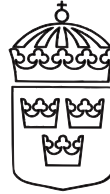


# Kommittédirektiv

## Översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer



**Dir.**  
**2010:103**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 30 september 2010

### Sammanfattning

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

I uppdraget ingår bl.a. att pröva om den ordning med visstidsanställningar som gäller för flertalet av myndighetscheferna är ändamålsenlig samt analysera regelverket och praxisbildningen avseende avgångsförmåner för de aktuella cheferna.

Utredaren ska vid behov lämna förslag till ändrade eller nya anställningsvillkor.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2011.

## **Bakgrund**

### *Tidigare behandling av anställningsvillkoren*

Vissa grundläggande principer för myndighetschefernas anställningsförhållanden lades fast 1987 i riksdagens s.k. verksledningsbeslut (prop. 1986/87:99, i det följande benämnd verksledningspropositionen, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226). Frågan om anställningsskyddet för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning har därefter behandlats av riksdagen i samband med antagandet av lagen (1994:260) om offentlig anställning, förkortad LOA (prop. 1993/94:65, bet. 1993/94:AU16, rskr. 1993/94:257). Vidare har frågan om chefsförsörjningen, särskilt när det gäller myndighetschefer, behandlats i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294).

Regeringen har i skrivelsen Utnämningsspolitiken (skr. 2009/10:43 s. 14) samt i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175 s. 127) anfört att en särskild utredare bör få i uppdrag att pröva om de befintliga anställningsvillkoren för chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen uppfyller ambitionen att vara öppna, tydliga och ändamålsenliga.

### *Anställning av myndighetschefer*

Regeringen anställer med några få undantag cheferna för de drygt 200 myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Flertalet av cheferna anställs för en bestämd tid. De innehar verksledande eller därmed jämförlig ställning och omfattas därmed inte av regleringen i lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad LAS. Det innebär bl.a. att de inte kan sägas upp innan deras anställningstid har löpt ut. En myndighetschef kan dock avskedas enligt bestämmelserna i LAS (32 § andra stycket LOA). För detta krävs att denne grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (18 § LAS). Vidare gäller att myndighetscheferna inte har någon formell rätt att säga upp sig.

Regeringen har dock regelmässigt valt att entlediga de myndighetschefer som velat avsluta sin anställning i förtid.

I verksledningspropositionen redovisade regeringen riktlinjer för bestämmande av anställningstidens längd och för åstadkommande av en ökad rörlighet för myndighetscheferna (prop. 1986/87:99 s. 65–67). Enligt propositionen visade erfarenheten att rörlighet och cirkulation på chefsbefattningar verkar utvecklande och vitaliserande för såväl verksamheten som individen. Den framtida inriktningen sammanfattades av föredragande statsråd på följande sätt.

”Vid en verkschefs omförordnande i samma tjänst bör regeringen regelmässigt pröva att tillämpa en kortare förordnandeperiod, i normalfallet tre år. Även vid omförordnande till en annan tjänst bör en kortare period kunna komma i fråga.

Jag vill betona att avsikten med den nu föreslagna ordningen inte är att ändra inriktningen att en verkschefs förordnanden sammantaget i normalfallet bör uppgå till minst tolv år.”

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst angav regeringen inte någon ändrad inriktning av principerna för rekrytering av myndighetschefer. Återigen betonades att rörlighet på chefsposter främjar såväl myndigheternas effektivitet som chefernas egen utveckling (prop. 1997/98:136 s. 51–53).

Regeringen har i skrivelsen Utvärderingspolitiken anfört att en myndighetschef bör vara verksam i minst tolv år. Myndighetschefer anställs i normalfallet för sex år vid första anställningsperioden, med möjlighet till förlängning i ytterligare tre år. Efter nio år som chef vid samma myndighet bör förutsättningarna för en ny anställning vid en annan myndighet övervägas. För rektorer för universitet och högskolor gäller dock att de anställs för högst sex år, med möjlighet att förnya anställningen högst två gånger om vardera högst tre år (skr. 2009/10:43 s. 32 och 33). Främjandet av möjligheterna för myndighetschefer att kunna anställas som chefer för andra

myndigheter är ett led i regeringens ambition att uppträda som en professionell och attraktiv arbetsgivare.

