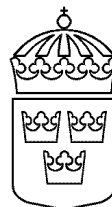


Förslag till riksdagen

1995/96:RR7

Riksdagens revisorers förslag angående den statliga personalpolitiken



1995/96
RR7

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av den statliga personalpolitiken.

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har granskat den personalpolitiska reform för staten som riksdagen beslutade om åren 1985 och 1987. Initiativet till granskningen har tagits av revisorernas arbetsutskott. Syftet var att undersöka hur regeringen har genomfört dessa beslut samt hur myndigheterna har hanterat sitt vidgade arbetsgivar- och personalansvar på området. Särskilt har rekrytering och personalrörlighet, chefsutveckling, arbetsmiljö samt kompetensutveckling studerats. Resultatet av granskningen har redovisats i revisorernas rapport 1994/95:12 *Statlig personalpolitik*. Rapporten har skickats ut på remiss för synpunkter. Remissinstanserna var i huvudsak positiva till de förslag som lämnas i rapporten. Rapporten har också behandlats på ett seminarium med inbjudna deltagare från bl.a. regeringskansliet, universitet och högskolor och de fackliga organisationerna. Även seminariedeltagarna var i huvudsak positiva till det som revisorerna redovisat i sin rapport samt instämmer i stort i de förslag som revisorerna framför. Bl.a. som en följd av revisorernas granskning har ett arbete påbörjats inom regeringskansliet för att åtgärda de brister som revisorerna uppmärksammat. Regeringen har t.ex. tillsatt en arbetsgrupp med statssekreterare som skall se över personalpolitiken inom regeringskansliet. Regeringen har också för avsikt att i en offentlig utredning utvärdera den personalpolitiska delegeringen till myndigheterna. Direktiv till en sådan utredning utarbetas för närvarande inom regeringskansliet. Även regeringens arbete med de chefspolitiska frågorna har enligt uppgift aktiverats sedan rapporten offentliggjordes. Rapporten och uppläggningsen av seminariet samt en sammanställning av remissyttrandena bifogas denna skrivelse som bilagor.

2 Revisorernas överväganden

1995/96:RR7

2.1 Översyn av inriktningen av och målen för den statliga personalpolitiken

Rapporten

I rapporten konstateras att flera av målen för den statliga personalpolitiken inte har uppnåtts och att en orsak till detta sannolikt är att målen på området varit alltför otydliga och allmänt hållna. I rapporten föreslår revisorerna därför att regeringen ser över och tydliggör inriktningen av och målen för den statliga personalpolitiken samt strategin för hur dessa mål skall uppnås. I översynen bör ingå att överväga behovet av vissa generella krav som kan ställas på myndigheternas personalpolitik, t.ex. i fråga om utvecklingssamtal för de anställda.

Remissinstanserna och seminariet

Flertalet remissinstanser och seminariedeltagare stöder revisorernas förslag att regeringen bör se över och tydliggöra inriktningen av och målen för den statliga personalpolitiken samt strategin för att uppnå dessa mål. Man lägger dock till att det bör finnas ett stort utrymme för myndigheterna att ta fram egna planer utifrån sina egna förutsättningar. Den övergripande och sammanhållna strategin för området bör således inte vara alltför detaljutformad och i huvudsak bygga på myndigheternas förstahandsansvar för personalpolitiken. *Arbetsgivarverket* och flera av seminariedeltagarna anser också att regeringen tydligare bör ge till känna sin syn på respektive myndighets personalpolitik för att åstadkomma en effektiv verksamhet.

Revisorernas överväganden

Målen och inriktningen för den statliga personalpolitiken samt strategin för hur dessa mål skall uppnås behöver tydliggöras. Skälen till detta är flera. Personalkostnaderna utgör i dag 60–70 % av de totala kostnaderna inom myndigheterna. Den ökade vikt som man numera inom arbetslivet tillmäter arbetsorganisation, ledarskap, kompetensutveckling, rekrytering, motivation, goda arbetsvillkor och en stödjande arbetsmiljö samt frågan om hur personalen aktivt skall kunna bidra till verksamhetens resultat på ett kostnadseffektivt sätt talar för att myndigheterna har en tydlig och genomtänkt politik för sin personal. Myndigheternas ansvar för att ta fram en sådan personalpolitik behöver därför betonas och personalansvarets innebörd och omfattning bli så tydlig som möjligt.

För att regeringen och dess kansli skall kunna följa upp och kvalitativt bedöma hur myndigheterna använder sina personalresurser och hur personalkostnaderna utvecklas i relation till verksamhetsresultaten behövs tydligt formulerade mål för den statliga personalpolitiken.

Det finns också behov av att formulera vilka grundläggande värderingar och regler som bör gälla för statens myndighetsutövning. Med den större frihetsgrad och det större ansvar som följer i decentraliseringens spår ökar

behovet av sådana värderingar och regler för de statligt anställda. De grundläggande rättsvärden som skall gälla för statlig myndighetsutövning kan behöva förtydligas.

Slutligen finns även skäl att säkerställa att alla statliga myndigheter kan erbjuda sina anställda goda arbetsvillkor. Det kan t.ex. handla om att erbjuda alla statsanställda individuella kompetens- och utvecklingsplaner eller att ställa krav på att en internkontroll av arbetsmiljön görs regelbundet. Revisorerna anser att riksdagen bör ge regeringen det anförda till känna.

2.2 Uppföljningar och utvärderingar

Rapporten

I rapporten konstateras att det finns brister i informationen på personalområdet inom staten och att utvärderingar av området saknas under senare år. Mot den bakgrunden föreslogs i rapporten att framför allt externa utvärderingar av personalområdet omgäende initieras av regeringen.

Remissinstanserna och seminariet

Samtliga remissinstanser instämmer i vikten av systematiska och fortlöpande uppföljningar av den statliga personalpolitiken och att metoderna för sådana uppföljningar behöver utvecklas. Detsamma gäller utvärderingar av myndigheternas personalpolitik. Utvärderingarna bör vara relaterade till respektive myndighet och kan därmed bli olika. *Arbetsgivarverket* anser att regeringens uppföljning i budgetdialogen med myndigheterna i större utsträckning måste inriktas på en kvalitativ bedömning av hur myndigheterna använder sina personalresurser i relation till verksamhetsresultaten. *Konkurrensverket* föreslår att Riksrevisionsverket eller Arbetsgivarverket får i uppdrag att utveckla årsredovisningens innehåll och utformning rörande personalfrågor. Däri bör ingå att ta fram personalekonomiska nyckeltal för myndighetens årsredovisningar.

Även seminariedeltagarna var eniga om att decentraliseringen av personalpolitiken till myndigheterna inte fungerar utan kontroll. Uppföljningsfunktionen bör dock hållas på en relativt övergripande nivå för att undersöka hur de mål som fastställts av regering och riksdag genomförs. Slutligen påpekades vid seminariet att det allra viktigaste är att man med jämna mellanrum följer upp vad som har hänt inom förvaltningen och vidareutvecklar personalpolitiken.

Revisorernas överväganden

En omfattande delegering av det arbetsgivarpolitiska och personalpolitiska ansvaret har genomförts. Myndigheterna har fått ett i stort sett totalt ansvar för verksamheten och alla dess kostnader. Det innebär att en tydligare gränsdragning har skett mellan den centrala statsmaktens och myndighetens ansvar. Regeringens uppgift är att stå för en övergripande och sammanhållen strategi för att påverka myndigheterna att utveckla sin personalpolitik. För att regeringen skall kunna styra myndigheterna behövs utvärderingar och regelbundna uppföljningar av utvecklingen inom det personalpolitiska området.

Remissinstanserna och seminariedeltagarna är eniga om att det är nödvändigt att utveckla metoderna för att följa upp och utvärdera den statliga personalpolitiken. En grund för detta finns i budgetförordningens krav på att personal- och kompetensförsörjningen inom myndigheten skall beskrivas. Enligt uppgifter från RRV skall särskilt konsekvenser av ändrad verksamhetsinriktning, förändringar på arbetsmarknaden och eventuellt ändrade kompetenskrav uppmärksammas.

Revisorernas granskning visar att många myndigheter gör någon form av personalekonomisk redovisning. Däremot är det endast ett fåtal av dessa myndigheter som gör mer ambitiösa personalekonomiska bokslut. En förutsättning för att göra sådana bokslut är att en samverkan sker mellan personal- och ekonomiavdelningarna inom en myndighet och att kostnaderna för t.ex. frånvaro, rekrytering, personalsociala insatser, rehabilitering, personalutveckling och personalutbildning synliggörs.

I likhet med *Arbetsgivarverket* anser revisorerna att regeringens uppföljning i budgetdialogen med myndigheterna i större utsträckning än i dag bör inriktas på en kvalitativ bedömning av hur myndigheterna använder sina personalresurser i relation till verksamhetsresultaten. Denna uppföljning av myndigheternas personalutveckling bör bl.a. utgå från årsredovisningen. Revisorerna föreslår att regeringen ger Riksrevisionsverket och Arbetsgivarverket i uppdrag att vidareutveckla årsredovisningens innehåll och utformning rörande personalfrågor. Däri bör ingå att överväga vilka personalekonomiska nyckeltal som kan behövas i årsredovisningen. Även metoder för att göra mer omfattande utvärderingar av myndigheternas personalpolitik bör utvecklas och flera externa utvärderingar av personalområdet initieras av regeringen. Revisorerna anser att riksdagen bör ge det anförda regeringen till känna.

2.3 Omfattningen av och inriktningen på kompetensutvecklingen inom staten

Rapporten

I rapporten konstateras att satsningarna hittills på kompetensutveckling inom myndigheterna varit begränsade och att effekterna av dessa är ovissa. Revisorerna menar att regeringen bör skaffa sig en överblick över omfattningen av och inriktningen på den personal- och kompetensutveckling som förekommer hos myndigheterna och klargöra hur spridningen av goda exempel inom statsförvaltningen bör ske.

Remissinstanserna och seminariet

Merparten av remissinstanserna instämmer i förslaget som lämnas i rapporten. Några av remissinstanserna går något längre än rapportens förslag angående kompetensutvecklingen när det gäller vem som skall ha ansvaret för den samt hur det hela skall finansieras. Flera av remissinstanserna hävdar att det behövs en central funktion som bevakar hur kompetensutvecklingen inriktas och samtidigt fungerar som en central stödfunktion. Prioriteringen bör vara hög på att satsningen ökar inom utbildning och utveckling av perso-

nalen. *Socialstyrelsen* anser dock att myndigheten på egen hand skall få avgöra vilka ekonomiska insatser som bör genomföras.

Arbetsgivarverket och *Sveriges geologiska undersökning* avvisar revisorernas förslag om en central styrning av myndigheternas kompetensutvecklingsarbete. Arbetsgivarverket delar inte heller den i rapporten redovisade synen att de statliga arbetsgivarna inte i tillräcklig omfattning investerar i kompetensförändringar. Verket instämmer dock i förslaget att utreda om det behövs gemensamma satsningar på kompetensutveckling av mer övergripande teoretiskt slag. Det gäller framför allt behovet av masterutbildning och den form av utbildning som det numera nedlagda Statens institut för personalutbildning (SIPU) tillhandahöll inom statsförvaltningen.

På seminariet om personalpolitiken rådde en stor enighet om att det var viktigt att satsa på kompetensutveckling av personalen. Det konstaterades också att regeringen har ett särskilt ansvar för myndighetscheferna, medan kompetensutvecklingen hos myndigheterna är myndighetens eget ansvar.

Revisorernas överväganden

Stödet bland remissinstanser och seminariedeltagare för en ökad kompetensutveckling inom förvaltningen är starkt. Revisorerna har dock i sin granskning funnit att det är svårt att få en överblick över påbörjade och pågående utvecklingsprojekt. Flera myndigheter har erhållit medel från flera källor under samma tidsperiod, och det är tveksamt om ansvarigt departement har överblick eller möjligheter att styra över denna utveckling. Det finns inte heller någon systematisk överföring av goda exempel till andra myndigheter. Enligt granskningsresultaten satsar myndigheterna förhållandevis litet av egna medel på kompetensutveckling.

Revisorerna anser att regeringen bör skaffa sig en bättre överblick över omfattningen och inriktningen på personal- och kompetensutvecklingen vid myndigheterna. Regeringen bör också klargöra hur spridningen av goda exempel inom statsförvaltningen skall gå till och vilken instans som skall ha ansvar för denna. Den masterutbildning för statstjänstemän som startade för några år sedan förutsätter viss samordning. Vilken instans som skall ha ansvar för sådan samordning kan behöva klargöras. Även frågan om vissa centrala delar av den utbildningsverksamhet som SIPU bedrev skall ligga kvar inom den statliga sektorn kan behöva övervägas. Sådan verksamhet kan t.ex. genomföras av regeringskansliet eller Arbetsgivarverket. Revisorerna föreslår att riksdagen ger regeringen det anförda till känna.

2.4 Statlig strategi för att öka personalrörligheten och flexibiliteten

Rapporten

Enligt revisorerna saknas i dag en genomtänkt statlig strategi och praktiska lösningar för att öka personalrörligheten i staten. Om inte sådan personal hos myndigheterna som varit anställd i mer än tio eller femton år får möjligheter att under betryggande former byta arbetsplats eller arbetsuppgifter, och om man från den statliga personalens sida inte ser sådana byten som något sti-

mulerande, utan snarare som hot, finns risk att förnyelsemålen inom statsförvaltningen inte uppnås. Revisorerna påpekar att en fortsatt minskning av den statliga sektorn i kombination med åldersmässiga förändringar också kan leda till betydande rekryteringssvårigheter för vissa myndigheter och ett ökat behov av rörlighetsfrämjande åtgärder för medelålders och äldre.

Remissinstanserna och seminariet

Behovet av en genomtänkt statlig strategi och praktiska lösningar för att öka personalrörligheten i staten får stöd i remissvaren och delvis bland seminariedeltagarna. *Arbetsgivarverket* instämmer dock inte i rapportens förslag, eftersom detta enligt verket inte skulle leda till annat än ökad friktion i systemet.

Förslaget om att en rotationstjänstgöring bör införas mellan departement och myndigheter stöds i huvudsak av myndigheterna. Enligt vissa seminariedeltagare bör man dock vara försiktig med sådan rekrytering i kanslihuset. Framför allt för tjänster i kanslihuset som har ansvar för utvärderingar och fullgör en ägarroll behövs kompetens fristående från myndigheternas sakkompetens. Däremot finns en rad analytiska och planerande arbetsuppgifter i kanslihuset där myndigheternas sakkompetens kan vara till stora nytta.

Revisorernas överväganden

En ökad personalrörlighet och flexibilitet var ett av viktigaste målen i 1985 års personalpolitik. Sedan dess har personalrörligheten enligt revisorernas undersökningar minskat avsevärt. Revisorerna anser därför att regeringen bör se över möjligheterna att öka personalutbytet mellan departement och myndigheter och inbördes mellan myndigheterna samt mellan staten och andra arbetsmarknadssektorer. Även den äldre arbetskraftens problem bör uppmärksammas. De praktiska lösningar som kan komma att erbjudas anställda och myndigheter måste dock bygga på frivillig grund. En sådan möjlighet består i att främja ett vidgat arbetsgivarsamarbete mellan grupper av myndigheter. Inlåningar av personal och överenskommelser med företrädare för andra arbetsmarknadssektorer om personalutbyte eller praktik bör också kunna prövas i ökad grad. Revisorerna anser att riksdagen bör ge regeringen det anförda till känna.

2.5 Tidsbegränsade chefsförordnanden och chefsavvecklingen

Rapporten

I rapporten menar revisorerna att nya modeller för tidsbegränsade chefsförordnanden och chefsavveckling behöver tas fram. En stor del av dessa förordnanden löper ut under de kommande åren, och nuvarande system fungerar knappast som riksdagen avsett. En effektiv chefsförsörjning inkl. chefsrörlighet är ett strategiskt inslag i förnyelsearbetet inom staten.

Remissinstanserna och seminariet

Samtliga remissinstanser anser att chefsfrågan är viktig för utvecklingen och förnyelsen av personalpolitiken. Det är inte någon remissinstans som är emot

rapportens förslag om tidsbegränsade chefsförordnanden. Däremot påpekar *Strålskyddsinstitutet* att det kan vara svårt att ha en sådan lösning hos en liten myndighet. *Konkurrensverket* anser att det är naturligt att växla mellan olika roller och att det hos det verket fungerar bra med tidsbegränsade chefsförordnanden i den form som finns i dag.

Vid det personalpolitiska seminariet instämde samtliga i rapportens förslag att nya modeller för tidsbegränsade chefsförordnanden och chefsavveckling behöver tas fram. För att öka legitimiteten i hela samhällssystemet framfördes synpunkten att det är viktigt att vara utsatt för konkurrens som chef och även på andra tjänster.

Flera seminariedeltagare instämde också i rapportens förslag om chefsavvecklingen. De var eniga om att chefsavvecklingen är en fråga som borde ägnas större uppmärksamhet. Den nya förvaltningspolitiken med resultatstyrning borde enligt deltagarna vid seminariet innebära att man avsätter chefer som inte svarar upp mot förväntningarna. Det borde dock finnas lika stora möjligheter att gå från en chefsfunktion till en specialistfunktion som tvärtom. Den avslutande tanken var dock att det behövs mer kunskap om hur chefsavveckling skulle kunna användas på ett bra sätt.

Revisorernas överväganden

Remissinstansernas och seminariedeltagarnas stöd är starkt för revisorernas förslag i rapporten om chefsfrågans roll i personalpolitikens utveckling. I granskningen har framkommit att systemet med tidsbegränsade förordnanden för avdelningschefer och lägre chefer inte fungerar i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner. Efter omförhandlingar har flertalet chefer fortsatt sin chefstjänst inom myndigheten. Revisorerna har också uppmärksammat att det saknas framförhållning för de tidsbegränsade chefsförordnandena samt att det är få myndigheter som har en plan för chefsavveckling.

Mot bakgrund av riksdagens och regeringens förvaltningspolitik med resultatstyrning som en central del anser revisorerna att nya modeller för chefsavveckling bör utvecklas. Revisorerna anser också att regeringen bör tydliggöra intentionerna med de tidsbegränsade chefsförordnandena samt att en ny modell för dessa utarbetas. Revisorerna anser att riksdagen bör ge regeringen detta till känna.

2.6 Utnämningar av verkschefer m.m.

Rapporten

Revisorerna framhåller i rapporten vikten av att utnämningmakten fungerar effektivt och menar att de främsta medlen för att tillse detta är en god framförhållning och hög kvalitet i beredningsförfarandet samt möjligheter till insyn och efterkontroll. Regeringen bör därför enligt revisorernas mening se till att den större öppenhet vid tillsättandet av verkschefer som riksdagen efterlyst också kommer till stånd. Även introduktionen av verkschefer och den informella dialogen mellan regeringskansli och verkscheferna behöver förbättras.

Remissinstanserna och seminariet

1995/96:RR7

I stort sett samtliga remissinstanser och flertalet seminariedeltagare är överens med revisorerna om vikten av en effektiv utnämningssmakt och behovet av en hög kvalitet i beredningsförfarandet samt möjligheter till insyn och efterkontroll. Man håller också med revisorerna om att introduktionen och utbildningen av myndighetschefer samt den informella dialogen mellan verkschefen och regeringen bör förbättras.

Exportkreditnämnden anser att en central personalfunktion bör tillskapas inom regeringskansliet och att denna ges erforderlig tyngd för att kunna utveckla en enhetlig och konsekvent personalpolitik inom statsförvaltningen. *Riksförsäkringsverket* påpekar att lön och andra anställningsvillkor skiljer sig åt mellan staten och andra arbetsmarknadssektorer samt att dessa skillnader påverkar rekrytering och rörlighet. Detta bör således uppmärksammas i sammanhanget.

Arbetsgivarverket framhöll betydelsen av att en myndighetschef är utsatt för konkurrens vid tillsättningen. Den diskussion som emellanåt blossar upp kring meriterna hos en myndighetschef kan påverka det politiska systemet. Tillsättandet av en myndighetschef är därmed inte enbart en teknisk fråga. Legitimiteten i tillsättningsprocessen är viktig att beakta. Av det skälet är det viktigt att eftersträva en breddad rekrytering och en ökad konkurrens vid tillsättningen av myndighetschefer. Ett annat problem rör det faktum att en skriftlig ansökan till en verkschefstjänst är en offentlig handling. Om ett skriftligt förfarande skulle krävas begränsas kretsen av sökande. Få personer skulle våga söka en statlig tjänst och riskera att det blev offentligt att de inte fått tjänsten. Även rädslan i regeringskansliet för att avsätta myndighetschefer påpekades. Det är inte många inom den statliga förvaltningen som avsatts för att de inte klarar sitt arbete eller för att de inte passar in i en ny struktur eller i en ny tidsanda.

Statssekreteraren vid Statsrådsberedningen berörde också frågan om hur öppen tillsättningsprocessen av myndighetschefer bör vara. Enligt honom bör processen vara så öppen som möjligt i fråga om tillsättningsproceduren och vilka krav som ställs på tjänsten. Men därifrån till att offentliggöra vilka som är tillfrågade eller vilka som har anmält sig själva och inte blivit godkända är steget långt. Det skulle bara försvåra möjligheterna att få rätta chefer till myndigheterna.

Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet framhöll på seminariet några svårigheter att identifiera ledaregenskaper bland kandidater till en verkschefstjänst. Som ett alternativ till en central chefsutbildning föreslog man att alla myndigheter ser det som någonting positivt och lönsamt att satsa på chefsutveckling. Genom att i någon mån överutbilda på lägre nivåer kommer fler kandidater med ledaregenskaper att finnas även bland sökande till tjänsterna som myndighetschefer.

Övriga seminariedeltagare påpekade också att det i dag vid tillsättningar av myndighetschefstjänster snarare kan vara en belastning än en merit att ha politisk erfarenhet. Chefsavveckling är en fråga som bör ägnas mer uppmärksamhet än vad som är fallet i dag. Det påpekades slutligen att vissa

chefsutnämningar dragit ut på tiden och att det uppstått vakuumsituationer som varit till skada för verksamheten vid den berörda myndigheten.

Revisorernas överväganden

Nästan samtliga remissinstanser och seminariedeltagare stöder revisorernas förslag till en mer effektiv utnämningssmakt. Liksom revisorerna bedömer man att kvaliteten i beredningsförfarandet och möjligheterna till insyn och efterkontroll behöver stärkas. Detsamma gäller introduktionen och utbildningen av myndighetschefer samt den informella dialogen mellan verkschefen och regeringen. Emellertid påpekas att vissa steg nyligen tagits i denna riktning. Det gäller t.ex. det förhållandet att jobbgarantin för statssekreterare numera reviderats och att regeringen förstärkt sitt arbete med chefspolitiken. Samtidigt påpekar flera remissinstanser och seminariedeltagare betydelsen av att ytterligare förbättringar görs på området. Revisorernas undersökningar visar t.ex. att man inom regeringskansliet inte regelmässigt tar fram kravspecifikationer för aktuella chefstillsättningar. Relativt sällan förekommer också professionell assistans vid denna typ av rekryteringar. Möjligheterna att avsätta en verkschef som inte klarar sitt arbete eller inte passar in i en ny struktur eller i en ny tidsanda bör också stärkas. Framförhållningen bör vara så god att man kan undvika att det uppstår en längre tids vakans på verkschefstjänsten, vilket ofta är till skada för verksamheten i myndigheten.

Konkurrens vid tillsättningen av en myndighetschef bör också betonas, och en breddad rekrytering och ökad konkurrens vid tillsättningen av myndighetschefer bör komma till stånd. Revisorerna har också övervägt hur öppen tillsättningsprocessen för verkschefer skall vara för att öka bredden och konkurrensen vid verkschefsutnämningar. Revisorerna anser att regeringen bör se över möjligheterna att ytterligare förbättra tillsättningsprocessen i nämnda avseenden och informera riksdagen om vilka möjligheter som man anser står till buds. Revisorerna föreslår att riksdagen ger regeringen det anförda till känna.

2.7 Rekryteringspolitiken och ledarskapet i regeringskansliet

Rapporten

I rapporten konstateras att kompetensen för långsiktig styrning och uppföljning av förvaltningen är begränsad i regeringskansliet och att man trots detta i dag i första hand rekryterar yngre handläggare utan kvalificerad yrkeserfarenhet och omfattande kunskaper om de verksamhetsområden de skall arbeta med. Kriterierna för rekryteringen till regeringskansliet måste enligt revisorernas mening vidgas och krav ställas på bred erfarenhet från olika verksamhetsområden, kvalificerad yrkeserfarenhet från arbete i självständig befattning samt omfattande sakkunskaper hos de medarbetare som anställs inom regeringskansliet. Dessutom är det personalpolitiska policyarbetet i regeringskansliet delvis outvecklat och personalansvaret oklart. I dag ställs inte heller tillräckliga krav på ledarförmåga vid rekrytering och utbildning i departementen. Mot den bakgrunden anser revisorerna att rekryteringspolitiken och ledarskapet i regeringskansliet behöver utvecklas.

Remissinstanserna och seminariet

Remissinstanserna instämmer i rapportens förslag, och några instanser utvecklar dessa något. *Socialstyrelsen, Strålskyddsinstitutet, Sveriges geologiska undersökning* och *Konkurrensverket* instämmer i att en professionell chefsförsörjning inom regeringskansliet är av avgörande betydelse. *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* påpekar vikten av att utveckla särskilda karriärer och tjänster för experter och specialister som ett led i att öka rörligheten. SACO anser att det inte är självklart att ansvaret för personalpolitiken i regeringskansliet skall ligga på de politiskt tillsatta statssekreterarna, utan föreslår att ansvaret med fördel kan läggas på den högste opolitiska tjänstemannen.

Flera deltagare vid seminariet påpekade att revisorernas rapport är ett bra underlag med en analys av problembilden om ledarskap och kompetens i regeringskansliet. Frågan om rekryteringspolitiken i regeringskansliet diskuterades mycket på seminariet. Alla instämde i rapportens förslag att rekryteringspolitiken måste utvecklas.

Revisorernas överväganden

Revisorernas granskning har visat att regeringens långsiktiga styrning av myndigheterna brister i effektivitet. Den nuvarande låga prioriteringen av regeringskansliets utveckling medför att arbets sättet inte motsvarar dagens krav på en professionell och genomtänkt styrning av förvaltningen. Remissinstanserna och seminariedeltagarna instämmer i revisorernas förslag i rapporten om att rekryteringspolitiken är viktig för att lösa dessa problem. Rekryteringen av unga handläggare utan mer omfattande kunskaper om de myndigheter som de skall arbeta med har ibland medfört svårigheter vid strategiska diskussioner om och utvärderingen av dessa myndigheters verksamhet.

Revisorerna anser att en starkare betoning på ledarförmåga bör införas vid rekryteringen av chefer. Ansvarsfördelningen rörande personalfrågor i regeringskansliet är oklar, och det finns en risk att frågorna inte behandlas eller att det tar lång tid innan de tas upp. Revisorerna anser mot bakgrund av det anförda att rekryteringspolitiken och ledarskapet i regeringskansliet behöver utvecklas och att riksdagen som sin mening ger regeringen detta till känna.

2.8 Sammanfattande åtgärdsförslag

Rapporten

I rapporten föreslår revisorerna sammanfattningsvis att regeringen tar fram ett handlingsprogram och en strategi för det fortsatta utvecklingsarbetet inom den statliga personalpolitiken. I det föreslagna handlingsprogrammet bör ingå vad revisorerna anfört i rapporten om precisering av inriktning och mål, utvärderingar, kompetensutveckling, personalrörlighet, chefspolitik och rekryteringspolitik och ledarskap i regeringskansliet. Där bör också ingå tydliga krav på att även myndigheterna bör se över sin personalpolitik på motsvarande områden.

Remissinstanserna och seminariet

1995/96:RR7

Merparten av remissinstanserna instämmer i stora drag i såväl huvudförslaget med en övergripande strategi som delförslagen om hur vissa områden skulle behöva förändras. Några instanser och seminariedeltagare är dock tveksamma till behovet av ytterligare styrning från regeringens sida i form av ett särskilt handlingsprogram. Dock förordar även dessa instanser flera av revisorernas delförslag som ingår i handlingsprogrammet. *Arbetsgivarverket* är något tveksamt inför ett särskilt handlingsprogram men instämmer i merparten av revisorernas delförslag. Tveksamheten har sin bakgrund framför allt i farhågan om att myndigheternas huvudansvar för personalpolitiken skulle minskas.

Revisorernas överväganden

Efter att ha tagit del av remissinstansernas och seminariedeltagarnas synpunkter finner revisorerna att förslaget att regeringen bör ta fram ett handlingsprogram för det fortsatta utvecklingsarbetet rörande den statliga personalpolitiken får ett starkt stöd. Den huvudsakliga invändningen mot förslaget som gjorts av remissinstanser och seminariedeltagare rör farhågan att regeringen genom att formulera ett sådant handlingsprogram fråntar myndigheterna deras huvudansvar för personalpolitiken. Revisorerna vill dock framhålla att en huvudpunkt i handlingsprogrammet avser betoningen av att myndigheterna har ansvaret för att ta fram en genomtänkt och verksamhetsanpassad personalpolitik. Revisorerna föreslår därför att regeringen tar fram ett handlingsprogram för det fortsatta arbetet med utvecklingen av personalpolitiken. I handlingsprogrammet bör ingå vad som anförts tidigare av revisorerna i denna skrivelse. Revisorerna föreslår att riksdagen ger regeringen det anförda till känna.

3 Förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anförts rörande översyn av inriktningen och målen för den statliga personalpolitiken,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anförts rörande uppföljningar och utvärderingar,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anförts rörande omfattningen och inriktningen på kompetensutvecklingen inom staten,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anförts rörande statlig strategi för att öka personalrörligheten och flexibiliteten,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anförts rörande tidsbegränsade chefsförordnanden och chefsutvecklingen,
6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anförts rörande utnämningar av verkschefer,

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

1995/96:RR7

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört rörande sammanfattande åtgärdsförslag.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit Per Olof Håkansson (s), Anita Jönsson (s), Bengt Kronblad (s), Marianne Carlström (s), Birgitta Hambræus (c), Maud Björnemalm (s), Karl-Gösta Svensson (m), Bengt Harding Olson (fp), Sverre Palm (s), Ingvar Eriksson (m) och Stig Grauers (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors, revisionsdirektören Eero Marttinen (föredragande) samt pol. mag. Charlotta Andersson varit närvarande.

