliga museerna. Tidigare har en del av dessa chefer benämnts museichefer. Ordförande tituleras chefen för Fastighetsmäklarnämnden, Allmänna reklamationsnämnden och Statens VA-nämnd. Kanslichef benämns chefen för Presstödsnämnden. Det finns också myndigheter som leds av en chef med en unik titel. Rikspolischef, överbefälhavare, riksantikvarie, riksgäldsdirektör och universitetskansler är exempel på sådana titlar.<sup>3</sup>

## Chefer som omfattas av utredningen

Cheferna för följande 198 myndigheter omfattas av utredningen.

Affärsverket svenska kraftnät  
Allmänna reklamationsnämnden  
Arbetsförmedlingen  
Arbetsmiljöverket  
Arkitekturmuseet  
Barnombudsmannen  
Blekinge tekniska högskola  
Bolagsverket  
Boverket  
Brottsförebyggande rådet  
Brottsoffermyndigheten  
Centrala studiestödsnämnden  
Dans- och cirkushögskolan  
Datainspektionen

---

<sup>2</sup> Det finns 102 st generaldirektörer.

<sup>3</sup> Se skr. 2009/10:43 s. 5 f och prop. 2011/12:1 utgiftsområde 2 s. 54.

Diskrimineringsombudsmannen  
Domstolsverket  
Ekobrottsmyndigheten  
Ekonomistyrningsverket  
Elsäkerhetsverket  
Energimarknadsinspektionen  
Exportkreditnämnden  
Fastighetsmäklarnämnden  
Finansinspektionen  
Folke Bernadotteakademin  
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande  
Fortifikationsverket  
Forum för levande historia  
Försvarets materielverk  
Försvarets radioanstalt  
Försvarexportmyndigheten  
Försvvarshögskolan  
Försvvarsmakten  
Försäkringskassan  
Gymnastik- och idrottshögskolan  
Göteborgs universitet  
Havs- och vattenmyndigheten  
Högskolan Dalarna  
Högskolan i Borås  
Högskolan i Gävle  
Högskolan i Halmstad  
Högskolan i Skövde  
Högskolan Kristianstad  
Högskolan på Gotland  
Högskolan Väst  
Högskoleverket  
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen  
Inspektionen för socialförsäkringen  
Inspektionen för strategiska produkter  
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering  
Institutet för rymdfysik  
Institutet för språk och folkminnen  
Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete  
Internationella programkontoret för utbildningsområdet  
Justitiekanslern  
Kammarkollegiet



Karlstads universitet  
Karolinska institutet  
Kemikalieinspektionen  
Kommerskollegium  
Kompetensrådet för utveckling i staten  
Konjunkturinstitutet  
Konkurrensverket  
Konstfack  
Konsumentverket  
Kriminalvården  
Kronofogdemyndigheten  
Kungl. biblioteket  
Kungl. Konsthögskolan  
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm  
Kungl. Tekniska högskolan  
Kustbevakningen  
Lantmäteriet  
Linköpings universitet  
Linnéuniversitetet  
Livrustkammaren och Skokloster slott med Stiftelsen Hallwylska palatset  
Livsmedelsverket  
Lotteriinspektionen  
Luftfartsverket  
Luleå tekniska universitet  
Lunds universitet  
Läkemedelsverket  
Länsstyrelsen i Blekinge län  
Länsstyrelsen i Dalarnas län  
Länsstyrelsen i Gotlands län  
Länsstyrelsen i Gävleborgs län  
Länsstyrelsen i Hallands län  
Länsstyrelsen i Jämtlands län  
Länsstyrelsen i Jönköpings län  
Länsstyrelsen i Kalmar län  
Länsstyrelsen i Kronobergs län  
Länsstyrelsen i Norrbottens län  
Länsstyrelsen i Skåne län  
Länsstyrelsen i Stockholms län  
Länsstyrelsen i Södermanlands län  
Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen i Värmlands län  
Länsstyrelsen i Västerbottens län  
Länsstyrelsen i Västernorrlands län  
Länsstyrelsen i Västmanlands län  
Länsstyrelsen i Västra Götalands län  
Länsstyrelsen i Örebro län  
Länsstyrelsen i Östergötlands län  
Malmö högskola  
Medlingsinstitutet  
Migrationsverket  
Mittuniversitetet  
Moderna museet  
Myndigheten för handikappolitisk samordning  
Myndigheten för internationella adoptionsfrågor  
Myndigheten för kulturanalys  
Myndigheten för radio och tv  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar  
Myndigheten för utländska investeringar i Sverige  
Myndigheten för vårdanalys  
Myndigheten för yrkeshögskolan  
Mälardalens högskola  
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldermarsudde  
Naturhistoriska riksmuseet  
Naturvårdsverket  
Nordiska Afrikainstitutet  
Operahögskolan i Stockholm  
Patent- och registreringsverket  
Pensionsmyndigheten  
Polarforskningssekretariatet  
Post- och telestyrelsen  
Presstödsnämnden  
Revisorsnämnden  
Riksantikvarieämbetet  
Riksarkivet  
Riksgäldskontoret  
Rikspolisstyrelsen  
Riksutställningar  
Rymdstyrelsen  
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-Rådet)  
Rättsmedicinalverket