#### *Förflyttningsskyldighet och anställningens upphörande*

Som ovan nämnts kan myndighetschefer som är anställda för bestämd tid inte sägas upp innan anställningstiden har löpt ut. Det kan dock av organisatoriska skäl eller annars av hänsyn till myndighetens bästa vara nödvändigt att de lämnar sitt chefskap i förtid. De kan då förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt (33 § andra stycket LOA). Som exempel på situationer då det kan finnas skäl för förflyttning nämns i verksledningspropositionen omstruktureringar som berör flera myndigheter och myndighetschefer och fall då en chef visar sig vara mindre lämplig för sin uppgift (prop. 1986/87:99 s. 68). En striktare reglering gäller för de kvarvarande affärsverkscheferna, dvs. cheferna för Affärsverket svenska kraftnät, Luftfartsverket, Statens järnvägar och Sjöfartsverket. Dessa kan skiljas från sin anställning med omedelbar verkan före utgången av anställningstiden, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa (33 § första stycket LOA). Som exempel på när detta kan bli aktuellt nämns i verksledningspropositionen situationer då affärsverkschefen misskött förvaltningen av koncernen eller har uppenbara svårigheter att samarbeta med myndighetens styrelse (prop. 1986/87:99 s. 120).

#### *Lön och andra anställningsvillkor för myndighetscheferna*

##### Allmänna villkor

Grundläggande bestämmelser om anställningsvillkoren för den aktuella kretsen av myndighetschefer finns i avtalet om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl., som slöts den 24 april 2001 (ändrat den 6 oktober 2004, den 31 maj 2006 och den 18 december 2008), det s.k. frikretsavtalet (Arbetsgivarverkets Cirkulär 2001:A 7). Avtalet tillämpas även på andra anställda, t.ex. överdirektörer som anställts av regeringen, länsöverdirektörer och länsråd samt

på chefstjänstemännen i Regeringskansliet. Denna grupp av anställda brukar kallas regeringens frikrets.

Enligt 1 § i frikretsavtalet får regeringen besluta om tillämpningen av, eller avsteg från, gällande kollektivavtal om avlöningsförmåner m.m. för de i avtalet angivna anställningarna utan att följa bestämmelserna i ett antal paragrafer i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Avtalsregleringen innebär att regeringen har mycket stor frihet att bestämma anställningsvillkoren för myndighetscheferna. Därtill kommer att regeringen inte är skyldig att informera eller förhandla med de fackliga organisationerna om villkoren för cheferna.

Lönen för myndighetscheferna är – med undantag för landshövdingarna – individuell och bestäms utifrån bl.a. de krav som ställs på innehavaren samt dennes kvalifikationer och erfarenhet.

Regeringen har som nämnts stor frihet att bestämma anställningsvillkoren för myndighetscheferna. I praktiken rör det sig dock inte om några stora avvikelser från vad som gäller för övriga statstjänstemän. För de allmänna anställningsvillkoren – löneavdrag vid ledighet av olika slag, sjukvårdsförmåner, kostnadsersättning och semester – gäller bestämmelserna i Allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA) eller Affärsverksavtalet (AVA). I fråga om arbetstid, bisysslor och uppsägningstid gäller dock särskilda villkor i frikretsavtalet.

I några andra avseenden har regeringen fastställt särskilda villkor för myndighetscheferna. Detta gäller bl.a. rätten till förmånsbil. Särskilda villkor gäller vidare för myndighetschefer som har valt att inte flytta till arbetsorten.

#### Avgångsförmåner

En myndighetschef som är anställd för en bestämd tid omfattas inte av de trygghetsregler som gäller för andra arbetstagare i staten, t.ex. Trygghetsavtalet. Det finns därför sedan lång tid tillbaka bestämmelser om särskilda avgångsförmåner för flertalet av cheferna.

För generaldirektörer, landshövdingar och vissa andra myndighetschefer som anställs av regeringen med tidsbegränsade anställningar finns, utöver det statliga pensionsavtalet, särskilda regler om avgångsvederlag eller inkomstgaranti i förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning, i det följande benämnd avgångsförmånsförordningen. Förordningen trädde i kraft den 1 april 2003, men tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2003.

En närmare redogörelse för avgångsförmåner och pensionsvillkor finns i skrivelsen Utnämningpolitiken (skr. 2009/10:43 s. 11–13).

Ungefär 30 procent av de nu aktuella myndighetscheferna omfattas inte av de generella bestämmelserna i avgångsförmånsförordningen. En del av dem är tjänstlediga från andra statliga anställningar och kan återgå till dessa om chefsanställningen inte förlängs. För andra kan regeringen i enstaka fall besluta om avgångsvederlag eller pension med stöd av dels frikretsavtalet, dels det s.k. verksledningsbemyndigandet (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226). Genom bemyndigandet har riksdagen överlåtit åt regeringen att fatta beslut om avgångsvederlag eller pension till enskilda individer i statsförvaltningen som inte omfattas av bestämmelserna i avgångsförmånsförordningen.

### **Behovet av en utredning**

Regeringens ambition är att anställningsvillkoren för chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen ska vara öppna, tydliga och ändamålsenliga. Det finns behov av en grundlig undersökning av i vilken utsträckning de nuvarande anställningsvillkoren uppfyller denna ambition. Syftet med översynen är att säkerställa att villkoren är utformade på ett sådant sätt att de dels främjar möjligheterna för regeringen att kunna rekrytera de mest lämpade personerna för att leda en statlig myndighet, dels främjar en god ekonomisk hushållning med statens resurser.