Stockholm den 19 december 1995

Per Olof Håkansson

Eero Marttinen

Innehållsförteckning

1995/96:RR7

1 Revisoremas granskning	1
2 Revisoremas överväganden	2
2.1 Översyn av inriktningen av och målen för den statliga personalpolitiken	2
2.2 Uppföljningar och utvärderingar	3
2.3 Omfattningen av och inriktningen på kompetensutvecklingen inom staten	4
2.4 Statlig strategi för att öka personalrörligheten och flexibiliteten	5
2.5 Tidsbegränsade chefsförordnanden och chefsavvecklingen	6
2.6 Utnämningar av verkschefer m.m.	7
2.7 Rekryteringspolitiken och ledarskapet i regeringskansliet	9
2.8 Sammanfattande åtgärdsförslag	10
3 Förslag	11
<i>Bilaga 1</i> Uppläggning av seminariet om statlig personalpolitik den 9 november 1995	14
<i>Bilaga 2</i> Deltagare samt förslag till inledare	17
<i>Bilaga 3</i> Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1994/95:12 om statlig personalpolitik	18
<i>Bilaga 4</i> Rapport 1994/95:12 Statlig personalpolitik	25

Uppläggnig av seminariet om statlig personalpolitik den 9 november 1995

1995/96:RR7
Bilaga 1

Huvudfrågorna vid seminariet rör följande områden.

- * Kompetens och ledarskap i regeringskansliet
- * Utnämning och utveckling av goda ledare för statliga myndigheter
- * Utvecklingen av myndigheternas personalpolitik – ramar, resurser och externt stöd

Utgångspunkt för seminariet är revisorernas behandling av dessa frågor i rapporten *Statlig personalpolitik*, 1994/95:12, samt remissvaren på rapporten. Revisorerne vill gärna ha punkter på bedömningar och slutsatser i rapporten. Den begränsade tidsramen för seminariet gör att varje deltagare inte kan räkna med längre tid för inlägg och inte heller kan ge synpunkter på alla områden. Revisorerne vill ha väl tilltagen tid att ställa egna frågor till deltagarna. Varje område på seminariet läggs därför upp på följande sätt:

- 3 inledare (max 5 minuter var).
- Revisorerne frågor
- Diskussion

Följande frågor kan ses som en introduktion till diskussionerna.

Block 1: Kompetens och ledarskap i regeringskansliet

- A Med tanke på regeringskansliets centrala roll som "ägare" och "pådrivare" i statsförvaltningens utveckling och de brister som uppmärksammas i revisorerne granskning bör inte kompetens- och ledarskapsfrågor högprioriteras och betydligt kraftfullare åtgärder än hittills vidtas för att uppnå bättre ledarskap och kompetens i regeringskansliet?
- B Ansvar för personalledning är oklart i regeringskansliet. Vem bör ansvara för strategiska frågor kring personal- och kompetensutveckling, den interna organisationen inom regeringskansliet m.m.? T.ex. en kanslichef?
- C Bör kriterierna för vad som är lämplig kompetens i regeringskansliet ses över? Vilka synsätt kan tillämpas för utredare, experter och sakkunniga resp. de som direkt medverkar i att leda, styra och följa upp myndigheternas verksamhet?
- D Vilka åtgärder behövs för att professionalisera och bredda rekryteringen till regeringskansliet samt för att öka rörligheten mellan regeringskansli och myndigheter?

Block 2: Utnämning och utveckling av goda ledare för statliga myndigheter

1995/96:RR7
Bilaga 1

- A Vilka krav bör ställas på de högsta cheferna i förvaltningen, särskilt med tanke på de stora omställningar och neddragningar som sannolikt kommer att ske inom den statliga organisationen framöver? Vikten av ledarskap betonas alltmer för chefer i staten. Cheferna måste i högre grad få anställda att frivilligt och med entusiasm följa deras intentioner. På vilka sätt kan ledaregenskaper identifieras och fastställas? Finns en konflikt mellan behovet av företags- eller organisationsledarkompetens och goda kunskaper om verksamheten? mellan önskemål om självständiga och handlingskraftiga chefer och krav på följsamma, lyhörda och väl förankrade chefer i staten?
- B Det är viktigt med framförhållning vid chefsbyte. Goda chefer växer inte heller på träd. Finns behov av att man inom staten kan identifiera latent chefsämnen på lägre nivåer inom myndigheterna och genom utbildning och på annat sätt främja deras utveckling till kandidater vid tillsättning av myndighetschefer? Behövs en central personalfunktion inom regeringskansliet för detta? En headhunter? Ledarutvecklingsprogram? Mentorskap för chefer i staten?
- C Hur "öppet" bör rekrytering av myndighetschefer ske?
- D Bör informella kontakter mellan regeringskansli och myndigheter ske i ökad omfattning och på vilka sätt är det lämpligt att så sker för att täcka behovet av erfarenhetsutbyte och styrning av förvaltningen?

Block 3: Utvecklingen av myndigheternas personalpolitikramar, resurser och externt stöd

- A Personalpolitiken skall **verksamhetsanpassas** sägs det i den personalpolitiska propositionen från år 1985. Kräver verksamhetsintresset inom statliga myndigheter olika personalpolitik för olika myndigheter? Skall myndigheterna tillåtas att *inte* ha en formulerad personalpolitik? Får personalpolitiken i en myndighet se ut hur som helst? Vilket behov finns av en övergripande statlig personalpolitik? Behövs en gemensamt formulerad etik för staten och de statsanställda? Hur skall den i så fall konkretiseras?
- B I revisorernas rapport på sidorna 52–53 exemplifieras en rad förutsättningar (angivna av forskare och erfarna praktiker på området) som bör vara för handen för att de statliga personalpolitiska målen skall kunna uppnås. Vilka av dessa är de allra mest centrala? Finns andra viktiga förutsättningar för en god personalpolitik? T.ex. ett förtroendefullt samarbetsklimat mellan medarbetare, fack och ledning?
- C Hur skall en systematisk personalutveckling främjas inom myndigheterna?

D Vad kan och bör göras för att bredda rekryteringen och öka personalens rörlighet mellan och inom myndigheterna?

1995/96:RR7
Bilaga 1

E Behöver myndigheterna externt stöd vid avveckling av personal? I vilken form?

Diskussion och summering

- * Betydelsen av personalpolitiken som styrmedel inom staten
- * Behovet av en övergripande statlig personalpolitik och en handlingsplan för dess genomförande
- * Vad som bör ingå i en sådan handlingsplan

Deltagare

1995/96:RR7

Bilaga 2

Statssekreterare Dan Olsson, Statsrådsberedningen
Statssekreterare Magnus Persson, Kommunikationsdepartementet
Statssekreterare Lars Rekke, Socialdepartementet
Generaldirektör Ulf Göransson, Arbetsgivarverket
Peter Magnusson, Statstjänstemannaförbundet, ST
Docent Magnus Söderström, Institutet för personal- och företagsutveckling
Docent Tomas Bergström, Statsvetenskap, Lunds universitet
Konsulten Per Tengblad, Arbetstagarkonsult AB
Personaldirektör Gunnel Linnertz, SAF
Claes Norrhede, Facket för service och kommunikation, SEKO
Departementsrådet Margareta Hammarberg, Finansdepartementet
VD Rolf Skillner, Trygghetsrådet
Kerstin Hildingsson, SACO
Kjell Eriksson, JUSEK

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1994/95:12 om statlig personalpolitik

1995/96:RR7
Bilaga 3

Remissinstanserna

Följande remissinstanser har yttrat sig:

Statens förnyelsefond
Statens arbetsmiljönämnd
Statstjänstemannaförbundet (ST)
Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)
Arbetsgivarverket
Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)
Socialstyrelsen
Strålskyddsinstitutet
Sveriges geologiska undersökning
Statens lantmäteriverk
Kemikalieinspektionen
Konkurrensverket
Exportkreditnämnden
Centrala studiemedelsnämnden
Riksförsäkringsverket
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Banverket

Därutöver har Expeditionschefen i Statsrådsberedningen, Finans-, Närings-, Social-, Arbetsmarknads-, Miljö- och Civildepartementet, Previa och SEKO Facket för service och kommunikation beretts tillfälle att yttra sig men avstått.

Allmänna synpunkter

Remissinstanserna instämmer i det stora hela i de synpunkter och förslag som revisorerna lämnat i rapporten, men remissvaren innehåller också kompletterande förslag och enstaka instanser gör vissa avståndstaganden. Flera remissinstanser välkomnar den ökade uppmärksamhet som ägnas åt personalområdet och anser att revisorernas förslag har varit väl grundade.

I anslutning till remissvaren har företrädare för de fackliga organisationerna vid remissinstanserna fått möjlighet att yttra sig. Företrädare vid *Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)*, *Riksförsäkringsverket*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Sveriges geologiska undersökning* instämmer i respektive myndighets yttrande. De fackliga företrädarna vid *Exportkreditnämnden* hänvisar till respektive central organisations yttrande. *SACO-föreningen vid Socialstyrelsen* tillstyrker de förslag som lämnas i rapporten och tycker att de bör genomföras. Utöver detta nämns att personalpolitiken vid Socialstyrelsen inte är till belåtenhet och att rekryteringspolitiken skulle kunna förbättras.

Arbetsgivarverket skriver i sitt remissvar att granskningen inriktas på tre frågor: chefsförsörjning och chefsutveckling, personalfrågor inom regerings-

kansliet samt statliga myndigheters arbete med vissa personalpolitiska frågor. En viktig aspekt vid studerandet av den sistnämnda frågan berörs inte tillräckligt i rapporten enligt Arbetsgivarverket. Den gäller hur myndigheter och verk kan utnyttja sin personal på det mest kostnadseffektiva sättet och vilka kostnader myndigheterna har för personalen eller vilka kostnadsökningar som är acceptabla. Arbetsgivarverket påpekar också att man måste vara klar över att det finns tydliga intressekonflikter mellan myndighetsledningarna och de fackliga företrädarna på vad som menas med god personalpolitik.

Huvuddelen av remissinstanserna har inriktat sina synpunkter på revisorernas åtgärdsförslag. Flera ger också vissa detaljförslag på hur revisorernas förslag skulle kunna genomföras. Dessa synpunkter påverkar inte revisorernas slutsatser och förslag, varför de inte behandlas i denna sammanställning. Några instanser efterlyser en beskrivning av aspekter som avsiktligt inte berörs i rapporten. Det är framför allt lönefrågor och jämställdhet som revisorerna behandlar i särskilda revisionsprojekt. *Riksförsäkringsverket* efterlyser också en jämförelse med andra arbetsmarknadssektorer.

Synpunkter på revisorernas åtgärdsförslag

Revisorerna föreslår sammanfattningsvis i rapporten att regeringen skall ta fram ett handlingsprogram med en strategi för det fortsatta utvecklingsarbetet inom den statliga personalpolitiken. I handlingsprogrammet bör ingå vad revisorerna anfört om bl.a. preciseringen av mål och ambitionsgrader, utvärderingar, personalrörlighet, chefspolitik och rekryteringspolitik och ledarskap i regeringskansliet. Merparten av remissinstanserna instämmer i stora drag i såväl huvudförslaget med en övergripande strategi som delförslagen om hur vissa områden skulle behöva förändras.

Statstjänstemannaförbundet, SACO, NUTEK, Socialstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Exportkreditnämnden, Kemikalieinspektionen, Riksförsäkringsverket, Strålskyddsinstitutet, Centrala studiemedelsnämnden och Länsstyrelsen i Jönköpings län tillstyrker revisorernas förslag att en övergripande handlingsplan för den statliga personalpolitiken bör tas fram.

Några instanser är tveksamma till behovet av ytterligare styrning från regeringens sida i form av ett särskilt handlingsprogram. Dock förordar även dessa instanser flera av revisorernas delförslag som ingår i handlingsprogrammet. *Statens Lantmäteriverk* och *Konkurrensverket* anser att varje myndighet bör utveckla sin egen personalpolitik utifrån verksamhetens mål och de krav som därmed ställs på myndigheten. *Personalorganisationerna vid Konkurrensverket* instämmer i att myndigheten skall utforma sin personalpolitik, men pekar också på vikten av att regeringen utarbetar en strategi som anger inriktning och ett antal grundkrav. Det är också i stort *Arbetsgivarverkets* syn.

Arbetsgivarverket anser att det inte kan förekomma en enhetlig statlig personalpolitik eftersom verksamhetsintresset skall vara vägledande för myndigheternas hantering av arbetsgivarfrågor. Arbetsgivarverket delar dock revisorernas uppfattning att regeringen bör förtydliga och utvärdera myndigheternas personalansvar.

Banverket anser att regeringens roll med långsiktig styrning kan bli effektivare genom att en mer aktiv dialog förs med myndigheterna. Den bästa metoden för att genomföra förändringar anser verket vara att samarbeta i aktiva nätverk. En förutsättning för att genomföra verksamhetsanpassningen är att ansvaret ligger hos myndigheterna.

Merparten av remissinstanserna instämmer i revisorernas förslag rörande vissa områden, men några myndigheter har valt att kommentera dessa ytterligare, vilket presenteras nedan.

Övergripande och sammanhållen strategi med mål och ambitionsgrader

SACO, Exportkreditnämnden, Kemikalieinspektionen, NUTEK, Socialstyrelsen och *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att det är viktigt med en övergripande strategi, men nämner också att det bör finnas utrymme för myndigheterna att själva ta fram egna planer utifrån sina egna förutsättningar. Handlingsprogrammet skall således inte vara detaljutformat. Arbetsgivarverket anser att regeringen tydligare bör ge tillkänna sin syn på respektive myndighets personalpolitik för att åstadkomma en effektiv verksamhet. En sådan instruktion måste dock vara allmänt hållen. Annars finns det en risk att den kan ha en effektivitetshämmande effekt.

Statstjänstemannaförbundet och *Centrala studiemedelsnämnden* betonar vikten av att de åtgärder som diskuteras i rapporten förverkligas och antingen stimuleras fram eller alternativt åläggs myndigheterna och att dessa ges i uppdrag att redovisa resultaten.

Statens Lantmäteriverk framhåller att myndigheterna behöver ha stor frihet att forma sin personalpolitik och ställer sig tvekan till revisorernas förslag om en gemensam statlig personalpolitik.

Riksförsäkringsverket anser att myndigheternas årsredovisningar bör utvecklas så att de får en struktur med väldefinierade mått som ansluter till tydliga mål och resultatkrav.

Konkurrensverket anser att personalpolitiken vid myndigheterna skall tas fram i samverkan med de fackliga organisationerna. *Personalorganisationerna vid Konkurrensverket* instämmer i verkets uppfattning. Även *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Exportkreditnämnden* eftersträvar en god kontakt med de fackliga företrädarna. Exportkreditnämnden anser också att myndigheten själv skall få bära förstahandsansvaret för personalpolitiken. I viss utsträckning kan myndigheten dock vara beroende av specialistkompetens. Arbetsgivarverket skulle kunna ha en serviceroll.

Uppföljningar och utvärderingar

Exportkreditnämnden och *Statstjänstemannaförbundet* anser att det är viktigt att en systematisk och fortlöpande uppföljning av den statliga verksamheten utvecklas. Även *Arbetsgivarverket* anser att utvärderingar av myndigheternas personalpolitik är av stort intresse för statsmakterna. Arbetsgivarverkets uppfattning är att uppföljningen i budgetdialogen mellan myndighetsledningen och såväl fackdepartement som Riksrevisionsverket i större utsträckning än idag måste inriktas på en kvalitativ bedömning av hur myndigheterna

använder sina personalresurser och hur personkostnaderna utvecklas i relation till verksamhetsresultaten. Revisionen i dag är mest en kvantitativ analys.

Konkurrensverket anser att det är nödvändigt att ta fram nyckeltal för att myndigheten skall kunna jämföra hur den förhåller sig till andra myndigheter vad gäller bl.a. årsredovisningens innehåll och utformning. Nyckeltalen skulle kunna tas fram av antingen Riksrevisionsverket eller Arbetsgivarverket.

Statens Lantmäteriverk instämmer i att de krav som regeringen ställer på personalpolitiken behöver följas upp mer systematiskt. Kraven bör vara relaterade till respektive myndighet och kan därmed bli olika inom staten.

Omfattning och inriktning på kompetensutvecklingen

Statstjänstemannaförbundet anser att det är nödvändigt att riksdag och regering avsätter särskilda medel för kompetensutveckling i den statliga sektorn. Även *SACO* anser att det krävs en central kompetens och bevakning i form av styrning och centrala stödfunktioner. *Socialstyrelsen* anser att en ökad satsning på utbildning och utveckling bör prioriteras högt och att myndigheten på egen hand skall få avgöra vilka ekonomiska insatser som bör genomföras. När det gäller högre utbildning för högre chefer anser *Socialstyrelsen* att den bör finansieras centralt.

Sveriges geologiska undersökning avvisar revisorernas förslag om en central styrning av myndigheternas kompetensutvecklingsarbete. Däremot föreslås att regeringen bör följa upp t.ex. myndigheternas personalutvecklingsverksamhet med utgångspunkt i årsredovisningen.

Arbetsgivarverket anser att ansvaret för personalkostnader och personal- och kompetensutveckling bör ligga kvar hos myndighetsledningarna. Arbetsgivarverket påpekar vidare att det inte är möjligt att förespråka en förbättring av kompetensutvecklingen utan att ge tydliga signaler om målet med kompetensutvecklingsinsatserna. Arbetsgivarverket delar inte den i rapporten redovisade synen att de statliga arbetsgivarna inte i tillräcklig omfattning investerar i kompetensförändringar.

Arbetsgivarverket betonar vikten av att en dialog förs mellan arbetsgivaren och de anställda och deras organisationer. Verket instämmer i förslaget att utreda om det behövs gemensamma satsningar på kompetensutveckling av mer övergripande teoretiskt slag. Ett exempel på en personalpolitisk åtgärd som förutsätter central politisk vilja och samordning som Arbetsgivarverket nämner är den Mastersutbildning för statliga tjänstemän som har anordnats sedan ett antal år. När revisorerna hävdar att regeringen "prioriterat personal- och kompetensutveckling lågt i staten" så kan Arbetsgivarverket dela den uppfattningen vad gäller regeringens beslut att lägga ned Statens institut för personalutveckling (SIPU) och regeringens hantering av Mastersutbildningen.

Statlig strategi för att öka personalrörligheten och flexibiliteten

Strålskyddsinstitutet, Exportkreditnämnden, Konkurrensverket och *Personalorganisationerna vid Konkurrensverket* instämmer i att en rotations-

tjänstgöring bör införas mellan departement och myndigheter. Även *Länsstyrelsen i Jönköpings län* instämmer i revisorernas förslag och påpekar att även länsstyrelserna skulle behöva vara med i ett erfarenhetsutbyte.

Arbetsgivarverket instämmer inte i rapportens förslag om ett centralt beslutat rörlighetsprogram, eftersom det inte skulle leda till annat än ökad friktion i systemet.

Tidsbegränsade chefsförordnanden

Strålskyddsinstitutet anser att tidsbegränsade chefsförordnanden inte är möjliga inom en liten myndighet. Även *Konkurrensverket* tar upp frågan om tidsbegränsade chefsförordnanden, men utifrån egna erfarenheter delar *Konkurrensverket* inte uppfattningen att förordnandena inte fungerar utan anser snarare att det är naturligt att växla mellan olika roller.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att utvecklingen och förnyelsen av personalpolitiken är en strategisk ledningsfråga. Även *Riksförsäkringsverket* understryker chefskapets betydelse för verksamhetens utveckling och därmed också för personalpolitiken.

Utnämningmakten av verkschefer m.m.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att en ökad vikt bör läggas vid rekrytering, introduktion och chefsutveckling. Även regelbundna uppföljningar mellan regering och myndighetschefer beträffande mål och resultat är viktiga inslag i processen. *Riksförsäkringsverket* anser att det bör finnas möjlighet till insyn och efterkontroll, och det är då viktigt med en hög kvalitet i beredningsförfarandet inför utnämningar.

Arbetsgivarverket anser att regeringens roll i personalpolitiken bör omfatta en dialog med myndigheterna om mål, resurser och resultat samt att regeringen bör ange gränserna för en statlig myndighets personalpolitik.

Exportkreditnämnden anser att en central personalfunktion bör tillskapas inom regeringskansliet för att kunna utveckla en enhetlig och konsekvent personalpolitik inom statsförvaltningen.

NUTEK konstaterar att det tidigare har funnits stora brister i anslutning till utnämningmakten samt vid introduktionen av verkschefer och i dialogen mellan verkschefer och regeringskansliet. En ökad medvetenhet och ett forum för dialog har under senare år förbättrat situationen.

Rekryteringspolitiken och ledarskapet i regeringskansliet

Socialstyrelsen, *Strålskyddsinstitutet*, *Sveriges geologiska undersökning* och *Konkurrensverket* instämmer alla i att en professionell chefsförsörjning inom regeringskansliet är av avgörande betydelse.

Konkurrensverket understryker vikten av att personalfrågorna inom regeringskansliet högprioriteras med tanke på dess roll som central pådrivare i statsförvaltningens utveckling.

Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) påpekar vikten av att utveckla särskilda karriärer och tjänster för experter och specialister som ett led i att öka rörligheten. *SACO* anser att det inte är självklart att ansvaret för

personalpolitiken i regeringskansliet skall ligga på de politiskt tillsatta statssekreterarna, utan föreslår att ansvaret med fördel kan läggas på den högste opolitiska tjänstemannen.

1995/96:RR7
Bilaga 3

1995/96:RR7
Bilaga 4

Statlig personalpolitik

RAPPORT 1994/95:12

Riksdagens revisorer

1995-06-14

1995/96:RR7
Bilaga 4

Förord

Riksdagens revisorer presenterar här sin rapport *Statlig personalpolitik*. Granskningen har initierats av revisorernas arbetsutskott.

I granskningen belyses hur regeringen hanterat den personalpolitiska reform för statsförvaltningen som riksdagen fattade beslut om åren 1985 och 1987. Särskilt har rekrytering och personalrörlighet, chefsutveckling, arbetsmiljö samt kompetensutveckling studerats.

Två enkäter har ställts till ett urval av myndighetschefer. IMU-TESTOLOGEN har intervjuat ca 100 myndighetschefer, och ca 50 utvalda verkschefer har skriftligt besvarat en annan enkät. Även personalchefen och lokala fackliga företrädare vid 13 myndigheter har lämnat synpunkter.

En rad forskare och andra experter inom området har också intervjuats. Ett rapportutkast har diskuterats med representanter för SEKO Facket för service och kommunikation, Statstjänstemannaförbundet (ST) och Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) samt för regeringskansliet och Arbetsgi-
varverket.

Bifogade rapport har utarbetats av revisorernas tredje avdelning. I avdelningen ingår följande ledamöter: Anders G Högmark ordf. (m), Anita Jönsson v. ordf. (s), Bengt Kronblad (s), Bengt Harding Olson (fp), Göran Magnusson (s), Stig Grauers (m), Christina Pettersson (s) och Lennart Brunander (c).

Inom revisorernas kansli har ansvaret för utredningsarbetet legat på Eero Marttinen, revisionsdirektör. Delaktiga i arbetet har också varit Åke Dahlberg, kanslichef, och Margareta Stålfors, utredningschef, Marianne Danielsson, pol. stud., Per Åke Bergh, pol. kand., och Henrik Holmberg, praktikant. I ett inledande skede av granskningen har också Gunilla Forsling från Statskontoret deltagit.

Revisorerna beslutade i plenum den 14 juni 1995 att rapporten skall skickas på remiss till Statsrådsberedningen, myndigheter och organisationer.

Innehåll

1995/96:RR7
Bilaga 4

Sammanfattning	31
1 Inledning	33
1.1 Personalen viktig i förvaltningspolitiken	33
1.2 Aktuell personalpolitik i staten	33
1.3 Syfte, inriktning och huvudfrågor	34
1.4 Avgränsningar och preciserade frågeställningar	35
1.5 Metoder och tillvägagångssätt	39
1.6 Kort om rapportens disposition	40
2 Den statliga sektorn och dess personal	40
2.1 Kort historik	40
2.2 Hur många statsanställda finns det i dag?	41
2.3 Statstjänstens särreglering	42
2.4 Tjänsteställningar	42
2.5 Åldersfördelning	43
3 Den statliga personalpolitikens framväxt och organisation	44
3.1 Framväxten av en statlig personalpolitik	44
3.2 Regeringens roll och uppgifter	45
3.3 Arbetsgivarverkets roll och uppgifter	47
3.4 Revisorernas överväganden	47
4 Personalpolitiken i regeringskansliet	48
4.1 Regeringskansliets huvudsakliga uppgifter	48
4.2 Ansvar och organisation för personalfrågor	49
4.3 Personalarbetets samband med verksamheten i regerings- kansliet	50
4.4 Tre personalpolitiska kärnfrågor	53
4.5 Åtgärder som föreslagits i utredningar och intervjuer	63
4.6 Revisorernas överväganden	64
5 Regeringens chefspolitik	64
5.1 Huvuddragen i chefspolitiken	65
5.2 Vem är chefen? Vem bör chefen vara?	65
5.3 Resultat av revisorernas undersökningar	67
5.4 Revisorernas överväganden	74
6 Personalpolitiken hos myndigheter	75
6.1 Tidigare studier	75
6.2 Förutsättningar för utveckling av personalpolitiken	78
6.3 Personalpolitiska resultat – enkäter, intervjuer	80
6.4 Anställdas och fackliga organisationers uppfattning	84
6.5 Revisorernas överväganden	88
7 Revisorernas sammanfattande överväganden	89
7.1 Summering av iakttagelser	89
7.2 Styrning av personalområdet	91
7.3 Behovet av åtgärder	92
Litteratur	94
Bilagor	96

Sammanfattning

1995/96:RR7
Bilaga 4

I den av riksdagen åren 1985 och 1987 beslutade statliga personalpolitiken återfinns två grundläggande perspektiv på området. När Riksdagens revisorer nu har granskat hur regeringen genomfört politiken på området och hur myndigheterna hanterat sitt vidgade arbetsgivar- och personalansvar har vi bl.a. utgått från dessa två perspektiv.

I det första perspektivet ses den statliga personalpolitiken som ett instrument för regeringen att styra förvaltningen. De statliga personalresurserna bör i detta perspektiv – arbetsgivarperspektivet – organiseras så att verksamhets- och besparingsmål uppnås så effektivt som möjligt. Här ingår bl.a. att rekrytera personal med hög kompetens och utveckla befintlig personal samt att förbättra personalrörligheten inom myndigheterna och framför allt att utveckla det statliga chefskapet och kontrollera att cheferna utför sina uppdrag väl.

Det andra perspektivet – arbetstagarperspektivet – utgår ifrån personalens krav på bl.a. självständighet och ansvar i arbetet samt möjligheter till inflytande, delaktighet och personlig utveckling.

Den statliga personalpolitiken avser bl.a. att ge sådana ramar och villkor åt verksamheten i staten att bägge dessa perspektiv tillgodoses. Att förena dem är dock inte okomplicerat. Många högt specialiserade yrkesgrupper som är verksamma i staten besitter svårersättlig kunskap om sina verksamhetsområden. Samtidigt är det otvetydigt regeringen och riksdagen som ansvarar för att formulera mål och färdriktning för den statliga verksamheten i sin helhet.

En decentralisering av verksamhetsansvaret till myndigheterna och deras högsta chefer ställer också stora krav på en fortsatt och vidgad dialog med myndigheterna och att konsekvenserna av en sådan delegering kontinuerligt följs upp och analyseras. Detta kräver ett kompetent, flexibelt och aktivt regeringskansli samt verkschefer som har förutsättningar att leda och utveckla myndigheternas verksamheter och personal i enlighet med riksdagens beslut. Det kräver också aktiva signaler från regeringen rörande verkschefernas uppdrag och en fortlöpande dialog om hur uppdraget skall konkretiseras.

I rapporten analyseras hur väl regeringskansliet och myndigheterna lyckats hantera även sådana komplikationer. Därvid konstateras att en rad initiativ har tagits från regeringens sida under åren fram till 1990 för att delegera arbetsgivaransvaret till myndigheterna och öka rörligheten främst på verkschefsnivå. Emellertid visar granskningen också på brister i regeringens styrning av området och i de anställdas möjligheter till delaktighet, inflytande och personlig utveckling. Inom flera av den statliga personalpolitikens särskilt angivna målområden har utvecklingen inte heller blivit som riksdagen önskat.

Bl.a. är staten fortfarande en alltför starkt avgränsad arbetsmarknad med bristande personalrörlighet och flexibilitet. Få statsanställda rör sig inom statsförvaltningen. Ännu färre rör sig till och från andra arbetsmarknadssektorer, och rörligheten har minskat kraftigt sedan år 1986. De statsanställdas medelålder har även stigit för varje år.

Utnämningarna av verkschefer brister också i beredning, framförhållning och möjligheter till insyn och efterkontroll. Även introduktionen av verks-

chefer och den löpande konkretiseringen och uppföljningen av deras uppdrag – t.ex. genom personliga samtal och resultatgenomgångar med uppdragsgivaren – uppvisar ett flertal brister. De tidsbegränsade förordnandena för avdelningschefer fungerar dåligt. Framför allt betonas ledaregenskaper alldeles för litet i dag vid chefsrekryteringar och chefsutbildningar.

De externt finansierade satsningarna på kompetensutveckling är relativt begränsade, och effekterna av dessa satsningar är hittills ovissa. Trots omfattande arbetsmiljöinsatser inom staten anger fackliga representanter många exempel på dåligt arbets- och samarbetsklimat. De fördjupade personalanalyser och personalpejlingar som görs åtföljs sällan av konkreta handlingsprogram.

Rekryteringen inom regeringskansliet är slutligen också snävt inriktad på yngre handläggare med bristande arbetslivserfarenhet och utan mer omfattande sakkunskaper om de myndigheter dessa skall arbeta med. Flera utredningar har dock konstaterat att det finns kompetensbrister i dag inom regeringskansliet. Dessutom är det personalpolitiska policyarbetet i regeringskansliet delvis utvecklat och ledarskapet i departementen eftersatt.

Den bristande måluppfyllelsen på dessa av riksdagen särskilt angivna målområden kan enligt revisorerna delvis förklaras av en bristande styrning från regeringens sida. Styrningen är i dag begränsad till utnämningar och utbildningar av verkschefer.

Revisorerna menar att det finns betydande uppgifter för regeringen att utföra, även i ett system där huvudansvaret för arbetsgivar- och personalpolitiken delegerats till myndigheterna. Inriktningen och målen för den statliga personalpolitiken behöver således tydliggöras och systematiskt följas upp och utvärderas, och det övergripande myndighetsansvaret på området klargöras. Därtill behöver rekryteringspolitiken i regeringskansliet och personalutbytet mellan departementen och myndigheterna och inbördes mellan myndigheterna utvecklas, liksom dialogen mellan regeringskansli och verkschefer samt kompetensutvecklingen och ledarskapet i staten.

Mot denna bakgrund anser revisorerna att regeringen bör ta fram en handlingsplan för det fortsatta utvecklingsarbetet rörande den statliga personalpolitiken. I denna handlingsplan bör bl.a. ingå vad som anförts ovan.

Revisorerna beslutade i plenum den 14 juni 1995 att rapporten *Statlig personalpolitik* skall skickas på remiss till Statsrådsberedningen, myndigheter och fackliga organisationer.

