

Dags att förändra den svenska utnämningsspolitiken!

En idéanalys

Författare: Nathalie Björling

Abstract

This paper discusses the possibilities to improve the Swedish political nomination system. It brings up some of the values and norms that can be used to change the existing system. Values as openness, the demand of responsibility and also if there is values from the American spoils system that can be used in the Swedish system. A minor purpose is to discuss the part of the parliament within the nomination process. To investigate this I have some theoretical starting points and a self constructed analysis tool. In my analysis I have applied the analysis of ideas. My information consists of contributions to different debates. The conclusion of this paper is that, if the suspicions of using the nomination system as a reward is true, we have parts of the spoils system in the Swedish system. Another is that the only part of the spoils system that has support in the Swedish debate is to coordinate the term of office between the politicians and the civil servants. To keep the nomination system a democratic process openness is needed both for the nomination process itself and for demand of responsibility. The last conclusion is that the parliament has to have possibility to influence the government in its nomination process.

Keywords: political nomination system, merit system, spoils system, demand of responsibility, openness

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	1
1.1	Syfte och frågeställningar	2
1.2	Ämnets relevans	2
1.3	Avgränsningar	3
1.4	Centrala begrepp	4
1.5	Disposition	4
2	METOD OCH MATERIAL	5
2.1	Metod	5
2.1.1	Idéanalys	5
2.2	Material	6
2.2.1	Kort litteraturgenomgång	7
3	TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	8
3.1	Ämbetsförvaltning	8
3.2	Analysverktyg	9
3.2.1	Det svenska meritsystemet	9
3.2.2	Relationen regering och förvaltning	11
3.2.3	Det amerikanska spoilssystemet och relationen regering och förvaltning	12
3.2.4	Positivt och negativt med respektive system	13
3.3	Demokratiska processvärden	14
3.4	Relationen regering och riksdag	15
3.4.1	Parlamentarism – det svenska systemet	15
4	INSLAG AV SPOILSSYSTEMET?	16
4.1	Politiska tillsättningar i svensk utnämningsspolitik?	16
4.1.1	Kommentar	17
4.2	Utnämningssmaktens system utnyttjas som ett belöningsinstrument?	17
4.2.1	Kommentar	18
4.3	Dagens utnämningssystem i princip en privilegierekrytering!	19
4.3.1	Kommentar	20

5	ÖPPENHET OCH ANSVARSUTKRÄVANDE I ENLIGHET MED REGERINGSFORMENS 11 KAPITEL 9 §?	21
5.1	Diskussionen om utnämningförfarandet	21
5.1.1	Kommentar	22
5.2	Öppenhet istället för slutenhet	22
5.2.1	Kommentar	24
5.3	Mer ansvarsutkrävande!	24
5.3.1	Kommentar	25
6	RIKSDAGENS ROLL I UTNÄMNINGSSYSTEMET?	26
6.1	En ny reform?	26
6.1.1	Kommentar	27
6.2	Riksdagens möjlighet att påverka	27
6.2.1	Kommentar	27
7	SAMMANKOPPLANDE ANALYS OCH SLUTDISKUSSION	29
7.1	Sammankopplande analys	29
7.2	Slutdiskussion	30
7.3	Reflexioner och en ny utgångspunkt?	31

1 Inledning

Mitt uppsatsproblem tar sin utgångspunkt i gränslandet mellan politik och förvaltning. Det handlar om den svenska utnämningsspolitiken, som den senaste tiden på nytt uppmärksammats av politiska debattörer. Denna fråga har tagits upp många gånger då vi idag fortfarande tampas med samma problem som politikerna, ämbetsmännen och medborgarna gjorde för trettio år sedan. I tidningarna har man kunnat läsa rubriker som: "Kritik mot (s)tyrelsemakt - Socialdemokrater på mer än hälften av posterna i universitetsstyrelserna", "Stoppa det politiska frälset" och "Partibok går före kompetens", listan kan göras lång.