Om utredaren med anledning av översynen skulle föreslå väsentligt ändrade anställningsvillkor för myndighetscheferna,

kan detta naturligtvis medföra behov av ändringar i avgångsförmånerna. Det finns dock även andra skäl för att se över utformningen av dessa förmåner.

De nuvarande avgångsförmånerna för chefer inom staten tillkom i en tid då regleringen av anställningsvillkor för statliga anställningar i högre grad än i dag skilde sig från vad som gällde på den privata och kommunala arbetsmarknaden. Under de senaste decennierna har synen på anställningsvillkoren i staten förändrats och villkoren anpassats till vad som gäller för övriga arbetsmarknadssektorer. Avgångsförmåner för chefer i statsförvaltningen har inte i samma utsträckning följt med i denna utveckling. Det har medfört att dagens reglering av avgångsförmåner brister i flexibilitet och därför inte är helt ändamålsenlig.

Den nuvarande åldersgränsen för beviljande av inkomstgaranti och avsaknaden av alternativa avgångsförmåner bidrar till en inlåsningseffekt. En myndighetschef som bryter ett förordnande eller tackar nej till en förlängning har inte automatiskt rätt till en avgångsförmån. Det innebär att en myndighetschef som önskar sluta före anställningstidens utgång kan känna sig tvingad att stanna kvar i anställningen, något som inte är gynnsamt för vare sig personen eller verksamheten. Avgångsförmånsförordningen ger heller inte regeringen någon möjlighet att erbjuda en myndighetschef en alternativ förmån. För regeringen återstår emellanåt endast att lösa en ledningsfråga genom att erbjuda myndighetschefen en annan anställning än den som myndighetschef, men med bibehållna förmåner under den tid anställningstiden löper.

Benägenheten hos en myndighetschef som förflyttats att på eget initiativ söka en anställning utanför den statliga sektorn kan naturligtvis påverkas av att de statliga avgångsförmånerna är relativt förmånliga. För den som har rätt till inkomstgaranti innebär det t.ex. en garanterad försörjning fram till pensionsåldern. För arbetsgivaren regeringen kan systemet innebära en bundenhet av ett arbetsgivaransvar under en relativt lång tid. Visserligen utgör den förflyttade myndighetschefen en resurs som kan användas för andra arbetsuppgifter, men om antalet förflyttningar av olika skäl varit ganska stort under en viss tid

kan det uppkomma problem att matcha olika personers kompetens mot tillgängliga anställningar och arbetsuppgifter. Förflyttningar har ibland skett med mycket kort varsel. Detta har i sin tur lett till att det under perioder uppstått vissa svårigheter att hitta lämpliga arbetsuppgifter för tidigare myndighetschefer, även om dessa problem oftast har varit av övergående natur.

Det finns mot denna bakgrund anledning att se över förflyttningsskyldigheten och de förordningsreglerade avgångsförmånerna i syfte att pröva om de medger nödvändig flexibilitet och rörlighet i chefsförsörjningen.

För chefer som inte omfattas av avgångsförmånsförordningen finns genom verksledningsbemyndigandet en möjlighet att få del av motsvarande avgångsförmåner. Regeringens praxis för beviljande av sådana avgångsförmåner beskrivs närmare i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175, avsnitt 13.6.3). Verksledningsbemyndigandet har varit till nytta för regeringen i arbetet med chefsförsörjningen, men är numera till sin ordalydelse och begreppsapparat otidsenligt.

## **Uppdraget**

### *Utvärdering av nuvarande förhållanden*

Utredaren ska pröva om rekryteringen av myndighetschefer har fungerat tillfredsställande med de nuvarande anställningsvillkoren. I detta ingår att bedöma om villkoren varit tillräckligt attraktiva för att kunna attrahera de mest lämpade personerna. Utredaren ska även analysera om anställningsvillkoren är tillräckligt tydliga och begripliga.

Utredaren ska vidare undersöka om systemet med förflyttningsskyldighet varit ett ändamålsenligt instrument för att hantera situationer då ett byte av myndighetschef ansetts behövas för myndighetens bästa. Utredaren ska särskilt analysera om förflyttningsinstrumentet haft några negativa effekter. Utredaren ska med utgångspunkt i dessa frågeställningar bedöma om den nuvarande ordningen med visstidsanställningar



utgör en rimlig avvägning mellan regeringens behov av att kunna göra förändringar i ledningen av en myndighet och myndighetschefens behov av anställningstrygghet.