1 Inledning

1.1 Personalen viktig i förvaltningspolitiken

En viktig och ofta bortglömd del av förvaltningspolitiken handlar om personalen. Allmänt gäller ju att det knappast finns någon form av förvaltning, som inte på ett eller annat sätt berör eller berörs av personalen, eftersom "administration is done by people" (Fesler, 1980).

I kraft av sina specialistkunskaper och sin centrala ställning vid beredning och genomförande av beslut kan anställda ofta få en avgörande roll i statliga beslutsprocesser. De statligt anställda producerar eller styr även produktionen av viktiga varor och tjänster i samhället – det gäller allt från högre utbildning till militärt försvar. Antalet statsanställda är också betydande i sig. Ianspråktaga resurser inom staten påverkar resurs- och handlingsutrymme för andra sektorer i samhället.

Personal- och lönefrågorna inom staten var länge mer reglerade än inom någon annan del av arbetsmarknaden. Personalpolitiken var också svåröverskådlig och behandlades i ett stort antal bestämmelser och politiska uttalanden. En ökad flexibilitet och personalrörlighet krävde att anställningsvillkoren blev mera likvärdiga mellan staten och andra arbetsmarknadssektorer.

Behovet av kompetensutveckling inom statsförvaltningen tillgodosågs i stor utsträckning under 1960- och 1970-talen genom personalökningar. Situationen förändrades i början på 1980-talet. Nya åtaganden och behov av ny kunskap kunde inte längre mötas med ökade personalresurser. Flertalet myndigheter skulle för lång tid få planera för minskade eller i bästa fall oförändrade kostnadsramar. En ny personalpolitik inriktad särskilt på personalutveckling behövdes.

Många chefer i staten ansåg ännu vid denna tid att de var anställda ämbetsmän och inte arbetsgivare. Insatser behövdes därför för att få dessa chefer mer medvetna om sin arbetsgivarroll.

I staten uppmärksammades behovet av en ny syn på personalfrågorna kring åren 1982–1984. Inom vissa områden har dock staten varit en föregångare, t.ex. inom medbestämmande- och arbetsmiljöområdet. År 1985 kom den personalpolitiska propositionen med idéer om utökat utrymme och ansvar för den statliga personalen och vikten av att engagera och entusiasmera personalen i ett förnyelsearbete samt långtgående förslag om delegering av arbetsgivaransvaret till myndigheterna.

1.2 Aktuell personalpolitik i staten

Utvecklingen av personalpolitiken i staten är nära sammanlänkad med förnyelseprogrammen, omprövningsarbetet och utvecklingsfrågorna inom den statliga sektorn under det senaste decenniet.

Riktlinjer och åtgärdsprogram för personalområdet återfinns bl.a. i propositionen om statlig personalpolitik (prop. 1984/85:219) samt regeringens skrivelse (1984/85:202) om den offentliga sektorns förnyelse (AU 1984/85:6 samt FiU 1984/85:35. Chefsfrågorna har behandlats i propositionen om ledningen av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99, KU 1986/87:29

samt FiU 1986/87:3y). I dessa propositioner anges två utgångspunkter för den statliga personalpolitiken:

1995/96:RR7
Bilaga 4

- att den i större utsträckning skall vara ett instrument i förnyelsen av den statliga verksamheten och
- att arbetsgivarbefogenheterna skall delegeras till myndigheterna.

I 1985 års personalpolitiska beslut betonas att personal- och kompetensförsörjningen har direkt samband med hur myndigheternas effektivitet utvecklas och att personalpolitiken är ett viktigt medel i förnyelsen av statsförvaltningen. Vidare nämns i beslutet vissa områden som särskilt behöver utvecklas: personalförsörjningen, inkl. chefsförsörjningen, personärlighet inkl. chefsärlighet, kompetensutveckling samt decentralisering och förenkling av regelverket på personalområdet. Även jämställdhet, arbetsmiljö och löne- och personalsociala frågor nämns.

Principerna för chefsförsörjningen i staten redovisas i verksledningspropositionen. Där understryks regeringens skyldighet att säkerställa den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen. Denna uppgift innebär – utöver rekrytering och tillsättning av de högsta cheferna – också uppföljning av deras verksamhet samt erforderliga utbildnings- och rörlighetsinsatser i syfte att stärka chefskompetens och verksamhetens effektivitet.

På myndighetsnivå bär verkscheferna ett stort ansvar för ledningskompetensen på lägre nivåer. Föreslagna åtgärder för förbättringar av chefsförsörjning och verksledningskompetensen rör bl.a. systematiska och målmedvetna rekryterings-, rörlighets- och utvecklingsåtgärder samt åtgärder som kan öka andelen kvinnor bland verkscheferna.

Den 1 juli 1991 reviderades 1978 års arbetsmiljölagen. Lagen ger arbetsgivaren hela ansvaret för arbetsmiljöarbetet. Lagen ger också arbetstagare uttrycklig rätt att påverka den egna arbetssituationen och att medverka i förändrings- och utvecklingsarbete. Där sägs också att arbetsmiljön skall utformas på sådant sätt att personalen inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller i varje fall begränsas. Arbetsmiljö- och personalpolitiska frågor har därmed integrerats.

1.3 Syfte, inriktning och huvudfrågor

Det har nu gått ungefär ett decennium sedan riksdagens beslut om en personalpolitisk reform. Trots detta finns ingen samlad utvärdering av hur reformarbetet fortskridit och av utfallet av beslutade åtgärder. Enligt revisorernas uppfattning är det angeläget att ett underlag tas fram för att bedöma i vilken utsträckning inriktningen och åtgärdsprogrammen på området behöver förändras eller utvecklas samt vilka därav följande insatser som behöver göras av regeringen och myndigheterna. Granskningen har initierats av revisorernas arbetsutskott.

Det grundläggande syftet med granskningen är att studera hur myndigheterna hanterat sina nya möjligheter till en friare och mer verksamhetsanpassad arbetsgivar- och personalpolitik och vilket centralt stöd som regeringen och

dess stabsorgan givit myndigheterna i samband med delegeringen av arbetsgivaransvaret.

Avsikten är också att göra fördjupningsstudier inom några av de angivna målområdena i reformbeslutet från 1985 och 1987, såsom personalförsörjning, inkl. chefsförsörjning, personalrörlighet, löneförhållanden, kompetensutveckling, decentralisering och förenkling av regelverk, jämställdhet, arbetsmiljö eller personalsociala frågor.

1.4 Avgränsningar och preciserade frågeställningar

Redan denna översiktliga beskrivning av området visar klart att statlig personalpolitik berör och överlappar ett stort antal förvaltningspolitiska områden och frågor. En övergripande behandling av ämnet blir lätt ganska abstrakt till sin karaktär, och termer och begrepp som införs kan bli svåra att knyta an till det dagliga arbetet. För den skull kan det vara viktigt att ge konkreta exempel på de förhållanden som behandlas i rapporten. Förhoppningsvis ger sådana exempel en mer åskådlig illustration till de problemområden vi valt ut för fördjupade studier. Här nedan redovisas således två exempel från organisationer där personalsituationen kan jämföras med statliga organisationers personalsituation. Exempelen bildar även grund för avgränsningar av frågeställningarna.

Två illustrativa exempel

Det första exemplet avser en starkt konkurrensutsatt verksamhet där rörligheten är stor och åldern en betydelsefull faktor. Exemplet är hämtat från den professionella sportens värld och beskriver hur ett professionellt fotbollslag rekryteras och drivs. Det andra exemplet beaktar viktiga aspekter i nutida arbetsliv som professionalisering och livslångt lärande och syftar till att i nuet se vissa paralleller till skråväsendet.

Exempel nr 1: Det professionella fotbollslaget

I boken *Laganda och ledarskap* av Bob Houghton och Lisbeth Murath redogör den framgångsrike tränaren för fotbollslaget Malmö FF – Bob Houghton – för hur han arbetat med och byggt upp ett framgångsrikt professionellt fotbollslag som under hans ledarskap vunnit tre svenska guld. Lagbygget är ledarens ansvar och en mycket vital funktion i ledarskapet på detta område. När han kommer till en ny klubb är det första han gör att bedöma spelarmaterialet, kartlägga vilka spelarkvaliteter klubben förfogar över. Han gör också en bedömning av hur långt spelarna räcker till och undersöker vilka möjligheter det finns att komplettera och öka kvalifikationerna i laget, dvs. byta ut spelare som han bedömer inte räcker till mot lämpliga nyförvärv.

I en klubb som inte har tillräckliga ekonomiska resurser för att köpa färdiga spelare, måste man prioritera produktion av spelare från de egna ungdomsleden och i så fall blir arbetet mera långsiktigt. Han tittar även på B-lag och juniorlag i klubben och ser vilka spelare som omedelbart kan flytta till A-laget, vilka som står på tillväxt och i vilka tidsperspektiv. Från första dagen kartlägger han också vilka spelare som utövar ett negativt inflytande på lagandan och vilka som han kan ta hjälp av att skapa ett mer positivt lagklimat.

En mycket viktig uppgift för en lagledare är att skapa trygghet för spelarna i deras roller. Det är också lagledaren som ser till att summan blir större än de enskilda delarna av laget. Han måste då vara helt klar över vad han vill och tydlig i sitt budskap. Det gäller för honom att övertyga, entusiasmera och ange inriktningen i stort för fotbollslaget. Lojalitet och laganda är också oerhört viktigt att skapa i ett lag¹.

För att laget ska bli framgångsrikt är det också viktigt att spelarna tränar regelbundet, det gäller både enskilt och i laget. Lagledaren har också den svåra uppgiften att tala om för spelaren när han inte bedöms vara i tillräcklig form – och måste sitta på avbytarbänken eller ingå i B-laget – eller när det är dags att byta position eller kanske klubb. Över ett antal år är det många som kommer och går i laget. Grundläggande förutsättningar för att åstadkomma ett bra lag är dels att man har kompetenta spelare, som också är motiverade, dels att träningen är sådan att lagspelet flyter effektivt.

En duktig spelare är värd sin vikt i guld. Förlusten av en spelare som förvärvat av ett motståndarlag är större än en årslön. Laget kan inte heller ses som en statisk enhet. Spelarens ambitioner växer och de vill kanske söka sig till ett lag som kan erbjuda mer i spelarlön eller söka sig utomlands. Ledningen måste därför hela tiden ha reserver att sätta in.

För att åstadkomma ett mycket bra fotbollslag gäller det alltså att för det första locka till sig de bästa spelarna. För det andra att välja ut och satsa på de spelare som kan ingå i A-laget, dvs. satsa på att utveckla spelare och låta dessa träna och spela i andra av klubbens lag. För det tredje gäller det att skapa lojalitet och en god laganda i fotbollslaget. För det fjärde måste man kunna byta ut en spelare som inte är i form.

Exempel nr 2: Skråväsendet

Det system för kunskap och produktion som skråväsendet representerade och som genomsyrade den västliga världen före industrialismens tidevarv, rymde i sig mycket klara gränsmarkeringar kombinerat med sanktioner mot överträdelser av yrkesgränser. Samtidigt gav systemet en garanti för överförande av yrkeskunnande från generation till generation och inom yrkesgenerationen gav det möjligheter till kompetensutveckling, bl.a. som en följd av gesällers geografiska rörlighet och därmed impulser till yrkesmässig förnyelse.

I äldre tid kallades skråna för ämbeten. Ämbetena, som omfattade hantverkarna inom ett visst yrke eller en grupp yrkesgrenar, tillvaratog deras gemensamma intressen och hade i viss grad karaktären av karteller. Ämbetenas organisation var fastställd genom en skråordning. I spetsen för ämbetet stod en vald älderman, biträdd av två eller flera bisittare. Endast *mästarna* var ämbetets egentliga medlemmar, men under dessa lydde *gesäller* och *lärlingar*. För att vinna mästerskap måste gesällerna visa sina yrkesskicklighet genom att utföra ett mästarprov, en konstfull yrkesprodukt, ett mästarstycke.

Ett viktigt inslag i skråväsendet var givetvis den kunskapsreproduktion som upprätthölls genom systemet med lärlingar och gesäller. Inom ramen för ett sådant system fostrades även lärlingar och gesäller socialt och kulturellt till blivande mästare.

Ett nutida begrepp med associationer till skrån och mästare är ”profession”. Ofta handlar det i fråga om professioner (jfr professionell) om yrken på

¹ En allmänt känd ishockeytränare – och i personalfrågor ofta anlita föredragshållare – som medvetet satsat på att åstadkomma laganda och trygghet för spelarna är Tommy Sandlin. Han säger också: ”Det går att göra habila lirare och medspelare, även av dem som är födda i division sju eller lägre.”

hög kvalifikationsnivå, och med en särskild karaktär av ”kallelse” eller yrkeshängivenhet. Enligt Abrahamsson (1986) präglas professioner av att deras medlemmar behärskar en speciell, vanligen under lång tid utvecklad och inlärd teori eller andra typer av kunskaper.

Den tilltagande specialiseringen på arbetsmarknaden ger allt fler yrken möjlighet att aspirera på professionell status. Professioner ställer ofta krav på att själva få bestämma över eller åtminstone påverka rekryteringen till, och utbildningen inom yrket. Professionaliseringen kan ses som en reaktion mot utbytbarhet. Jämfört med skräväsandets tid finns vissa likheter idag som kommer att accentueras framöver (Nilsson 1986):

”Nu liksom då står den lärande människan i arbete i centrum vid kompetensutveckling. Nu liksom då är det gruppen och inte individen som utgör den primära arbetsformen. Nu liksom då kommer den personliga kommunikationen att få en mer framträdande ställning. Ointressant är inte enbart det instrumentellt enkelt överförbara utan även den icke verbaliserade yrkeskunskapen förmedlad genom gester, mimik, personliga förebilder och arbetsstrukturer.”

Utvalda problemområden och frågeställningar

Att direkt översätta de beskrivna exemplen till nutida statsförvaltning vore att förenkla verkligheten. Ändå är det inte svårt att i skrifter som behandlar personal- och arbetsförhållanden i staten klart urskilja några av de huvudsakliga tendenser och mönster som exemplen representerar, t.ex. behovet av kortsiktig rörlighet kontra långsiktigt lärande och sambandet mellan dessa behov och behovet av trygghet och delaktighet i verksamheten.

I exemplen kan man även urskilja vikten av verkligt ledarskap och ett bra arbetsklimat. Man kan också urskilja spänningen mellan ledarens behov av kontroll av verksamheten och professionella yrkesgruppers anspråk på inflytande. Bägge dessa aspekter måste beaktas i organiserad verksamhet. Det är inte heller omöjligt att se den personalpolitik som fastställdes år 1985 som ett ambitiöst försök att lösa denna balansakt. De två exemplen åskådliggör också ett antal aspekter som personalarbetet måste omfatta inom alla organisationer där människor arbetar. En aspekt som dock tillkommer i denna granskning är det politiska perspektivet, dvs. hur riksdagen och regeringen kan behöva styra och följa upp myndigheternas och myndighetschefernas arbete med personalutveckling, vilket också är den centrala frågeställningen i denna granskning. Den kan uttryckas på följande sätt:

Hur har regeringen och dess stödmyndigheter hanterat den personalpolitiska reform som riksdagen fattade beslut om åren 1985 och 1987 och i vilken grad har övergripande principer, riktlinjer och mål i denna reform uppfyllts?

För att bedöma i vilken grad åtgärdsprogrammen på området behöver förändras och utvecklas behöver även vissa andra frågor belysas, t ex.: Är den grundläggande analysen i den personalpolitiska propositionen fortfarande relevant eller har nya förhållanden eller problem tillkommit på området under senare år? Är målen för personalarbetet i staten tillräckligt klara och går

de att utvärdera? Tillsätter regeringen chefer med förmåga att leda myndigheternas utveckling i enlighet med riksdagens beslut och följer man löpande upp att så blir fallet? Har myndigheterna formulerat personalpolitiska program som återspeglar och konkretiserar övergripande principer och riktlinjer på området? Vilken information har regeringskansliet om detta? Vilka utvärderingar har regering och stödmyndigheter initierat? Har utvecklingsinsatserna fram till i dag varit tillräckliga för att få i gång reformprocessen på myndighetsnivå?

Ytterligare belysning av dessa frågor behöver även göras i form av fördjupningsstudier på några av de områden inom personalpolitiken, där riksdagen betonat betydelsen av utvecklingsarbete. Vi har valt att göra fördjupningar inom följande fyra områden.

Personalförsörjningsfrågor – dvs. rekrytering och personalörslighet

Det är av stort samhällsintresse att staten kan rekrytera och behålla personal som är väl skickad att utföra de arbetsuppgifter som regering och riksdag ålagt dem. Det är också av stort värde att personalen utvecklas och breddar sina erfarenheter genom att röra sig mellan arbetsuppgifter och arbetsplatser. Det finns anledning att fråga sig hur myndigheterna har agerat för att säkerställa ny kompetens i en situation som präglas av teknikutveckling och stora nedskärningar i budgetanslagen. Vilken personalörslighet har uppnåtts respektive eftersträvt? Eftersom det är av strategisk betydelse för förvaltningspolitiken att det finns hög kompetens och flexibilitet i regeringskansliet kommer särskild vikt att läggas vid att analysera rekryteringspolitiken och personalörsligheten där.

Chefsfrågor

Chefsförsörjningen i myndigheterna är central för att statens nya ledningssystem skall fungera tillfredsställande. Detta system ställer betydande krav på chefer och deras förmåga att leda verksamhet och utvecklingsarbete. Särskilt central är regeringens uppgift att utnämna de högsta cheferna i förvaltningen och löpande följa upp deras arbete. Därför är det viktigt att belysa hur rekryteringen av de högsta cheferna i statsförvaltningen faktiskt går till. Följs den modell för verkschefstillsättningar som riksdagen beslutat om? Är dialogen mellan regeringskansli och verkschefer tillfredsställande? Introduceras, utbildas och avvecklas dessa i enlighet med principer och i den grad som riksdagen fattat beslut om? Fungerar tillsättningar och avveckling på det sätt som man uttryckt önskemål om i riksdagsbesluten på området? Hur har olika örslighets- och utvecklingsbefrämjande åtgärder för chefer utfallit?

Kompetensutveckling och lärande

Inte minst i en situation med oförändrade eller minskade kostnadsramar för myndigheterna blir kompetensutveckling av stort intresse. Under senare år har flera statliga utredningar också påpekat den ökande betydelsen av ett livslångt lärande i arbetslivet. Eftersom området är vittomfattande och ofta svårt att skilja ut från den dagliga verksamheten i en myndighet har vi inte

föresatt oss att göra mer detaljerade studier av den faktiska kompetensutvecklingen hos myndigheterna. Vi begränsar oss till att analysera vilka förutsättningarna är för kompetensutveckling, t.ex. ledningens stöd i form av strategiska uttalanden, förekomsten av kompetensutveckling i program och handlingsplaner samt avsatta utvecklingsmedel. Vi belyser också hur de utvecklingsmedel som arbetsmarknadens parter kommit överens om har använts och hur goda exempel från lyckade sådana projekt sprids.

Arbetsmiljö och arbetsklimat

De statligt anställda gör insatser, som under vissa förutsättningar blir arbetsprestationer. Vilka arbetsprestationer som åstadkoms beror bl.a. på den fysiska och psykiska arbetsmiljön samt arbetsmotivation och delaktighet i verksamheten. Ett viktigt syfte – som allra tydligast uttrycks i gällande arbetsmiljölagstiftning – med den statliga personalpolitiken är att skapa förutsättningar för en god arbetsmiljö och arbetsmotivation hos de anställda. I granskningen berörs i vilken grad myndigheternas ledning bedömt sådana frågor vara av intresse för verksamheten, om det finns personal och resurser för att hantera sådana frågor, i vilken grad man uppmärksammat frågorna i personalpolitiska program, vilka utvecklingsprojekt som bedrivs och om någon form av personalpejlingar och personalanalyser görs för att uppmärksamma eventuella brister i dessa avseenden. Om sådana personalundersökningar följs av konkreta handlingsprogram undersöks också.

Vissa avgränsningar

Flera viktiga områden inom det som traditionellt anses tillhöra personalpolitiken berörs endast översiktligt i denna granskning. Det gäller framför allt lönefrågor och jämställdhet. Revisorerna bedömer dock inte att dessa områden är av mindre intresse i sammanhanget. Avsikten är att behandla dessa områden i särskilda revisionsrapporter. Jämställdheten belyses t.ex. av revisorerna i det pågående projektet *Jämställd med statens hjälp?*.

1.5 Metoder och tillvägagångssätt

Arbetet har omfattat en genomgång av utvecklingen av personalpolitiken i staten och statsmakternas avsikt med insatserna på detta område. I projektet har även en genomgång gjorts av litteratur om personal- och chefsfrågor. En rad forskare och andra experter inom området har intervjuats. Kontakter har också tagits med ett antal personalansvariga vid myndigheter och andra experter på personalfrågor vid t.ex. Arbetsgivarverket, Statshälsan och Statens arbetsmiljönämnd.

Metoden att samla in data har i projektet – vid sidan om intervjuer – främst varit enkäter. För att belysa chefsfrågorna inom staten har två enkäter ställts till ett urval av myndighetschefer. Den första enkäten skickades till 102 verkschefer och avsåg frågor om bl.a. utvecklingen av personalpolitiken inom den egna myndigheten och vilka förutsättningar myndigheterna givits att utveckla denna politik. Den andra enkäten har ställts till ca 50 slump-

mässigt utvalda verkschefer och syftade till att belysa bl.a. rekrytering, introduktion och utbildning av myndighetschefer.

Även när det gäller rekryterings- och rörlighetsfrågor för övriga anställda har enkäter ställts till ett urval myndigheter. Flertalet myndigheter med fler än 25 anställda inom fem departementsområden har t.ex. svarat på frågor kring rekrytering och rörlighet. Inom regeringskansliet har personalchefen inom motsvarande fem departement hjälpt till att besvara motsvarande enkätfrågor. Ett tjugotal lokala fackliga företrädare vid myndigheterna har också intervjuats om aktuella personalfrågor.

Av praktiska skäl har arbetet genomförts i steg. I ett första steg inriktades granskningen på frågor om chefsförsörjning och chefsutveckling. I ett andra steg har personalfrågor inom regeringskansliet granskats, eftersom dessa är strategiskt viktiga för att förbättra regeringens styrning av myndigheterna. Det tredje steget i granskningen har omfattat de statliga myndigheternas arbete med vissa personalpolitiska frågor.

1.6 Kort om rapportens disposition

I kapitel 2 redovisas översiktligt vissa fakta och grundläggande statistik m.m. om de anställda i staten och vissa andra förhållanden av intresse för att förstå bakgrunden till vår analys i fördjupningskapitlen. I kapitel 3 beskrivs den statliga personalpolitikens framväxt och nuläge samt regeringens och Arbetsgivarverkets övergripande personalpolitiska ansvar och uppgifter.

I kapitlen 4–6 redovisas de huvudsakliga resultaten från våra fördjupningsstudier. Redovisningen sker närmast efter organisatorisk uppdelning av statsförvaltningen. I kapitel 4 analyseras personalpolitiken i regeringskansliet. I kapitel 5 undersöks centrala frågor kring verkschefer och hur de tillsatts. Vidare behandlas där hur dialogen mellan verkschefer och regeringskansli går till samt introduktion och utbildning av verkschefer m.m. Kapitel 6 behandlar utvecklingen av personalpolitiken hos myndigheterna.

I slutkapitlet återfinns revisorernas överväganden och förslag.

2 Den statliga sektorn och dess personal

2.1 Kort historik

Debatten om staten och dess personal har i flera avseenden djupa historiska rötter. Frågan om efter vilka principer den regerande maktens beslut skall verkställas har varit ständigt aktuell sedan statsförvaltningen under Gustav den II Adolfs tid byggdes ut och gavs fastare former.

1634 års regeringsform avsåg att åstadkomma en regelmässig skötsel av riksstyrelsen så att denna till utformningen inte skulle skifta med regentens person och tycken. Den nya organisationen kom att bli fastare än tidigare. De konungsliga medhjälparnas beroende av konungen hade medfört en brist på stadga i verksamheten. Nu blev i stället ämbetsmannaprincipen ledande, vilket innebar att första steget hade tagits på väg mot en ämbetsmannakår. Ämbetsmyndigheten förlades också till kollegierna i sin helhet och inte till dess enskilda medlemmar. Kollegierna skulle bedriva kontinuerlig verk-

samhet och ha denna förlagd till Stockholm. Kanslikollegiet – dvs. ungefär dagens finansdepartement men utan underställd statsförvaltning i form av myndigheter – intog en dominerande ställning. Ur kanslikollegierna frambringas efter flera århundraden senare tiders statsdepartement och centrala ämbetsverk.

Under 1800-talet, då ämbetsverken i sin tur hade utvecklat en betydande självständighet i förhållande till Kungl. Maj:ts kansli, var problemet kansliets relativa svaghet i förhållande till myndigheterna föremål för diskussioner. 1860 års departementalreform rådde endast delvis bot på detta förhållande. Både 1800- och 1900-talets förvaltningspolitiska projekt har i hög utsträckning sökt finna former för förhållandena mellan ett i personhänseende litet regeringskansli och en i många avseenden autonom statsförvaltning.

Inte desto mindre har statsförvaltningen under denna tid förändrats radikalt – i synnerhet beträffande dess omfång. I mitten på 1800-talet var antalet ordinarie tjänster 94 i Kungl. Maj:ts kansli och 405 i de centrala ämbetsverken. Tillsammans med extraordinarie tjänster var de anställda i hela statsförvaltningen ungefär 800. De sistnämnda börjar i större omfattning inrättas under senare hälften av 1800-talet. Ungefär kring år 1860 räknade man med 800 ordinarie och extraordinarie tjänster i centralförvaltningen. År 1921 var antalet anställda i hela statsförvaltningen nästan 3 000 personer och år 1967 var motsvarande siffra 324 000 personer.

2.2 Hur många statsanställda finns det i dag?

Det finns ca 250 centrala myndigheter inom statsförvaltningen i dag. Siffran kan variera beroende på vilken definition man använder. De flesta är mycket små, andra som t.ex. Vägverket är stora myndigheter. Sedan år 1980 har de statsanställda minskat från 429 000 till 249 000 personer. Minskningen beror framför allt på att flera affärsverk, t.ex. Posten och Televerket, blivit statligt ägda aktiebolag, men också på att vissa statliga uppgifter har överförts till kommunerna.

Tabell 2.2 Anställda inom statlig sektor, 1000-tal

Verksamhetsområde	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Statlig verksamhet	429	423	401	387	362	310	249
Därav							
Domstolsväsende m.m.	15	16	16	15	14	15	15
Polisväsende	26	27	28	28	28	28	27
Försvaret	52	49	49	48	46	44	41
Vägverket	12	10	9	9	8	9	8
Universitet m.m.	41	45	45	46	47	48	46
Arbetsmarknadsverket	13	15	12	11	12	12	12
Länsstyrelserna	14	13	6	7	7	6	6
Skattemyndigheter m.m.	6	6	12	12	12	11	11
Affärsverken	174	174	159	144	120	75	22

2.3 Statstjänstens särreglering

De personalpolitiska besluten från 1985 och 1987 har bl.a. sin bakgrund i en ambition att harmonisera lagbestämmelser och regler m.m. mellan offentlig och privat sektor. De särbestämmelser som fanns vid denna tid har sitt ursprung i idéer från tysk förvaltningsrätt som kring sekelskiftet fick ett starkt genomslag i svenskt förvaltningstänkande. En särskild offentlighetsreglering ansågs bl.a. nödvändig för att värna medborgarnas trygghet och välfärd. Känslan av trohet och harmoni mellan det allmänna och dess tjänstemän hotades om förhandlingsrätt och maktkamp vann insteg. Utövandet av de offentliga funktioner som ingår i statstjänsten ställde också

speciella krav på lojalitet mot statsmakternas direktiv i lagar och andra förordningar, objektivitet, rättrådighet och självdisciplin. Statstjänstens främsta kännetecken är att den innefattar ett förtroende från det allmänna och allmänheten, som det blir angeläget för statstjänstemannen att motsvara och som ger en särskild dimension åt tjänsteutövningen.

I statens tjänst, B. Wennergren

De mest grundläggande villkoren i statstjänsten finns intagna i regeringsformen. I lagen om offentlig anställning (LOA) finns andra viktiga lagbestämmelser. Även om skillnaderna mellan offentlig anställning och privat blivit allt mindre, finns dock än i dag en särlagstiftning för statsanställda. Tidigare var väsentligt fler av de statsanställdas villkor reglerade i särskilda författningsbestämmelser.

Denna särreglering hade enligt ESO-rapporten *Från patriark till part* (Ds 1988:4) två inslag. Dels var området för kollektivavtalsreglering mer begränsat än inom andra sektorer. Dels fanns specifika lagregler av materiell art som avvek från arbetsmarknaden i stort. De senare avsåg t.ex. särskilda regler om grundläggande anställningsvillkor såsom anställningstrygghet, pensioner och sjukförmåner. I takt med att välfärdssamhället byggts ut har dessa särregler samordnats med de generella reformerna. Ofta har de skett genom en ömsesidig påverkan: de statsanställdas förhållanden har ibland utgjort förebild för reformer, i andra fall har delar av de statliga särreglerna modifierats för att passa in i ett nytt generellt mönster. Den traditionellt stora anställningstryggheten inom staten är ett exempel på det senare.

2.4 Tjänstetillsättningar

Grunden för förfarandet vid rekrytering och befordran av befattningshavare i den svenska statsförvaltningen återfinns i 11 kap. 9 § regeringsformen.

Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Det system för rekrytering som finns i staten kan sägas vara utpräglat meritokratiskt. Länge var det så att meritvärderingen skulle ske på så sätt att man, oberoende av vilka de sökande är, skulle rangordna dem efter ”förtjänst och skicklighet”. Med förtjänst avses då helt enkelt tjänstgöringstid och med skicklighet den sökandes kompetens för den aktuella tjänsten, i form av teoretisk och praktisk utbildning.

I den personalpolitiska propositionen (prop. 1984/85:219) redovisas vissa ändringar i värderingsgrunderna vid statliga tjänstetillsättningar. Framöver skall tjänstetillsättningar ske på grundval främst av skickligheten för arbetsuppgifterna i tjänsten, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Hänsyn skall också tas till den förtjänst som förvärvats genom tidigare tjänstgöring i offentlig eller privat anställning eller genom egen verksamhet. Fullgjord forskarutbildning skall räknas till godo.