Sjöfartsverket  
Skatteverket  
Skogsstyrelsen  
Skolväsendets överklagandenämnd  
Smittskyddsinstitutet  
Socialstyrelsen  
Specialpedagogiska skolmyndigheten  
Statens beredning för medicinsk utvärdering  
Statens bostadskreditnämnd  
Statens energimyndighet  
Statens fastighetsverk  
Statens folkhälsoinstitut  
Statens försvarshistoriska museer  
Statens geotekniska institut  
Statens haverikommission  
Statens historiska museer  
Statens institutionsstyrelse  
Statens jordbruksverk  
Statens järnvägar  
Statens konstråd  
Statens kulturråd  
Statens maritima museer  
Statens medieråd  
Statens museer för världskultur  
Statens musikverk  
Statens skolinspektion  
Statens skolverk  
Statens tjänstepensionsverk  
Statens va-nämnd  
Statens veterinärmedicinska anstalt  
Statens väg- och transportforskningsinstitut  
Statistiska centralbyrån  
Statskontoret  
Stockholms dramatiska högskola  
Stockholms universitet  
Strålsäkerhetsmyndigheten  
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)  
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)  
Svenska institutet  
Svenska institutet för Europapolitiska studier (Sieps)  
Sveriges geologiska undersökning

Sveriges lantbruksuniversitet  
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)  
Säkerhetspolisen<sup>4</sup>  
Södertörns högskola  
Talboks- och punktskriftsbiblioteket  
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket  
Tillväxtverket  
Totalförsvarets forskningsinstitut  
Totalförsvarets rekryteringsmyndighet  
Trafikanalys  
Trafikverket  
Transportstyrelsen  
Tullverket  
Umeå universitet  
Ungdomsstyrelsen  
Uppsala universitet  
Verket för innovationssystem (Vinnova)  
Vetenskapsrådet  
Åklagarmyndigheten  
Örebro universitet  
Överklagandenämnden för studiestöd

---

<sup>4</sup> Chefen för Säkerhetspolisen omfattas av utredningen, se avsnitt 1.2.

# Mer om avgångsförmåner

## Trygghetsregler för andra statligt anställda

Statens avtalsförsäkringar är ett samlingsnamn på förmåner enligt PA 03, Trygghetsavtalet, Avtal om delpension, Avtal om ersättning vid personskada (PSA) och Avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S). Försäkringarna finansieras genom den statliga försäkringsmodellen som trädde i kraft den 1 januari 1998. Försäkringsmodellen innebär att arbetsgivarna bekostar de anställdas förmåner antingen genom att betala premier till SPV eller genom att skuldföra åtaganden i balansräkningen.

I 1 § femte stycket Trygghetsavtalet anges att målet med trygghetssystemet är att så långt som möjligt skapa förutsättningar för att ingen anställd ska bli arbetslös till följd av arbetsbrist eller till följd av att arbetstagaren i samband med omlokalisering eller motsvarande väljer att inte följa med till den nya orten. Avtalet ger också statligt anställda möjlighet att under vissa förhållanden få inkomsttrygghetstillägg, avgångsersättning och pensionsersättning.

En uppsagd arbetstagare som går över till en ny anställning tills vidare har – under maximalt fyra år – rätt till *inkomsttrygghetstillägg*, om avlöningsförmånerna är lägre i den nya anställningen än i den tidigare. Detta förutsätter bl.a. att avtalsenlig lön tillämpas i den nya anställningen.<sup>1</sup> Syftet med inkomsttrygghetstillägg är att stimulera statligt anställda att våga byta yrke eller bransch och ta ett nytt arbete, även om lönen är lägre i den nya anställningen.

Den arbetstagare som på grund av arbetsbrist har blivit uppsagd från en statlig anställning har rätt till *avgångsersättning*, om han eller hon har ersättning från arbetslöshetskassa (a-kassa). Om ersättningen från a-kassan inte uppgår till en viss procent av den tidigare månadslönen, utges mellanskillnaden, dvs. avgångsersätt-

---

<sup>1</sup> Se 11 § Trygghetsavtalet.

ning. Avgångsersättning är skattepliktig men inte pensionsgrundande i det allmänna pensionssystemet.<sup>2</sup>

En uppsagd arbetstagare som är anställd tills vidare – och vid entledigandet har mindre än fyra år kvar till pensionsåldern (se 7 § PA 03) – och som väljer att inte stå till arbetsmarknadens förfogande, har enligt huvudregeln rätt till *pensionsersättning* efter uppsägningstidens slut.<sup>3</sup> Om det finns särskilda skäl kan också *särskild pensionsersättning* beviljas. Villkoret för denna ersättning är att vederbörande har fyllt 61 år och att han eller hon var minst 55 år vid entledigandet. Ett annat villkor är att personen inte längre är berättigad till a-kassa och eventuell avgångsersättning. Den som uppbär pensionsersättning, eller särskild pensionsersättning, har möjlighet att arbeta i viss omfattning utan att pensionen reduceras. Pensionsersättning och särskild pensionsersättning beräknas på samma sätt som ålderspension enligt 20 § PA 03.

### Historik om avgångsförmåner till chefer

Sedan den 1 juli 1959, då Statens allmänna tjänstepensionsreglemente (SPR) trädde i kraft, har de särskilda bestämmelserna om s.k. förordnandepension reglerats i särskilda kungörelser eller förordningar som föreskriver undantag från eller tillägg till de vanliga pensionsreglerna för statsanställda.

I *förordnandepensionskungörelsen (1959:288)* var rätten till förordnandepension knuten till innehavet av en tjänst med ett tidsbegränsat förordnande, s.k. p-tjänst.<sup>4</sup>

Under 1980-talet infördes i den då gällande *förordningen (1984:1041) om förordnandepension m.m.* regler om minskning av förordnandepension på grund av andra inkomster (pensionssamordning). Tidigare hade samordning skett endast på lönesidan enligt då gällande avlöningsbestämmelser för statsanställda. Samordning på pensionssidan infördes för att likställa förhållandet mellan de chefer som efter att ha fått förordnandepension övergick till privat eller kommunal anställning med de chefer som övergick

---

<sup>2</sup> Se 12 § Trygghetsavtalet samt Trygghetsstiftelsens skrivelse Om du blir uppsagd - eller omlokaliserad s.12.

<sup>3</sup> Det finns även i vissa andra fall rätt till pensionsersättning, se 14 § trygghetsavtalet.

