

# Förtjänst och skicklighet

- om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer

**Av Rolf Sandahl**

*”Man måste i distributionen av alle kall och officier [tjänster, ämbeten], men särdeles i krigsväsendet, se på vars och ens kapacitet och varken på vänskap eller frändskap, på det rikens tjänst icke går tillbaka och de själva komma på olycke.”*

( Ur *Kanslern. Axel Oxenstierna i sin tid*, del 2, s. 704,  
av Gunnar Wetterberg)



# Förord

Utnämningmakten är ett viktigt medel för regeringen att styra statsförvaltningen. I ett land som Sverige med en omfattande offentlig sektor är det av yttersta vikt för välfärden att förvaltningen präglas av hög effektivitet och kvalitet. Liksom i andra organisationer är ledarskapet avgörande för verksamhetens resultat. Det är därför ett självklart krav att de som utnämns till generaldirektörer för våra myndigheter besitter den höga kompetens som erfordras.

Frågan om vem som blir utnämnd till generaldirektör har från tid till annan varit föremål för en omfattande debatt. Mycket av diskussionen har kretsat kring om tjänsterna tillsätts utifrån det som i regeringsformen anges som ”förtjänst och skicklighet” eller om det finns andra, mer politiska motiv bakom olika utnämningar. I debatten har ibland hävdats att det politiska inslaget ökat över tiden.

Den statistiska genomgång som görs i rapporten kan bidra till att något nyansera debatten. En slutsats är att andelen generaldirektörer med politisk bakgrund inte har ökat över tiden utan varit relativt konstant. Det finns också andra frågor kring kompetens och bakgrund som behöver ställas. Det gäller t.ex. i vilken utsträckning som kvinnor utnämns till chefer för de största myndigheterna. Den skevhet som rapporten pekar på kan vara ett symptom på brister i rekryteringsprocessen.

Mycket av det material som redovisas i föreliggande rapport bygger på enkäter som ställts till tidigare statsråd och statssekreterare. En viktig poäng är att ungefär hälften av de som svarat angett att de inte är nöjda med den nuvarande processen, utan anser att förbättringar kan genomföras. Frågan är då hur rekryteringsprocessen kan göras mer effektiv och professionell. Kan en mer öppen rekryteringsprocess vara ett sätt att effektivisera rekryteringen? En annan fråga är vilka begränsningar som den svenska offentlighetsprincipen kan innebära.

Ett problem idag är att tillsättningsprocessen i sig är sluten, inte bara genom att det inte är en öppen ansökningsförfarande utan också att det finns en bristande öppenhet om hur just själva processen faktiskt går till. Det blir därmed svårt att utkräva ansvar för en misslyckad rekrytering – vilket enligt enkätsvaren faktiskt inte är särskilt ovanligt. Istället riskerar den

generaldirektör, som inte borde blivit erbjuden tjänsten, att - med Axel Oxenstiernas ord - "själv komma på olycke".

En ökad öppenhet kring processen borde kunna vara ett första steg mot ett mer professionellt tillvägagångssätt när det gäller tillsättningen av de högsta tjänsterna inom staten. Ett mer öppen rekryteringsprocess är kanske också en väg att öka jämställdheten inom detta område.

Det andra tema som behandlas i rapporten är hur ansvarsutkrävandet går till när det gäller myndighetscheferna. Sedan tjugo år tillbaka tillämpas mål- och resultatstyrningsmodellen för den svenska statsförvalningen. Modellen bygger på en hög grad av delegering till myndigheterna, men kräver också en god beställar- och mottagarkompetens hos regeringskansliet. På vilket sätt utvärderas myndigheterna och myndighetscheferna? Vilket underlag tas för ett eventuellt omförordnande? Vilka sanktions- respektive belöningsystem används gentemot myndighetscheferna? Det är några frågor som behandlas i rapporten.

För att regeringen skall kunna styra riket är det av avgörande betydelse att det finns system för ansvarsutkrävande av myndigheterna och myndighetscheferna – och att dessa system också tillämpas i praktiken. Det är min förhoppning att föreliggande rapport ska kunna bredda diskussionen kring hur utnämningmakten och ansvarsutkrävandet tillämpas i Sverige.

Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författaren själv för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Februari 2002

*Eva Lindström,*  
Ordförande för ESO

# Författarens förord

Även om författaren alltid har det slutliga ansvaret för en rapport, skulle få rapporter komma till stånd utan insatser från ett antal övriga personer. Förutom värdefulla synpunkter från den referensgrupp som varit knuten till denna rapport, liksom andra personer som jag fört diskussioner med, finns det några personer som deltagit mer direkt i arbetet och som jag särskilt vill tacka. Pol. kand. *Bo Henriksson* har hjälpt mig dels med den praktiska hanteringen av enkäterna, dels gjort det huvudsakliga arbetet med att samla in materialet över hur länge generaldirektörerna har varit verksamma som generaldirektörer. En ytterligare person som jag särskilt vill tacka är *Marja Lemne* på ESO:s kansli. Hon har gjort två specialstudier till denna rapport. Dels har hon sett på den politiska bakgrunden bland alla de generaldirektörer som finns med i denna rapport, dels gjort en specialstudie för två år utifrån politisk bakgrund, kön etc. Att tacka alla de som svarat på enkäterna och låtit sig intervjuas är en självklarhet men får naturligtvis aldrig glömmas bort.

Rönninge i februari 2003

*Rolf Sandabl*



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning och slutsatser</b>	<b>9</b>
1.1	Bakgrund	9
1.2	Undersökningsmetod	11
1.3	Utnämningarna	11
1.3.1	Färre politiker men fortfarande få kvinnor	11
1.3.2	Män är generaldirektörer längre än kvinnor	12
1.3.3	I realiteten stor politisk enighet	13
1.3.4	Hälften vill förändra dagens system	13
1.4	Brister i uppföljningen	14
1.5	Större öppenhet i Norge och Finland	15
1.6	Bristande transparens skapar misstro	16
1.7	Olika alternativ behövas utredas	17
<b>2</b>	<b>Inledning</b>	<b>19</b>
2.1	Underlagsmaterial och avgränsningar	23
2.2	Att synliggöra det osynliga	26
<b>3</b>	<b>Vem blir generaldirektör</b>	<b>29</b>
3.1	Inledning	29
3.2	Tidigare studier om GD-rekryteringen	29
3.3	Fler eller färre med politisk bakgrund?	33
3.4	Vår studie av generaldirektörernas bakgrund	34
3.5	Statistik över hur länge man är verksam som generaldirektör – tidigare studier	38
3.6	Tiden som generaldirektör har minskat	39
<b>4</b>	<b>Utnämningmakten</b>	<b>45</b>
4.1	Inledning	45
4.2	Formella utgångspunkter	46
4.3	Från teori till praktik	48
4.4	Professionalism och öppenhet	58
4.5	Rekryteringen i några andra länder	62

4.6	Vem tjänar på systemet?	64
4.7	Behöver utnämningssystemet förändras?	68
<b>5</b>	<b>Ansvarsutkrävande</b>	<b>73</b>
5.1	Inledning	73
5.2	Det formella ansvarsutkrävandet	74
5.3	Resultatbegreppet	77
5.3.1	Redovisning av resultat	77
5.3.2	Årsredovisningen	79
5.3.3	Övrigt underlag	80
5.3.4	Användningen av resultatet	80
5.3.5	Bedömningar av myndigheternas resultat	82
5.3.6	Resultatdialogen	84
5.4	Statsrådets och statssekreterarnas syn	85
5.4.1	Efter vilka kriterier bedöms en generaldirektör?	85
5.4.2	Hur ofta är man missnöjd med en tillsättning?	87
5.4.3	Vad har man varit missnöjd med?	89
5.4.4	Vilka åtgärder vidtogs med anledning av missnöjet?	90
5.4.5	Lämna sin tjänst?	91
5.4.6	Beröm?	92
5.4.7	Vad kan förändras eller förbättras?	93
5.5	Spelar resultat någon roll?	94
5.6	Bristen på tydlighet	96
	<b>Referenser</b>	<b>101</b>
<b>Bilaga 1</b>	<b>Förteckning över myndigheter 1988–2001</b>	<b>105</b>
<b>Bilaga 2</b>	<b>Enkät till statsråd och statssekreterare</b>	<b>109</b>
<b>Bilaga 3</b>	<b>Enkät till departementsråd m.fl.</b>	<b>155</b>
	<b>Merit and Skill – A Report on Appointments and Holding the Swedish General Directors Accountable. A Summary</b>	<b>169</b>
	<b>ESO:s rapporter</b>	<b>179</b>



# 1 Sammanfattning och slutsatser

## 1.1 Bakgrund

Enligt regeringsformens 11 kap. 9 § skall vid tillsättning av statlig tjänst avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Det gäller alla statliga tjänster oavsett om regeringen eller en myndighet tillsätter dem.

Utnämningmakten har alltid vid sidan av regelstyrning, anslagsstyrning och organisationsstyrning framhållits som ett av de viktigaste styrinstrumenten som regeringen har till sitt förfogande för att styra den svenska statsförvaltningen. Arbetet med att utveckla och effektivisera denna förvaltning, som internationellt sett är stor, har pågått under en längre tid. Ett viktigt inslag har varit att införa resultatstyrning, dvs. att förflytta fokus från resurstilldelning till resultatet av verksamheten.

Vissa moment i resultatstyrningen har fått stort utrymme, t.ex. redovisning av verksamhet och ekonomi, däremot inte ledarskapsfrågorna. Den analys av ledarskapsfrågor från ett resultatstyrningsperspektiv, som presenteras i denna rapport, kan förhoppningsvis bidra till att fylla en del av denna lucka.

Två olika processer har valts ut för att analysera detta, nämligen *utnämmandet* och *ansvarsutkrävandet* av generaldirektörer. Dessa processer hänger nära samman. I utnämningsprocessen handlar det om att välja de kandidater som förväntas åstadkomma bra resultat. Under uppföljningsfasen gäller det att ta reda på hur väl generaldirektörerna lyckats med sina uppdrag. Denna uppföljning kan sedan ligga till grund för nya utnämningar eller omförordnanden.

Vår hittillsvarande kunskap om vilka kriterier som används när generaldirektörer utnämns eller när man utkräver ansvar av dem är mycket begränsad. Förklaringen är enkel. Processerna är slutna och i princip får ingen utanför regeringen ta del av denna information. Detta kan vara en orsak till att många debattörer ifrågasatt om andra kriterier än förtjänst och skicklighet använts.

### *Vad är problemet?*

Slutna processer kan ge upphov till flera olika typer av problem. För det första kan det leda till att vi får en sämre förvaltning. Är de generaldirektörer som utses verkligen de bäst lämpade för sin uppgift? Får vi "sämre" generaldirektörer till följd av att slutna system har svårare att fånga upp alla tänkbara kandidater?

Ett annat problem är mera principiellt, t.ex. bristen på transparens. System som inte kan genomlysas kan av princip uppfattas som fel och kan påverka tilliten till systemet.

Ett tredje problem, som både kan ses som problem i sak och principiellt, är idén om likabehandling. Den innebär att alla i princip borde ha samma möjlighet att kunna komma ifråga för dessa tjänster oavsett bakgrund. Praktiskt innebär detta att potentiella kandidater inte skall behöva avbryta en professionell karriär i ett relativt tidigt stadium för att "ge sig ut i politiken". I dagens system kan det finnas en risk att detta av många uppfattas som det enda sättet att nå de allra högsta posterna.

Mot detta skall ställas de nackdelar som brukar framföras bl.a. från de ansvariga mot ett öppet ansökningsförfarande. Personer med ledande befattningar skulle inte söka eftersom de inte öppet vill visa att de söker en ny tjänst. Den svenska offentlighetsprincipen tillåter inte att man kombinerar ett öppet ansökningsförfarande med möjligheten att hemlighålla de sökandes ansökningar, skriftliga referenser etc.

Samma problem som för utnämningarna kan uppstå när det gäller att utkräva ansvar av generaldirektörerna. Bristen på uppföljning kan leda till att de som gör ett mindre bra jobb får vara kvar, vilket i sin tur kan leda till att vi får en sämre förvaltning. Om uppfattningen hos gemene man är att ett bra eller dåligt ledarskap inte spelar någon roll kan detta leda till misstro både gentemot det politiska systemet och den statliga förvaltningen. Det är lika viktigt med öppenhet vid ansvarsutkrävandet som när det gäller att tillsätta generaldirektörer.

## 1.2 Undersökningsmetod

För att belysa om det finns några problem och hur stora dessa i så fall är, skickade vi ut enkäter till samtliga som under perioden 1988–2001 antingen fortfarande var eller hade varit statsråd respektive statssekreterare. Dessutom sändes en enkät till ett antal departementsråd m.fl. som var verksamma vid denna tidpunkt (september 2001). Tidigare studier som behandlar generaldirektörsrekryteringen har i huvudsak byggt på intervju- eller enkätundersökningar som riktats till generaldirektörerna själva. Detta är första gången som en undersökning bygger på svar från de ytterst ansvariga för såväl tillsättning som ansvarsutkrävande.

Frågor som ställts i enkäterna är bl.a.: Vilka egenskaper bör en generaldirektör ha? Har den partipolitiska tillhörigheten någon betydelse? Skulle nuvarande process kunna förbättras eller måste man välja ett annat mer öppet system? Görs en utvärdering av generaldirektören vid ett omförordnande? Hur går ansvarsutkrävandet till när man är missnöjd med sina myndighetschefer? Spelar resultatet någon roll i detta ansvarsutkrävande?

Dessutom presenteras vilka som blivit generaldirektörer på de 115 myndigheter som fått ny chef under perioden 1988–2001. Det rör sig om sammanlagt 248 personer. Slutligen presenteras resultaten från en separat jämförelse av de som var generaldirektörer 1989 respektive 2001.

## 1.3 Utnämningarna

### 1.3.1 Färre politiker men fortfarande få kvinnor

Av de 248 generaldirektörer som varit verksamma på de 115 myndigheter som vi följt har ungefär 1/3 politisk bakgrund, dvs. har någon gång varit statsråd, statssekreterare, politisk sakkunnig, landstings- eller kommunalråd m.fl. Närmare 1/5 har tidigare varit anställda i Regeringskansliet. Mer än hälften har således antingen arbetat i Regeringskansliet, haft politiska uppdrag eller bådadera. Kanslihusbakgrund, dvs. varit statssekreterare eller tjänsteman (opolitisk) i Regeringskansliet, har närmare 40 %.

En specialstudie har också genomförts, där 1989 års generaldirektörer jämförts 2001 års generaldirektörer. Detta för att kunna analysera vilka förändringar som eventuellt inträffat från slutet av 1980-talet fram till i dag. Eftersom urvalet av tidsperiod är begränsat, kan inte alltför långtgående slutsatser dras. Det är trots detta intressant att notera att andelen kvinnor ökat från ca 10 till närmare 30 %. Generaldirektörer med politisk bakgrund har samtidigt minskat från drygt 40 till drygt 30 %. Detta innebär att våra resultat i det senare avseendet skiljer sig från den gängse bilden, som den beskrivits i den allmänna debatten under senare år. Där har debatten i mycket handlat om risken med att *fler* skulle ha politisk bakgrund.

Sett i ett längre perspektiv visar dock genomgången av tidigare statsvetenskapliga studier från 1900-talet att ca 1/3 mer eller mindre konstant haft partipolitisk bakgrund. Andelen generaldirektörer som kommer från Regeringskansliet (tjänstemän eller statssekreterare) har emellertid halverats om man jämför år 1989 med 2001. Mer än hälften av samtliga generaldirektörer hade 2001 en annan bakgrund än den politiska eller som tjänstemän i Regeringskansliet. Drygt tio år tidigare utgjorde denna grupp mindre än en tredjedel.

Fler generaldirektörer är nu kvinnor, men deras andel har inte blivit större under de allra senaste åren. Det finns emellertid relativt sett färre kvinnor på generaldirektörsposterna vid stora myndigheter. Männens dominerar när det gäller myndigheter med fler än 100 anställda. Bland små myndigheter med upp till 100 anställda, utgör kvinnorna en tredjedel, dvs. ungefär den andel som de har utslaget på totala antalet myndigheter. När det gäller de största myndigheterna, dvs. med fler än 200 anställda, leds mer än 75 % av män. Andelen generaldirektörer med politisk bakgrund skiljer sig inte mellan stora och små myndigheter.

### **1.3.2 Män är generaldirektörer längre än kvinnor**

Jämfört med studier från 1980-talet har den genomsnittliga tiden som generaldirektörer minskat med närmare fyra år. En av förklaringarna är förmodligen den förändring, som vidtogs 1987, då regeringen ansåg att ett omförordnande i normalfallet borde vara på tre år. Det finns emellertid tydliga skillnader mellan män och kvinnor även i detta avseende. Männens verkar genomsnittligt som generaldirektör i 7,7 år och kvinnor 5,5. Sett över hela 1990-talet har det däremot inte skett några större förändringar, vad gäller hur länge

man är verksam som generaldirektör. Däremot har vi inte funnit några belägg för att rörligheten bland generaldirektörer skulle ha ökat. Totalt sett har drygt var tionde generaldirektör varit chef för mer än en myndighet.

### 1.3.3 I realiteten stor politisk enighet

Trots årliga utfrågningar i riksdagens konstitutionsutskott är det sällsynt att något politiskt parti, oavsett om sittande regering varit socialdemokratisk eller borgerlig, fört fram några konkreta förslag till förändringar av utnämningsprocessen. Konstitutionsutskottets utfrågningar har heller aldrig varit något annat än årligen återkommande försök att locka fram svar av statsministern som skulle kunna antyda att utnämningarna gjorts utifrån andra viktigare kriterier än förtjänst och skicklighet. Debatten har i stora delar handlat om att vissa partier känt sig förfördelade när det gäller utnämningar av myndighetschefer. Det är viktigt att lyfta fram den samsyn som tycks finnas mellan partierna. Annars kan man lätt få intrycket av att det endast är det regerande partiets syn som förs fram i de uttalanden som görs i dessa frågor.

Under den borgerliga regeringsperioden 1991–1994 fördes däremot inga allmänna debatter om utnämningmakten, frånsett några enskilda ärenden. Under senare år kan ett något större intresse skönjas från borgerligt håll för att vidga rekryteringsbasen och att införa öppna utskottsutfrågningar av kandidaterna till generaldirektörsposterna.

### 1.3.4 Hälften vill förändra dagens system

På frågan hur utnämningsprocessen i allmänhet fungerade svarade endast hälften av de i enkäten tillfrågade statsråden och statssekreterarna att den fungerade bra. Lika många – hälften – ansåg däremot att den *inte* fungerade bra. Det är i huvudsak två typer av förbättringar som de svarande vill genomföra, nämligen en ökad professionalism i tillsättningen och ett öppnare ansökningsförfarande.

Exempel på ökad professionalism skulle enligt statsråden och statssekreterarna innebära att ett vanligt intervjuförfarande tillämpades med möjlighet för myndighetens ledningsgrupp att delta, med en i förväg bestämd kravprofil och en systematisk bedömning av kompetens. Med ett öppet ansökningsförfarande menas att

tjänsterna bör utlysas och att större transparens i bedömningskriterierna bör eftersträvas. Dessutom framförs att inte tillräcklig hänsyn tas till ledaregenskaper.

Bland statsråden och statssekreterarna anser drygt 80 % att goda ledaregenskaper är en generaldirektörs viktigaste egenskap. Erfarenheter av sakområdet rangordnas som nummer två, medan erfarenhet som politiker eller av politiskt arbete ofta sätts lägre.

När det gäller att hitta lämpliga kandidater, anger 30 % av statsråden och drygt 40 % av statssekreterarna att det ofta är svårt. Mot det kan ställas att drygt hälften av statsråden och statssekreterarna menar att det sällan är svårt att hitta lämpliga kandidater.

På frågan om kandidatens partipolitiska tillhörighet haft betydelse vid något tillfälle anger drygt en tredjedel av statsråden och närmare 40 % av statssekreterarna att den haft betydelse. *Hur stor* eller om det haft *avgörande* betydelse vet vi däremot inte.

## 1.4 Brister i uppföljningen

Det kriterium som oftast rankas högst av såväl statsråd som statssekreterare när det gäller att bedöma om en generaldirektör har gjort ett bra jobb eller inte är verksamhetens resultat i förhållande till en myndighets mål och uppdrag. Det som var den främsta egenskapen vid utnämmandet av generaldirektör, ledaregenskaper, nämns dock inte oftare än något annat kriterium vid bedömningen av generaldirektörerna.

Drygt hälften av statsråden kan erinra sig att en tillsättning blev en besvikelse. Bland dessa har hälften blivit besvikna en gång och i resten av fallen mer än en gång. Närmare hälften av statssekreterarna har varit missnöjda med någon tillsättning.

Missnöje med generaldirektörer uttrycks ofta i bristande ledarskap, t.ex. oförmåga att driva igenom vissa förändringar, personalpolitiska problem och samarbetsproblem.

I vissa fall ledde detta missnöje till "avsked", omplacering eller att personen inte omförordnades. Men i många fall ledde det inte till något annat än samtal och ibland inte ens till det. Samtidigt uttrycks ett missnöje med de belönings- och sanktionssystem som finns att tillgå. För att en generaldirektör skall få lämna sin tjänst krävs ganska mycket. Ord som brottslighet, "uppenbar" oförmåga, "affärer", "grovt" misslyckande etc. är de formuleringar som används (se bilaga 2).

Frågan om resultatet spelar någon roll går inte entydigt att svara på. Det finns i enkätsvaren exempel på åtgärder som vidtagits i fall där resultatet varit mindre bra. Det finns också exempel på att åtgärder inte vidtagits. Varför åtgärder inte vidtagits kan det finnas många förklaringar till. Otydligheten i målsättningarna kan vara en förklaring. Att mäta resultat i offentlig förvaltning är ofta svårt. Bristen på ansvarutkrävande kan således bero på bristande underlag, för få omprövningar, för dåliga belönings- eller sanktionssystem eller att man inte vill ta en politisk risk. Förklaringen kan också vara den, att det enligt en politisk bedömning finns andra faktorer – och viktigare – att ta hänsyn till än vilket resultat en generaldirektör eller myndighet uppnått.

Det är dock samtidigt uppseendeväckande att hälften av de tillfrågade departementsråden hävdar att det inte görs någon särskild prövning av generaldirektörens insatser vid omförordnanden. Cirka 60 % av statssekreterarna anger att det sällan eller aldrig genomförs någon sådan utvärdering, medan drygt 10 % menar att det alltid görs. Statsråden hade dock en något annorlunda bild av hur utvärderingar genomförs och utnyttjas. Bland dem anser drygt 25 % att det alltid görs, knappt 40 % att det ofta görs, drygt 30 % att det sällan görs och knappt 5 % att det aldrig görs en mer omfattande utvärdering vid ett omförordnande.

Detta är endast på frågan om en utvärdering görs vid omförordnanden som statsrådets och statssekreterarnas skiljer sig åt på ett så markant sätt. I övrigt är samstämmigheten i det närmaste total. Skillnaden över tiden och mellan borgerliga och socialdemokratiska statsråd respektive statssekreterare är inte heller särskilt stor.

## 1.5 Större öppenhet i Norge och Finland

I många sammanhang framhävs den svenska offentlighetsprincipen som en viktig allmän princip och som ett föredöme för andra. När det gäller utnämningar av generaldirektörer tillämpas den däremot inte. Frågan är dock om de skäl som brukar anföras som argument för nuvarande slutna system är starkare i Sverige än i länder med större öppenhet. Till viss del kan det handla om *tradition*. Varje land ser det egna systemet eller den egna modellen som självklar och diskuterar eller ifrågasätter den sällan eller aldrig.

I Norge och Finland, länder med ett förvaltningssystem liknande det svenska, tillämpas ett öppnare förfarande. I t.ex. Norge har man sedan 2001 utvidgat detta öppna ansökningsförfarande till att

omfatta även landshövdingeposterna. I Norge och Finland upprä-  
tar man en offentlig lista över de sökande, dock med möjlighet att  
välja om man vill synas på denna lista eller inte. Den svenska  
offentlighetsprincipen tillåter emellertid inte sökande att slippa stå  
på en lista och öppenheten gäller inte bara namnen utan även samt-  
liga ansökningshandlingar.

Alla generaldirektörer i Norge och Finland tillsätts dock inte på  
samma sätt. Endast de som bedöms vara de mest betydelsefulla  
myndighetscheferna tillsätts av statsråden, medan övriga tillsätts av  
tjänstemännen på departementet. I Finland, till skillnad från Nor-  
ge, är statssekreterarna inte politiskt tillsatta tjänster och det vanli-  
gaste är att tjänsterna är interna rekryteringar.

Generellt sett verkar det dock inte vara något problem med ett  
öppet system, dvs. att det skulle finnas brist på sökande. Argumen-  
tet om att ett öppet ansökningsförfarande innebär att man inte får  
de man vill ha framfördes således inte av någon av de som  
intervjuades i vare sig Norge eller Finland. Det har även där funnits  
en debatt om att vissa tillsättningar varit politiska. Men debatten  
har inte varit särskild stark eller frekvent.

## 1.6 Bristande transparens skapar misstro

Att tillsätta chefer och att utkräva ansvar är viktiga frågor för rege-  
ringen, vilket man också har ett naturligt ansvar för. Ingen ifråga-  
sätter regeringens roll i detta. Att tillsätta chefer är dock en svår  
uppgift, vilket gäller oavsett om det sker inom privat eller offentlig  
sektor. Kanske blir utnämnings- och ansvarsutkrävandeprocessen  
viktigare i den offentliga sektorn än i den privata eftersom det  
tryck som t.ex. finns på en marknad, där medborgarna kan välja  
bort vissa producenter, inte finns här. Frågan är också hur stor  
viljan är från regeringshåll att bedöma de myndighetschefer som  
man själv har varit med om att tillsätta. Om ingen utanför rege-  
ringen eller Regeringskansliet har insyn i dessa frågor blir en rele-  
vant diskussion omöjlig.

Kartläggningen visar att merparten av dem som blir generaldi-  
rektörer inte har en politisk bakgrund. Men misstänksamheten rö-  
rande vilka kriterier som gäller vid utnämningarna är emellertid nå-  
got som drabbar samtliga generaldirektörer. Ifrågasättandet gäller  
dock i första hand inte om politiker skall kunna inneha dessa tjän-  
ster eller ej. Frågan gäller snarare om det i praktiken är möjligt att  
kombinera ett system där förtjänst och skicklighet är



tillsättningskriterier med ett förhållande där bristen på öppenhet gör det näst intill omöjligt att få kunskap om tillsättningsförfarandet.

Ett slutet system leder alltid till frågor om utnämningarna blev de bästa och det betyder samtidigt att regeringen hela tiden måste försvara sitt ställningstagande mot detta misstänkliggörande. Framför allt måste man försvara de utnämningar där tidigare politiker erhållit statliga chefstjänster. Politisk erfarenhet behöver inte vara någon nackdel om man i och med detta arbete förvärvat sig erfarenheter och egenskaper som kan vara nyttiga i det kommande ledarskapet för en myndighet. Men pudelns kärna i diskussionen är om eller hur ofta dessa egenskaper har varit viktigare än förtjänst och skicklighet. Frågan handlar inte om politiker eller icke-politiker, utan om att de som tidigare haft politiska tjänster eller uppdrag måste konkurrera på samma villkor som alla andra.

Att argumentera i sak om vi skulle få bättre eller sämre generaldirektörer med ett annat system är omöjligt. Är generaldirektörerna t.ex. ”bättre” i Norge och Finland än i Sverige eftersom dessa länder har ett öppnare system? Det enda vi kan konstatera är emellertid att ca hälften av de politiker och tjänstemän som i praktiken handhar utnämningarna inte är nöjda med dagens system, oavsett vad vi principiellt anser om detta system. Bara detta kan vara anledning för att se över systemet. Vi kan också konstatera att frågan om myndigheternas resultat och konsekvenserna av ett eventuellt dåligt resultat alltför sällan får den uppmärksamhet som den borde få både i Regeringskansliet och i den allmänna debatten. Vår studie visar att uppföljningen vid omförordnanden av generaldirektörer är alltför dålig.

## **1.7 Olika alternativ behöver utredas**

Ett av syftena med denna studie har varit att försöka tränga bakom olika offentliga uttalanden och se vilka kriterier som är viktiga vid utnämningar av generaldirektörer. Ett ytterligare syfte har varit att belysa om och hur ansvar utkrävs i ”vardagssituationen”, inte bara i de fall där massmedia varit intresserade. Det har däremot inte varit en ambition att komma med olika konkreta förslag om hur de problem vi tagit upp skall lösas. Detta kräver en egen studie där för- och nackdelar med olika alternativ diskuteras.

Regeringen bör däremot låta utreda vad som kan förbättras antingen inom befintligt system eller överväga ett annat system av

mer öppen karaktär. Ett förslag av det senare slaget, som för närvarande behandlas i Justitiedepartementet, gäller högre domartjänster, tjänster som tillsätts på samma sätt som generaldirektörerna.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> SOU 2000:99.

## 2 Inledning

”Jag tror inte någon regering vill göra sig av med utnämningssmakten. Denna är ett av varje regering använt instrument.”

Detta citat av statsminister Göran Persson är hämtat från ett av konstitutionsutskottets utfrågningar av hur regeringens utnämningar av högre chefer i statsförvaltningen går till.<sup>2</sup> Karaktären på dessa utfrågningar är ofta ett trevande försök från utskottets ledamöter att få ett svar av statsministern på hur processen egentligen går till. Svaret blir alltid detsamma, nämligen att grundkriterierna vid alla utnämningar är förtjänst och skicklighet.

Utnämningssmakten har alltid vid sidan av regelstyrning, anslagsstyrning och organisationsstyrning framhållits som ett av de viktigaste styrinstrumenten som regeringen har till sitt förfogande för att styra förvaltningen. Åsikten att utnämningssmakten kanske blivit än viktigare under senare tid har också framförts. Det skulle dels bero på att beslut i allt högre grad delegerats från de politiska beslutsfattarna till myndigheterna, dels att övriga chefstillsättningar inom myndigheterna numera sköts av myndigheterna själva.<sup>3</sup>

Det är inte själva utnämningssmakten som sådan som har ifrågasatts, dvs. regeringens rätt att formellt sett utse generaldirektörer eller andra högre chefer. Det är regeringens skyldighet och rättighet i egenskap av arbetsgivare. Det är snarare frågan om utnämningarna görs i enlighet med de grunder som finns uttryckta i regeringsformens 11 kap. 9 §, dvs. att statlig anställning endast skall ske på grundval av sakliga skäl såsom *förtjänst* och *skicklighet*.

Eftersom frågan om utnämningssmakten anses viktig kan man förvänta sig stor uppmärksamhet och en livlig diskussion. Nu förhåller det sig inte riktigt så. Ser vi till det politiska intresset, oftast kanaliserat i konstitutionsutskottets utfrågningar, har detta framför allt fokuserats på att utnämningarna gynnat respektive missgynnat

---

<sup>2</sup>1997/98:KU25, bilaga B 8, s. 165.

<sup>3</sup>SOU 1997:15, s. 121.

vissa partier.<sup>4</sup> Intresset inom Regeringskansliet för chefsfrågor i allmänhet har ökat. I ett särskilt dokument som finns om chefspolicy och i ett cirkulär om den årliga resultatdialogen, som skall hållas mellan statsråd/statssekreterare och myndighetschef utvecklat sin syn kring dessa frågor.<sup>5</sup> Tillsättningar eller förflyttningar av generaldirektörer diskuteras också till och från i media, men det handlar främst om s.k. ”affärer”, vilket alltid fångar mediernas intresse.

Trots en ökad medvetenhet om ledarskaps- och chefsfrågor är ämnet långt ifrån genomdiskuterat i något medium. Många studier, framför allt statsvetenskapliga, handlar om utnämningmakten eftersom politik och förvaltning och förhållandet mellan dessa utgör ett centralt ämne inom statsvetenskapen. Vad som tas upp i dessa studier är i första hand generaldirektörernas bakgrund, dvs. var de närmast kommer ifrån innan utnämningen, hur länge de varit verksamma som generaldirektörer, utbildning, ålder etc.<sup>6</sup> Ett fåtal studier berör dock mer direkt själva utnämningförfarandet. Den gemensamma synen i de senare studierna är att själva tillsättningsförfarandet av chefer är för snävt och att den politiska språngbrädan alltför är spänstig.<sup>7</sup>

Varför finns det då så få studier i ämnet? Förklaringen är ganska enkel. Utnämningprocessen för bl.a. generaldirektörer i Sverige är en sluten process, en process som regeringen på egen hand helt styr över och inte behöver redovisa. Det gör att de utfrågningar som förekommer i konstitutionsutskottet aldrig kan bli annat än retorik eftersom det inte går att komma bakom processen.

Att få tillgång till på material och studera hur utnämningarna faktiskt har gått till, inte hur det formellt sett skall gå till, har visat sig svårt. Det är förmodligen därför man varit tvungen att närma sig frågan bakvägen, dvs. att se vilka som faktiskt blivit generaldirektörer och utifrån dessa fakta försöka resonera sig fram till om generaldirektörsposter är ett politiskt förläningssystem eller inte.

Men vi är inte bara intresserade av utnämningar av generaldirektörer, utan även av om och hur ansvar utkrävs av dem. Utnämningar kan visa sig bli rätt eller fel oavsett vilken bakgrund de utnämnda har. Även om alla generaldirektörer vore politiker eller

---

<sup>4</sup> Det är i stort sett moderaten Anders Björck som haft monopol på att väcka dessa frågor varje år i konstitutionsutskottet.

<sup>5</sup> Regeringens chefspolicy. Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen. Justitiedepartementet 2000 och Cirkulär Ju 2002:1.

<sup>6</sup> Se t.ex. Statskontoret 1999:21; Riksdagens revisorer 1994/95:12; Ehn 1998; Wallin m. fl. 1999; Nyman 1976; Charniawska 1985; SOU 1997:15.

<sup>7</sup> Se t.ex. Riksdagens revisorer 1994/95:12; SOU 1997:15; Ds 1998:56; Statskontoret 1999:21 och Ekonomirådets rapport 2000, SNS.

politiskt tillsatta tjänstemän, behöver inte detta betyda att dessa skulle vara olämpliga för uppgiften som generaldirektörer.

Under hela 1990-talet, egentligen ända sedan mitten av 1960-talet, har det inom statsförvaltningen pågått försök att införa det som ryms i begreppet resultatstyrning. Kortfattat innebär detta att tyngdpunkten på vad myndigheterna skall redovisa har förskjutits från hur mycket resurser som förbrukats till vilka resultat som åstadkoms.

Om en myndighet inte når upp till de målsättningar som regeringen formulerat i regleringsbrevet, t.ex. uttryckt som kortare handläggningstider, inte prioriterat det som är särskilt efterfrågat eller skött bevakningen på sitt område på ett mindre tillfredsställande sätt, vilka konsekvenser får detta? Är det acceptabelt att myndigheten genom att ange olika skäl till detta, som t.ex. personalbrist, brist på kompetens eller att man inte kommit i gång riktigt ännu skall få ett nytt försök, till nästa år? Kanske förhåller det sig så att personalbrist, bristande kompetens etc. är ett resultat av dåligt ledarskap? Vad händer i de fall där man kanske inte bara uppfyller uppställda mål utan även överträffar dessa? Finns det några bra belöningsystem? Vad som intresserar oss här är vilka faktorer som är viktiga när det gäller att utkräva ansvar av våra generaldirektörer. Är myndigheternas resultat en sådan faktor, dvs. spelar resultatet någon roll?

Hur sambandet mellan insats och ansvarsutkrävande ser ut har inte alls berörts i litteraturen. Förklaringen är förmodligen lika enkel som i fråga om utnämningssprocessen. Det saknas dokumentation. Ett tillfälle när dessa frågor åtminstone formellt sett skall diskuteras är vid den årliga resultatdialogen mellan statsråd/statssekreterare och myndighetschef. De minnesanteckningar, som enligt mallen för dessa samtal skall föras, är internt arbetsmaterial och således inte offentlig handling.

En ytterligare förklaring till att ingen studerat orsakssambandet mellan myndigheternas resultat och ansvarsutkrävandet är att frågan helt enkelt är besvärlig att besvara. Vad är egentligen ett bra resultat i den offentliga sektorn när resultatvariabeln inte är lika självklar som inom det privata näringslivet?

Vilka är då skälen från regeringens sida till att man har en sluten utnämningssprocess? Ett av argumenten är att personer med ledande befattningar inte skulle söka denna typ av befattningar i ett öppet ansökningsförfarande eftersom de inte vill visa den nuvarande arbetsgivaren att de söker en annan tjänst. Vår svenska offentlighetsprincip tillåter nämligen inte ett öppet ansökningsförfarande

och sedan hemlighålla de sökandes ansökningar, skriftliga referenser etc. Ett öppet förfarande skulle därefter kunna innebära att man helt enkelt inte får de personer man vill ha.

### *Vad är problemet?*

I denna studie analyseras två frågor, utnämningar och ansvarsutkrävande. Att vi valt att studera utnämningar av verkschefer och utkrävandet av ansvar för verksamhetens resultat beror inte bara på att de är viktiga frågor utan att de också hänger intimt samman. Båda utgör viktiga delar i ledarskapet. De är också viktiga delar i strävan att effektivisera den offentliga förvaltningen. I utnämningsprocessen handlar det om att välja de personer som förväntas åstadkomma ett bra resultat. Oavsett hur väl en utnämningsprocess fungerar är detta ingen garanti för att det uppnådda resultatet alltid blir det bästa. Det finns givetvis alltid några myndighetschefer som inte passar på sin post. Det enda sättet att ta reda på detta är att göra en uppföljning av hur väl verkscheferna sköter sig. Uppföljningen av verkscheferna måste sedan vara ligga till grund för bedömningen av om utnämningsprocessen fungerar bra eller inte. En viktig utgångspunkt, om inte den enda, i den här studien är således att koppla ihop resultatvariabeln med såväl utnämnings- som ansvarsutkrävande processerna.

Det finns ett antal tänkbara problem som nuvarande utnämningssystem antingen har lett till eller kan leda till. En typ av problem gäller problem i sak, dvs. att vi får kanske en sämre förvaltning. Är de generaldirektörer som utses verkligen de bäst lämpade för sin uppgift? Får vi sämre generaldirektörer med nuvarande system, för att många dugliga personer inte råkar finnas med bland de namn som diskuteras av regeringen? Eller för att de inte söker sig till den offentliga sektorn eftersom möjligheterna att nå de högsta tjänsterna är begränsade?

Den andra typen av problem är av mer principiell natur, nämligen avsaknaden av transparens i sig. System som inte kan genomlysas kan av princip uppfattas som fel och kan påverka tilliten till systemet. Idén om likabehandling av alla personer kan möjligtvis vara ett annat problem både i sak och i princip. Detta innebär att alla bör ha samma möjligheter att kunna komma ifråga för dessa tjänster oavsett bakgrund. Rent praktisk innebär detta att man inte skall behöva avbryta sin professionella karriär i ett relativt tidigt stadium

för att ”ge sig ut i politiken” eftersom detta uppfattas som det enda sättet att nå de allra högsta posterna.

För att belysa om eller hur stort problemet är när det gäller utnämnings- och ansvarsutkrävandeprocessen har vi försökt att ta reda på hur detta system fungerar i praktiken. Detta underlag kan förhoppningsvis även användas för mer principiella diskussioner. De frågor vi ställt är bl.a.: Tillsätts verkligen generaldirektörstjänsterna efter förtjänst och skicklighet? Är utnämningsprocessen så professionell att man verkligen får ”de bästa”? Vilka egenskaper bör en generaldirektör ha? Är det svårt att hitta lämpliga kandidater? Har den partipolitiska tillhörigheten någon betydelse? Skulle nuvarande process kunna förbättras eller måste man välja ett annat mer öppet system? (Se bilaga 2 och 3).

En annan övergripande frågeställning är att ta reda på hur ansvarsutkrävandet går till. Vilka kriterier används för att bedöma om en generaldirektör gör ett bra jobb eller inte? Görs en utvärdering av generaldirektören vid ett omförordnande? Hur går ansvarsutkrävandet till när man är missnöjd med sina myndighetschefer? Spelar resultatet någon roll i detta ansvarsutkrävande? Är befintliga belönings- respektive sanktionssystem tillräckliga?

## **2.1 Underlagsmaterial och avgränsningar**

Antalet myndigheter i Sverige är stort. Man brukar räkna med att det finns cirka 300 stycken. Den här studien har begränsats till att beröra de myndigheter där verkschefen har titeln generaldirektör. Det beror på att utnämningsprocessen för andra typer av myndighetschefer, t.ex. rektorer vid universitet och högskolor, inte alltid är densamma. Det beror också på att information om t.ex. hur länge man är verksam som myndighetschef, hur stor del som har politisk bakgrund etc. kräver en begränsning av underlaget. Även om vi inte kommer att behandla själva processen när det gäller andra typer av utnämningar, kommer de till viss del att inbegripas i den allmänna diskussionen om denna process.

Urvalet av myndigheter har gjorts utifrån generaldirektörsföreningens förteckning över generaldirektörer. Från den listan har i princip alla myndighetschefer valts ut, utom de kategorier som nämndes i det föregående. Sammanlagt ingår 115 myndigheter i denna studie (se bilaga 1). Urvalet sammanfaller i stort med t.ex. en studie av Statskontoret om utnämningar av verkschefer och ett par intervjustudier där ett 40-tal av ”våra generaldirektörer”

intervjuats.<sup>8</sup> Dessa studier kommer att användas som komplement till de resultat som vi får fram i vårt material.

### *Enkäter till statsråd och statssekreterare*

Utgångspunkten har varit att spegla synen hos statsråd och statssekreterare på utnämningar respektive ansvarsutkrävande, dvs. synen hos dem som är ansvariga för dessa processer. De myndighetschefer som de fått uttala sig om är generaldirektörerna på dessa 115 myndigheter.<sup>9</sup>

Vi har bitt statsråd respektive statssekreterare att besvara ett antal frågor i en enkät. Enkäterna är i det närmaste identiska förutom själva frågan om utnämningen som sådan, som endast statsråden kan svara på. Enkäterna har skickats till samtliga som under perioden 1988–2001 antingen fortfarande var eller hade varit statsråd respektive statssekreterare (se bilaga 2, där frågorna och samtliga enkätsvar även på de öppna frågorna återges). Har personen varit både statsråd och statssekreterare har personen fått enkäten i egenkap av statsråd. Den totala populationen är 72 statsråd och 113 statssekreterare.

Valet av period har gjorts dels för att urvalet skall vara tillräckligt stort, dels för att perioden skall vara tillräckligt lång för att kunna täcka in eventuella förändringar av synen på utnämningar. Periodens längd gör att vi t.ex. även täcker in den borgerliga regeringsperioden 1991–1994. Tidsperioden får dock inte vara för lång, eftersom det kan vara svårt att minnas de olika utnämningarna.