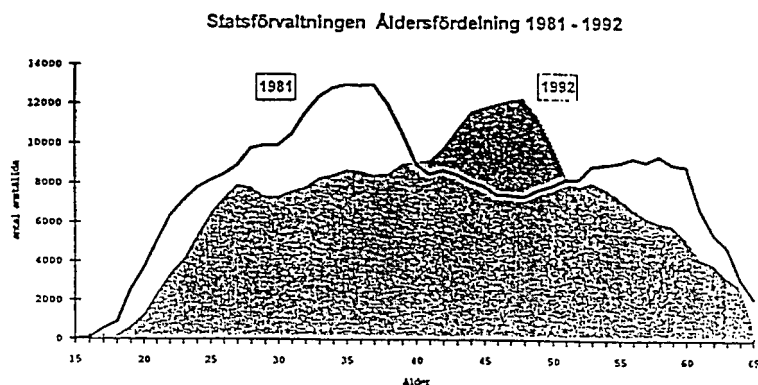
Denna nya typ av meritvärdering syftar till att dels underlätta personalrörligheten – genom att jämställa kommunal och privat anställning samt egen verksamhet med statlig, när det gäller att beräkna en sökandes förtjänst –, dels rationalisera handläggningen av tillsättningsärendena genom att förenkla och förtydliga reglerna om förtjänstberäkning.

2.5 Åldersfördelning

Även åldersfördelningen inom statsförvaltningen kan påverka behovet av rekrytering och rörlighet samt kompetensutveckling m.m. hos en myndighet. Om medelåldern är hög i myndigheten kommer troligtvis främst yngre medarbetare att rekryteras. Med stigande ålder minskar sannolikt personalrörligheten. Därför kan det vara intressant att få en bild av hur åldersfördelningen utvecklar sig framöver inom statsförvaltningen.

Av tillgänglig statistik kan man se att flertalet statsanställda anställdes under 1960- och 1970-talen, då den statliga sektorn expanderade kraftigt. Det totala antalet statsanställda mer än fördubblades mellan år 1960 och 1980. I statistiken kan man också urskilja antalet statsanställda i skilda åldrar vid olika tidpunkter. I diagrammet nedan kan man se att ålderspuckeln år 1981, som hade sin högsta punkt i åldrarna 34–37 år, med nästan oförändrad form förflyttats till åldrarna 45–48 år 1992. Mycket talar också för att denna puckel om ytterligare tio år kommer att ligga kring 55–58 år.

Statsförvaltningen Åldersfördelning 1981–1992



Det är dock inte bara inom staten som åldersstrukturen kommer att förändras. Den kommer att förändras påtagligt i hela samhället under de närmaste 15 åren. De äldre kommer att bli jämförelsevis allt fler. Det beror främst på födslarnas drastiska sänkning under perioden 1965–1983 samt de extremt höga födelsetalen på 1940-talet. 1940-talsgenerationen är 50 % större än den generation som är född på 1930-talet.

Det finns också vissa skillnader i åldersfördelningen mellan olika arbetsmarknadssektorer. Man kan t.ex. iakttä ett växande gap mellan genomsnittsåldern i den offentliga respektive den privata sektorn. I privat sektor var man år 1963 i genomsnitt 38 år gammal. Det är ungefär samma genomsnittliga ålder som i dag. Den statsanställda var år 1964 lika gammal som den privatanställda. I dag är den statsanställda i genomsnitt 3–4 år äldre, vilket i demografiska sammanhang är en kraftig förändring. Detta gap kommer sannolikt att öka under de närmaste 15 åren.

3 Den statliga personalpolitikens framväxt och organisation

3.1 Framväxten av en statlig personalpolitik

Dagens statliga personalpolitik har rötter i händelser och riksdagsbeslut sedan 1960-talet. Några av de mer betydelsefulla händelserna och riksdagsbesluten på personalområdet² redovisas kronologiskt nedan.

År 1961 Efter framställningar från tjänstemannahåll tillsätts år 1961 en utredning, kallad Personalutbildningsberedningen (PUB). I sitt slutbetänkande (SOU 1966:63) framlade PUB förslag till ett centralt statligt personalutbildningsorgan (PUN). PUN inrättades år 1967 (SFS 1967:454).

År 1965 Statstjänstemännen får förhandlingsrätt. Statens ensidiga diktat över personalen ersätts av en mer jämbördig ställning. Avtalen som därefter slutits har i första hand gällt lönefrågor, men på senare tid även personalpolitiska frågor.

År 1970 Utlokaliseringen av statliga verk påbörjas. I samband med detta blev en rad personalpolitiska frågor uppmärksammade och krav ställdes på personaladministration och annat. Statens personalnämnd (SPN) tillkom.

År 1974 Den s.k. Åmanska utredningens förslag bildar grund för riksdagens beslut om lag om anställningsskydd.

År 1976 MBL-lagstiftningen beslutas av riksdagen.

År 1977 Statens institut för personalutbildning (SIPU) bildas ur PUN. PUN hade fått vidgade uppgifter några år tidigare och blivit en uppdragsmyndighet.

År 1979 Företagshälsovården utvecklas. Statshälsan inrättas.

År 1979 Statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) bildas.

² Den omfattande organisationen på arbetslivs- och arbetsmiljöområdet har inte medtagits här.

År 1979 Statens avtalsverk omstruktureras. Namnet ändras till Statens arbetsgivarverk.

År 1979 Utredningen Förnyelse genom omprövning, SOU 1979:61. I betänkandet behandlas för första gången personalfrågor på ett mer samlat sätt i en statlig utredning.

År 1982 Departementsutredning (Ds B 1982) om statliga chefsfrågor.

År 1984 Ett trygghetsavtal tillkommer för det statliga området.

År 1985 Den personalpolitiska propositionen (prop. 1984/85:219).

År 1985 Program för den offentliga sektorns förnyelse.

År 1987 Verksledningsbeslutet i prop. 1987:212.

År 1989 SAMN läggs ner. Statens arbetsgivarverk tar över de personalpolitiska uppgifter som tidigare låg på SAMN.

År 1992 SIPU läggs ner.

År 1994 Statens arbetsgivarverk (SAV) ombildas till Arbetsgivarverket (AgV).

3.2 Regeringens roll och uppgifter

Det år 1982 nybildade Civildepartementet blev ”motorn” inom regeringen för reformarbetet inom förnyelse- och personalområdet. Man fick ansvaret för bl.a. personalpolitiska frågor, liksom för löne- och förnyelsefrågor inom statsförvaltningen. Under åren efter det omfattande utredningsarbetet på området ägnade Civildepartementet och ansvariga stödmyndigheter en stor del av sin tid till utvecklingsarbete i syfte att få i gång en process där myndigheterna successivt tog ett vidgat ansvar för personalpolitiken och verksamhetsanpassade denna. Listan från dessa år på utlagda utvecklings- och utredningsuppdrag är ganska lång. Den omfattar allt från mindre kartläggningar av utbildningsprojekt till handlingsplaner för hur medel för förnyelsearbete skall fördelas.

Centrala insatser gjordes också för att utveckla chefsrollen och ledarskapet inom statsförvaltningen. Särskild betoning har skett av myndigheternas ansvar för att förändra och förnya verksamheten. Regeringens målgrupp för dessa centralt administrerade insatser har varit generaldirektörerna och landshövdingarna samt deras närmaste medarbetare. Dessa insatser har med få undantag finansierats med centrala medel. Regeringen har förutsatt att myndigheterna efter dessa utvecklingsinsatser själva skall genomföra ytterligare chefsutvecklingsprogram för övriga chefer i myndigheten.

Till stöd för detta arbete har Arbetsgivarverket bl.a. satsat medel på att förmå myndigheterna att utbilda personalchefer och genomföra chefsutbildning. Medel för personalpolitiskt utvecklingsarbete avsattes även till bl.a. Statens förnyelsefond. I ramavtal för statligt anställda har därutöver avsatts 300 miljoner kronor att fördelas av Arbetsgivarverket för kompetensutveckling som led i förnyelsen av staten. 500 miljoner kronor har även avsatts till

Trygghetsstiftelsen för att hantera övertalighetssituationer vid strukturförändringar.

Bland Civildepartementets ytterligare initiativ på personalområdet fram till år 1991 kan nämnas insatser för chefsutbildning, förvaltningsstudier för statstjänstemän (masterutbildning), kompetensutveckling inom regeringskansliet samt en rad utrednings- och utvecklingsuppdrag till bl.a. SAMN, SIPU, SAV, Statskontoret, SPV och länsstyrelser.

År 1991 flyttades ansvaret för förnyelsefrågor och personalpolitiken till Finansdepartementet, och den personalpolitiska enheten i regeringskansliet lades ned. Ett år senare återuppstod dock vissa delar av denna enhet. Det fanns trots allt viktiga personalpolitiska frågor som behövde beredas. Ett antal större utredningar har sysselsatt personalpolitiska enheten efter år 1992: Ramanslagsutredningen, Lagen om offentlig anställning (LOA), Staten och arbetsgivarfunktionen och En effektiv ledning i staten. Ett begränsat utvecklingsarbete riktat mot myndigheterna har drivits under åren 1992–94. Det har varit en medveten linje från departementets sida. I budgetpropositionen 1993/94:100, bilaga 8, skriver man att utvecklingen har lett till att det inte längre finns en enhetligt regeringsstyrd statlig personalpolitik. Mycket få utvärderingar på området har initierats av regeringen.

I samma proposition skrivs dock att regeringen noga följer utvecklingen och kontinuerligt bl.a. med hjälp av sina stabsmyndigheter utvärderar resultaten av de förändringar som har genomförts i statsförvaltningen. Först efter ytterligare ett par års erfarenheter bör dock en mer samlad och slutlig utvärdering göras av hur bl.a. den personalpolitiska och arbetsgivarpolitiska delegeringen till myndigheterna har fungerat. Konstitutionsutskottet har i sitt betänkande 1993/94:KU19 emellertid understrukt behovet av att den nya arbetsgivarorganisationen följs upp och att en utvärdering av verksamheten sker ganska snart. Regeringen kommer under våren 1995 att fatta beslut om en sådan utvärdering.

I regeringskansliet säger man sig i dag på det personalpolitiska området främst ha ambitionen att bedriva en aktivare utnämningsspolitik. Inom ramen för regeringens chefsförsörjningsansvar uppger Finansdepartementet dessutom att man har bedrivit ett omfattande chefsutvecklingsprogram med bl.a. introduktionsseminarier för nyutnämnda verkschefer, uppföljande utvecklingssamtal samt seminarier. Mer erfarna verkschefer erbjuds att ingå i särskilda utvecklingsgrupper där chefsrollen diskuteras. Varje departement svarar för beredningen av chefstjänster som regeringen tillsätter. Finansdepartementet utvecklar tillsammans med särskilda kontaktpersoner i övriga departement gemensamma policyfrågor. Arbetet med professionell rekrytering och chefsutveckling kommer enligt departementet att intensifieras.

Efter valet hösten 1994 har regeringen aktiverat sitt arbete med chefsförsörjning och chefsutveckling. Den personalpolitiska enheten är numera direkt knuten till samordningsministern Jan Nygren. I en nyutkommen skrift från Statsrådsberedningen och Finansdepartementet i maj 1995 presenteras den nya regeringens chefpolicy. Denna sammanfaller i stort med den föregående regeringens chefpolicy och kan sammanfattas i följande programpunkter: professionell rekrytering, fler kvinnor på chefsposter, god introdukt-

ion, fortlöpande chefsutveckling, mål- och resultatdialog/planeringssamtal och rörlighet.

1995/96:RR7
Bilaga 4

3.3 Arbetsgivarverkets roll och uppgifter

Statens arbetsgivarverk (SAV) inrättades den 1 januari 1979 i samband med en genomgripande omorganisation av statsförvaltningens centrala arbetsgivarfunktion (prop. 1977/78:157, AU 39). I propositionen betonas vikten av nära kontakter mellan SAV och statsförvaltningens övriga myndigheter. I samband med 1985 års personalpolitiska beslut att decentralisera arbetsgivaransvaret till myndigheterna fick SAV en delvis förändrad roll. Redan decentraliseringsarbetet i sig ställde ökade krav på verket. SAV:s verksamhet skulle mer inriktas mot att stödja myndigheterna i deras vidgade arbetsgivarroll, bl.a. genom rådgivning, information och utbildning.

Statens arbetsgivarverk ombildades den 1 juli 1994 till Arbetsgivarverket (AgV). Verket blev en avgiftsfinansierad myndighet, som arbetar på uppdrag av myndigheterna. Arbetsgivarverkets högsta beslutande organ är arbetsgivar Kollegiet, som består av 120 ledamöter. Kollegiets huvuduppgift är att besluta om verksamhetens inriktning och att fastställa medlemsavgiftens storlek. De 120 ledamöterna nomineras av myndigheterna och utses av regeringen. Generaldirektören är myndighetens chef och utses av styrelsen.

AgV är enligt sin instruktion (1994:272) förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor. Det övergripande målet för AgV:s verksamhet är att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. AgV har i sin senaste anslagsframställning redovisat följande aktivitetsområden: arbetsgivarverkan, central förhandlingsverksamhet, stöd- och rådgivningsverksamhet, intressebevakning och opinionsbildning samt regeringsuppdrag.

Under det gångna året har AgV utöver detta anordnat en antal seminarier, kurser och konferenser inom olika personalpolitiska områden. Verket har också deltagit i spridandet av erfarenheter från olika utvecklingsprojekt. Med medel från det partssammansatta Utvecklingsrådet – som haft cirka 100 miljoner kronor att dela ut – avser verket att under det kommande året driva bl.a. masterutbildning, EU-utbildning och utbildning i användandet av kompetensanalyser.

I skriften *Arbetsgivarverket – styrelsens och referensgruppens rapport och förslag till arbetsgivar Kollegiet* från den 4 maj 1994 redovisas förslag till inriktning av Arbetsgivarverkets verksamhet för de kommande åren. Av denna skrift framgår att Arbetsgivarverkets främsta verksamhetsgren skall vara förhandlingsverksamhet.

3.4 Revisorernas överväganden

En omfattande delegering av det arbetsgivarpolitiska och personalpolitiska ansvaret har skett. Myndigheterna har fått ett i stort sett totalt ansvar för verksamheten och alla dess kostnader. Det innebär att en tydligare gränsdragning har skett mellan statsmakternas ansvar och myndigheternas ansvar.

Regeringens uppgift är att stå för en övergripande och sammanhållen strategi och att styra genom tydliga mål och effektiv resultatuppföljning. Myn-

digheterna har å sin sida ansvar för att uppfylla sina produktionsmål under utövande av de betydande arbetsgivarpolitiska och personalpolitiska befogenheter som regeringen delegerat till dem. Ett avgörande moment i sammanhanget är *att regeringen faktiskt utvecklar en strategi eller handlingsplan för det personalpolitiska området och att man ställer tydliga krav på myndigheterna att utveckla sin personalpolitik*. Det kan t.ex. avse vissa minimikrav på myndigheternas personalpolitik som att alla myndigheter skall ha årliga utvecklingssamtal med de anställda, att den lokala personalpolitiken skall utvärderas vartannat år och att resultatet av denna återges i årsredovisningen eller att det skall finnas en kompetensutvecklingsplan hos varje myndighet.

Enligt de grundtankar som riksdagen slagit fast i KU 1993/94:19 om den nya arbetsgivarorganisationen bör som en naturlig följd av detta myndigheternas arbetsgivarorganisation, dvs. Arbetsgivarverket, få i uppdrag från myndigheterna att genom utvecklings- och andra stödinsatser bidra till att myndigheterna kan tillgodose de krav som regeringen ställer på personalpolitiken. Ett exempel på detta är Arbetsgivarverkets styrelses beslut i år att starta ett tiotal jämställdhetsprojekt. Enligt uppgift har det skett som en omedelbar följd av ökade krav från regeringen på jämställdheten hos myndigheterna.

Under senare år har regeringen dock prioriterat personal- och kompetensutveckling i staten lågt. Några mer omfattande initiativ från regeringens sida att utveckla en övergripande och sammanhållen handlingsplan för hela det personalpolitiska området och ställa tydliga krav på myndigheterna att utveckla sin personalpolitik kan inte urskiljas. Enligt revisoreernas mening saknas därmed en viktig ”motor” i utvecklingen av det personalpolitiska området.

4 Personalpolitiken i regeringskansliet

4.1 Regeringskansliets huvudsakliga uppgifter

I regeringsformen står det att regeringen styr riket och att den för beredning av ärenden skall ha ett regeringskansli. I detta ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. I januari 1994 tjänstgjorde 1 846 personer i de olika departementen (utom UD). Dessutom tjänstgjorde 245 personer i regeringskansliets förvaltningskontor. Regeringskansliet har två huvuduppgifter: att hjälpa regeringen att genomföra sitt politiska program och att vara en stabil och effektiv förvaltningsorganisation.

Att styra riket innebär bl.a. att lägga fram förslag till riksdagen, besluta om regler med anledning av riksdagens beslut, fördela de ekonomiska medel som riksdagen anslår i statsbudgeten, följa upp och utvärdera tidigare beslut, träffa avtal med andra stater och svara för den löpande utrikespolitiken samt leda myndigheternas verksamhet bl.a. genom att ge direktiv och stöd för deras arbete. Regeringsarbetet innefattar också utnämningar av de högsta tjänstemännen i staten samt krishantering.

Regeringens uppgifter i förhållande till myndigheterna skall framöver präglas av en ökad långsiktighet, en aktivare styrning och en minskad detaljreglering. Myndigheterna skall ges större frihet att sköta löpande angelä-

genheter och genomslaget för riksdagens och regeringens intentioner beträffande verksamhetens inriktning skall förbättras. Den statliga personalpolitiken skall få en tydligare roll i dessa förnyelsesträvanden.

1995/96:RR7
Bilaga 4

4.2 Ansvar och organisation för personalfrågor

Ansvarsfördelning och beslutsregler för regeringskansliets internadministration kan utläsas av departementsförordningen (1982:1177) och respektive departements arbetsordning samt av regeringskansliets förvaltningskontors instruktion (1988:1147, ändrad 1991:1001). Departementsförordningen anger flera aktörer på det administrativa området: regeringen och de enskilda statsråden, Statsrådsberedningen och departementen med statssekreterare och övriga chefstjänstemän samt enhetschefer. Till detta kommer förvaltningskontoret med styrelse, förvaltningsdelegationen och enskilda tjänstemän.

Statsrådsberedningen (SB) har till uppgift att biträda statsministern och övriga statsråd i den mån de inte biträds av något departement. SB:s samordningsuppgifter utövas framför allt med stöd av departementsförordningens regel om att frågor skall beredas i samråd med övriga departement och statsråd. SB:s handböcker och cirkulärskrivelser är andra uttryck för en sådan samordning.

Departementens arbete leds närmast under departementschefen av statssekreteraren. Statssekreterarna, rätts- och expeditjonscheferna samt departementsråden tillhör kretsen av chefstjänstemän som är ansvariga för internadministrationen inkl. personalfrågor. Varje departement beslutar i frågor som rör personalen i departementet och i andra frågor som rör departementets administration, om inte något annat är föreskrivet. Förordningen pekar inte ut någon tjänsteman som har det samlade ansvaret för administrativa frågor. I de enskilda departementens arbetsordningar har man dock i flera fall försökt att beskriva det administrativa ansvaret tydligare. Enligt riktlinjer som utgivits av förvaltningskontoret skall varje departement utse och i arbetsordningen ange en personalchef. I dessa riktlinjer anges också att det ankommer på samtliga chefer att se till att riktlinjerna för personalarbetet följs, men att det är personalchefen som har ett särskilt ansvar.

Förvaltningskontoret (FK) är det gemensamma förvaltnings- och arbetsgivarorganet för frågor som enbart rör Statsrådsberedningen, departementen, utrikesrepresentationen, förvaltningskontoret eller kommittéerna. FK skall enligt sin instruktion bl.a. besluta i gemensamma frågor om löner, arvoden och arbetsgivarpolitik samt fastställa riktlinjer i gemensamma frågor om personal och personaladministration. Någon definition på vad som anses som gemensamma frågor finns inte fastställd i FK:s instruktion. Detta får avgöras i den praktiska tillämpningen. Av instruktionen framgår också att det ankommer på varje departement att mot bakgrund av vissa riktlinjer avgöra om ett ärende skall anses beröra förvaltningskontoret. Förvaltningskontorets samordningsansvar får sitt konkreta uttryck framför allt i gemensamma avtal och i riktlinjer, policyuttalanden och dylikt. Enligt departementsförordningen hör FK som myndighet till Statsrådsberedningens verksamhetsområde.

FK:s styrelse biträds av en delegation, *regeringskansliets förvaltningsdelegation*. I ärenden av större vikt skall styrelsen inhämta yttrande från förvalt-

ningsdelegationen. Statsrådsberedningen och varje departement skall utse var sin ledamot i förvaltningsdelegationen.

1995/96:RR7
Bilaga 4

4.3 Personalarbetets samband med verksamheten i regeringskansliet

Personalpolitikens huvuduppgift

Personalarbetet skall enligt skriften Personalarbetet i regeringskansliet (Regeringskansliets förvaltningskontor, 1989) ”inriktas på att klara de personalförsörjnings- och utvecklingsbehov som arbetet i regeringskansliet ställer. Regeringskansliet måste kunna behålla, rekrytera och utveckla goda medarbetare.” Grunden för personalpolitiken är enligt samma skrift de särskilda krav som arbetet i regeringskansliet ställer på kompetens hos personalen och flexibilitet i arbetsorganisation och arbetsformer. Rent allmänt kräver arbetsuppgifterna inom regeringskansliet

hög handlingsberedskap, hög kvalitet i beredningen av beslutsunderlag samt framförhållning och helhetsperspektiv i arbetet. Behovet av medarbetare med omfattande sakkunskaper, stor analysförmåga, integritet och gott omdöme är stort. Höga krav ställs också på förmåga att kommunicera i tal och skrift, receptivitet, kreativitet och samarbetsförmåga. (ibid)

De särskilda verksamhetskraven på personalen i regeringskansliet har analyserats av en rad utredningar de senaste tio åren. Som grund för de fortsatta resonemangen lämnas här nedan en redovisning av dessa.

Aktuella utredningar

Enligt utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet (SOU 1991:40) har regeringen tre roller gentemot myndigheterna: den strategiska rollen, ägarrollen och beställarrollen. I ägarrollen ingår att se till att myndighetsstrukturen är rationell, att myndigheternas ledningar fungerar väl, att myndigheterna förmår utnyttja sina resurser väl samt att styr- och kontrollsystemen är lämpligt utformade. Det innefattar att vaka över myndigheternas effektivitet, att tillsätta och avsätta ledning, att ställa upp som partner för att lösa problem som ligger utanför myndigheternas domvärjo, att i viss mån samordna myndigheternas agerande och att lägga ner myndigheter.

Enligt Statskontorets utredning *Att lyckas i offentlig förvaltning (1992)* saknas en ”ägarkänsla”, en medvetenhet om ansvar och insikter som motsvarar detta ansvar, nästan helt inom vissa departement. Ägarrollen stöttas i dag inte upp av kompetens, kultur och traditioner inom departementen. Tvärtom synes den motverkas av den gängse politiska kulturen. Insatser för rekrytering och utbildning efterlyses i utredningen.

Under 1980-talet har även andra utredningar belyst de krav som särskilt bör ställas på regeringskansliet, bl.a. Personalfrågor och personaladministration inom regeringskansliet, Ds B 1981:6; Ledning av statsförvaltningen, prop. 1986/87:99; Marknadsanpassade stabs- och servicefunktioner, SOU 1991:41 och ELMA – åtgärder för att stärka resultatstyrningen, Ds 1995:6. I dessa utredningar betonas att departementen bör vara ett slags analytiska centra.

Det är inom departementen som de centrala frågorna skall formuleras som avgör vilken information som tas fram för en mera resultatorienterad styrning, präglad av en successiv omprövning av olika verksamheter. Det är också departementen som så småningom skall ta emot informationen, värdera den och pröva den mot olika beslutskriterier. För att kunna spela denna roll torde departementen på olika sätt behöva tillföras vad som i intervjuerna kallats analytisk kraft eller analytisk kompetens. (SOU 1991:41)

I skriften *En ny start för regeringskansliet* av Arbetstagarkonsult AB (1992) gjord på uppdrag av de fackliga organisationerna i regeringskansliet utpekades kompetensutveckling och personalrörlighet som två viktiga förändringsområden för att uppnå denna önskebild:

I dagsläget finns genomgående en hög kompetens inom kansliet. Problemet utgörs i grunden av att denna inte alltid är anpassad till de nya kompetensbehoven. Vi kan se en rad nya yrken växa fram; EG-juristen, kontrollern, resultatanalytikern, myndighetsmanagern, implementeraren, utvärderaren, beställaren/upphandlaren, projektledaren/administratören, förhandlaren, informatikern. Det finns en bred och djup sakkompetens inom departementen och i grunden goda förutsättningar för lärande. Men det finns stora hinder i form av för låg status för kompetensutvecklingen och otillräcklig avsättning av tid och resurser. Kompetensförsörjningen lider av en bristande professionalism när det gäller rekrytering och personalutveckling. En väsentlig fråga att ställa är också hur långt det räcker med kompetensutveckling av befintlig personal (s. 3–4).

Av ovanstående citat kan utläsas att verkligheten inte anses riktigt motsvara idealet. Även andra utredningar pekar i samma riktning. Dick Ramström drar i en artikel i Klaraposten utifrån en jämförelse mellan rapporten *En ny start för regeringskansliet* och hans egen utredning om regeringskansliets organisation och personalfrågor (Ds B 1981:6) slutsatsen att det inte heller sker en utveckling i rätt riktning:

Det är slående – fast kanske inte direkt överraskande – att bilden av arbetsförhållandena, liksom av de problem och svårigheter som finns, är skrämmande lik den bild som tecknades i början på 80-talet. Som någon intervjuad uttrycker det: ”Ingenting har skett.” De organisatoriska förändringar som likväl skett, t ex i form av inrättandet av ett förvaltningskontor och införandet av en personalchefsfunktion på departementen, syns inte mer än marginellt ha kunnat förändra förhållandena.

Sammanfattningsvis noteras i ovan nämnda utredningar att regeringens långsiktiga styrning av myndigheterna brister i effektivitet. Regeringskansliet kritiserar bl.a. för att inte ägna tillräcklig tid åt det långsiktiga reformarbetet inom statsförvaltningen.

Flera aktuella utredningar har särskilt analyserat personalfrågorna i regeringskansliet. Det gäller bl.a. följande: *En ny start för regeringskansliet*, 1992, Arbetstagarkonsult AB; *Administrationen i kanslihuset*, SOU 1992: 112 och *Regeringskansliets framtida kompetenskrav*, 1994, internutredning regeringskansliet.

I Arbetstagarkonsult AB:s rapport påpekas att synen på regeringskansliet som ”genomgångsstation” för personalen och inte en ”slutstation” var en huvudtanke i 1965 års departementsreform. Ett kontinuerligt utbyte av per-

sonal skulle ske mellan myndigheter och regeringskansli. Vid den tiden var tjänstgöring inom regeringskansliet för de flesta ett led i statstjänstemannakarriären. Man kom in i regeringskansliet, arbetade där några år, och gick sedan vidare till högre poster inom förvaltningen.

Under senare tid har situationen förändrats enligt denna rapport – rörligheten har minskat och allt fler ser regeringskansliet som sin sluttjänst. Avtal om utbytestjänstgöring mellan myndigheter och departement är sällsynta. I rapporten sägs att många intervjuade i regeringskansliet ser bristen på rörlighet och kompetens som två av de stora problemen.

I regeringskansliet konstaterar man ofta alltför sent att en viss departements-tjänsteman inte längre har den rätta kompetensen. För sent i den meningen att gapet har blivit för stort mellan vad den personen kan och presterar respektive vad organisationen förväntar och kräver. Därmed står man inför ett avvecklingsproblem – som när det väl uppstått och inte kan åtgärdas med vidareutbildning – helst borde lösas genom att förbättra den alternativa arbetsmarknaden för departementstjänstemän, så att genomströmningen ökar.

Enligt samma rapport bedrivs rekryteringspolitiken i dag mindre rationellt inom regeringskansliet. ”Det finns för lite eftertanke kring ’Vad är det egentligen vi behöver?’ Man rekryterar en sakkunnig specialist inom politikområdet. Men vad händer med denne när frågan är färdigberedd eller det politiska intresset plötsligt upphör?”

I *Chef i regeringskansliet*, RK, 1994 noteras ett behov av aktiv politisk ledning av statssekreterare som preciserar chefernas uppdrag och i regelbundna resultatsamtal följer upp deras arbete. Det saknas också en samlad och för regeringskansliet gemensam chefsförsörjningspolicy, chefsstöd och chefsutveckling i syfte att förstärka chefskapet och därmed arbetet i regeringskansliet. Utredningen konstaterar vidare att alltför få chefer har rekryterats från en privat arbetsgivare. Även om man på chefssidan för närvarande tycks ha en tillfredsställande rörlighet finns enligt utredningen vissa andra typer av rörlighetsproblem.

I *Administrationn i kanslihuset* (SOU 1992:112) slås fast att personalfrågorna i framtiden kommer att få större betydelse än i dag, bl.a. mot bakgrund av den tilltagande internationaliseringen. Skall regeringskansliet klara den nödvändiga förskjutningen och vidgningen av kompetensen hos personalen måste den administrativa organisationen arbeta med stor målmedvetenhet och kreativitet. De områden där regeringskansliet behöver utvecklas rör bl.a. rekrytering, lönefrågor, kompetensutveckling och personalrörlighet.

Hinder för förändringar

Många av ovanstående utredningar har haft förslag om förändringar. En stor våg av förändringsförslag kom i början på 1980-talet.

Enligt *En ny start för regeringskansliet* finns följande hinder. Den politiska ledningen har en låg prioritering av kansliets utveckling. De mer kortsiktiga och akuta politiska problemen som måste lösas tar ständigt överhanden i politikernas ögon. Det saknas en professionell ledningsfunktion både inom kansliet i sin helhet och inom departementen. Förvaltningskontoret som gemensam administrativ funktion rymmer problem. Det finns en maktbalans

mellan olika departement och sfärer som är svår att rubba. Fackdepartementen verkar inom sina sektorer och förvaltningskontoret spelar en undanskydd roll. Hindren ligger också hos många grupper av anställda, låsta av ensamarbete och gamla arbetsformer samt i de förhållandevis korta regeringsperioderna. Man hinner inte börja uppmärksamma och utreda problemen förrän andra politiker skall ta vid.

I utredningen *Administrationen i kanslihuset* (SOU 1992:112) framhålls vissa strukturella problem i sammanhanget. Bl.a. finns i regeringskansliet i dag ingen som med tyngd driver gemensamma personalfrågor för kansliet. Utredningen föreslår därför att en särskild statssekreterare i Statsrådsberedningen får ansvar för administrationen i kanslihuset och att det till denna tjänst knyts ett kansli. Dessutom bör det på varje departement finnas en särskilt utsedd administrativ chef med bl.a. ansvar för kompetens- och personalfrågor.