<sup>4</sup> Tidigare fanns inom det statligt lönerulerade området ordinarie tidsbegränsade chefsanställningar med beteckningen p och ordinarie chefsanställningar tills vidare med beteckningen r. En r-tjänst kunde tillsättas med ett förordnande tills vidare eller tills vidare dock längst till viss tidpunkt. Arbetstagare med r-tjänst omfattades av LAS och trygghetsavtalet.

till annan statlig anställning. Avsikten var att förhindra att någon skulle uppbära dubbla förmåner, både lön och pension. Lönesamordningssystemet var komplext och numera sker samordning i regel på pensionssidan, mer om detta nedan.

Den 1 oktober 1990 infördes – genom SFS 1990:899 – bilagorna A och B i den nyss nämnda förordningen. I bilaga A räknas de tjänster upp som är förenade med rätt till förordnandepension och i bilaga B de tjänster som är förenade med rätt till förordnandepension tills den som innehade tjänsten den 30 september 1990 avgick från tjänsten. Denna ändring föregicks av en omfattande genomgång och prövning av vilka anställningar som borde vara förenade med förordnandepensionsrätt. En strävan var att dessa särskilda pensionsregler skulle gälla endast för en mycket begränsad krets.

När de statliga avtalsparterna slöt ett nytt pensionsavtal, Pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl. (PA-91), i kraft från och med den 1 januari 1992, anpassades reglerna om förordnandepension till det nya avtalet genom *förordningen (1991:1160) om förordnandepension m.m.*

*Förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m.* trädde i kraft den 1 oktober 1995. De största förändringarna som då infördes var åldersgränser (55 respektive 60 år) för rätt till chefspension före 65 år, samt rätt till avgångsvederlag för den som inte kunde komma i fråga för chefspension på grund av för låg ålder vid avgången.

Fr.o.m. den 1 januari 2003 gäller ett nytt pensionsavtal på det statliga området, PA 03. För myndighetscheferna gäller numera *förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning*. Förordningen är en anpassning till det nya pensionsavtalet, men har också inneburit en del andra förändringar, bl.a. att benämningen inkomstgaranti förts in i stället för chefspension. Åldersgränsen för att få rätt till pensionsförmån (inkomstgaranti) höjdes från 60 år till 62 år för den arbetstagare som när anställningstiden löpte ut hade haft sådan anställning som avses i förordningen i minst 12 år och som då ville sluta med rätt till inkomstgaranti.

I de tre nu aktuella förordningarna föreskrivs att respektive pensionsavtal ska tillämpas med de tillägg och undantag som föreskrivs i förordningarna. I bilagan/bilagorna till förordningen anges vilka chefer som omfattas av respektive förordning.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Tidigare överväganden om pensionsförhållanden för statliga chefer finns t.ex. i prop. 1986/87:99 s. 144-145 och s. 159-165.

## De äldre förordningarna

Nedan följer en kort beskrivning av huvuddragen i förordningen (1991:1160) om förordnandepension m.m., den s.k. förordnandepensionsförordningen och förordningen (1995:1038) om statliga chefs pensioner m.m., den s.k. chefs pensionsförordningen. I avsnitt 8.1.3 har vi redogjort för att det i nuläget är fråga om att tre myndighetschefer omfattas av förordnandepensionsförordningen, och 15 – eller möjligtvis 16 – chefer av chefs pensionsförordningen.

### *Förordningen (1991:1160) om förordnandepension m.m.*

Rätt till förordnandepension har den arbetstagare som avgår vid anställningstidens utgång och som då har haft en eller flera sådana p-tjänster som anges i bilagorna i oavbruten följd i minst tolv år, alternativt den arbetstagare som inte erbjuds förlängd anställning när förordnandet löper ut, under förutsättning att förordnandetiden varat i minst sex år. Tidigare anställning med beteckningen p, uppdrag som statsråd samt anställning som statssekreterare anses motsvara chefsanställning.

För hel förordnandepension krävs att minst tolv år i chefsanställning, eller motsvarande, kan tillgodoräknas. För den arbetstagare som har färre år reduceras pensionen med 0,625 procent för varje helt kvartal som tiden understiger tolv år, dock med högst 15 procent.

Bestämmelserna är utformade som tillägg till och undantag från den statliga pensionsplanen (PA -91). Bestämmelserna om förordnandepension tillämpas på de tjänster med beteckningen p (p-tjänster) som anges i förordningens bilagor A och B.

### *Förordningen (1995:1038) om statliga chefs pensioner m.m.*

Rätt till chefs pension har den arbetstagare som fyllt 60 år, avgår vid anställningstidens utgång och som då har haft en eller flera sådana anställningar som anges i bilagan i oavbruten följd i minst tolv år. Rätt till pension har också den arbetstagare som fyllt 55 år och inte erbjuds förlängd anställning när anställningstiden löper ut, under förutsättning att förordnandetiden varat i minst sex år. Tidigare anställning med beteckningen p, uppdrag som statsråd samt anställ-



ning som statssekreterare anses vid beräkning av tjänstetid motsvara chefsanställning.

För hel chefspension krävs att minst tolv år i chefsanställning, eller motsvarande, kan tillgodoräknas. För den arbetstagare som har färre år reduceras pensionen med 0,625 procent för varje helt kvartal som tiden understiger tolv år, dock med högst 15 procent.

Bestämmelserna är utformade som tillägg till och undantag från den statliga pensionsplanen (PA -91). Bestämmelserna om chefspension tillämpas på de anställningar som anges i bilaga till förordningen.

I vissa situationer finns också rätt till avgångsvederlag i stället för chefspension.

#### *Särskilt om samordning med andra inkomster*

När avgångsförmånsförordningen ersatte chefspensionsförordningen innebar det flera förändringar av regelverket. Bl.a. utmönstrades den s.k. lönesamordningen.