### *Svarsfrekvens och bortfall*

De som fortfarande var statsråd eller statssekreterare har avstått från att svara. Studien bygger därför på svaren från dem som tidigare (före september 2001) varit statsråd eller statssekreterare. Den ”nya” populationen av statsråd är därför 53 i stället för 72 och statssekreterarna 86 i stället för 113.

Bortfallet innebär emellertid inte att vi endast har ”äldre” statsråd eller statssekreterare. Statsråd eller statssekreterare som slutat under senare delen av undersökningsperioden finns också med.

---

<sup>8</sup> Statskontoret 1999:21; Czarniawska 1985 och Genell 2000.

<sup>9</sup> Några garantier för att man uttalar sig om bara dessa myndigheter har vi emellertid inte.



Av statsråden har 38 av 53 svarat på enkäten. Några av dessa har dock av olika anledningar avstått från att svara på någon eller några frågor. Ett statsråd anger att hon/han inte svarar på enkäter av princip. Ett annat statsråd anger tidsbrist. Några andra anger att de antingen har suttit för kort tid för att kunna svara eller att det inte utsågs någon generaldirektör under den tid som de satt som statsråd. Det innebär att vi har ett färre antal användbara svar. I flertalet frågor är den användbara andelen svar ungefär 60 %.

Vad gäller svaren från statssekreterarna har 63 av 85 svarat på något sätt. Ett fåtal har valt att inte svara på enkäten med angivande av ungefär samma anledningar som statsråden. Den användbara andelen svar är ungefär som för statsråden, dvs. ungefär 60 %.

Svarsfrekvensen för de borgerliga statsråden är lägre än genomsnittet. Genomsnittet för de statsråd som var verksamma under perioden 1988–1991 är dock högre. Statssekreterarnas svarsfrekvens är stabil under hela perioden. I övrigt finns inga mönster som tyder på att de som inte svarat skulle skilja sig ifrån de som har svarat.

#### *Enkät till departementsråd, budgetsamordnare m.fl.*

Ytterligare en enkät gick till ett antal (67) departementsråd, budgetsamordnare, m.fl. De flesta var departementsråd och ansvariga för de myndigheter som ingår i denna studie. Frågorna har gällt synen på myndigheternas verksamhetsresultat, vad de anser vara ett bra resultat, vilka åtgärder som vidtagits i de fall där det funnits missnöje, om underlaget från myndigheterna är tillräckligt för att kunna bedöma generaldirektörernas respektive myndigheternas resultat etc. (se bilaga 3, där även alla enkätsvar återges).

Av dessa 67 har 43 givit någon typ av svar. Av dessa har i sin tur 20 valt att inte svara av olika anledningar. Merparten har valt att inte svara, eftersom de inte ansvarar någon av de angivna myndigheterna. Andra anser att de inte har tillräcklig information för att kunna svara, att man inte har tid, att frågorna är för komplexa för att besvara via en enkät, att man avstår från att svara etc. Någon anser sig inte ha befogenhet att svara på enkäten.

Vi har därmed endast 23 användbara enkätsvar (34 %). Räkna vi däremot antalet myndigheter som enkätsvaren omfattar, blir det drygt 70 myndigheter. Några sakenheter har ansvar för många myndigheter. Räkna på detta sätt berör enkäten drygt 60 % av våra myndigheter (70/115). Trots detta är svarsfrekvensen låg. Det betyder att resultatet bör tolkas med stor försiktighet. I det här fallet

är det svårare att säga om bortfallet skiljer sig i något avseende från dem som svarat på enkäten. Vi vet inte vilka, när vi tagit bort de 20 som sagt att de inte kommer att svara, som har svarat respektive inte svarat på enkäten.

### *Övrigt underlag*

Utifrån syftet att få en något djupare och kompletterande bild av enkätsvaren har ett 15-tal intervjuer genomförts (se referenser). De som intervjuats eller förts samtal med har varit såväl statssekreterare, generaldirektörer som andra personer med insikt i dessa frågor. Syftet med samtalen har varit att diskutera vissa frågor som väckts med anledning av dessa enkäter. Två länderbesök har gjorts, Norge och Finland. Valet av just dessa länder är att de har en förvaltningstradition liknande vår. Länder som Danmark, England och Nederländerna har nyligen behandlats i en studie från Statskontoret.

Utöver detta har vi tagit fram och sammanställt särskild statistik på hur länge generaldirektörerna varit verksamma på sin tjänst, såväl på enskilda myndigheter som totalt sett under perioden 1988 – 2001. Det är en viktig information för att t.ex. se hur stor andel av generaldirektörerna som får omförordnanden, hur många slutar innan sin förordnandetid går ut, om de finns någon skillnad mellan kvinnliga och manliga generaldirektörer etc. Denna bild kan vara intressant med tanke på att det hävdas att den tid man är verksam som generaldirektör blir allt kortare.<sup>10</sup> Vi har dessutom gått igenom generaldirektörernas bakgrund för samma period liksom en separat genomgång för två år, 1989 och 2001, för att bl.a. se i vilken utsträckning de har haft politiska uppdrag innan utnämmandet.

## **2.2 Att synliggöra det osynliga**

Det är alltid svårt att veta hur man skall gå till väga för att undersöka ett område där det kan vara svårt att få tillgång till uppgifter av olika slag.

Man kan därför alltid fråga sig om man val rätt metod. Det är möjligt att enkätmetoden på de befintliga statsråden och statssekreterarna skulle ha ersatts med intervju metoden, eftersom det för-

---

<sup>10</sup> Statskontoret 1999:21, s. 11.

modligen finns en osäkerhet om hur enkätsvar kommer att behandlas (även om det garanterades anonymitet enligt det foljebrev som fanns med enkäten). Ett par intervjuer eller samtal med sittande statssekreterare har efteråt inte varit något problem att genomföra. En enkät har också den nackdelen att det är lätt ”att klumpa ihop” svar och inte ge frågan det djup och variationsvidd som den egentligen kräver. Å andra sidan skulle, vilket åtminstone var den ursprungliga tanken, vår enkät täcka den totala populationen. Nu har vi trots allt täckt in den övervägande delen av populationen.

Vi har i viss utsträckning försökt att kombinera enkäterna med ett antal intervjuer för att få ett bredare perspektiv på dessa frågor. Intervjuerna har dock haft ungefär samma typ av frågor som enkäterna. Ett annat alternativ hade varit att välja ut ett antal utnämningar för att se hur just dessa gått till. Det kräver att de intervjuade kommer ihåg just dessa utnämningar. I annat fall får man beskriva de utnämningar som de kommer ihåg och då blir frågan hur representativa dessa är. Våra svar ger emellertid bara en allmän bild av dessa processer och inte en beskrivning av enskilda fall som naturligtvis hade varit önskvärt.



## 3 Vem blir generaldirektör

### 3.1 Inledning

Frågan om vilka som får tjänsterna som generaldirektör har länge varit föremål för diskussion, bland forskare, bland politiker och i media. Fokus har ofta legat på just utnämningarna, mera sällan på resultatet eller om själva myndigheten drivs effektivt och levererar vad regering och riksdag föreskrivet för respektive myndighet.

Även om frågan om vem/vilka som utnämns till generaldirektörer berörts tidigare vid ett flertal tillfällen går det ändå inte att gå förbi den. I det följande görs därför en genomgång av vad som olika forskare och utredare redovisat hittills men och vidare redovisas den studie vi själva genomfört.

Vi har även analyserat hur länge generaldirektörer är verksamma på sina tjänster och i vilken utsträckning de efter en första sexårsperiod omförordnas (se avsnitt 3.5). Det materialet avser samtliga generaldirektörer under perioden 1988–2001, totalt 248 personer.<sup>11</sup>

### 3.2 Tidigare studier om GD-rekryteringen

Det finns ett antal studier av vem eller vilka som blir generaldirektörer. Detta kan studeras på många olika sätt. Vanligast är kanske att ta reda på varifrån en generaldirektör kommer närmast när han/hon utnämns. Det är också relativt enkelt att få fram dessa uppgifter. Det säger kanske också något om hur snäv eller bred språngbrädan är för att bli generaldirektör. Det säger dock inte nödvändigtvis att en viss bakgrund för den skull är fel. Man bör också se till vilken samlad kompetens och vilka erfarenheter en person har, men då blir det genast svårare.

En ganska lång serie om generaldirektörernas bakgrund finns i en artikel i Statsvetenskaplig tidskrift från 1976 av statsvetaren Olle Nyman. Perioden omfattar 1915 till 1975:<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> För att definiera generaldirektör/myndighetschef har vi utgått från de verkschefer som ingår i den s.k. generaldirektörsföreningens förteckning.

<sup>12</sup> Nyman 1976, s. 80. Bakgrunden avser verksamhet före första verkschefsförordnandet.

Tabell 3.1 Generaldirektörernas bakgrund under 1900-talet, i %

Verkschefens befattning/ verksamhet före förordnan- det till verkschef	1915	1925	1935	1945	1955	1965	1975
1)Departementstjänstgöring	15,0	13,2	13,9	10,5	22,0	34,7	44,0
2)Befattning i ämbetsverk	52,5	52,6	53,5	59,5	65,7	43,1	41,7
a) i det ämbetsverk chefs- förordnandet avsåg	42,5	44,7	37,2	36,8	37,0	22,2	17,9
b) i annat ämbetsverk	10,0	7,9	16,3	22,7	28,7	20,9	23,8
3) Statig tjänst i övrigt	20,0	15,8	16,3	16,0	6,8	5,5	9,5
4) Icke statlig tjänst	12,5	18,4	16,3	14,0	5,5	16,7	4,8

Av tabellen framgår att andelen rekryterade från departement och statliga verk ökat över tiden. 1975 kom drygt 85 % därifrån. Samtidigt kan noteras att detta år var det första året som fler kom från Regeringskansliet och något färre från ämbetsverk. I studien redovisas även politisk rekrytering. Med politisk rekrytering avses emellertid endast den som vid utnämningen var riksdagsledamot, tidigare hade varit riksdagsledamot eller ledamot av ministär tillsatt på politiska grunder, exklusive statssekreterare. Att statssekreterare inte ingår beror på att dessa tjänster vid denna tidpunkt inte betraktades som politiska tjänster.<sup>13</sup>

En annan studie i detta ämne är Peter Ehns avhandling, *Maktens administratörer*, från 1998. Den är en uppföljning av Anders Mellbourns avhandling från 1979, *Byråkratins ansikten*. Mellbourns avhandling handlar om attityder m.m. hos högre statstjänstemän (samtliga generaldirektörer och ett stort urval byråchefer, departementsråd m.fl.). I Ehns studie jämförs uppgifterna från 1971 med motsvarande från 1990 när det gäller vilken tjänst verkscheferna hade närmast före den nu aktuella tjänsten. Följande tabell visar detta:<sup>14</sup>

<sup>13</sup>Ibid., s. 80 f. Enligt Nyman, s. 84, var 12 av de 80 förvaltningschefstjänsterna i undersökningen statssekreterare 1975.

<sup>14</sup>Ehn 1998, s. 89.

**Tabell 3.2. Verkschefernas befattningar omedelbart före den nu aktuella tjänsten åren 1971 och 1990, i %**

	Samma myndighet /departement	Departement/utredningar	Myndighet	Annan offentlig utredning	Partier	Näringsliv
1971	11	49	13	7	0	7
1990	14	31	20	6	0	9

I Ehns studie görs också en jämförelse med Nymans siffror:<sup>15</sup>

**Tabell 3.3 Verkschefernas befattning/verksamhet före verkschefsförordnandet, i %**

	1971	1975	1990
<i>Departementstjänst</i>	45,0	44,0	31,4
<i>Verkstjänst</i>	33,3	41,7	40,0
<b>Samma som</b>			
<b>Verkschefstjänsten</b>	11,7	17,9	14,3
<b>Annan mynd.</b>	21,7	23,8	25,7
<i>Annan statlig tjänst</i>	10,0	9,5	8,6
<i>Icke statlig tjänst</i>	11,7	4,8	20,0

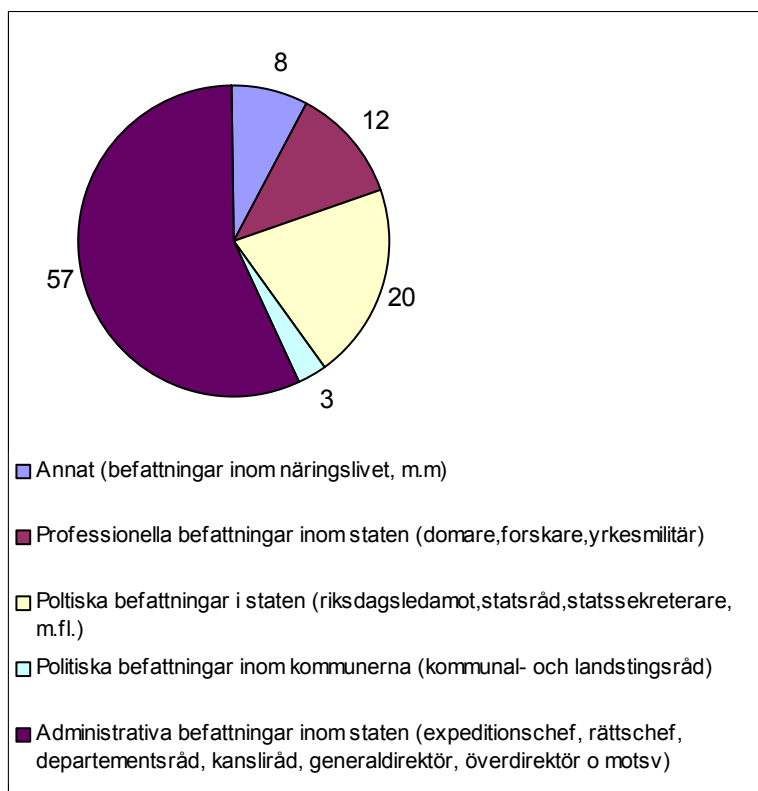
Urvalet är olika stort i dessa studier, vilket gör att procentsatserna får ett alltför stort genomslag i ett litet urval och uppgifterna måste därför tolkas med försiktighet. Men med dessa reservationer är det tydligt att andelen verkschefer med departementsbakgrund stadigt ökat under efterkrigstiden fram till 1970-talet för att därefter minska. 1990 kommer den största gruppen – 40 % – antingen från den myndighet man blir chef för eller från någon annan myndighet.

Under samma period har internrekryteringen från samma myndighet minskat, medan rekryteringen från annat ämbetsverk liksom från icke-statlig tjänst ökat.

<sup>15</sup> Ehn 1998, s.163. 1971 var urvalet 61 verkchefer som intervjuades, medan urvalet i 1990 års undersökning var 35, s. 38 (vilka myndigheter vet vi inte). Medelåldern för verkscheferna var 54 år både 1971 och 1990, s. 84.

Den senaste studien på området är Statskontorets studie, *Det viktiga valet av verkschef*. I denna studie har man bl.a. studerat vilken befattning verkscheferna hade direkt före den nuvarande (1998) befattningen:<sup>16</sup>

Tabell 3.4 Verkschefernas bakgrund (verksamma 1998), i %



Om man med ”politisk språngbräda” menar att man innan verkscheffsbefattningen haft en tjänst som statsråd, statssekreterare, kommunal-, borgar- eller landstingsråd och annat politiskt uppdrag är andelen 20 %. Går man längre tillbaka i tiden är det enligt Statskontoret 37 % av dessa verkschefer som någon gång haft ett politiskt uppdrag.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Statskontoret 1999:21, s. 14.

<sup>17</sup> Ibid.



### 3.3 Fler eller färre med politisk bakgrund?

I den allmänna debatten kring verkscheferrekryteringarna brukar många gånger hävdas att allt fler verkschefer har politisk bakgrund. Har då politiseringen verkligen ökat? De tidigare studierna som vi redovisat är något problematiska i synnerhet när man jämför över tiden. Ehn, som kompletterat sitt material med uppgifter ur *Vem är det*, kommer fram till att 23 % av verkscheferna 1971 (14/61) var politiskt rekryterade medan det år 1990 var 32 % (11 av 35).<sup>18</sup> Vi kan nämna att antalet statssekreterare från departementstjänst var 8 av 27 år 1971 och 3 av 11 år 1990.<sup>19</sup> Det är svårt att jämföra resultaten från olika studier, eftersom sättet att klassificera kan variera.

Enligt den tidigare refererade Statskontorsrapporten hade 20 % en politisk språngbräda år 1998. Går man längre tillbaka i tiden var det 37 % som någon gång haft ett politiskt uppdrag.<sup>20</sup>

Nyman använder en snävare definition av begreppet politisk rekrytering. Statssekreterarna ingår inte. Det var först i och med 1976 års regeringsskifte som statssekreterartjänsterna definitivt kom att betraktas som politiska tjänster. Det hade inte varit aktuellt tidigare eftersom samma parti hade haft makten under så lång tid. Frågan om statssekreterarnas tjänster och i vilken utsträckning tjänst som statssekreterare skulle berättiga till annan, motsvarande, högre statlig tjänst började därför diskuteras. Att garantera statssekreterarna sådana tjänster vid regeringsskiften, som inträffade mer frekvent, blev allt svårare.

Enligt 1985 års överenskommelse mellan partierna skulle bara statssekreterare som suttit mer än tre år kunna erbjudas en ny statlig anställning med motsvarande lön och ställning. Övriga skulle i princip återgå till sina tidigare tjänster och de ekonomiska förmånerna, i väntan på ny anställning eller återgång till tidigare tjänst, begränsades till att i princip gälla i åtta månader. En ny överenskommelse träffades 1995. Den innebär att statssekreterare med mer än tre års anställning inte längre har rätt till likvärdiga tjänster. De enda som garanteras erbjudande är de som innan statssekreterartjänsten haft anställningar med rätt till förordnandepension, dvs. i regel myndighetschefer som landshövdingar, generaldirektörer eller motsvarande. Övriga statssekreterare erbjuds två års avgångsveder-

---

<sup>18</sup> Ehn 1998 s. 158. Enligt Ehn, s. 161 som här refererar till andra studier skulle en femtedel av verkscheferna tillsatta under perioden 1976-1983 hade varit statssekreterare, medan en sjättedel av 1990 års verkschefer skulle ha varit statssekreterare.

<sup>19</sup> Ibid., s.164.

<sup>20</sup> Statskontoret 1999:21, s. 14.

lag i de fall de haft tjänsten mer än ett år, annars ett års avgångsvederlag. Om man har andra inkomster under denna period minskas avgångsvederlaget i motsvarande grad.<sup>21</sup>

### 3.4 Vår studie av generaldirektörernas bakgrund

Genomgången av tidigare studier i det föregående visar hur svårt det är att beskriva utvecklingen och göra jämförelser, framför allt om man vill se utvecklingen över tiden. Följande faktorer har stor betydelse för denna jämförelse. För det första blev alla statssekreterartjänster, som nämndes i det föregående, betraktade som politiska tjänster först från och med 1976. Det har också blivit vanligare att en generaldirektör t.ex. går från en myndighet till ett departement och därefter kanske tillbaka som myndighetschef. En sådan ökad rörlighet bland verkschefer, som också var ett motiv till de förändringar som Verksledningskommittén föreslog för snart tjugo år sedan, gör det motiverat att inte bara studera den senaste tjänsten innan GD-rekryteringen. Ytterligare en komplicerande faktor i detta sammanhang är att antalet myndigheter växlar kraftigt över tiden. Myndigheter läggs ner, samtidigt som det under senare år har tillkommit många mindre expertmyndigheter.

Det material som vi samlat in primärt för att studera hur länge generaldirektörer innehar sin tjänst (se avsnitt 3.5) omfattar samtliga myndigheter där chefstiteln i princip är generaldirektör (115 stycken). Myndigheterna är hämtade från den s.k. generaldirektörsföreningens lista. Undersökningsperioden är 1988–2001 och det totala antalet generaldirektörer uppgår till 248, 188 män och 60 kvinnor. Vi har tagit reda på i vilken utsträckning dessa antingen haft politiska uppdrag eller tjänster alternativt haft en bakgrund som anställd i Regeringskansliet. Som politisk rekryterade betraktas personer som tidigare någon gång varit statsråd, statssekreterare, politisk sakkunnig, landstings- eller kommunalråd.

I den allmänna debatten hävdas ibland att den här typen av beräkningar alltid skulle underskatta antalet politiska tillsättningar. Det kan ju t.ex. vara allmänt känt att någon sympatiserar med det ena eller andra partiet, kanske är medlem men utan att ha haft politiska uppdrag. Vi har emellertid begränsat oss till dem som har eller haft politiska uppdrag. Som erfarenhet av arbete i Regeringskansliet

---

<sup>21</sup> Regeringens skrivelse 1994/95:225.

räknas expeditions- och rättschefer, departementsråd, kansliråd vid något departement.

**Tabell 3.5** Politiskt rekryterade generaldirektörer m.fl. 1988–2001, i absoluta och relativa tal (n=248)

Kategori	Antal	%
Statsråd	8	3
Statssekreterare	48	19
Riksdagsman	16	7
Övriga uppdrag	12	5
<b>Summa</b>	<b>84</b>	<b>34</b>
<b>Anställning i Regeringskansliet</b>	<b>48</b>	<b>19</b>
<b>Totalt</b>	<b>132</b>	<b>53</b>

Av tabell 3.5 framgår att trots en mycket vid definition av politisk bakgrund, är det endast ca 1/3 som faller inom denna kategori. Närmare 1/5 har tidigare haft en opolitisk befattning i Regeringskansliet. Detta innebär att mer än hälften antingen arbetat i Regeringskansliet eller haft politiska uppdrag. Knappt 60 % av dem med politisk bakgrund har varit statssekreterare. Knappt 40 % av samtliga generaldirektörer har haft kanslihusbakgrund.

För att ytterligare belysa rekryteringen till GD-tjänsterna har vi gått igenom de som hade titeln generaldirektör (inkl. riksarkivarien, riksantikvarien och generaltulldirektören) 1989 respektive 2001.<sup>22</sup> Resultatet framgår av tabell 3.6. Allmänt kan konstateras att antalet generaldirektörer har ökat – från 80 till 106. Flera myndigheter vars verksamhet tidigare leddes av en överdirektör hade en generaldirektör som chef 2001.

<sup>22</sup> Basen är inte exakt samma som tidigare. Vissa tjänster som ombudsmän m.fl. har tagits bort. Underlaget bygger på statskalendrarna för dessa båda år.

**Tabell 3.6**      **Generalsdirektörer efter bakgrund och kön 1989 och 2001, i % (n= 80 respektive 106)**

	1989	2001
Politisk bakgrund	42	33
- exkl. statssekr	18	22
Regeringskansliet	26	15
Statssekr + Regeringskansliet	50	26
Övrigt	32	52
Kvinnor	10	28

Det är självfallet vanskligt att dra långtgående slutsatser av två enskilda år under en 10-årsperiod, men andelen kvinnor har ökat, från 10 till närmare 30 %. Generaldirektörer med politisk bakgrund har minskat från drygt 40 till drygt 30 %. Samtidigt är det fler med annan politisk bakgrund än statssekreterare, dvs. statsråd, riksdagsman, kommunal- och landstingsråd m.fl. När det gäller anställda med bakgrund i Regeringskansliet har dessa minskat från drygt en fjärdedel till drygt en sjättedel. Läger vi ihop andelen tjänstemän i Regeringskansliet och statssekreterare har andelen minskat från hälften till endast drygt en fjärdedel år 2001. Regeringskansliet som plattform för generaldirektörer har därmed minskat drastiskt.

I den allmänna debatten hävdas ibland att allt fler generaldirektörer har politisk bakgrund. Våra uppgifter pekar i motsatt riktning. Allt färre har politisk bakgrund och allt fler är kvinnor. Det kan därför vara intressant att studera i vilken utsträckning kvinnor och män har politisk bakgrund. År 2001 var 30 kvinnor generaldirektörer. Av dessa hade 9 politisk bakgrund, dvs. en tredjedel och därmed samma andel som den totala populationen för detta år.

Mer än hälften, 52 %, av samtliga generaldirektörer hade 2001 en annan bakgrund än den politiska eller varit tjänsteman i Regeringskansliet. Drygt tio år tidigare utgjorde denna grupp knappt en tredjedel.

En intressant fråga i sammanhanget är vid vilka myndigheter de kvinnliga generaldirektörerna är chefer. Att klassificera myndigheter är svårt. En klassificering är att se till hur många anställda en myndighet har. Utifrån en sådan indelning ser fördelningen av 2001 års generaldirektörer ut på följande sätt:

**Tabell 3.7** Generaldirektörer 2001, fördelade efter kön och myndighetens storlek, mätt i antalet anställda (n=98), i % av totalen<sup>23</sup>

	≤100 anställda	101 – 200 anställda	≥201 anställda	Totalt
Andel kvinnor	11	6	10	27
Andel män	20	16	37	73
Samtliga	31	22	47	100

Männen dominerar vid myndigheter med fler än 200 anställda. Bland små myndigheter upp till 100 anställda, utgör kvinnorna en tredjedel, dvs. ungefär samma andel som för det totala antalet myndigheter. Andelen sjunker något bland myndigheter med mellan 100 och 200 anställda. När det gäller de större myndigheterna med fler än 200 anställda är endast drygt 20 % i denna grupp kvinnor (10/47). Kvinnor har inte tillsatts i samma utsträckning som män vid stora myndigheter.

Vi har tidigare gjort beräkningar på antalet politiker bland myndighetscheferna mellan åren 1988 och 2001. Man kan då också ställa sig frågan i vilken utsträckning kvinnorna är representerade bland dessa, sett över hela perioden. Räknat på detta sätt utgör de 61 av 248, dvs. 25 %.

Var finner vi generaldirektörerna med politisk bakgrund? Svaret framgår av tabell 3.8.

<sup>23</sup> Uppgift saknas om antalet anställda för 8 myndigheter av de totalt 106.

**Tabell 3.8** Generaldirektörer med politisk bakgrund efter myndighetens storlek mätt i antalet anställda, år 2001, i % av totalen (n=98)

	<100 anställda	101- 200 anställda	>201 anställda	Totalt
Politisk bakgrund	9	6	14	29
Icke politisk bakgrund	22	16	33	71
<b>Samtliga</b>	<b>31</b>	<b>22</b>	<b>47</b>	<b>100</b>

Av tabellen framgår att andelen generaldirektörer med politisk bakgrund inte skiljer sig mellan myndigheter av olika storlek.

Ytterligare ett sätt att belysa utnämningarna är att se till de beslut som tagits från oktober 1999 till den 15 januari 2002. Under den perioden utnämndes 69 högre statstjänstemän av regeringen varav 48 generaldirektörer. Av dessa var 13 eller 27 % kvinnor och 21 % av samtliga hade politisk bakgrund.

### **3.5 Statistik över hur länge man är verksam som generaldirektör – tidigare studier**

#### *Tidigare studier*

Det finns några studier som försökt att kartlägga hur länge generaldirektörer är verksamma som myndighetschefer. I Statskontorets rapport, *Det viktiga valet av verkschef*, sägs att den genomsnittliga anställningstiden i början av 1990 – talet låg kring 8 år. I mitten av decenniet hade den sjunkit till 4–5 år och att den 1998 uppgick till omkring 3 år. Man får intrycket av att siffrorna speglar hur länge man i genomsnitt varit verksam som generaldirektör. Men både Statskontorets studie och en studie av Riksdagens revisorer, mäter hur länge man varit verksam som generaldirektör bland dem som vid undersökningstillfället fortfarande är verksamma som ge-

neraldirektörer. De som ingått i studierna har således inte slutat som generaldirektörer.<sup>24</sup>

Vårt perspektiv är att spegla hur länge man i genomsnitt varit verksam som generaldirektör bland dem som slutat som generaldirektör. Ett par studier har haft denna ansats. En studie har Barbro Westerholm, f.d. generaldirektör för Socialstyrelsen och tidigare riksdagsman för folkpartiet, låtit genomföra med hjälp av riksdagens utredningstjänst. Hon har analyserat kvinnliga och manliga generaldirektörers tjänstgöringstider sedan den första kvinnliga generaldirektören, som tillsattes 1978. Under den därpå följande 20-årsperioden tillsattes ytterligare 54 kvinnor och 165 män. Hennes beräkningar visar att tjänstgöringstiden för dem som både utnämns och lämnat sin generaldirektörspost under tiden 1978–1998 är 3,5 år för kvinnorna (n= 16) och 4,8 år för männen (n=66).<sup>25</sup>

En annan studie, som genomfördes på uppdrag av Verksledningskommittén i mitten av 1980-talet, omfattade 123 verkschefer som avgått under åren 1964–1983. Genomsnittstiden för dessa verkschefer var 11 år. Av verkscheferna hade mer än 75 % en förordnandeperiod (6 år), 36 % hade varit verksamma mer än 12 år i samma chefsbefattning, 13 % hade innehaft sina poster i mera än 19 år och i tre fall hade man innehaft tjänsten i 27 år.<sup>26</sup>

### 3.6 Tiden som generaldirektör har minskat

Vår undersökning omfattar alla generaldirektörer som varit verksamma på de 115 myndigheter där myndighetens chef i princip har titeln generaldirektör, enligt generaldirektörföreningen. Undersökningsperioden är 1988–2001, dvs. samma period som för urvalet av statsråd och statssekreterare. Underlaget har tagits fram med hjälp statskalendrarna, *Vem är det* och i vissa fall Regeringskansliets centralarkiv.

Att någon slutat som generaldirektör innebär i vår studie att man inte längre är kvar som generaldirektör på någon myndighet alls. Har man lämnat myndigheten och arbetar på Regeringskansliet, med bibehållen titel generaldirektör, har man slutat som generaldirektör i vår statistik. Vi skall också nämna att hur länge man varit verksam som generaldirektör inte är exakt, eftersom det i t.ex. statskalendern endast framgår hur länge man varit verksam uttryckt

<sup>24</sup>Statskontoret 1999:21, s. 11 och s. 64; Riksdagens revisorer 1994/95:12, s. 42.

<sup>25</sup>Motion 1999/2000:K230.

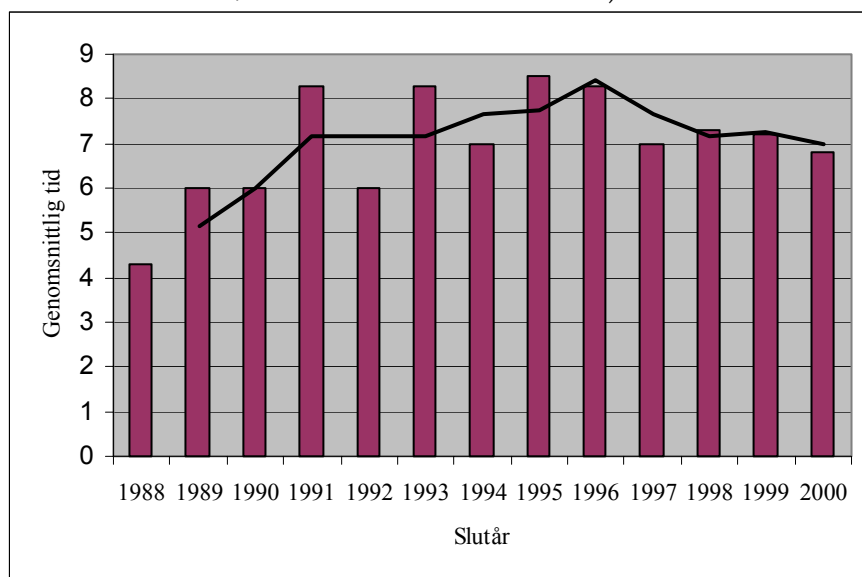
<sup>26</sup>SOU 1985:40, s. 168 ff.

i hela år. Förhoppningsvis tar olikheter i tid ut varandra, dvs. den som varit generaldirektör i 9 månader har i vår statistik varit verksam 1 år, men det har också den som varit generaldirektör 1 år och 3 månader.

Sammanlagt har vi följt 248 generaldirektörer på dessa 115 myndigheter, 188 män och 60 kvinnor.

Den allmänna bilden är att den tid som man varit verksam som generaldirektör har minskat under årens lopp.<sup>27</sup> Under vår undersökningsperiod har 125 generaldirektörer slutat, 100 män och 25 kvinnor. Av figur 3.1 framgår den totala tiden som man varit verksam som generaldirektör i genomsnitt bland dem som slutat under perioden.

**Figur 3.1** Genomsnittlig total tid som GD bland dem som slutat något av åren 1988–2000. (n=124 och inte 125, eftersom bara en slutat 2001)



Av figuren framgår att den genomsnittliga tiden som generaldirektör inte förändrats särskilt mycket under åren. Genomsnittet för respektive år är mycket känsligt beroende av hur många generaldirektörer som slutat just detta år. Vi har därför lagt in ett glidande medelvärde (linjen i figuren) som visar medelvärdet för två år i taget vilket gör att varje enskilt år inte får så dramatiska effek-

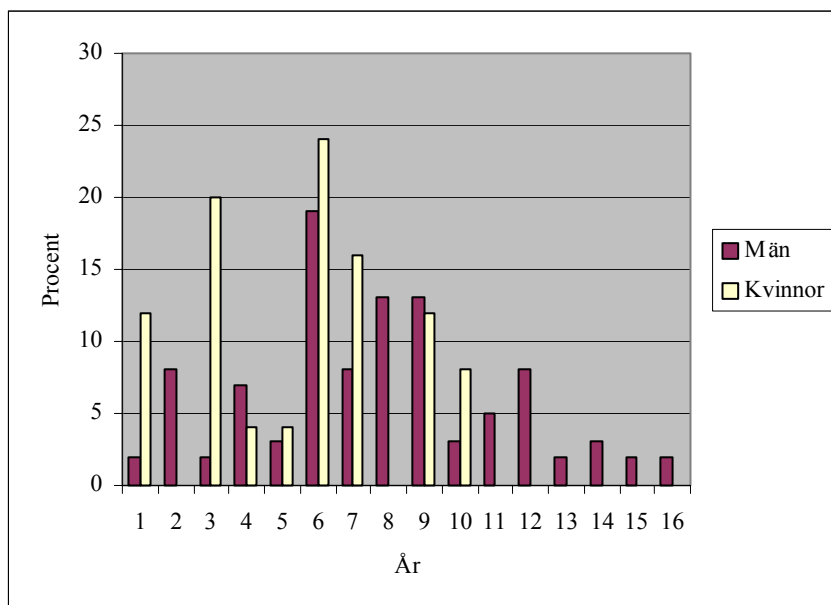
<sup>27</sup> Se t.ex. Statskontoret 1999:21, s. 11.



ter. Trendlinjen visar att antalet tjänstgöringsår låg på ungefär samma nivå i början som i slutet av 1990-talet.

Ser vi i stället på genomsnittstiden för personer oberoende av vilket år de slutat, blir siffran 7,3 år (n=125). Genomsnittet för kvinnor är 5,5 år och för män 7,7 år. I figur 3.2 har vi delat upp materialet i antalet år man är verksam som generaldirektör liksom i män respektive kvinnor.

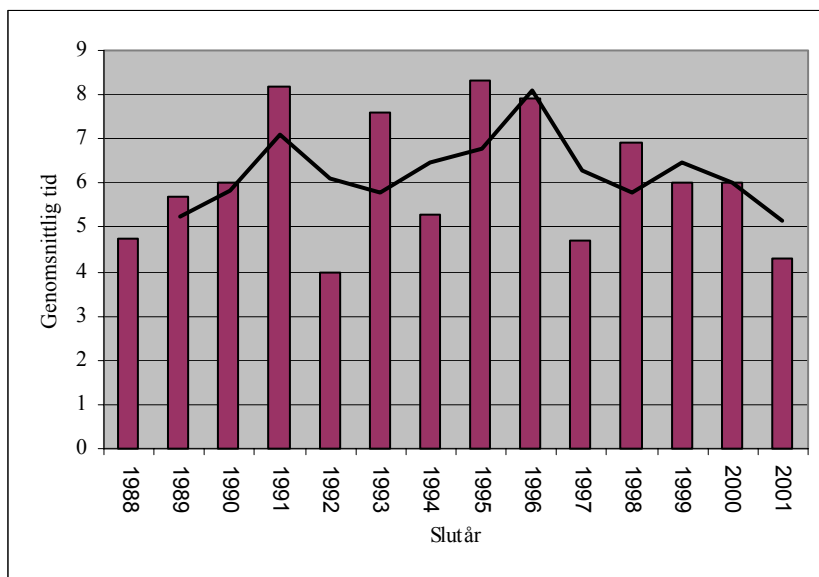
**Figur 3.2** Det totala antalet år man har varit verksam som generaldirektör bland dem som slutat under perioden 1988–2001 (n=125, varav 100 män och 25 kvinnor), i %



Av figuren framgår att merparten av kvinnorna är verksamma 6 år eller mindre medan det omvända gäller för männen. Det innebär samtidigt att det är männen som omförordnas i högre grad än kvinnorna. Vi har dock inte haft möjlighet att ta reda på varför kvinnorna är verksamma kortare tid än männen.

Frågan är då om man är verksam kortare tid på varje enskild myndighet. Det skulle kunna svara på frågan om rörligheten ökar. Nedanstående figur visar detta:

**Figur 3.3** Genomsnittlig tid som GD på varje enskild myndighet bland dem slutat på dessa myndigheter något av åren 1988 – 2001 (n=163)



Variationen är stor över åren och det är svårt att utläsa något mönster, som visar om man är verksam kortare på varje enskild myndighet över tiden. Av figuren framgår att den tid som generaldirektörerna är verksamma på enskilda myndigheter inte skiljer sig särskilt mycket från den totala tiden som generaldirektör. Även här har vi lagt in ett glidande medelvärde som gör att utvecklingen inte påverkas lika dramatiskt för varje enskilt år.

Den genomsnittliga tiden som generaldirektör på en myndighet är 6,7 år, dvs. bara ett år kortare än den genomsnittliga totala tiden som generaldirektör. Genomsnittet som generaldirektör på en myndighet är 6,6 år för män och 4,8 år för kvinnor. Det vanliga är således att man är generaldirektör på endast en myndighet. Bland kvinnorna är det bara 2 av 25 som varit generaldirektör på två myndigheter. Bland männen är det endast 13 av 100 som varit generaldirektör på 2 myndigheter (1 person har varit generaldirektör på 3 myndigheter). Rörligheten är således inte särskilt stor.

Hur förhåller sig resultatet av denna studie till de studier vi refererade till i det föregående? I jämförelse med Westerholms studie skiljer sig resultatet ganska mycket. I Westerholms studie var genomsnittet för kvinnorna 3,5 år och för männen 4,8 år. Skillna-

derna beror dels på att vår period är något annorlunda, 1988–2001, dels att myndigheterna inte är exakt desamma och att urvalet är större i vår studie. Vår statistik omfattar de som har slutat under denna period, medan generaldirektörerna i Westerholms studie har såväl börjat som slutat under perioden. Många av generaldirektörerna i vår studie har börjat innan undersökningsperioden. Att kvinnorna sitter kortare period än männen bekräftas dock i både vår och Westerholms studie.

Om vi jämför våra resultat med den studie som gjordes på uppdrag av Verksledningskommittén (förutsatt att man räknat på ungefär samma sätt) kan vi konstatera att tiden som generaldirektör, totalt sett, har minskat med nästan 4 år. En av förklaringarna till att tiden minskat är förmodligen den förändring som vidtogs 1987 när regeringen ansåg att ett omförordnande i normalfallet borde vara 3 år.<sup>28</sup> Tiden har således minskat, men inte så dramatiskt som anges i Statskontorets rapport.

---

<sup>28</sup> Prop 1986/87:99, s. 67.



## 4 Utnämningmakten

### 4.1 Inledning

Att beskriva utnämningmakten stöter på problem. Det beror på att det är en sluten process som regeringen själv bestämmer över. Trots att frågan om utnämningar nästan har varit en stående punkt på konstitutionsutskottets dagordning de senaste 20 åren har det varit svårt att komma bakom retoriken. Följande debatt i konstitutionsutskottet mellan Kenneth Kvist (v) och statsminister Göran Persson får illustrera detta:<sup>29</sup>

*Kenneth Kvist:* ..Även om man ser till etablissemangspartierna som brukar flockas kring köttgrytorna, har det inte varit en överrepresentation av centerpartister under den senaste tiden i förhållande till de andra borgerliga partierna?

*Göran Persson:* Det kan också vara så att Centerpartiet är ett parti som är väldigt likt det socialdemokratiska partiet i den meningen att för engagerade och kunniga personer i den kretsen står det inte särskilt många alternativa karriärer öppna i näringslivet. Vi hade en gång möjligheter att göra karriärer inom fackföreningsrörelsen, men det ser inte likadant ut längre. På sin tid fanns det kanske möjligheter för centerpartister att göra karriär inom bondekooperationen, men det ser inte heller likadant ut längre. Men de centerpartister som vi har utnämnt är ju väldigt duktiga, förtjänta och skickliga företrädare - - inte bara för Centerpartiet utan för det svenska samhället - - som jag är stolt över att ha kunnat rekrytera till min statsförvaltning. Det kan finnas flera i andra partier, det håller jag inte för utslutet.

*Kenneth Kvist:* Jag har ingen anledning att gå in på några personrecensioner. Det statsministern ändå säger är ju att andra skäl vägs in och att de är av betydande tyngd. Man kan inte hävda att det bara är förtjänst och skicklighet som är vägledande, utan det finns också annat.

*Göran Persson:* Förtjänst och skicklighet ligger i botten. Det tummas inte på detta, och det är viktigt.

---

<sup>29</sup> 1997/98:KU25, bilaga B 8, s. 165 f.

*Kenneth Kvist:* När man har letat efter generaldirektörer har det i vissa fall tagit väldigt lång tid. Men när en centerpartist blir besviken på partiets valberedning kan det gå väldigt fort att bli tillsatt som generaldirektör.

*Göran Persson:* Kenneth Kvist har naturligtvis ingen aning om hur den processen har sett ut och hur länge den har pågått.

*Kenneth Kvist:* Då får jag be statsministern att redogöra för den.

*Göran Persson:* Det har jag ingen som helst anledning att göra...”

Denna debatt leder osökt till en del funderingar till hur utnämningssprocessen går till. Argumentet att det finns få ”alternativa karriärer” för t.ex. centerpartister låter inte som något starkt argument för att man endast tagit hänsyn till sakliga grunder som förtjänst och skicklighet. Samma typ av resonemang framfördes av statsminister Persson vid 2002 års utfrågning i konstitutionsutskottet där han menade ”i regel är det så att för centerpartister och för socialdemokrater är inte den privata sektorn öppen.”<sup>30</sup>

Men låt oss innan vi diskuterar utnämningssförfarandet mer samlat först se vilka de formella utgångspunkterna är för utnämmandet och därefter vad enkätsvaren säger i denna fråga.

## 4.2 Formella utgångspunkter

Enligt verksförordningen anställs myndighetens chef efter beslut av regeringen.<sup>31</sup> Som nämnts tidigare återfinns de grundläggande kriterierna för tillsättning av tjänst i RF 11 kap. 9 §. ”Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.” Enligt lagen om offentlig anställning skall, om det inte finns skäl för annat, skickligheten sättas främst.<sup>32</sup>

I anställningsförordningen anges att myndigheten vid anställning utöver skicklighet och förtjänst också skall beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-

---

<sup>30</sup> 2001/02:KU20, s. 244.