Utnämningssmakten har alltid varit ett av regeringens viktigaste medel för att styra statsförvaltningen. Man räknar med att vi har cirka 300 stycken myndigheter, vilket är ganska omfattande (Sandahl 2003:9). Därför är det av yttersta vikt att förvaltningen både utvecklas och effektiviseras och därmed att de kandidater som utnämns till generaldirektörer är tillräckligt kvalificerade för tjänsten. Vissa moment inom området att utveckla och effektivisera har fått större plats och andra mindre. Ledarskapsfrågan är en sådan som fått mindre. Ett problem med ledarskapsfrågan har varit den om utnämningsspolitikens förfarande. Hur går det till när en sökande person utnämns till generaldirektör vid en statlig myndighet? Vår kunskap om vilka kriterier som används vid detta förfarande är tämligen begränsade. I princip är det enda som medborgarna har att gå efter den grundlag som står föreskriven i regeringsformen om tjänstetillsättningar (ibid 2003:9). I denna fråga ryms ytterliggare en annan fråga som uppmärksammats i debatten. Detta är vilka kriterier vi ska förhålla oss till vid utnämningar av generaldirektörer? Är det så som vi har idag, deras tidigare erfarenhet och kompetens eller är det deras politiska bakgrund? Denna fråga har till mångt och mycket sitt ursprung i en ovisshet om hur den svenska utnämningsspolitiken i praktiken förs.

Många debattörer anser också att utnämningsspolitiken måste förbättras. Förbättras, därför att på grund av ovissheten om den förda utnämningsspolitiken har det fötts en misstänksamhet mot dagens förfaringssätt. Därför blir en annan fråga, den om vad som kan göras för att förbättra den svenska utnämningsspolitiken? Vilka värden är det som bör förbättras och vilka är det som bör förkastas? Vem bör ha makten över utnämningsspolitiken? Frågorna är många och svaren ganska få.

1.1 Syfte och frågeställningar

Vid en snabb överblick av de inledande orden och i problemets mest abstrakta nivå blir syftet att besvara:

- Vad finns det för möjligheter att förbättra dagens utnämningssystem?

I denna fråga inryms som man bland annat kan se i de inledande orden väldigt många olika perspektiv. Därför måste jag begränsa mig och göra frågorna än mer konkreta. Därför har jag valt ut 3 frågor.

Det första huvudsyftet är att utröna om det finns några värden i systemet med politiska tillsättningar som dagens svenska utnämningssystem kan använda sig av. Syftet är här även att titta på om man kan se tendenser av att det svenska utnämningssystemet har anammat delar av spoilssystemet. Det andra huvudsyftet är att undersöka vilka värden det är som vi ska ta fasta på för att dagens utnämningssystem skall kunna verka enligt regeringsformens 11 kapitel 9 § om meritssystemet som tjänstetillsättning. Utöver detta har jag föresatt mig ett tredje syfte, dock mindre än dem andra två, vilket är att utifrån debatten om utnämningar försöka skönja vilken riksdagens roll skulle kunna vara i utnämningförfarandet.

Mina frågeställningar lyder som följer:

- Finns det några värden i systemet med politiska tillsättningar som det svenska utnämningssystemet kan använda sig av? Kan man se tendenser av att det svenska utnämningssystemet har anammat det amerikanska systemet om politiska tillsättningar?
- Vad finns det för värden som man kan ta fasta på för att utnämningssystemet bättre ska fungera i enlighet med den föreskrivna grundlagen om tjänstetillsättningar?
- Vilken roll skulle riksdagen kunna ha i utnämningförfarandet?

Utgångspunkten kommer således tas utifrån politikerperspektivet, det vill säga regeringens perspektiv.

Förutom dessa tre syften får uppsatsen indirekt ett ytterligare syfte vilket blir att synliggöra vad debatten om det svenska utnämningssystemet behandlar. Det är utifrån denna debatt som jag har funnit inspirationen till mina frågeställningar och här jag försöker finna svaren. Mina frågor är således empiriskt ställda.

1.2 Ämnets relevans

Jag anser detta ämne vara relevant då:

- Det tar upp och behandlar ett centralt statsvetenskapligt ämne, nämligen politik och förvaltning och förhållandet mellan dessa. Det behandlar även frågor om makt och styrande.
- Det är av aktuell karaktär, då ämnet främst i media vållat debatt under den senaste tiden, dock inte hos den enskilde medborgaren vilket är ännu ett argument för att ämnet behöver uppmärksammas.
- Forskningen är relativt begränsad vad gäller politikerperspektivet, då utnämningarna är en sluten process.
- Det intresserar mig att tala om inrikespolitiska problem och vad vi ska fylla det demokratiska samhället med för innehåll.