För de arbetstagare som omfattades av förordnande- eller chefspensionsförordningen fortsatte dessa förordningar att gälla, om de inte valde att gå över på den nya avgångsförmånsförordningen. Det kan alltså fortfarande förekomma att vissa personer, som uppbär förordnande- eller chefspension och som fått en ny statlig anställning, omfattas av samordning på lönesidan.

Systemet med lönesamordning är komplext.<sup>6</sup> Om pensionen förändras, eller om andra inkomster tillkommer som påverkar pensionens storlek, måste reduceringen justeras. Detta medför merarbete för SPV och anställningsmyndigheten, men även för arbetstagaren som i samband med deklarationen särskilt måste redovisa samordningen för att få rätt pensionsgrundande inkomst. Problematiken som kan relateras till lönesamordning är dock av övergående natur. Den praxis med lönesamordning som tidigare tillämpats fasas successivt ut.

### **Exemplifierande beräkningar**

Utredningen visar här några exemplifierande beräkningar av vad en rätt till avgångsförmåner – med stöd av de nuvarande

---

<sup>6</sup> Se prop. 2009/10:175 s.128.

bestämmelserna i avgångsförmånsförordningen – kan innebära. Som underlag för beräkningarna antas följande.

- Att den pensionsgrundande lönen i anställningen är 85 000 kr per månad.
- Att pensionsunderlaget uppgår till motsvarande belopp.
- Att antal år i chefsanställning är sex, nio respektive tolv år.

Beräkningarna är baserade på basbeloppsnivåerna för 2011. Prisbasbeloppet uppgår till 42 800 kr och inkomstbasbeloppet till 52 100 kr.

### Inkomstgaranti; hur beräknas månadsbeloppen?

Tabellen nedan åskådliggör – utifrån ovan angivet underlag – hur mycket inkomstgaranti som kan utgå efter ett visst antal år i chefsanställning. Beräkningen är baserad på vad som anges i 7 och 8 §§ avgångsförmånsförordningen.

**Tabell 1** Inkomstgaranti per månad

Anställningstid	Andel av inkomstgaranti som utgår	Motsvarar belopp
Efter 12 års chefsanställning	hel inkomstgaranti	55 250 kr/mån
Efter 9 års chefsanställning	92,5 % av hel inkomstgaranti	51 106 kr/mån
Efter 6 års chefsanställning	85 % av hel inkomstgaranti	46 963 kr/mån

Inkomstgaranti värdesäkras genom anknytning till prisbasbeloppets förändring (15 § aktuell förordning samt 32 § PA 03).

Om inkomstgaranti betalas ut under *maximal tid*, dvs. mellan 55 och 65 år (under totalt 120 månader), uppgår det sammanlagda värdet av inkomstgaranti till följande belopp i 2011 års värde.

**Tabell 2 Sammanlagt värde av inkomstgaranti<sup>7</sup>**

Anställningstid	Andel av inkomstgarantin som utgår	Motsvarar det sammanlagda värdet
Efter 12 års chefsanställning	hel inkomstgaranti	6 630 000 kr
Efter 9 års chefsanställning	92,5 % av hel inkomstgaranti	6 132 720 kr
Efter 6 års chefsanställning	85 % av hel inkomstgaranti	5 635 560 kr

I relation till sammanlagd lön under anställningstiden – om samma månadslön hade varit gällande under hela anställningstiden – skulle inkomstgarantin utgöra.

- 54 procent (85 000 kr per månad i tolv år = 12 240 000 kr)
- 67 procent (85 000 kr per månad i nio år = 9 180 000 kr)
- 92 procent (85 000 kr per månad i sex år = 6 120 000 kr)

### **Inkomstgaranti; hur avräknas/minskas garantin med hänsyn till andra inkomster?**

Räkneexemplet nedan visar hur inkomstgaranti minskas (avräknas), om en garantitagare uppbär annan inkomst av anställning. Exemplet är baserat på vad som anges i 11 § avgångsförmånsförordningen.

Om inkomstgarantin uppgår till 51 106 kr per månad, beräknad på nio chefsår med pensionsunderlaget 85 000 kr per månad (se tabell 1) och den nya inkomsten antas vara 55 000 kr per månad, beräknas minskningen på följande sätt.

<sup>7</sup> Det bör noteras att de sammanlagda beloppen av inkomstgaranti endast gäller i extremfall, dvs. att en förmånstagare uppbär inkomstgaranti i 10 år, och under den tiden inte har någon annan inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete.

**Tabell 3 Exempel (minskning av inkomstgaranti) på beräkning av det belopp garantin ska minskas med**

12 månader x ny inkomst om 55 000 kr	=	660 000 kr
0,65 procent x 660 000 kr <sup>8</sup> =		429 000 kr
429 000 kr – 42 800 kr <sup>9</sup> =		386 200 kr
386 200 kr x 0,925 <sup>10</sup>	=	357 235 kr/12 = 29 770 kr

Inkomstgarantin i exemplet minskas följaktligen med 29 770 kr per månad. Återstår av inkomstgarantin (51 106 kr – 29 770 kr) = 21 336 kr per månad.

Sammanlagd inkomst (inkomst av annat förvärvsarbete och reducerad inkomstgaranti) uppgår till 55 000 kr + 21 336 kr = 76 336 kr per månad.

### Ålderspension

Beräkning av ålderspension har gjorts med de procenttal som gäller enligt PA 03, dvs. med 60 procent av pensionsunderlaget mellan 7,5 och 20 inkomstbasbelopp respektive 30 procent av pensionsunderlaget mellan 20 och 30 inkomstbasbelopp.<sup>11</sup>

Den förmånsbestämda delen av ålderspensionen blir, med den i exemplet förmodade lönen, om den baseras på

30 år	31 463 kr per månad
12 år	12 585 kr per månad
9 år	9 439 kr per månad
6 år	6 293 kr per månad

Avgiftsbestämda pensionsdelar enligt PA 03 tillkommer (Kåpan och individuell ålderspension), liksom allmän pension och eventuell annan intjänad tjänstepensionsrätt (t.ex. från privat eller kommunal anställning).