<sup>31</sup> SFS 1995:1322, 32 §.

<sup>32</sup> SFS 1994:260, 4§. Att skickligheten skulle sättas främst ändrades i anställningsförordningen enligt förslag i prop 1984/85:219 om den statliga personalpolitiken och motsvarande förändring gjordes i lagen om offentlig anställning, efter förslag i prop 1985/86:116.

jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.<sup>33</sup> Det grundläggande syftet med dessa regler är ”inte enbart eller ens primärt att skydda arbetstagarintressena utan främst att tillgodose samhällets och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts efter objektiva grunder.”<sup>34</sup>

### *Förtjänst och skicklighet*

Men vad menas då med förtjänst och skicklighet? Med förtjänst avses närmast ”den vana som har förvärvats genom föregående tjänstgöring.” I praktiken har förtjänst oftast ansetts vara liktydig med antalet statliga tjänsteår, men även arbete i t.ex. annan offentlig tjänst – främst kommunal – har ibland beaktats.<sup>35</sup> Med skicklighet ”förstås därmed enligt praxis lämpligheten för en befattning visad främst genom teoretisk och praktisk utbildning samt erfarenhet från tidigare verksamhet.”<sup>36</sup> Civilminister Bo Holmberg utvecklade skicklighetskriteriet på följande sätt i mitten av 1980-talet:

”Till skickligheten bör som jag ser det hänföras de faktorer som är av betydelse för att bedöma den sökandes lämplighet för den aktuella tjänsten. Som meritutredningen och flera remissinstanser framhåller bör all relevant erfarenhet värderas inom ramen för skickligheten. Det skall vara en kvalitativ helhetsbedömning. Hit bör således räknas bl.a. teoretisk och praktisk utbildning, personliga egenskaper (som prestationsförmåga, yrkesskicklighet, ledaregenskaper, samarbetsförmåga m.m.) samt kunskaper och erfarenheter som har förvärvats i andra offentliga eller privata anställningar eller i egen verksamhet. Men erfarenheter från område som vård av barn, studier, utlandsvistelser, språkkunskaper, ideellt arbete m.m. bör också vägas in i bedömningen av skickligheten, i den mån de är relevanta för tjänsten.”<sup>37</sup>

Som vi ser rymmer skicklighetsbegreppet många faktorer. Därför behövs det som betonas i regeringens förvaltningspolitiska proposition att det vid rekrytering av myndighetschefer upprättas en kravprofil på de tjänster som skall tillsättas.<sup>38</sup> Närmare riktlinjer,

<sup>33</sup> 1994:373, 4§. I prop 1993/94:65 påpekades att i 11 kap. 9§ RF anges förtjänst och skicklighet bara som exempel; även andra sakliga grunder kan vägas in i bedömningen. Hänsyn kan exempelvis tas till strävandena efter jämställdhet mellan könen på arbetsplatsen och intresset av att bereda arbetshandikappade sysselsättning.

<sup>34</sup> Prop 1975/76:105, s. 206.

<sup>35</sup> Prop 1985/86:116, s. 4.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid., s. 7. Dessa frågor berörs även i Hinn-Aspegren 1994, s. 92 ff. och i SOU 2000:99, s. 60f.

<sup>38</sup> Prop 1997/98:136, s. 49 ff.

finns utarbetade av Justitiedepartementet i skriften ”*Regeringens chefspolicy. Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen*.”<sup>39</sup>

”Rekrytering av myndighetschefer skall ske utifrån preciserade krav, ett brett sökförfarande och ett omsorgsfullt urvalsförfarande. En skriftlig kravprofil, baserad på myndigheternas nuvarande och kommande verksamhet, skall alltid tas fram innan sökandet efter kandidater börjar. Särskild vikt bör läggas vid ledaregenskaper och tidigare erfarenheter som chef. Ett brett sökförfarande innebär att regeringen söker kandidater även från näringsliv, kommuner och landsting. Så långt möjligt skall det alltid finnas både en kvinnlig och en manlig kandidat med i det slutliga urvalet. Målet, att rekrytera så kvalificerade ledare som möjligt inom statsförvaltningen, skall uppnås genom att ta vara på den kompetens som finns bland såväl kvinnor som män.”

En annan ambition är att eftersträva rörlighet bland myndighetscheferna.<sup>40</sup> Riktlinjer för själva utnämningsprocessen av generaldirektörer är utarbetade av Statsrådsberedningen. Där sägs att utnämningarna skall beredas gemensamt med Statsrådsberedningen.<sup>41</sup>

### 4.3 Från teori till praktik

I Sverige är utnämningsprocessen i hög grad centraliserad där Statsrådsberedningen och ytterst statsministern har ett särskilt ansvar vid beredningen av utnämningsfrågor. Denna procedur är mer decentraliserad i en del andra länder (se avsnitt 4.5). Möjligheterna att studera den faktiska utnämningsprocessen för utomstående är liten. Vilka eller hur många kandidater som diskuterats, hur omfattande själva beredningsprocessen har varit, vilka kriterier som slutligen fällt avgörandet etc. vet vi inte. Enkäterna till statsråd och statssekreterare har förhoppningsvis givit oss en viss inblick i dessa frågor. I det följande redovisas svaren på dessa enkäter och vi börjar med frågan om vilka egenskaper som anses viktiga hos en generaldirektör.

<sup>39</sup> Regeringens chefspolicy. Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen. Justitiedepartementet 2000, s. 4.

<sup>40</sup> Ibid., s. 10.

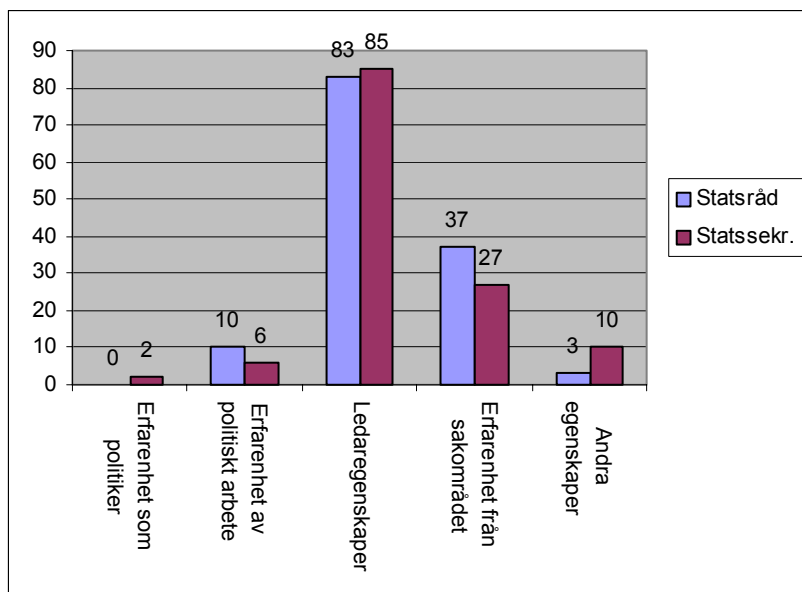
<sup>41</sup> Regeringskansliet. Statsrådsberedningen. PM 1997:4.



### Vilka egenskaper är viktiga hos en generaldirektör?

I figur 4.1 har statsråd respektive statssekreterare rangordnat egenskaperna:<sup>42</sup>

**Figur 4.1** De viktigaste egenskaperna eller erfarenheterna hos en generaldirektör, i %<sup>43</sup>



Av figuren framgår att drygt 80 % av statsråden och statssekreterarna är överens om att den viktigaste egenskapen hos en generaldirektör är ledaregenskaper. Att slutsumman överstiger 100 % beror på att en del bara angett ett antal alternativ utan rangordning. I

<sup>42</sup> För att få en allmän bild av personernas erfarenheter av denna beredningsprocess bad vi först statsråd, respektive statssekreterare att ange hur många generaldirektörer som de berett inom sitt departementsområde. Antalet generaldirektörer som beretts av statsråden varierar mellan 1 och 20. Medianvärdet är 5, vilket förmodligen är det bästa måttet i detta sammanhang (medelvärde är 6 och typvärdet 3). Det innebär att fler än 80 % av statsråden själva har varit med om att tillsätta 3 eller fler generaldirektörer. Dessutom kan man anta att de har erfarenhet av andra tillsättningar än sina egna. För statssekreterarnas del blir medianen 3 (medelvärde 4 och typvärdet 2). Statssekreterarna har således berett färre generaldirektörer än statsråden. Sammantaget finns det emellertid en ganska stor erfarenhet av själva beredningsprocessen, oavsett hur stor del av arbetstiden den tar eller hur viktig den anses vara.

<sup>43</sup> Vi ska nämna att inte alla, men det stora flertalet har rangordnat egenskaperna. När det gäller antalet svar har 55 statssekreterare och 30 statsråd svarat.

dessa fall har alternativen därför blivit lika mycket värda i figur 4.1 och givits värdet 1.<sup>44</sup>

Erfarenheter av sakområdet är den egenskap som efter ledarskap ansetts som den viktigaste egenskapen. I de fall erfarenheter från sakområdet inte rangordnats som nummer ett har den vanligtvis rangordnats som nummer två. Erfarenhet som politiker eller av politiskt arbete rangordnas ofta lägre, vilket kanske i sig inte är oväntat eftersom vi talar om den viktigaste egenskapen.

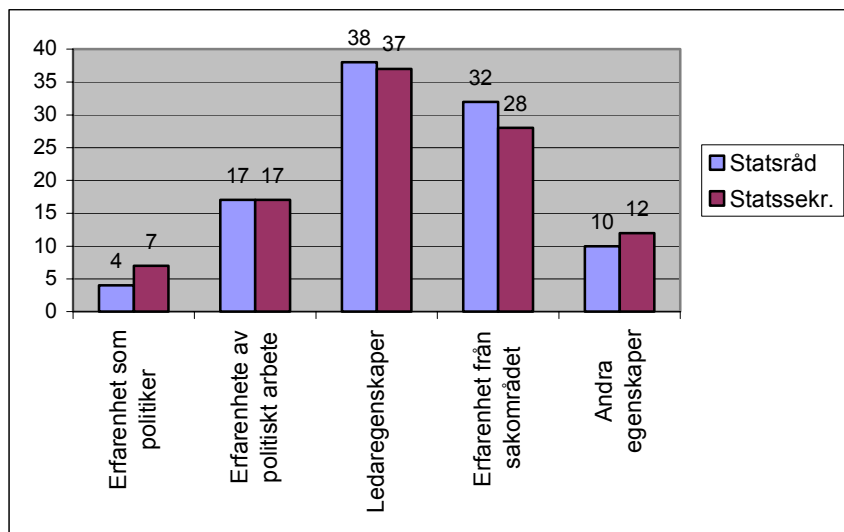
Eftersom vår undersökningsperiod spänner över drygt tio år omfattar den därför även den borgerliga regeringsperioden 1991 – 1994. På flesta frågorna har vi därför försökt att se om det finns någon skillnad över tiden och mellan de socialdemokratiska och de borgerliga statsråden respektive statssekreterarna. I många fall är underlaget för litet för att kunna dra några säkra slutsatser. I den här frågan har ledaregenskaperna en något svagare framtoning under perioden 1988–1994, dvs. under den tidigare socialdemokratiska och under den borgerliga regeringsperioden, än efter denna period.

Figur 4.1 speglar endast hur ofta en viss egenskap rangordnas högst. I stället för att visa hur de enskilda egenskaperna rangordnats, vilket blir något oöverskådligt, har vi valt att sammanfatta detta på ett annat sätt i figur 4.2. För att ta hänsyn både till rangordning och hur ofta egenskapen/erfarenheten nämns har vi gett poäng med hänsyn till båda dessa variabler. Eftersom det är fem kriterier ger vi den egenskap som rangordnats högst 5 poäng, den som rangordnats näst högst 4 poäng osv. Den kategori som åberopas ofta och med hög rangordning får således höga slutpoäng. Beräkningen bygger på antagandet att avståndet mellan rangordningarna är lika, dvs. att skillnaden mellan 1 och 2 är lika stor som mellan 2 och 3 etc. (vilket vi inte vet).

---

<sup>44</sup> Tar vi bort de som inte har rangordnat de olika alternativen blir andelen som rangordnar ledaregenskaper fortfarande lika högt, dvs. drygt 80 %. Erfarenheter av sakområdet minskar men får den återstående andelen, dvs. knappt 20 %.

Figur 4.2 Rangordning av egenskaper i valet av generaldirektör, i %



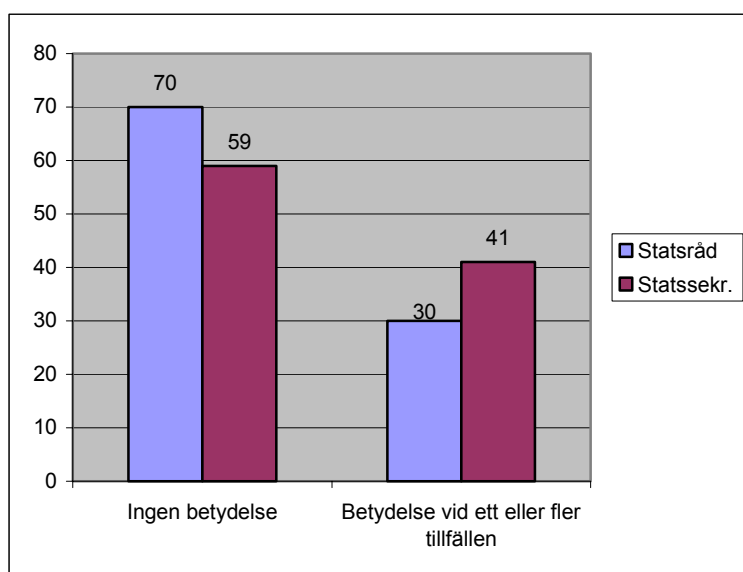
Även enligt detta sätt att rangordna blir ledaregenskaper fortfarande den viktigaste egenskapen. Erfarenhet av sakområdet kommer emellertid inte särskilt långt efter. Erfarenhet som politiker eller av politiskt arbete får här ett större genomslag och anses som relativt viktiga erfarenheter. Resultatet uppdelat efter partifärg och över tid visar inte på några större skillnader.

Att ledaregenskaper och erfarenheter från sakområdet uppfattas som viktiga egenskaper verkar ganska naturligt. Att ledaregenskaper ges högsta prioritet är väntat eftersom generaldirektörstjänsten är en chefstjänst. När det gäller erfarenhet av att vara politiker eller erfarenhet av politiskt arbete kan detta ge egenskaper som kan vara till nytta och ge en insikt i och förståelse för relationen mellan regering och myndighet och förmodligen ge en smidighet som kan behövas i många situationer. Man kan självfallet inte diskvalificera en person för att ha erfarenhet av politiskt arbete.

### Har den partipolitiska tillhörigheten någon betydelse?

En fråga som möjligtvis indikerar den politiska betydelsen är en fråga i enkäten om den partipolitiska tillhörigheten haft någon betydelse vid det slutliga valet av kandidat. Frågan är känslig, eftersom ett jakande svar och om den dessutom varit avgörande strider mot regeringsformen. Men frågan kan också uppfattas så att om båda kandidaterna är lika skickliga har den partipolitiska tillhörigheten varit utslagsgivande. Svaret på frågan får vi i figur 4.3:

**Figur 4.3** Om den partipolitiska tillhörigheten haft betydelse vid valet av generaldirektör, i %?<sup>45</sup>



Av figuren framgår att 70 % av statsråden och närmare 60 % av statssekreterarna menar att kandidatens partipolitiska tillhörighet inte haft någon betydelse vid något tillfälle. Av statsråden säger dock 30 % och av statssekreterarna drygt 40 % att det haft

<sup>45</sup> Av statssekreterarna har 49 svarat och av statsråden 27. Frågan till statssekreterarna var något annorlunda formulerad, nämligen om man känner till hur ofta den partipolitiska tillhörigheten haft betydelse eftersom man själv, åtminstone inte fysiskt, är med vid beslutstillfället. Eftersom procentsatserna för statsråd respektive statssekreterare är ungefär lika talar för att de förmodligen har samma information.

betydelse vilket ändå måste betraktas som en mycket hög siffra. Hur vanligt det är i absoluta tal är svårt att beräkna.

Ett grovt överslag kan vi emellertid göra, eftersom vi av enkäten vet hur många generaldirektörer som tillsatts, och de svarande angett hur många gånger den partipolitiska tillhörigheten haft betydelse. För statsråden skulle det haft betydelse i 10 % av fallen och för statssekreterare i drygt 15 % av fallen. Vår fråga gällde emellertid *om* det haft betydelse, inte *hur stor* betydelse och om det haft *avgörande* betydelse. Att det haft betydelse innebär således inte att det nödvändigtvis har varit viktigare än förtjänst och skicklighet.

De borgerliga statssekreterarna och statsråden anger en något mindre betydelse för partipolitisk tillhörighet. Statsråden och statssekreterarna under den socialdemokratiska regeringen 1988–1991 anger däremot en något större betydelse.

Av följande kommentarer, som gäller både statsråd och statssekreterare, är synen blandad om den partipolitiska betydelsen:

Nej det har inte haft betydelse. Det har funnits med i helhetsbilden som en erfarenhet – om personen haft sådan erfarenhet

I ett av mina två fall, men i övriga GD-fall känner jag till många exempel där partipolitisk tillhörighet varit central

I ett fall av dem som jag haft närmare insyn i; sedan finns det uppenbarligen 3–5 andra under senaste fyra åren

Oftast ingen betydelse

Samtliga gånger

Inget fall. Endast en av de fem hade av mig känd partipolitisk tillhörighet

Några hävdar att den partipolitiska tillhörigheten inte haft betydelse, medan andra hävdar motsatsen. Av kommentarerna ser vi att det finns uttalanden som gäller dels fall som de själva har varit delaktiga i, dels uttalanden om andra utnämningar. Det är därför svårt att ange den sammanlagda betydelsen av partipolitisk tillhörighet.

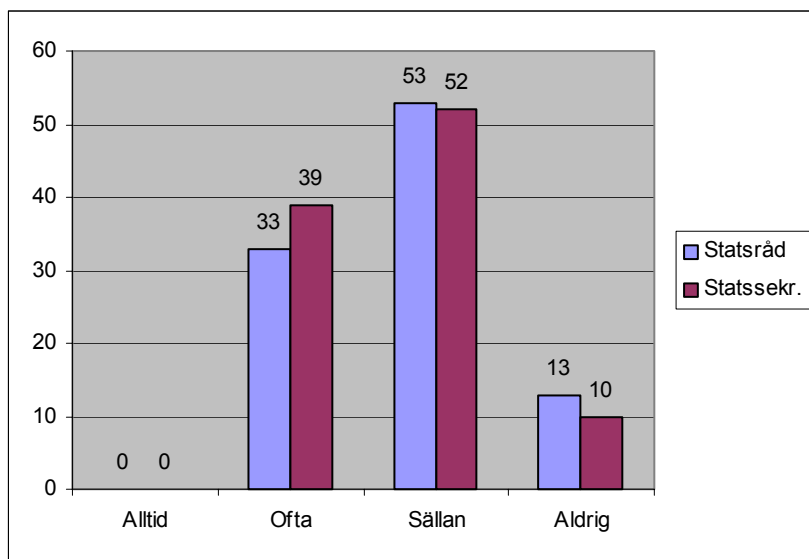
I det föregående har bl.a. beskrivits vilken betydelse erfarenheter av politiskt arbete och partitillhörighet haft för det slutliga valet av generaldirektör. Innan man kommit så långt som till att utse en generaldirektör skall, enligt regeringens chefpolicy, en beredningsprocess ha ägt rum för att komma fram till den slutliga

kandidaten. Hur går då denna process till och finns det en god tillgång på kandidater?

*Är det svårt att hitta lämpliga kandidater?*

På frågan om det är svårt att hitta kandidater har vi fått följande svar:

**Figur 4.4** Om det är svårt att hitta lämpliga kandidater, i %?<sup>46</sup>



Av statsråden är det en tredjedel och av statssekreterarna knappt 40 % som svarar att det ofta är svårt att hitta lämpliga kandidater. Drygt hälften av statsråden respektive statssekreterarna säger att det sällan är svårt att hitta lämpliga kandidater. Att det aldrig är svårt säger ungefär 10 % av statsråden respektive statssekreterarna, medan ingen angav att det alltid är svårt att hitta kandidater. Någon större skillnad sett över tid eller efter partifärg finns inte heller i denna fråga.

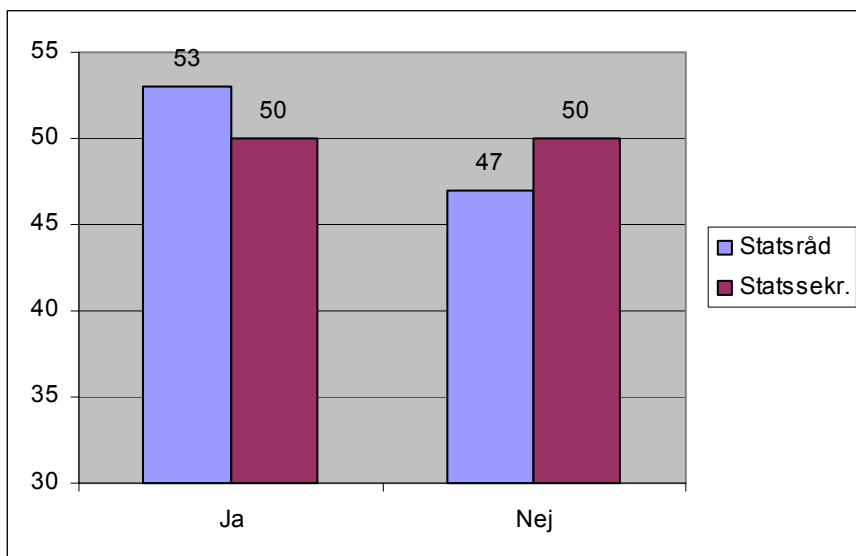
<sup>46</sup> 52 svar av statssekreterarna och 30 av statsråden.

En annan möjlig indikator på om det är svårt att hitta kandidater är om dessa ofta tackar nej till ett erbjudande om att bli generaldirektör. Drygt 60 % av statsråden och statssekreterarna svarar att det hänt att någon tackat nej medan knappt 40 % av båda kategorierna säger att det inte hänt. I hälften av fallen har det hänt en gång och i resten av fallen två eller flera gånger.<sup>47</sup>

Att tolka dessa siffror är inte helt lätt. Är en procentsats på 10 eller 20 % stor eller liten? Det beror givetvis på vad vi jämför med. Att hitta lämpliga kandidater, speciellt när det gäller högre chefs-tjänster, skulle förmodligen de flesta svara är svårt, oavsett arbetsplats. Att bedöma om det är lätt eller svårt att hitta kandidater blir egentligen ännu svårare eftersom vi inte vet vilka eller hur många kandidater vi talar om, dvs. listan på kandidater eller vilka kriterier som varit avgörande för det slutliga valet.

Ett mer generellt sätt att bedöma dessa uppgifter har gjorts genom att be statsråden respektive statssekreterarna att uttala sig om hur de anser att utnämningsprocessen överlag fungerar:

**Figur 4.5** Om beredningsprocessen fungerar tillräckligt bra i dag, i %?<sup>48</sup>



<sup>47</sup> 52 svar av statssekreterarna och 29 av statsråden.

<sup>48</sup> 52 svar av statssekreterarna och 30 av statsråden.

Ungefär hälften av såväl statsråd som statssekreterare är nöjda med beredningsprocessen, medan lika stor andel inte tycker att den fungerar bra. Även bland dem som anser att den fungerar tillräckligt bra finns det många som anser att den kan förbättras. Skiljer sig svaren från de statssekreterare som själva blivit generaldirektörer från de som inte blivit det? Av de 18 statssekreterare som svarat och blivit generaldirektörer är 11 nöjda och 7 missnöjda med processen. De är således något nöjdare än övriga statssekreterare. Ser vi över tid är missnöjet något större bland "äldre" statsråd och statssekreterare, dvs. de som verkat under perioden 1988–1994 (vilket inkluderar den borgerliga regeringsperioden).

Att många är missnöjda med utnämningsprocessen är allvarligt men säger egentligen ingenting, om vi inte vet vad de är missnöjda med. Vi bad därför statsråden och statssekreterarna att ange vad som behöver förbättras. Här följer några av svaren:

Generellt för mycket viktiga utnämningar utan att tillräcklig hänsyn tas till ledaregenskaper

En nämnd, ungefär som nuvarande "lönenämnd för parlamentariker" borde bereda ärenden av denna karaktär

Utlysning av GD-tjänster, större transparens i bedömningskriterier

Processen bör redovisas offentligt, möjlighet att ställa statsråd till svars för utnämningar i högre grad. Statsministern bör inte lägga sig i allt för mycket.

Ett ordentligt intervjuförfarande av lämplig(a) kandidat(er) och systematisk bedömning av kompetensen bör införas. Detta bör ställas mot en i förhand uppgjord kravprofil

I vissa fall bör öppen annonsering och sedvanligt intervjuförfarande vara möjligt med deltagare från myndighetens ledningsgrupp och personal. Särskilda rekryteringskonsulter bör kunna anlitas

Tjänsterna bör utlysas men med möjlighet att hålla sökandena hemliga

För mycket Statsrådsberedningsmakt. För lite respekt för departementets kunskap

För mycket partipolitisk hänsyn. Detta leder till en försämrad kvalitet på tjänstemän inom staten så de duktiga inte ser några utvecklingsmöjligheter på sikt då toppjobben är reserverade för politiker



Min uppfattning är att det alltför ofta tillsätts chefer utan dokumenterad förmåga att leda en stor organisation. Ibland kan det gå bra ändå men lika ofta kan det bli en besvikelse. I regel bör vederbörande ha ordentliga kunskaper inom myndighetens sakområde vilket man inte alltid tillgodosett.

Ungefär hälften av synpunkterna när det gäller förbättringar gäller önskemålet om att bredda urvalet av kandidater och en i allmänhet mer kvalificerad rekryteringsprocess. Läger vi till önskemålet om bättre kravprofiler och ledaregenskaper har vi täckt in flertalet av svaren. Större inflytande från fackdepartementen och att förhindra politiska utnämningar nämns, men inte lika frekvent. Vi kan notera att samstämmigheten, oavsett fråga, är mycket stor mellan statsråd och statssekreterare i denna del av enkäterna.

För att komplettera bilden skall vi återge svaren från den enkät som skickades till departementsråd, budgetsamordnare m.fl. Även om dessa inte är beslutande i dessa frågor, deltar de ibland i beredningsprocessen eller har synpunkter på den. Vi ställde frågan om de ansåg att dagens utnämningssystem fungerade bra.

Av de 22 svaren på dessa frågor ansåg 5 att den fungerade bra, 9 att den inte fungerade bra, 6 svarade vet ej, 1 var tveksam och 1 svarade både ja och nej. Följande kommentarer är i huvudsak från dem som tycker att systemet inte fungerade bra, eftersom det är de som uppmanats att säga vad som kan förbättras:

Tillsättningen av GD är vanligtvis en sluten process mellan Statsrådsberedningen och fackminister utan insyn från berörd enhet/enhetschef. I bästa fall tillfrågas enhetschef om förslag till kandidater eller förslag till kravspecifikation. Genom ett öppet rekryteringsförfarande med en uppställd kravspecifikation och möjlighet för alla att inlämna en ansökan/intresseanmälan skulle rekrytering av GD kunna ske på mer objektiva grunder än i dag. Samma process kunde även tillämpas vid omförordningstillfällena.

Bättre kontroll innan tillsättningen av generaldirektörens förmåga att leda en stor organisation. Ett bättre metodstöd i rekryteringen. Det som är bra i dag är att det i förväg görs upp en sökprofil, dvs. vilka kunskaper och egenskaper en generaldirektör bör ha.

GD-kandidaterna borde genomgå samma omsorgsfulla tester som vid rekrytering av andra chefer. Då GD är viktig för myndighetens hela verksamhet inklusive ledarskapet är det oerhört viktigt att egenskaperna hos en kommande GD är noga analyserade. En dålig rekrytering är dyrt för staten!

GD bör förordnas på kortare tid 3 år (max 4)..... med möjlighet till förlängning

### *Hälften nöjda, hälften missnöjda*

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ungefär hälften av såväl statsråd, statssekreterare och departementsråd m.fl. är nöjda med dagens system medan en lika stor andel följaktligen har en motsatt uppfattning. Det är i huvudsak två typer av förbättringar som man vill genomföra. Den ena är en ökad professionalism i tillsättningen och den andra ett öppnare ansökningsförfarande.

## 4.4 Professionalism och öppenhet

De synpunkter som framförts i enkäterna ger uttryck för en förändringsvilja när det gäller utnämningar av generaldirektörer. Den officiella linjen ser dock annorlunda ut.<sup>49</sup>

I 2002 års utfrågning i konstitutionsutskottet utvecklade statsminister Göran Persson skälen till varför man inte har ett öppet ansökningsförfarande:<sup>50</sup>

”Vi har diskuterat den här frågan, och vi har kommit till slutsatsen att om vi skulle välja den modellen så tror vi att vi kanske skulle få en del fördelar, men vi skulle också få nackdelar. Det är svårt att se att folk, med de krav på offentlighet att vi har i statliga sammanhang, skulle vilja söka ett jobb som man sedan inte får, särskilt om man har en ställning redan nu. Det skulle på så sätt, tror vi, begränsa urvalet. Där är vi inte annorlunda i vår rekrytering av högre chefer än exempelvis den privata sektorn. Ingen i den privata sektorn skulle komma på tanken att så att säga vika upp hela sin chefsrekrytering för offentligheten, trots att man ju där lägger ohyggliga belopp på att rekrytera sina chefer.”

Den enda antydning till öppenhet återfinns i ett utkast till den förvaltningspolitiska propositionen (1997/98:136). Där stod nämligen att: <sup>51</sup> *"Förväntade vakanser och kvalifikationskrav bör i god tid vara offentligt tillgängliga för att ge möjlighet till intresseanmälan."* Denna formulering ströks sedan i den slutliga versionen av propositionen.

<sup>49</sup> Ett sådant tillfälle var när det skulle utses en museidirektör och överintendent för Statens historiska museer m.m. 1997. Tjänsten gick emellertid inte till någon av de 11 sökande. Tjänsten gick till Jane Cederqvist, dåvarande statssekreteraren i dåvarande Inrikesdepartementet.

<sup>50</sup> 2001/02:KU20, s. 247.

<sup>51</sup> Anonym källa.

## *Den politiska enigheten?*

Ser vi till den politiska debatten om utnämningmakten har den i begränsad omfattning berört öppenheten. Den har snarare berört ojämlikheter i den partipolitiska bakgrunden hos dem som tilldelats olika chefstjänster. Att vi har många uttalanden från statsminister Göran Persson beror dels på att det är den socialdemokratiska regeringen som innehavt makten under långa perioder och därmed fått stå till svars för olika utnämningar, dels att intresset och inläggen i debatten blivit något fler från mitten av 1990-talet. Det innebär att det inte är omöjligt att samma typer av uttalanden som vi refererar till i den här undersökningen mycket väl skulle kunna göras av en statsminister från ett annat parti.

En möjligtvis intressant notering är att det inte fördes några allmänna debatter om utnämningmakten under den borgerliga regeringsperioden 1991–1994. Däremot förekom en lång debatt under den borgerliga regeringsperioden där bl.a. Bo Lundgren utfrågades om Finansinspektionens dåvarande generaldirektör Anders Sahlén varit "tvungen" att gå eller inte.<sup>52</sup>

Under senare år kan ett något större intresse skönjas för att möjligtvis bredda rekryteringsbasen och att införa öppna utskottsutfrågningar av kandidater. Antalet riksdagsmotioner i ämnet är fortfarande litet och vanligtvis från enskilda riksdagsledamöter. Under de allra senaste åren finns emellertid ett par partimotioner. Synpunkterna i dessa motioner spänner från "att regeringen måste förändra sitt sätt att arbeta med chefstillsättning..." till att åberopa andra länders mer öppna tillsättningsystem.<sup>53</sup>

I ett par partimotioner från moderaterna har dock frågan berörts om en viss typ av öppenhet: Följande citat är hämtat från en nyligen framlagd partimotion från moderaterna:<sup>54</sup>

"Grundlagens bestämmelser skall också regeringen efterleva. Mot den bakgrunden är det högst anmärkningsvärt att den nuvarande regeringen i stor utsträckning tycks använda utnämningmakten som ett belöningsinstrument för det egna eller närstående partiets företrädare. Denna utveckling kan tvinga fram att verkschefer och andra statliga befattningshavare måste bytas ut efter varje regeringsskifte. För att motverka detta vill vi öka insynen vid tillsättningen av statliga myndighets- eller verkschefer.

---

<sup>52</sup> 1993/94:KU30, bilaga B 9, s 225 ff.

<sup>53</sup> Citatet är hämtat från motion 1999/2000:Fi510 av Karin Pilsäter (fp) och det är Margit Gennser (m) i motion 1999/2000:K261 som hänvisar till andra länders system.

<sup>54</sup> Motion 2001/02:K60 av Bo Lundgren m.fl., s. 21. Samma förslag finns i motion 1999/2000:K206 av Bo Lundgren (m).

Det bör införas ett nytt, öppet förfarande vid utnämningar av högre statliga tjänster. Det skulle kunna göras genom att låta kandidater till sådana tjänster frågas ut offentligt av det riksdagsutskott som bereder de ärenden som rör myndighetens eller verkets område.”

Det är svårt att uttolka om denna öppenhet även innefattar ett öppet ansökningsförfarande eller om det bara är öppen utfrågning av regeringen av tänkta kandidater. Enligt uppgifter från en av partiets riksdagsmän avses det senare.<sup>55</sup> Tanken bygger i princip på det system som tillämpas i USA där kongressen har en utfrågning av tänkta myndighetschefer<sup>56</sup>. Ett något mera långtgående förslag finns i en debattartikel i Svenska Dagbladet som skrivits gemensamt av Bo Lundgren (m) och Alf Svensson (kd). Där föreslås en nämnd eller ett råd som gör meritvärdering av dem som sökt en tjänst eller uppmanats att söka.<sup>57</sup>

### *Röster utanför politiken*

Det finns dock röster utanför politikerkåren som har framfört öppenhet vid rekrytering som en tänkbar linje i den svenska utnämningsspolitiken. Förvaltningspolitiska kommissionen pekade i sitt betänkande på vikten av en öppenhet vid rekryteringen.<sup>58</sup> Riksrevisionsverket (RRV) gick längre i sitt remissvar på Förvaltningspolitiska kommissionens utredning och menade att rekryteringen av myndighetschefer borde ske i offentlig process med uttalade och precisa krav på meriter och att det borde inrättas någon form av nämnd eller råd med uppgift att bistå regeringen när det gällde t.ex. meritvärderingen.<sup>59</sup>

Vid ett tidigare ESO-seminarium menade förre finansministern Kjell-Olof Feldt att det som gav upphov till diskussion var misstänklighöret av att ett antal utnämningar setts som rent politiska. Han menade att detta var olyckligt för de individer som utsatts för den här typen av kritik. Det skulle inte inträffa i ett system där det framgick tydligare vilka krav som ställdes och där man har en öppnare konkurrens.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> Enligt korrespondens med Per Westerberg (m).

<sup>56</sup> General Accounting Office (GAO) har en manual för vilken typ av frågor som kan ställas.

<sup>57</sup> SvD 2002-07-21.

<sup>58</sup> SOU 1997:57, s. 125f.

<sup>59</sup> RRV dnr 22-97-2190.

<sup>60</sup> Ds 1998:56, s. 28.

Samma synpunkter tas upp i en studie av Genell där 43 generaldirektörer intervjuats. Där menade en av de intervjuade att det slutna systemet får långsiktiga negativa effekter:<sup>61</sup>

”Man ser inte den långsiktiga effekten av att de inte har en tillräcklig transparent rekryteringsprocess. Och jag menar att de negativa effekterna de kommer från flera håll. Det handlar ju om medborgarnas förtroende, det handlar också om vilken signal man sänder in i myndigheterna och vad det har för betydelse för den här verksamheten och hur man långsiktigt kan rekrytera människor till den statliga verksamheten där föreställningen kan bli att den högsta posten ändå är vikt för någon med en helt annan karriär och utan synliga eller uppenbara meriter. (...) Vi berömmar oss i alla andra avseenden av en oerhörd öppenhet, här är vi på något sätt i ett renässansartat förläningsystem.”

För Kjell-Olof Feldt var ett sätt att lösa dagens problem att inrätta ett särskilt organ för tillsättning av chefstjänster i förvaltningen med öppen redovisning av krav på kompetens och meriter, utlysning av lediga tjänster etc. ända upp till generaldirektörsnivå.<sup>62</sup>

Låt oss kort se hur rekryteringsprocessen går till i några andra länder utan att göra anspråk på att vara vare sig fullständiga eller att kunna göra en helt rättvisande jämförelse. Den bild som ges är den officiella och formella bilden. Alla som studerar andra länder vet att det all-tid är komplicerat att förstå hur andra länders system fungerar och hur det ”egentligen” går till. Syftet är inte att beskriva något som vi i Sverige skulle kunna kopiera, utan endast att bidra till att öka kunskaperna om våra grannländer. Beskrivningen av Danmark, England och Nederländerna bygger helt på Statskontorets studie, *Det viktiga valet av verksamhetschef*, medan beskrivningen av Norge och Finland är ett resultat av våra besök i dessa länder.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Genell 2000, s. 10.

<sup>62</sup>Ds 1998:56, s. 19. Förslaget diskuterades i bilaga 1, s. 84 till denna rapport. Även Statskontorets rapport 1999:21, s. 55 diskuterar liknande förslag.

<sup>63</sup> Statskontoret 1999:21. Vårt underlag är främst intervjuer i Norge och Finland.

## 4.5 Rekryteringen i några andra länder

### *Utlysning av tjänster*

I alla våra länder är grundprincipen att tjänsterna skall utannonseras. I England skall rekryteringen ske genom *fair and open competition* och *selection on merit*. I den norska lagen om statliga tjänstemän sägs att: ”*Ledige embete eller stilling skal kunngøres offentlig...*” Sedan 2001 har man i Norge även utannonserat de tjänster som motsvarar våra landshövdingeposter. I propositionen, där förslaget om ändring diskuterades konstaterades, att 14 av 18 ”fylkesmenn” hade klar partipolitisk bakgrund. Syftet bakom förändringen var att öka den administrativa och sakliga kompetensen.<sup>64</sup> Det innebär inte att politiker på något sätt är diskvalificerade för dessa tjänster. I Finland utlyses sedan länge landshövdingstjänster på samma sätt som alla andra statliga tjänster. I England, Nederländerna och Danmark ställer man sig dock främmande till att politiker skulle kunna utses till statstjänstemän.

Förfarandet vid rekryteringen kan vara mer eller mindre organiserat. I England finns det en särskild grupp bland de omkring 3 000 högsta tjänstemännen som kallas *The Senior Civil Service*. Inom denna grupp finns motsvarigheten till våra generaldirektörer, *Agency Chief Executives (ACE)*, och som utgör omkring 160 personer. Enligt Statskontorets undersökning skulle 66 % av de 140 ACE som utsetts de senaste åren, dvs. i slutet av 1990-talet, ha utsetts genom öppen tillsättning, dvs. där personer utanför Civil Service erbjudits möjligheten att söka tjänsten.

Det är *Civil Service Commissioners* (9 kommissionärer), bildat 1855, med ett kansli på fem personer som övervakar tillämpningen av grundprinciperna. Dessa utformar riktlinjerna för rekryteringspolitiken och inspekterar liksom deltar i rekryteringen till *the Senior Civil Service*. Kommissionärerna väljer själva vilka ärenden de vill engagera sig i, men det gäller bara de ärenden som är utannonserade.

I Nederländerna finns *Senior Public Service* (De Algemene Bestuursdienst) som tillkom 1995. *Senior Public Service (SPS)* handhar de tre högsta lönegraderna i den civila statsförvaltningen

---

<sup>64</sup> Ot.prp.nr.84, s. 5. Arbeids- og Administrationsdepartement, Norge.

som omfattar omkring 350 personer. Alla vakanser i dessa lönegrader anmäls till SPS. Det är varje enskilt departement som utformar kravspecifikationen. Urvalet av kandidater kan vara stort. SPS har en databas för de 350 tjänstemän som har dessa tjänster och deras profiler. Utöver dessa kan det finnas kandidater som själva anmält intresse, tjänstemän utanför dessa lönegrader som SPS, departementet självt eller rekryteringskonsulter föreslagit etc.

### *Hantering av ansökningar*

Ansökningshanteromgem sker är olika i dessa länder. I Danmark är det fackministern som föredrar ärendet för regeringens anställningsutskott (statsministern, finansministern och ekonomiministern) men har ett stort inflytande över valet av verkschef. Ingen annan än anställningsutskottet får ta del av fackministerns skriftliga material i ärendet.

I Norge och Finland sätts alla sökande upp på en offentlig lista. Det går emellertid att välja om man vill synas på denna lista eller inte. Det har lett till en del diskussion. Alla generaldirektörer tillsätts dock inte på samma sätt. I både Norge och Finland tillsätts endast de viktigaste myndighetscheferna av statsråden medan resten tillsätts av tjänstemännen på departementet. I Finland till skillnad mot i Norge är statssekreterarna inte politiska tjänster och det vanligaste är att tjänsterna är interna rekryteringar.

Förfarandet i Nederländerna och England påminner om varandra. I Nederländerna redovisar SPS möjliga kandidater (*the long list*) för berört departement. De definitiva kandidaterna (*the short list*) bestäms av SPS tillsammans med berört departement. Därefter kontaktas de utvalda kandidaterna för att höra efter vilket intresse det finns för befattningen. Efter orienterande samtal mellan intresserade kandidater och berört departement går kvarvarande vidare till departementets urvalsprocess. SPS hålls informerad om vilka som går vidare. Berörd minister och inrikesminister undertecknar gemensamt utnämningsbeslut, eftersom inrikesministerns samtycke krävs då alla statstjänstemän är anställda i inrikesministeriet.

I England sker ofta det första grovurvalet av privata rekryteringskonsulter som rekommenderar ett antal kandidater till en urvalspanel. Urvalspanelen består vanligtvis av fem personer, en kommissionär som ordförande, två från berört departement och två som representerar t.ex. medborgar/brukarintressen, näringslivet eller specialister från det sakområde som rekryteringen avser.

Förfarandet i England är ungefär lika som i Nederländerna (eller kanske snarare tvärtom). Man tar först ställning till ett antal möjliga kandidater och sedan väljer man ut ett antal tänkbara kandidater. Dessa rangordnas sedan av kommissionärerna *in order of merit* (3–4 personer) och man är i stort sett alltid överens om vilken kandidat som slutligen rekommenderas till ministern. Om ministern inte vill utse den högst rankade kandidaten, som kräver en motive-ring, startar urvalsprocessen om på nytt.