1.3 Avgränsningar

Jag har som sagt valt att ta ett politikerperspektiv och därför valt bort förvaltningsperspektivet. Med politikerssidan som perspektiv blir det mer naturligt att titta på olika utnämningssystem, det vill säga styrningsperspektivet och riksdagens roll i systemet. Vanligast är enligt Rolf Sandahl att man inom statsvetenskapliga studier inom detta ämnesområde tittar utifrån förvaltningsperspektivet. Ofta tar man upp generaldirektörernas bakgrund. Endast ett fåtal studier berör mer direkt själva utnämningssystemet. Detta på grund av den slutna processen, det vill säga en process som regeringen helt styr på egen hand och inte behöver redovisa. Material för hur det faktiskt går till är svårt, nästintill omöjligt att få tag på (Sandahl 2003:20).

Den partipolitiska aspekten har till mångt och mycket färgat debatten, men denna har jag valt att inte belysa i min uppsats, då jag inte anser den vara särskilt relevant för ämnet. Debatten handlar ofta om att det är socialdemokraterna som utnämner utifrån partibok, jag tror dock att om de borgerliga hade haft regeringsmakten hade samma problem kvarstått och därför blir det inte relevant att diskutera denna aspekt av ämnet.

Fokuserandet på de två modellerna, meritssystemet och spoilssystemet har delvis sin grund i att mediedebatten endast tagit upp ett alternativ till meritssystemet, det vill säga spoilssystemet, som relevant alternativ för den svenska utnämningssystemet. Det är som Lennart Lundquist säger att ”Rekryteringsstyrningen brukar diskuteras i dimensionen merit tillsättningar kontra politiska tillsättningar” (Lundquist 1992:149). Som argument kan det tilläggas att det finns en spänning mellan dessa två som det inte finns med andra modeller. Jag tar dock upp och diskuterar *nepotism*, det vill säga att tjänsterna redan innan utnämningarna är avsatta för en viss typ av privilegiegrupp. Men denna modell ses inte som ett alternativ.

Avslutningsvis vill jag tillägga att mitt materialval endast är ett urval av alla de andra säkert lika intressanta vinklingar och aspekter i frågan. Detta materialval var dock det som jag kunde skönja som det viktigaste i debatten för att försöka förbättra dagens system.

1.4 Centrala begrepp

De följande begreppen är relevanta för den fortsatta förståelsen av min studie. Detta avsnitt syftar till att ge den mer oinsatte läsaren en god grund att snabbare komma in i uppsatsproblemet och dess teoretiska utgångspunkter.

Med begreppet *politruk* avses i denna studie de anhängare som de politiska makthavarna efter valseger besätter förvaltningsposterna med (Lundquist 1977:89). Lennart Lundquist anser att politruk ofta kallas och uppfattas (till och med bland professionella statsvetare) som politiker. Denna benämning är dock fel. Lundquist menar att i en demokrati är politikern alltid en folkvald person medan icke folkvalda som kanske utövar något som verkar vara politikerroller till exempel statsråd och kommunala nämndledamöter, är politruker (Lundquist 2001:245)

Med *byråkrat* menas här den som utnämns utifrån meriter (Lundquist 1977:89). Synonymer som flitigt används i denna studie är statstjänsteman och ämbetsman.

Med *generaldirektör* menas den högsta personen som styr en förvaltning/myndighet. Denna person blir även ofta i uppsatsen benämnd som myndighetschef och verkschef.

1.5 Disposition

Jag har lagt upp min studie som så att jag inleder med ett metod- och materialkapitel. Efter detta kommer kapitlet med mina teoretiska utgångspunkter. Här har jag valt att ställa upp utgångspunkterna i den ordningsföljd som de sedan tas upp i min analys. Sedan följer tre analyskapitel, en för varje fråga. I vart och ett av dessa kapitel tas först det empiriska materialet upp följt av kommentar. Dessa avsnitt med både empiriskt material och kommentar är indelade i olika sakfrågor som jag anser relevanta inom varje fråga. Slutligen för jag en sammankopplande analys som drar ihop trådarna från de tre analyskapitlen. Efter detta förs en avslutande diskussion som ger ett samlat svar på mina inledningsvis formulerade frågeställningar. Avslutningsvis ger jag förslag på fortsatt forskning.