<sup>8</sup> Den nya årsinkomsten.

<sup>9</sup> Prisbasbeloppet för 2011 uppgår till 42 800 kr.

<sup>10</sup> Om inkomstgarantin är avkortad, avkortas minskningsdelen på motsvarande sätt. Se kvartalsberäkningen i 8 § avgångsförmånsförordningen.

<sup>11</sup> Det löneunderlag som använts i exempelberäkningarna, 85 000 kr/mån, ligger strax under gränsen 20 inkomstbasbelopp.

## Avgångsvederlag

Om avgångsvederlag betalas ut från angivna förutsättningar, uppgår vederlaget till följande.

**Tabell 4** Avgångsvederlag som betalas ut i 24 månader

Månadslön	Vederlagstid	Motsvarar det sammanlagda värdet
85 000 kr/mån	24 månader	2 040 000 kr

I relation till sammanlagd lön under anställningstiden utgör avgångsvederlaget om anställningstiden varit

- 12 år = 17 procent
- 9 år = 22 procent
- 6 år = 33 procent<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Om samma lön gällt under hela tiden och avgångsvederlaget inte minskas m.h.t. andra inkomster.

## Andra chefer

I denna bilaga kommer utredningen att kortfattat belysa anställningsvillkoren för höga statliga chefer i två andra länder; Danmark och England. Den svenska förvaltningsmodellen gör dock att möjligheterna att hämta inspiration från andra länder vad gäller utformningen av den statliga chefsförsörjningen är begränsad.

Vi kommer också att säga något om bl.a. lönestatistik för chefer inom det svenska näringslivet samt inom kommuner och landsting.

### Villkor för chefer i den danska statsförvaltningen

De svenska myndigheternas motsvarighet i Danmark kallas för styrelser.<sup>1</sup> Det finns cirka 300 styrelser i Danmark med en direktör som högsta chef på varje styrelse. Storleken på styrelserna varierar. Det finns cirka 120 anställda på den minsta styrelsen och cirka 20 000 anställda på den största styrelsen. Den befattning/titel som motsvarar vad vi i Sverige benämner som myndighetschef är direktör. Det finns tre anställningsformer för chefer i den danska centraladministrationen; tjänstemansanställning, överenskommelseanställning och anställning med individuella kontrakt.

*Tjänstemansanställda* har särskilda förpliktelser och rättigheter. En tjänsteman ska, som utgångspunkt, under alla förhållanden stå arbetsgivaren till tjänst och kan t.ex. inte strejka. I gengäld är det mycket svårt för arbetsgivaren att skilja en tjänsteman från anställningen innan tidpunkten för ålderspension inträder. Långt tillbaka i tiden blev chefer i centraladministrationen alltid anställda med tjänstemansanställning, men anställningsformen har under de senaste tjugo åren blivit allt mer utfasad. I dag är det få chefsan-

---

<sup>1</sup> I Danmark är vad som hos oss är förvaltningsmyndigheter i princip delar av ministerierna, låt vara ofta med en relativt fristående ställning. Danmark har, i motsats till Sverige, ministerstyre av förvaltningen.

ställningar där anställningsformen fortfarande är aktuell. Exempel på sådana anställningar är domare och officer.

Majoriteten av cheferna anställs med en *överenskommelseanställning*. Finansministeriet och centralorganisationerna ingick efter förhandlingar 2008 ett ramavtal om kontraktsanställning av chefer i staten.<sup>2</sup> Ramavtalet gäller för nästan alla chefer i förvaltningen och ger möjlighet till en anställning tills vidare eller en tidsbegränsad anställning.<sup>3</sup> Varaktigheten på en tidsbestämd anställning är tre till sex år med möjlig förlängning om ytterligare tre år. Anställningen kan förnyas högst två gånger. Som längst kan en styrelsedirektör med en tidsbegränsad anställning vara verksam i 18 år. För tidsbegränsade anställningar kan avtalas om rätt till en s.k. "tillbakagångs-anställning".<sup>4</sup>

I vissa fall anställs chefer även på *individuella kontrakt*. Individuella kontrakt används t.ex. om det är en mycket kortvarig eller speciell anställning, eller om en chef inte uppfyller de utbildningsmässiga kraven som typiskt sett gör sig gällande för en anställning i en viss befattning.

Merparten av cheferna i centraladministrationen omfattas av det nämnda ramavtalet eller av avtalet om chefslön.<sup>5</sup> Ramavtalet innehåller fyra lönegrupper med en grundlön som anges för varje grupp. Cheferna får dock själva förhandla om den totala lönen och också andra anställningsvillkor. Avtal kan ingås om t.ex. inplacering i ett visst löneintervall, lönetillägg, höjning av pension och förlängning av uppsägningstider. Chefslöneavtalet beskriver dels ett system baserat på löneramar med möjlighet att lokalt förhandla om tillägg, dels ett redskap för lönestyrning. Vad gäller direktörerna är det departementschefen<sup>6</sup> som sköter lönediskussionen och godkänner lönen som direktören ska få. En gång om året finns möjlighet till löneförhandling.

Danmark arbetar aktivt för att stärka kompetensutvecklingen bland cheferna i centraladministrationen. Kurserna bekostas av styrelserna själva, och något särskilt bidrag utgår inte från departementen.

---

<sup>2</sup> "Rammeaftale om kontraktansættelse af chefer i staten".

<sup>3</sup> Varig ansættelse eller tidsbegrænset ansættelse (åremål).

<sup>4</sup> En grundtrygghed med en anstællning på ett område, dock garanteret endast på en lægre befattning.