#### *Förordnanden*

Förordnandena för generaldirektörerna eller motsvarande är olika i de olika länderna. I England utses dessa som regel på tre år, med möjlighet till förlängning. I Danmark har man tidigare haft tillsvidareanställningar för generaldirektörer. Nu finns det möjlighet att välja mellan ett tillsvidareförordnande eller ett femårigt förordnande (även treåriga förordnanden kan förekomma). Väljer man ett tidsbestämt förordnande finns det möjlighet att få upp till 25 pro-cents högre lön.

I Norge är tjänsterna antingen fast anställning eller sex år. De är redan på förhand bestämt vilka tjänster som skall tillhöra vilken ka-tegori. I Finland är verkschefstjänsterna en tillsvidare anställning.

## **4.6 Vem tjänar på systemet?**

Varför är det svenska systemet med utnämningar slutet medan en del andra länders system verkar vara mer öppna? I Sverige brukar den svenska offentligheten framhållas som en viktig princip. Ett skäl är säkert *tradition*, dvs. så här har vi alltid gjort. Varje enskilt lands system ses som ganska självklart. Detta gör förmodligen att man inte heller diskuterar eller ifrågasätter det.

Utgångspunkten för den svenska diskussionen om utnämningar behöver inte göras utifrån erfarenheter av andra länders utnämningssystem. Utgångspunkten kan lika gärna vara att ställa sig frå-gan hur det nuvarande systemet fungerar. Synpunkter har ju fram-förts i våra enkäter.

En tidigare åberopad förklaring till en sluten process är den som den tidigare vice statsministern Lena Hjelm-Wallén tar upp i en in-



tervju i tidningen Riksdag & Departement år 2001.<sup>65</sup> Hon menar att det inte alls vore dumt med en öppen diskussion om de olika kandidaterna, men att många av dessa inte vill att det skall komma fram att de varit föremål för prövning. Arbetsgivarverket föreslog i en hemställan till regeringen 1997 att nuvarande begränsning av offentlighetsprincipen skulle utökas, eftersom man ansåg att det var svårt att rekrytera chefer till den offentliga sektorn. Sekretess borde därför gälla även för anställningen av chefer närmast under myndighetschefen.<sup>66</sup>

Ett öppet förfarande innebär, som också framkom vid en av våra egna intervjuer, att man inte får de personer man vill ha. Man vill helt enkelt ha bra kännedom om de personer som utses, veta att de går att lita på och förstår systemet. Med en sådan utgångspunkt betyder det att kretsen av möjliga personer i praktiken inte kan vara hur stor som helst.

Är dessa argument tillräckliga som skäl för ett slutet system? Inget system har bara fördelar eller bara nackdelar. Frågan gäller snarare vilken princip som skall ges högsta prioritet. Vi ser att många länder kan sägas ha valt öppenhet som övergripande princip, även om den innehåller vissa begränsningar. I t.ex. Norge och Finland finns det möjlighet att slippa stå på denna offentliga lista. Ett sådant öppet ansökningsförfarande verkar i grunden inte vara något problem i något av dessa länder. I Norge har man, som vi sett, sedan 2001 till och med utvidgat det öppna ansökningsförfarandet till att omfatta även landshövdingeposterna.

Den svenska offentlighetsprincipen skulle dock, om inte en sekretessregel infördes, medföra att en sådan lista, ansökningshandlingar och inhämtade skriftliga referenser sågs som en del i ett öppet ansökningsförfarande. Det blir då inte tillåtet att slippa stå på en lista och öppenheten gäller inte bara förekomsten av vissa namn. I Sverige präglas således det offentlighetsrättsliga ansökningsförfarandet av en i princip fullständig öppenhet, medan det s.k. kallelseförfarandet, som omfattar bl.a. generaldirektörer, präglas av slutenhet.

Argumentet att ett öppet ansökningsförfarande innebär att man inte får de personer man vill ha framfördes inte av någon av de intervjuade i vare sig Norge eller Finland. Det har även där funnits en debatt om att vissa tillsättningar varit politiska. Men debatten har inte varit särskild stark eller frekvent.

---

<sup>65</sup> Riksdag & Departement 2001, nr 24, s. 6 f.

<sup>66</sup> Arbetsgivarverket Dnr 9702-0141-Av-99.

Utifrån våra enkätsvar och andra uttalanden kan frågan ställas om ett skäl för att behålla den slutna processen kan vara att ha makten över utnämningarna snarare än att ”skydda” de sökande. Det finns alldeles för många uttalanden i våra enkäter och i konstitutionsutskottets utfrågningar där det hävdas att det tas för mycket partipolitisk hänsyn vid utnämningar.

Låt oss illustrera detta ytterligare med en annan debatt i konstitutionsutskottet:<sup>67</sup>

*Göran Persson:* Jag kan ju avslöja att vi nu har en utnämning där jag tror att vi har tillfrågat sju moderater om ett mycket attraktivt arbete men som de tackat nej till, medan däremot den centergeneration som ju utmärks av utomordentligt stor förtjänst och skicklighet och som förlorade sin politiska plattform efter valet ju har stått till förfogande för att ta på sig offentliga ledningsuppdrag, och det är jag mycket tacksam för, eftersom det handlar om mycket skickliga människor. Så ser det ju ut.”

*Ordföranden:* Det jobb som sju moderater har tillfrågats om känner både statsministern och jag till.” ”Det föranleder mig en undran. Hur kan det komma sig att det för ett visst jobb nummer ett, två, tre, fyra, fem, sex och sju söks i samma parti?

*Göran Persson:* Det har helt enkelt varit så att vi har fått kritik från konstitutionsutskottet att vi inte har haft människor med den bakgrunden, och det är någonting som vi har lyssnat till. Men i fortsatt grad, på samma sätt som tidigare, handlar det om förtjänst och skicklighet.”

Det går inte att veta om den partipolitiska betydelsen är viktigare än hänsyn till förtjänst och skicklighet. Vi vet utifrån enkätsvaren och utifrån uttalanden av statsminister Göran Persson i konstitutionsutskottet att det åtminstone för *en* typ av tjänst finns ett speciellt förfarande, ett partipolitiskt kvotsystem, och det är när det gäller landshövdingar.<sup>68</sup>

Ser vi på statistiken över landshövdingar framgår den partipolitiska dominansen.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> 1999/2000:KU20, bilaga 13, s. 490.

<sup>68</sup> KU 2001/02:KU20, s. 250.

<sup>69</sup> SOU 1998:168, s. 30.

**Tabell 4.1 Landshövdingarnas bakgrund, 1973, 1983, 1993, 1998, i %**

Tjänst/uppdrag närmast före rekrytering	1973	1983	1993	1998
Statsråd/riksdagsledamot	42	46	54	62
Kommun/landstingspolitiker	8	17	4	10
Statssekreterare	21	13	4	5
Högre ämbetsman	17	17	17	10
Facklig organisation	4	8	4	10
Näringslivet	8	0	17	5

Landshövdingarna omfattas också av regeringsformens krav på förtjänst och skicklighet. De har dock i praktiken i annan utsträckning än generaldirektörsposterna bemannats med personer med politisk bakgrund. En grupp av tjänstemän som regeringen särskilt värnar om är, enligt följande citat, statssekreterarna:<sup>70</sup>

”Vi har en grupp tjänstemän och chefer som vi är angelägna om att behålla i statsförvaltningen, och det är våra statssekreterare, som ju efter ett visst antal år går ur den karriären och då ofta går in som myndighetschef. Det har visat sig vara en utmärkt lösning.” ”Många av de statssekreterare som fick lämna sina poster 1991 – 1994 och som inte hittade annan sysselsättning i privat sektor blev ju också chefer i våra myndigheter.”

Är detta ett utslag av belöningsystem, dvs. att de får tjänster för det arbete som de lagt ner som statssekreterare och inte för att de är väldigt skickliga? Eller är det så att dessa som känner systemet så väl är bäst skickade som myndighetschefer?

Om vi sneglar på ett av våra grannländer, nämligen Norge, där vi ställde frågan var deras statssekreterare (som också är politiska tjänster) ”tog vägen” vid ett regeringsskifte var det självklara svaret att de gick tillbaka till sina tidigare anställningar, som i många fall var som generaldirektör (numera efter en karenstid på 3 månader).

<sup>70</sup> 2001/02:KU20, s. 243.

## 4.7 Behöver utnämningssystemet förändras?

Inget system har, som nämndes tidigare, bara fördelar eller bara nackdelar. Ett slutet system leder alltid till frågor om utnämningen blev den bästa och det betyder samtidigt att regeringen hela tiden måste försvara sitt ställningstagande mot sådana misstankar. Framför allt måste man försvara de utnämningar där tillsättningarna skett av tidigare politiker. Margareta Winbergs uttalande med anledning av att generaldirektören för Jordbruksverket fick gå hösten 2001 är ett sådant exempel.<sup>71</sup>

”Statens Jordbruksverk i Jönköping skall få en ny generaldirektör. Händelsen har utlöst en intressant reaktion bland media och politiker. Varför skall man utnämna politiker till chefer för statliga myndigheter? Är inte detta att politisera förvaltningen? Borde inte cheferna utses på basis av ”kompetens”? Varför skall avsuttna statsråd och riksdagsledamöter ”belönas” med fina poster? Debatten är inte enkel. Men den går på sitt viss förbi den centrala frågan; vad är kompetens? Vad för slags kompetens fordras i statsförvaltningen? Det är skillnad på att vara chef och att vara ledare. Ordet chef syftar på en titel. Ordet ledare syftar på speciella egenskaper en person har. Man kan vara chef utan att vara ledare, man kan vara ledare utan att ha titeln chef. Drömsitsen är att vara både chef och ledare. Att leda en förvaltning kräver inte att man är expert på det område som förvaltningen arbetar med. Det kräver ledaregenskaper. Att kunna leda personal. Att stimulera och se sin personals inneboende kraft. Att kunna organisera. Att ha förmåga till perspektiv och helhetssyn. Att förstå riksdagens och regeringens policy och se till att den genomförs ute på fältet. Att ge regeringen feed-back om politikens verkningar. Ledare måste därför kunna rekryteras ur en större krets människor. Till denna krets hör politiker. I politiskt arbete får man kunskaper och erfarenheter ur ett mångsidigt perspektiv. Man får enorma kontakter med förvaltningar, myndigheter och näringsliv. Nu är det dock, precis som i det privata näringslivet, långt ifrån alla politiker som är goda ledare. Ibland slår dock en utnämning fel. Vederbörande hade erfarenhet men brast i ledaregenskap. Sådant förekommer som bekant också i det privata näringslivet. Även där tvingas man byta chefer – och de gamla får gå med sina fallskärmar.

---

<sup>71</sup> Pressmeddelande från Jordbruksdepartementet: Politiker och ledarskap, veckobrev, v 44, 2001.

Politisk erfarenhet behöver inte vara någon nackdel om man i och med detta arbete förvärvat sig erfarenheter och egenskaper som kan vara nyttiga i det kommande ledarskapet för en myndighet. Men pudelns kärna i diskussionen är om eller hur ofta dessa egenskaper har varit viktigare än andra kriterier som förtjänst och skicklighet. Det är inte så att frågan gäller politiker eller icke-politiker, utan att de som har haft politiska tjänster måste konkurrera på samma villkor som alla andra.

Till skillnad mot den av regeringen uttalade offentliga bilden vill ungefär hälften av statsråden och statssekreterarna, enligt våra enkätsvar, förändra utnämningsprocessen. Det går naturligtvis att förändra den befintliga processen i så motto att öka den professionella rekryteringen genom att använda professionella rekryteringskonsulter, vilket också förekommer. Man kan också tänka sig en typ av nämnd som hjälper regeringen i bedömningarna av olika kandidater som förekommer i en del andra länder. Transparensen utåt ökar visserligen inte. Men det skapar kanske ett system som präglas av ökat inslag av professionalitet. En annan möjlighet är det förslag som diskuteras när det gäller utnämningar av högre domare där förfarandet i dag är detsamma som för generaldirektörer.

#### *Utnämning av domare – ett exempel att ta efter?*

Ordinarie domare utses av regeringen. Det finns två olika förfaringsätt när det gäller att tillsätta domare. De högsta domarbefattningarna tillsätts direkt efter ett kallelseförfarande, medan övriga anställningar som ordinarie domare, hyresråd och som dispasschör tillsätts ett öppet ansökningsförfarande. I det senare fallet är det Tjänsteförslagsnämnden (TFN) som handlägger ärendena. Det är nämnden som ger förslag till regeringen och rangordnar dessa där det finns flera förslag. Regeringen är emellertid inte bunden av denna rangordning. TFN:s förslag får överklagas till regeringen.

TFN anlitar även vid behov utomstående konsulter när det gäller tillsättningen av domstolschefer. Det kan gälla fall där man är tveksam till hur de sökande bör rangordnas i fråga om ledarskapsförmåga och administrativ skicklighet. Antalet tjänster, om vi talar om chefstjänster, är ungefär ett hundratal, men där antalet anställda kan vara lika många som vid många myndigheter där det finns en generaldirektör. Efter det att ärendena har behandlats av TFN skickas protokollet över till regeringen där Justitiedepartementet tar vid.

Det andra förfaringssättet när det gäller domare är det s.k. kallelseförfarandet. Det gäller de högsta domarämbetena som justitieråd, regeringsråd, president i hovrätt och kammarrätt m.fl. Det handlar om ungefär 100 tjänster, var av betydligt färre är chefstjänster (15 – 20). Dessa befattningar kungörs inte lediga och det sker inte heller något ansöknings- eller förslagsförfarande. Justitiedepartementet ansvarar som regel för beredningen.

Lämplighetsbedömningen sker i första hand inom departementet. Synpunkter om lämpliga personer kan komma från den domstol som berörs eller att enskilda personer lämnat sin intresseanmälan och det förs vanligen diskussioner med ledningen på den domstol som berörs. Rangordningen av personer sker inom departementet.

Den kommitténs vars uppgift var att se över detta kallelseförfarande föreslog att beredning av dessa utnämningsärenden borde äga rum i en särskild förslagsnämnd för högre domarbefattningar. Till nämnden borde ett sekretariat knytas som beredde och föredrog ärendena inför nämnden. Nämndens uppgift skulle vara att lämna regeringen ett offentligt förslag på lämpliga kandidater till högre domarbefattningar. Om möjligt borde den sätta upp tre personer på förslag i varje tillsättningsärende och gradera dem inbördes.

Alla lediga befattningar skulle, enligt kommittén, offentligt tillkännages och ett system införas där intresseanmälningar kunde göras till förslagsnämnden. Intresserade personer skulle antingen kunna anmäla sitt intresse själva eller med deras samtycke föras upp på en offentlig lista med intresseanmälningar av annan. Intresseanmälan kunde även föregås av en uppmaning från någon av ledamöterna i förslagsnämnden eller dess sekretariat till vederbörande att anmäla sitt intresse.

Kommittén hade inte funnit något tecken på att regeringen missbrukat utnämningmakten. I stället var det ifrågasättandet av hur utnämningmakten utövades som ibland kommit upp till diskussion. För kommittén var det frågan om tillit som blivit den vägledande principen för förslag på förändring. Mot invändningen att ett ansökningsförfarande skulle hämma många sökande anfördes att detta var en attitydfråga och man hänvisar till andra länders system i dessa ärenden. Förslaget bereds för närvarande i Justitiedepartementet.

### *Överförbart till generaldirektörerna?*

I utredningen om högre domare gjordes även en allmän genomgång av utnämningssproblematiken av högre tjänster i staten. Den visade att tillvägagångssättet inte alls är enhetligt.<sup>72</sup> Inom t.ex. Regeringskansliet utannonseras som regel inte anställningar av expeditionsschefer, rättschefer och departementsråd. Ibland finns när det gäller expeditionsschef eller rättschef möjlighet att anmäla intresse. När det gäller departementsråd förekommer att tjänsterna tillsätts såväl efter öppet ansökningsförfarande som att de inte alls utannonseras. När det gäller rektorer vid universitet och högskolor anställs de efter förslag av styrelsen, förslag som regeringen sällan eller aldrig går emot.

Nämnda förhållande innebär samtidigt att man kan ställa sig frågan om vad som har med rationalitet att göra och vad som bara har med tradition att göra. För alla generaldirektörer, oavsett storlek på myndighet, dvs. oavsett om den har 10 eller många tusen anställda, är tillvägagångssättet för utnämningar ungefär densamma. En av frågorna i enkäten till statsråd och statssekreterarna gällde just om utnämningarna gick annorlunda till i övriga fall där titeln inte var generaldirektör. I 70 % av fallen var förfarandena lika, vilket någon tyckte var anmärkningsvärt från strategisk synpunkt. I vissa fall var sakkompetensen viktigare, t.ex. när det gällde jurister, forskningschefer, rektorer vid universitet och högskolor, eller liknande. Vid tillsättningar av landshövdingar spelade den politiska bakgrunden en större roll.

Frågan är om det finns någonting som säger att det förslag som föreslås för högre domare inte skulle kunna gälla för generaldirektörer eller i princip övriga myndighetschefer. Varför, kan man fråga sig, har en utredning tillsatts för att utreda om förfarandet kan ändras för just högre domare men inte för generaldirektörer eller motsvarande tjänster? Beror det på att det finns en grundläggande skillnad mellan dessa typer av tjänster?

Det man kan säga är att generaldirektörstjänster till skillnad mot universitetsvärlden eller domarvärlden i många fall är en generalisttjänst och inte specialisttjänst. Antalet personer som kan komma i fråga för de högre domaretjänster är betydligt färre än de som kan komma i fråga för generaldirektörstjänsterna. Generaldirektö-

---

<sup>72</sup> SOU 2000:99.

rerna har svårt att agera på samma självständiga sätt som t.ex. en domstol utan utgör i högre grad en del av den politiska sfären, där även politikerna agerar. Faktorer som t.ex. samarbetsförmåga, att förstå det politiska spelet etc. är viktiga faktorer i detta samspel mellan myndighetschef och regering. Regeringen både kan och har större kontroll över dessa tillsättningar.

Detta betyder kanske också att politiker känner sig väl så lämpade för den här typen av tjänster och kan därför inte heller förstå den kritik som riktats mot de generaldirektörer som utsetts med den bakgrunden.

Nu är ju inte på långa vägar alla generaldirektörer f.d. politiker, som vi visat tidigare, och politiker kan också ha en lämplig bakgrund för generaldirektörsjobb. Men det som skall gälla för en modern förvaltning och som också betonas i regeringen egna dokument är t.ex. kravet på ledaregenskaper, som blir ännu viktigare för tjänster som kräver generalister snarare än specialister. Det innebär att personer oavsett bakgrund måste uppfylla vissa kriterier för att kunna leda en ibland ganska stor organisation. Det är bl.a. dessa krav bland andra kriterier i en kravprofil som skall upprättas och där olika personer skall vägas emot varandra.

Det som är intressant här är den grundprincip som varit vägledande för domarutredningen och som är överförbar till utnämningen av generaldirektörer, nämligen medborgarnas *tillit* till systemet. Det är en principfråga, som bygger på transparens i systemet, inte en fråga i sak. I vår utredning finns emellertid även frågor i sak som inte fungerar bra, bl.a. i många fall bristen på ledarskap.

Vår ambition är inte att i första hand diskutera olika konkreta förslag på lösningar. Det kräver sin egen studie. Därför kan processen för att utse högre domare utgöra en bra utgångspunkt för detta arbete. Det man förmodligen med säkerhet kan säga är att vill man från regeringens sida öka tilliten till utnämningssystemet måste någon typ av åtgärd vidtas, antingen inom rådande system eller genom att byta utnämningssystem.



## 5 Ansvarsutkrävande

### 5.1 Inledning

“If I were a nut, I think it would take them a very long time to discover it’, says one of the GDs.”

“This does not mean that evaluation does not exist – GDs suspect that they are evaluated in the ministries, but that this is not being communicated to them.”<sup>73</sup>

Citaten är hämtat från en intervjuundersökning av ett antal generaldirektörer genomförd i mitten av 1980-talet. Frågan är om förhållandena är desamma i dag? Det som skulle tala emot detta är t.ex. det reformarbete som pågått under hela 1990-talet och som ryms under samlingsbegreppet resultatstyrning. Syftet med reformarbetet har varit att förändra just de förhållanden som nämns i detta citat, nämligen att följa upp verksamheten oftare och att ge klarare signaler till generaldirektörerna om vad som fungerat bra och vad som behöver åtgärdas. I den här delen av studien skall vi diskutera om det finns något samband mellan ansvarsutkrävande och uppnått resultat.

De flesta erinrar sig olika affärer beskrivna i massmedia där generaldirektörer har fått lämna sina tjänster, även om dessa i det stora hela har varit ganska få. Vad som i övrigt händer och vilka ”korrigeringar” som görs i det löpande arbetet, varför myndighetschefer slutar innan förordnandetiden går ut, varför vissa inte omförordnas etc. har vi liten kunskap om. Innan vi tar oss an enkätsvaren skall vi börja med att se hur det formella ansvarsutkrävandet ser ut.

---

<sup>73</sup> Czarniawska 1985, s. 84, om de svenska generaldirektörerna.

## 5.2 Det formella ansvarsutkrävandet

Av verksförordningen framgår myndighetschefens ansvar för myndighetens verksamhet:<sup>74</sup>

”Myndighetschefens ansvar och uppgifter

6 § Myndighetens chef ansvarar för myndighetens verksamhet.

7 § Myndighetens chef skall se till att verksamheten bedrivs författningens enligt och effektivt.

Chefen skall

1. hushålla väl med statens medel,
2. verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet,
3. fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs,
4. beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller total-försvaret, regionalpolitiken, en ekologisk hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt integrationspolitiken,
5. se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndigheternas skrivelser och beslut,
6. se till att myndigheternas organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndigheternas verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt,
7. fastställa riktlinjer för myndighetens representation.”

”8 Myndighetens chef ansvarar för myndighetens arbetsgivarpolitik.”

---

<sup>74</sup> SFS 1995:1322.

Andra krav som ställs på generaldirektören finns i respektive myndighets instruktion, i de årliga regleringsbrev eller via andra särskilda krav som kan ställas ad hoc på myndigheten från regeringens sida. Det är sammantaget ganska stora krav, både formellt och reellt sett, som kan ställas på myndigheten och dess generaldirektör.

### *Vilka konsekvenser?*

Vad händer då generaldirektören sköter respektive inte sköter sin myndighet tillräckligt väl? Belöningsystemen är inte särskilt väl utvecklade inom den statliga sektorn. Vi har t.ex. inte, som i en del andra länder som Danmark och Norge, ett system med kontrakt utformat som ett bonussystem. Möjligheterna att justera lönerna och belöna duktiga generaldirektörer är inte särskilt stora i praktiken. Rent praktiskt finns en lönepott som fördelas inom respektive departement med hänsyn till bl.a. antalet generaldirektörer. Sanktionssystemen, om vi bortser från de fall där man gör något brottsligt, är att generaldirektören antingen inte omförordnas eller förflyttas under gällande förordnandeperiod. Blir vederbörande t.ex. inte omförordnad och är under 55 år och inte kan komma i fråga för chefs pension har han/hon rätt till avgångsvederlag. Avgångsvederlaget betalas ut i 24 månader om anställningen varat i minst 6 år.<sup>75</sup>

Möjligheten att kunna förflytta en myndighetschef diskuterades av regeringen i mitten av 1980-talet i samband med frågor som gällde ledningen av den statliga förvaltningen.<sup>76</sup> Exempel på situationer där det ansågs angeläget att förflytta en myndighetschef var t.ex. vid en omstrukturering av myndigheten eller där personen inte ansågs lämplig för sin uppgift och det var väsentligt för myndighetens bästa. Vid samma tidpunkt bestämdes även att det skulle kunna inrättas tillfälliga tjänster inom Regeringskansliet för myndighetschefer som förflyttats från en myndighet av olika orsaker, med bibehållen chefstitel. Tanken var även att detta skulle öka rörligheten bland myndighetschefer och att dessa under en period skulle ha uppgiften som särskild utredningsman, sakkunnig eller liknande.<sup>77</sup>

I lagen om offentlig anställning (SFS 1994:260) stadgas om möjligheten att kunna skiljas från sin tjänst:

---

<sup>75</sup> SFS 1995:1038.

<sup>76</sup> Prop.1986/87:99.

<sup>77</sup> Prop 1986/87:99, s. 68 och s. 72 f; KU 1986/87:29, s. 24 ff.

32 § Föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd skall också tillämpas på en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd tills vidare, om något annat inte följer av denna lag eller, såvitt rör andra frågor än grunden för uppsägning eller avskedande, av föreskrifter som regeringen meddelar.

33 § Är chefen för ett statligt affärsverk eller för Arbetsgivarverket anställd för bestämd tid, får han skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa. Lag (1997:178).

Är chefen för någon annan förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen anställd för bestämd tid, får han förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.”

Det betyder i klartext att personen inte kan sägas upp men förflyttas inom den stipulerade anställningstiden. Alla anställda, även generaldirektören har dock rätt att få sitt fall prövat.<sup>78</sup> Det är Statens ansvarsnämnd som beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande. Beslut om förflyttning får inte ske förrän beslutet har prövats, om det inte finns synnerliga skäl.

Formellt sett finns det möjligheter att flytta på en generaldirektör. Sedan kan det, som en av våra intervjuade menade, nästan vara omöjligt i praktiken att flytta på en generaldirektör. För var går gränsen när man inte längre är ”lämplig” som generaldirektör? Att en generaldirektör får lämna sin tjänst på grund av något brott eller av samarbetssvårigheter är lätt att förstå. Men vad händer om myndigheten presterar ett mindre bra resultat? För att kunna svara på denna fråga måste vi veta vad som avses med ett bra eller mindre bra resultat.

---

<sup>78</sup> SFS 1994:260, § 34 och § 36.

### 5.3 Resultatbegreppet

Vad menas, till en början, med begreppet resultat? Talar vi om verksamhetsresultatet på en myndighet, t.ex. att man har minskat handläggningstiderna eller minskat arbetsplatsolyckorna? Eller talar vi om det ekonomiska resultatet, t.ex. att man har hållit sig inom de ekonomiska ramarna eller skött sin ekonomiadministration? Eller talar vi om en lyckad arbetsgivarpolitik där medarbetarna trivs och mår bra?

Det finns många aspekter som kan rymmas inom begreppet resultat. Det vi tänker oss här är i första hand det verksamhetsmässiga resultatet, dvs. de prestationer som myndigheten åstadkommer eller de effekter som dessa prestationer leder till. Det är den här typen av resultat som framför allt diskuteras i budgetpropositionen och inom ramen för den resultatstyrning som funnits under de senaste tio åren. Samtidigt är det svårt att bortse från andra typer av resultat som diskuteras i samband med en bedömning av en myndighet, t.ex. att man sköter sin ekonomi, sin ekonomiadministration etc. "Ordning och reda" är svårt att utesluta när man i allmänna ordalag talar om en myndighets resultat. Vi påstår inte att myndighetens verksamhetsresultat på något sätt skulle vara den enda eller den viktigaste faktorn när det gäller ansvarsutkrävande. Den fråga vi ställer är endast att reda på vilken roll den har.

En nödvändig förutsättning för att kunna bedöma om den här typen av resultat spelar någon roll är att det finns underlag där resultat redovisas och att det används.

#### 5.3.1 Redovisning av resultat

Två viktiga aktörer när det gäller att bedöma myndigheternas resultat är Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer (RR). När det gäller granskningar av sakverksamheten kan RRV (effektivitetsrevisionen) och RR av resursmässiga skäl endast ta sig an en del av statsförvaltningen och av naturliga skäl har det gällt det som inte fungerat särskilt bra. RRV:s effektivitetsrevision producerar ett 15-tal rapporter varje år medan RR ungefär ett 10-tal (dvs. rapporter som föranleder en riksdagsskrivelse). Dessa rapporter ger därför inte en samlad bild av hur det den statliga förvaltningen i stort fungerar, dvs. vad som fungerar bra respektive fungerar mind-

re bra. Däremot kan det som revideras gälla verksamheter med stor personal eller verksamheter som omsluter stora ekonomiska belopp.<sup>79</sup>

Förutom de effektivitetsrevisioner som RRV och RR genomför, görs uppföljningar av myndigheternas finansiella delar. Det görs dels av RRV:s årliga revision, dels av Ekonomistyrningsverket (ESV). Dessa två system kan sägas vara någorlunda fasta system där resultat bedöms efter i förväg givna kriterier. Den årliga revisionen granskar ungefär 500 objekt och för de år som vi tittat närmare på här (1995–2001) är det ungefär 20 myndigheter/år i genomsnitt som fått en invändning i revisionsberättelsen (s.k. oren revisionsberättelse).<sup>80</sup> Det betyder att det finns *väsentliga* fel i tillämpningen av föreskrifter och regeringsbeslut.<sup>81</sup> Väsentliga fel kan grupperas i några kategorier. En del invändningar har, under tidigare år, gällt att årsredovisningen inte varit underskriven av samtliga styrelseledamöter eller att årsredovisningen lämnats in för sent. En annan stor grupp av invändningar gäller att man har överskridit sina anslag. En ytterligare kategori är de fall där man inte återrapporterat i enlighet med kraven i regleringsbrevet. Andra typer av invändningar kan vara att det finns brister i den interna kontrollen på myndigheterna, att väsentliga uppgifter inte presenteras på ett riktigt sätt, att lagen om offentlig upphandling inte följts etc.

Den ekonomiadministrativa värderingen, EA-värderingen, gör Ekonomistyrningsverket varje år (som innan ESV bildades 1998, gjordes av RRV). EA-värderingen har sin tyngdpunkt på redovisning och intern kontroll. De områden som mäts är huvudsakligen desamma över åren och ändras endast om det generella ekonomiadministrativa regelverket förändras eller om vissa nya frågeområden bör uppmärksammas.<sup>82</sup> Myndigheterna ges ett antal poäng som i slutänden anger grad av måluppfyllelse och leder till ett EA-omdöme som kan vara *fullt tillfredsställande*, *tillfredsställande* eller *ej tillfredsställande*. Förändringarna under perioden 1995/96–2000 framgår av nedanstående tabell:

---

<sup>79</sup> För en genomgång av vad som granskats av Riksdagens revisorer, se Sandahl 2001.

<sup>80</sup> Antalet invändningar är för: 1990/91 33 st; 1991/92 15 st; 1992/93, 23 st; 1993/94, 29 st; 1994/95, 15 st; 1997, 25 st; 1998, 20 st; 1999, 19; 2000, 21 st och enligt 2001 års rapport, 15 st. 1997-2001 års rapporter gäller för verksamheter året innan, t.ex 1998 års rapport gäller verksamhetsåret 1997.

<sup>81</sup> RRV. Dnr 29-95-3231; RRV 1997:21; RRV 1998:33; RRV 1999:22; RRV 2000:16 och RRV 2001:18.

<sup>82</sup> *Ibid.*, s. 3.

**Tabell 5.1 EA-omdömen för åren 1995/96-2000**

EA- omdöme	1995/96		1997		1998		1999		2000	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Fullt tillfreds- ställande	140	58	185	80	159	69	257	67	155	72
Tillfreds- Ställande	65	27	29	13	45	19	56	24	49	23
Ej tillfreds- Ställande	36	15	17	7	28	12	20	9	12	6

Eftersom klassificeringarna är något olika för de två senaste åren, har man gjort en omräkning i tabellerna så att de tidigare årens EA-värden ges samma EA-omdöme som de senaste två åren. Om vi ser till år 2000, som vi kommer att beröra nedan, är det emellertid 12 stycken eller 6 % av myndigheterna som fått EA-omdömet *ej tillfredsställande*.

### 5.3.2 Årsredovisningen

Det som myndigheternas redovisar i sina årsredovisningar utgör en stor del av den resultatinformation som myndigheterna lämnar till regeringen. Årsredovisningen skall bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning, finansieringsanalys, samt noter. När det gäller verksamhetsdelen skall myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och de krav på återrapportering som angetts i regleringsbrevet eller i något annat regeringsbeslut. I de fall regeringen inte har angett några krav på återrapportering skall myndigheten ändå redovisa och kommentera hur prestationerna har utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet.<sup>83</sup>

Myndigheterna skall således svara på de årliga återrapporteringskrav som regeringen ställer till varje enskild myndighet i regleringsbreven. Återrapporteringskraven kan ibland vara både många och

<sup>83</sup> SFS 2000:605, 2 kap., 4 §. och 3 kap., 1 §.

omfattande.<sup>84</sup> RRV har en viktig roll i dessa sammanhang eftersom myndigheten granskar dessa årsredovisningar.

### 5.3.3 Övrigt underlag

Myndigheterna redovisar vanligtvis mycket mer än det som kommer fram i årsredovisningen. En mängd andra rapporter tas fram av de flesta myndigheter antingen på eget initiativ eller på uppdrag av regeringen. Övriga informationskällor som kan belysa hur myndigheterna sköter sig eller hur verksamhetsområdet där myndigheterna verkar utvecklar sig är kommittéväsendet. Statskontorets rapporter som vanligtvis görs på uppdrag av Regeringskansliet är också en informationskälla. Det finns även forskningsrapporter gjorda av olika institut eller liknande som verkar inom de flesta av de olika departementens sakområden, t.ex. IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering) eller Brå (Brottsförebyggande rådet).

Alla dessa typer av underlag kan belysa myndighetens verksamhet eller dess verksamhetsområde och ge underlag för en mängd olika typer av beslut. Dessutom har statsråden och statssekreterarna med all säkerhet en mängd annan mer informell information som ger en mer sammansatt bild av myndighetens eller generaldirektörens resultat. Det svåra i det här sammanhanget är att få en bild av om eller i vilken utsträckning som den här typen av underlag används inte bara i bedömningen av hur myndigheten i stort sköter sig utan ytterst generaldirektören. Är t.ex. en omorganisation eller en nedläggning av en myndighet ett resultat av en ändrad politisk inriktning eller av att myndigheten och dess generaldirektör inte skött sitt jobb?

### 5.3.4 Användningen av resultatet

Om något får betydelse kan till viss del bero på vilken massmedial uppmärksamhet det får. En uppgift om myndigheters betalningsanmärkningar leder med all säkerhet till att de utpekade myndigheterna relativt omgående åtgärdar detta.<sup>85</sup> Uppgifterna uppfattas sannolikt snarare som pinsamma än att det egentligen har en särskild stor betydelse. Det är också den här typen av uppgifter som i

---

<sup>84</sup> Se t.ex. Hwang 1999 och Sandahl 1999.

<sup>85</sup> Metro 2001-10-10.



stor utsträckning uppmärksammas i media, eftersom detta är lätt att beskriva. Detta gäller särskilt myndigheter som medborgarna har en direktkontakt med. Att studenterna inte får sina studielån i tid av CSN är ett typexempel där såväl intressenter som problem är lätta att identifiera och beskriva.

Samma kan sägas när det gäller de myndigheter som får oren revisionsberättelse eller ej tillfredsställande EA-omdöme. Det finns någorlunda klara gränser för betygssättningen (oavsett vad det faktiskt står för). Paradoxen blir att hur själva verksamheten bedrivs hos flertalet myndigheter inte får samma uppmärksamhet.

Frågan är i vilken utsträckning regeringen uppmärksammar och kommenterar myndigheternas resultat. Om vi bortser från de informella samtal som förs mellan Regeringskansliet och myndigheterna, finns det åtminstone ett par tillfällen där man mer samlat skall ge sin bedömning och det är i budgetpropositionen och vid de årliga mål- och resultatdialogerna.

Låt oss se hur om och hur man kommenterar myndigheternas resultat och vilket genomslag RRV:s och ESV:s bedömningar får i 2002 års budgetproposition (prop. 2001/2002:1).<sup>86</sup>I budgetpropositionen nämns i stort sett alltid de effektivitetsrevisioner som RRV gjort inom respektive område. När det gäller den finansiella revisionen finns också i stort sett alltid en rubrik som benämns *revisionens iakttagelser*, oavsett om myndigheterna har fått en invändning eller inte. Invändningen kommenteras oftast av regeringen. Man säger att myndigheten gett en förklaring till det inträffade, att man vidtagit åtgärder eller att regeringen förutsätter att åtgärder vidtas för att det inträffade inte ska upprepas.

Om vi ser på EA-värderingens genomslag i budgetpropositionen där, som vi konstaterade i tabell 5.1, 12 myndigheter fått *ej tillfredsställande*, är det bara vid ett tillfälle som detta nämns i budgetpropositionen. I detta fall sägs att departementet har en fortlöpande dialog med myndigheten om det ekonomiadministrativa läget och att myndigheten kommer att förstärka sin ekonomifunktion.<sup>87</sup>Däremot är det mer vanligt, om än inte särskilt vanligt, att myndighetens EA-betyg nämns om det är bra: ”*Ekonomistyrningsverket har gett Skogsstyrelsen högsta betyg i sin EA-värdering*”; ”*Jordbruksverket har emellertid givits högsta betyg i Ekonomistyrningsverkets EA-värdering för år 2000.*”<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> RRV gör egna undersökningar om genomslaget och Riksdagens revisorer har nyligen i en rapport tittat på genomslaget, se Granskningspromemoria 2000/01:1

<sup>87</sup> Prop. 2001/2002:1 Utgiftsområde 21, s. 24.

<sup>88</sup> Prop. 2001/2002:1 Utgiftsområde 23, s. 23 och s. 50.

Det är möjligt att det räcker för Regeringskansliet att myndigheterna håller ordning på sig själva. Vilken roll detta EA-värde spelar är inte helt klart. Kommentarer från några budgetsamordnare inom Regeringskansliet är att man försökt att tona ned dessa värden eftersom de i vissa avseenden kan påverkas av myndigheternas egna svar. Även om EA-värdet uppskattas som en indikator som ökar och effektiviserar insyn i myndigheterna är man osäker på hur exakt/trubbig EA-värderingen egentligen är som instrument och hur rättvisa och jämförbara värdena är mellan myndigheter.

Det man kan konstatera är att EA-värderingen nämns i högre grad när den är positiv än när den är negativ i 2002 års budgetproposition.

### 5.3.5 Bedömningar av myndigheternas resultat

När det gäller regeringens samlade omdömen om myndigheterna framhålls att det ibland kan vara svår att mäta resultat:

”Kulturområdet är ett politikområde där verksamheten till sin karaktär inte så lätt låter sig uttryckas i mätbara termer, utan snarare lämpar sig för mer kvalitativt formulerade beskrivningar. Regering och riksdag har betonat att mål- och resultatstyrningen inom kulturområdet inte handlar om att styra innehållet i den konstnärliga utövningen.”<sup>89</sup>

Inom andra områden i budgetpropositionen har man en ganska klar uppfattning om myndigheterna presterar ett bra eller ett mindre bra resultat: Här följer några exempel:

Skatteförvaltningen: ”Trots mer nedlagd tid minskar antalet ändrade deklarerationer. Det finns inget som tyder på att färre fel görs.” ”Produktiviteten inom beskattningsverksamheten fortsätter att minska, vilket den har gjort sedan 1997. Det ekonomiska resultatet visar att skatteförvaltningen går med underskott och att anslagssparandet i viss utsträckning används till att finansiera den löpande verksamheten.”<sup>90</sup>

”Regeringen bedömer att åklagarorganisationens verksamhetsresultat under de senaste åren visar på en positiv utveckling. De mål som slagits fast för verksamheten har i stort sett uppfyllts.” ”Domstolarna kan dock, mot bakgrund av föreliggande variationer mellan enskilda domstolar och arbetsläget i kammarrätterna, inte anses helt ha uppfyllt målet att avgöra mål och ärenden på ett effektivt sätt. Enligt regeringens bedömning är

---

<sup>89</sup>Prop. 2001/2002:1. Utgiftsområde 17, s. 47.

<sup>90</sup>Prop. 2001/2002:1. Utgiftsområde 3, s. 17f.

resursförstärkningar – som domstolarna också erhållit – inte tillräckliga för att avhjälpa dessa problem, utan det är också nödvändigt med fortsatta förändringar av organisation, arbetsformer och regelverk.”<sup>91</sup>

”Riksrevisionsverket riktade allvarlig kritik mot Försvarmakten i sin årliga revisionsrapport....och angav att orsakerna till överskridandet berodde på brister i styrningen och kontrollen av verksamheten samt bristfällig prognosverksamhet.” ”Regeringen vill understryka att det är mycket allvarligt när genomförandet av planerad verksamhet inte ryms inom tillgängliga ekonomiska ramar. Det är regeringens uppfattning att händelserna under 2000 och rapporteringen i kvartals- och delårsrapporter samt prognoser tyder på att det inom Försvarmakten inte heller uppmärksammades, eller fanns tydliga signaler på risk för överskridanden. Dessa förhållanden kan inte accepteras.”<sup>92</sup>

”Regeringens samlade bedömning är att Socialstyrelsen under 2000 på ett effektivt sätt arbetat mot målen för verksamheten. Den verksamhet som Socialstyrelsen bedrivit under året har också en inriktning och omfattning som på ett bra sätt svarar mot de krav som regeringen ställt på myndigheten i olika sammanhang.”<sup>93</sup>

Av dessa citat kan slutsatsen dras att regeringen i många fall är ganska rak i sin kritik och gör uttalanden som kan tyckas som relativt graverande för myndigheten. Sedan är frågan vilken betydelse man lägger i dessa missförhållanden och hur stora de egentligen anses vara. I en del fall räknar man med, som det sägs i budgetpropositionen, att myndigheterna automatiskt rättar sig efter de påpekanden som görs i propositionen, t.ex. ”regeringen utgår ifrån att verket omprioriterar sina resurser .....”<sup>94</sup> I andra fall räknar man med att de åtgärder som redan vidtagits kommer att leda till förbättringar.

Det vi inte vet är om dessa fel och brister leder till någon typ av ansvarsutkrävande. Det är möjligt att vissa påpekanden är bristfälligheter som härstammar lång tid tillbaka där de ansvariga redan slutat. Det som sker är knappast något som står att läsa i budgetpropositionen. Vi vet inte heller om det enbart är myndigheternas fel att någonting inte fungerat bra. Det kan likaväl vara regeringen som gett oklara direktiv eller målsättningar eller ställt för höga krav som inte går att uppfylla med de resurser som tilldelats myndigheten. Vem ska man då utkräva ansvar av?

---

<sup>91</sup>Prop. 2001/2002:1. Utgiftsområde 4, s. 93 och s. 97.

<sup>92</sup>Prop. 2001/2002:1. Utgiftsområde 6, s. 22.

<sup>93</sup>Prop. 2001/2002:1. Utgiftsområde 9, s. 45.

<sup>94</sup>Prop. 2001/2002:1. Utgiftsområde 16, s. 135.