Utredaren ska analysera om avgångsförmånerna för myndighetscheferna är ändamålsenliga. Utredaren ska vidare undersöka om det finns behov av ändringar i verksledningsbemyndigandet i syfte att anpassa det till dagens situation. I detta ingår att se över finansieringen av förmåner enligt bemyndigandet, vilka personalkategorier som bör omfattas av ett sådant bemyndigande och vilka villkor som ska gälla vid beviljande av en avgångsförmån.

Utredaren ska slutligen undersöka om den samlade kretsen av myndighetschefer underutnyttjas genom att de som är anställda för bestämd tid inte har någon ovillkorlig rätt att arbeta fram till antingen pensionsåldern enligt gällande kollektivavtal (65 år) eller, med stöd av LAS regler, fram till 67 år. Det finns flera exempel på att myndighetschefer inte har erbjudits fortsatt anställning till någon av de angivna tidpunkterna, i vissa fall trots att de uttryckt önskemål om detta. Flertalet av dem har då haft rätt till inkomstgaranti eller chefspension och de har således varit garanterade en viss inkomstnivå fram till pensionsåldern. Frågan är om alla möjligheter uttömts att bereda dessa personer fortsatt anställning inom staten.

#### *Förslag till ändrade eller nya villkor*

Med utgångspunkt i de ovan redovisade frågeställningarna ska utredaren vid behov lämna förslag till olika alternativa anställningsvillkor för myndighetscheferna. Förslagen får avse såväl anställningsformer som anställningsskydd och avgångsförmåner. Utredaren ska göra bedömningar av i vilken utsträckning som förslagen kan tänkas påverka intresset för de aktuella anställningarna.

En grundläggande fråga är om anställningen ska gälla för en bestämd tid eller tills vidare. Om myndighetscheferna i framtiden skulle komma att anställas tills vidare, kan förutsättningarna för att upprätthålla rörligheten bland myndighets-

cheferna komma att ändras. Utredaren bör överväga vilka åtgärder som kan behövas för att utveckla rörligheten. Rektorer vid universitet och högskolor ska dock inte kunna anställas tills vidare.

LOA-utredningen föreslog i betänkandet Enklare regler för statsanställda (SOU 1992:60) att anställningsskyddet för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning i fortsättningen borde regleras på samma sätt som på den övriga arbetsmarknaden. Som en följd av detta borde, enligt utredningen, reglerna om förflyttning och omedelbart entledigande av affärsverkschefer upphävas. I stället borde frågor om anställningsskydd och övriga anställningsvillkor regleras i det enskilda anställningsavtalet med större möjlighet till anpassning. På detta sätt skulle bl.a. möjligheterna att rekrytera chefer från den privata delen av arbetsmarknaden bli bättre och därmed bidra till en ökad rörlighet mellan olika arbetsmarknadssektorer. I propositionen En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl. uttalade regeringen emellertid att den inte ansåg att det sammantaget skulle bli en bättre lösning att ta bort gällande bestämmelser. Utredningens förslag genomfördes därför inte (prop. 1993/94:65 s. 47–49). Mot bakgrund av reformeringen av utnämningsspolitiken och utvecklingen i övrigt kan det finnas skäl att på nytt analysera LOA-utredningens förslag och överväga om det kan vara ett alternativ till gällande regelverk.

Om utredaren finner det lämpligt kan han eller hon inom ramen för den nuvarande regleringen i avgångsförmånsförordningen föreslå nya nivåer på ersättningar eller nya ålderskriterier. Utredaren kan även föreslå att en förmån ska avskaffas och lämna förslag på nya förmåner. Om utredaren finner det lämpligt kan utredaren också lämna förslag till ändringar av kretsen som omfattas av avgångsförmånsförordningen.

Utredarens förslag om avgångsförmåner för myndighetschefer ska vara väl avvägda i förhållande till gällande anställningsvillkor och till regeringens arbete med att upprätthålla arbetslinjen.

Det står utredaren fritt att lämna förslag i andra avseenden i syfte att åstadkomma ändamålsenliga anställningsvillkor för myndighetscheferna.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Som tidigare nämnts är lönerna för myndighetscheferna, med undantag för landshövdingarna, individuella. Om utredaren lägger fram förslag om en ändrad anställningsform som innebär ett försämrat anställningsskydd, kan det inte uteslutas att detta påverkar lönenivån generellt. Blivande myndighetschefer kan vilja kompensera sig genom högre löner.

Utredaren ska i arbetet beakta de särskilda förutsättningar som gäller för rektorer för universitet och högskolor, t.ex. när det gäller anställningsförfarande, arbetets art och verksamhetens behov. I den utsträckning utredaren finner det lämpligt kan andra bedömningar göras för denna grupp än för övriga myndighetschefer.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med Arbetsgivarverket, Statens tjänstepensionsverk och Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2011.

(Finansdepartementet)