2 Metod och material

I detta kapitel presenteras mitt tillvägagångssätt vid diskussion och analys samt kortfattat det material som används.

2.1 Metod

Min uppsats är en empirisk studie av normer och värden. Metoden som jag tillämpar är en fallstudiemetod där jag djupgående presenterar och går igenom olika teoretiska utgångspunkter för att sedan använda dessa på mitt material och i min analys. I denna studie finns också en indirekt jämförelse, det vill säga mellan det svenska meritssystemet och det amerikanska spoilssystemet, men det är inte denna som är det huvudsakliga. Fokuset ligger på en utvärdering av den svenska utnämningssystemet.

Jag har vidare valt att i min analys tillämpa idéanalys. Idéanalys anser jag vara en bra metod för att besvara mina frågeställningar, då utnämningssystemet är ganska omdiskuterat vad gäller vilka värden och normer som skall inbegripas i den svenska utnämningssystemet. Min metod blir en diskussion om utnämningssystemet utifrån den debatt som varit om denna. Jag utför en utvärderingsaktion där jag letar efter, vad det är för principiella föreställningar och idéer som hävdas i debatten om utnämningssystemet. Det är som Lennart Lundquist säger att metod är ”i grunden inget annat än tillämpat sunt förnuft” (Lundquist 1993:97). Detta har jag utgått ifrån vid valet att tillämpa idéanalys.

2.1.1 Idéanalys

För genomförande av analys har Göran Bergströms och Kristina Boréus texter om Idé- och ideologianalys i boken *Textens mening och makt* använts.

”En idé kan betraktas som en tankekonstruktion som till skillnad från de flyktigare intrycken eller attityderna utmärks av en viss kontinuitet” (Bergström & Boréus 2000:148). Likt på det sätt som Bergström och Boréus använder ordet idé i sin studie kommer jag att använda det i min uppsats. Det vill säga att en tankekonstruktion dels kan vara en föreställning om verkligheten och dels en värdering av företeelser, men också en föreställning om hur man bör handla (ibid 2000:148). Idébegreppet är således väldigt svårt att avgränsa och definiera.

Bergström och Boréus tar i sin studie upp att det inom idéforskningen finns sex olika inriktningar. Den första inriktningen analyserar förekomsten av idéer i allmänhet, i debatter eller inom ett sak- eller politikområde. Den andra utgår

specifikt från ett grupp- eller aktörsperspektiv. Den tredje inriktningen kallas för en innehållslig idéanalys där man söker efter logiken i en politisk ideologisk argumentation (Bergström & Boréus 2000:154). Den fjärde och femte inriktningen som i boken kallas funktionell idéanalys kan inrikta sig på idéers effekter, eller på deras ursprung. Den sista inriktningen kallas kritisk ideologianalys och har en tydlig koppling till den så kallade negativa ideologitraditionen och Marx. Olika delar i en dominerande ideologi ska jämföras med en yttre verklighet (ibid 2000:155f).

Min studie kan sägas utgå från den första och andra inriktningen då syftet är att analysera de idéer som finns i debatten om utnämningmakten. Vilka idéer är det debattörerna har om spoilssystemet, vilka värden som behövs för att det nuvarande systemet ska fungera bättre och om riksdagen ska ha något att säga till om vad gäller utnämningarna.

För att kunna genomföra idéanalysen och söka besvara den första frågan har ett analysverktyg arbetats fram. Jag har inte som Bergström och Boréus tar upp i sin studie valt att vid konstruerandet av analysverktyget utgå från vare sig en systematiskt genomarbetad *idealtyp*, där man kategoriserar och gör klassifikationsscheman, eller från de löst och allmänt hållna *dimensionerna*, där man vill jämföra över en längre tidsperiod. Jag har istället valt att fokusera på de relationer och värden som utmärker de båda modellerna vad gäller när man fattar beslut om utnämningar och låtit dessa belysa de båda modellernas skillnader, då poängen med analysverktyget mer är att utreda skillnaderna och belysa hur det kan fungera på två olika sätt (Bergström & Boréus 2000:158ff). Om man vill kanske man kan välja att kalla mitt analysverktyg för *dimensioner*, då ramarna är ganska löst hållna, men jag väljer att inte benämna mitt analysverktyg vid det, då det mer utgör en indirekt jämförelse mellan två modeller.