4.4 Tre personalpolitiska kärnfrågor

Rekryteringspolitiken i regeringskansliet har i allmänhet inte belysts i olika utredningar. Även heltäckande uppgifter om *personalrörligheten* saknas. Dessutom är *chefsfrågorna* i regeringskansliet bara delvis belysta. Revisorerna har därför undersökt hur dessa frågor hanterats under senare år i följande fem departement:

- * Näringsdepartementet
- * Miljödepartementet
- * Civildepartementet
- * Arbetsmarknadsdepartementet
- * Socialdepartementet

Inriktningen av rekryteringen

Rekryteringspolicy och rekryteringsprocesser

Utgångspunkten för rekryteringen i hela regeringskansliet har länge varit kompetens för de arbetsuppgifter som traditionellt har dominerat regeringskansliets arbete. Inom departementen finns således en betydande kompetens för att bereda regeringens förslag till riksdagen och för att biträda den politiska ledningen i utåtriktad verksamhet.

I departementens policydokument om rekrytering sägs numera att verksamhetens långsiktiga behov av kompetensförsörjning skall vara utgångspunkten vid rekryteringar inom regeringskansliet. Vissa departement säger sig göra kravspecifikationer för aktuella lediga tjänster, andra inte. Flertalet departement säger att man eftersträvar en jämnare åldersfördelning. För att åstadkomma en sådan skall departementen rekrytera yngre personer. En del departement rekryterar yngre från regeringskansliets aspirantutbildning, medan andra departement även rekryterar direkt från högskola.

Vid rekrytering eftersträvar man också att rekrytera internt. I t.ex. Socialdepartementet har tre kanslissekreterare befordrats till departementssekreterare och två kvinnliga assistenter har blivit kanslissekreterare. Då behov finns att rekrytera en person med specialistkompetens skall enligt allmänna riktlinjer för rekryteringspolitiken i regeringskansliet i första hand någon form av tidsbegränsad anställning väljas.

Rekryteringsprocessen sker således i princip på två olika sätt. Inom t.ex. Närings- och Arbetsmarknadsdepartementen tas nästan alltid kravspecifikationer fram på aktuell tjänst och annonsering sker i dagspressen. I Socialdepartementet handplockas en övervägande del av de nyrekryterade. Få annonser förekommer inom detta departement.

Faktisk rekrytering av nyanställda

Totalt finns ca 650 handläggare inom regeringskansliet (utom UD). Fyra av fem handläggare har anställning som departementssekreterare och kansliråd, övriga som rätts- eller ämnessakkunniga. Under senare år har i genomsnitt ca 120 nya handläggare anställts per år. Drygt 40 % av departementssekreterarna som rekryterades till regeringskansliet var 30 år eller yngre, över 60 % var 35 år eller yngre. Medelåldern hos de nyanställda var 36 år och medianåldern 33 år. Av de som inte internrekryterades kom ca 55 % från annan statlig anställning, 7,5 % från kommun eller landsting, 24 % från den privata sektorn och drygt 9 % anställdes direkt från studier.

Nyanställda handläggare inom fem departement åren 1991–1994

För att ytterligare belysa faktisk inriktning på rekryteringen inom regeringskansliet har samtliga nyanställda handläggare inom de ovan angivna departementen under perioden 1991–1994 undersökts. De nyanställda har undersökts med avseende på tidigare yrkesverksamhet, teoretisk bakgrund, erfarenhet från kvalificerad yrkesverksamhet/tidigare arbete i självständig befattning, sakkompetens från verksamhetsområdet samt erfarenheter av utvärderingar och internationellt arbete. Undersökningen tar sin utgångspunkt i förhållanden efter akademisk examen.

Departementssekreterare

Antalet yrkesverksamma år m.m.

En dominerande del av nyrekryteringen består av yngre personer med begränsad yrkesverksamhet. Den mest frekventa typen av nyanställd är en trettioåring med några års yrkeserfarenhet. Därefter finns en stor grupp av nyanställda äldre personer.

Tabell 4.1 Antal yrkesverksamma år för de nyanställda efter akademisk examen

Yrkesverksamma år	Procentuell andel (%)
0	8
1–5	37
6–10	19
11–15	10
15–	26

Källa: Departementens personalakter

Ungefär 45 % av de nyanställda har upp till fem års yrkesverksamhet efter akademisk examen. Cirka en fjärdedel har mer än 15 års yrkesverksamma år bakom sig.

Bredd i tidigare yrkeserfarenheter³

Av tabell 4.2 framgår att gruppen av nyanställda utan bredd i tidigare yrkesverksamhet dominerar.

Tabell 4.2 Antal departementsområden den nyanställda arbetat inom mer än 2 år⁴

Antal områden	Procentuell andel (%)
Inget	11
Ett	51
Två	30
Tre	5
Fyra	3

Källa: Departementens personalakter

Av de nyanställda hade 11% inte tidigare arbetat någon längre period (längre än 2 år) inom något departementsområde. Nästan 51 % har tidigare erfarenheter från endast ett departementsområde, 30 % från två departementsområden och endast 8 % hade erfarenhet från tre eller flera departementsområden. Drygt hälften har inte haft någon eller endast en tidigare arbetsgivare. Fyra

³ Med bredd menas i detta sammanhang antalet departements- eller verksamhetsområden resp. antalet arbetsgivare en departementssekreterare arbetat inom resp. haft före anställningen i regeringskansliet (anställningar under två år har ej räknats med).

⁴ En två års gräns valdes för att inte få med mindre praktikarbeten. Två år har vi bedömt är en rimlig tid att ordentligt sätta sig in i ett visst område. Även om gränsen sänks till ett år förändras inte de huvudsakliga procentandelarna särskilt mycket.

eller fler arbetsgivare har 12 % av de nyanställda haft före anställning i regeringskansliet.

1995/96:RR7
Bilaga 4

Utbildning och teoretisk bakgrund

De flesta som rekryteras till departementen är jurister och ekonomer. Ca 37 % av de nyanställda departementssekreterarna är ekonomer. Andelen jurister som rekryterats under perioden har varit 24 %. Övriga 39 % har haft andra utbildningar, främst som samhällsvetare och civilingenjörer. Universitetsexamen på grundnivå dominerar kraftigt (90 %). Endast ett fåtal har en doktorsexamen eller motsvarande.

Erfarenhet från kvalificerade utredningar i självständig befattning

Av de nyanställda departementssekreterarna hade ungefär 13 % erfarenheter av högt kvalificerat arbete i självständig befattning. Exempel på sådana arbeten är sekreterare i statliga utredningar och avhandlingsarbete på doktorsnivå. Ytterligare 14 % uppger att de har erfarenhet av självständigt arbete i tämligen kvalificerade sammanhang, som t.ex. arbete som biträdande sekreterare i statliga utredningar eller självständigt ansvar för rapporter på myndighetsnivå.

Sakkompetens från verksamhetsområdet

En tredjedel av de nyanställda departementssekreterarna har mer än 5 års erfarenhet från det departementsområde man rekryterats till. Drygt 30 % har ingen uppgiven sakkompetens från aktuellt departementsområde.

Ämnessakkunniga

De ämnessakkunniga skiljer sig inte nämnvärt från departementssekreterarna i flertalet undersökta aspekter. I fråga om utbildning, bredd i tidigare erfarenhet, sakkompetens i stort på departementsområdet, internationell erfarenhet och erfarenhet av utvärderingar är bilden förvånansvärt likartad. I genomsnitt är man dock 5,6 år äldre och har 4–5 års längre yrkeserfarenhet efter studier. Sex av tio har 1–5 års erfarenhet av aktuellt verksamhetsområde och en av åtta har 10 års yrkeserfarenhet eller längre. Flertalet ämnessakkunniga har en relativt smal kompetens. Ingen har doktorerat.

Rättssakkunniga

De rättssakkunniga är i regel mellan 33 och 38 år när de anställs. Allra flest, 55 %, återfinns i åldersintervallet 36–38 år. De flesta har 6-åriga förordnanden. De allra flesta har tidigare tjänstgjort inom domstolsväsendet, men några har också arbetat hos en myndighet, t.ex. Riksförsäkringsverket.

Diskussion och slutsatser om rekryteringen i regeringskansliet

Vår granskning visar att en stor andel av nyrekryterade i regeringskansliet utgörs av yngre handläggare utan mer omfattande kunskaper om arbetet inom regeringskansliet och om de myndigheter man skall arbeta med. Ungefär hälften av alla nyrekryterade handläggare tillhör denna kategori. Mellan 20

och 25 % kommer från någon av myndigheterna inom departementsområdet. Förhållandevis få kommer från kommuner eller landsting. En relativt stor andel departementssekreterare – ungefär 20 % – kom från näringslivet.

Den grupp som både har kvalificerad yrkeserfarenhet, sakkompetens på verksamhetsområdet, bredd i tidigare yrkeserfarenheter samt genomfört ett större självständigt eget arbete är mycket liten. Även den grupp som har några av dessa kvalifikationer är begränsad. Erfarenheterna av utvärderingar och internationellt arbete är förhållandevis begränsade. Även i gruppen ämnessakkunniga är tidigare yrkeserfarenheter och kvalifikationer i övrigt begränsade. Denna grupp anställs ofta för en begränsad uppgift och många har en relativt smal kompetens. Av samtliga nyrekryterade har få forskarutbildning eller har doktorerat.

Flertalet utredningar om regeringskansliets kompetensbehov framhåller kraven på att medarbetarna måste ha en bred erfarenhet från olika verksamhetsområden, god teoretisk bakgrund och erfarenheter från arbete i självständig befattning. Regeringskansliets personal måste kunna arbeta självständigt mot myndigheterna och kritiskt granska verksamheterna. I dessa utredningar slås fast att rekryteringsförfarandet inom regeringskansliet behöver professionaliseras och att en förbättrad resultatstyrning förutsätter en ökad ekonomisk och annan kompetens. I rapporten *Regeringskansliets framtida kompetenskrav*, RK 1994:8, skrivs t.ex.:

Det behövs inte längre några förvaltare utan entreprenörer, generalister, genomförare och experter. De bör ha god ekonomisk analysförmåga och gediget förvaltningskunnande ... Kunskap är färskvara och måste därför ständigt underhållas ... i framtiden måste ställas lika höga krav på handläggare som på chefer, bortsett från ledaregenskaper. Orsakerna är bl.a. att handläggare redan i dag måste "styra" och följa upp myndigheternas verksamhet, kunna tyda och dra slutsatser av årsredovisningar samt resultatintikat genomföra förhandlingar ute i Europa ... De föreslagna utvecklingsinsatserna bör ligga på master- eller annan högskolenivå.

Jämställdhet

Inom departementen råder i stort sett balans mellan antalet anställda kvinnliga och manliga handläggare. I genomsnitt har männen något högre lön än kvinnorna, men den skillnaden har minskat betydligt under senare år. Några förklaringar kan vara skillnader i utbildningsnivå och yrkeserfarenhet bland de anställda. I Jämställdhetsplanen för 1993/94 fastslår Näringsdepartementet att de nu gällande löneskillnaderna i huvudsak är relaterade till individuella, icke könsbundna förhållanden. Arbetsmarknadsdepartementet menar att lönedifferensen, till männens fördel, kan förklaras med att de flesta kvinnliga handläggarna är nyanställda och relativt unga. En kontinuerlig bevakning av jämställdhetsfrågor sker i samband med t. ex. rekrytering, personalutveckling och lönesättning. Bland assistenter m.m. är andelen kvinnor mycket stor. Drygt 90 % av de anställda är kvinnor.

Regeringskansliets förvaltningskontor har för närvarande i uppdrag att belysa jämställdhetsfrågorna i regeringskansliet.

Personalrörligheten

1995/96:RR7

Allmänt

Bilaga 4

I centrala policydokument om personalpolitiken inom regeringskansliet finns en tydlig önskan om att åstadkomma flexibilitet och förnyelse inom kansliet genom ökad personalrörlighet. De organisationer som inte aktivt söker nyttja en sådan rörlighet kan komma att hamna på efterkälken vid rekrytering av nya förmågor och också stagnera när det gäller den egna arbetskraften.

Det har hävdats att det inom regeringskansliet finns många handläggare som är 55 år och äldre, samt anställda som har varit i departementen i mer än 20 år. I vilken grad är detta sant? En bättre åldersstruktur behövs – sägs det på många håll – inom hela regeringskansliet, varför inte minst rörligheten behöver stimuleras. I vilken grad har denna önskan motsvarats av faktiska åtgärder för att öka personalrörligheten? Vilka är problemen att åstadkomma en ökad personalrörlighet?

Personalrörlighet i två departements policydokument

Arbetsmarknadsdepartementet nämner bl.a. följande om personalrörlighet:

Tillfälle för olika personalkategorier att prova tjänstgöring i näringslivet, organisationer eller på myndigheter skall finnas och medarbetarna skall stimuleras att ta tillvara denna möjlighet. De nya kunskaper och erfarenheter man får skall i sin tur leda till utveckling av departementsarbetet. Medarbetarna ska i ökad utsträckning få stimulans till att under längre eller kortare perioder kunna delta i arbete med internationell anknytning. För arbetstagararen som har haft samma arbetsuppgifter mer än fem år ska frågan om nya arbetsuppgifter eller byte av arbetsenhet aktualiseras.

Näringsdepartementet skriver på följande sätt:

Personalrörligheten mellan enheter och arbetsuppgifter skall uppmuntras och stimuleras. Tidsbegränsad anställning utanför departementet på exempelvis någon myndighet eller organisation är också ett sätt för den enskilde att utveckla sin kompetens och samtidigt ges möjlighet att förbättra departementets dialog med myndigheterna. Departementet verkar därför för personalutbyte med sina myndigheter så att även personal därifrån ges begränsad anställning inom departementet för att dessa skall få en förbättrad kunskap om regeringskansliets sätt att arbeta.

Närmare om personalrörligheten i regeringskansliet år 1986–94

Rörligheten har studerats dels övergripande för hela regeringskansliet, dels mer i detalj inom fem departement. Den definition på personalrörlighet som använts här är det lägsta talet av antalet personer som börjat respektive slutat dividerat med genomsnittligt antal anställda under aktuellt år. I bilaga 1 redovisas skälen till varför denna definition valts.

Tabell 4.6 Personalrörlighet i % för olika kategorier av personal i regeringskansliet

Kategori	År 1986	År 1988	År 1994
Chefer	10,5	8,7	8,3
Handläggare	16,8	10,6	9,6
Assistenter m.m.	16,2	18,3	6,0
Totalt RK	15,6	14,4	7,9

Källa: uppgifter från regeringskansliet

Av tabell 4.1 kan man se att personalrörligheten i regeringskansliet totalt minskat betydligt mellan åren 1986 och 1994. Det är framför allt för handläggare och baspersonal som rörligheten minskat. De flesta som slutat i regeringskansliet har tidigare gått till olika statliga verk. I slutet på 1980-talet och början på 1990-talet har myndigheterna inte längre kunnat expandera sin verksamhet på samma sätt som under tidigare år. I många fall har nedskärningar gjorts. Arbetsmarknaden för departementsanställda har således krympt något. Relativt få har hittills gått till kommuner och landsting respektive till den privata sektorn.

Om man närmare studerar personalrörligheten inom regeringskansliet ser man att ungefär hälften av dem som slutar har arbetat inom regeringskansliet i högst fyra år. En stor del av de nyanställda har även tidsbegränsade anställningar för mer avgränsade uppgifter, t.ex. att hjälpa till att skriva en viss proposition eller göra remissanmälan.

Cirka en fjärdedel av handläggarna har arbetat i 15 år eller mer inom regeringskansliet. Hälften av dessa är 55 år eller äldre och har i allmänhet arbetat mer än 20 år i regeringskansliet.

Några slutsatser om personalrörlighet

De flesta intervjuade är eniga om att personalrörligheten i regeringskansliet bör öka. Regeringskansliet måste i särskilt hög grad vara så organiserat att det snabbt och effektivt kan anpassa sig till ändrade förhållanden och koncentrera arbetsinsatsen på olika frågeställningar efter politiska och ekonomiska prioriteringar. Möjligheterna är idag emellertid begränsade att omfördela personalresurser för att tillgodose behov av personalförstärkningar till nya angelägna arbetsuppgifter.

Utvecklingen i omvärlden medför krav på andra kunskaper än i dag och, i vissa fall, utvecklade kunskaper. Här kan den ojämna, och inom vissa departement, ganska låga personalrörligheten vara ett problem.

De flesta departement anser sig behöva en jämnare åldersstruktur och en större rörlighet. En bättre åldersstruktur behövs inom hela regeringskansliet varför inte minst rörligheten måste stimuleras. Undantag är bl.a. Justitie- och Försvarsdepartementen som har en rörlighet "inbyggd i karriärplaneringen" och därigenom en ej stagnerande åldersstruktur samt Jordbruksdepartementet.

Chefsfrågor

1995/96:RR7

Gällande lednings- och ledarskapsfilosofi

Bilaga 4

Enligt gällande lednings- och ledarskapsfilosofi i regeringskansliet skall cheferna

- * konkretisera och precisera den politiska ledningens mål och inriktning samt följa upp departementets/enhetens resultat,
- * tydliggöra för medarbetarna den politiska ledningens vilja i de frågor som departementet/enheten hanterar
- * företräda departementet nationellt och internationellt
- * främja en god och jämställd arbetsmiljö, arbetstillfredsställelse och personlig utveckling för medarbetarna
- * i sin egenskap av huvudman aktivt utveckla mål- och resultatdialogen med myndigheterna
- * utveckla en helhetssyn dvs.
- * – aktivt samarbeta med övriga chefer för att utveckla verksamheten inom regeringskansliet
- * – aktivt verka för ett samarbete med övriga departement
- * – verka för en sammanhållning av verksamheten inom hela departementsområdet ”Koncernledningsrollen”)

(Fastställt av Regeringskansliets förvaltningsstyrelse den 15 juni 1994)

Chefsrekrytering

Chefsrekrytering har strategisk betydelse för varje organisation. Att välja chef är att ta ut verksamhetens färdriktning för lång tid framöver. Nedan belyses följande moment i chefsrekryteringsprocessen: a) behovsanalys/kravspecifikation, b) sökförfaranden, c) urval och d) resultat/uppföljning.

Hur vanligt är det att man gör en behovsanalys eller upprättar en ”kravprofil” innan man rekryterar personal till regeringskansliet? Enligt rapporten *Chef i regeringskansliet* av Regeringskansliets förvaltningskontor (1994) görs detta för samtliga ledigförklarade tjänster i hälften av tillfrågade departement. I övriga departement har man tagit fram kravprofil för vissa tjänster alternativt aldrig upprättat en sådan. Motiven för att avstå från kravspecifikation varierar. Som skäl framhålls t.ex. att eftersom tjänsternas innehåll är väletablerat och känt är en kravspecifikation inte nödvändig. Om en intern kandidat finns avstår departementet ibland från att ta fram en kravprofil. För expeditions- och rättschefstjänsterna anses kraven en gång för alla givna, varför dessa inte specificeras vid varje enskild rekrytering.

I fall då en kravspecifikation tagits fram, har departementet vanligen efterfrågat en chef med såväl ledarkompetens som expertkunskande, med olika tyngdpunkt beroende på enhet och departement. Några departement inleder alltid rekryteringsprocessen med en intern sökning. Först om lämplig intern kandidat saknas utannonseras tjänsten. Andra departement tillämpar en sökprocess där tjänsten utannonseras direkt, så att interna och externa kandidater får konkurrera med varandra vid samma tidpunkt. Under tiden januari 1988–

april 1994 har 122 chefer rekryterats. Av dessa är 37 kvinnor. Antalet rekryteringar per departement finns redovisade i bilaga. Dessa 122 har rekryterats från:

– det egna departementet	58
– annat departement	19
– övrig statsförvaltning	32
– kommuner/landsting	5
– privat anställning	8

Tre departement⁵ svarar för 67 % av internrekryteringen.

Målet att uppnå en balanserad könsfördelning i chefsgruppen återfinns i regeringkansliets gemensamma handlingsprogram för jämställdhet. Andelen kvinnliga chefer var år 1985 cirka 11 % och år 1994 cirka 20 % (exkl. Utrikesdepartementet). Stora skillnader finns mellan departementen, från inga kvinnliga chefer i Arbetsmarknadsdepartementet till 46 % kvinnliga chefer i Socialdepartementet. De vanligaste urvalsmetoderna är anställningsintervju och referenstagning. Endast i ett fåtal fall utnyttjas extern expertis i rekryteringsprocessen.

Rörlighet och avveckling

Sedan 1 januari 1988 tillämpas i regeringkansliet i allmänhet tidsbegränsad chefsplacering. Detta innebär att cheferna har tillsvidareförordnande i departementet med begränsad placering om fem år på enheten. I tre departement har man inte tillämpat denna ordning. Antalet chefer i regeringkansliet var i februari 1994 cirka 164 (exkl. UD och Förvaltningskontoret). 126 chefer har under perioden 1988–1994 – eller ungefär 20 per år – lämnat ett chefsuppdrag för att gå vidare till:

nytt chefsuppdrag inom det egna departementet	3
chefsuppdrag inom annat departement	18
specialistfunktion inom regeringkansliet	8
övrig statsförvaltning	70
kommuner och landsting	4
internationellt uppdrag	4
privata näringsliv	4
övrigt	2

12 har gått i pension och 2 har avlidit.

De 164 chefstjänstemännen (exkl. UD och Förvaltningskontoret) har i genomsnitt varit anställda cirka 12 år i regeringkansliet. 38 % av chefstjänstemännen har varit anställda i 15 år eller mer. Cirka en fjärdedel har varit anställda i regeringkansliet i 20 år eller mer. Departementsråden har i snitt varit anställda i 11,5 år och expeditions- och rättschefer (likställda) i 18 år. Några motsvarande siffror för tidigare år har inte kunnat erhållas från rege-

⁵ I Chef i regeringkansliet anges inte vilka de tre departementen är.

ringskansliet. Vissa andra uppgifter kan dock spegla utvecklingen av chefsrörligheten inom regeringskansliet.

Chefstjänstemännens ålder har ökat betydligt, från 46 år 1983 till 50,5 år 1994. Tiden som anställd i eget departement var 8 år både 1983 och 1994. Den interna rörligheten bland cheferna inom regeringskansliet har sannolikt ökat under senare år.

Tabell 4.4 Anställningstid som departementsråd år 1984–1994

År	Högst 1 år	8 år eller mer
1984	34 %	2 %
1985	31 %	4 %
1986	34 %	2 %
1994	14 %	19 %

Källa: Regeringskansliets förvaltningskontor

Av tabellen framgår att departementsråd som innehaft anställning i högst 1 år minskat drastiskt och att gruppen som innehaft anställning i mer än 8 år ökat kraftigt. I genomsnitt har departementsråden år 1994 varit chefer i regeringskansliet cirka 5 år. Medianåldern är 4 år som chef. Sedan år 1984 har den genomsnittliga anställningstiden ökat med cirka 1 år. Medianåldern har ökat med 2 år.

Tabell 4.5 Antalet nyanställda resp. entledigade chefer i regeringskansliet år 1985–1994

	1985	1994
Nyanställda	19	19,5
Entledigade	49	20

Källa: Regeringskansliets förvaltningskontor

Chefsrörligheten har varierat mellan cirka 9 och 2 % under åren 1985–1994. Samtliga departement eftersträvar rörlighet i chefsgruppen. Generellt sett har regeringskansliet haft en omsättning av chefer som departementen anser motsvara behoven. Några departement har dock rörlighetsproblem av varierande slag, för hög rörlighet, ”fel” rörlighet eller i några fall för låg omsättning. En krympande arbetsmarknad kan komma att skapa svårigheter framöver att finna nya karriärvägar för chefer.

Ett problem är det ringa flödet av chefer mellan departement, kommuner och landsting samt privat näringsliv. Endast 3 respektive 4 av 126 chefer har under den senaste 6-årsperioden lämnat regeringskansliet för tjänst inom den privata sektorn respektive kommuner/landsting. Ungefär lika få rekryteras från dessa sektorer till regeringskansliet (5 respektive 8 av 122 nyanställda chefer). De tidsbegränsade chefsförordnandena har inte hittills nämnvärt förändrat chefsrörligheten inom regeringskansliet.

En annat problem rör de oklara ansvars- och ledningsfrågorna på personalområdet inom departementen. Enligt *Administrationen i kanslihuset*, SOU 1992:112, kan exempelvis såväl statssekreterare, expeditionschef, PBS-chef eller administrativ chef, enhetschef och personalchef/personalhandläggare vara inkopplade i samma personalfråga. Den oklara ansvarsfördelningen innebär inte bara att frågorna kan ta lång tid, utan också att det finns risk för att vissa frågor inte hanteras alls eller hanteras först efter lång eftersläpning. Ytterst har statssekreteraren både planerings- och personalansvar inom departementen. Denne skall också föra utvecklingssamtal med både departementets chefer och myndigheternas högsta chefer. Det ställs därmed stora krav på ledaregenskaper hos statssekreterarna. Dock tillsätts dessa för närvarande främst på politiska meriter. Det finns därför behov av att betona framför allt statssekreterarnas ledarförmåga mer än idag.

4.5 Åtgärder som föreslagits i utredningar och intervjuer

Några av de åtgärder som framförts i angivna utredningar och revisorernas intervjuer kan vara av intresse att begrunda.

Många av de personer som intervjuats inom regeringskansliet ser som tidigare nämnts bristen på rörlighet som ett av de stora problemen. Enligt dem bör man eftersträva en något snabbare genomströmning i kanslihuset. Nuvarande system för utbytestjänstgöring gentemot andra arbetsmarknadssektorer – byggt på övergripande avtal – har inte fungerat särskilt bra. Enligt vissa intervjuade bör detta system ses över och byggas ut. Vidare framhåller några intervjuade möjligheterna att inrätta ett jobcenter (eller liknande funktion) inom kansliet efter förebild av motsvarande center i ASEA, dit de anställda kan gå och diskutera sina karriärmöjligheter och individuella utvecklingsplaner.

Rapporten från Arbetstagarkonsult AB framhåller att behovet av en rad yrkeskompetenser som t.ex. kontrollers, specialister på EG-juridik, utvärderare, resultatanalytiker, myndighetsmanagers implementerare, upphandlare etc. troligtvis kommer att öka på bekostnad av s.k. områdessakkunniga. En mer långsiktig rekryteringsstrategi med sikte på att höja kompetensen i ovan angivna avseenden förordas därför av de fackliga organisationerna i regeringskansliet.

Regeringskansliets internutredning konstaterar att personalförsörjningsfrågan behöver analyseras inom hela regeringskansliet. Inom flera departement saknas enligt rapporten en strategi för personalförsörjning – det gäller t.ex. personalutveckling/utbildning, värdering av kompetensnivån hos chefer och medarbetare, systematiska utvecklingsprogram, övergripande policy för personalplanering/försörjning och urvalskriterier vid nyanställning som ger grund för att kunna behålla och utveckla personal. Utredningen kommer med en rad förslag. Bl.a. föreslås en modell för personalförsörjning, framtagning av kravprofiler för regeringskansliets kompetensbehov och förbättrade personalekonomiska bokslut inom departementen.

Enligt flera av utredningarna bör man också inom regeringskansliet överväga om inte kompetensutvecklingen bör ges en större tyngd status- och resursmässigt och utvecklingssamtal mer regelmässigt stödjas av individuella

utvecklingsplaner. Avvecklingsfrågorna kan också behöva ges en större tyngd och mer stöd. En strategi för personalförsörjningen bör fastställas och de professionella kunskaperna om personalfrågor bör förbättras. Även själva organisationen av departementen har diskuterats, bl.a. behovet av ytterligare cheftjänster för ekonomer. Den nya modellen för resultatstyrning förutsätter stor ekonomisk kompetens inom departementen.

4.6 Revisorernas överväganden

Regeringskansliets uppbyggnad går tillbaka till förhållanden som rådde för mer än 30 år sedan. Arbetsuppgifterna har förändrats avsevärt sedan dess. Dagens förhållanden ställer krav på regeringskansliets personal att kunna styra och följa upp myndigheterna, föra en konstruktiv dialog med dem, analysera årsredovisningar och dra slutsatser därav samt kunna hantera nationella och internationella regelverk.

Enligt de intervjuer vi gjort kvarstår den bild som beskrivits i tidigare utredningar. Problemen tycks vara desamma. Förändringsarbetet går långsamt. Det finns uppenbart en risk att nuvarande låga prioritering av regeringskansliets utveckling konserverar ett sätt att arbeta som inte svarar mot dagens krav på en professionell och genomtänkt styrning av förvaltningen.

En del av lösningen på dessa problem torde finnas inom rekryteringspolitiken. Man kan fråga sig om regeringskansliet i samma omfattning som för närvarande skall fortsätta att rekrytera yngre handläggare utan mer omfattande kunskaper om de myndigheter de skall arbeta med. Har en ung och oerfaren akademiker förmågan att analysera och kritiskt granska stora myndigheters verksamheter och ”matcha” deras stabers beskrivningar av verksamhet, resursbehov och resultat? Behövs det inte snarare erfarna analytiker med stor arbetslivserfarenhet samt med bakgrund i myndigheternas arbete och t.ex. forskning om det område som berörs av myndigheternas verksamhet? Ett faktum är att myndigheterna inte alltför sällan upplever att man i regeringskansliet inte har de kunskaper som behövs för att föra en strategisk diskussion om och utvärdering av dess verksamhet.

Det allmänna personalpolitiska policyarbetet bör utvecklas. De frågor som bör övervägas närmare är vilken inriktning rekryteringspolitiken i regeringskansliet skall ha, kompetensutveckling samt åtgärder för ökad rörlighet. Personalfrågorna behöver dessutom ges en större organisatorisk tyngd i regeringskansliet.

Ansvarsfördelningen rörande personalfrågor behöver även klarläggas i departementen. Slutligen bör statssekreterarnas och regeringskansliets övriga chefers ledarförmåga betonas mer än idag vid rekrytering och utbildning.

5 Regeringens chefspolitik

Vederbörande måste ha kunskap om det sakområde som det gäller. Han måste också ha kompetens att leda och fördela arbetet inom en stor organisation. Det krävs också en betydande förmåga att kommunicera med allmänheten och massmedia. Till det kommer att en verksamhetschef måste ha en god förmåga att samarbeta med berörda departement. Det är också en fördel om verksamheten har erfarenhet från svenskt utredningsväsende.

(Carl Bildts interpellationssvar i riksdagen till Harriet Colliander sommaren 1993 ang. kraven som kan ställas på en myndighetschef)

1995/96:RR7
Bilaga 4

5.1 Huvuddragen i chefspolitiken

Stora krav ställs numera på våra myndighetschefer. Det mest grundläggande kravet hänger samman med att förvaltningen skall tjäna som ett effektivt instrument för förverkligandet av regeringens och riksdagens intentioner. Här har myndighetschefen en central roll, belägen i knutpunkten mellan politik och förvaltning. Via denne förmedlas även kunskaper och signaler till den politiska nivån.