<sup>5</sup> "Aftalet om chefsløn". Avtalet omfatter både tjenstemansansættede og overenskommeansættede. Avtalet gælder tillsammans med övriga villkor för anställning (den s.k. AC-överenskommelsen).

<sup>6</sup> Svarar närmast mot våra statssekreterare.

Ett departement kan ensidigt flytta bort en direktör från en anställning. Att en anställning avslutas kan ha sin grund t.ex. i besparningar, ekonomiska överväganden och sammanslagningar av styrelser. En chef som har en tjänstemansanställning kan också få avsluta sin anställning om t.ex. befattningen tas bort. Under sådant förhållande har vederbörande rätt att uppbära lön (rådighedsløn) i upp till tre år efter avskedandet. Ersättningen motsvarar den sammanlagda fasta lönen i den tidigare anställningen.

Det är endast en direktör med en tillbakagångsanställning som har en uttrycklig rätt att efter skiljande från en tidsbegränsad anställning få komma tillbaka till en annan anställning på området, dock inte garanterat till samma chefsnivå.

I vissa situationer har direktörer som anställts tidsbestämt möjlighet att erhålla avgångsvederlag (fratrædelsesbeløb) efter avslut på en anställning. För tidsbestämda anställningar är det i regel fråga om utbetalning av motsvarande en månadslön per år som direktören varit anställd. För de direktörer som har tillbakagångsanställningar är lägre ersättningsnivåer aktuella. Avgångsvederlag motsvarar maximalt 12 månaders lön.

Danmark har ett stort intresse av att ha mobilitet i chefsförsörjningen. För cheferna i den danska centraladministrationen finns det inte några karantänsbestämmelser eller konkurrensklausuler.

## Villkor för chefer i den engelska statsförvaltningen

Senior Civil Service (SCS) utarbetar årligen en vägledning för vad som ska gälla för avlöning av och förmåner för chefer i den engelska statsförvaltningen (HR Practitioners' guide to SCS Reward, Benefits & Recruitment). Vägledningen riktar sig bl.a. till de arbetsgivarföreträdare i staten som ska lönesätta cheferna. Den finns på SCS:s hemsida.

Ett anställningspaket (total reward package) används för att attrahera, behålla, engagera och motivera statliga ledare med senior bakgrund. Anställningspaketet innehåller fyra delar. Lön (pensionsgrundande lön samt variabel lön som inte ligger till grund för pension), villkor (t.ex. pension och kontraktsöverenskomna förmåner om årlig ledighet), förmåner (t.ex. skattepliktiga förmåner och traktamenten) och konkreta överenskommelser (*intangibles*, t.ex. överenskommelser om arbetstider).



De flesta departement använder sig av tre nivåer för lönesättning som är relaterade till om chefen arbetar som Deputy Director, Director eller Director General. Grundlönerna ska försäkra att arbetstagare som har samma typ av ansvar får löner i samma skala. Fastlagda lönenivåer ska också stödja arbetet med lika löner. Den variabla lönen ska spegla en prestationsutvärdering (t.ex. om målen för verksamheten blivit uppfyllda och till vilken nivå) och arbetets svårighetsgrad.

Vad gäller chefsutveckling erbjuds olika alternativ. När en chef tillträder en anställning görs en bedömning av behovet av ledarskapsutveckling, och det finns möjlighet att skraddarsy utbildningslösningar.

### Villkor för chefer i det svenska näringslivet

Svenskt näringsliv utarbetade 2006 en vägledning avseende ersättningar till verkställande direktör (VD) och andra ledande befattningshavare i ett bolag.<sup>7</sup> I vägledningen betonas att tyngdpunkten på ersättningar under en chefskarriär i näringslivet ska ligga under den aktiva tiden när resultaten åstadkoms, och inte efter avgång eller pensionering.<sup>8</sup> Vidare anges i vägledningen att omfattningen av och strukturen på ersättningssystemen måste vara sådana att kvalificerade personer kan rekryteras och behållas samt motiveras till goda insatser i riktning mot beslutade mål.

En verkställande direktörs lön sätts individuellt och är oberoende av kollektivavtal.<sup>9</sup> Vägledande för lönesättningen är i regel en värdering av komplexiteten i arbetet, VD:s personliga egenskaper, marknadens värdering av liknande uppdrag och tillgången på tänkbara kandidater.<sup>10</sup> Lönen för en VD består ofta av en fast grundlön och en möjlighet till en rörlig lönedel. Rörliga lönedelar kan vara utformade på många olika sätt. För att de ska komma i fråga krävs ofta både kvalitativa och kvantitativa måluppfyllelser. Utöver fasta

---

<sup>7</sup> Svenskt Näringsliv är en svensk arbetsgivarorganisation som företräder företag i Sverige. Organisationen bildades i mars 2001 genom en sammanslagning av Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen. Den verkar för att förbättra villkoren för företag i Sverige. Svenskt Näringsliv har 50 medlemsorganisationer som i sin tur representerar cirka 60 000 medlemsföretag.

<sup>8</sup> Se Svenskt Näringsliv, Vägledning avseende ersättningar till VD och ledande befattningshavare s. 12.

<sup>9</sup> Det är styrelsen i ett bolag som utser och vid behov entledigar bolagets VD, se 8 kap. 27 och 33 §§ aktiebolagslagen (2005:551).

<sup>10</sup> Se Svenskt Näringslivs rapport VD-löner 2010 s. 3.

och rörliga ersättningar finns premier för försäkringar och pensioner. Vissa arbetstagare inom näringslivet har också möjlighet att växla bruttolön mot t.ex. sjukförsäkring, kompetensutveckling, hemservice och privatvård.<sup>11</sup> Man skulle följaktligen kunna beskriva det som att det finns en total kostnadspott avsatt för den enskildes räkning och att fördelningen inom potten kan se lite olika ut från person till person.