2.2 Material

Det material som jag använt mig av är sekundärmaterial, såsom dagstidnings- och kvällstidningsartiklar, teoriböcker, rapporter utgivna av Finansdepartementet, böcker utgivna av SNS (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle) författningsprojekt och debattprogram. Det finns tyvärr inte så mycket material att välja bland om man vill undersöka utnämningsprocessen utifrån politikerperspektivet, då det i princip är omöjligt att finna några svar någon annanstans eftersom processen är sluten och inga allmänna handlingar finns att tillgå. Det jag utgår ifrån är därför mestadels tidningsartiklar och rapporter. Med empiriskt ställda frågor, kan det vara svårt att utgå ifrån så att säga diskuterande material, detta har jag ändå försökt göra.

2.2.1 Kort litteraturgenomgång

Mitt huvudmaterial består av en ESO-rapport (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) skriven av Rolf Sandahl och utgiven av Finansdepartementet, *Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer*. I denna ESO-rapport är mycket av det material som redovisas uppbyggt på enkätundersökningar som ställts till tidigare statsråd och statssekreterare. I och med urvalet av intervjupersoner skiljer sig denna rapport mycket från annat material om utnämningssystemet då man fokuserat på tidigare statsråd och statssekreterare och inte som tidigare då fokus ofta legat på generaldirektörer och deras bakgrund.

Mycket av mitt huvudmaterial kommer också ifrån Lennart Lundquist såväl teoretiskt som empiriskt material. Publikationer som jag använt i min studie är: *Förvaltningen i det politiska systemet*, *Förvaltning och demokrati*, *Förvaltning, stat och samhälle* och *Medborgardemokratin och eliterna*. Lennart Lundquist är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet och har publicerat mycket material om den offentliga förvaltningen.

En del av mitt material kommer även ifrån en tidningsartikel skriven av Tobias Krantz, folkpartistisk riksdagsledamot som bland annat är ledamot i Konstitutionsutskottet. Krantz har under sin tid som riskdagsledamot intresserat sig för utnämningpolitiska frågor.

En del av mitt material har vidare kommit från dagspress såsom Sydsvenska Dagbladet, Svenska Dagbladet och Borås Tidning, men även från kvällspress som Göteborgs-Posten.

3 Teoretiska utgångspunkter

Jag inleder detta kapitel med att först presentera figuren *Ämbetsförvaltning* (figur 1). Denna tar upp olika egenskaper hos rollinnehavarna i en regim, det vill säga makthavarna, och utgör en grund för att förstå skillnaden mellan meritssystem och spoilssystem. För att kunna besvara den första frågeställningen har jag konstruerat ett analysverktyg som belyser hur det svenska meritssystemet (opolitiska tillsättningar) respektive det amerikanska spoilssystemet (politiska tillsättningar) ser ut. Efter detta jämför jag dess värden för att läsaren snabbt ska kunna få en uppfattning om skillnaderna. Sedan tar jag upp och belyser några demokratiska processvärden som utgör grunden i min andra frågeställning. För att till sist kunna besvara den tredje frågeställningen har jag som grund valt att belysa den svenska regeringens och riksdagens relation och därför översiktligt försökt förklara den parlamentarismiska regeringsformen.

3.1 Ämbetsförvaltning

Lundquist tar i sin studie *Förvaltning och demokrati* upp att ”legitimiteten hos förvaltningen avgörs på olika nivåer”. En av dessa nivåer avser egenskaperna hos rollinnehavarna i regimen, alltså makthavarna. För denna nivå är ämbetsförvaltningen intressant. Lundquist menar att för västdemokratiska välfärdsstater är det nödvändigt att ha någon form av ämbetsförvaltning (Lundquist 1991:121). Författaren illustrerar de olika typer av ämbetsförvaltning som finns, genom en matris i två dimensioner (se figur 1; ibid 1991:122).

		Funktion	
		Generalist	Specialist
Legitime- rings- grund	Fackmeriter	BYRÅKRAT	PROFESSIONELL
	Väljarpreferens	POLITIKER	
	Partitillhörighet	POLITRUK	
	Intresserepresentation	INTRESSENT	

Figur 1 Ämbetsförvaltning

I den ena dimensionen tas legitimeringsgrunden upp och i den andra funktionen. Specialister är de som har särskilda kunskaper i något och generalister är de som har allmänna lednings- och administrationsålägganden.