### 5.3.6 Resultatdialogen

Mål- och resultatdialoger startade i mitten av 1990-talet. Enligt uppgifter från Justitiedepartementet genomfördes 109 dialoger 1995/96, 111 dialoger 1997, 79 dialoger 1998, 112 dialoger 1999 och 158 dialoger 2000. I kommentaren från Justitiedepartementet till dessa siffror kan de verka exakta men bör ändå betraktas som uppskattningar. De senaste riktlinjerna om mål- och resultatdialoger finns att läsa i ett cirkulär från Justitie- och Finansdepartementet från april 2001, reviderat 2002-03-11.<sup>95</sup>

Mål- och resultatdialogen består av två delar. Den ena delen är verksamhetsdiskussionen och den andra delen är planeringssamtalet. Verksamhetsdiskussionen *”utgör en återkoppling och avstämning av verksamhetens mål, resultat och effekter, kompetensförsörjning, jämställdhet, kvalitetsarbete och organisation m.m. Återkoppling ges också på myndighetens årsredovisning och annan rapportering ingiven till regeringen.”*

Vid verksamhetsdiskussionen kan såväl generaldirektör och statsråd/statssekreterare som ansvarig enhetschef och myndighets-handläggare medverka. Planeringssamtalet är ett tillfälle där myndighetschefen och statsrådet/statssekreteraren på tu man hand kan diskutera arbetssituationen. Det kan gälla hur samarbetet med verksamhetsledning, styrelse, underlydande chefer m.fl. fungerar, men också frågor om respektive myndighetschefers framtidsplaner eller andra önskemål om förändringar i roll och uppgifter.

Inför dessa samtal tas en planeringspromemoria fram. Den skall innehålla myndighetens målsättningar, nuvarande uppgifter, en resultatbedömning och en ekonomisk uppföljning. Den skall även innehålla information från Riksrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket, utvärderingar, myndighetens arbetsgivarpolitiska ansvar etc.

De formella förutsättningarna finns således för att det skulle kunna föras mycket konstruktiva samtal. Det som sägs i dessa dialoger, dvs. både i verksamhetsdiskussionen och i det enskilda samtalet skall eller bör, enligt cirkuläret, dokumenteras, fast som interna minnesanteckningar.

Eftersom dessa samtal och dokumentationen inte är offentligt material får vi luta oss mot vad som kommit fram i andra sammanhang. I ett av de få svaren i vår enkät till departementsråd m.fl. framkom att verksamhetsdialogen fungerade bra. Däremot fungerade utvecklingssamtalet mellan den politiska ledningen och gene-

---

<sup>95</sup> Justitiedepartementet 2002:1.

raldirektören sämre. Många gånger kommer sådana samtal över huvud taget inte till stånd.

I en studie gjord av Genell intervjuades generaldirektörernas syn på denna dialog, dvs. den andre parten i denna dialog. Intervjuerna gjordes i slutet av 1998 och i början 1999 och dialogerna kan ju ha förändrats sedan dess. Hon sammanfattar generaldirektörernas syn på dialogerna på följande sätt:

”I relationen med departementen ingår också årliga utvecklingssamtal med statsrådet. Detta förefaller, som redan framgått tidigare inte fungera särskilt bra. Flera av de intervjuade generaldirektörerna har över huvud taget inte varit med om något utvecklingssamtal.”<sup>96</sup>

Den bild som ges här är mer negativ än den i verkligheten förmodligen är. Men eftersom vi inte kan ta del av underlaget och de flesta departementsråd m.fl. valt att inte svara kan vi inte återge andra synpunkter än de som finns tillgängliga.

Hur ser då statsråden och statssekreterarna på vad som är ett bra eller mindre bra resultat och hur hanterar de situationer i de fall där de är nöjda respektive inte är nöjda med sina generaldirektörer?

## 5.4 Statsrådets och statssekreterarnas syn

I den här delen av enkäten har frågorna varit mer öppna. Syftet har varit att inte försöka styra svaren till olika på förhand bestämda alternativ. Vi vill veta vad de själva anser vara viktiga kriterier för att bedöma om en generaldirektör gjort ett bra jobb eller inte.

### 5.4.1 Efter vilka kriterier bedöms en generaldirektör?

På den första frågan har vi bett statsråden och statssekreterarna att rangordna de kriterier som används för att bedöma generaldirektörerna. Om vi bortser från några ”udda” kriterier och slår ihop snarlika kriterier finns åtta huvudkriterier som statsråden och statssekreterarna nämnt. Kriterierna är *uppnådda resultat* (i förhållande till mål och uppdrag), *personalrelationer* (bra arbetsklimat, social kompetens hos GD etc.), *mediehantering*, *förändringsbenägenhet*

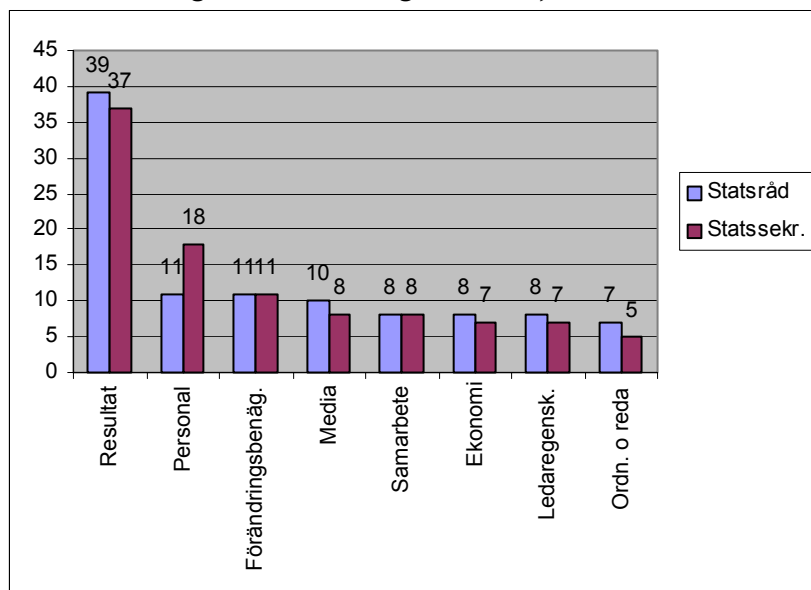
---

<sup>96</sup> Genell 2000, s. 41f.

(initiativkraft), *samverkan* (samarbetsförmåga, lojalitet), *ekonomi*, *ledaregenskaper* och *”ordning och reda”*.<sup>97</sup>

Vi har försökt att sammanfatta resultatet efter samma princip som i tabell 4.2. Kriterierna har poängsatts där högst rangordning getts 4 poäng, rangordning två 3 poäng, rangordning tre 2 poäng och rangordning fyra 1 poäng. Den kategori som återopas ofta och med rangordning 1 får således höga slutpoäng. Vi har även här förutsatt att avståndet mellan rangordningarna är lika, dvs. att avståndet mellan rangordning 1 och 2 är lika stort som mellan 2 och 3 (vilket vi inte vet). Resultatet visas i figur 5.1.

**Figur 5.1** Rangordning av kriterier för att bedöma om en generaldirektör gör ett bra jobb eller inte, i %<sup>98</sup>



Det kriterium som återopas flest gånger och som oftast rankas högst av såväl statsråd som statssekreterare är verksamhetens resultat, dvs. i förhållande till målsättningar och uppdrag. Statssekreterarna betonar dock personalfrågor något starkare än statsråden. Av figuren framgår också att det finns en mängd olika faktorer att ta hänsyn till när det gäller att bedöma om en generaldirektör gjort ett bra jobb eller inte. Bedömningen kan möjligtvis skilja sig mellan

<sup>97</sup> I kategorin uppnådda resultat ingår även effektivitet. I kategorin ”ordning och reda” inkluderas även kriterierna myndighetens funktion, sakkunskap och trohet mot uppdraget. I kategorin ledarskap ingår kriterierna gott omdöme.

<sup>98</sup> Antalet svar från statssekreterare är 51 och från statsråden 29.

typ av myndighet och över tiden. Någon skillnad i syn sett över tid eller efter partifärg kan inte urskiljas.

Underlaget som används och som nämns för att göra dessa bedömningar är resultatredovisningar, årsredovisningar, dialoger, departementens erfarenheter, RRV:s bedömningar etc. Utvecklingsamtal nämns ibland, dvs. de samtal som generaldirektörerna var ganska kritiska till. Steget från att de förekommer till att de fungerar bra, vilket låg i generaldirektörernas kritik, kan emellertid vara långt.

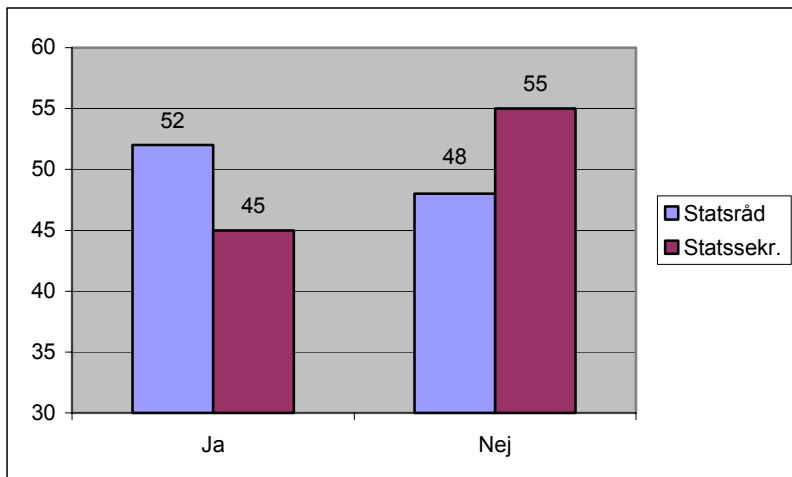
Det som kanske är intressant att notera är att det som var den främsta egenskapen vid utnämmandet av generaldirektör var ledaregenskaper. Här nämns ledaregenskaper inte uttryckligen oftare än några andra egenskaper. Förklaringen kan vara att bakom ett bra resultat eller för den delen även övriga faktorer kan dölja sig ett bra ledarskap.

#### **5.4.2 Hur ofta är man missnöjd med en tillsättning?**

Att i princip ange vilka faktorer som är viktiga när det gäller att bedöma om en generaldirektör gjort ett bra jobb eller inte är en sak, att omsätta detta i praktiken kan vara en helt annan sak. En förutsättning för att kunna omsätta detta i praktiken är att man till att börja med måste ha varit nöjd eller missnöjd med någon generaldirektör.

Om vi börjar med hur vanligt det är att statsråden respektive statssekreterarna varit missnöjda med en tillsättning. Resultatet visas i följande figur:

Figur 5.2 Om någon tillsättning blev en besvikelse, i %<sup>99</sup>



Hälften av statsråden kan erinra sig att en tillsättning blev en besvikelse. Av dessa har hälften blivit besvikna en gång och i resten mer än en gång. Det är svårt att i absoluta tal ange hur vanligt det är att de har blivit besvikna. En del svar har karaktären ”ett antal gånger”, ”ett fåtal gånger”, ”1–5 gånger” etc. En ungefärlig uppskattning (av de 90 generaldirektörer som beretts av dem som varit missnöjda) ger att de varit missnöjda i 25 % av fallen.

Om vi på motsvarande sätt ser till statssekreterarna har närmare hälften varit missnöjda med någon tillsättning. Det innebär att missnöjet rent procentuellt sett är något mindre bland statssekreterarna. Däremot är missnöjet större i de fall där man varit missnöjd med utnämningarna. En grov uppskattning visar att dessa varit missnöjda med fyra av tio utnämningar. Detta är en förhållandevis hög siffra. Någon större skillnad över tiden mellan ”gamla” statsråd och statssekreterare, dvs. de som verkat under perioden 1988 – 1994, och nya eller mellan partifärg finns inte.

<sup>99</sup> 51 svar från statssekreterarna och 29 från statsråden.



### 5.4.3 Vad har man varit missnöjd med?

Missnöjet bland statsråden och statssekreterarna har haft följande karaktär:

Vederbörande var inte kapabel att leda utan bara att bestämma, likt en annan korpral. Klarade inte av att analysera och värdera de olika myndighetsuppgifterna

Förmågan att hantera en stor organisation i blåsväder

Inte tillräckligt kraftfullt ledarskap. Brist på förändringsbenägenhet

Bristande lojalitet mot Regeringskansliet

Utnämningen löste ett personalpolitiskt problem på departementet, men gav i stället upphov till problem på myndigheten

Alltför partipolitiskt profilerad GD

Vederbörande var mer intresserad av sitt lantbruk än myndighetsutövandet

Bakom citaten ryms olika typer av problem. Ser vi till alla svaren får bristande ledarskap det största utrymmet. Det tar sig uttryck inte bara i det som står uttryckligen ovan utan i oförmågan att driva igenom vissa förändringar, personalpolitiska problem, samarbetsproblem etc. Även illojalitet mot regeringen, "bråkig" etc. är andra missnöjesfaktorer dock inte lika frekvent förekommande som bristen på ledarskap. Frågan är då vilka åtgärder som vidtogs med anledning av missnöjet.

#### 5.4.4 Vilka åtgärder vidtogs med anledning av missnöjet?

Följande exempel är hämtade från statsrådets och statssekreterarnas svar:

Endast muntliga åtgärder, dvs. tillsägelser och uttalad kritik i enrum

Samtal. Inget omförordnande

Gd fick ej nytt omförordnande vid periodens utgång

Vederbörande avgick själv

Han flyttades till en annan myndighet som inte krävde samma omstörning

Omplacering

Inga momentana åtgärder då bristerna ej var tillräckligt stora för att föranleda drastiska åtgärder

Diskret avsked i första fallet

Av svaren att döma vidtogs trots allt en del åtgärder. Förutom samtal som vi inte riktigt vet effekten av var åtgärderna i många fall ”avsked”, omplacering eller inget omförordnade. I en del fall ledde dock missnöjet inte ens till samtal. Det är möjligt att det finns olika omständigheter som gör att man inte vidtar några mer drastiska åtgärder. Ett samtal kan räcka. Men det kan t.ex. vara så att det endast är en kort tid kvar på förordnandet, att en omorganisation är på gång, att det faktiskt är svårt att rent konkret påvisa ett dåligt resultat, att det finns en politisk risk att vidta alltför drastiska åtgärder.

### 5.4.5 Lämna sin tjänst?

Vad krävs då för att vidta en så drastisk åtgärd som att låta en generaldirektör lämna sin tjänst?

Enligt statsråden och statssekreterarna:

Tjänstefel, grova missförhållanden på myndigheten

Bristande förtroende från departementsledning (av mer grundläggande slag). Fiffel

Misskött sina uppgifter. Katastrof som chef

Oförmåga att leda myndigheten i genomförandet av statsmakternas beslut. Bristande förtroende hos personal och/eller styrelse

Brott mot svensk lag, saknar förtroende hos regeringen

Ja, det finns men det vill mycket till

Det finns omständigheter som borde leda till tidigare avgång, men som av formella skäl inte går att tillämpa

Oegentligheter, ineffektiv, revisionsproblem, trots mot instruktionen, personalproblem, affärer

Ekonomisk brottslighet. Missbruk av statens medel i tjänsten, t.ex. privat bruk av statens kreditkort. Klart bristande kompetens och ej uppfyllda resultat om det kan påvisas att dessa är betydande i kronor

Missbrukarproblem

Av svaren framgår att det finns ett par olika skäl som är av allvarlig natur. Den vanligaste åberopade enskilda faktorn hos båda kategorierna, i synnerhet statsråd, är tjänstefel och olagligheter. Men också verksamhetens resultat där personen misskött sig både när det gäller sakfrågor och ekonomi anges som en viktig faktor. Brist på ledarskap är en kategori som åberopas i stort sett lika ofta som oegentligheter bland statssekreterarna.

En generell iakttagelse är att det verkar krävas ganska mycket för att en generaldirektör skall få lämna sin tjänst. Ord som "uppenbar", "affärer", "grovt" misslyckande, "misskötsel" etc. är ord som

används. Någon skillnad i syn sett över tiden eller efter partifärg finns inte.

#### 5.4.6 Beröm?

Att ge beröm är lika viktigt som att utdela olika typer av sanktioner. Vi frågade på vilket sätt man brukade visa uppskattning när en generaldirektör gjort ett bra jobb.

Följande är några svar från statsråden och statssekreterarna:

Handskrivna kort, måltid, jobba för högre lön

Genom att framföra detta till vederbörande personligen

Höra av mig då och då. En lunch eller middag. Ringa och trösta vid mötgångar. Besökte alltid mina myndigheter då och då.

Återkopplande samtal samt lön

Var dålig på detta

Allt för sällan. Men i ord. Och när det går vid lönesamtal

Personliga samtal. "Offentligt beröm." Uppmärksamhet i departementet

Framföra det till vederbörande. Nya förtroendeuppdrag. Lönejustering

Feedback i utvecklingssamtal. "Uppmuntrande tillrop"

Tydlighet i myndighetsdialogen. Visa inför ledningsgrupp att jobbet är bra

Frågan verkade komma som en överraskning för en del av de svarande och många medgav att de var dåliga på att berömma.

En viktig fråga är om man är nöjd med dagens möjligheter till ansvarsutkrävande, dvs. både i fråga om sanktioner och om belöningar.

### 5.4.7 Vad kan förändras eller förbättras?

Statsråden och statssekreterarna gav följande syn på detta:

Jag är emot belöningar och sanktioner om det tar sig uttryck i pengar eller förmåner. Enda sanktionen – avsättning

Lön, omdömen från regeringen (det är så tyst därifrån)

En konkurrenskraftig lön är det viktigaste

Framför allt möjligheten att gå vidare till nya och stimulerande arbetsuppgifter, t.ex. utredningsuppdrag, andra verksamhetsområden etc.

Vederbörande måste kunna omplaceras

Jag anser att löneläget är allt för lågt - inte minst mot bakgrund av den osäkra situationen. Vad händer när förordnandet går ut + att det vore möjligt att avsätta en GD enbart p.g.a. bristande samarbetsklimat

Ett insiktsfullt och ärligt samtal med statsrådet

Konkurrenskraftiga förmånspaket. Olämpliga GD bör lämna verksamheten

De som finns fungerar väl

Tydlighet vid myndighetsdialog och andra kontakter med brister/vad är bra

Löneinstrumentet anses från såväl statsråd som statssekreterare vara det viktigaste styrinstrumentet åberopas av i stort sett alla statsråd och statssekreterare. Det borde dessutom användas mer frekvent. Ett annat inslag är att man vill ha en större tydlighet om vad som har fungerat bra eller mindre bra. Man vill ha också ha möjligheter att kunna omplacera eller förflytta olämpliga generaldirektörer.

## 5.5 Spelar resultatet någon roll?

En av förutsättningarna för att kunna utkräva ansvar för ett bra eller mindre bra verksamhetsresultat är att det finns ett resultat att redovisa, att resultatet är tydligt och går att bedöma och att någon är beredd att utkräva ansvar. Det måste finnas olika typer av underlag som kan behövas för att diskutera om en verksamhet har gått bra eller dåligt. Det måste också finnas olika processer för att få en bra helhetsbild av verksamheten och för att kunna bedöma ledningens och då särskilt generaldirektörens roll i detta.

Vilket underlag finns för att bedöma myndighetens och generaldirektörens insats? Bilden beror till viss del på vem man frågar i denna process. Vi har i det föregående visat att det kommer in olika typer av underlag som direkt eller indirekt berör myndigheternas verksamheter. Det främsta skriftliga materialet som gäller enskilda myndigheter är årsredovisningen. Dessa granskas av RRV som kan påvisa vissa revisionella brister. I RRV:s och Riksdagens revisorers effektivitetsrevisioner berörs en del av de statliga myndigheternas verksamheter, men långt ifrån alla. Utredningsväsendet liksom forskningsinstitutioner har mera sällan myndigheternas verksamheter som främsta analysobjekt utan är mer intresserat av ett helt sakområde eller en särskild fråga där myndigheternas verksamheter utgör *en* del.

Enligt enkätsvaren från departementstjänstemännen ansåg de allra flesta att de uppföljningar som gjordes var tillräckliga för att kunna bedöma myndigheternas resultat. Bland de svar där underlaget inte ansågs tillräckligt berodde det på att årsredovisningen inte var tydlig på alla punkter, att en extern konsult egentligen borde granska årsredovisningen och att det skulle behövas benchmarking med andra myndigheter. Vidare menade dessa att det skulle behövas mer omfattande utvärderingar, mer effektivitetsrevision i den årliga revisionen av RRV etc.

Vi ställde även frågan om det görs en särskild uppföljning av generaldirektörens arbete. Ungefär hälften av dem svarade ja och ungefär hälften svarade nej. Den vanligaste uppföljningen sker enligt departementsråden vid den årliga mål- och resultatdialogen, men även vid den löpande dialogen.

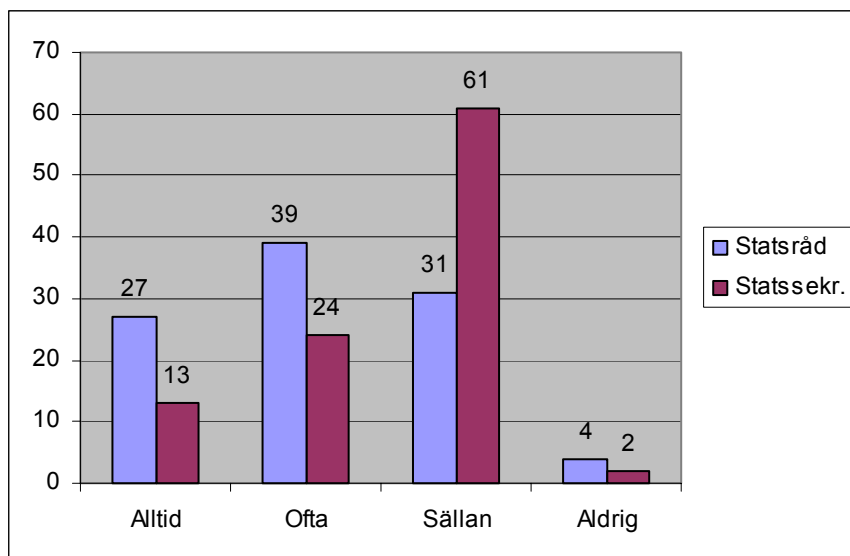
De flesta departementsråd menar att den uppföljning de själva gör är tillräcklig för att få en bra bild av myndigheternas verksamheter. Frågan är då om de tror att statsråd och statssekreterare

deltar i tillräckligt hög utsträckning i uppföljningen av myndigheterna och generaldirektörerna för kunna bedöma deras prestationer.

Det är givetvis svårt för dem att svara på vad andra har för kunskap om myndigheterna. Merparten av de svarande (15/23) ansåg emellertid att statsråden/statssekreterarna hade kunskapen för att göra dessa bedömningar, 5 svarade nej och 3 visste inte.

Vi frågade statsråden respektive statssekreterarna själva om de gjorde en mer omfattande utvärdering vid omförordnanden av generaldirektörer.

**Figur 5.3** Om en utvärdering görs vid omförordnanden, i %<sup>100</sup>



Av statsråden menar en dryg fjärdedel att det alltid görs en mer omfattande utvärdering när omförordnanden diskuteras, knappt 40 % att det ofta görs, drygt 30 % att det sällan görs och knappt 5 % att det aldrig görs. Jämför vi statsrådets svar med statssekreterarnas svar ser vi, för första gången, att de skiljer sig markant åt. Medan drygt 65 % av statsråden menar att en utvärdering alltid görs eller görs ofta är motsvarande siffra för statssekreterarna knappt 40 %. Det innebär samtidigt att drygt 60 % av statssekreterarna menar att utvärderingar sällan eller aldrig görs.

<sup>100</sup> 46 svar från statssekreterarna och 26 från statsråden.

En intressant fråga är således vad denna skillnad beror på? En möjlig förklaring kan vara att det är regeringen och därmed statsråden som beslutar om ett omförordnande och där statssekreterarna kanske inte vet vad som ligger till grund för detta omförordnande.

En allmän förklaring till bristen på utvärdering kan vara att om inget uppseendeväckande inträffar som på något sätt skulle ifrågasätta generaldirektören, finns det heller ingen större anledning att just vid detta tillfälle ifrågasätta personen i fråga.

Detta uttrycktes ganska väl av en generaldirektörerna i den tidigare åberopade studien av Genell:<sup>101</sup> *”Alltså så länge det fungerar, så länge man inte har en massa bekymmer av myndigheterna så är man nöjd på något vis, därför att man går från den ena krishärden till den andra. Hälsan tiger still.”*

Oavsett förklaring kan vi dock konstatera att det är en stor andel både relativt som absolut sett, särskilt bland statssekreterarna, som säger att det inte görs en mer omfattande utvärdering vid omförordnanden. Om detta är en riktigt kan man fråga sig om följande påstående från statsminister Göran Persson i en utfrågning i konstitutionsutskottet beror på just avsaknaden av omprövningar:

”Resultatet av vår utnämningsspolitik om man ser till verksamheten i våra verk och myndigheter är sådant att det finns få exempel på chefer som inte har klarat sin arbetsuppgift. Då ska vi veta att vi genomför rekryteringen med egen personal.”<sup>102</sup>

Vet man verkligen i vilken utsträckning generaldirektörerna sköter sitt jobb om de inte utvärderas i tillräcklig utsträckning?

## 5.6 Bristen på tydlighet

Det finns visserligen situationer, som vi visat i det föregående, där man t.ex. säger att generaldirektörer omplacerats, men också många fall där man inte har gjort någonting alls. Om vi rekapitulerar det citat som inledde detta kapitel, var den intervjuade generaldirektören säker på att departementen utvärderade dem men att det inte kommunicerades tillbaka.

För att vara tydlig krävs att det finns ett underlag som visar på om någonting fungerat bra eller mindre bra. Det krävs också att det

---

<sup>101</sup> Genell,2000, s.28.

<sup>102</sup> 2001/02:KU20, s. 242.



finns instrument som visar att resultatet betyder någonting. Det krävs emellertid också att man är beredd att visa tydlighet och verkligen använder dessa instrument när något fungerat bra eller mindre bra.

Var beror bristen på tydlighet på? Är det brist på underlag, brist på sanktions- respektive belöningsystem eller är det en ovilja att använda dessa som är problemet? Eller är problemen några helt andra?

Om vi börjar med underlaget så upplever åtminstone inte merparten av departementsråden att det skulle vara brist på underlag. Det kan tolkas på flera sätt. För den ambitionsnivå som finns i dag räcker underlaget. Att göra kontinuerliga uppföljningar där den vanliga myndighetsverksamheten "fortgår" kan underlaget mycket väl räckas. Om ambitionsnivån verkligen är att pröva myndigheternas verksamhet saknas vanligtvis denna typ av underlag. RRV och Riksdagens revisorer m.fl. kan bara täcka in en del av den verksamhet som tid till annan skulle behöva genomlysas.

Med tanke på antalet myndigheter, ungefär 300 stycken, kan inte ambitionsnivån vara särskilt "omprövande". Det underlag som vi redogjort för tidigare, t.ex. RRV:s revisioner och ESV:s EA-värden finns dock alltid att tillgå, även om de är av mer kontrollerande karaktär. Diskussionerna om och med olika myndigheter skiljer sig givetvis. Det är uppenbart att stora myndigheter, som Arbetsmarknadsverket, Riksförsäkringsverket, Rikspolisstyrelsen etc. får mycket mer uppmärksamhet än de flesta andra myndigheter.

Vi kan konstatera att regeringen i t.ex. budgetpropositionen i många fall verkar ha en ganska klar bild av om myndigheterna uppnått sina målsättningar samtidigt som det verkar det finnas en otydlighet mellan departement och myndigheter när det gäller att kommunicera detta till myndigheterna.

Utifrån Genells studie av generaldirektörerna var ungefär hälften av dessa missnöjda med sin relation till departementet. Det som saknades var en återföring och dialog på det som de ålades att rapportera.<sup>103</sup>

En annan av våra intervjuade menade att bristen på tydlighet innebär att det är svårt att föra ett resonemang om ansvarsutkrävande. Vid tillsättningen av generaldirektörer är direktiven eller överenskommelserna ofta oklara om vad som faktiskt förväntas av den nyblivne generaldirektören. Genom att t.ex. införa en form av kontrakt skulle, enligt den intervjuade, inte bara förväntningarna

---

<sup>103</sup> Genell 2000, s. 27 f.

klargöras utan även uppföljningen gå lättare. Då vet man bättre vad som uppnåtts respektive inte uppnåtts i förhållande till förväntningarna.

För att utkräva ansvar måste man vara mer tydlig från regeringens sida. Frågan är om man tar sig den tid som krävs för att utveckla relationen med myndigheterna som är grundproblemet och som skapar otydlighet. Om det förhåller sig som det påstås i en studie från SNS, *Vem styr?*, att endast 5 % av Regeringskansliets resurser används för myndighetsstyrning, är det självklart att man knappast kan hinna med att ha en bra myndighetsdialog. Detta förhållande måste gälla för merparten av myndigheterna.<sup>104</sup> Även om fler omprövningar gjordes, vem skulle ha ork att ta sig an och analysera dessa?

Om vi antar att det ägnas för lite tid åt myndighetsstyrningen innebär säkerligen detta att det även ägnas för lite tid till att bedöma generaldirektörerna. För att kunna belöna eller bestraffa krävs att det finns klara kriterier på vad som skall belönas respektive bestraffas. Vid en av våra intervjuer sades att lönen var ett belönings-system som användes. Vid följdfrågan om vilka kriterier som användes framkom att det egentligen inte fanns så klara kriterier. Det som framförs är en "allmän uppfattning" om att dessa system "borde" utvecklas och användas mer, men frågan är om det finns de förutsättningar som krävs för att de ska kunna användas.

Spelar då resultatet någon roll? Skulle inte en omformulering av frågan ge svaret: Om vi har svårt att få reda på om resultatet spelar någon roll, kan det väl knappast spela någon roll? *"Jag har aldrig hört att en generaldirektör av ansvarigt departement ställts till svars för ett dåligt resultat"* säger en av departementstjänstemännen i våra enkäter.

Så enkelt är det förmodligen inte. Vi vet ju fall där det både enligt enkäterna, och via massmedia spelat stor roll och där myndighetschefer t.ex. har fått lämna sin tjänst. Det är dock svårt att veta hur det går till i övriga fall där generaldirektören inte fått lämna sin tjänst men där det kanske förts mycket diskussioner, där resultatet spelar en stor roll, men inte lett till de allra mest drastiska åtgärderna.

Samtidigt ligger det alltid en politisk risk i att vidta mer drastiska åtgärder eftersom det kan leda till uppmärksamhet och utnyttjas av de politiska motståndarna. Vid ett par tillfällen har enskilda ärenden diskuterats som gällt om avgångar varit frivilliga eller varför

---

<sup>104</sup> Molander m.fl., s. 39.

omförordnanden inte gjorts. Vid mitten av 1980-talet gjordes en utfrågning i konstitutionsutskottet som gällde generaldirektörerna vid Datainspektionen, Socialstyrelsen och Riksrevisionsverket. Frågan var om generaldirektörerna på de två förstnämnda myndigheterna hade avgått själva och i Riksrevisionsverkets fall varför generaldirektören inte fått nytt förordnande.<sup>105</sup>

Ett ytterligare fall som ledde till flera utfrågningar i konstitutionsutskottet var om Finansinspektionens dåvarande generaldirektör fick avgå eller kände sig "tvingad" att avgå när han blev erbjuden ett annat jobb. I det senare fallet fick statsrådet Bo Lundgren kritik för handläggningen av omflyttningen av Finansinspektionens generaldirektör. Utskottet ansåg att skälen för omflyttningen inte uppfyllde kravet på saklighet och opartiskhet enligt regeringsformen. Utskottet ansåg vidare att det fanns en risk att mer eller mindre tvångsvisa omflyttningar kunde ses som ingrepp i myndigheternas självständighet och att chefernas vilja att ta sig an angelägena men kanske kontroversiella intressen kunde minska.<sup>106</sup>

Priset, om det nu är så att man vill göra sig av med en generaldirektör, kanske är för högt och leder till att man hellre avstår om man vet att det leder till stor uppmärksamhet.

Det som är svårt att få fram är vilken betydelse resultatet haft i andra fall än de som lett till större offentlig uppmärksamhet. Det är givet att det under årens lopp, med tanke på det stora antalet myndigheter, förekommit en hel del fall där generaldirektörer omplacerats, fått särskilda uppdrag, ej omförordnats etc.

Om vi antar att det ägnas för lite tid åt myndighetsstyrningen, vilket ett flertal rapporter visar, får detta även återverkningar på möjligheterna att bedöma ledningen.<sup>107</sup> Om inställningen är att så länge som ingenting särskilt uppseendeväckande inträffar vare sig i fråga om myndighetens verksamhet eller generaldirektörens agerande vidtas inga särskilda åtgärder från regeringens sida. Detta är också en bedömning av resultatet, fastän en mer passiv sådan.

Detta innebär att det tryck som t.ex. finns på en marknad, där medborgarna kan välja bort vissa producenter, inte finns här. Det enda tryck som i många fall då återstår, eftersom resultat oftast är svårare att mäta, är att samtala om det som har åstadkommit. Om den officiella bilden är att det finns få misslyckade utnämningar, medan vår bild här att detta inte riktigt stämmer, är det faktiskt

---

<sup>105</sup> KU 1985/86:25, s 33 ff.

<sup>106</sup> 1993/94:KU30, s. 146 ff.

<sup>107</sup> Sandahl 1999; Molander 2002; Finansdepartementet 2002.

viktigt att detta framkommer klarare. Om ingen annan utanför Regeringskansliet eller regeringen har insyn i dessa frågor får vi inte den diskussion och det tryck som behövs för att ingen skall behöva tvivla på att resultatet faktiskt spelar en roll. Detta är precis som i utnämningsförfarandet en fråga om tillit till systemet. Det är självklart att det är många andra faktorer utöver resultatet som påverkar ansvarsutkrävandet. Något annat vore naivt att tro. Men det hindrar inte att resultatet är eller borde vara en viktig faktor och som det förts alldeles för lite diskussion om.

# Referenser

## Intervjuer:

Inga-Britt Ahlenius, generaldirektör, Riksrevisionsverket

Nils Gunnar Billinger, generaldirektör, Post- och Telestyrelsen

Lars Dahlberg, enheten för moderniseringsfrågor, Statskontoret

Tommy Gimner, departementsråd, Kulturdepartementet

Jan Grönlund, statssekreterare, Näringsdepartementet

Margareta Hammarberg, departementsråd, Justitiedepartementet

Gunnar Holmgren, förvaltningschef, Regeringskansliet

Hans-Eric Holmqvist, statssekreterare, Justitiedepartementet

Bo Jonsson, generaldirektör, Ekonomistyrningsverket

Gert Jönsson, avdelningschef, Riksrevisionsverket

Jan Landahl, överdirektör, Riksrevisionsverket

Per Molander, forskningsledare, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Kristina Rennerstedt, generaldirektör, Statens kulturråd

Knut Rexed, generaldirektör, Statskontoret

## *Norge:*

Lars Owe Kristiansen, rådgiver, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Per Sanderud, departementsråd, Samferdselsdepartementet

Arne Spildo, assisterende regjeringsråd, Statsministerens kontor

Asbjørn Valheim, underdirektør, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

## *Finland:*

Auni-Marja Vilavaara, Government Counsellor, Statsministerens kansli

Teuvo Metsäpelto, Director General, Personnel Department,  
Finansdepartementet

Kirsi Äijälä, Consultant Counsellor, Finansdepartementet

## Tryckta källor

- Arbets- og Administrationsdepartement 2001. Ot.prp.nr.84. Om lov om endringer i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenstemenn m.m. Norge.
- Arbetsgivarverket 1997. *Offentlighet och sekretess vid anställning av chefer under GD i en myndighet*. Dnr 9702-0141-Av-99
- Czarniawska, B. 1985. *Public Sector Executives: Managers or Politicians?* (Stockholm: Handelshögskolan).
- Ds 1998:56. *Regeringskansliet inför 2000-talet – underlag till ett ESO-seminarium*. (Stockholm: Finansdepartementet).
- Ekonomirådets rapport 2000. *Politisk makt med oklart ansvar*. Författare: Lindbeck, A. & Molander, P. & Persson, T. & Petersson, O. & Swedenborg, B. (Stockholm: SNS Förlag).
- Ehn, P. 1998. *Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. (Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen).
- Ekonomistyrningsverket. *EA-värdering avseende år 2000 av statliga myndigheter*. ESV 2001:10. (Stockholm: Ekonomistyrningsverket)
- Genell, K. 2000. *Skilda världar – Att vara direktör i staten*. Score rapportserie 2000:2. (Stockholm: Stockholms universitet).
- General Accounting Office (GAO) 2000. *Confirmation of Political Appointees. Eliciting Nominees' Views on Leadership and Management Issues*. (Washington: GAO).
- Hinn, E. & Aspegren, L. 1994. *Statlig anställning. En lagkommentar och vägledning*. (Stockholm: Publica).
- Hwang, S-J. 1999. *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar*. En studie för att utveckla mål- och resultatstyrning i staten. ESV 1999:19. (Stockholm: Ekonomistyrningsverket).
- Jordbruksdepartementet. Veckobrev, v 44, 2001.
- Justitiedepartementet 2000. *Regeringens chefspolicy. Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen*.

- Justitiedepartementet. Finansdepartementet. Cirkulär Ju 2002:1.  
*Cirkulär om mål- och resultatdialoger med myndighetschefer år 2002.*
- Konstitutionsutskottet. Utfrågningar i utskottet.
- Lundgren, B. & Svensson, A. 2002. *Mer öppna utnämningar.*  
SvD 2002-07-21.
- Mellbourn, A. 1979. *Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän.* (Stockholm: Publica).
- Metro 2001-10-10.
- Molander, P, & Nilsson J-E. & Schick, A. 2002. *Vem styr?*  
(Stockholm: SNS Förlag).
- Motion 1999/2000:Fi510. Karin Pilsäter (fp).
- Motion 1999/2000:K206. Bo Lundgren (m) m.fl.
- Motion 1999/2000:K230. Barbro Westerholm (fp).
- Motion 1999/2000:K261. Margit Gennser (m).
- Motion 2001/02:K60. Bo Lundgren (m) m.fl.
- Nyman, O. 1976. "Rekryteringen till de svenska centrala ämbetsverkens chefsposter 1915 – 1975", i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr.2, s. 77-89.
- Regeringens proposition 1975/76:105. *Förslag till arbetsrättsreform m.m.*
- Regeringens proposition 1984/85:219. *Proposition om den statliga personalpolitiken.*
- Regeringens proposition 1985/86:116. *Om meritvärdering i statlig tjänst.*
- Regeringens proposition 1986/87:99 *Ledning av den statliga förvaltningen.*
- Regeringens proposition 1993/94:65. *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.*
- Regeringsproposition 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*
- Regeringens proposition 2001/2002:1 *Budgetpropositionen för 2002.*
- Regeringskansliet. Statsrådsberedningen. *Samrådsformer i Regeringskansliet.* PM 1997:4. Reviderad senast 2000-02-06.
- Regeringens skrivelse 1994/95:225. *Förmåner för statssekreterare vid regeringskiftet.* Statsrådsberedningen.
- Riksdag & Departement 2001. nr 24.
- Riksdagens revisorer 1995. *Statlig personalpolitik.* Rapport 1994/95:12.
- Riksdagens revisorer 2001. *Uppföljning och utvärdering av tidigare granskningar.* Granskningspromemoria 2000/01:1.
- Riksdagens revisorer 2001. *Inriktningen av Riksdagens revisorers granskningar under 1990-talet.* Granskningspromemoria 2001/02:1.