Myndighetschefens strategiska roll har under senare år accentuerats ytterligare genom att ansvaret för myndighetens interna angelägenheter, t.ex. löne- och personalpolitik, i stor utsträckning delegerats till myndigheterna. Också enrådighetsmodellens utbredning har bidragit till utvecklingen. När myndigheterna släpptes mer fria var myndighetschefen det styrinstrumentet regeringen behöll i sin hand. Avsikten var dock inte att ge myndigheterna större frihet i förhållande till sin uppgift. Tvärtom fanns det samtidigt med avreglerings- och delegeringssträvandena en ambition att öka styrbarheten. Stora och genomgripande förändringsplaner skulle genomföras och nya instrument behövdes för detta ändamål.

Politiken gentemot myndighetscheferna fick därmed större betydelse. Ett antal för chefspolitiken viktiga faktorer identifierades. För det första betonades vikten av att hitta rätt man eller kvinna till rätt plats, eller mer precist, till rätt *fas* i myndighetens utveckling. Rekryteringsförfarandet skulle grundas på preciserade krav, ett brett sökförfarande och ett kvalificerat urvalsarbete. Rekryteringen skulle utnyttjas för att styra och förändra en myndighet. Detta innebar inte *bara* att de rekryteringstillfällen som gavs i högre utsträckning skulle utnyttjas. Fler tillfällen att ompröva chefskap skulle också ges. En ökad rörlighet skulle stimulera och utveckla både cheferna och myndigheterna.

För det andra skulle ökade informella kontakter mellan regering/departement och myndighetschef komplettera den mer formella styrningen och samtidigt ge trygghet för myndighetschefen. Slutligen fanns ambitioner att ge den befintliga chefen så goda förutsättningar som möjligt genom god introduktion, utbildning och andra utvecklingsmöjligheter.

Fortfarande framhålls dessa riktlinjer som grunden för den chefspolitik som idag bedrivs. Hur har den lyckats? Vilken relevans har den idag? Hur kan den utvecklas?

5.2 Vem är chefen? Vem bör chefen vara?

De statliga myndigheterna varierar i storlek från ett par anställda till många tusen. De bedriver mycket olika verksamheter som i hög utsträckning kan vara beroende av efterfrågan på deras tjänster *eller* där huvuduppgiften kan vara ren myndighetsutövning. Vissa myndigheter bedriver verksamhet där specialistkompetens och expertkunskap spelar en framträdande roll, andra

sysslar med frågor av mer generell natur. Några expanderar och andra, många fler, tvingas skära ner verksamheten.

Vilken sorts chefer skall rekryteras till dessa myndigheter? Det finns inte ett svar på den frågan, vilket för övrigt också avspeglas i idén med ökad rörlighet för att kunna anpassa chefskap till myndighet. Det är inte heller helt lätt att sammanfatta de drag som särskiljer det offentliga chefskapet från chefskap i den privata sektorn. Ett affärsverk kan ha fler drag gemensamma med privat näringsverksamhet än med vissa myndigheter, liksom en informations- och påverkansmyndighet kan ha mycket gemensamt med t.ex. en intresseorganisation.

Något av generell karaktär kan dock sägas om det offentliga chefskapet. På ett mycket abstrakt plan kan man säga att förvaltningen skall realisera två värden: effektivitet och legitimitet. En *effektiv* myndighetschef är idealt en chef som utför sitt uppdrag på bästa möjliga sätt. Myndighetschefen skall kunna ta emot, förstå och vilja effektuera de politiska styrsignalerna. För att axla detta ansvar behöver chefen en förmåga att *leda*. Att leda innebär att få organisationen att *följa* ledaren mot ett visst mål. Detta inkluderar förmåga att entusiasmera såväl som att motivera och visa sina medarbetare vägen mot målet. Administrativ förmåga och framför allt god sakkunskap på myndighetens verksamhetsområde är egenskaper som traditionellt tillmätts stor betydelse, och givetvis påverkar de chefens förmåga att leda myndigheten mot de uppsatta målen. Att dessa inte är tillräckliga om chefen inte dessutom har ledaregenskaper, har under senare år betonats av statsmakterna. Betydelsen av att rekrytera experter till ett ämnesområde har tonats ned till förmån för ledare med själva *chefskalet* som mest framträdande kvalifikation.

Ofta innebär uppgiften att myndighetschefen själv konfronteras med "verkligheten" i form av allmänhet, massmedia, näringsliv och internationella organ. Ambassadörs- och symbolfunktionen måste också läggas till de uppgifter som myndighetschefen bör behärska.

Förutom effektivitet är *legitimitet* ett centralt värde att säkra vid tillsättning av chefer. Legitimitet⁶ är emellertid inte ett entydigt begrepp. Å ena sidan kan en chefs legitimitet uppfattas som ett resultat av huruvida tillsättningen sker på ett lagenligt fastställt sätt. Å andra sidan kan legitimiteten kopplas till vissa egenskaper (Rothstein 1991, Lundquist 1992). Beträffande tillsättningsprocessen är den mest grundläggande legitimitetsgrunden att cheferna utnämns av en regering vilken åtnjuter förtroende från de folkvalda representanterna i riksdagen, och att tillsättningen sker i enlighet med de riktlinjer som riksdagen har beslutat.

Legitimitet ur den andra synvinkeln uppstår om cheferna uppvisar de egenskaper som samhället anser vara önskvärda. Samhällets syn på vad som är "rätt" egenskaper kan dock ändras, och förändringen av tillsättningspro-

⁶ Enligt Weber betyder legitimitet att goda skäl talar för att erkänna det med en viss ordning förbundna anspråket såsom rätt och riktigt. Enligt Weber kan en regims legitimitet mätas efter i vad mån de som lyder under denna maktutövning tror på dess rättmätighet. Härvid rör det sig om "tron på att strukturer, förfaringsätt, handlingar, beslut, politiskt liv, tjänstemän eller politiska ledare i en stat besitter hederlighetens, det moraliska godas kvalitet och i kraft av denna kvalitet vinner erkännande."

cesserna kan släpa efter. Det kan dessutom vara svårt vid tillsättningar att beakta flera olika egenskaper hos en myndighetschef samtidigt. En situation kan därför mycket väl uppstå där en legitim process resulterar i ett urval av chefer vars trovärdighet sviktar.

5.3 Resultat av revisorernas undersökningar

För att belysa den chefspolitik som regeringen bedrivit har en enkätundersökning av myndighetschefer och en studie av myndighetschefers karriärvägar genomförts. Ytterligare några statistiska sammanställningar har gjorts på grundval av uppgifter i Statskalendern och uppgifter som erhållits från Finansdepartementets personalpolitiska enhet. Viss information har också inhämtats genom intervjuer med departementstjänstemän.

Chefskollektivet

Riksdagen har uttalat att verkschefer bör rekryteras från olika typer av verksamheter både inom och utom statsförvaltningen. Andelen rekryterade från det egna departementsområdet bör minska och kvinnorepresentationen öka. Andelen rekryterade från politisk verksamhet, statlig verksamhet och privat sektor har dock inte ändrat sig nämnvärt under de senaste fem åren. Det samma gäller andelen rekryterade från det egna departementsområdet som fortfarande ligger runt 60 %. Bland dem som rekryterats från statlig tjänst har det stora flertalet tillbringat de senaste decennierna i statlig och kommunal tjänst. Ett relativt stort antal av dem som rekryteras har inte tidigare erfarenhet av ledarskap i myndighet (på avdelningschefsnivå eller högre) eller på motsvarande nivå i annan verksamhet.

En studie av myndighetschefernas karriärvägar visar dock att det *inom* statlig och kommunal sektor inte finns några entydiga karriärvägar. Cheferna har skiftande erfarenheter från olika typer av offentlig verksamhet. Undersökningen tyder på att ambitionen att förändra chefskollektivet har misslyckats med avseende på flera uppsatta mål. De i viss grad sammanvävda karriärvägarna inom statlig och kommunal sektor tyder dock på att rekryteringsbasen inte är alltför snäv.

Kvinnorepresentationen bland landets myndighetschefer har ökat sakta men säkert under en tioårsperiod till ungefär en femtedel. Ökningen har dock mattats av de allra senaste åren. Den av regeringen annonserade förändringen i detta avseende har således en uppgift att fylla då lika representation av kvinnor och män fortfarande är ett mycket avlägset mål.

Rekryteringsprocessen

Principiella utgångspunkter

Rekryteringsprocessen skall säkerställa att de bästa möjliga kandidaterna väljs ut, både med avseende på mer generella kriterier som ledaregenskaper och egenskaper som krävs utifrån de enskilda myndigheternas specifika situation.

Ett rekryteringsförfarande kan vara mer eller mindre öppet, mer eller mindre formaliserat, och naturligtvis mer eller mindre grundligt. Det kan i högre eller lägre grad skötas av professionella rekryterare, departementstjänstemän eller av den politiska nivån.

En ambition att styra genom rekrytering ställer givetvis höga krav inte bara på att en analys skall göras, utan också på analysens grundlighet. För att denna verkligen skall kunna fungera som en utgångspunkt vid rekryteringen är det rimligt att ett skriftligt dokument upprättas där kraven på chefen specificeras med viss systematik. Riktlinjer för hur detta skulle kunna gå till föreslogs från personalpolitiska enheten på Civildepartementet (numera Finansdepartementet) redan 1989. I förslaget struktureras analysen utifrån bakgrundsfakta, från vilka slutsatser om de krav som skall ställas på chefen kan dras:

1. Bakgrundsfakta

- * verkets uppgifter enligt instruktion
- * viktiga händelser under och särskilda krav under de närmaste åren
- * nyckeluppgifter i den interna ledningen (frågor om verksamhet, organisation, personal, direktion, styrelse etc.)
- * nyckeluppgifter i kontakterna utåt (massmediarepresentation, internationella kontakter, sidomyndigheter m.m.)
- * nyckeluppgifter i kontakterna uppåt (med departement, utskott etc.)

2. Kravbeskrivning

- * teoretisk kunskap; nivåkrav
- * praktisk kunskap i form av erfarenheter
- * personliga egenskaper
- * särskilda övriga krav

Detta motsvarar i allt väsentligt de riktlinjer för rekrytering som för närvarande tillämpas av Finansdepartementet. Sökförfarandet vid tillsättningar av verkschefer kan enligt Verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985:40) gå till på två sätt: ett mer intuitivt där det antas finnas en begränsad krets möjliga kandidater över vilka det är möjligt att hålla viss överblick. Själva sökförfarandet behöver då inte formaliseras i så stor utsträckning. En lämplig kandidat kan mer intuitivt kopplas till ett uppdrag. Den motsatta situationen är att kandidater kan finnas i en bredare krets och att ett visst metodiskt sökande är av godo.

Öppenheten i sökprocessen har också diskuterats i Verksledningskommitténs betänkande. Öppenheten kan här syfta på flera olika saker. För det första kan det ges möjligheter för olika kandidater att anmäla sitt intresse för en tjänst. För det andra kan kandidatlistan vara offentlig. För det tredje kan de urvalskriterier och metoder som tillämpas redovisas öppet. För det fjärde kan bedömningen av de enskilda kandidaterna utifrån dessa urvalskriterier redovisas.

Olika skäl talar för och emot öppenhet. Å ena sidan är mesta möjliga "genomskinlighet" i regeringens handhavande av våra gemensamma angelägenheter av godo. Insyn i delar av sökprocessen kan vara en hjälp att bedöma och förbättra chefspolitikens utfall. Ett motargument har framförts. En öppen bedömning av kvalifikationer i de enskilda fallen kan avskräcka potentiella kandidater.

Den existerande modellen

Riksdagen har upprepade gånger gjort uttalanden om rekryteringsprocessen. Innebörden har varit att kvaliteten på regeringens beslutsunderlag i fråga om kravanalyser och sökprofiler måste vara god. En allsidig kompetensbeskrivning grundad på verksamhetens krav och statsmaktens intentioner rörande den framtida inriktningen bör göras vid rekrytering. Rekryteringsbasen skall också breddas och utnämningar göras i god tid innan tillsättningen. I budgetpropositionen 1993/94 står att arbetet med professionell rekrytering skall intensifieras.

Hur rekryteringen mer konkret tänks gå till framgår bl.a. av ett interpellationssvar från Carl Bildt till Harriet Colliander sommaren 1993⁷, proposition 1993/94:100 bilaga 8, broschyren *Statligt ledarskap* från Finansdepartementet samt av den nya regeringens chefsprogram *Myndighetschefer*, från februari 1995.

En beskrivning av de krav som ställs på den tilltänkta chefen, liksom en kandidatlista, utarbetas på fackdepartementet i samråd med Finansdepartementets personalpolitiska enhet. I Finansdepartementet finns en ambition att ha en överblick över potentiella kandidater. Också beredningen sker gemensamt. Enligt det senaste chefsprogrammet har fackdepartementet det slutliga ansvaret att föreslå en kandidat. Utgångspunkten i dokumenten är att rekryteringen skall ske metodiskt och professionellt. "Detta är självfallet, i god svensk anda, en mycket grundlig process med ett brett sökförfarande och grundlig referenstagning" (Carl Bildt i ovan nämnda interpellationssvar).

Resultat om rekryteringsprocessen

Intervjuer med tjänstemän i departementen visar på stora skillnader när det gäller hur rekryteringen av verkschefer går till inom olika departement. Vissa upprättar regelmässigt kravspecifikationer och kandidatlistor, andra inte alls. I de förstnämnda fallen är departementets tjänstemän i högre grad inblandade. Konsulter i form av professionella rekryterare används i mycket liten utsträckning. Närmare information om processen har varit svår att få, varför den knappast kan betraktas som särskilt öppen. Ungefär en fjärdedel av myndighetscheferna hade hösten 1994 rekryterats från organisationskommittéer vid nybildningar och omorganisationer. Det finns således skäl att rikta uppmärksamheten också mot "riggningen" av dessa kommittéer när rekrytering diskuteras.

⁷Riksdagens protokoll 1992/93:123, 1 §

Rörlighet och avveckling

Vår granskning visar att inflödet av nya myndighetschefer har ökat under den senaste tioårsperioden, liksom rörligheten bland cheferna i stort. De flesta som omförordnas får ett treårsförordnande i enlighet med riksdagens riktlinjer, och ett fåtal är inne på sin tredje eller fjärde period. Att avgå med pension är numera relativt ovanligt. Ett stort antal "förstaperiodare" finns i populationen. Dessa har i allmänhet förordnats på sex år. Den genomsnittliga tiden man tjänstgjort som myndighetschef är fyra och ett halvt år. Närmare 40 % av dagens myndighetschefer har inte tjänstgjort mer än två till två och ett halvt år.

Ett ganska stort antal av dem som rekryterats har inte tidigare erfarenhet av ledarskap i en större organisation. En rörlighet grundad på professionella chefer som byter chefsuppdrag tycks alltså inte ha realiserats i någon större omfattning.

Introduktion, utbildning och utveckling

Det är viktigt att cheferna, när de utsetts, får bästa möjliga förutsättningar att sätta sig in i den aktuella situationen i myndigheten och i detaljerna i uppdraget rörande myndighetens framtid. Vidare behöver också den mest kompetenta av chefer utbildning och utvecklingsmöjligheter. Även dessa områden har uppmärksammats i chefspolitiken. Introduktion och utbildning hör till de frågor för vilka Finansdepartementets personalpolitiska enhet har i uppgift att utarbeta strategier. Finansdepartementet skall utgöra ett stöd för fackdepartementen i dessa frågor men bedriver också egen verksamhet i form av introduktions- och temaseminarier.

Några resultat om introduktion

Finansdepartementet har med hjälp av kontaktpersoner i fackdepartementen identifierat ett antal punkter som bör gås igenom med den blivande myndighetschefen före tillträdet. Dessa kan uppdelas i fyra delar:

- (1) uppdragets *politiska* dimension
- (2) mer *praktiska styrfrågor/kontaktfrågor*
- (3) *utgångsläget* i myndigheten
- (4) information rörande *anställningsvillkor/-förhållanden*

Näringsdepartementet och Socialdepartementet har intervjuats om sina introduktionsrutiner. Dessa två departement arbetar mycket olika; det ena uppger att de rekommenderade rutinerna följs i mycket hög grad, det andra att så sker i mycket liten utsträckning. Att riktlinjerna inte tillämpas motiveras med att de är just rekommendationer och att departementet upplever att de tillträdande myndighetscheferna är personer vilka har förmåga att själva begära den information och introduktion som de eventuellt behöver. Departementets främsta uppgift är att se till att en kontakt upprättas mellan berörd sakenhet på departementet och verkschefen. Man menar också att Finansdepar-

tementets introduktionsseminarier fyller åtminstone delar av det behov av introduktion som finns.

Om övriga departements introduktionsrutiner har vi inga uppgifter. Finansdepartementets arbete för att främja en mer enhetlig och pådrivande introduktionspolicy från regeringskansliets sida tycks dock inte helt ha slagit igenom. Då riktlinjerna funnits sedan våren 1993 och de utarbetats med hjälp av referenspersoner i departementen borde en hög uppslutning vara att vänta.

Myndighetschefernas syn på introduktionen kan beskrivas med hjälp av revisorernas enkät. Även om de flesta myndighetschefer har fått någon form av introduktion finns ett ganska stort missnöje med innehållet. Det ämne som mest frekvent har avhandlats mellan uppdragsgivare och uppdragstagare är regeringens förväntningar på myndighetens framtida verksamhet. Nästan hälften av myndighetscheferna uppger dock att förväntningarna på myndigheten inte redovisades, i varje fall inte i tillfredsställande utsträckning. Endast 40 % uppger att de är nöjda med den redovisning som gjordes. Myndighetens "nuläge" tillhör också de ämnen som avhandlats ganska ofta. En knapp fjärdedel av myndighetscheferna anser att de behövt mycket mer "nulägesinformation", och lika många uppger att de behövt något mer. Knappt 40 % är nöjda med omfattningen av den information de erhållit.

Enkätsvaren visar också att så många som 40 % av myndighetscheferna tycker att introduktionen varit mindre bra. I enkäten har myndighetscheferna haft möjlighet att kommentera vad de har saknat. Denna möjlighet har använts av 13 personer. Många av dessa skriver att de saknar uttryckta förväntningar från den politiska ledningen. För att tillfredsställa myndighetschefernas behov av att få veta vad uppdraget kräver av dem, och behovet av att från början vara väl insatta i det aktuella läget i sin myndighet, synes en rejäl förändring krävas. Att i högre utsträckning *tillsammans* med den blivande myndighetschefen planera introduktionen utifrån Finansdepartementets rekommendationer kunde möjligen bidra till att introduktionen i högre utsträckning anpassades till myndighetschefernas behov. Särskilt bör stöd i introduktionsfasen ges till myndighetschefer som inte sedan tidigare är nära bekanta med myndighets- och departementsmiljöerna.

Några resultat om utbildning/utveckling

Enligt Arbetsgivarverkets chef tar det minst två år att lära sig verksamheten hos en myndighet. Eftersom nästan 40 % av dagens verksamhetschefer endast har tjänstgjort i två till två och ett halvt år är det förståeligt att det finns stora utbildningsbehov bland verksamhetscheferna – som också vår enkät visar – och att verksamhetschefernas önskemål om utbildning och kunskapsutveckling långt ifrån är tillfredsställt. Enkäten visar samtidigt att cheferna i hög utsträckning *har* fått tillfälle till kunskapsinhämtning genom seminarier, utbildning eller utvecklingssamtal.

Tabell 5.1 Erhållen och önskad utbildning/kunskapsutveckling bland de 48 myndighetscheferna i revisorernas enkätundersökning

Kunskapsområden:	fått	önskar
Internt chefskap	30	9
EU/ internationalisering	20	13
Organisationsfrågor	17	9
Ekonomi i offentlig sektor	15	10
Externt chefskap	14	13
Sakområdeskunskap	7	6
Ansvarsfördelning mellan regering/departement och myndighet	7	8
Etik för den offentliga sektorn	3	8

Flera av de svarande nämner att de deltagit i (och haft glädje av) de GD-grupper som Finansdepartementet satt ihop, någon nämner deras seminarier för nya chefer och ytterligare någon att ett nätverk för kvinnliga chefer startats. Beträffande önskemål har flera av cheferna noterat ytterligare ämnen som de skulle behöva kunskaper i: krishantering, massmediehantering, ekonomi/finansiella frågor, svenska chefer i internationellt perspektiv, språk, koncerntänkande, management/ledarskap, effektivare kunskapsförmedling för liten myndighet med stort ansvarsområde, styrelsearbete, arbetsrätt, allmän information om regeringens ambitioner och prioriteringar. Alternativen har förordats av en till två svarande.

Enligt statistik från Finansdepartementet deltog 20 personer i introduktionsseminarium under 1993 och 97 personer i ett temaseminarium om EG. Sammanlagt 38 personer deltog under 1993/94 i sex utvecklingsgrupper, där verkschefer tillsammans med en konsult får möjlighet att träffas och diskutera frågor av gemensamt intresse.

En tolkning av resultaten som framgår av tabell 5.1 är att den utbildnings-, seminarie- och utvecklingsverksamhet som bedrivs av regeringskansliet i hög utsträckning har lyckats täcka en fråga som myndighetscheferna är mycket engagerade i, men att många myndighetschefer inte haft möjlighet att delta eller inte upplevt utbildningen som tillräcklig.

Det är inte självklart att det behov av kunskapsinhämtning som finns i högre utsträckning kan eller bör tillfredsställas genom mer utbildning. I det enskilda fallet bör detta givetvis diskuteras och klarläggas redan vid introduktionen av myndighetschefen samt fortsättningsvis vid behov i den löpande dialogen med den politiska nivån. För behovet av att ventileras och strukturerat diskuteras ledarskapsfrågor etc. torde de s.k. GD-grupperna och andra nätverk vara ovärderliga. Möjligen behöver denna typ av verksamhet ett utökad stöd. Vem som skall tillhandahålla en eventuell ökning av regelrätta utbildningsinsatser är en öppen fråga. En utökad utbildningsverksam-

het, vare sig den upphandlas externt eller anordnas internt, torde medföra att betydelsen av samordning accentueras.

1995/96:RR7
Bilaga 4

Informella kontakter mellan regering/departement och myndighetschef

I förnyelsepolitiken har en återkommande tanke varit att öka myndigheternas styrbarhet. Regeringens ambitioner för myndigheten måste effektivt kunna förmedlas till och genomföras av myndigheten.

En myndighets uppgifter finns fastslagna bl.a. i regleringsbrev, lagar och förarbeten. Inom ramen för budgetprocessen görs ytterligare preciseringar. Budgetprocessen, liksom styrningen i ett vidare perspektiv, bygger på att en dialog förs mellan myndighet och departement om de resultat som myndigheten uppnår och skall uppnå samt om vilka medel som myndigheten behöver för den fortsatta verksamheten.

Lagar och regleringsbrev är med nödvändighet trubbiga och enkelriktade styrinstrument. Personliga samtal mellan myndighetschef och regering/departement, samt resultatgenomgångar, kan åtminstone delvis fylla behovet av mer flexibla styrinstrument. De ger också *feedback* till regering och departement.

Resultatgenomgångar är överföring av handfast information om vad myndigheten presterat, respektive skall prestera, och har en given roll i budgetprocessen. Ett personligt samtal kan givetvis också avhandla dessa frågor, men har kanske sitt främsta värde som forum för förmedling av och diskussion om svårigheter, möjligheter och visioner. Det personliga samtalets informella karaktär kan ge möjlighet till en mer förutsättningslös diskussion fri från det officiella samtalets politiska läsningar, prestige och bestämda rollfördelning.

Personliga samtal mellan departement och myndighetschefer har i uttalanden från riksdag och regering ansetts vara ett viktigt komplement till den mer formella styrningen. Det kan dock finnas situationer där omfattande informell styrning är mindre lämplig, exempelvis då självständighet från regeringen är väsentlig för tilltron till myndigheten. Informell styrning får givetvis inte heller innebära att mindre vikt läggs vid de formella styrinstrumenten.

Hittills har nyttan av de informella samtalen främst setts ur politikernas perspektiv. Det är dock uppenbart att det också ur myndighetschefens synvinkel kan finnas behov av att uppdraget preciseras, problematiseras och konkretiseras i personliga samtal. Att få del av de visioner och planer som finns för myndigheten är likaledes av stor vikt. Om myndighetschefen inte har en tydlig bild av vad som förväntas av myndigheten och därmed av honom eller henne, föreligger givetvis svårigheter att utföra ett bra arbete. I en tid då chefsuppdraget i allt högre grad fått karaktären av en tidsbegränsad prestation torde också osäkerhet inför uppdraget få en mer personlig dimension. En "feltolkning" av innebörden i uppdraget kan få märkbara konsekvenser.

Kort om resultaten angående de informella kontakterna

1995/96:RR7
Bilaga 4

I vilken grad förekommer då personliga samtal och vad avhandlas i dessa? I vilken grad förmedlas feedback till den politiska nivån, och i vilken utsträckning tillfredsställs myndigheternas behov av ett tydligt uppdrag? På samtliga dessa punkter finns stora brister enligt revisorernas enkät. Endast en tredjedel av myndighetscheferna uppger att personliga samtal förekommer i tillräcklig omfattning och att man är nöjd med innehållet i dessa samtal. Drygt 18 % av myndighetscheferna uppger att de får aktiva signaler från sina uppdragsgivare. I de allra flesta fall styr uppdragsgivaren i stället genom att reagera på frågor, förslag och planer från myndighetschefen.

5.4 Revisorernas överväganden

En större öppenhet vid tillsättningen av myndighetschefer har efterlysts av riksdag och regering. Riksdagsuttalandena pekar på det önskvärda i en rekryteringsprocess grundad på preciserade krav, ett brett sökförfarande och ett kvalificerat urvalsarbete.

Det faktiska förfarandet när man rekryterar myndighetschefer synes dock än i dag innebära ett slutet system. Av våra intervjuer att döma hyser en del inblandade uppenbarligen en tro om att det går relativt lätt att hitta rätt person och att man i de flesta fall har tillräckligt många kandidater tillgängliga. De förordar också ett mer intuitivt rekryteringsförfarande utan preciserade kravspecifikationer. Vissa kritiker hävdar rent av att det kan vara skadligt att reglera och öppna rekryteringsprocessen på ett mer systematiskt sätt. De hävdar att man då skulle få färre tillgängliga kandidater, eftersom vissa kandidater inte vill "skylta" öppet med sin ansökan.

Revisorerna anser att det är viktigt att utnämningmakten fungerar effektivt. De främsta medlen för att tillse detta är en hög kvalitet i beredningsförfarandet samt möjligheter till insyn och efterkontroll.

Dock präglas rekryteringen av verkschefer inte i dag av en god framförhållning. Ca 40 % av cheferna utnämndes inom en månad från det att de fått erbjudande om chefsuppdraget. Nära en tredjedel av cheferna hade inte heller före tillsättningen diskuterat uppdraget i ett personligt samtal med uppdragsgivaren.

Rekryteringsbakgrunden för myndighetschefer har inte påtagligt förändrats. Fortfarande är det relativt få av myndighetscheferna som har näringslivserfarenhet eller kommer från kommuner och landsting. Ambitionen att bredda rekryteringsbasen har alltså inte resulterat i några märkbara förändringar sedan verksledningspropositionen presenterades år 1987.

Både introduktionen av myndighetschefer och den löpande konkretiseringen och uppföljningen av uppdraget efter tillträdet – t.ex. genom personliga samtal, resultatgenomgångar och aktiva signaler i övrigt från uppdragsgivaren – uppvisar stora brister enligt vår enkät. Andelen kvinnor bland myndighetschefer har dock ökat från ca 13 % år 1988 till 21 % år 1994.

Myndighetschefernas behov av utbildning och kunskapsutveckling är också långt ifrån tillfredsställt. Vem som skall tillhandahålla en eventuell ökning av regelrätta utbildningsinsatser är en öppen fråga. En utökad utbild-

ningsverksamhet, vare sig den upphandlas externt eller anordnas internt, torde medföra att betydelsen av samordning accentueras.

1995/96:RR7
Bilaga 4

6 Personalpolitiken hos myndigheterna

I detta avsnitt analyseras de statliga myndigheternas arbete med att utveckla personalpolitiken i enlighet med riksdagens beslut från år 1985⁸. Granskningen har dels inriktats på utvecklingen av den statliga personalpolitiken som helhet på myndighetsnivå och de villkor och förutsättningar som gäller för en sådan utveckling, dels på rörlighets- och försörjningsfrågor inom myndigheterna. Vidare har granskningen omfattat det utvecklingsarbete som bedrivs.

6.1 Tidigare studier

Den relativt begränsade forskning som finns om personalutveckling i arbetslivet har oftast haft en visionär och normativ inriktning, inte en teoretisk och empirisk (Ellström, 1994). Denna forskning har oftast avsett de privatägda företagen. Vid sidan om det utbildningsekonomiska perspektiv som human kapitalteorin utgör, saknas mer utvecklade modeller för att förklara såväl efterfrågan på personal som gjorda satsningar på personalutveckling inom företag och myndigheter. Dock finns en omfattande organisationsteoretisk litteratur om besluts- och planeringsprocesser samt strategiutveckling och förändring i organisationer.

Den forskning som baseras på föreställningar om organiserad verksamhet som medvetet planerade medel (verktyg) för att förverkliga huvudmannens intressen och mål dominerar. Enligt denna forskning är det ledningens uppgift att genom centralt utformade strategier och program inrikta organisationens verksamhet och resultat i enlighet med fastställda mål och intentioner. Detta förutsätter ett system för planering, beslutsfattande och utvärdering/kontroll. Att åstadkomma en förändring i organisationers verksamhet handlar främst om ett kraftfullt beslutsfattande och en effektiv administration.

Åtgärder för personalutveckling bör grundas på en medvetet utformad och skriftligt formulerad personalpolitik eller strategi för personalutveckling, som i sin tur bör utgå från verksamhetens övergripande mål eller verksamhetsidé. Beslut att satsa på en viss form av personalutveckling bör grundas på en kalkyl där ökningen i produktivitet sätts i relation till de kostnader i form av lön, produktionsbortfall etc. som är förknippade med insatsen. Själva genomförandet av ett beslut kräver en systematisk planering, som i sin tur bygger på analyser av verksamhetens kvalifikationskrav, personalens reella och utnyttjade kompetens samt därav härledda utvecklingsbehov. Genomförda åtgärder bör därefter successivt utvärderas och revideras i ljuset av uppnådda resultat.

⁸ AU 1984/85:6, rskr. 48 samt FiU 1984/85:35, rskr. 407 med anledning av regeringens prop. 1984/85:219 Om utveckling av den statliga personalpolitiken samt regeringens skr. 1984/85:202 om den offentliga sektorns förnyelse.