Lundquist tar i sin matris (se figur 1) upp att det finns fyra olika legitimeringsgrunder av ämbetsförvaltning. Dessa är: *fackmeriter* där byråkrater

och professionella legitimeras genom kunskapstester och tidigare tjänster, *väljarpreferenser* där politikerna legitimeras genom valseger, *partitillhörighet* där politruker legitimeras genom att de tillhör ett politiskt parti och till sist *intresse-representation* där intressenter legitimeras genom att de företräder ett visst intresse (Lundquist 1991:122).

Författaren talar om att inom den svenska förvaltningen finns det mest byråkrater och professionella. Politrukerna förekommer i begränsad omfattning särskilt i de statliga myndigheterna och intressenterna finns över hela förvaltningen. Poängteras ska att det också förekommer kombinationer av de olika ämbetskategorierna (Lundquist 1991:122f).

De ämbetskategorier som är angelägna i denna studie är byråkrater, professionella och politruker då jag enbart ska titta på de politiska utnämningarna av chefer och generaldirektörer och inte anställningar över hela förvaltningen.

Idealtjänstemannen i meritutskrivning respektive politisk utskrivning kallas byråkrat respektive politruk. Lundquist menar att "där regelstyrningen har liten precision, kan det vara av fundamental betydelse för beslutsfattaren, att förvaltningstjänstemannen delar hans värderingar". Där regelstyrningen är mycket precis och tillämpningslösningarna i stor utsträckning blir så att säga tekniska, kan det vara av större värde med en lojal tjänsteman med för uppgiften lämpade kunskaper (Lundquist 1977:89).

3.2 Analysverktyg

Vilka är skillnaderna i det svenska meritssystemet respektive det amerikanska spoilssystemet? Det vill säga mellan opolitiska utskrivningar och politiska utskrivningar. Vilka värden är det som utgör de båda modellerna? För att finna svaret på dessa frågor har jag konstruerat ett analysverktyg som bygger på de två modellerna.

3.2.1 Det svenska meritssystemet

I Regeringsformen (RF) 11 kapitel *Rättsskipning och förvaltning* 9 § kan man läsa om utskrivningar: "Tjänst vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsättes av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer" (Mattson & Petersson (red.) 2003:315). Regeringens utnämningssmakt har vidare två begränsningar enligt RF 11 kapitel 9 § "Vid utskrivning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva [...] tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse" (ibid 2003:315). Med *förtjänst* avses tidigare tjänstefarenheter vilka kan mätas genom antalet år i statlig tjänst. Med *skicklighet* avses personen i frågas

lämplighet för tjänsten utifrån dennes utbildning, kompetens, personliga egenskaper och erfarenheter från tidigare arbete.

Enligt den tidigare regeringsformen från 1809 skulle avseende fästas *endast* vid de sökandes förtjänst och skicklighet (Wallin et al 1999:88). Men förtjänst hade större betydelse än skicklighet. (Premfors et al 2003:187). Nu mer enligt 1974 års RF är inte förtjänst och skicklighet de enda sakliga grunderna som bör beaktas. 1982 uppställde den socialdemokratiska regeringen som mål att frambringa förnyelse och utveckling av den offentliga sektorn. Därför beslutade 1985/86 års riksdag att införa en bestämmelse i lagen om offentlig anställning, som innebar att vid tjänstetillsättningar skulle skicklighetskriteriet prioriteras. Man preciserade också inför detta beslut i propositionen vad som skulle innefatta begreppet skicklighet. Det skulle innefatta både relevant yrkeserfarenhet och personliga egenskaper såsom kreativitet, mognad, ledarförmåga, självständighet samt egenskaper som hjälper till att få fram effektivt samarbete i arbetsgemenskaper (Wallin et al 1999:88). Regeringens policy är utöver grundlagens krav vid rekrytering av generaldirektörer (RF 11:9) att rekryteringen:

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. Regeringen skall sträva efter att vid utnämning av myndighetschefer öka den etniska och kulturella mångfalden. 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 (Reg.ch.pol. 2005:4).