- Riksrevisionsverket 1995. RRVs årliga rapport 1995. Dnr 29-95-3231.
- Riksrevisionsverket 1997. Årlig rapport 1997. RRV 1997:21.
- Riksrevisionsverket 1997. Riksrevisionsverkets yttrande över Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande *I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten* (SOU 1997:57). RRV dnr 22-97-2190.
- Riksrevisionsverket 1998. RRVs Årliga rapport 1998 till regeringen. RRV 1998:33.
- Riksrevisionsverket 1999. Riksrevisionsverkets Årliga rapport till regeringen. RRV 1999:22.
- Riksrevisionsverket 2000. Riksrevisionsverkets Årliga rapport 2000 till regeringen. RRV 2000:16.
- Riksrevisionsverket 2001. Riksrevisionsverkets Årliga rapport 2001 till regeringen. RRV 2001:18.
- Sandahl, R. 1999. *Myndigheternas syn på resultatstyrningen*. ESV 1999:19. (Stockholm: Ekonomistyrningsverket).
- SFS 1994:260. *Lag om offentlig anställning*.
- SFS 1994:373. *Anställningsförordningen*.
- SFS 1995:1038. *Förordning om statliga chefspensioner*.
- SFS 1995:1322. *Verksförordning*.
- SFS 2000:605. *Förordning om årsredovisning och budgetunderlag*.
- SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas dning*. Huvudbetänkande från Verksledningskommittén.
- SOU 1997:15. *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen. Författare: Stefan Lindström, Peter Ehn och Göran Sundström.
- SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*. Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 1998:168. *I skärningspunkten. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen*. Författare. Peter Ehn.
- SOU 2000:99. *Domarutnämningar och domstolsledning. Frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll*.
- Statskontoret 1999:21. *Det viktiga valet av verkschef*. En jämförande studie av verkschefsutnämningar. (Stockholm: Statskontoret).
- Vem är det*. Svensk biografisk handbok. (Stockholm: Norstedts & Söner).
- Wallin, G. & Ehn, P. & Isberg, M. & Linde, C. 1999. *Makthavare i fokus. Attityder och verklighetsuppfattningar hos toppskikten inom politik och förvaltning*. (Stockholm: SNS Förlag).
- Wetterberg, G. 2002. *Kanslern. Axel Oxenstierna i sin tid*. Del 2, s. 704. (Stockholm: Atlantis)
- Winberg, M. *Politiker och ledarskap*. Pressmeddelande från



# Bilaga 1

## Förteckning över myndigheter 1988–2001

1.	Statens institut för särskilt utbildningsstöd	1997. Tidigare Nämnden för vårdartjänst
2.	Handikappsombudsmannen	Ny 1994
3.	Svenska ESF-rådet	Ny 2000
4.	Överstyrelsen för civil beredskap	
5.	Delegationen för utländska investeringar i Sverige, ISA	Ny 1995
6.	Allmänna reklamationsnämnden	
7.	Ekobrottsmyndigheten	Ny 1998
8.	Rikspolisstyrelsen	
9.	Riksarkivet	
10.	Statens haverikommission	
11.	Patent- och registreringsverket	
12.	Post- och telestyrelsen	
13.	Kammarkollegiet	
14.	Styrelsen för psykologiskt försvar	
15.	Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)	
16.	Statens fastighetsverk	Ny 1993
17.	Statskontoret	
18.	Statens institutionsstyrelse	Ny 1993
19.	Riksåklagaren	
20.	Riksförsäkringsverket	
21.	Folkhälsoinstitutet	Ny 1992
22.	Exportkreditnämnden	
23.	Konjunkturinstitutet	
24.	Statens kvalitets- och kompetensråd	Ny 1999
25.	Arbetsgivarverket	Ny 1994. Tidigare Statens arbetsgivarverk

26.	Jämställdhetsombudsmannen	
27.	Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd	
28.	Riksgäldskontoret	
29.	Vetenskapsrådet	Ny 2001
30.	Konkurrensverket	Ny 1992
31.	Svenska institutet	
32.	Finansinspektionen	Ny 1991
33.	Högskoleverket	Ny 1995
34.	Datainspektionen	
35.	Säkerhetspolisen	
36.	Barnombudsmannen	Ny 1993
37.	Internationella programkontoret	Ny 1995
38.	Ekonomistyrningsverket	Ny 1998
39.	Riksrevisionsverket	
40.	Utlänningsnämnden	Ny 1992
41.	Statistiska centralbyrån	
42.	Sida	
43.	Statens skolverk	Ny 1991
44.	Socialstyrelsen	
45.	Naturvårdsverket	Tidigare Statens naturvårdsverk
46.	Statens kärnkraftinspektion	
47.	Inspektionen för strategiska produkter	Ny 1996
48.	Försvarsmakten	
49.	Rättsmedicinalverket	Ny 1991
50.	Medlingsinstitutet	Ny 2000
51.	Premiepensionsmyndigheten	Ny 1998
52.	Brottsförebyggande rådet	
53.	Elsäkerhetsverket	Ny 1993
54.	Arbetslivsinstitutet	1995. Tidigare Arbetsmiljöinstitutet
55.	Tullverket	
56.	Kommerskollegium	
57.	Arbetsmarknadsstyrelsen	
58.	Riksantikvarieämbetet	
59.	Försvarets materielverk	
60.	HomO	Ny 1999
61.	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering	

62.	Riksställningar	1997. Tidigare en stiftelse
63.	Verket för innovationssystem	Ny 2001
64.	Verket för näringslivsutveckling	Tidigare Närings- och Teknikutvecklingsverket
65.	Konsumentverket	
66.	Ungdomsstyrelsen	Ny 1994
67.	Radio- och TV-verket	Ny 1994
68.	Försvarets radioanstalt	
69.	Affärsverket svenska kraftnät	Ny 1992
70.	Rymdstyrelsen	
71.	Statens strålskyddsinstitut	
72.	Kemikalieinspektionen	
73.	Sprängämnesinspektionen	
74.	Smittskyddsinstitutet	Ny 1993
75.	Arbetsmiljöverket	Tidigare Arbetarskyddsverket
76.	Riksskatteverket	
77.	Totalförsvarets forskningsinstitut	Ny 2001
78.	Livsmedelsekonomiska institutet	Ny 1999
79.	Boverket	Ny 1988
80.	Kustbevakningen	Ny 1988
81.	Statens bostadskreditnämnd	Ny 1992
82.	Fiskeriverket	Tidigare Fiskeristyrelsen
83.	Domstolsverket	
84.	Statens jordbruksverk	Ny 1991
85.	Skogsstyrelsen	
86.	Statens geotekniska institut	
87.	Statens väg- och transportforskning	Tidigare Statens väg- och trafikinstitut
88.	Statens skolor för vuxna	
89.	Integrationsverket	Ny 1998
90.	Migrationsverket	Tidigare Statens invandrarverk
91.	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	
92.	Sjöfartsverket	
93.	Luftfartsverket	
94.	Kriminalvårdsstyrelsen	
95.	Statens energimyndighet	Ny 1998

96.	Fortifikationsverket	Tidigare Fortifikationsförvaltningen
97.	Lotteriinspektionen	
98.	Statens räddningsverk	
99.	Specialskolemyndigheten	Ny 2000
100.	Statens veterinärmedicinska anstalt	
101.	Läkemedelsverket	Ny 1990
102.	Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering	Ny 1997
103.	Statens livsmedelsverk	
104.	Sveriges geologiska undersökning	
105.	Banverket	Ny 1988
106.	Vägverket	
107.	Lantmäteriverket	
108.	Institutet för tillväxtpolitiska studier, ITPS	
109.	Glesbygdsverket	
110.	Rikstrafiken	
111.	Centrala studiestödsnämnden	
112.	Statens pensionsverk	
113.	Distansutbildningsmyndigheten	
114.	Specialpedagogiska institutet	
115.	Brottsoffermyndigheten	

## Bilaga 2

### **Enkät till statsråd och statssekreterare angående utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer<sup>1</sup>**

#### **Del I: Utnämningar av generaldirektörer**

---

<sup>1</sup> Citaten i denna bilaga är i huvudsak ordagrant återgivna. Däremot har förkortningar skrivits ut. De citat som skulle häva det anonymitetsskydd som vi lovat de svarande har därför redigerats/kortats.

1. Hur många generaldirektörer\* har Ni tillsatt inom Ert departements område/områden, under Er period som statsråd? (har Ni varit med om att bereda inom Ert departementsområde/områden, under Er period som statssekreterare?)

Ca ..... generaldirektörer

Av de 24 statsråd som svarat har:

- 1 tillsatt 1 generaldirektör
- 3 tillsatt 2 generaldirektörer
- 6 tillsatt 3 generaldirektörer
- 1 tillsatt 4 generaldirektörer
- 4 tillsatt 5 generaldirektörer
- 1 tillsatt 7 generaldirektörer
- 1 tillsatt 7–8 generaldirektörer
- 1 tillsatt 8 generaldirektörer
- 3 tillsatt 10 generaldirektörer
- 1 tillsatt 10–15 generaldirektörer
- 1 tillsatt ett fåtal generaldirektörer

Av de 52 statssekreterare som svarat har:

- 2 tillsatt 0
- 7 tillsatt 1 generaldirektör
- 10 tillsatt 2 generaldirektörer
- 2 tillsatt 2–3 generaldirektörer
- 6 tillsatt 3 generaldirektörer
- 5 tillsatt 4 generaldirektörer
- 8 tillsatt 5 generaldirektörer
- 1 tillsatt 5–8 generaldirektörer
- 1 tillsatt 5–10 generaldirektörer
- 1 tillsatt 6 generaldirektörer
- 1 tillsatt 6–7 generaldirektörer
- 2 tillsatt 7 generaldirektörer
- 2 tillsatt 8 generaldirektörer
- 3 tillsatt 10 generaldirektörer
- 1 tillsatt 10–15 generaldirektörer

---

\* Härmed avses myndighetschefer med titeln generaldirektörer, ombudsmän, rikspolischef, riksarkivarie, riksåklagare, riksgäldsdirektör, universitetskansler, överbefälhavare, riksantikvarie samt ordförande för ARN.

2. Vilken eller vilka egenskaper och erfarenheter bedömer Ni vara viktig/viktiga i valet av generaldirektör? (Rangordna.)

.... Erfarenhet som politiker

.... Erfarenhet av politiskt arbete

.... Ledaregenskaper

.... Erfarenheter från sakområdet

.... Andra egenskaper eller erfarenheter, nämligen .....

**Av statsråden har:**

*Erfarenhet som politiker fått rangordning*

- 4 i 5 av svaren
- 5 i 3 av svaren

*Erfarenhet av politiskt arbete fått rangordning*

- 1 i 3 av svaren
- 2 i 2 av svaren
- 3 i 11 av svaren
- 4 i 3 av svaren
- 5 i 1 av svaren..

*Ledaregenskaper fått rangordning*

- 1 i 25 av svaren
- 2 i 2 av svaren
- 3 i 1 av svaren

*Erfarenheter från sakområdet fått rangordning*

- 1 i 11 av svaren
- 2 i 12 av svaren
- 3 i 3 av svaren
- 4 i 1 av svaren

*Andra egenskaper eller erfarenheter*

har fått följande rangordning med följande kommentarer:

1) Kunskap och erfarenhet av politiskt och annat samhällsligt arbete; 1) Goda språkkunskaper; 1) Erfarenheter från ledarfunktioner i näringslivet;

2) Förmåga att lyssna och delegera hålla ordning och reda på myndigheten; 2) Personlig kompetens, integritet; 2) Beslutskapacitet;

2) Förmåga till överblick viktigare än sakområdet; Beroende på myndighetens utvecklingsstadium och behov;

3) Kontaktnät, öppenhet; 3) Legitimitet, effektivitet; 3) Omsorg om personal, kanske en ledaregenskap; 3) Kunskap om samhällsarbete;

4) Näringslivserfarenhet.

*Övriga kommentarer:*

Jag anser att erfarenhet av arbete i den statliga sektorn, t.ex. i Regeringskansliet, är viktig för att kunna förstå och hantera uppdraget. Den erfarenheten kan man ha skaffat sig som politiker eller i politiskt arbete, men det finns många andra sätt att skaffa sig sådana erfarenheter. I många fall är dessa erfarenheter från sakområdet viktigt för att en GD ska få auktoritet, inåt och utåt. Balansen mellan dessa erfarenheter är beroende på vilken uppgift en myndighet har; i en del fall är erfarenheten på sakområdet viktigare är erfarenheter från politik/regeringskansli/etc. I alla sammanhang är ledaregenskaper en viktig – och ofta underskattad – faktor vid rekryteringen.

**Av statssekreterarna har:**

*Erfarenhet som politiker fått rangordning*

- 1 i 1 av svaren
- 2 i 1 av svaren
- 3 i 3 av svaren
- 4 i 9 av svaren
- 5 i 7 av svaren

*Erfarenhet av politiskt arbete fått rangordning*

- 1 i 3 av svaren
- 2 i 5 av svaren
- 3 i 19 av svaren
- 4 i 10 av svaren
- 5 i 1 av svaren

*Ledaregenskaper fått rangordning*

- 1 i 44 av svaren
- 2 i 6 av svaren
- 3 i 1 av svaren
- 5 i 1 av svaren



### *Erfarenheter från sakområdet fått rangordning*

- 1 i 14 av svaren
- 2 i 24 av svaren
- 3 i 6 av svaren
- 4 i 3 av svaren

### *Andra egenskaper eller erfarenheter*

har fått följande rangordning med följande kommentarer:

- 1) Positivt med kunskap om det statliga systemet; 1) Personligt engagemang; 1) Ledningserfarenhet och kompetensprofil i linje med uppdraget; 1) Integritet, intelligens, kunskap om hur förankringsprocessen går till; 1) Energi, mod;
- 2) Förändringsförmåga; 2) Ledar/chefserfarenhet + social kompetens; 2) Samarbetsförmåga etc.; 2) En analys av myndighetens uppdrag och situation bör styra kravspecifikationen. Ibland är den politiska dimensionen i fokus – ibland sakområdets tekniska eller rättsliga frågor; 2) Förmåga att företräda utåt;
- 3) Erfarenhet av att arbeta i en politiskt ledd organisation, erfarenhet av samspel myndighet – departement; 3) Gott omdöme; 3) Medievana; 3) Viljan att nå uppsatta mål, resultatorienterad; 3) Jämställdhetsaspekter; 3) Språk, nätverk; 3) T.ex. utbildning, resultat från tidigare anställningar (meriter); 3) Erfarenhet av förvaltning; 3) Omdöme, psykiskt stabil; 3) Förmåga att presentera verkets policy inför omvärlden;
- 4) Att hantera snabba omställningar;
- 5) Vana att uppträda offentligt;.

### *Övriga kommentarer:*

- Går inte att rangordna. Det beror helt på personen som helhet och uppgiften. Ledaregenskaperna är självklart viktigast. Sakområdet kan man – i de flesta fall – lära sig. Erfarenhet av politiskt arbete och/eller som politiker kan också vara en viktig och nyttig erfarenhet. En viss utbildning kan ibland vara av betydelse.
- Går inte att rangordna. Helhetsbedömning. Dock alltid viktigt med erfarenhet från området i fråga (och kunskaper) samt arbetsledande kompetens och erfarenhet
- Erfarenhet från politiskt arbete är alltid bra. Det är ej bra om man tar folk från den egna myndigheten. Utgallringen sker mycket tidigt så man vet i allmänhet vilka som är aktuella. Därför blir det i allmänhet inga som tackar nej.

3. Har det hänt att någon tackat nej till ett erbjudande från Er om att bli generaldirektör?

- Nej
- Ja

*Av de 29 statsråd som svarat säger:*

- 11 att det aldrig hänt att någon tackat nej
- 18 att det hänt att någon tackat nej

*Av de 49 statssekreterarna som svarat säger:*

- 19 att det aldrig hänt att någon tackat nej
- 30 att det hänt att någon tackat nej.

4. Om svaret är ja, hur många gånger har det hänt?

.... antal gånger

*Av de 16 statsråd som svarat säger:*

- 8 att det hänt 1 gång
- 3 att det hänt 2 ggr
- 1 att det hänt 2–3 ggr
- 1 att det hänt 3 ggr
- 1 att det hänt 3–4 ggr
- 1 att det hänt 5–6 ggr
- 1 att det hänt 5–7 ggr

*Av de 32 statssekreterare som svarat säger:*

- 16 att det hänt 1 gång
- 6 att det hänt 2 ggr
- 1 att det hänt 2-3 ggr
- 1 att det hänt 3 ggr
- 1 att det hänt 4 ggr
- 2 att det hänt 5 ggr
- 1 att det hänt 5 6 ggr
- 1 att det hänt 10 ggr
- 1 att det hänt i 10% av fallen
- 1 att det hänt sällan
- 1 att det inte hänt så många ggr

5. I vilken utsträckning brukar Ni delta i beredningen av tillsättningsärenden när det gäller generaldirektörer?

Jag brukar själv...

- ...aktualisera kandidater till en lista.
- ...ta del av och ge mina synpunkter på en lista med alla kandidater.
- ...delta endast vid slutdiskussionen av huvudkandidater.
- ...delta på följande sätt.....

*Bland statsråden (som i många fall har svarat på flera alternativ eftersom de deltar på flera sätt i processen) är det :*

- 20 som aktualisera kandidater till en lista
- 18 som tar del av och ger synpunkter på en lista med alla kandidater
- 5 som endast deltar vid slutdiskussionen av huvudkandidater
- 4 som svarar att de deltar på följande sätt: 1) Från början till slut. Statsrådet har alltid ansvaret för tillsättningen. Att komma fel ger bara problem och mer arbete; 2) Tillsammans med övriga särskilt statssekreterare i politiska ledningen och övrig departementsledning aktualisera kandidater till en lista; 3) Förberedande diskussion > förankring > egen föredragning; 4) Underhandsdiskussioner med statssekreteraren.

*Bland statssekreterarna (som i många fall också har svarat på flera alternativ eftersom de deltar på flera sätt i processen) är det:*

- 37 som aktualisera kandidater till en lista
- 24 som tar del av och ger synpunkter på en lista med alla kandidater
- 9 som endast deltar vid slutdiskussionen av huvudkandidater
- 4 som svarar att de deltar på följande sätt: 1) Svarade för hela processen; 2) Utarbeta kravspecifikation; 3) Ge synpunkter och förslag på kandidater för annan del av departementet än mitt eget ansvarsområde; 4) Hålla i ärendet.

6. *Var det svårt att hitta lämpliga kandidater?*

Alltid      Ofta      Sällan      Aldrig  
                                   

*Av de 30 statsråden som svarat säger:*

- 0 att det alltid är svårt
- 10 att det ofta är svårt
- 16 att det sällan är svårt
- 4 att det aldrig är svårt

*Av de 52 statssekreterare som svarat säger:*

- 0 att det alltid är svårt
- 20 att det ofta är svårt
- 26 att det sällan är svårt
- 1 att det ibland är svårt
- 5 att det aldrig är svårt

7. *Fanns det flera ungefärligen likvärdiga kandidater?*

Alltid      Ofta      Sällan      Aldrig  
                                   

*Av de 30 statsråd som svarat säger:*

- 0 att det alltid fanns likvärdiga kandidater
- 17 att det ofta fanns likvärdiga kandidater
- 11 att det sällan fanns likvärdiga kandidater
- 1 svarade att det ibland fanns likvärdiga kandidater
- 1 att det aldrig fanns likvärdiga kandidater

*Av de 52 statssekreterare som svarat säger:*

- 2 att det alltid fanns likvärdiga kandidater
- 29 att det ofta fanns likvärdiga kandidater
- 18 att det sällan fanns likvärdiga kandidater
- 1 som svarade att när man väl bestämt sig känns det ju inte så
- 2 att det aldrig fanns likvärdiga kandidater

8. Hur vanligt var det att Ni hade en egen, positiv eller negativ, uppfattning om den slutliga kandidatens lämplighet?

Alltid      Ofta      Sällan      Aldrig  
                 

Av de 29 statsråd som svarat säger:

- 12 att det var vanligt med en egen uppfattning
- 1 som svarade: ”med ett undantag när jag blev anmodad att acceptera en kandidat”
- 12 att det ofta var vanligt med en egen uppfattning
- 4 att det sällan var vanligt med en egen uppfattning
- 0 svarade att det aldrig var vanligt med en egen uppfattning

Av de 52 statssekreterare som svarat säger:

- 20 att det var vanligt med en egen uppfattning
- 26 att det ofta var vanligt med en egen uppfattning
- 3 att det sällan var vanligt med en egen uppfattning
- 2 att det aldrig var vanligt med en egen uppfattning.
- 1 att man inte skall föreslå kandidater man inte kan stå för

9. Hur ofta har kandidatens/kandidaternas partipolitiska tillhörighet varit av betydelse vid det slutliga valet av kandidat?

.... antal gånger

Av de 27 statsråd som svarat säger:

- 3 att det haft betydelse 1 gång
- 1 att det haft betydelse 2 ggr
- 1 att det haft betydelse 3-4 ggr
- 1 att det haft betydelse 5 ggr
- 1 att det haft betydelse någon gång
- 1 att det haft betydelse samtliga ggr
- 1 att det haft betydelse vid landshövdingeutnämningar
- 18 säger att det inte haft betydelse

*Av de 20 statssekreterare som svarat säger:*

- 9 att det haft betydelse 1 gång (varav 1 säger: "av de som jag haft närmare insyn i. Sedan finns det uppenbarligen 3-5 andra under senaste fyra åren")
- 6 att det haft betydelse 2 ggr, (varav 1 säger: "i mina två fall, men i övriga GD-fall känner jag till många exempel där partipolitisk tillhörighet varit central")
- 1 att det haft betydelse 2-3 ggr
- 1 att det haft betydelse 3 ggr
- 1 att det haft betydelse 4 ggr
- 1 att det haft betydelse 5 ggr
- 1 att det oftast inte har någon betydelse

**10. Anser Ni att beredningsprocessen för utnämningar fungerar tillräckligt bra?**

- Nej
- Ja

*Av de 30 statsråden som svarat säger:*

- 14 att den inte fungerar bra
- 16 att den fungerar bra.

*Av de 52 statssekreterare som svarat säger:*

- 26 att den inte fungerar bra
- 26 att den fungerar bra

**11. Skulle Ni vilja förändra/förbättra processen och i så fall hur?**

*Statsrådets svar:*

- Det ligger helt i statsrådets hand.
- Snabbare besked från statsrådsberedningen för att undvika att myndigheter är chefslösa för länge.
- Processen bör redovisas offentligt, möjlighet att ställa statsråd till svars för utnämningar i högre grad. – Statsministern bör inte lägga sig i allt för mycket.
- Frigöra den från partipolitiska placeringsbehov.

- Öppnare rekryteringsprocess skulle ge större legitimitet om än inte nödvändigtvis andra personer.
- Generellt för mycket viktiga utnämningar utan att tillräcklig hänsyn tas till ledaregenskaper.
- Berört eller ansvarigt departement bör ha skyldighet att noga pröva s.k. ”politiska” tillsättningar.
- Öppnare, tydligare värdering av meriter. Dokumenterade ledaregenskaper. Långsiktig chefspolitik.
- Mer professionell med möjlighet för ”inspark” av politiska kandidater, för liten förprovning.
- Metodutveckling vad gäller utvärdering av GD-ämbetet, så att skillnaderna i bedömningssätt begränsas.
- Måste t.ex. kunna testa om vederbörande kan vara chef, ledaregenskaper och liknande.
- Ett problem kan vara när andra departement vill placera sin egen kandidat (hejdukar eller göra-säga med-fall). Finansdepartementet alltid värst i detta stycket.
- Alltid/nästan för sen aktualisering av ärendena. Otillräckliga förberedelser. Borde finnas lista över kandidater. Starta tidigare. Jag tog själv vissa initiativ i denna riktning.
- På 80-talet fanns ingen ”lista” på lämpliga kandidater (kan-ske finns nu?). Bör finnas för att göra rekryteringen mera systematisk – mindre ”ad-hoc-betonad”.
- Utlysning av GD-tjänster, större transparens i bedömningskriterier.
- Nej, regeringen utser och behöver inte offentligt motivera sina beslut – enligt RF.
- En nämnd, ungefär som nuvarande ”lönenämnd för parlamentariker” borde bereda ärenden av denna karaktär.

*Statssekreterarnas svar:*

- Det skulle vara ännu bättre om det fanns en kompetent rekryteringsfunktion i Regeringskansliet som också arbetade med ”outsourcing”. Det vore bra om man kunde sekretessbelägga intresseanmälningar. På den nivå vi talar om nu är det till stor skada om det kommer fram att en person vill byta jobb. Om han/hon inte kommer i fråga har de mist sin plattform hemma.
- Snabbare beslut.
- Färre inblandade.

- För mycket statsrådsberedningsmakt. För lite respekt för departementets kunskap.
- I de fall det finns styrelse med extern ordförande i myndigheten är det bra att hålla den (i vart fall ordföranden) informerade. De kan säkert också ge förslag på bra kandidater till GD-posten.
- Bättre systematik i det grundläggande urvalsförandet.
- Alla GD-tjänster bör utannonseras i dagspress och alla inkommande ansökningar hanteras objektivt, under full transparens. Jämför norsk statsadministration.
- Större öppenhet.
- Den process jag höll i var systematisk och transparent, men det är alldeles för sällan fallet. Förslag 1) Upprätta alltid kravspecifikation/uppdragsbedömning; 2) Låt alltid alla intressenter föreslå namn; 3) Gör känt att en urvalsprocess pågår (möjlighet att anmäla intresse).
- GD-tjänster bör utlysas externt.
- En bättre framförhållning och en mer systematisk hantering av listan över möjliga kandidater.
- 1) Bättre framförhållning; 2) ”Karriärplanering” för statliga chefer/chefsämnen; 3) Alltid ha två eller flera kandidater/man/-kvinna bl.a.
- Utveckla formerna för en bredare sökprocess.
- Ett ordentligt intervjuförande av lämplig(a) kandidat(er) och systematisk bedömning av kompetensen bör införas. Detta bör ställas mot en i förhand uppgjord kravprofil.
- 1) Underlätta förflyttningen mellan myndigheter; 2) Mer tid för utnämningar.
- Minska antalet utnämningar med inslag av partipolitiska bevekelsegrunder och erfarenheter.
- Fungerande utvecklingssamtal med GD:ar, särskilt inför förordnandetidens utgång (> 6 mån). Kombination av ansöknings- och kallelseförande. Dock viktigt med sekretesskydd.
- Framför allt att utarbeta en job profile i varje enskilt fall samt mer systematiskt, t.ex. tester, pröva om kandidaten/erna verkligen har de egenskaper som krävs.
- I vissa fall bör öppen annonsering och sedvanligt intervjuförande vara möjligt med deltagare från myndighetens ledningsgrupp och personal. Särskilda rekryteringskonsulter bör kunna anlitas.



- En viktig förutsättning för att kunna göra ett gott jobb som GD är att man har erfarenheter av och förståelse för det politiska beslutsfattandet. I dag hämtas dock de flesta GD:ar från det socialdemokratiska partiet. Denna princip bör överges.
- Mera öppen. Möjligt för alla som vill att söka. Mindre politiska –förtroende –uppdragsmeriter.
- Ännu mer tydlig professionell rekryteringsprocess, inklusive profilintervjuer (beteende, förmåga, ledaregenskaper etc.).
- Kravspecifikationen är för tunn, vilket leder till att momentet intuition blir för stort.
- Diskussionen om efterträdare/ny generaldirektör bör påbörjas tidigare. Gärna också höra sittande generaldirektörs synpunkter. Funderingar inför framtida utveckling för verket och i vilket skede verket befinner sig i (utvecklingsfas) bör diskuteras närmare.
- Tillförsel av kandidater för dålig genom en ”sluten” beredningsprocess.
- Öppen process.
- Tjänsterna bör utlysas men med möjlighet att hålla sökandena hemliga.
- ”Öppet” förfarande. Intresseanmälningar.
- Ökad långsiktighet.
- Bättre framförhållning, uttänkt strategi för tillsättningar är ett måste.
- Mer tydlig kravlista.
- Se till att prioritering enligt fråga 2 kommer till stånd. Större öppenhet och någon form av prövning av kandidaterna.
- Regeringen (oavsett partifärg) fäster alldeles för stor vikt vid politisk tillhörighet hos GD-kandidater och alldeles för liten vikt vid ledaregenskaper och chefs erfarenhet (samt social kompetens).
- Ett öppnare tillvägagångssätt (i vissa fall annonsering) åtminstone medverkan av rekryteringsexperter.
- ”Tillräckligt bra” i den meningen att olycksfallen är relativt få. Kan ändå naturligtvis förbättras: Undvika utnämningar av personer som helt saknar ledningserfarenhet. Noggrannare kartläggning av kandidaterna.
- 1) Förhindra politiska utnämningar; 2) Samtal mellan partierna om detta.

- Större tydlighet vad gäller kravspecifikation. Större öppenhet.
- För centraliserad. För litet inflytande från den berörda verksamheten.

*12. Dessa frågor har gällt generaldirektörer. Ni har säkert även utnämnt myndighetschefer med annan titel. Är beredningsprocessen annorlunda i något avseende när det gäller dessa myndighetschefer och i så fall på vilket sätt?*

*Statsrådets svar:*

- 10 svarade nej.
- 1 svarade vet ej.
- Fler inblandade vid upprättande av lista. Mer formaliserad handläggning. Ingen förankring hos partiledarna.
- Inte särskilt stor skillnad, vilket är anmärkningsvärt ur strategisk synpunkt.
- Ja, för landshövdingar. Politisk bakgrund och erfarenhet är då viktigare.
- Andra – t.ex. rektorer, kanslichef, nämnd närmare internkarriär.
- Endast myndighetschef som samtidigt är domare. Här är fackkunskap och oberoende viktigast.
- Mer internrekrytering vid lägre nivåer.
- Samma.
- Ja, i vissa fall krävs ju t.ex. att vederbörande har viss bakgrund som exempelvis jurist eller forskarkompetens.
- I princip likartad.
- Det arbetet har i mina fall huvudsakligen skett på statssekreterarnivå.
- Ja – statliga verk står närmare den politiska processen och strukturen.
- Har ovan redovisat vissa skillnader landshövdingar – generaldirektörer.
- I ett avseende ganska tydligt; myndighetens egna förslag spelade en mer eller mindre viktig roll.
- Knappast.

### *Statssekreterarnas svar*

- 16 svarade nej.
- 3 svarade vet ej.
- Ja, departementens tjänstemän har större inflytande. Men även här kunde systemet vara mer öppet och transparent.
- Tycker det är likadant där. Utnämningsmakten är icke transparent och koncentrerat till statsrådsberedningen.
- I fråga om landshövdingar skiljer sig utnämningssystemet.
- Landshövdingar spelar "allmänna" faktorer större roll, chefserfarenhet mindre roll.
- Landshövdingar, där tjänsterna besätts i enlighet med överenskommelse mellan partierna (har gällt sedan 1970-talet). Vissa GD-tjänster tillsätts efter samråd också med det största oppositionspartiet.
- Traditionell rekrytering med konsult, annonser etc.
- Tror inte det.
- GD-rekryteringarna ägnas nog mer uppmärksamhet och större resurser. "Andra myndighetschefer" rekryteras kanske ännu mer på professionella meriter, då management tonas ned i mindre myndigheter.
- I vissa fall ökad betoning på sakkompetens (framför allmänna egenskaper) vid utnämning av specialister (t.ex. lagmän).
- Nej med undantag för rektorer och forskningschefer. Då gäller annan förslagsordning.
- Ingen erfarenhet.

## Del II: Ansvarsutkrävandet av generaldirektörer

13. Vilka kriterier har Ni använt för att bedöma om en generaldirektör har gjort ett bra jobb eller inte? (Ange i rangordning.)

Statsrådets svar:

- 1) Resultat i form av uppfyllda mål och uppdrag; 2) Personalrelationer; 3) Mediehantering.
- 1) Hanteringen av sakärendena; 2) Om han/hon håller ordning och reda på myndigheten.
- 1) Klarat verkets/myndighetens mål vad gäller verksamheten; 2) Vad gäller ekonomi; 3) Företrätt myndigheten utåt på ett lojalt men ej lydigt sätt; 4) Bra chef i förhållande till personalen.
- 1) Klarat sina uppgifter väl; 2) Kreativ när det gäller att komma med nya idéer, föreslå saker; 3) Duktig i media; 4) Väl fungerande organisation (ledaregenskaper).
- 1) Min personliga bedömning av myndighetens verksamhet; 2) Min personliga bedömning av samarbetet med chefen; 3) Departementsmedarbetarnas bedömning av ovanstående; 4) Myndighetens kostnadseffektivitet och förmåga att följa sina planer.
- 1) Måluppfyllelse; 2) "Pengahantering"; 3) Innovationsförmåga.
- 1) Förmåga att överblicka; 2) Styra verksamheten utan detaljreglering från chefens sida.
- 1) Effektivitet; 2) Integritet; 3) Social kompetens.
- 1) Resultat i förhållande till uppsatta mål; 2) Förändringsbenägenhet; 3) Verksamhetens ledaracceptans.
- 1) Myndighetens resultat – kvantitativt och kvalitativt; 2) GD:s ledaregenskaper; 3) Samverkan.
- 1) Myndighetens funktion; 2) Fullgörande regeringsuppdrag; 3) Egna initiativ.
- Jag har aldrig gjort någon formell bedömning. Kontakt med myndighetens personal, med personer, myndigheten och företag inom verksamhetsområdet görs oftast.

- 1) Resultat; 2) Initiativkraft; 3) Samarbete inåt – utåt.
- 1) Hur klarar han/hon pressen från media och allmänhet; 2) Dokumenterade resultat/ärendebalanser o. dyl.; 3) Bra arbetsklimat på myndigheten.
- 1) Måluppfyllelse (av våra regleringsbrev m.m.); 2) Exekutiv kapacitet; 3) Omvärldsbedömningar av denne; 4) Samarbetsförmåga.
- 1) Myndighetsutförandet; 2) Ledarförmåga, visionärt och organisatoriskt, nationellt och internationellt; 3) Förmåga att hantera personal; 4) Förmåga att hantera omvärlden, dvs. relation till denna.
- Själständighet är nog bra, men det krävs lojalitet.
- Myndighetens verksamhet/utveckling. Hålla budgeten.
- 1) Måluppfyllelse; 2) Budgetansvar; 3) Personalansvar; 4) Samarbetsförmåga.
- Vi skapade under min tid som ...minister en form av verksamhetsgenomgång, byggd på goda förberedelser i verksamheten och i departementsledning, som syftade till att etablera ett "kontrakt" om hur verksamheten skulle drivas vidare. Jag hade skapat en sådan form inom ...verket när jag var GD där på 80-talet och den "examinationen" togs över av den dåvarande ledningen för ...departementet.
- 1) Om verket inte belastar departementet är det ett tecken på god funktion; 2) Oberoende och klokskap.
- 1) Hanteringen av sakfrågor; 2) Förmågan att skapa bra myndighet och trivsel där; 3) Initiativkraft; 4) Följsamhet till givna riktlinjer för arbetet.
- 1) Utvärdera verksamheten; 2) Träffa personligen (satte igång sådant utvärderingssystem på ....departementet).
- 1) Förmåga att nå uppsatta mål för verksamheten; 2) Förmåga att hålla budget; 3) Förmåga att utveckla verksamheten; 4) Förmåga att rekrytera medarbetare och skapa "god anda" inom myndigheten.
- Myndighetens förmåga att 1) Nå av regeringens/riksdagens uppställda mål 2) Tillgodose kravet på rättssäkerhet och likabehandling av medborgarna.
- 1) Resultat; 2) Anställdas och omvärldens bedömning.
- 1) Förändringsberedskap.
- 1) Skicklighet och förtjänst.
- 1) Förmåga att presentera och bekantgöra sitt arbete; 2) Ledarskapet vis à vis anställda; 3) Den sakpolitiska kompetensen.

*Statssekreterarnas svar:*

- 1) Graden av måluppfyllelse + förmågan att utveckla verksamheten; 2) Förmågan att beskriva relevanta problem och alternativa lösningar; 3) Samarbetsförmågan i meningen konstruktiva samtal; 4) Ansvarsfull budgethantering.
- 1) Följer GD regeringens uppdrag; 2) Har verksamheten utvecklats i enlighet med regeringens riktlinjer och beslut; 3) Ledarskap; 4) Styrning, internt.
- 1) "Avnämarnas" bedömning av resultatet; 2) Personalens bedömning av resultatet; 3) Mediehantering.
- 1) Uppfyllda mål; 2) Tydligt ledarskap; 3) Ekonomisk hållning; 4) Synlighet.
- 1) Hållit budgeten; 2) Följt regeringens mål.
- 1) Verksamhetsresultat.
- 1) Måluppfyllelse; 2) Resultatdialog; 3) Ledarskap.
- 1) Ledaregenskaper; 2) Utveckling av sakområdet; 3) Bra samarbete med Regeringskansliet.
- 1) Måluppfyllelse; 2) Ledarförmåga; 3) Kreativitet vid utveckling av verksamheten; 4) Kommunikation.
- 1) Omdöme allmänt; 2) Erfarenhet ledare/chef; 3) Sakkunskap; 4) Arbetskapacitet i förhållande till uppgiften.
- 1) Drivande i utveckling av myndighetens verksamhet; 2) Ledarskapsförmåga; 3) Samarbetsförmåga; 4) Självständighet.
- 1) Myndighetens resultat i förhållande till mål; 2) Personalens arbetsmiljö.
- 1) Måluppfyllelse och resultat.
- 1) Myndigheten fullföljer sin uppgift; 2) Myndigheten utvecklas i positiv riktning.
- 1) Oegentligheter; 2) Personalproblem; 3) Uppenbara brott mot instruktionen; 4) Trött.
- 1) Resultat och måluppfyllelse; 2) Ledarskapet; 3) Tillståndet i organisationen; 4) Troheten mot uppdraget.
- 1) Verksamhetens resultat; 2) Ekonomins skötsel; 3) Personalens trivsel.
- 1) Myndighetens resultat; 2) Kontakter med personer inför utvärderings/utvecklingssamtal.
- 1) Mål- och resultat; 2) Lojalitet.

- 1) Myndighetens måluppfyllelse; 2) Underlaget från Finansdepartementet inklusive utvecklingssamtal i förekommande fall; 3) Egen allmän bild av personen i fråga (i förekommande fall).
- 1) Ledarskap; 2) Personalens tyckande; 3) Verksamhetens kvalitetsutveckling; 4) Den externa kunskapen om verket/myndigheten.
- 1) Graden av måluppfyllelse, besluts kvalitet; 2) Arbetsstämningen inom verket; 3) Uppträdandet vid externa/offentliga möten (bl.a. media); 4) Samspelet departement/verk.
- 1) Att myndigheten (motsvarande) väl uppfyllt sina mål/krav; 2) Förmåga genomföra förändringar (beordrade eller egna); 3) En väl fungerande arbetsplats (frånvaron av klagomål).
- Någon systematisk utvärdering av generaldirektörerna inom vårt departement (åren 1991-94) gjordes egentligen inte. Det var mer fråga om en allmän bedömning av vederbörandes lämplighet.
- 1) Förmåga att leda myndigheten i enlighet med fastställda mål; 2) Förmåga leda och organisera verksamheten så att en god arbetsmiljö uppnås.
- 1) Förmåga att nå uppsatta mål för verksamheten; 2) Förmåga att utveckla verksamheten; 3) Ledarförmåga; 4) Kommunikationsförmåga.
- 1) Kan inte påminna mig utvärdering än samtal.
- 1) Myndighetens generella sätt att fungera; 2) Måluppfyllelse i förhållande till styrdokument (regleringsbrev); 3) Förmåga att företräda myndigheten; 4) Samarbetsförmåga.
- 1) Regelbundna genomgångar i relation till regleringsbrevet; 2) En fungerande myndighetsdialog; 3) Myndighetens sätt att fungera (personal, ekonomi osv.); 4) GD:s förmåga att driva sitt område externt.
- 1) Självständighet; 2) Sakkunskap; 3) Budgethållning, personalansvar, ledaregenskaper; 4) Förståelse för riksdagens beslut (uppföljning).
- 1) Är chef och uppfattas som chef i den egna organisationen; 2) Sakkunskap; 3) Kommunikationsförmåga utåt med media etc.

- 1) Måluppfyllelse i verksamheten (kvalitet och kvantitet.); 2) Korrekt beslutshandling av myndighetsfrågor; 3) Idérik verksamhetsutveckling.
- 1) Myndighetens resultat i förhållande till målen; 2) Samarbets-/samverkansförmåga; 3) ”Har det hänt något nytt på myndigheten”.
- 1) Kunnat få myndigheten effektiv; 2) Visat god arbetsledande funktion; 3) Visat förståelse för personalens olika behov.
- 1) Uppfylla fastställda mål; 2) Hålla budget.
- 1) Resultatet av verksamheten; 2) Hållit budget; 3) Nöjda ”kunder”; 4) Nöjd personal.
- 1) Resultatet i verksamheten; 2) Väl fungerande myndighet; 3) Företrädandet av myndigheten utåt.
- 1) Uppnående av mål; 2) Stämningen, i vid mening, på myndigheten.
- 1) Ordning och reda enligt RRV:s revision 2) Ej överskrida anslag.
- 1) Ledarskapsegenskaper; 2) Förmåga att se helhet; 3) Lyhördhet inåt–utåt; 4) Förmåga att vara såväl spjutspets som ”lojal”.
- 1) Följt och uppnått angivna mål; 2) Varit flexibla och kunnat snabbt svar på nya frågor; 3) Varit tydlig i dialogen.
- 1) Uppnående av överenskomna mål; 2) Samarbetsförmåga internt och externt; 3) Kreativitet och nyskapande.
- 1) Ekonomisk måluppfyllelse; 2) Andra måluppfyllelser; 3) Allmän ”stämning” på verket/myndigheten.
- 1) Verksamhetens resultat, dessvärre sällan mätbart i relevanta termer; 2) Utvecklings-/förändringskraft; 3) Social kompetens, arbetsklimat på myndigheten.
- 1) Utfört och utvecklat huvuduppgiften; 2) Hållit budget; 3) Fått organisationen (myndigheten) att fungera; 4) Undvikit skandal.
- 1) Resultat; 2) Andra på verket; 3) Kunna hantera media; 4) Kunna hantera politiker.
- 1) Om myndigheten verkar fungera bra.
- 1) Resultat; 2) Ledarrollen.
- 1) God förmåga att handskas med svåra, kontroversiella frågor; 2) God förmåga att få mycket utträttat; 3) God stämning i personalen; 4) Goda kontakter med departementet.
- 1) Allmän bedömning.



#### 14. Vilket underlag har Ni använt för att göra denna bedömning?

Statsrådets svar:

- Resultatredovisningar. Särskilda uppföljningsrapporter. Samtal med styrelseledamöter och ”skvaller”.
- Samtal med enhetschefer. Utvecklingssamtal och kaffe-träffar. Samtal med personalorganisationer.
- Förhandlingsunderlag till mål- och resultatdialog. Årsredovisning. Personligt besök på myndigheten.
- Egna intryck från utvecklingssamtal och överläggningar. Årsredovisningar, förslag etc. från myndigheter. Statssekreterare och departementsrådets erfarenhet.
- Samtal, årsredovisningar, verksamhetsplaneringar, reaktioner och kommentarer från respektive myndighets ”kunder”.
- Samtal. Skriftlig rapportering.
- Personlig bedömning + samtal. GD:s medarbetare och de som berörs av verksamheten.
- Resultatbedömning, erfarenhet.
- Årsredovisningar, samtal med GD, tät kontakt med myndigheten på verksamhetsnivå.
- Skriftliga redovisningar, bedömningar av närmast ansvariga tjänstemän samt egna intryck.
- Genomgång publikationer, samtal avnämare, samtal medarbetare.
- En tillfredsställande bild. Att nå uppsatta mål och hålla sig inom budgetramar är självfallet nödvändigt.
- Direkt samtal byggande på utvärdering av resultat och uppfattningar inom och utom Regeringskansliet.
- Följa medier. Månadsvisa uppföljningar med GD:arna (vissa av dem).
- Samtal, utvärdering, resultat.
- Årsredovisning och berättelse. Regleringsbrev och instruktioner och hur dessa hanterats. Omdömen från omvärlden. Hur har myndigheten och GD beskrivits av bl. a media, medborgare.
- Lyssnat på personal. Summerat hur beslut stämt med förordning, regleringsbrev.
- Departementens egen utvärdering.

- Årsredovisningar. Utvecklingssamtal. Löpande kontakter med myndigheten.
- De resultat verket nått. Verkets förmåga att följa riktlinjer, dvs. målstyrningen och uppföljningen av denna.
- Genomgång verksvis. Förberedelser. Sittning.
- Utvärdering av budget- och måluppfyllelse. Löpande kontakter med verksamheten.
- Medarbetares utvärderingar och egna kontakter.
- Egna iakttagelser.
- Goda referenser.
- Revisorernas berättelse, allmänna opinionsbilden, egna iakttagelser.

#### *Statsekreterarnas svar*

- En nära och frekvent dialog med GD. Enheternas och omvärldens bild. Resultatuppföljning i form av redovisning av uppdrag eller årsredovisning etc.
- Årsredovisningar, budgetunderlag, mål- och resultatdialogen, löpande kontakt under året.
- Subjektiva och personliga samtal.
- Rapporter från myndigheten och iakttagelser vid diverse arrangemang och media.
- Tjänstemännens bedömning. Dialogen.
- Årsredovisning och annat underlag/redovisningar som myndigheten lämnar till departementet. Mål- och resultatdialogen. RRV:s underlag och bedömningar samt andra eventuella specialinriktade analyser.
- Årsredovisning. Om det finns ”kundundersökningar” respektive arbetsklimatmätningar.
- Allmänna kontakter med myndigheten, budgetdialogen m.m.
- Gedigna underlagsrapporter för utvärdering, mål- och resultatstyrning samt även i diskussion med GD.
- Ambitiöst underlag inför mål- och resultatdialog.
- Meritlista. Referenser.
- Samtal med intressenter och departementstjänstemännens egna iakttagelser.
- Underlag som tagits fram inom departementet.
- Skriftlig analys av mål och resultat. Dialog omkring detta.
- Årsredovisningar och samtal med personer som på olika sätt har kontakt med myndigheten.