Under senare år har en mer humanistiskt inriktad forskning vuxit fram, med tonvikt på en psykologisk, utvecklingsinriktad humanism. Denna forskning går ofta under beteckningen ”Human resource development (HRD)” eller ”human resource management (HRM)”. Enligt detta synsätt bör personalutveckling ses som en investering i organisationens mänskliga resurser och inte i första hand som en kostnad. Personalens behov av delaktighet och självförverkligande är också mycket viktigt för en långsiktigt effektiv verksamhet, liksom en öppen och väl fungerande kommunikation, samförstånd vad gäller grundläggande värderingar och mål, ett öppet och tillitsfullt organisationsklimat samt en utbredd förmåga till flexibilitet och problemlösning bland personalen (E.H. Schein, 1980).

Personalens kompetens är den ”kritiska resursen” för verksamheten, som följaktligen bör utvecklas och tillvaratas genom utbildning och andra utvecklingsåtgärder. En strävan är att skapa en lärande organisation. Personalutbildningens inriktning och tonvikt bör läggas på en processinriktad utbildning, dvs. där utbildning inriktas mot att utveckla ledarskap, kommunikation, laganda eller en eftersträvad organisationskultur samt insatser som skapar positiva attityder, motivation och ett gott klimat (Alvesson och Berg, 1988). Sådana insatser ses som en integrerad del av verksamheten och behoven av utveckling eller andra insatser planeras bäst genom informella processer som t.ex. planeringssamtal. Inom den svenska forskningen om personalutveckling har förutom begreppet humankapital, begreppet humanistiskt ledarskap använts. Det sistnämnda utgår enligt Carlsson, A och Gunnarsson, P (1992) från

- * Utveckling av människans till stor del outnyttjade förmåga
- * Övergången från industri- till informationssamhälle, vilket innebär nya levnadsvillkor och annorlunda synsätt
- * Förmåga att utveckla kunskaper
- * Att kunskapsutveckling sätts främst av företagets strategiska faktorer, då det blir allt svårare att vinna konkurrensfördelar genom traditionella strategiska faktorer
- * Att ledares förmåga till helhetssyn blir allt viktigare

Detta synsätt speglar en viss optimism vad gäller möjligheten att integrera individens behov och mål med organisationens. Andra forskare har framhållit förekomsten av motsättningar och konflikter mellan olika parter och aktörer i en organisation – t.ex. mellan arbetsgivare och arbetstagare – och det faktum att olika aktörer/parter representerar olika intressen och ur dessa intressen framsprungna ideologier. Verksamhetens inriktning, form och mål, blir därmed ett resultat, inte av rationella beslutsprocesser baserade på objektiv information, utan av förhandlingar och kompromisser vilkas utgång bestäms av interna maktförhållanden.

Av vissa forskare har företagets satsningar på personalutveckling betraktats som symboliska arrangemang för att både i och utanför organisationen visa upp en enighet kring de värderingar som organisationen vill sammanknippas med, i syfte att stärka sin legitimitet. De satsningar som görs på

personalutveckling kan utifrån detta perspektiv förväntas vara reaktiva, ad hoc-betonade och relativt kortsiktigt motiverade, snarare än ett resultat av en medveten strategi för personalutveckling.

Den formella och informella ställning en utbildnings- eller personalavdelning kan komma att få i en organisation har t.ex. framhävts av Nordhaug (1987). I företag och myndigheter med en stark sådan avdelning kan man, allt annat lika, förvänta sig en större satsning på kompetensutveckling än i organisationer som saknar en sådan avdelning, eller där den har en svag position.

Studier om statliga myndigheter

Få studier om statlig personalutveckling har gjorts. Delar av området har dock belysts i statliga utredningar samt i ett antal forsknings- och granskningsrapporter. Exempelvis har RRV i rapporten *Kompetensförsörjning i ett förändringsperspektiv* studerat personalpolitiken i fyra myndigheter och Statskontoret har i studien *"Att lyckas i offentlig förvaltning"* analyserat varför vissa myndigheter lyckas bättre än andra.

Den sistnämnda rapporten resulterade i att några myndigheter blev utsedda till "Kronorna bland Verken". Hos de utvalda myndigheterna fanns enligt studien vissa gemensamma drag. Att få med sig personalen angavs genomgående av dessa myndigheters ledningar vara den viktigaste framgångsfaktorn. Man har vidare satsat stort på den befintliga personalen. Utvecklingsarbete och utbildning av chefer och personal pågår kontinuerligt i de lyckade myndigheterna. De fackliga organisationerna sågs som en resurs, inte som en motpart. Det allra mest utmärkande för dessa organisationer, jämfört med andra, var således att de har fört en mycket medveten personalpolitik. Även i en motsvarande kanadensisk studie visas att det mest slående attributet hos framgångsrika organisationer är att de satsar helhjärtat på sin personalpolitik.

Man låter sin personal utvecklas, utbildar dem, ger dem självförtroende och handlingsfrihet. Genom alla verksamheter går ett starkt engagemang. Man engagerar sig för sin personal, för kunderna, för uppdragsgivaren, för organisationen. Engagemang är viktigare än kontroll. Ledningen är inte auktoritär. Kommunikationen fungerar informellt mellan olika nivåer. Ledningen styr inte genom tvång utan genom att förmedla en vision av den väl fungerande organisationen, genom att utforma mål och verksamhetsidé och missionera för dessa och genom att få personalen att ställa upp. Personalen styr sig själva snarare än är styrda utifrån. En professionell diskussion fortgår oavbrutet inom organisationen. Personalen tycker om utmaningar.

Även en dansk studie *De bedste i staten* liksom Produktivtetsdelegationens delstudie⁹ av sex offentliga myndigheter kom fram till ett liknande resultat.

Personalutveckling i privatägda företag

Även bland personalansvariga inom företagen har Human resource management-synsättet alltmer vunnit terräng. Chefer och medarbetare betraktas inom det privata näringslivet i dag allmänt som utslagsgivande nyckelfaktorer när

⁹ Arbetsorganisation och produktivitet, Expertrapport nr 5 till SOU 1991:82.

det gäller företagens överlevnad. En nyexaminerad person från högskolan måste i dag se fram emot ett livslångt lärande som varje medarbetare måste bedriva för att de själva och företagen skall kunna hävda sig i den ökande konkurrensen. Av alla medarbetare krävs en öppenhet för förändringar, vilja till nytänkande och förmåga att ta till sig ny kunskap. Därmed får personalpolitiken en strategisk betydelse. Ett konkret exempel på hur detta kan te sig i ett storföretag redovisas av Leif Åke Nilsson personaldirektör på Volvo (f.d. personaldirektör på ABB och Tetra Pak) i en intervju i SACO-tidningen Akademiker nr 4/94:

Personalchefen var förr en försvarsspelare, nu är han en anfallsspelare på topp, det vill säga i ledningsfunktionen. Personalfunktionen innebär att man blir pådrivande gentemot medarbetare och chefer. Man ser till att medarbetarna spelar en aktiv roll i sökandet efter kompetens. Det sker i nära samspel med cheferna: medarbetarna måste tala om att ” det och det behöver jag lära mig för att kunna sköta jobbet”. Sedan blir det chefernas jobb att tillhandahålla resurser, tid, pengar, stöd.

De ska också väga in faktorer som medarbetarnas förväntningar och värdesystem, kommunikation som ledningsinstrument och chefer som arbetar i en gammal ledningsstil (kontrollerande, övervakande, initiativstrypande).

Under Leif Åke Nilssons tid som personaldirektör på ABB Sverige hände stora saker i anslutning till det s.k. T-50-programmet, som syftade till att halvera alla ledtider i produktionen. I 25 ABB-bolag byttes personalchefer ut som inte ansågs passa in i de nya kraven. Till grund låg en ny ledningsfilosofi där några saker var speciellt viktiga: att förstå den egna rollen, befogenheterna, ta ansvar och utveckla kompetensen. Personalpolicyn utarbetades av cirka 850 medarbetare och gjordes om varje år under sex år.

”Förverkligandet av personalpolicyn är en strategisk fråga som vi alla är delaktiga i” hette det i en övergripande formulering. Det fortsatta arbetet handlade bl.a. om att skapa ett personalchefs nätverk och olika utvecklingsprojekt när det gällde löner, arbetsmiljö, jämställdhet. Skapandet av alternativa karriärer: chefer, projektledare och specialister. Tydliga personalmål när det gällde sjukfrånvaro, rörlighet, job rotation, kompetensutveckling, utbildning, rekrytering och mentorskap. För detta behövs rejält stöd i ord och handling från de högsta cheferna. Utan det står man sig slätt. Därför sker en noggrann och systematisk chefsplanering när det gäller de två, tre hundra viktigaste personerna.

6.2 Förutsättningar för utveckling av personalpolitiken

Riktlinjerna för den personalpolitik som riksdag och regering slagit fast är allmänt hållna. I gällande policydokument skyntar dock både ett rationalistiskt och humanistiskt synsätt. Färdriktningen för den statliga personalpolitiken, som den föreslås i dessa dokument, är således relativt klar. Däremot berörs sällan förutsättningar och incitament för att utveckla personalpolitiken i denna riktning. Detta görs dock i flera av de studier som refererats ovan. Enligt dessa studier är bl.a. följande förutsättningar och incitament viktiga för personalansvariga att beakta.

Personalen bedöms vara en strategisk fråga för verksamheten

De enskilda myndigheternas lednings- och arbetsgivarfunktion är av strategisk betydelse för förändringar i ovan angiven riktning. Avgörande är därför att personalfrågor upplevs av ledningen som strategiskt viktiga för verksamheten. Bedömer inte ledningen att personalfrågor är av strategisk betydelse och 'personalen en resurs' blir det svårt att bedriva utvecklingsarbete på området.

Nedtecknade personalpolitiska program

En viktig förutsättning tycks vara att det finns en personalpolicy nedtecknad och att den arbetas fram i samarbete med de anställda samt att den är verksamhetsanknuten. Det är också viktigt att denna policy är förankrad i ledningen. Policyn bör också täcka in väsentliga områden.

Incitament för personalutveckling

A och O är dels ledningens helhjärtade stöd till personalen och villigheten att ständigt ta upp personalfrågor till behandling, dels personalens incitament att leva upp till riktlinjer om kompetensutveckling m.m.

Chefsutveckling m.m.

Cheferna är givetvis en kritisk faktor som "förändringsagenter" i genomförandet av personalpolitiska utvecklingsprojekt.

Kompetens i personalfrågor

Kompetens i personalfrågor är också centralt, liksom möjligheter att avsätta tid för kompetensutveckling. Förekomst av en självständig personalfunktion som har tid och resurser att utveckla personalpolitiken är viktig.

Externt stöd och utvecklingsmedel

Externt stöd och projektmedel är en förutsättning framför allt för mindre myndigheter. Dock satsar lyckade myndigheter och företag i genomsnitt inte mycket mer pengar på utvecklingsarbete än andra.

Förändringsklimat och utvecklingsarbete på centrala områden

Det är viktigt med ett gott förändringsklimat hos myndigheterna och att utvecklingsarbete bedrivs mer eller mindre kontinuerligt på centrala områden.

Personalförsörjning och rörlighet

Rekrytering av personal är en stor investering och låser färdriktningen för lång tid framöver. Utan en viss grundläggande personalrörlighet finns också risk att verksamheten stagnerar och att impulser från andra sektorer i samhället inte tas tillvara i tillräcklig omfattning.

Personalanalyser och personalpejlingar

Betydelsefullt i sammanhanget är också villigheten att ta reda på hur personalen upplever sitt arbete och hur sambanden ser ut mellan t.ex. personalens arbetsmiljö och verksamhetens organisation, kostnader och resultat.

I revisorernas granskning har således undersökts vilka förutsättningar och resurser myndigheterna givits att utveckla personalpolitiken och hur långt myndigheterna kommit i utvecklingen av personalpolitiken. För att belysa detta har – vid sidan om intervjuer – två enkäter utformats. Den första enkäten skickades till 102 verkschefer och avsåg frågor om bl.a. utvecklingen av personalpolitiken inom den egna myndigheten och vilka förutsättningar myndigheten givits att utveckla denna politik. Imu-testologen AB har ansvarat för denna undersökning.

En andra enkät innehöll vissa frågor kring rekrytering och personalrörlighet och har skickats till samtliga personalchefer vid myndigheter med flera än 25 anställda inom fem departementsområden. Med 15 personalchefer vid tre av de fem departementsområdena – de fem största myndigheterna inom varje departementsområde – har en fördjupad enkät om personalpolitiken genomförts.

6.3 Personalpolitiska resultat – enkäter, intervjuer

Är personalpolitik en strategisk fråga för ledningen?

Vår granskning visar att regeringen i dag i stort sett har överlåtit till myndigheterna att enskilt och i samverkan utforma arbetsgivar- och personalpolitiken efter egna behov. Myndigheterna har numera ett totalansvar för verksamheten och alla dess kostnader. Det decentraliserade arbetsgivaransvaret har medfört att statliga regelsystem och dylikt i allt mindre utsträckning utgör yttre begränsningar för myndigheternas möjligheter att agera. Myndigheterna har ett stort eget handlingsutrymme på det personalpolitiska området.

Flertalet av de tillfrågade personalcheferna understryker att personalpolitiken i dag är en strategisk fråga för ledningen. Mer än hälften av personalcheferna bedömer att personalfrågor oreserverat är en strategisk fråga för ledningen och drygt en tredjedel anser att personalfrågorna i stort sett eller i allmänhet är en strategisk ledningsfråga – med vissa reservationer. En av tretton anser inte att personalpolitiken är en strategisk fråga för ledningen. Vid fyra av fem myndigheter finns särskilt ansvariga personalchefer och ungefär hälften av dessa sitter med i ledningsgruppen.

Personalpolitiska program

Flertalet myndigheter har utvecklat personalpolitiska dokument, antingen av övergripande karaktär eller i form av flera mindre dokument. Ungefär var femte myndighet har inte en nedskrivna personalpolicy. Bland dessa finns flera mindre myndigheter. De flesta policydokument har beslutats av verkschef. Det framgår inte av svaren från enkäten om besluten föregåtts av information eller förhandlingar med de lokala arbetstagarföreträdarna. Man kan dock förutsätta att så har skett. Hos var femte myndighet har dess sty-

relse respektive administrative chef eller motsvarande tagit beslut om ett policydokument.

De flesta av myndigheterna i vår studie täcker in de fyra delområdena personal- och kompetensförsörjning (89 %), jämställdhet (81 %), arbetsmiljö (81 %) samt lönefrågor (76 %). För delområdena chefsförsörjning och medbestämmandefrågor är täckningen något mindre. Två av tre myndighetschefer uppger att det pågår någon form av utveckling av policydokument.

Personalpolitisk kompetens

7 av 10 myndighetschefer i vår studie bedömer att kompetens och förutsättningar för utvecklingsarbete på det personalpolitiska området finns inom den egna myndigheten. Av den dryga fjärdedel av myndighetscheferna som bedömer att kompetensen inte är tillräcklig, finns flera inom Kommunikations- och Miljödepartementens områden. Några av dessa är mindre myndigheter med färre än 25 anställda.

Motsvarande fråga har också ställts till personalcheferna vid 15 myndigheter. Av dessa personalchefer anser något mindre än hälften att det finns tillräckligt med kompetens och resurser inom det personalpolitiska området. Resterande svarar att ”i stort sett” tillräckligt med resurser finns eller anger brister när det gäller något av delområdena personal, pengar, tid eller ledningsstöd.

Incitament och motivationsstruktur

Åtgärder för att förändra attityder hos chefer och personal är centrala i ett förändringsarbete. Våra iakttagelser från myndighetsstudien utgör en provkarta på olika sätt att stimulera chefer och personal till att medverka i utvecklingen av kompetens, men visar samtidigt att detta är både svårt och tidskrävande.

Medel för personalutveckling

Den *externa* finansieringen av utvecklingsarbetet hos de studerade myndigheterna har uppgått till cirka 60 miljoner kronor per år. Antalet stödkällor i form av utvecklingsfonder och stödmyndigheter är flera. Åtta möjliga externa finansieringskällor namngavs, vilka utnyttjats av 83 myndigheter under den senaste treårsperioden. Endast fyra mindre myndigheter har inte erhållit externa medel. En översikt av erhållna externa medel och egna utvecklingsinsatser under treårsperioden 1991–1993 visar att de tre dominerande externa finansieringskällorna är av *Arbetsgivarverket* (AgV) och de centrala arbetstagarparterna som avsatt löne-medel ur ramavtalet (s.k. Rals-avtalet) framför allt för kompetensutveckling, utvecklingsmedel från *Statens förnyelsefond* samt från *Arbetslivsfonden*.

Sammantaget avsattes under åren 1990–1993 ungefär 2000 kronor per anställd och år för personalpolitiskt utvecklingsarbete i projektform. Cirka 40 % av denna summa har finansierats externt via s.k. Rals-medel, Förnyelsefonden etc. Utvecklingsmedlen utgör totalt ca 150 miljoner kronor/år eller under 1 % av myndigheternas totala anslag. Denna summa inkluderar inte

bara utbildning, utan all typ av utvecklingsarbete. Det kan t.ex. också gälla att ta fram ett personalpolitiskt dokument om jämställdhet och arbetsmiljöfrågor. Många myndigheter har dock inte räknat med frånvarokostnader för utbildning m.m.

Inriktning på utvecklingsarbetet

Myndigheternas prioriterade utvecklingsområden anges vara kompetensutveckling i form av datorhantering och chefs- och ledningsutveckling/managementfrågor.

Av 15 tillfrågade myndigheter anger cirka hälften att man har eller avser att införa utbildningsplanering i verksamheten. Sedan år 1987 publicerar SCB statistik om personalutbildning. Fram till år 1992 ökade andelen samsatta inom staten till 40 % som erhållit sådan utbildning. År 1993 minskade denna andel något. Jämfört med den privata sektorn har den statliga sektorn upprätthållit en hög grad av personalutbildning.

Chefsförsörjning, chefsrörlighet

Cirka hälften av myndighetscheferna anser att chefsrörligheten är otillfredsställande. Uppgifterna om chefsrörligheten visar också på ett intressant mönster. De flesta chefstjänster har tidsbegränsade förordnanden, men omförordnanden är mycket vanliga. Dessutom är internrekrytering av chefer utbredd. Trots detta mönster har hälften av de tillfrågade myndighetscheferna bedömt chefsrörligheten hos den egna myndigheten som tillfredsställande. Bland personalcheferna är andelen som är missnöjd med chefsrörligheten 64 %. Drygt hälften är missnöjda med rörligheten bland handläggare.

Verksledningsgruppens chefer har varit anställda hos myndigheten i genomsnitt 12 år, varav 8 år som chef. Medelåldern är cirka 48 år. Lägre chefer har endast undersökts vid tre myndigheter. De uppvisar ungefär samma bild. Myndigheternas insatser för chefsutveckling är utbredd och kommer de flesta chefer till del.

Sammantaget finns det skäl att anta att de åtgärder som föreslogs i regeringens proposition om ledningen av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99), t.ex. en breddad chefstillsättning, utvecklad chefskompetens samt nya rörlighetsfrämjande instrument, inte fått ett särskilt kraftfullt genomslag på myndighetsnivå.

Personalrörlighet

För att bedöma hur personalrörligheten¹⁰ utvecklats sedan 1986/87 har revisorerna studerat personalrörligheten vid 25 centrala myndigheter inom fem departementsområden (Närings-, Miljö-, Social-, Arbetsmarknads- och Civildepartementen). Undersökningen har begränsats till att få fram aktuella rörlighetstal för kategorierna handläggare och chefer. De undersökta tidpunkterna är budgetåren 1986/87 och 1993/94. Rörlighetstalen hos undersökta myndigheter framgår av tabellen nedan.

¹⁰ För definitioner av personalrörlighet se bilaga 1.

Tabell 6.1 Personalrörlighet i % för chefer och handläggare hos myndigheter

Kategori	1986/87	1993/94
Chefer	14,8	3,9
Handläggare	7,4	4,0

Källa: Uppgifter från myndigheterna

Sedan budgetåret 1986/87 har rörligheten bland både chefer och handläggare minskat betydligt hos undersökta myndigheter.

Vi har också frågat myndigheterna (personalcheferna) om de anser att personalrörligheten är tillfredsställande i dag. Avgivna svar framgår av tabellen nedan.

Tabell 6.2 Andel myndigheter (%) som anser att rörligheten för handläggare och chefer är tillfredsställande respektive otillfredsställande i dagsläget

Rörligheten är...	För handläggare	För chefer
Otillfredsställande	60 %	64 %
Tillfredsställande	40 %	36 %

Källa: Uppgifter från myndigheterna

Uppgifter från Arbetsgivarverket samt från SCB:s arbetskraftsundersökningar indikerar att den statliga personalrörligheten är avsevärt mindre än inom den privata sektorn. Sådana jämförelser är dock mycket vanskliga att göra, bl.a. rör det sig om delvis olika yrkeskategorier.

Personalanalyser och personalpejlingar

En förutsättning för att personalpolitiken skall kunna verksamhetsanpassas och utvecklas är att man har en bild av sambanden mellan olika personalpolitiskt betydelsefulla faktorer och verksamhetens kostnader och resultat. En sådan bild kan tas fram i ett s.k. *personalekonomiskt bokslut*. Det ger möjlighet att sätta upp konkreta mål för personalarbetet på olika nivåer inom organisationen samt att följa upp och analysera vidtagna personalpolitiska insatser, t.ex. i fråga om frånvaro, rekryteringskostnader, personalsociala insatser, personalavveckling och personalutbildning. Många myndigheter gör någon form av personalekonomisk redovisning, däremot är det endast ett fåtal av dessa myndigheter som gör mer ambitiösa personalekonomiska bokslut. En förutsättning för att göra sådana bokslut är att en samverkan sker mellan personal- och ekonomiavdelningarna.

En annan viktig förutsättning för en effektiv verksamhet är att personalen är delaktig i arbetet och att arbetsmiljön är någorlunda god. *Personalpejlingar* är ett instrument som utvecklats för att "mäta" sådana mer kvalitativa dimensioner i personalarbetet. En sådan pejling kan t.ex. avse attityder bland personalen till delaktighet, arbetsklimat, arbetsmiljö och arbetsledning. Sådana pejlingar kan göra en organisation medveten om vilka problem som

föreligger i arbetet och leda till förslag på tänkbara åtgärder. Vid några enskilda myndigheter – t.ex. Arbetsmarknadsverket – görs återkommande personalpejlingar. Vid flertalet undersökta myndigheter har någon form av personalpejling gjorts.

I några fall har dock frågorna som ställts varit ganska allmänt hållna. I andra fall har pejlingarna inte åtföljs av systematiska diskussioner och konkreta handlingsprogram. Previa (f.d. Statshälsan) har tillkallats i samband med kriser inom några av de undersökta myndigheterna och gjort sådana personalutredningar. Någon samlad bild av hur det står till inom myndigheterna finns inte offentliggjord. Resultat från eventuella personalpejlingar redovisas normalt inte offentligt.

6.4 Anställdas och fackliga organisationers uppfattning

Lokala fackliga representanter

Genomgående har de lokala fackrepresentanter vi intervjuat en mindre positiv bild än verksledningen av hur personalfrågorna hanterats vid myndigheten. Personalpolitiska program är man överlag positiva till. Flera intervjuade förmedlar dock känslan av: ”Mycket ord, och för lite gjort”.

Det är framför allt när det gäller framtagandet av konkreta handlingsprogram och genomförandet av dessa program som det finns brister. Ofta saknas även en tillfredsställande samsyn mellan de anställdas fackliga organisationer och ledningen i myndigheterna och en förankring av den förda personalpolitiken bland personalen inom myndigheten. Flera av gällande program har inte heller tagits fram i samverkan med de anställdas fackliga organisationer.

Flertalet av de intervjuade anser att cheferna i alltför hög grad internrekryterats. Ofta anges också att chefer främst rekryterats för att de har varit en ”god handläggare” med ”stor sakkunskap”. Ledaregenskaper har haft lägre prioritet. Fackliga representanter deltar i allmänhet inte med synpunkter vid omförhandlingar av chefers tidsbegränsade förordnanden.

Ett bristande ledarskap är ett genomgående tema i intervjuerna. Flera intervjuade anser att det finns alltför många dåliga chefer i den egna myndigheten och att systemet med tidsbegränsade chefsförordnanden inte fungerar som avsett.

Alltför lite av kompetensutveckling och information samt dåligt ledarskap är sammanfattningsvis de största bristerna som påpekas av de fackliga representanterna. Delaktighet och samsyn inom personalområdet hos myndigheterna efterfrågas främst.

Centrala fackliga representanter

Sveriges akademikers centralorganisation (SACO-S)

Representanter för SACO-S påpekar vid vår intervju att det finns vissa brister i den övergripande hanteringen av personalpolitiska frågor hos regeringskansliet och Arbetsgivarverket samt i genomförandet av åtgärdsprogrammet i 1985 års personalpolitiska beslut. Bl.a. anser SACO-S att kompetensutvecklingen och chefsutvecklingen brister. SACO-S säger sig vara positiva till att

skapa en ökad personalrörlighet i statsförvaltningen. Man anser att det bäst görs genom ökad decentralisering och delegering samt att en central instans får ett tydligt ansvar för kompetensutveckling och förnyelsearbetet i staten.

Det är mycket viktigt att bredda kompetensen hos de statsanställda. Många har i dag alltför smal kompetens. Det finns stora svagheter i kompetensförsörjningen. De allt fler äldre i staten är ett växande problem. Vad händer när 40-talisterna börjar gå i pension?

Det behövs också en annan syn på förmåner i staten enligt SACO-S. Staten har inte lyckats leva upp till målsättningen att anpassa lönenivåer och lönestrukturer för olika yrken och befattningar till vad som gäller på den privata sektorn. Detta gäller i hög grad för yrkeskategorier med kvalificerade arbetsuppgifter. Rörligheten har av den anledningen blivit alltför liten mellan den privata och den statliga sektorn. Vidare är rörligheten mellan statliga myndigheter låg. Informationen om den nya ramlagstekniken och dess möjligheter har varit bristfällig och lett till att myndigheterna inte kunnat hantera den på rätt sätt. Myndigheterna har i alltför stor utsträckning uppfyllt ställda besparingskrav genom att använda lönerna som budgetregulator i stället för att förändra eller minska verksamheten.

Ett annat problem är enligt SACO-S den närmast obefintliga framförhållningen vid chefstillsättningar. I dag tillsätts ofta nya chefer med mycket kort varsel, trots att man i regeringskansli och myndighetsledning i åratal i förväg vet att en chefsväxling skall ske. Sådana brister i framförhållningen kan ge upp till ett halvt års fördröjning av väsentligt arbete i många myndigheter. Det är också SACO-S uppfattning att det i första hand inte efterfrågas specialistkompetens för uppgiften vid chefstillsättningar i staten, utan det är en mängd andra aspekter som kommer före. Det skall vara en ordentlig beredning vid chefstillsättningar, med genomtänkta kravspecifikationer och en beredning i god tid före tillsättandet. Det är de sakliga meriterna som i första hand skall vara utslagsgivande och inte politiska meriter.

Det borde också enligt SACO-S finnas en politisk konsensus kring vilken kompetens som är viktigast vid chefstillsättningar. Den modell med tidsbegränsade förordnanden kombinerade med tillsvidareanställning som tillämpas för chefer under GD-nivå är tveksam från arbetsrättslig utgångspunkt. Eftersom krav även ställs på oförändrade arbetsuppgifter inom samma ort blir det mycket svårt att få systemet med tidsbegränsade förordnanden att över huvud taget fungera. Man bör överväga om denna grundmodell verkligen skall tillämpas i fortsättningen.

De viktigaste kraven på chefsförsörjningen är enligt SACO-S tydliga signaler från regeringskansliet om inriktning av verksamheten och vikten av att systemet med tidsbegränsade chefsförordnanden fungerar. Cheferna måste få tidiga och tydliga signaler om vad de gör "rätt" och "fel". Det måste också finnas flera alternativa karriärer för chefer och karriärplanering. I dessa avseenden finns stora brister. Avgående chefer bör kunna bli mentorer, metodansvariga specialister etc. Det är viktigt att avvecklingen av chefer avdramatiseras. För att få till stånd en ökad rörlighet är det nödvändigt att skapa alternativa karriärer för experter och specialister.

Många myndigheter vågar inte heller ta tag i frågan om kompetensutveckling av chefer. Man upplever det vara alltför svårt att bedöma och påtala

chefers brister och utvecklingsbehov. Det måste dock kunna göras enligt SACO-S. Myndigheterna bör också få en klar signal från riksdagen om att de har eget utvecklingsansvar för sina anställda. Myndigheterna skall inte passivt invänta utvecklingsmedel från externa finansörer, utan bör satsa egna medel på förnyelsearbete. Skolöverstyrelsen är här ett varnande exempel.

Statstjänstemannaförbundet (ST)

ST har de senaste åren drivit ett omfattande utvecklingsarbete under projektnamnet *Tänk om* bland egna medlemmar hos ett stort antal myndigheter. Avsikten har varit både att stimulera till fortlöpande utveckling av verksamheten på de statliga arbetsplatserna och att väcka en diskussion om den statliga verksamhetens framtid hos allmänhet, beslutsfattare och opinionsbildare. Det sistnämnda görs genom att ställa samman förslag och idéer från de lokala utvecklingsprojekt förbundets medlemmar deltar i. ST:s erfarenheter från detta och andra projekt inom det personalpolitiska området kan summeras på följande sätt.

Till att börja med är behovet av en förvaltningspolitik för staten mycket stort. Den statliga personalpolitiken bör också utgöra en betydande del i denna politik. ST ser det som viktigt att regeringen tar ett koncernansvar för hela den statliga förvaltningspolitiken.

Vidare är det viktigt att välja chefer som har ledaregenskaper och ett konstaterat utvecklingsintresse. För närvarande saknas ett verkligt utvecklingsintresse i flertalet av statsförvaltningens högsta ledningar. Högst 10 % av myndighetscheferna är enligt ST verkligt utvecklingsinriktade.

Viktigt i sammanhanget är också att det finns ett aktivt ägarintresse i fackdepartementen. Utan krav på utveckling från "ägaren" och aktiv uppföljning händer inget i förvaltningen.

Ett råd med utvecklingsinriktade chefer skulle behöva knytas till Statsrådsberedningen. Detta råd skulle också kunna hjälpa till att vaska fram blivande chefsämnen och matcha fram dem.

Det är också viktigt att sprida goda exempel på utvecklingsarbete. Regeringen bör också ställa krav på myndigheterna att redovisa sin personalpolitik och vilka satsningar på kompetensutveckling etc. som myndigheterna har genomfört. Insatserna måste också utvärderas.

Kompetensutveckling måste prioriteras av myndigheterna och kompetensprofiler tas fram. Lärande i jobbet måste vara en ledstjärna och arbetsorganisationen måste utvecklas. I Danmark är varje myndighet skyldig att upprätta en kompetensutvecklingsplan för varje individ. Professionella tjänsteföretag satsar idag bortåt 10 % av den totala lönesumman på kompetensutveckling. En motsvarande satsning borde göras inom staten. Ökningen av kompetensen är den enda konkurrensfaktorn på sikt. Större satsningar på kompetensutveckling kräver dock att rationaliseringsvinster kan behållas i myndigheterna.