I RF stadgas det att det ankommer på regeringen eller myndigheterna att tillsätta tjänsterna vid de statliga myndigheterna. Men regeringen utnämner i praktiken idag bara de högsta tjänsterna i förvaltningen, det vill säga generaldirektörer, landshövdingar och styrelseledamöter. Denna volymmässiga minskning av regeringens utnämningar betyder däremot inte att utnämningens betydelse också har minskat (Premfors et al 2003:187).

Enligt regeringens interna PM angående de samrådsformer som finns i Regeringskansliet framgår det att statsministern har en särskilt betydelsefull roll vid de utnämningar som regeringen utför och att många av utnämningarna bereds gemensamt med Statsrådsberedningen. Utnämningar av chefer och generaldirektörer till olika myndigheter svarar varje departement för inom ansvarsområdet, men efter samråd med Statsrådsberedningen och Finansdepartementet (Premfors et al 2003:188).

Olof Petersson nämner i sin bok *Svensk Politik* att chefen för ett centralt ämbetsverk vanligtvis är en generaldirektör vilken utnämns av regeringen för en bestämd tid, i regel för först sex år och sedan för tre år i taget (Petersson 2001:151). I en rapport utgiven av Finansdepartementet skriver man om regeringens policy vad gäller rörlighet att:

Rörlighet bland myndighetschefer bör eftersträvas. Tidsbegränsade anställningar är ett instrument för att främja rörlighet och för att vid behov avveckla myndighetschefer. Vid

nyanställning bör en myndighetschef utses för en period av sex år. Fortsatt anställning vid samma myndighet bör normalt begränsas till tre år. Målet är dock att en myndighetschef skall uppnå minst tolv års sammanlagd anställning. Statsråd eller statssekreterare bör i mål- och resultatdialogen i god tid, senast ett halvår före anställningstidens utgång, ta upp frågan om fortsatt anställning med berörd myndighetschef (Reg.ch.pol. 2005:10).

Per Molander med flera visar i sin studie att i en undersökning gjord av Statskontoret 1999 kan man se att 1998 hade 37 procent av verkscheferna haft något tidigare politiskt uppdrag. Av de verkschefer som tillsattes 1998 hade 50 procent politisk bakgrund. Men om man begränsar sig till de 20 viktigaste myndigheterna är siffran betydligt större, nämligen 64 procent, med politisk bakgrund (Molander et al 2002:48). Däremot menar Sandahl att i den studie som finns med i hans rapport pekar siffrorna mot att allt färre har politisk bakgrund bland generaldirektörer (jmf Sandahl 2003:36). Jag vill påpeka att det är svårt att jämföra resultatet från olika studier då klassificeringarna kan ha skett på olika sätt.

Det finns olika metoder för hur man kontrollerar förvaltningen. *Neutralisering* är en sådan. Tjänstemännens personliga värderingar ska i princip inte få förekomma i myndigheternas verksamheter. Detta åstadkoms genom rekryteringen utifrån merit och förtjänst och genom byråkrati. Begreppet byråkrati står här för en kontroll av att tjänstemännen inte fattar beslut eller agerar efter eget behag. Tanken är därför sammanfattningsvis med en neutral förvaltningsapparat att den bara ska styras av värderingar som de styrande uttrycker och att om det blir maktskifte ska förvaltningen lätt kunna byta värderingar för att vägledas och styras av andra värderingar (Larsson 1993:250f).

3.2.2 Relationen regering och förvaltning

Vad gäller relationen mellan de statliga myndigheterna och regeringskansliet kan man säga att de står skilda från varandra (Holmberg & Stjernquist 2000:182). I ungefär trehundra år har Sverige haft en tudelad statsförvaltning. Det vill säga en organisatorisk uppdelning mellan regeringskansli och centrala förvaltningsmyndigheter (Petersson 2001:150). 1987 föreskrevs några allmänna principer. Bland annat att statsförvaltningen måste vara ett verkningsfullt redskap för att förverkliga riksdagens och regeringens intentioner. Här äger myndigheterna ingen självständighet. Regeringen kan och bör därmed styra förvaltningsmyndigheterna. RF föreskriver blott att regeringen inte får påverka myndigheternas handläggning i enskilda ärenden vilket gäller myndighetsutövning och lagtillämpning. Petersson menar dock att det i praktiken finns mycket motstridiga uppfattningar om vad de allmänna principerna innebär (ibid 2001:152). Ingen regering får bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i ärenden som rör myndighetsutövning och lagtillämpning, men regeringsformen har vissa möjligheter att styra förvaltningen. Detta kan göras genom fyra styrformer: utnämningmakten, föreskriftsmakten, finansmakten och kontrollmakten (Petersson 2001:147).

