

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 regering- en eller en myndighet tillsätter dem. Utnämningsmakten har alltid vid sidan av regelstyrning, an- slagsstyrning och organisationsstyrning framhållits som ett av de viktigaste styrinstrumenten som regeringen har till sitt förfogande för att styra den svenska statsförvaltningen. Arbetet med att ut- veckla 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 resultatstyrnings- perspektiv, 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 utnämningprocessen 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 upp- gift? 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 nå- gon gång varit statsråd, statssekreterare, politisk sakkunnig, lands tings- eller kommunalråd m.fl. Närmare 1/5 har tidigare varit an- ställda i Regeringskansliet. Mer än hälften har således antingen ar- betat 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 general- direktörer 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. Männerna 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. Männerna 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 belegg 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 återkommandeförsök 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, fränsett 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 ansvarsutkrävande 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 general- direktör 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 upprättar 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 samtliga 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 Norge, är statssekreterarna inte politiskt tillsatta tjänster och det vanligaste 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. Argumentet 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 regeringen, vilket man också har ett naturligt ansvar för. Ingen ifrågasätter 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 bedöm de myndighetschefer som man själv har varit med om att tillsätta. Om ingen utanför regeringen eller Regeringskansliet har insyn i dessa frågor blir en relevant diskussion omöjlig.

Kartläggningen visar att merparten av dem som blir generaldirektörer inte har en politisk bakgrund. Men misstänksamheten rörande vilka kriterier som gäller vid utnämningarna är emellertid något som drabbar samtliga generaldirektörer. Ifrågasättandet gäller dock i första hand inte om politiker skall kunna inneha dessa tjänster 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.¹

¹ ,SOU 2000:99.