- Samtal med vederbörande, Finansdepartementet/chef/facket, m.fl., revisionsrapporter, skrivelser.
- Regleringsbrev och andra styrdokument. Årsredovisning och särskilda redovisningar.
- Uppföljningssamtal med GD baserad på analyser av myndighetens verksamhet och resultat.
- Kvartalsrapporter, personalenkäter, årsredovisning, RRV:s granskningar, medarbetssamtal.
- Resultatrapporter.
- Mål- och resultatdokument.
- Fanns vid denna tid en särskild enhet på Finansdepartementet med ansvar för beredning av dessa frågor (för hela Regeringskansliet).
- Läst dokument resultat- och balansräkning osv. Intervjuat personalen.
- Verkets egna produkter (utredningar, program, projekt). Departementsenheternas kommentarer. Kommentarer från tredje part.
- Årliga planeringsdokument och annan skriftlig rapportering, myndighetschefsdialog, andra kontakter med myndigheten och dess "kunder".
- Under dessa år hade vi (statsråd + statssekreterare) regelbundna träffar (ungefär varannan månad) med de viktigaste generaldirektörerna.
- Iakttagelser vid uppföljningsmöten vid myndigheten, kontakter under hand med GD. Signaler från andra chefer och anställda.
- Analys av verksamhetens utveckling, samt bedömning av vederbörandes personliga egenskaper.
- Departementets "inre" erfarenhet. Planerings/utvecklings-samtal.
- Regleringsbrev versus uppföljningsunderlag. Årsredovisningar. Personligt intryck.
- Årsberättelser, samtal, löpande kontakter under året.
- Möten, kontakter i organisationen, media.
- Egna erfarenheter av myndighet och chef samt dialog med departementets huvudman.
- Årsredovisningar, rapporter, personliga kontakter etc.
- Underhandskontakter med berörda.
- Föredragning av tjänstemän på departementet.
- Årsberättelse, diskussion med respektive GD, allmän information etc.

- Skriftlig och muntlig information. Allmänna omdömen. Media.
- Formella underlag och rapporter. Känsla, information, intuition.
- RRV:s revision/bedömning.
- Samtal återkommande.
- Diskussioner och årsredovisning. Läst utredningsuppdragets resultat.
- Gemensamt framtagna målsättning vid utnämning. Utvecklingssamtal. Diskussioner med omgivningen.
- Samtal med handläggare/huvudmän i departementet som har daglig kontakt med verksamheten samt egna kontakter med GD, verket och dess omgivning.
- Årsredovisningar, budgetunderlag, interna rapporter, eventuell "kundundersökning", personalenkäter, samtal med vederbörande.
- Årsredovisning, kontakter med myndigheten, media.
- Genom att nära följa verksamheten.
- Allmänna kontakter.
- Redovisningar, helst reviderade. Feedback från fackdepartementet och medarbetare.
- Kännedom om fattade beslut och genomfört utredningsarbete. Kontakter med dem som arbetar på myndigheten.
- Kontinuerliga kontakter.

*15 Görs en mer omfattande utvärdering av generaldirektören när omförordnanden diskuteras?*

Alltid      Ofta      Sällan      Aldrig  
                 

*Av de 29 statsråd som svarat säger:*

- 7 alltid
- 10 ofta
- 8 sällan
- 1 aldrig
- 3 vet ej

Av de 49 statssekreterare som svarat säger :

- 6 alltid
- 11 ofta
- 27 sällan
- 1 knappast
- 1 aldrig
- 3 vet ej

16. Om en mer omfattande utvärdering görs, på vilket sätt sker detta?

Statsrådets svar:

- Flera samtal med personer i GD:s omgivning.
- Jag träffade alltid vederbörande och ställde frågor.
- I en dialog mellan minister – berörda tjänstemän på departementet – Statsrådsberedningen.
- Sköter han/hon sitt jobb.
- Erfarenheter från den arbetsplatsen.
- Det som har varit och hur klarar hon/han det som ska ske framöver.
- Tjänstemannamässigt.
- Tillsammans med kontaktpersoner och ansvariga på departementet. Intervjuer med personen i fråga.
- Har ej varit med om någon ordentlig utvärdering.
- Departementens egen utvärdering.
- Samtal med nära medarbetare. Analys av arbetsuppgifter.
- Genomgång av verksamhetsperiodens resultat, dvs. genomgång av verksamhetsberättelserna. Medarbetarsamtal.
- Genomgång, utvärdering, samtal.
- Utvärdering av budget- och måluppfyllelse. Löpande kontakter med verksamheten.
- Fortlöpande granskning av tillståndet i myndigheten. Samtal med verksledning och styrelse (om sådan finns) + reaktioner från allmänhet, medier.
- Resultat. Anställdas och omvärldens bedömning. Medarbetares utvärderingar och egna kontakter.
- Avvägs mot ministrarnas uppställda mål.

*Statssekreterarnas svar:*

- Informella intervjuer med omvärlden. En ordentlig intern genomgång med medarbetarna kring vad som krävs av ledarskap inför den närmaste perioden.
- En djupgående analys av resultat.
- Informell diskussion inom departementsledningen om utvecklingen under hela mandatperioden.
- Skiljer på utvärdering av myndighetens arbete och GD:s sätt att fungera för att bidra till goda resultat. Myndigheten utvärderas regelbundet men GD:s agerande utvärderas i mindre utsträckning.
- Underlag för bedömning av arbetet inåt i organisationen och utåt mot organisationer, media etc.
- Fanns vid denna tid en särskild enhet på Finansdepartementet med ansvar för beredning av dessa frågor (för hela Regeringskansliet). Men det var inte fråga om ”mer” omfattande ”utvärderingar”.
- Diskussion mellan statsråd och statssekreterare i regel på basis av kommentarer från berörda departementsenheter.
- Måluppfyllelse i verksamheten (kvalitet och kvantitet). Korrekt beslutshandling av myndighetsfrågor. Idérik verksamhetsutveckling. Egna erfarenheter av myndighet och chef samt dialog med departementets huvudman.
- Genomgång med tjänstemän och ibland inför statsrådet.
- Årsberättelse, diskussion med respektive GD, allmän information etc.
- Genom särskilda genomgångar inför omförordnandet.
- Årsredovisningar, budgetunderlag, interna rapporter, eventuellt ”kundundersökning”, personalenkäter, samtal med vederbörande.

17. Nämn någon/några brister hos en myndighet, som kan ge anledning till att ifrågasätta en generaldirektörs kompetens som myndighetschef?

Statsrådets svar:

- Icke uppfyllda mål eller uppdrag som inte har saklig förklaring. Personalmissnöje.
- Rapporter om dålig stämning. Oro i personalen. Om GD är dålig på att planera. Är dåligt närvarande på myndigheten etc. Om GD har dålig framförhållning.
- Uppenbar illojalitet mot regeringen. Oegentligheter. Bristande ledarskap.
- Inte klarat sina uppgifter väl. Inte kreativ när det gäller att komma med nya idéer, föreslå saker. Inte fungerande organisation (ledaregenskaper).
- Omfattande kritik från de av verksamheten berörda. Omfattande kritik från ledningsgrupp och anställda.
- Oförmåga att hantera ekonomiska resurser. Oförmåga att leda verksamheten så att planerna för den uppfylls.
- Går ej att ange på detta sätt. Verkligheten är tack och lov mer komplex.
- Oförmåga att utveckla myndigheten i takt med omvärlden. Illojalitet. Bristande förståelse för "ämbetsmän"-uppdraget.
- Följer inte fattade riksdags- eller regeringsbeslut. Saknar förankring i den egna verksamheten.
- Myndighetens resultat – kvantitativt och kvalitativt. GD:s ledaregenskaper. Samverkan.
- Dålig stämning på myndigheten. Ringa respekt i samhället. Dålig kvalitet rapporter etc.
- Direkt olydnad av regeringen och riksdagsbeslut. Jag avskedade en under löpande period p.g.a. olydnad.
- Svårt att hålla budget. Slutenhet visavi departementet och andra aktörer. Bortförklaringar av problem.
- Måluppfyllelse (av våra regleringsbrev m.m.). Exekutiv kapacitet. Omvärldsbedömningar av denne. Samarbetsförmåga.

- Brist i ledarkompetens vad gäller resultat, ekonomiskt och i förhållande till beslut av riksdag och regering. Brist i ledarkompetens i förhållande till personal. Myndigheten följer inte lagstiftning eller hanterar inte sin del av lagstiftningen på ett bra sätt. Människor ska ha förtroende för våra myndigheter.
- Myndigheten fungerar illa, brister i samarbetet mellan departement och myndigheten.
- Myndighetens verksamhet/utveckling. Hålla budgeten.
- Dålig arbetsmiljö. Brister i hanteringen av tilldelade medel. Samarbetssvårigheter med andra myndigheter och politisk ledning.
- Verk som alltid råkar i konflikt under sin myndighetsutövning kan ha dålig ledning.
- Dåliga resultat. Myndigheten fungerar dåligt.
- Bristande måluppfyllelse. Kan inte få fart i verksamheten. Svag kontakt med departementet. Håller inte budgeten.
- Oförmåga att hålla budget och infria uppsatta mål. Bristande ledaregenskaper. Dålig förmåga att kommunicera med styrelse, departement, riksdag och allmänhet.
- När uppdraget inte uppfylls på ett acceptabelt sätt.
- Byråkratisering.
- För allmän fråga.
- Om en generaldirektör inte fått sitt uppdrag utifrån gedigna kunskaper i ärendena han/hon har att hantera framgår detta på åtskilliga sätt.

*Statssekreterarnas svar:*

- Ej ansvarsfull ekonomistyrning. Brist på samarbetsvilja. Arrogans i förhållande till departementstjänstemän.
- Myndigheten hör sammar inte regeringens uppdrag. Ingen kontroll på ekonomin.
- Oklar fråga.
- Bristande måluppfyllelse eller ekonomisk hantering.
- Orealistiska planer. Inte kontakt med intresseorganisationer.
- Dåligt verksamhetsresultat som inte har resursbrist som grundläggande orsak.
- Stora ekonomiska problem, leveransproblem (mål- och resultat nås ej), utpräglad dålig arbetsmiljö/arbetsklimat.



- Brister i ledningskompetens.
- Ej uppfyllda uppsatta mål för verksamheten under viss tid, dvs. mer än 1 år. Omdömeslös/bristande kompetens/svårigheter företräda myndigheten externt.
- Bristande resultat, svårt att hålla budget, missnöje hos personalen.
- Oförmåga att hantera utvecklingsprojekt. Otillräcklig verksamhetsutveckling. Interna motsättningar.
- Bristande ledaregenskaper som leder till allvarliga förändringar i arbetsmiljö och resultat/kvalitet.
- Att myndigheten inte lever upp till de krav som ställs av uppdragsgivare och omvärld, t. ex. att myndigheten inte är effektiv eller inte lever upp till rättssäkerhetskrav.
- Stora ekonomiska underskott eller oordning i ekonomin. Kraftigt negativa relationer från andra myndigheter m.fl.
- Oegentligheter. Personalproblem. Uppenbara brott mot instruktionen. Trött.
- Om man avviker från myndighetens uppdrag. Om man fortsätter att driva frågor som blivit bedömda politiskt av regering och/eller riksdagen och därmed blivit avvisade. Om man inte håller sig inom de ekonomiska ramar som riksdagen lagt fast. Om man struntar i direktiv från regering och riksdag.
- Verksamhetens resultat. Personalens trivsel. Ekonomins skötsel.
- Dåligt resultat.
- Uppnådda resultat i relation till uppsatta mål. Arbetsmiljön på myndigheten. Myndighetens förtroende hos allmänheten.
- Bristande måluppfyllelse för myndigheten, omvittnat dålig ledarförmåga, bristande moral och etik på det personliga planet och/eller som chef, uppenbar kommunikativ inkompetens.
- Politiska utnämningar. Bristande kompetens.
- Sakligt illa underbyggda beslut.
- Om kompetens här likställs med lämplighet 1) Ekonomiska bristfälligheter; 2) Strukturella och ledningsbrister i organisationen; 3) låg arbetsmoral/konfliktmiljö m.m.
- Kraftig avvikelse från budget eller nonchalerande av direktiv givna i regleringsbrev.

- Stor avvikelse från angivna mål och budget. Omfattande intern kritik från anställda. Oförmåga att hantera kriser i verksamheten.
- Oförmåga att leva upp till uppsatta mål för verksamheten, oförmåga att utveckla verksamheten, ej ledarförmåga, ej kommunikationsförmåga.
- Om han offentligt skriver en linje på tvärs med regeringens på ett centralt politikområde.
- "Inbördeskrig" och stora personalproblem. Svårt att hålla budgeten. Långa handläggningstider.
- Inkonsekvent myndighetsutövning.
- Löser inte uppdraget. Klarar inte personal. Klarar inte ekonomin.
- Självständighet. Sakkunskap. Budgethållning, personalansvar, ledaregenskaper. Förståelse för riksdagens beslut (uppföljning).
- Intern kritik och ifrågasättande som kommer ut. Dåligt/felaktigt underbyggda beslut.
- Kan vara dålig kvalitet i verksamheten, bristande förmåga utveckla verksamheten, brister i myndighetsutövning, ovilja/oförmåga regleringsbrev och dithörande riktlinjer.
- Myndighetens resultat i förhållande till målen. Samarbets/samverkansförmåga. "Har det hänt något nytt på myndigheten".
- Misskötsel av myndigheten. Skapat otrivsel bland de anställda i en större krets
- Personalmissnöje. Media.
- Resultaten uppnås ej. Budgeten överskrids. RRV:s revisioner påvisar brister, personalproblem.
- Om resultaten inte är tillfredsställande eller när myndigheten har interna problem respektive har problem i förhållande till omgivningen.
- Bristande måluppfyllelse. Bristande ekonomisk kontroll. Havererad ledningsgrupp på myndigheten.
- Personliga missförhållande.
- Revisionsanmärkning. Politiserande (exempelvis lobbying mot riksdagen). Överskridande. Bråk med personal.
- Oförmåga att leda. Stuprörstänkande.
- Stelbent agerande. Ej fyllt målen med innehåll.
- Ej uppnåelse av överenskomna mål. Dålig samarbetsförmåga internt och externt. Ej kreativitet och nyskapande. Skandaler.

- 1) Bristande ledarskap som leder till turbulens/oro/missnöje på verket; 2) Slarv med ekonomi med administration; 3) Påtagligt ointresse för verksamheten.
- Uselt resultat. Samarbetssvårigheter, bristande social kompetens.
- Brister i utförande och ej utvecklat huvuduppgiften, brister i budget, ej fått organisationen (myndigheten) att fungera. Skandal.
- Bristande måluppfyllelse. För mycket egotrippande av GD. Konflikter.
- Överenskomna resultat nås ej.
- Ett agerande som går stick i stäv mot regeringens fastställda policy. Ett missnöje i personalen som allvarligt minskar arbetets effektivitet.
- Dokumenterad oro bland personalen. "Konstiga" utspel. Budgetöverskridanden.

*18. Finns det någon/några omständigheter som Ni kan ange, som är av sådan art, att en generaldirektör måste lämna sin tjänst innan förordnandetiden är slut?*

*Statsrådets svar:*

- Oförmåga leda myndigheten i genomförandet av statsmakternas beslut. Bristande förtroende hos personal och/eller styrelse.
- Rapporter om dålig stämning. Oro i personalen. Om GD är dålig på att planera. Är dåligt närvarande på myndigheten etc. Om GD har dålig framförhållning.
- Måste bedömas från fall till fall.
- Misskött sina uppgifter. Katastrof som chef.
- Ja. Rena olagligheter naturligtvis – i övrigt beror det på myndigheten, chefen och uppgifterna.
- Oförmåga att styra verksamheten, total krock med personalen t.ex.
- Bristande förtroende från departementsledning (av mer grundläggande slag). Fiffel.
- Följer inte fattade riksdags- eller regeringsbeslut. Saknar förankring i den egna verksamheten.
- Tjänstefel, grova missförhållanden på myndigheten.

- En GD måste ha förtroende både inom myndigheten och inom sitt ansvarsområde. Allvarliga brister i detta avseende omöjliggör ett bra resultat.
- Direkt olydnad av regeringen och riksdagsbeslut. Jag avskedade en under löpande period p.g.a. olydnad.
- Oegentligheter (dock ej enbart rykten via media).
- Brister i måluppfyllelse (av våra regleringsbrev m.m.), exekutiv kapacitet, omvärldsbedömningar av denne och samarbetsförmåga.
- Oegentligheter uppdagas. Åtgärder som skadat myndighetens anseende och minskat människors förtroende för myndighetsutövandet.
- 1) Generaldirektören "tappar" kontrollen över verksamheten; 2) Generaldirektören har ej ordning på myndighetens ekonomi.
- Tjänstefel och brister av allvarlig art, t.ex. dålig arbetsmiljö, i hanteringen av tilldelade medel, samarbetssvårigheter med andra myndigheter och politisk ledning.
- Bedrägligt beteende eller annan brottslig handling. Konflikt om uppgiftens utförande.
- Oförmåga att samarbeta. Oförmåga att följa riksdagens och regeringens beslut. Katastrofala förhållanden på myndigheten.
- Ja, det finns men det vill mycket till.
- Oförmåga att hålla budget och infria uppsatta mål. Bristande ledaregenskaper. Dålig förmåga att kommunicera med styrelse, departement, riksdag och allmänhet.
- Tjänstefel.
- Brott mot svensk lag, saknar förtroende hos regeringen.
- Om chefstjänstemännen inte ser samarbete som möjligt, om GD:n inte klarar att fullgöra sina uppgifter som ledare och sakkunnig.

*Statssekreterarnas svar:*

- Brist på ekonomisk styrning och kontroll. Illojalitet mot uppdraget, dvs. en annan uppfattning om verksamheten än den som kommer till uttryck i riksdagens och regeringens riktlinjer.
- Ja.
- Olagligt agerande, olämpligt agerande av allvarlig karaktär.

- Stora verk. Många människor, för lite respekt i organisationen.
- Om generaldirektören skulle ha gjort något oegentligt/olagligt. Misstanke räcker dock inte. Det måste ju också finnas ett förtroende för myndighetschefens förmåga att klara av sin uppgift.
- Om en myndighet missköts vad gäller ekonomi, ledarskap och bristande måluppfyllelse i sådan omfattning att det ej finns anledning att tro på förbättring.
- Det finns omständigheter som borde leda till tidigare avgång, men som av formella skäl inte går att tillämpa.
- Ekonomisk brottslighet. Missbruk statens medel i tjänsten, t.ex. privat bruk statens kreditkort. Klart bristande kompetens och ej uppfyllda resultat om det kan påvisas att dessa är betydande i kronor.
- Brottslig gärning, drogmissbruk.
- Ja, bristande förtroende för förmågan att leda myndigheten på ett korrekt sätt (= transparens som ger riksdagen möjlighet granska beslut snarare än specifika krav som måste vara uppfyllda).
- Ja. Bristande ledaregenskaper som leder till allvarliga förändringar i arbetsmiljö och resultat/kvalitet.
- Att myndigheten inte lever upp till de krav som ställs av uppdragsgivare och omvärld, t.ex. att myndigheten inte är effektiv eller inte lever upp till rättssäkerhetskrav.
- Stora ekonomiska underskott eller oordning i ekonomin. Kraftigt negativa relationer från andra myndigheter m.fl.
- Oegentligheter, ineffektiv, revisionsproblem, trots mot instruktionen, personalproblem, affärer.
- Om man agerat och försatt sig i en situation där den personliga trovärdigheten kan ifrågasättas.
- Oegentligheter (ekonomiska och andra lagbrott). Oförmåga att leda verksamheten mot målen. Konflikter med uppdragsgivaren om verksamhetens mål och syfte, interna konflikter p.g.a. dåligt ledarskap.
- Illojalitet. Dåligt resultat.
- Mycket dåligt resultat. Mycket dålig arbetsmiljö på myndigheten. Bristfällig lojalitet till uppdragsgivaren.

- Brottslighet, alkoholism, bristande moral och etik som chef, oförmåga att sköta jobbet till följd av långvarig sjukdom, uppenbar inkompetens som chef vad gäller att uppfylla målen för myndigheten samt att fungera som arbetsledare.
- Brist på kompetens. Brist på ledarskap.
- Om GD:s agerande (brist på ledarskap) ger upphov till akut kris inom myndigheten.
- Egentligen inte, annat än om GD är uppenbart ohörsam mot regeringens beslut (här inkluderar jag inte enskild minister).
- Ekonomiska oegentligheter. Brett missnöje bland medarbetarna beroende på bristande ledarförmåga.
- Brott, grovt misslyckande i sakfrågor.
- Där förtroendet mellan departementsledning och GD är förbrukat.
- Samspelet mellan minister och myndighetschef måste fungera någorlunda, även inom ramen för myndighetens självständighet.
- Större samarbetssvårigheter. Ofta och upprepad offentlig kritik mot myndighetens beslut.
- Om det finns brister, t.ex. brister i myndighetsutövningen, bristande förmåga att utveckla verksamheten som är tillräckligt grova och därigenom äventyrar allmänhetens tilltro till myndigheten eller personalens förtroende för verksamheten.
- Inkompetens, politiskt agerande.
- Ja, om GD har gjort sig omöjlig på myndigheten eller hos sakdepartement.
- Oegentligheter. Oförmåga att styra verket.
- "Klarar ej uppgiften", når ej resultat. Personalen mycket missnöjd.
- Bristande förtroende på ett mer grundläggande plan i förhållande till departementsledning.
- Bristande måluppfyllelse. Bristande ekonomisk kontroll. Havererad ledningsgrupp på myndigheten. Personliga missförhållanden. Om dessa faktorer är graverande och bedöms långvariga.
- Politiserande/lobbying i riksdagen. Upprepade anmärkningar från RRV.
- Bristande lojalitet mot uppdragsgivaren. Uppenbar oförmåga att leda.

- Korruption. Ständiga budgetöverdragningar.
- Brottsliga handlingar, skandaler, utnämningar till andra uppdrag. Men GD måste själv medverka till detta.
- Om en GD vägrar att utföra regeringens ”beställningar” eller på annat sätt öppet obstruerar regeringsmaktens utövande.
- Interna samarbetssvårigheter.
- Främst kaos i organisationen (i första hand myndighetens ledningsgrupp).
- Missgrepp, felsteg, dåligt omdöme.
- Inte klarar jobbet.
- Uppenbar oförmåga att nå resultat och berika/rekrytera medarbetare.
- Brottsligt beteende.
- Missbrukarproblem.

19. Kan Ni i efterhand erinra Er att någon tillsättning blivit en besvikelse?

- Nej
- Ja

Av de 29 statsråden som svarat säger:

- 14 nej
- 15 ja

Av de 51 statssekreterarna som svarat säger:

- 28 nej
- 23 ja

20. Om svaret är ja, hur många gånger har det hänt?

.... antal gånger

Av de 14 statsråd som svarat har:

- 8 varit besvikna 1 gång
- 1 varit besviken 2 ggr
- 1 varit besviken 2-3 ggr
- 2 varit besvikna 3-4 ggr
- 1 varit besviken 1-5 ggr
- 1 varit besviken ett antal ggr

*Av de 20 statssekreterare som svarat har:*

- 9 varit besvikna 1 gång
- 9 varit besvikna 2 ggr
- 1 varit besviken 3 ggr
- 1 säger sällan

(3 har svarat att de var besvikna, men har ej uppgett hur många ggr)

## *21. Vad var Ni missnöjd med?*

*Statsrådets svar:*

- Förmågan att hantera en stor organisation i blåsväder.
- Samarbetsbekymmer inom verksamheten.
- Självgodhet, följde inte bestämmelser och riktlinjer.
- Inte tillräckligt driv.
- Bristande förståelse för GD-rollen.
- 1) Generaldirektören "tappar" kontrollen över verksamheten; 2) Generaldirektören har ej ordning på myndighetens ekonomi.
- 1) Vederbörande var inte kapabel att leda utan bara att bestämma, likt en annan korpral; 2) Klarade inte av att analysera och värdera de olika myndighetsuppgifterna.
- Engagemanget. Kunskapsnivån. Personalledningsförmågan.
- Visade dåligt omdöme i vissa situationer.
- GD tyckte tydligen att det var lättare att "lobba" för ökade anslag i riksdagen än att med kraft genomföra beslutade effektiviseringar och organisationsförändringar.
- Samarbetsproblem inom myndigheten. GD:s missuppfattning om myndighetens uppgift.
- Vederbörande räckte inte till.

*Statssekreterarnas svar:*

- 1) Förmågan motsvarande inte förväntningarna; 2) Brist på social kompetens/konflikthanteringsförmåga; 3) Brist på öppen dialog och förståelse för politikens/allmänhetens krav på information och empati.
- X följde inte regeringens riktlinjer/beslut.
- Bristande ledarskap och bristande förmåga att följa upp, hålla en linje.
- Bristande lojalitet mot Regeringskansliet.



- En förväntad positiv utveckling av myndigheten uteblev.
- Olika saker som dålig fart, ineffektivitet, ”affärer”, trots mot regeringen, besvärlig, bråkig.
- Brist på handlingskraft och driv.
- Utnämningen löste ett personalpolitiskt problem på departementet, men gav i stället upphov till problem på myndigheten.
- Arbetsledningskompetens och måluppfyllelse.
- Vederbörandes förmåga att genomföra de förändringar som regeringen avsett.
- En allmän bedömning att vederbörande inte levde upp till kraven främst avseende ledaregenskaper (managementkompetens).
- Oförmågan att genomföra diskuterade förändringar.
- Allmänna kompetensbrister.
- Allt för partipolitiskt profilerad GD.
- Olämpliga transaktioner, ett fall. Oförmåga att styra verket, ett fall.
- Att politikerkriteriet var viktigare än andra kriterier.
- Vederbörande var mer intresserad av sitt lantbruk än myndighetsutövandet.
- Interna samarbetssvårigheter. Ekonomiska tveksamheter (bil, lägenhet).
- Kraften/förmågan att utföra huvuduppgiften. Förmågan att få med sig viktiga delar av personalen.
- För mycket exponering av den egna personen och på fel saker.
- Ledarförmåga.
- Inte tillräckligt kraftfullt ledarskap. Brist på förändringsbenägenhet.

## 22. Ledde detta missnöje till att några åtgärder vidtogs och i så fall vilka?

*Statsrådets svar:*

- Vederbörande lämnade på egen begäran.
- Ja.
- Ja, efter ”min tid”.
- Ja, samtal.
- Fick aldrig möjlighet.
- Endast muntliga åtgärder, dvs. tillsägelser och uttalad kritik i enrum.
- GD varit införstådd med missnöjet, omplacering.
- Spelade roll vid diskussionen om omförordnande.
- Medarbetarsamtal.
- Ja, samtal. Inget omförordnande.
- GD fick ej nytt omförordnande vid periodens utgång.
- Samtal.
- Vederbörande avgick själv.

*Statssekreterarnas svar:*

- 7 svarade nej
- I ett fall gick det så illa att GD:n blev sjuk och slutade, i ett annat stannade det vid stor besvikelse.
- Samtal med vederbörande.
- Staten väntar länge med att vidta åtgärder.
- Ja, inget omförordnande.
- Ny överdirektör tillsattes. Inget omförordnande. Avslutade förordnandet.
- Avsättning (i realiteten) respektive omplacering.
- Ja, omplacering.
- Uppkom efter regeringsskiftet. Så inga åtgärder kunde vidtas av mig.
- Inga momentana åtgärder då bristerna ej var tillräckligt stora för att föranleda drastiska åtgärder.
- Diskret avsked i första fallet.
- Utnämning till annat uppdrag.
- Ja, myndigheten slogs ihop med ett annat verk.
- I båda fallen lämnar GD tjänsten i förtid.
- Samtal med GD. I ett fall till slut avlägsnande av GD.
- Samtal som inte ledde till någon rättning.

- Ja, han flyttades till en annan myndighet som inte krävde samma omstöpning.

23. På vilket sätt brukar Ni visa uppskattning om en generaldirektör gör ett bra jobb?

*Statsrådets svar:*

- Beröm vid utvecklingssamtal. Spontant telefonsamtal. Beröm invävt i tal.
- Höra av mig då och då. En lunch eller middag. Ringa och trösta vid motgångar. Besökte alltid mina myndigheter då och då.
- Positiva signaler via personliga samtal. Löneinstrumentet har varit svårt att få använda.
- Ringa och säga något uppmuntrande. Ge beröm vid utvecklingssamtal.
- I personliga samtal.
- Genom att tala om det.
- Planeringssamtal.
- Beröm vid dialog.
- Tala om det för dem och andra.
- Personliga kontakter.
- Säga det till vederbörande.
- Stor förtrolighet och öppenhet. I lönefrågor – dock marginellt.
- Handskrivna kort, måltid, jobba för högre lön.
- Samtal, sidouppdrag, referensgivare.
- Frekvent kontaktskapande, stöttande, uppmuntrande. Positiva uttalanden om myndighetens arbete. Uttrycka sitt förtroende för GD inför personal liksom utåt. Öppen kommunikation.
- Berätta för vederbörande att man tycker vederbörande gör ett bra jobb. Det kan man göra på många sätt bl.a. ta med på resor osv.
- Tala om det för vederbörande.
- Ge erkännande i personliga samtal.
- Säga det.
- Ringa upp och ge beröm.
- Samtal.
- Genom att framföra detta till vederbörande personligen.

- Beröm. Förståelse för önskemål om ny eller ändrad organisation samt mer resurser.
- Var dålig på detta.
- Som man alltid bör göra. Talar om att ett bra jobb gjorts.
- Återkopplande samtal samt lön.

*Statssekreterarnas svar:*

- Allt för sällan. Men i ord. Och när det går vid lönesamtal.
- Tala om det vid personliga samtal i anslutning till mål- och resultatdialog.
- Beröm - direkt och offentligt.
- Säga det vid dialog.
- Tydlighet i myndighetsdialogen. Visa inför ledningsgrupp att jobbet är bra.
- Feedback i mål- och resultatdialogen. Uppskattande ord vid besök på myndigheten. Självklart av positiv betydelse vid lönediskussionerna.
- Genom direktkontakt och i samband med utvecklingssamtal och lönediskussioner.
- I utvecklingssamtal med vederbörande i lönesättningen.
- Det talade vi om i de årliga mål/resultatstyrningssamtalen som avslutades med ett personligt utvecklingssamtal med GD.
- Regelbundna utvecklingssamtal.
- Tala om det.
- 1) Samtal med vederbörande i mål- och resultatdialog;  
2) Löneuppräknning.
- Tala om det. Höja lönen.
- Det har nog varit dåligt med det.
- Säga det. Högre lön.
- I samtal uttrycka uppskattning. Försöka bidra till goda förutsättningar för myndighetens möjligheter att genomföra uppdraget.
- Löneförhöjning. Beröm.
- Lön. Uppmärksamhet.
- Ge beröm. Höjd lön. Berömma myndighetens arbete inför hela dess personal.
- Var inte aktuellt i mitt fall. Men självfallet hände det att jag personligen uttryckte min uppskattning när jag av annat skäl träffade sådana GD:ar.

- Tala om det.
- Framföra uppskattning i den löpande dialogen.
- Främst muntliga kommentarer i samband med strukturerad myndighetsdialog.
- Muntligen framföra det till vederbörande.
- Vid samtal.
- Framföra det till vederbörande. Nya förtroendeuppdrag. Lönejustering.
- Ställa upp i offentliga sammanhang + säga att jag är nöjd, naturligtvis.
- Tala om det.
- I myndighetsdialogen. I lönesättning.
- Berätta i årliga samtal och/eller löpande om bra/mindre bra, visa uppskattning i tal eller skrift vid lämpliga tillfällen.
- I samtal.
- Personliga samtal. "Offentligt beröm." Uppmärksamhet i departementet.
- Vid den årliga resultatuppföljningen.
- Ge beröm för gott utfört arbete.
- Bra fråga. Vid årsgenomgången med GD:n.
- Tas upp bl.a. i de årliga dialogerna.
- I samtal med GD. Vid möte med ledning och/eller personal.
- Positiv kritik.
- Feedback i utvecklingssamtal. "Uppmuntrande tillrop."
- Lön. Genom samtal.
- Tala om det, högre lön och intimare samarbete. Rekommendation till större uppgifter.
- Genom lönen och uppskattande ord (telefon, mail eller personligen).
- Låta myndigheten (bl.a. vid besök) och andra intressenter veta det. I viss mån via lönen.
- Muntlig kommentar till GD (ibland).
- Genom samtal och genom att kunna få extra uppdrag.
- Alltför sällan.
- Muntlig feedback, löneförhöjning, offentligt beröm.
- Berömmande ord i personliga samtal.
- Muntligt.

## 24. Vilka belöningar respektive sanktioner anser Ni bör finnas för generaldirektörer?

*Statsrådets svar:*

- Lönen – upp eller stilla. Sidouppdrag.
- Uppskattning i olika former är viktigt.
- Löneinstrumentet borde användas mer frekvent.
- Inga särskilda utöver vad som avtalas vid anställningen.
- En konkurrenskraftig lön är det viktigaste.
- Löneökning/dålig löneökning. Beröm/kritik.
- Möjligheterna begränsade. Lön. Omförordnanden. Tilläggsuppdrag.
- Lön. Karriär.
- Lön, omdömen från regeringen (det är så tyst därifrån).
- Jag är emot belöningar och sanktioner om det tar sig uttryck i pengar eller förmåner. Enda sanktionen – avsättning.
- Vederbörande måste kunna omplaceras.
- 1) Löneutvecklingen; 2) omplaceringar.
- Bör få betydelse vid justering av löneförmån.
- Man bör akta sig för brister som lätt leder till att ministern blir överchef och generaldirektören ledhund.
- Ett bra jobb bör resultera i lönehöjning. Ett dåligt jobb bör medföra att vederbörande inte omförordnas. Minsta möjliga lönepåslag.
- Lön. Uppskattning. Samtal bästa korrektionsmedlet. Många sätt finns.
- Framför allt möjligheten att gå vidare till nya och stimulerande arbetsuppgifter, t.ex. utredningsuppdrag, andra verksamhetsområden etc.
- Återkopplande samtal samt lön.

*Statssekreterarnas svar:*

- Jag anser att löneläget är allt för lågt - inte minst mot bakgrund av den osäkra situationen. Vad händer när förordnandet går ut + att det vore möjligt att avsätta en GD enbart p.g.a. bristande samarbetsklimat.
- Lön. Deltagande i viktiga beslutsprocesser. Företräda Sverige internationellt.
- Lön. Beröm/kritik.
- Uppdrag. Lön. Uppmärksamhet.

- Samma som för andra ledare/chefer.
- Bonus.
- Differentierad lönesättning i större utsträckning.
- Löneförhöjningar – fast här är utrymmet i Regeringskansliet i dag för litet. Sanktioner = personligt utvecklings-samtal och eller i löneutveckling.
- Uppmuntran, i viss mån lön, utvecklingsmöjligheter genom nya uppdrag. Sanktioner finns bara när GD:n gjort allvarliga fel.
- Tydlighet vid myndighetsdialog och andra kontakter med brister/vad är bra.
- Statsrådet bör vara tydligt i sina omdömen. Lönefrågor tveksamt instrument, även om lönen ska påverkas av vederbörandes skicklighet.
- De som finns fungerar väl.
- Ovan, samt att även meddela kritik.
- Ett insiktsfullt och ärligt samtal med statsrådet.
- Som för alla andra.
- Det finns ett instrument och det är lönen. Uppföljnings-samtal är viktiga för både positiv och negativ feed-back.
- Individuell lönesättning. Omplacering, beröm, kritik, osv. i medarbetarsamtal. Övrigt är svårt att hitta.
- Löneutveckling. Egen utveckling. Nya svårare arbete.
- Bättre ekonomiska incitament (och karriärvägar). Möjligheten att kunna avsätta en GD när bristande resultat eller förtroende föreligger.
- Lön respektive avsättning/omplacering.
- Marknadsmässiga.
- Lönesättningar är här viktigt instrument.
- Belöningar: att få sitta kvar, eventuellt omförordnanden (GD är en befattning där topprestation bör normalförväntas, utan särskild belöning.) Sanktioner: kontroll i dialogform, ytterst entledigandehot.
- Har varit svårt att se något annat än individuell lönesättning.
- Inga speciella men viktigt med ordentliga planeringssamtal och vanlig feedback.
- Lönepolitiken bör förändras radikalt.
- Prestationslön, OK. Löneavdrag, tveksamt.
- En GD bör inte komma i lägen där man talar om sanktioner. Då måste vederbörande lämna.

- Belöningar/sanktioner i samband med lönesättning. Yttersta sanktioner – ej fortsatt förordnande när detta hade förväntats.
- Belöningar sker via lönesystemet. Sanktioner kan knappast bli andra än avsked eller utebliven löneökning.
- Konkurrenskraftiga förmånspaket. Olämpliga GD bör lämna verksamheten.
- Ungefär samma som i dag.
- Vet ej.
- Belöningar > lön, uppskattning. Sanktioner > samtal, förflyttning.
- Uttryckliga lönepåslag, mer av aktivt ansvarsutkrävande som kan ta sig olika former och där exempelvis förflyttning kan behöva användas mer.
- Lön, anlåtande för regeringsuppdrag, uttalande i proposition.
- Löneinstrumentet bör användas i högre grad.
- Lön. Genom samtal.
- Väsentligt större utrymme för lönehöjningar, andra uppdrag etc.
- Löneökningar respektive avsked.
- Lön respektive få lämna tjänsten.
- Tydligt muntligt och skriftligt erkännande, förlängt förordnande. Muntlig kritik, avlägsnande, ej förlängt förordnande.
- Differentierad lönesättning och ett nytt förordnande på en annan tjänst (efter de 6 åren).
- Bonusar. Viktigt är rak feedback.
- I princip inga. Det är viktigt att hävda generaldirektörernas självständighet och egna ansvar under den tid förordnandet varar.
- Som i dag.

### Övriga kommentarer

(här har bara tagits med svar som inte kan spåras till respondenten)



*Statsrådets svar:*

- Oacceptabelt med utnämningar som styrs av behov att placera "överblivna" personer eller personer som behöver flytta på sig. Gäller såväl politiker som tjänstemän. Sådana kan övervägas som 2:e man på en myndighet men inte myndighetschef. För många GD:ar med placering i Regeringskansliet. Borde ut på myndigheterna med bibehållen lön och "bitr. GD"-titel.
- Jag anser att processen är sådan att duktiga tjänstemän alltför sällan når GD-posten. Politik och media betyder för mycket i dag.
- Regeringskansliet saknar: 1) Professionell personalavdelning; 2) Ledarutvecklingsprogram/ledarekonferenser.
- Vid fråga 2 har jag angett att den partipolitiska tillhörigheten hade betydelse vid ett tillfälle. Det bör påpekas att då vinnlade jag mig att finna en person med annan partitillhörighet än min egen. Vid fråga 2 har jag avstått från rangordning av det skälet att rangordningen måste bli olika beroende av arten av verksamhetsområde.

*Statssekreterarnas svar:*

- A. Det är ett stort bekymmer att man kopierat ett "näringslivssystem" utan att ha näringslivets handlingsfrihet i fråga om: 1) Lön; 2) Fallskärm; 3) Möjlighet att byta ut sin GD utan skäl. När det gäller punkten 3 finns kanske inga formella hinder, men väl politiska. B. Om man vill ha tidsbegränsade förordnanden måste man ha en idé om hur man ska ta om hand sin GD när tiden löper ut. I dag riskerar man stå arbetslös vid 58 års ålder. Pensionen ligger på hälften. Är du kvinna och har verkat inom samma fält är möjligheterna små att hitta ett nytt uppdrag. För ett fackdepartement är det synnerligen svårt att bistå en sådan person. Vi hade 8 verk. Och inga lediga. Och någon hjälp fick vi inte av någon. Förlorare blir människan och systemet.
- Skulle behöva headhunting-lista som var kollektivt tillgänglig vid departementen. Inte rimligt behandla departementsledning som ett transportkompani.
- Omöjligt att svara med generella alternativ. Varje utnämning är unik i tid och omständigheter.

- I några tillsättningsärenden var det helt enkelt fråga om att fixa ett jobb åt personer som var berättigade till sådant. Det är enligt min mening alldeles nödvändigt att regeringen lägger ned mycket möda på tillsättningsförfarande, mer systematik i kravprofil och urvalsprocess. Mer hänsynstagande till ledare- och managementförmåga. Detta behöver givetvis inte utesluta att politiker blir verkschefer. Men det skall inte bli det bara p.g.a. sina politiska meriter. Dialog och feed-back mellan departementsledning och GD är oerhört viktig. Jag har själv varit bäggedera och som GD förundrats över ointresse/brist på feed-back/svårigheter att över huvud taget få kontakt med departementsledning. Den s.k. myndighetsdialogen är otillräcklig. Det skall tilläggas att när jag tillhörde departementsledningen strävade vi = statsråd + statssekreterare – att ha regelbundna kontakter och träffar + utvecklingssamtal.
- Min uppfattning är att det alltför ofta tillsätts chefer utan dokumenterad förmåga att leda en stor organisation. Ibland kan det gå bra ändå men lika ofta kan det bli en besvikelse. I regel bör vederbörande ha ordentliga kunskaper inom myndighetens sakområde vilket man inte alltid tillgodosett.

# Bilaga 3

## Enkät till departementsråd m.fl.<sup>1</sup>

### 1. Hur många myndigheter finns inom Ert ansvarsområde?

Av de 23 respondenterna svarar:

- 9 för 1 myndighet
- 2 för 2 myndigheter
- 3 för 3 myndigheter
- 3 för 4 myndigheter
- 2 för 5 myndigheter
- 2 för 6 myndigheter
- 1 för 7 myndigheter
- 1 för 8 myndigheter.

$\Sigma = 71$  myndigheter

### 2. Tycker Ni att era myndigheter generellt sett åstadkommer ett bra verksamhetsresultat?

Ja       Nej

Av de 23 respondenterna svarar:

- 19 ja
- 1 nej
- 1 svarar både ja och nej

---

<sup>1</sup> Citaten i denna bilaga är i huvudsak ordagrant återgivna. Däremot har förkortningar skrivits ut. De citat som skulle häva det anonymitetsskydd som vi lovat de svarande har därför redigerats/kortats.

- 1 svarar tveksamt
- 1 respondent vet ej.

### 3. *Kan Ni ge exempel på vad Ni anser vara ett bra verksamhetsresultat?*

- Ange de i regleringsbrev angivna uppgifterna. Hålla budgeten.
- När man uppfyllt uppdrag i regleringsbrev och gjort innovativa/förankrade lösningar (visar att man verkligen arbetat med frågan/uppgiften).
- Anpassning till samhällsutvecklingen. Fokusering på uppgiften enligt regleringsbrev och instruktion. Kompetent agerande i verkställighet.
- Hållit budget. Uppfyllt uppställda mål. Transparens mellan planering i budgetunderlag och resultatredovisning i årsredovisning.
- Generellt sett gör dom det regeringen ålägger dom samt tar egna initiativ.
- Myndigheterna lyckas som regel genomföra det man kan förvänta sig (inte bara rapportera i enlighet med regleringsbrevet). Man blir allt bättre på att värdera sina egna insatser. Våga erkänna att allt inte är bra.
- Framgångsrikt arbete i EU och internationellt.
- Aktivt utåtriktat arbete.
- Ekonomi i balans. Effektivitetshöjningar. Förbättringar.
- Att myndigheten uppfyller de mål som regeringen fastställer i regleringsbrev.
- När myndigheten når sina mål och fullgör sina uppdrag och samtidigt har hög trovärdighet och legitimitet i den sektor där myndigheten verkar.
- Arbeta mot och redovisa resultat i förhållande till uppställda mål. Hålla ekonomiska ramar. Leverera adekvata underlag i rätt tid. Slå larm i tid. Bra intern planering och styrning.
- Förmågan att genomföra komplexa och omfattande reformer under stor tidspress.
- Framgångsrika effektiviseringar av verksamheten.
- Genomför uppdrag i tid och med god kvalitet. Redovisar verksamheten på ett sätt som möjliggör god kvalitet på återrapportering till riksdagen. Goda argument vid prognoser.