Spridningen av VD-lönerna är mycket stor. Svenskt Näringsliv har drygt 60 000 medlemsföretag. Ungefär en tredjedel av dessa företag har mellan 10 och 500 anställda.<sup>12</sup> 80 procent av VD:arna i Svenskt Näringslivs medlemsföretag hade 2010 en månadslön mellan 41 000 kr och 164 000 kr per månad.<sup>13</sup> Medianen (det mittersta värdet) för den totala lönen var 77 100 kr.<sup>14</sup>

Det är inte ovanligt att en VD i ett större bolag – efter en uppsägning från bolagets sida – kan få ett avgångsvederlag. I anställningskontraktet anges då ofta att sex månader utgör en ömsesidig uppsägningstid, men att det vid uppsägning från bolagets sida utgår ytterligare x månaders lön i form av avgångsvederlag.

## Villkor för chefer i kommuner och landsting

De högsta cheferna i kommuner och landsting har, liksom myndighetscheferna och cheferna i näringslivet, ett övergripande ansvar för verksamhetens ekonomi och personal. Exempel på titlar på höga chefer inom kommun och landsting är kommunchef, landstingsdirektör och förvaltningschef. SKL har i en rapport ”Chefer i kommuner och landsting” definierat chefsbegreppet för de som arbetar som chefer i kommuner och landsting som de anställda som har ansvar för såväl verksamhet, personal och ekonomi.<sup>15</sup> På högsta chefsnivå finns totalt cirka 2 300 chefer.

Svenska Kommunalarbetareförbundet (Kommunal) har i en rapport från juni 2011 redogjort för att de högsta tjänstemännen inom kommuner och landsting de senaste tio åren har fått betydligt

---

<sup>11</sup> Se Smitt, Wiberg, Olwig, Riegnell och Sjöstrand, Belöningsystem – nyckeln till framgång s. 39.

<sup>12</sup> Mindre än en procent av Svenskt Näringslivs medlemsföretag har fler än 500 anställda.

<sup>13</sup> Lönebegreppet som Svenskt Näringsliv använder är den totala månadslönen, dvs. summan av fast kontant månadslön, naturaförmåner och genomsnittligt värde per månad av provision, premielön etc. Det är samma lönebegrepp som SCB använder sig av.

<sup>14</sup> Se Svenskt Näringslivs rapport VD-löner 2010 s. 5.

<sup>15</sup> Se SKL:s rapport Chefer i kommuner och landsting s. 5 f.

större löneökningar än arbetare och tjänstemän i samma sektor.<sup>16</sup> Kommuncheferna som ingick i Kommunals studie hade fått en löneutveckling om 51 procent och landstingsdirektörerna om 80 procent.<sup>17</sup>

Lönespridningen mellan kommuncheferna i studien var emellertid stor. Den lägst betalda kommunchefen – bland de kommuner som ingick i studien – hade 2010 en lön om 43 500 kr per månad och den högst betalda 141 500 kr per månad. Ett fåtal kommunchefer hade löner på en nivå över 100 000 kr. Den lägsta månadslönen för en landstingsdirektör uppgick 2010, enligt rapporten, till 64 000 kr och den högsta till 160 000 kr. Kommunal anger i rapporten att medellönen för landstingsdirektörer från 2000 till 2010 har ökat med 50 500 kr till 114 500 kr i månaden.

---

<sup>16</sup> Se Kommunals rapport De högsta chefernas löner drar ifrån. Svarefrekvensen på för studien utsända enkäter var 79 procent för kommunerna och 100 procent för landstingen.

<sup>17</sup> För övriga tjänstemän hade löneutvecklingen varit omkring 41 procent.

# Statens offentliga utredningar 2011

## *Kronologisk förteckning*

---

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökad polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslastik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. Fi.

40. Månadsavgifter – snabbt och enkelt. S.
41. Alkoholserving på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.
43. Offentlig upphandling från eget företag?!  
– och vissa andra frågor. Fi.
44. Fjärrvärme i konkurrens. N.
45. Förundersökning  
– objektivitet, beslag, dokumentation  
m.m. Ju.
46. FRANS  
Framtida regelverk och ansvars-  
förhållanden på naturgasmarknaden i  
Sverige. N.
47. En samlad ekobrottsbekämpning. Ju.
48. Vård efter behov och på lika villkor  
– en mänsklig rättighet. S.
49. Medfinansiering av transportinfrastruktur  
– Ett nytt system för den långsiktiga  
planeringen av transportinfrastruktur  
samt riktlinjer och processer för med-  
finansiering. N.
50. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s  
Fud-program 2010. M.
51. Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi,  
och samarbete för barnets skull. S.
52. Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäk-  
ringen. A.
53. Ny instansordning för va-målen. S.
54. Större ekonomisk trygghet för  
förtroendevalda. Rätt till ersättning vid  
arbetslöshet. A.
55. Kommunaliserad hemsjukvård. S.
56. Kunskap på djupet – kunskapsunderlag  
för havsplanering. M.
57. En bättre arbetsmiljö genom effektivare  
sanktioner. A.
58. Skolans dokument – insyn och sekretess.  
U.
59. Spara i goda tider  
– för en stabil kommunal verksamhet  
+ Bilagedel. Fi.
60. Ett nationellt kunskapscentrum  
för arbetsmiljö  
– behov och förutsättningar. A.
61. Vanvård i social barnavård. Slutrapport. S.
62. Underhållsansvaret för statens renskötsel-  
anläggningar. L.
63. Framgångsrik företagshälsovård  
– möjligheter och metoder. S.
64. Asylsökande ensamkommande barn.  
En översyn av mottagandet. Ju.
65. Statens roll i framtidens vård- och  
omsorgssystem – en kartläggning. S.
66. Sveriges internationella engagemang på  
narkotikaområdet + Bilagor 4 och 5. S.
67. Så enkelt som möjligt för så många  
som möjligt – vägen till effektivare  
e-förvaltning. N.
68. Rörelse reglering för försäkring och  
tjänstepension. Del 1 + 2. Fi.
69. Olagligt statsstöd. N.
70. Sänkt moms på vissa tjänster? Fi.
71. Utlämning. Del I + II. Ju.
72. Gymnasial lärlingsutbildning  
– med fokus på kvalitet! Hur stärker vi  
kvaliteten i gymnasial lärlingsutbildning?  
U.
73. På jakt efter den goda affären  
– analys och erfarenheter av den offentliga  
upphandlingen. S.
74. I gränslandet  
Social trygghet vid gränsarbete i Norden. S.
75. Ny djurskyddslag. L.
76. Våld och tvång under internationella  
militära insatser. Fö.
77. Hjälpmedel – ökad delaktighet och  
valfrihet + Lättläst. S.
78. Stärkt krisberedskap  
i det centrala betalningssystemet. Fi.
79. Kunskapsområdet företagshälsovård.  
En rapport om utbildning, utveckling och  
forskning. S.
80. Informationsutbyte vid samarbete mot  
grov organiserad brottslighet. Ju.
81. Myndighetschefers villkor. S.