Det finns ett mycket stort behov av fortbildning för de 40- och 50-åringar som har 15 år gamla eller äldre examina. Många av dessa har arbetat länge med samma arbetsuppgifter och utan möjligheter att utveckla sin kompetens. De har ofta 15–25 år kvar i arbetslivet. Dessa måste få bättre möjligheter att lära sig i arbetet, men också ett större inflytande över utvecklingen av det

egna arbetet och dess organisation. För vissa akademiker i staten är masterutbildning en mycket bra individuell utvecklingsinsats. Dock kostar denna utbildning mycket pengar. Hur den skall finansieras är ett problem. Jobbcentrerad bör prövas i staten. Den kan införas för statsförvaltningen, för departementsområdet eller för myndighetsområdet, centralt och lokalt.

Facket för service och kommunikation (SEKO)

SEKO anser att det i dag saknas ett helhetsansvar och en helhetssyn kring personalpolitiska frågor och hur politiken på området skall utvecklas framöver. Det övergripande arbetsgivaransvaret är spritt på alltför många olika myndigheter.

Det saknas incitament för utvecklings- och förnyelsearbete inom statsförvaltningen. Om en myndighet utvecklar sin verksamhet och sänker kostnaderna får myndigheten och de anställda inte nödvändigtvis någon behållning av dessa ansträngningar.

Det behövs fler ledare och färre chefer i staten. I dag finns för många chefer med inställningen att chefsroll är att kontrollera. En lösning på problemen är att ställa hårda krav på ledaregenskaper, dvs. förmåga att locka med sig, entusiasmera och få medarbetarna att ”växa”, och professionella rutiner vid chefsrekrytering hos myndigheterna.

Det är också viktigt att skapa en trygg, tillitsfull och förnyelseinriktad arbetsmiljö inom statsförvaltningen, vilket är verksamheternas ansvar att åstadkomma. Också av detta skäl krävs flera ledare och färre chefer med en kontrollerande grundhållning.

SEKO påpekar vidare att staten fram till år 1980 ”gick före” den privata sektorn på inflytandeområdet. I dag har staten ingen ambition att vara en mönsterarbetsgivare. SEKO framhäver här Statens järnvägar (SJ), som genomgått en total omvandling under de senaste åren. SJ har på inflytandeområdet lanserat ett projekt *Effektivitet genom samverkan*, byggt på grundtankar om ett tillitsfullt och förnyelseinriktat ledarskap. Som en fortsättning på samverkanssystemet har man utvecklat ett nytt lönesystem.

Satsningen på kompetensutveckling inom statsförvaltningen bör öka. SEKO hänvisar till amerikanska undersökningar som visar att utvecklingsinriktade och ”tekniktunga” organisationer satsar bortåt 7–8 % av den totala lönesumman på kompetensutveckling, medan andra i genomsnitt satsar ca 2–3 %. SEKO nämner också att Telia i år har avsatt ca 500 miljoner kronor till kompetensutveckling. I en akademisk sektor som staten lär man sig också i hög grad i arbetet. Att bli en ”lärande” organisation är ett måste för staten.

När det gäller problemet med att avsätta medel till långsiktigt lärande inom myndigheterna pekar SEKO på exemplet med masterutbildning. Denna utbildning hade aldrig blivit av om myndigheterna helt fått betala masterutbildningen. Så mycket pengar som det här handlar om, vill myndigheternas ledningar inte avsätta för en enda individ. Dessutom blev anställda genom denna utbildning mycket attraktiva för andra myndigheter. Det har väckt skepsis mot insatser som masterutbildningar. Ett alltför kortsiktigt revirtänkande präglar således myndigheternas syn i fråga om mer kvalificerad ut-

bildning. Enligt SEKO är det en uppgift för t.ex. Arbetsgivarverket att stimulera sådan utbildning.

I attitydundersökningar som gjorts bland högskolestuderande kommer staten tyvärr mycket långt ned som arbetsgivare. Inte heller har EU-anslutningen med utsikter till högt betalda arbeten i Bryssel höjt statusen för statliga anställningar. Det finns ett behov av att staten marknadsför sig själv bättre gentemot bl.a. studerande vid högskolor och universitet. Även ett traineesystem för den statliga sektorn bör prövas.

Väldigt många statsanställda är i dag oroliga, osäkra och fyllda av hotet att förlora sitt arbete. Samarbetsklimatet på myndigheterna har blivit sämre. Många av SEKO:s medlemmar vågar inte uttrycka sina synpunkter på verksamheten. Många ser också sin enda trygghet i trygghets- och arbetsrättslagstiftningen, inte i sin kompetens och yrkesskicklighet. Verksamheten som sådan är inte tryggheten, vilket det egentligen borde vara. Detta verkar hämmande på förnyelsen inom myndigheterna. Det är viktigt att personalen känner en grundtrygghet i arbetet. Annars deltar man inte helhjärtat i förändrings- och förnyelsearbetet.

Hårda frågor har tidigare för SEKO:s del dominerat avtalsrörelserna, medan mjuka frågor som t.ex. personalpolitik har kommit i skymundan. Ett skäl är svårigheterna att revidera utfallet av personalpolitiska insatser efter en avtalsrörelse. Hur kontrollerar man exempelvis att det blivit 10 % bättre trivsel på våra arbetsplatser? De mjuka frågorna ökar dock för varje år alltmer i betydelse. Rörelseriktningen är alltså klar. Det behövs mer av kompetensutveckling, förbättrad arbetsorganisation, lärande i arbetet, men också nya lönesystem.

6.5 Revisorernas överväganden

De anställdas och ledningens syn på personalpolitiken hos myndigheterna skiljer sig åt. Man är dock överens om att personalfrågor fått ökad betydelse i verksamheten. Att det bör finnas personalpolitiska program är man också överens om.

Enligt fackliga representanter blir det dock få konsekvenser av dessa program i vardagslivet. Flera av dessa påtalar också ett visst motstånd till förändringar hos många chefer.

Åtminstone någon personalpejling eller klimatmätning har gjorts hos flertalet myndigheter. Det missnöje som framkommit i dessa pejlingar har ledningen dock haft svårt att hantera. Få handlingsprogram har formulerats på grundval av dessa undersökningar och ännu färre har genomförts.

Myndigheternas förmåga att utveckla personalpolitiken uppges av ledningen allmänt vara tillräcklig åtminstone inom större myndigheter. Drygt en fjärdedel av de undersökta myndigheterna – och företrädesvis de mindre myndigheterna – uppger sig dock vara beroende av experthjälp utifrån och konsultmedel. Tillgången på externa och interna utvecklingsmedel bedömer flertalet myndigheter vara tillräcklig.

Det är dock svårt att få överblick över påbörjade och pågående utvecklingsprojekt. Flera myndigheter i detta urval har erhållit medel från flera källor under samma tidsperiod. Det är tveksamt om ansvarigt departement

har överblick eller möjligheter att styra över denna utveckling. Få uppföljningar eller utvärderingar har gjorts. Inte heller ser det ut att finnas någon systematisk överföring av goda exempel till andra myndigheter. Arbetsgivarverket och Förnyelsefonden genomför dock årligen konferenser där erfarenheter och exempel från utvecklingsprojekt förmedlas till deltagarna. Enligt våra undersökningar satsar myndigheterna förhållandevis lite av egna medel på kompetensutveckling. Däremot är antalet utbildningsdagar per anställd högre än inom andra arbetsmarknadssektorer. Det är också svårt att få en överblick över vilka typer av satsningar som görs hos myndigheterna. Revisorerna anser att det är viktigt att de medel som avsätts för kompetensutveckling hos myndigheterna och på vilka områden ett utvecklingsarbete bedrivs kan överblickas.

Ungefär hälften av de tillfrågade 102 myndighetscheferna anser att chefsrollen är otillfredsställande. Även personalrollen i övrigt är låg inom myndigheterna. Rekryteringsvägarna är i stort sett oförändrade sedan mitten på 1980-talet. Målet att bredda rekryteringen till den kommunala och landstingskommunala respektive privata sektorn har inte uppnåtts.

Myndigheternas avdelnings- och enhetschefer rekryteras oftast internt. Flera intervjuade framhåller att chefen varit en god handläggare, och det har i allmänhet varit deras främsta kvalitet vid rekryteringen. Först i andra hand har ledaregenskaper kommit enligt dessa intervjupersoner. Systemet med tidsbegränsade förordnanden för avdelningschefer och lägre chefer förefaller inte att fungera i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner. Efter omförhandlingar har flertalet chefer fortsatt på nuvarande chefstjänst inom myndigheten. I några fall har dessa roterat på chefsposter inom verket.

Flertalet tidsbegränsade chefsförordnanden går ut i år eller under nästa år. Det finns ingen framförhållning. Få myndigheter har en plan för avveckling av chefer. De flesta förordnanden som gått ut i år har rutinmässigt förlängts. I få fall har de anställda deltagit med sina synpunkter på chefen vid omförhandlingar. Avdelningscheferna har i genomsnitt tjänstgjort som chefer i myndigheten dubbelt så lång tid som verkschefen, och i många fall tre gånger längre tid.

Sammantaget anser revisorerna att intentionerna i samband med verksledningsbeslutet om förnyelse och utveckling av verksamhetsintresset genom breddad chefstillsättning, utvecklad chefskompetens samt nya chefsrollens främjande instrument inte fått tillräckligt genomslag på myndighetsnivå.

7 Revisorernas sammanfattande överväganden

7.1 Summering av iakttagelser

De resultat som presenterats i tidigare kapitel har anknytning till problem och frågor som riksdagen behandlat i personalpolitiska beslut åren 1985 och 1987 och haft uttryckliga ambitioner att reformera och utveckla. De huvudsakliga resultaten av fördjupningsstudierna kan kort summeras på följande sätt:

Staten är fortfarande en alltför avgränsad arbetsmarknad med bristande personalrörlighet och flexibilitet

1995/96:RR7
Bilaga 4

Relativt få statsanställda rör sig i dag inom statsförvaltningen, ännu färre rör sig till och från andra arbetsmarknadssektorer och rörligheten har minskat kraftigt över tiden. Statsanställdas medelålder har långsamt stigit för varje år och fortsätter med stor sannolikhet att stiga 10–15 år framöver.

Målen för chefsutveckling har endast delvis uppnåtts

Utnämningarna av verkschefer brister i beredning, framförhållning och möjligheter till insyn och efterkontroll. Även introduktionen av verkschefer och den löpande konkretiseringen och uppföljningen av deras uppdrag – t.ex. genom personliga samtal, resultatgenomgångar med uppdragsgivaren – behöver förbättras. Antalet kvinnliga verkschefer är fortfarande lågt. De tidsbegränsade förordnandena för avdelningschefer m.fl. fungerar dåligt och ledaregenskaper betonas i alltför liten omfattning i dag vid chefsrekryteringar och chefsutbildningar.

Begränsade satsningar på och ovissa effekter av kompetensutveckling och lärande

De externa satsningarna på kompetensutveckling i staten har varit relativt begränsade och effekterna av satsningarna ovissa. I förhållande till den totala lönesumman i staten på ca 63 miljarder kronor i år finns endast mycket ringa externa medel avsatta för kompetensutveckling i staten. Enligt våra undersökningar satsar myndigheterna förhållandevis litet av egna medel på kompetensutveckling. Däremot är antalet utbildningsdagar per anställd högre än inom andra arbetsmarknadssektorer. Det är dock svårt att få en överblick över omfattningen och inriktningen på den kompetensutveckling som sker hos myndigheterna.

Brister i arbetsmiljö och arbetsklimat

Trots omfattande arbetsmiljöinsatser inom staten anger fackliga representanter många exempel på framför allt dåligt arbets- och samarbetsklimat. De fördjupade personalanalyser och personalpejlingar som görs, åtföljs sällan av konkreta handlingsprogram. Någon samlad bild av arbetsmiljön och arbetsklimatet inom myndigheterna redovisas inte offentligt.

Rekryteringen inom regeringskansliet är snävt inriktad på yngre handläggare utan mer omfattande sakkunskaper och ledarskapet i regeringskansliet behöver betonas mer och utvecklas

Stora kompetensbrister finns i dag inom regeringskansliet. Trots detta rekryteras främst yngre handläggare med begränsad arbetslivserfarenhet och utan mer omfattande kunskaper om de myndigheter de skall arbeta med till regeringskansliet. Dessutom är det personalpolitiska policyarbetet i regeringskansliet delvis utvecklat och personalansvaret oklart. I dag ställs inte heller tillräckliga krav på ledarförmåga vid rekrytering och utbildning av statssekreterare och övriga chefer i departementen.

7.2 Styrningen av personalområdet

1995/96:RR7
Bilaga 4

Den personalpolitiska reformen från åren 1985 och 1987 har haft till syfte att både åstadkomma en aktivare politisk styrning av den statliga förvaltningen – dvs. styra mer – och att ge myndigheterna en större effektivitetsbefrämjande frihet – styra mindre. Dessa bägge syften har dock endast i begränsad omfattning uppnåtts på det personalpolitiska området. Skälen till detta redovisas nedan.

Till att börja med kan revisorerna konstatera att delegeringen av ansvaret för arbetsgivar- och personalpolitiken i dag är mycket långtgående. Arbetsgivarpolitiken har nästan helt överlåtits till de enskilda myndigheterna och till myndigheterna i samverkan. Myndigheternas handlingsfrihet har dessutom stärkts genom bl.a. färre centrala regleringar av personalfrågor, införandet av treåriga budgetbeslut och ramanslag samt ändrade finansieringsmöjligheter via Riksgäldskontoret.

Den ökade styrningen från regeringens sida bör enligt regeringens skrivelse (1984/85:202) om den offentliga sektorns förnyelse och 1985 års personalpolitiska principer och riktlinjer komma till uttryck i *tydligare riktlinjer* för den statliga verksamheten och i *aktivare och bättre förberedda utnämningar* av myndigheternas chefer. Dessutom skall *dialogen mellan regeringen och myndigheterna vidgas och bli mer kontinuerlig*, delvis i informella former, och *fler utvärderingar* göras samt *information* ses som ett medel bland andra att uppnå verksamhetsmålen.

1985 års personalpolitiska principer och riktlinjer – som fortfarande ligger till grund för den statliga personalpolitiken – är relativt kortfattade och målen mycket allmänt hållna. I myndigheternas instruktioner och regleringsbrev etc. har få konkretiseringar gjorts av dessa mål och i budgetprocessen berörs sällan personalpolitiska frågor. Utvecklingen inom det personalpolitiska området har haft låg prioritet inom regeringskansliet under senare år.

Bland regeringens åtgärder återfinns nya övergripande riktlinjer inom regeringskansliet för att förbättra planeringen och framförhållningen vid tillsättandet av verkschefer och förkorta förordnandetiderna för verkschefer. Tillsättandet av verkschefer sker dock inte alltid i enlighet med dessa riktlinjer. Även introduktionen och dialogen med myndighetscheferna uppvisar stora brister.

I ELMA-utredningen konstateras att kompetensen för långsiktig styrning och uppföljning av förvaltningen är begränsad i regeringskansliet. Trots detta rekryteras i dag till kansliet i första hand yngre handläggare utan kvalificerad yrkeserfarenhet och omfattande kunskaper om de verksamhetsområden de skall arbeta med. Utgångspunkten för rekryteringen till regeringskansliet måste enligt revisorernas mening kompletteras och krav ställas på en bred erfarenhet från olika verksamhetsområden och kvalificerade yrkeserfarenheter från arbete i självständig befattning samt omfattande sakkunskaper hos de medarbetare som anställs inom regeringskansliet.

Den centrala stödorganisationen på området har också förändrats. Flera självständiga myndigheter med personalpolitiska uppgifter har upphört¹¹ och Arbetsgivarverket har fått en fristående ställning i förhållande till regeringen. Detta innebär att regeringens möjligheter att styra den statliga personalpolitiken ytterligare har minskat. Arbetsgivarverket har ingen skyldighet enligt sin instruktion att upprätthålla kompetens eller bevakning på *hela* personalområdet. Den instruktion (1991:1390) som Arbetsgivarverket fick år 1991 med tämligen preciserat ansvar för det personalpolitiska området är numera ändrad.

Genom avtal år 1985 mellan arbetsmarknadens parter har 350 miljoner kronor avsatts till Statens förnyelsefond, och dåvarande Statens arbetsgivarverk tilldelades 300 miljoner kronor för kompetensutveckling. Vissa ytterligare medel har stått till regeringens förfogande för utvecklingsåtgärder inom den offentliga sektorn. De externa utvecklingsmedlen har årligen utgjort cirka 0,2 % av myndigheternas totala lönekostnader. Dessa medel har stått för en stor del av de totalt avsatta utvecklingsmedlen hos myndigheterna. Antalet utbildningsdagar och kostnaderna för dessa är dock betydande hos myndigheterna. I genomsnitt har varje statsanställd gått på fem utbildningsdagar under budgetåret 1993/94. Vilka externa utvecklingsmedel som framöver kommer att avsättas för förnyelse och kompetensutveckling inom myndigheterna är oklart i dag.

Informationen på personalområdet har också brister. Det finns inga samlade data som t.ex. belyser rekryterings- och rörlighetsmål eller målet att utveckla de statligt anställdas kompetens. Inte ens statens samlade insatser på personalområdet går i dag att utläsa av tillgänglig statistik. Vårt allmänna intryck är att man från regeringens sida inte gjort tillräckligt för att ta fram data på personalområdet. Krav på utvärderingar av personalpolitiken har avfärdats med hänvisning till att pågående reform- och decentraliseringsarbete inte är avslutat.

Med undantag för utnämningmakten och viss verkschefsutveckling i regeringskansliet är regeringens styrning av det personalpolitiska området i dag enligt revisorernas mening mycket begränsad. Denna begränsade styrning av området kan enligt revisorernas uppfattning delvis förklara den bristande måluppfyllelsen på ovan angivna målområden.

7.3 Behovet av åtgärder

Enligt revisorerna är det en felsyn att tro att decentraliseringen av personalansvaret till myndigheterna ställer regeringen utan uppgifter. Tvärtom bör regeringen kunna bli bättre på att klara av de betydande uppgifter som i dag är eftersatta på det personalpolitiska området.

För det första saknas i dag en övergripande och sammanhållen strategi för det personalpolitiska området med preciseringar av mål och ambitionsgrader på väsentliga områden inom personalpolitiken. Det finns i dag inga tillräckligt tydligt uttryckta minimikrav på myndigheternas personalpolitik. Inte

¹¹ T.ex. Statens personalnämnd (SPN), Statens institutet för personalutbildning (SIPU) och Statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN).

heller finns tider och ”kontrollstationer” angivna för beslutade åtgärdsprogram.

För det andra behöver externa utvärderingar av beslutade åtgärder initieras av regeringen.

För det tredje bör regeringen skaffa sig en överblick över omfattningen och inriktningen på den personal- och kompetensutveckling som sker hos myndigheterna och klargöra hur spridningen av goda exempel inom statsförvaltningen bör ske.

För det fjärde saknas det en genomtänkt statlig strategi och praktiska lösningar för att öka personalrörligheten i staten. Om inte sådan personal hos myndigheterna som varit anställd i mer än tio eller femton år får möjligheter att under betryggande former byta arbetsplats eller arbetsuppgifter, och om man från den statliga personalens sida inte ser sådana byten som något stimulerande, utan snarare som hot, finns risk att förnyelsemålen inom statsförvaltningen inte uppnås. En fortsatt neddragning av den statliga sektorn i kombination med åldersmässiga förändringar kan också leda till betydande rekryteringssvårigheter för vissa myndigheter och ett ökat behov av rörlighetsfrämjande åtgärder för medelålders och äldre.

För det femte behöver nya modeller för tidsbegränsade chefsförordnanden och chefsavveckling tas fram. En stor del av dessa förordnanden löper ut under det kommande året och nuvarande system fungerar inte som riksdagen avsett. En effektiv chefsförsörjning inkl. chefsrörlighet är ett strategiskt viktigt inslag i förnyelsearbetet inom staten.

Revisorerna anser för det sjätte att det är viktigt att utnämningmakten fungerar effektivt. De främsta medlen för att tillse detta är en god framförhållning och hög kvalitet i beredningsförfarandet samt möjligheter till insyn och efterkontroll. Regeringen bör enligt revisorernas mening se till att den större öppenhet vid tillsättandet av verkschefer som riksdagen efterlyst också kommer till stånd. Även introduktionen av verkschefer och den informella dialogen mellan regeringskansli och verkscheferna behöver förbättras.

För det sjunde behöver rekryteringspolitiken och ledarskapet i regeringskansliet utvecklas.

Sammanfattningsvis anser revisorerna att inriktningen och målen för den statliga personalpolitiken behöver förtydligas och utvärderas samt det övergripande myndighetsansvaret på området klargöras. Dessutom behöver rekryteringspolitiken i regeringskansliet samt personalutbytet mellan departementen och deras myndigheter och inbördes mellan myndigheterna, liksom dialogen mellan regeringskansli och verkschefer, kompetensutvecklingen och ledarskapet både i regeringskansliet och i förvaltningen ses över och utvecklas.

Mot denna bakgrund anser revisorerna att regeringen bör ta fram en handlingsplan för det fortsatta utvecklingsarbetet rörande den statliga personalpolitiken. I denna handlingsplan bör bl.a. ingå vad som anförts ovan i revisorernas överväganden. Där bör också ingå tydliga krav på myndigheterna att i sin tur ta fram en plan för motsvarande områden.

Litteratur

1995/96:RR7
Bilaga 4

Abrahamsson, Bengt (1986). "Vad är intressant med professioner?" i Broady, Donald (red.)

Professionaliseringsfällan. Vuxenutbildning. Arbetsdelning. Yrkeskunnande. Carlssons.

Alvesson, Berg & P.O. (1988). *Företagskultur och organisationssymbolism. Utveckling, teoretiska perspektiv och aktuell debatt.* Studentlitteratur.

Arbetstagarkonsult AB (1992). *En ny start för regeringskansliet.*

Carlsson, A., Gunnarsson P. (1992). *Internrekrytering i storföretag.* D-uppsats vid Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Ds 1981:6. *Regeringskansliets organisation och personalfrågor.*

Ds 1988:4. *Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Ds 1995:6. *ELMA åtgärder för att stärka resultatstyrningen,* rapport från en interdepartemental arbetsgrupp.

Ellström, Per-Erik (1994). *Kompetens, utbildning och lärande i arbetslivet: problem, begrepp och teoretiska perspektiv.* Stockholm Publica Allmänna Förlaget.

Fesler, J.W. (1980). *Public Administration, Theory and Practice.* Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall.

Houghton, Bob och Murath, Lisbeth. *Laganda och ledarskap.*

Nilsson, Lennart (1986). "Skråväsande i nya kläder" i Broady, Donald (red.)

Professionaliseringsfällan. Vuxenutbildning. Arbetsdelning. Yrkeskunnande. Carlssons.

Regeringskansliets förvaltningskontor (1989). *Personalarbetet i regeringskansliet.* Rapport 1994:8.

Regeringskansliets förvaltningskontor (1994). *Chef i regeringskansliet.* Rapport 1994:6.

Riksrevisionsverket. *Kompetensförsörjning i ett förändringsperspektiv – erfarenheter från fyra myndigheter.* Fg 1991:2.

Rothstein, Bo, 1991. "Demokrati, förvaltning och legitimitet" i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem.* SNS Förlag.

SACO-tidningen Akademiker nr 4, 1994. Intervju med Leif Åke Nilsson.

SCB, Statistisk årsbok 1995.

Schein, E.H. (1980). *Organizational Psychology.* Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, Inc.

SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, huvudbetänkande från Verksledningskommittén.

1995/96:RR7
Bilaga 4

SOU 1991:40. *Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner – ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli*, betänkande av Utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet.

SOU 1991:41. *Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner – ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli*, bilagedel till betänkande av Utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet.

SOU 1992:112. *Administrationn i kanslihuset*, betänkande av Utredningen om översyn av internadministrationen i regeringskansliet.

Statskontoret. (1992). *Att lyckas i offentlig förvaltning*, slutrapport från kommittén Kronorna bland Verken 1991.

Wennergren, B. (1978). *I statens tjänst*. Liber Förlag, Stockholm.

Bilagor

Bilaga 1: Sätt att mäta personalrörligheten

Bilaga 2: Sammanställning av vissa förslag från intervjupersoner

1995/96:RR7

Bilaga 4

Sätt att mäta personalrörligheten

Det finns flera olika sätt att definiera och beräkna personalrörligheten inom en organisation. Man kan t.ex. definiera personalrörligheten som den externa personalavgången. Den uttrycker man som ”det antal anställda som slutar sin anställning under en viss period uttryckt som procenttal av det genomsnittliga antalet anställda inom en organisation under samma period”. Motsvarande beräkning kan göras för nyanställda.

Nackdelen med dessa mått är att vid stora variationer i personalstyrkan kan sådana definitioner av personalomsättningen göra att vi får väldigt olika uppfattning om hur stor den faktiskt är. Nedan följer två exempel hämtade från Controllerhandboken, Lars A Samuelsson, 1994, som visar skillnader mellan personalomsättningens storlek beroende på hur den definieras.

Anta att myndigheten vid årets början har 180 personer anställda. Under året anställs 50 personer och 10 slutar vilket betyder att vid årets slut har myndigheten 220 personer anställda. Om vi i detta exempel räknar antalet rekryteringar i förhållande till genomsnittligt antal anställda får vi en personalomsättning på 25 %, vilket knappast speglar verkligheten. I detta exempel är en mer rimlig personalomsättningssiffra 5 %, dvs. antalet som slutat i förhållande till genomsnittligt antal anställda. I detta exempel handlar det om expansionsrekryteringar (40 stycken) och endast 10 stycken ersättningsrekryteringar.

En annan myndighet hade vid årets början 425 anställda. Under året slutade 70 personer och endast 20 personer anställdes vilket betyder att företaget vid årets slut hade 375 personer anställda. Utgår vi här ifrån antalet som slutar får vi en personalomsättning på 18 %. Om vi i stället utgår ifrån antalet nyanställda blir personalomsättningen 5 %.

För att komma till rätta med dessa komplikationer rekommenderar man i Controllerhandboken att beräkningar av personalomsättningen görs med nedanstående definition:

$$\frac{\text{Lägst av antal började och slutade}}{\text{Genomsnittligt antal anställda}}$$

Denna sistnämnda definition har revisorerna använt vid beräkningar av personalrörligheten inom regeringskansliet och myndigheterna.

Sammanställning av vissa förslag från intervjupersoner

Bilaga 4

Ökad personalrörlighet inom statsförvaltningen

Som exempel på tänkbara åtgärder för att öka personalrörligheten både inom statsförvaltningen och mellan statsförvaltningen och andra arbetsmarknadssektorer har följande förslag lämnats av våra intervjupersoner:

- Nytt vikariatssystem
- Nya former för rotations- och utbytestjänstgöring
- Vidgat arbetsgivarsamarbete mellan grupper av myndigheter
- Tydligare signaler från regering och riksdag
- Förbättrat samarbete mellan statliga myndigheter och arbetsförmedling
- Jobcenters inom staten
- Vidgat traineesystem för regeringskansli och centrala myndigheter
- Möjligheter till långtidsinlåning av personal
- Högre lön om en anställd rör på sig till ett nytt arbete

Förbättrad kompetensutveckling i statsförvaltningen

Tänkbara åtgärder för att förbättra kompetensutvecklingen i staten, dvs. behovet av insatser för att förbättra och ”lyfta” varje statsanställds kompetens som föreslagits är bl.a.

- Starkare poängtering av att myndigheterna har ett eget ansvar på detta område
- Fler specialistkarriärer inom myndigheterna
- Personalpejlingar och personalanalyser i ökad omfattning
- Kontinuerliga experiment/försök med nya arbetsformer
- Ökad satsning på kompetensutveckling
- Klara riktlinjer och mål för utbildning och kompetensutveckling
- Spridning av goda exempel

Chefsutveckling

Följande förslag har lämnats för att förbättra chefsförsörjningen inom statsförvaltningen:

- Nya modeller för tidsbegränsade chefsförordnanden
- Ökade krav på myndigheterna att inte slentrianmässigt omförordna chefer
- En ordentlig framförhållning inför utgången av ett förordnande
- Karriärplanering för chefer
- Vidgat system för arbetsgivare i fråga om chefer
- Inte handplockning som metod utan kvalificerade förberedelser
- Ökad professionalism i rekryteringen
- Klara och tydliga signaler till cheferna i staten
- Alternativa karriärer

En förbättrad arbetsmiljö och arbetsklimat i staten

För att förbättra arbetsmiljön och arbetsklimatet inom statsförvaltningen har bl.a. följande förslag lämnats:

- Förbättrade personalanalyser och personalekonomiska bokslut
- Regelbundet återkommande personalpejlingar
- Rivning av murarna mellan personal- och arbetsmiljöansvariga
- Krav på myndigheterna att genomföra personalanalyser och redovisa resultat från dessa

Ökad kompetens och flexibilitet inom regeringskansliet

För att utveckla kompetensen och flexibiliteten inom regeringskansliet – vilket är särskilt viktigt mot bakgrund av regeringskansliets strategiska roll gentemot övriga delar av statsförvaltningen – har bl.a. följande förslag framförts:

- Krav på medarbetare i regeringskansliet om en bred och kvalificerad erfarenhet i självständig befattning från olika verksamhetsområden samt god teoretisk bakgrund
- En professionalisering av rekryteringsförfarandet – ingen handplockning av medarbetare
- Att vara dugligaste handläggaren får inte vara tillräckligt kriterium för att befordras till enhetschef
- En kvalificerad utbildning och fortlöpande utbildning av regeringskansliets anställda samt långsiktig planering av utbildningen i kombination med individanpassning av utbildningen
- En gemensam funktion för professionell hantering av de personalpolitiska frågorna i regeringskansliet
- Snabbare genomströmning i kanslihuset
- Översyn av nuvarande system för utbytestjänstgöring
- Förnyad prövning av möjligheterna att inrätta ett jobcenter (eller liknande funktion) inom kansliet efter förebild av motsvarande center i ASEA, dit anställda kan gå och diskutera sina karriärmöjligheter och individuella utvecklingsplaner
- En modell för strukturerad personalförsörjning, framtagning av kravprofiler för regeringskansliets kompetensbehov
- Förbättrade personalekonomiska bokslut inom departementen
- Större status- och resursmässig tyngd för kompetensutveckling
- Ytterligare chefstjänster för ekonomer bör övervägas
- Större organisatorisk tyngd åt personalfrågorna i regeringskansliet t.ex. genom att samordningsministern blir ordförande i Regeringskansliets förvaltningsstyrelse.