- T.ex. att myndigheten använder de lagstiftningsinstrument som finns.
- Fullgör sitt uppdrag i verkinstruktionen på ett bra sätt, fullgör uppdrag och uppsatta mål i regleringsbrev, har ett gott rykte bland dem som berörs av myndighetens verksamhet (kompetens, service osv.).
- Att verket har en god bild och kunskap över sitt ansvarsområde. Att uppdragen fullföljs på ett kvalificerat sätt och att regeringen får svar på de frågor som ställs.
- Om verksamheten har bidragit till att nå av regeringen uppsatta mål.

*4. Kan Ni ge exempel på när Ni varit missnöjd med myndighetens/myndigheternas verksamhetsresultat?*

- Genomförande av krav i regleringsbrev har ej uppfyllts.
- När det ekonomiska utfallet kraftfullt överskridit både tilldelat belopp och prognoser under året.
- För min del gäller det en av våra myndigheter som jag inte riktigt tycker följer med i utvecklingen. Verksamheten anpassas inte efter rådande läge.
- Det finns exempel på verksamheter hos några myndigheter där man uppenbart inte har gjort det som "beställts". Myndigheten har inte visat sig vara lyhörd eller följsam i förhållande till styrsignalerna.
- Otillräckligt tillsynsarbete och långa handläggningstider för vissa ärenden.
- Nej.
- Dålig kvalitetssäkring. Dålig samverkan med myndigheten.
- Utvecklingen av ett nytt IT-system för .....administrationen och de därmed sammanhängande behoven av effektivisering av verksamheten, omorganisation, förändrat arbetssätt som leder till ökad kvalitet m.m.
- Rapporter och skrivelser kan ibland brista i kvalitet. Har inte tagit egna självständiga initiativ när uppenbara behov föreligger. Långa väntetider vid ärendehandläggning. Brister i stabsfunktion till regeringen. Regeringsuppdrag informerar media innan man redovisar till regeringen.
- En av myndigheterna lämnar ofta in sina uppdrag för sent och med relativt låg kvalitet.

- Verksamhet har kostat orimligt mycket. För långa handläggningstider.
- Ej rätt uppsatta mål för verksamheten, t.ex. vad gäller handläggningstider och tillgänglighet för allmänheten.
- Lämnat vaga förslag till åtgärder, ej vågat ta ställning. Brist på dialog med Regeringskansliet i politiskt känsliga frågor. Vaga slutsatser av de resultat som förs fram. Resursallokering, t.ex. ej givit tillsynsuppgiften tillräcklig betydelse.
- Ja, när insatser inom sektorsansvaret ökade samtidigt som inget resultat kunde utläsas.

##### 5. Vilka åtgärder vidtogs med anledning av detta missnöje?

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inga	Samtal i samband med den årliga resultatdialogen	Andra åtgärder	Vet ej

Av de 13 respondenterna svarar:

- 9 såväl samtal i samband med den årliga resultatdialogen som andra åtgärder.
- 4 samtal i samband med den årliga resultatdialogen.

Om andra åtgärder vidtogs, vilka var dessa?

- Skärpning av uppdraget i påföljande års regleringsbrev.
- Kompletterande utredning av verksamheten inkluderande åtgärdsförslag för att komma tillrätta med problemen och kompetensstöd från annan myndighet.
- Enskilt samtal utöver den årliga dialogen samt tilläggsuppdrag att se över verksamheten i relevanta delar.
- Vid t.ex. uppföljande samtal mellan statssekreterare och myndighetschef efter mål och resultatdialog. I något fall via telefonsamtal från statssekreterare eller huvudman i Regeringskansliet till myndighetschef.
- Förstärkningar av verksamheterna i budgetpropositionen och regleringsbrev.

- Ett antal uppdrag har givits i regleringsbrev. Statskontoret är inkopplat och följer och utvärderar arbetet. En särskild grupp, där generaldirektören och statssekreteraren ingår har bildats. För att departementet nära skall följa utvecklingen. Motsvarande grupp finns på tjänstemannanivå. Enheten har förstärkts med en halv tjänst på området.
- Specifika regeringsuppdrag eller uppdrag i regleringsbrev. Diskuterar frågan vid informella myndighetsdialoger.
- Samtal med GD. Möten med rapportansvariga.
- Tillsatt en utredning för att se över frågan.
- Informella samtal med GD, löpande. Skärpta krav i regleringsbrev. Anslagsförstärkningar i budgetpropositionen.
- Informella diskussioner med generaldirektören. Formella besked i t.ex. regleringsbrev och i budgetpropositionen. Förtydliganden av beställningar.
- Samtalet vid den årliga resultatdialogen medförde att ...verket och ...departementet. var överens om att ändra inriktning på ...arbetet så att insatser som har säkra effekter skulle prioriteras...

6. *Anser Ni att man borde ha agerat på annat sätt?*

- Ja     
  Nej     
  Vet ej

*Av de 13 respondenterna svarar:*

- 1 ja
- 11 svarar nej
- 1 vet ej

*Om ja, på vilket sätt?*

- Om man är på departementet så agerade vi på det sätt vi tyckte var rimligt. Om man är på myndigheten så anser jag att myndigheten skulle agera annorlunda och har påtalat det enligt ovan.
- OK i princip men i något enstaka fall borde inte chefen fått förlängt förordnande.

- Tillsätta en extern utvärdering av verkets organisation. Ge uppdrag om en kvalitetsutveckling av verket med externt stöd. Ändra instruktionen. Tillsätta styrelse. Utnämningmakten av generaldirektör och överdirektör.

#### 7. På vilka sätt följer Ni upp en myndighets verksamhet?

- Lämnar underlag och deltar i departementsledningen, myndighetsdialog. Kontrollera att uppdrag redovisas i tid.
- Formell resultatdialog 1 gång/år. Informella dialoger 4–6 ggr/år. Myndighetshandläggarnas analys av årsredovisningen.
- Samrådsträffar myndighetsledning och sakenhet var 6:e vecka. Resultatdialog myndighetsledning och politisk ledning 1 gång/år. Underhandskontakter (i båda riktningar) mellan myndighetsrepresentanter och sakhandläggare respektive myndighetschef och huvudman.
- Årsredovisningar, rapporter, dagliga kontakter, prognoser.
- Dialoger i samband med halvårsredovisningar samt inför myndighetens inlämnande av budgetunderlag. Verksamhetsdialoger på olika nivåer. Uppföljning av prognoser. Vid behov kompletterande frågor.
- Samtal mellan handläggare och myndigheten samt ibland departementsråd och myndigheten. Den årliga dialogen. Myndighetens rapporter och redovisningar.
- Kontinuerlig dialog med ledningen. Årsredovisning och budgetunderlag med efterföljande överläggning. Besök.
- Löpande samtal med ledningen.
- Genomgång av årsredovisning och budgetunderlag inför ramberedning. Mål- och resultatdialog. I vissa fall djupstudier, översyn av viss verksamhet och verksamhetsgren. Besök av statssekreterare och huvudman ute på myndighet. Synpunkter och referenser från omvärlden och allmänheten.
- Årlig resultatdialog med departementsledningen. Återkommande avstämningsmöten mellan enheten och myndigheten. Återkommande informella möten mellan enhetschefen och GD. Årsredovisningen och delredovisningar. Särskild utredare gjorde översyn 2001.
- Regelbundna samtal ca 3 ggr/år. Rapporter och verksamhetsberättelser.
- Dagliga kontakter. Mål- resultatstyrning. Resultatdialog.



- Analys av årsredovisning/budgetunderlag. Mål- och resultatdialog med myndighetschef. Fortlöpande dialog med myndighet. Anmodan att redovisa vissa uppdrag.
- Regelbundna dialoger (ca 1 gång/mån). Årsredovisningar. Genomgång av regeringsuppdrag. Genomgång av de rapporter och skrifter som publiceras. Trovärdigheten ”avlyssnas” genom kontakter med sektorn.
- Löpande uppföljning i samband med avrapportering. GD-möten med statssekreterare. Genomgång av årsredovisning. GD-möten med enhetschef.
- Dialog. Täta kontakter på tjänstemannanivå. Regelbundna möten (var sjätte vecka) som leds av enhetschef respektive överdirektören. Regleringsbrev och uppdrag. Genom uppdrag till Statskontoret. Kontakter och återkommande samtal med RRV. Vi bildar uppföljningsgrupper på vissa för verksamheten strategiska områden där tjänstemän från departementet och myndigheten deltar och som rapporterar till enhetschefen, som vid behov tar kontakt med generaldirektör.
- Årlig myndighetsdialog. Informella/löpande kontakter på olika nivåer. Via årsredovisningar och andra rapporter t.ex. i form av årsrapporter, kompetensförsörjning, m.m. Prognoser som myndigheten lämnar.
- Krav och rapportering i regleringsbrev. Samtal och möten med GD. Verksamhetsdialoger med avdelningar. Aktiv dialog kring prognoser och utfall.
- I budgetarbetet, mål- och resultatdialog. Beställa utvärderingar.
- Årsredovisning. Prognoser (månads-, kvartals-, halvår). Budgetpropositionsuppdrag. Myndighetshandläggares dagliga engagemang.
- Myndighetsdialog. Årsredovisning. Löpande kontakter.
- Varje uppdrag som redovisas följs upp av enheten och andra berörda enheter. Årsredovisning, prognoser, resultatdialog. Punktmarkering av vissa områden, t.ex. att representanter från myndigheten muntligen redovisar sina verksamheter.
- Med jämna mellanrum under året följs budgetutfallet upp. Varje år analyseras årsredovisningen och sektorrapporter. Ca vart fjärde år utvärderas politikområdet. Tillsammans med RRV görs varje år en prioritering av vilka områden som effektivitetsrevisionen skall ägna sig åt.

8. Anser Ni att dessa uppföljningar är tillräckliga för att kunna bedöma myndigheternas resultat?

- Ja       Nej       Vet ej

Av de 23 respondenterna svarar:

- 17 ja
- 6 nej

Om nej, vad skulle i så fall krävas?

- Mer av effektivitetsrevision i den årliga revisionen av RRV.
- Om vi inte tycker det, agerar vi t.ex. genom att träffa myndigheten.
- Ofta svåra samband, mer omfattande analyser av samhällsekonomisk karaktär behövs.
- Årsredovisningar är inte tillräckligt tydliga på alla punkter.
- I vissa fall behövs mer omfattande utvärderingar. Sådana planeras i några fall.
- Aktivare uppföljning av uppdragen i regleringsbrev, t.ex. informella kontakter under uppdragets framskridande, bl.a. genom att ange fler delrapporteringstillfällen. Ta hjälp av extern konsult som granskar årsredovisningen. Göra jämförelser med andra myndigheter med likartad verksamhet.
- Svårt att avgöra om myndigheterna drivs på ett effektivt sätt. I vissa fall kan vi mäta produktivitetsutvecklingen inom vissa produkter och tjänster som myndigheterna tillhandahåller. Men är myndigheterna effektiva? Här krävs nya utvärderingsmetoder, t.ex. benchmarking med andra myndigheter, motsvarande myndigheter i utlandet och/eller med näringslivet.

9. Görs någon särskild uppföljning av hur myndigheternas generaldirektörer eller ledningar sköter sig?

- Ja       Nej

Av de 23 respondenterna svarar:

- 11 ja
- 10 nej
- 1 både ja och nej
- 1 vet ej

Om ja, på vilket sätt?

- Ingen uppgift för enhetscheferna.
- Frågor kring myndighetens ”stämning” diskuteras vid träffar myndighetschef – huvudman.
- Resultatdialogen. Återkommande dialog vid besök och telefon.
- Sker i allmänhet via utvecklingssamtal mellan GD och statssekreteraren.
- Statssekreteraren har utvecklingssamtal årligen med alla chefer. Ett underlag tas fram av berörd myndighetshandläggare utifrån den samlade erfarenheten.
- Avstämning mot i förväg uppställda kriterier.
- T.ex. enskilt samtal med GD vid mål- och resultatdialog.
- Jag är osäker på vad som menas med ”sköter sig”, men statssekreteraren har regelbundna dialoger med GD och dessutom möter jag högre tjänstemän på myndigheter i dialoger regelbundet.
- GD-möten med statssekreterare. Genomgång av årsredovisning. GD-möten med enhetschef.
- Bl.a. den årliga myndighetsdialogen.
- Jag har regelbundna och öppna samtal med GD som ger visst underlag för bedömningar.
- Myndighetsdialogen.
- Ja- genom utvecklingssamtal och andra informella kontakter med statsråd/statssekreterare. Nej – inte på huvudmannanivå annat än det som framgår av årsredovisning och ekonomisk kontroll.
- Ministern eller statssekreteraren frågar vanligtvis styrelsens ordförande om hur de uppfattar GD:s agerande.

10. I vilken utsträckning bedömer Ni att generaldirektörerna på Era myndigheter bidragit till dessa myndigheters verksamhetsresultat?

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I stor utsträckning	I ganska stor utsträckning	I liten utsträckning	Inte alls	Vet ej

Av de 23 respondenterna svarar:

- 21 i stor utsträckning
- 2 i ganska stor utsträckning

Kan Ni ge exempel på eller kommentera Ert svar på fråga 10?

- GD:s inställning till regeringens olika uppdrag till myndigheten spelar en stor roll för personalens prioriteringar och arbete.
- Generaldirektören skapar arbetsmiljö (inriktning/ "vision"), arbetsklimat (öppet/slutet) innovativt/ kreativt/reaktivt etc.
- De tre myndighetschefer som här avses är samtliga av karaktären expertmyndigheter med högt specialiserad personal. Generaldirektören och dennes ledningsgrupp har här stor betydelse för ledningen av verksamheten.
- Inte annat än att det är GD som leder myndigheten och GD:s attityd avspeglar sig naturligtvis i myndighetens arbete, prioriteringar och beteende i övrigt.
- I nystartade myndigheter har GD en avgörande roll när det gäller att ange tonen.
- Sätter stilen och inställning i organisationen.
- Engagemanget hos GD mycket viktigt. GD:s styrförmåga är som regel god. Om GD vill kan regeringens och riksdagens beslut och politik genomföras. Utnämningarna är mycket viktiga för att uppnå goda resultat och omläggning av politiken om så önskas.
- GD sätter sin prägel på hur verksamheten bedrivs och har betydelse inte minst för effektiviteten. GD har förmodligen mindre betydelse för själva verksamheten eftersom den faller utanför myndighetens uppdrag och styrningen från departementet.
- Ger myndigheten ett ansikte.
- Förebild. Ansikte utåt. Präglar chefskulturen. Förmåga att entusiasmera.

- Det är GD som sätter standarden för verksamhetsresultatet internt samtidigt som GD har en viktig extern betydelse för trovärdigheten av vad som produceras = verksamhetsresultatet.
- Att generaldirektören har stor betydelse tycker jag är en självklarhet. Skulle det inte vara så, vore det något fel. En generaldirektör har stora beslutsbefogenheter och stort delegeringsansvar. Det är självfallet av stor betydelse att generaldirektören, liksom andra chefer, är en bra ledare. Däremot tycker jag att vi är dåliga på att utkräva ansvar. Jag har aldrig hört att en generaldirektör av ansvarigt departement ställts till svars för ett dåligt resultat.
- GD måste vidta åtgärder för att förbättra verksamhetsresultatet, vara aktiv och pådrivande för intern organisationsutveckling och kvalitetsarbete.
- Ledaren skall vara inspiratör och sätta gränser och se till att saker blir gjorda i rätt tid, det är mycket viktiga funktioner.
- GD:s roll central men kan inte ensam vända utvecklingen inom en stor organisation på kort tid. Här krävs också stöd från departementsledningen.
- I ett enrådighetsverk får generaldirektören med automatik ett mycket stort inflytande, särskilt när generaldirektören därtill genom egen yrkeserfarenhet har en mycket god kunskap om verksamhetsområdet.
- Det är GD som ansvarar för den dagliga operativa verksamheten. Genom sitt sätt att agera påverkas omgivningen. GD beslutar om organisation, utser chefer, utvecklar visioner m.m. Allt ger sammantaget myndighetens resultat.

*11. Anser Ni att era statsråd eller statssekreterare deltar i tillräckligt hög grad i uppföljningen av myndigheternas verksamheter eller hur deras ledningar sköter sig för att kunna bedöma deras resultat?*

Ja     
  Nej     
  Vet ej

*Av de 23 respondenterna svarar:*

- 13 ja
- 2 ja, när det gäller statssekreteraren
- 5 nej
- 3 vet ej

12. Tycker Ni att dagens utnämningssystem respektive ansvarsutkrävande av generaldirektörer fungerar bra?

Ja       Nej       Vet ej

Av de 22 respondenterna svarar:

- 5 ja
- 9 nej
- 1 både ja och nej
- 1 är tveksam
- 6 vet ej

Om nej, vilka förbättringar skulle kunna göras?

- Mycket sluten process. Någon form av beredning på t.ex. gruppchefsnivå i departementen. Flera kandidater att diskutera är ett annat.
- GD bör förordnas på kortare tid 3 år (max 4), jämför departementsråd/chefstjänster i Regeringskansliet med möjlighet till förlängning.
- Mitt svar på frågan blir tveksam. Orsaken till det är att jag inte kan se att det finns något system för belöningar respektive sanktioner. Skall ett sådant system skapas så måste uppnådda resultat vara mätbara i förhållande till målsättningen. Här kan det danska systemet vara av intresse med kontrakt mellan GD och statsrådet om målsättningen och en koppling mellan uppnådda mål och lön.
- Man borde bättre pröva från fall till fall vilket introduktionsstöd respektive GD behöver respektive stöd som behövs långsiktigt för att orka eller ”stå ut” som GD.
- Skarpare kravformuleringar och uppdrag vid utnämningar.
- Sanktionsmöjligheterna synes vara tämligen begränsade.
- GD-kandidater borde genomgå samma omsorgsfulla tester som vid rekrytering av andra chefer. Då GD är viktig för myndighetens hela verksamhet inklusive ledarskapet är det oerhört viktigt att egenskaperna hos en kommande GD noga analyseras. En dålig rekrytering är dyrt för staten.

- Den politiska ledningen skulle kunna professionalisera utnämningarna genom att ta fram en profilmål tillsammans med ansvarig enhet och sedan söka en lämplig kandidat. Dialogen borde utnyttjas bättre. Del 1, när vi går igenom verksamheten och där också tjänstemän från departementet och myndigheten deltar, tycker jag fungerar bra och tas på allvar. Men del 2, som skall vara ett utvecklingssamtal mellan den politiska ledningen och generaldirektören, fungerar betydligt sämre. Det är inte ovanligt att den delen inte blir av. Kommer detta samtal till stånd är det ofta statssekreteraren som träffar generaldirektören. Jag tycker att ministern borde ha denna typ av samtal. Jag tror inte heller att samtalet är så strukturerat som det borde vara.
- Rekrytering utifrån kompetens och ledaregenskaper.
- Bättre dialog politisk ledning/GD.
- I högre utsträckning se till kompetens och lämplighet för uppgiften.
- Nej – generellt sett bör det finnas bättre kontroll innan tillsättning av generaldirektörens förmåga att leda en stor organisation. Ja – vid tillsättning görs i förväg upp en sökprofil, dvs. vilka kunskaper och egenskaper en generaldirektör bör ha. Nej – kanske ett bättre metodstöd skulle användas i rekryteringen. Ansvarsutkrävande: Finns väldigt få, men lön, kompetensutveckling och omförordnande är väl verktyg att använda. Belöning: förhållandet mellan handlingsutrymme och styrning kan användas, en bra generaldirektör kan ges större frihet att själva ta initiativ.
- Tillsättningen av en GD är vanligtvis en sluten process mellan Statsrådsberedningen och fackminister utan insyn från berörd enhet/enhetschef. I bästa fall tillfrågas enhetschef om förslag till kandidat eller förslag till kravspecifikation.

*Övriga kommentarer:*

- GD bör tillsättas efter kompetens/befattningens krav/ och inte vara en (politisk) reträttpost som tycks vara fallet åtminstone i några fall.
- De frågor som tas upp i enkäten hanteras i första hand av det departementsråd som ansvarar för myndighetsstyrningsfrågor. Jag har därför mycket begränsade erfarenheter på området och kan inte på ett relevant sätt besvara frågorna.

- De myndigheter som jag ansvarar för har skapats under det senaste halvåret, även om de delvis ärvt uppgifter från andra inrättningar.
- Hos flera av myndigheterna finns styrelser med fullt ansvar. Vart tog era frågor i detta avseende vägen?
- It takes two for a tango, dvs. samspelet mellan departement och myndighet är förutsättningen för en framgång.
- Genom ett öppet rekryteringsförfarande med en uppställd kravspecifikation och möjlighet för alla att inlämna en ansökan/intresseanmälan skulle rekrytering av GD ske på mer objektiva grunder än idag. Samma process kunde även tillämpas vid omförordningstillfällen.



# Merit and Skill – A Report on Appointments and Holding the Swedish General Directors Accountable. A Summary

## 1 Background

In terms of the Instrument of Government, chapter 11 § 9, merit and skill should be the only criteria to be considered when appointing civil servants. This applies to all services, irrespective of whether the appointments are made by Government or an agency.

The power to appoint has always been singled out, from among regulations, budget-allocations and administrative management, as one of the most important Governmental and Parliamentary instruments in controlling and managing the Swedish public sector.

Work in developing and rendering the public sector more efficient has been going on for quite a long time. A very important element in this development has been the introduction of management by results, i.e. to change focus from budget-allocations to the results the agencies achieve.

Some aspects of this development have received a great deal of attention, for example accountability, while the leadership task, for instance, has been discussed to a lesser degree. This study is an attempt to remedy that lack of discussion.

Two different processes have been chosen for this discussion, namely the appointment process and the process of holding the general directors accountable. These two processes are inter-linked. During the appointment process, the task is to choose the candidate the Government expects will achieve the best results. During the follow-up, the task is to establish how well the general director concerned has fulfilled his/her commission. This follow up is subsequently expected to provide a basis for new appointments or re-appointments.

Our present knowledge is meagre when it comes to establishing the criteria used by Government in appointing general directors or

in calling them to account. The explanation is simple. Both of these processes are conducted behind closed doors and nobody outside the Government gains access to this information. This probably explains why so many of those with whom we have discussed this have queried whether criteria other than merit and skill have been decisive in some appointments.

*What is the problem?*

Closed processes always give rise to problems of different kinds. Firstly, a closed system can lead to a less efficient public administration. Do we get “the best” general directors when the system is closed for some of the possible candidates? Secondly, a “behind closed doors” system can always be questioned on grounds of principle. A system that lacks transparency can be regarded as wrong in itself and detracts from confidence in the system. Thirdly, a problem, both actual and in principle, is the idea of equity, which means that everyone, irrespective of background, should have the same opportunity of applying for these positions. It also means, in practice, that people should not have to interrupt a professional career and feel “forced to get into politics” in order to qualify for these high positions. Today, the risk is that people in general see this as the only way available.

Defenders of the present system argue that people already in high positions would never have applied for these positions in an open system, as it would have meant openly showing their then employers that they were looking for another job. The Swedish principle of access to official records does not allow for a combination of an open application system and keeping the applicants’ names secret.

It we look at our second area of interest in this study, the claiming of responsibility from the general directors, the problems have about the same character. The lack of follow-ups of the general directors can lead to less efficient administration if general directors lacking in competence continue to hold these positions. Another consequence is that confidence in both the political system and the public administration will suffer if people get the impression that it makes no difference whether or not the holders of these high positions do a good job, i.e. responsibility will not be questioned.

## **2 Methodology**

Our main method in seeking elucidation to the problems mentioned above has been by questionnaire. One questionnaire was sent to all persons who either held a position as a minister or state secretary at that time the questionnaire was sent out (September 2001) or who had at any time held such a position during the period 1988 – 2001. Another questionnaire was sent out to some of the directors at the ministries. Earlier studies on this topic have either interviewed or sent out questionnaires to general directors themselves. This is the first time the focus is on the persons directly responsible for appointing general directors and having the power to call their performance to account.

Questions put to respondents were, for example: What qualities should characterize a general director? Does political affiliation matter when choosing candidates? What possible improvements can be made within the present system or is another system preferable? Is there a performance review of general directors at the time for reappointments? What happens when ministers and state secretaries are satisfied or dissatisfied with a general director's performance? Does the outcome really matter when it comes to reward or punish the general directors?

The study also shows a description of those who became general directors during the period 1988 – 2001 at 115 agencies, in all 248 persons. Finally, we show the result from a separate study of the general directors in position in 1989 and in 2001.

## **3 The appointments**

### **3.1 Less politicians but still few women**

Out of the 248 general directors, approximately one in three had a political background, i.e. at one time held the position of minister, state secretary, political adviser, municipal commissioner, county council commissioner, etc. Close to one in five had earlier been employed at the Cabinet Office. More than half had consequently been working either in the Cabinet Office or had political assignments or both. Close to 40 % had a background in the Cabinet Office, i.e. state secretary or civil servant (non-political).

The intention behind the separate study, focusing only on 1989 and 2001, is to see if there are any changes during this period. No far-reaching conclusions could be made from this basis, because the sample is too small. Despite this, it is interesting to note that the share of women has increased from around 10% to 30 %. At the same time it is notable that the share of general directors with a political background has decreased from fully 40% to fully 30 %. If this is the true picture, this result differs from the current picture described in media during the last couple of years. If we put this result in a little longer perspective, earlier studies indicate that the share of political appointments has been constant, around one in three. The share of general directors whose previous positions were in the Cabinet Office (as state secretary or civil servants) has decreased by half, if we compare 1989 and 2001.

Nowadays more general directors are women, but their share has not increased during the last years. However, there are relatively fewer women employed as general directors of larger agencies. Men dominate at agencies with more than 100 employees. Among small agencies, i.e. less than 100 employees, the share of female general directors is one in three and among agencies with more than 200 employees, the share is less than  $\frac{1}{4}$ . However, the share of general directors with a former political position is constant, irrespective as to the size of the agency.

### **3.2 Men hold the position as general directors longer than women**

Compared to studies from the 1980s, the average time in the position as a director general has decreased by about four years. Even here, however, we can observe significant differences between the sexes. On average, men hold the position as general director for around 7, 7 years and women around 5, 5 years. Seen over our period of investigation, the 1990s, the time in the position as a general director is rather constant. Mobility among general directors, which has been one of Government's ambitions, is low. Totally, only one in ten of the general directors have been general director at more than one agency.

### **3.3 Great unity among the political parties**

Despite the interrogations every year in Parliament's standing committee on the constitution, it is rare that any party, irrespective of Government, has had any concrete suggestions as to how to change the present system. The questions raised in the committee have been more like a game where the members of the committee have tried to entice the Prime Minister to disclose situations where the appointments have been made from criteria other than merit and skill. The debate has been characterized more as a matter of dissatisfaction among the political parties in opposition that the appointments have not been distributed in a fair way. During the last years, however, a greater political interest has been shown in opening up this closed system, for example to widen the basis for recruitments.

### **3.4 Half of the respondents are willing to change today's system**

As to the question of how the appointment process functions today, half the ministers and state secretaries answered that it worked well, while the other half were of the directly opposite opinion. There are principally two kinds of improvements suggested, namely increased professionalism in the recruitment process and a more open application process. Some examples of increased professionalism in the recruitment process were the undertaking of ordinary recruitment procedures with the possibility for the management group of the agency concerned to participate, a fixed specification of requirements stated in advance and a systematic assessment of the applicant's qualities. To open up the recruitment process means that the posts should be openly advertised and that there should be greater transparency on preferable criteria. Besides this, there is a general view that up to date there has been too little consideration given to the importance of being a good leader.

Among the ministers and the state secretaries fully 80 % think that good leadership skill is the most important quality for a general director to have. Experience from the area concerned is ranked as the second most important quality, while political

experience is ranked low. When it comes to finding appropriate candidates, 30 % among the ministers and fully 40 % among the state secretaries consider this to be a serious problem, whereas half of the ministers and state secretaries do not regard this as a big problem.

Asked if political affiliation has been important at any time when choosing candidates, fully one in three of the ministers and closer to 40 % of the state secretaries said that this was the case. How important or the magnitude of the importance, we cannot tell.

#### **4 The claim of responsibility**

According to both ministers and state secretaries, when it comes to assessing the work of a general director, the highest ranked criteria are the results achieved in proportion to targets and assignments. Leadership, the highest ranked criterion concerning appointment, is not mentioned more often than any other criterion in this context.

In about half of the instances, the ministers can recall an appointment becoming a disappointment. Half of the ministers concerned have been disappointed once, and the rest more than once. Close to half of the state secretaries have been disappointed on one or more occasion. The disappointments are usually expressed in terms such as lack of leadership, no ability to drive through changes, personnel problems and co-operation problems. In some of the cases the disappointments have resulted in resignations, transfers or no re-appointments. In many cases, however, the disappointments have only led to verbal reprimands and sometimes not even that. At the same time there is a discontent concerning the instruments at disposal, i.e. the lack of powerful rewards or sanctions. The general feeling among the respondents is that takes a lot to get rid of a general director. Terms such as criminality, “obvious” inability to run the office, “affairs”, gross failure are used in this context.

One of the questions raised in this study, “does the result matter?”, still awaits a definite answer. If we look at the questionnaires there are situations where bad results have led to concrete action being taken, but we also have many examples of no action being taken. We can only speculate as to the reasons. A lack of clarity in targets formulated by the Government is one possible explanation. To measure results in the public sector is sometimes a

delicate task. Those cases where the acceptance of responsibility has been lacking can probably be seen as a result of insufficient basic data, too few reassessments, insufficient rewards and sanctions or perhaps the unwillingness to take a political risk. There is also the possibility, of course, that other variables than those we have focused on, and of which we have no knowledge, are more important to the politicians.

At the same time, it is very conspicuous that around 60 % of the state secretaries state that, when it came to re-appointments, evaluation was seldom, if at all, carried out. Fully 10 % said that this was always the case. The ministers' picture is quite different. Fully 25 % declared that a more comprehensive evaluation was always conducted, closer to 40 % that an evaluation was often conducted, fully 30 % that this was seldom done and close to 5 % that it was never done. This is the only time that the ministers and the state secretaries really differ in their response.

## **5 Greater transparency in Norway and Finland**

Norway and Finland, countries with a similar public administration system, apply a more open system than Sweden. In Norway, for example, the system has expanded and now includes also county governors. In both Norway and Finland all the applicants are put up on a public list, with the possibility to be left off that list. On many occasions, the Swedish principle of access to official records is emphasized as an important principle and as a model for others. When it comes to the appointments of general directors this principle is not applied. The question is of course, why? Are the arguments stronger here than in other countries? To a certain extent the reason is probably tradition. Each country sees its own system as self-evident and does not discuss or question it. The Swedish principle of access to official records does not allow this. All acts have to be open to the public.

Not all general directors in Norway and Finland are appointed by ministers, only those positions considered the most important. The rest are appointed by civil servants in the ministries. In Finland, in comparison to Norway, the state secretaries are not political positions and most of the positions as general directors are appointed from internal candidates. The argument in Sweden, i.e. that an open system prevents the most sought-after persons from applying, was not an argument heard in our interviews in Norway

and Finland. Generally, there seemed to be no lack of candidates in these countries.

## **6 Lack of transparency causes disbelief**

To appoint leaders and to claim responsibility are important tasks and a natural responsibility of Government. No one questions that responsibility. To appoint leaders is indeed a difficult task, whether in the public or private sector. The process could be more important in the public sector, because the same market pressures are not relevant here. Another question to be posed is how great is Government's wish to assess the work of general directors, its own appointees. If nobody outside Government obtains a clear insight into these matters, a fruitful discussion is not possible.

This study shows, however, that most of the appointed general directors have a non political background. But just the fact that that nobody outside the Government knows exactly what criteria have been applied, either in the appointment process or in the claim of responsibility process, throws suspicion on all general directors. The task is not primarily a question as to whether these positions are offered to present or former politicians, the task is rather to enquire if there should be a system where the fundamentals are merit and skill, according to the Instrument of Government, something which the present lack of transparency makes it impossible to establish.

Appointments made under systems conducted behind closed doors always lead to questions as to whether such appointments really were the best. As a consequence, the Government has to defend itself all the time against such doubts. The ultimate question is not whether politicians should or should not occupy such positions, the question is whether everybody should compete for such positions on equal terms? According to the facts, it is difficult to argue whether we will receive a more efficient public administration with one system or the other. Is it possible to prove that the public administration in Norway or Finland is more efficient because of their open systems? To argue in principle is always possible because the same burden of proof is not required. The different positions can easily be lined-up because the arguments are value-oriented: transparent or not transparent. When it comes to practice, i.e. if an open system is more efficient or not, fortunately we don't have to prove this. Just the fact that



many of the politicians themselves are not satisfied with today's system is in itself a strong reason for considering changes.

As a result of our study, we can state that not enough attention is given to the performance achieved by the agencies or their general directors and follow-ups are too weak.

## **7 Different alternatives need to be investigated**

The purpose of this study has not been to make concrete proposals for improvements. The purpose has been to get behind the scenes and ascertain what criteria Government uses when appointing general directors and what is done when general directors fail to live up to expected norms. To offer concrete solutions requires a study in itself, where all advantages and disadvantages are discussed. What our study indicates is that Government needs to either investigate what can be done to improve the present system or to consider another kind of system. A suggestion of the latter kind, at the moment under consideration in the Department of Justice, concerns the senior judges, positions appointed in the same manner as the general directors.



# ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet. I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

## 1982

**Perspektiv på besparingspolitiken** (Ds B 1982:3)

**Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner** (Ds B 1982:7)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 1.** Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

**Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena** (Ds B 1982:10)

**Ökad produktivitet i offentlig sektor** – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

## 1983

**Staten och kommunernas expansion** – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)

**Enhetligt barnstöd?** (Ds Fi 1983:6)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 2.** Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)

**Minskad produktivitet i offentlig sektor** – en studie av PRV (Ds Fi 1983:18)

**Driver subventioner upp kostnader?** – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

**Administrationskostnader för några transfereringar** (Ds Fi 1983:22)

**Generellt statsbidrag till kommuner** – modellskisser (Ds Fi 1983:26)

**Produktivitet i privat och offentlig tandvård** (Ds Fi 1983:27)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 3.** Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

**Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg** (Ds Fi 1983:30)

**Administrationskostnader för våra skatter** (Ds Fi 1983:32)

## 1984

- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupp-  
låning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efter-  
frågan och inflation (Ds Fi 1984:3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och  
tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)
- Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)
- Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter  
(Ds Fi 1984:12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard  
(Ds Fi 1984:17)
- Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder  
(Ds Fi 1984:18)
- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att  
främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion  
(Ds Fi 1984:19)

## 1985

- Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögen-  
hetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället  
(Ds Fi 1985:2)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt  
bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala  
sektorn 1970–1980 (Ds Fi 1985:4)
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre genera-  
tionen (Ds Fi 1985:5)
- Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn?  
(Ds Fi 1985:6)
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstu-  
die (Ds Fi 1985:7)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsek-  
torn (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hem-  
tjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, pro-  
blem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

## 1986

- Produktions- kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och  
flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut  
(Ds Fi 1986:2)
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)
- Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)

**Byråkratiseringstendenser i Sverige** (Ds Fi 1986:8)  
**Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse**  
(Ds Fi 1986:12)  
**Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare**  
(Ds Fi 1986:13)  
**Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner**  
(Ds Fi 1986:14)  
**Regleringar och teknisk utveckling** (Ds Fi 1986:15)  
**Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet** (Ds Fi 1986:16)  
**Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980**  
(Ds Fi 1986:17)  
**Offentliga utgifter och sysselsättning** (Ds Fi 1986:29)

## 1987

**Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?**  
(Ds Fi 1987:2)  
**Vägar ut ur jordbrukarsprisregleringen – några idéskisser** (Ds Fi 1987:4)  
**Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980**  
(Ds Fi 1987:6)  
**Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet** (Ds Fi 1987:10)  
**Integrering av sjukvård och sjukförsäkring** (Ds Fi 1987:11)

## 1988

**Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen**  
(Ds 1988:1)  
**Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare** (Ds 1988:4)  
**Produktivitetens utvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985**  
(Ds 1988:5)  
**Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning** (Ds 1988:18)  
**Subventioner i kritisk belysning** (Ds 1988:28)  
**Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik**  
(Ds 1988:34)  
**Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting**  
(Ds 1988:51)  
**Alternativ i jordbrukspolitik** (Ds 1988:54)  
**Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion** (Ds 1988:60)  
**Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning** (Ds 1988:68)

## 1989

- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)
- Lönestrukturen och den ”dubbla obalansen” – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
- Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
- Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
- Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

## 1990

- Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)
- Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
- Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)
- Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

## 1991

- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet – med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)
- Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)
- Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1991:31)
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)
- Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)
- Marginal effekter och tröskeleffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)
- SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

## 1992

**Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten**

(Ds 1992:6)

**Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom?** (Ds 1992:12)

**Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken**

(Ds 1992:15)

**Fattigdomsfällor** (Ds 1992:25)

**Vad vill vi med socialförsäkringarna?** (Ds 1992:26)

**Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter?** (Ds 1992:46)

**Hur bra är vi?** Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)

**Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt** (Ds 1992:88)

**Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi** (Ds 1992:111)

**Press och ekonomisk politik – tre fallstudier** (Ds 1992:124)

**Statsskulden och budgetprocessen** (Ds 1992:126)

## 1993

**Presstödet effekter – en utvärdering** (Ds 1993:20)

**Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?** (Ds 1993:22)

**Lönar sig förebyggande åtgärder?** Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)

**Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays** (Ds 1993:51)

**Idrott åt alla?** – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

## 1994

**Att rädda liv – Kostnader och effekter** (Ds 1994:14)

**Varför kulturstöd?** – Ekonomisk teori och svensk verklighet

(Ds 1994:16)

**Kvalitets- och produktivitsutvecklingen i sjukvården 1960–1992**

(Ds 1994:22)

**Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitsmått** (Ds 1994:23)

**Den offentliga sektorns produktivitsutveckling 1980–1992**

(Ds 1994:24)

**Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning**

(Ds 1994:31)

**Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.** (Ds 1994:37)

**Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de?** (Ds 1994:38)

**Bensinskatteförändringars effekter** (Ds 1994:55)

**Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie**

(Ds 1994:56)

**Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation** (Ds 1994:72)

En Social Försäkring (Ds 1994:81)  
Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)  
Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder  
(Ds 1994:133)  
Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell  
(Ds 1994:135)  
En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning  
(Ds 1994:138)

## 1995

Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)  
Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)  
Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjäl-  
len och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)  
Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamhe-  
ten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)  
Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges  
Television AB (Ds 1995:31)  
Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske  
(Ds 1995:47)  
Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)  
Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)  
Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett in-  
tegrerat Europa (Ds 1995:74)

## 1996

Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En princip-  
diskussion (Ds 1996:8)  
Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?  
(Ds 1996:18)  
Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)  
Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)  
Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreg-  
lera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)  
Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)  
Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

## 1997

Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)  
Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)  
Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)  
Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?  
(Ds 1997:79)  
Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)



## 1998

**Vad kostar en ren?** En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)

**Kommuner Kan! Kanske!** – om kommunal välfärd i framtiden

(Ds 1998:15)

**Arbetsförmedlingarna** – Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

**Att se till eller titta på** – om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)

**Regeringskansliet inför 2000-talet** – rapport från ett ESO-seminarium

(Ds 1998:56)

**Kommittéerna och Bofinken** – Kan en kommitté se ut hur som helst?

(Ds 1998:57)

**Staten och bolagskapitalet** – om aktiv styrning av statliga bolag

(Ds 1998:64)

## 1999

**Med backspegeln som kompass** – om stabiliseringspolitiken som läroprocess (Ds 1999:9)

**Rapport från ett ESO-seminarium** – Med backspegeln som kompass

(Ds 1999:27)

**Att ta sig ton** – om svensk musikexport 1974–1999 (Ds 1999:28)

**Bostad sökes** – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet

(Ds 1999:46)

**Att reda sig själv** – en ESO-rapport om rederier och subventioner

(Ds 1999:47)

**Att snubbla in i framtiden** – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling (Ds 1999:49)

**Regionalpolitiken** – en ESO-rapport om tro och vetande (Ds 1999:50)

**Samhällets stöd till de äldre i Europa** (Ds 1999:61)

**Hederlighetens pris** – en ESO-rapport om korruption (Ds 1999:62)

**En akademisk fråga** – en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser

(Ds 1999:65)

**Återvinning utan vinning** – en ESO-rapport om sopor (Ds 1999:66)

**Dagis och drivkrafter** – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster (Ds 1999:67)

## 2000

**40-talisternas uttåg** – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar (Ds 2000:13)

**Studiebidraget i det långa loppet** (Ds 2000:19)

**Kroppen eller knoppen** – en ESO-rapport om idrottsgymnasierna

(Ds 2000:21)

**Med många mått mätt** – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige (Ds 2000:23)

**Privilegium eller rättighet** – en ESO-rapport om antagningen till högskolan (Ds 2000:24)

**En svartvit arbetsmarknad** – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete (Ds 2000:47)

- Utbildningens omvägar** – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning (Ds 2000:58)
- Bra träffbild, fast utanför tavlan** – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik (DS 2000:60)
- Att granska sig själv** – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen (Ds 2000:67)

## 2001

- Priset för ett större EU** – en ESO-rapport om EU:s utvidgning (Ds 2001:2)
- Konkurrens bildar skola** – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna (Ds 2001:12)
- Betyg på skolan** – en ESO-rapport om gymnasieskolorna (Ds 2001:24)
- Nya bud** – en ESO-rapport om auktioner och upphandling (Ds 2001:40)
- Rättvisa och effektivitet** – en idéanalys (Ds 2001:42)
- I rikets tjänst** – en ESO-rapport om statliga kårer (Ds 2001:45)
- Mycket väsen för lite ull** – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen (Ds 2001:59)

## 2002

- Hoten mot kommunerna** – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden (Ds 2002:7)
- Staten fick Svarte Petter** – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen (Ds 2002:9)
- Klassfrågan** – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan (Ds 2002:12)
- The School's Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes** (Ds 2002:12)
- Att hålla balansen** – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin (Ds 2002:18)
- Lärobok för regelnissar** – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering (Ds 2002:21)
- Att bekämpa mul- och klövsjukan** – en ESO-rapport om ett brännbart ämne (Ds 2002:31)
- Den svenska sjukan** – sjukfrånvaron i åtta länder (Ds 2002:49)
- What Price Enlargement?** – Implications of an expanded EU (Ds 2002:52)
- ”Huru skall Statsvercket granskas?”** – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll (Ds 2002:58)

## 2003

- Axel Oxenstierna** – Furstespegel för 2000-talet (Ds 2003:1)
- Bostadsbyggandets hinderbana** – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2004 (Ds 2003:6).