# Statens offentliga utredningar 2011

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Transporter av frihetsberövade. [7]  
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]  
Förvar. [17]  
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-  
rättsligt samarbete.  
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställas  
befattning med hemliga uppgifter. [20]  
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]  
Cirkulär migration och utveckling  
– förslag och framåtblick. [28]  
En ny upphovsrättslag. [32]  
En reformerad domstolslagstiftning. [42]  
Förundersökning  
– objektivitet, beslag, dokumentation  
m.m. [45]  
En samlad ekobrottsbekämpning. [47]  
Asylsökande ensamkommande barn.  
En översyn av mottagandet. [64]  
Utlämning. Del I + II. [71]  
Informationsutbyte vid samarbete mot grov  
organiserad brottslighet. [80]

### Utrikesdepartementet

---

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]  
Spirit of Innovation. [22]

### Försvarsdepartementet

---

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]  
Forskning och utveckling samt försvarslogistik  
– i det reformerade försvaret. [36]  
Våld och tvång under internationella militära  
insatser. [76]

### Socialdepartementet

---

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]  
Missbruket, Kunskapen, Vården.  
Missbruksutredningens forskningsbilaga.  
[6]  
Barnen som samhället svek.  
Åtgärder med anledning av övergrepp och  
allvarliga försummelse i samhällsvården. [9]

- Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]  
Statens som fastighetsägare och hyresgäst. [31]  
Bättre insatser vid missbruk och beroende –  
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]  
Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]  
Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]  
Alkoholserving på särskilda boenden. [41]  
Vård efter behov och på lika villkor  
– en mänsklig rättighet. [48]  
Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och  
samarbete för barnets skull. [51]  
Ny instansordning för va-målen. [53]  
Kommunaliserad hemsjukvård. [55]  
Vanvård i social barnavård. Slutrapport. [61]  
Framgångsrik företagshälsovård  
– möjligheter och metoder. [63]  
Statens roll i framtidens vård- och omsorgs-  
system – en kartläggning. [65]  
Sveriges internationella engagemang på  
narkotikaområdet + Bilagor 4 och 5. [66]  
På jakt efter den goda affären  
– analys och erfarenheter av den offentliga  
upphandlingen. [73]

### I gränslandet

- Social trygghet vid gränsarbete i Norden.  
[74]  
Hjälpmedel – ökad delaktighet och valfrihet +  
Lättläst. [77]  
Kunskapsområdet företagshälsovård  
En rapport om utbildning, utveckling och  
forskning. [79]  
Myndighetschefers villkor. [81]

### Finansdepartementet

---

- Välfärdsstaten i arbete.  
Inkomsttrygghet och omfördelning med  
incitament till arbete. [2]  
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.  
[11]  
Sänkt restaurang- och cateringoms. [24]  
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den  
kommunala utjämningen + Bilagor. [39]

Offentlig upphandling från eget företag!  
– och vissa andra frågor. [43]  
Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet + Bilagedel. [59]  
Rörelsereglering för försäkring och tjänstepension. Del 1 + 2. [68]  
Sänkt moms på vissa tjänster? [70]  
Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet. [78]

#### **Utbildningsdepartementet**

---

Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]  
Den framtida gymnasiesärskolan  
– en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. [8]  
Tid för snabb flexibel inläring. [19]  
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]  
Med rätt att välja  
– flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. [30]  
Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. [33]  
Skolans dokument – insyn och sekretess. [58]  
Gymnasial lärlingsutbildning – med fokus på kvalitet! Hur stärker vi kvaliteten i gymnasial lärlingsutbildning? [72]

#### **Landsbygdsdepartementet**

---

Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. [23]  
Underhållsansvaret för statens renskötselplanläggningar. [62]  
Ny djurskyddslag. [75]

#### **Miljödepartementet**

---

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. [14]  
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]  
Etappmål i miljömålssystemet. [34]  
Rovdjurens bevarandestatus. [37]  
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2010. [50].  
Kunskap på djupet  
– kunskapsunderlag för havsplanering. [56]

#### **Näringsdepartementet**

---

Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. [4]  
Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. [12]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. [27]

Fjärrvärme i konkurrens. [44]

#### **FRANS**

Framtida regelverk och ansvarsförhållanden på naturgasmarknaden i Sverige. [46]

Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering. [49]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – vägen till effektivare e-förvaltning. [67]

Olagligt statsstöd. [69]

#### **Kulturdepartementet**

---

Antidopning Sverige.

En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

#### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. [5]

Samlat, genomtänkt och uthålligt?

En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. [29]

Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen. [52]

Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda. Rätt till ersättning vid arbetslöshet. [54]

En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner. [57]

Ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö

– behov och förutsättningar. [60]