När politikerna vill att förvaltningen ska fungera på ett visst sätt görs detta genom förvaltningsstyrning som består av ett medvetet försök från politikerna att få förvaltningen att vilja verka på ett sätt som politikerna vill ha, det vill säga ett styrningsförsök görs (Lundquist 1992:69). Dessa kan ha olika syften med förvaltningsstyrningen, till exempel att få fram en beredning eller att frambringa en samhällsstyrning (ibid 1992:71). I förvaltningsstyrningen ingår bland andra styrningar, rekryteringsstyrningen. Denna kan delas in i rekryteringsstyrning som är *specifik* när det gäller de högsta tjänsterna och *generell* då myndigheterna själva rekryterar. Regeringen rekryterar generaldirektörer, landshövdingar och avdelningschefer (Lundquist 1992:148).

3.2.3 Det amerikanska spoilssystemet och relationen regering och förvaltning

Den amerikanska utnämningssystemet karakteriseras idag främst av meritssystemet, men bär fortfarande inslag av spoilssystemet som förr helt och hållet tillämpades i USA. Med detta utnämningssystem innefattas att ämbeten tillsätts utifrån politiska meriter (partibok) istället för formella meriter (Gosnell 1988:522). Detta system, som varit vanligt i många länder, inte bara i USA, utan även till exempel i Storbritannien, kallas även för *the patronage system*. Jag kommer dock enbart att titta på spoilssystemet utifrån den amerikanska modellen.

Så här ser spoilssystemets förfarande ut:

- Det politiska parti som vinner ett kongressval belönar sina kampanjarbetare och andra aktiva medarbetare med ett förordnande till regeringsposter och andra tjänster.
- Systemet innebär politisk aktivitet från de offentligt anställda och det finns därmed ett stöd från de anställda inom de offentliga ämbetena till det regerande partiet.
- Om det styrande partiet förlorar ett val, eller på annat sätt avgår från sin regeringspost förflyttas de anställda bort från det offentliga ämbetet och ersätts med medlemmar från det segrande partiet (Encyclopedia Britannica Online "spoils system" 2005; Encyclopedia Britannica Online "civil service" 2005).

En fördel med systemet är att det bibehåller en aktiv partiorganisation då det erbjuder lojala medarbetare belöningar i form av olika yrkespositioner. Detta garanterar att det styrande partiet får lojala och samarbetsvilliga anställda. Anhängare av systemet menar att detta i längden resulterar i en mer effektiv regering då politruken själva har nytta av att hjälpa den valda tjänstemannen att få ut dennes politik och fullfölja dennes kampanjlöften (Encyclopedia Britannica Online "spoils system" 2005).

Nackdelar med spoilssystemet är att man inte alls eller väldigt lite tittar på den anställdes duglighet för tjänsten eller dennes erfarenhet. Resultatet blir en ineffektiv och näst intill inkompetent offentlig sektor. Förordnandena utgår strängt från partiets behov och visar därmed inget hänseende till de förordnades

kvalifikationer eller möjlighet att utföra tjänsten (Encyclopedia Britannica Online "spoils system" 2005).

Spoilssystemet var dominerande vid de amerikanska statstjänstetillsättningarna från 1820-talet fram till inbördeskriget, då systemets missförhållanden föranledde reformer. I dessa reformer skar man ner på antalet regeringsposter som utsågs genom förordnanden och tillsatte istället fler jobb utifrån meriter. 1883 antogs en federal lag *The Pendleton Federal Civil Service Act* med inriktning mot att formella meriter skulle vara utslagsgivande vid tillsättningar. Detta meritssystem dominerar dagens utnämningförfarande i USA. Men det är fortfarande på lokal nivå relativt vanligt med spoilssystemet. Tilläggas kan att man fortfarande i USA också tillsätter olika befattningshavare genom allmänna val. (Encyclopedia Britannica Online "spoils system" 2005; Nationalencyklopedin 2005).

Vad gäller spoilssystemets storlek i USA menar Lundquist (visserligen 1977) att det endast är ca 10 % av de federala tjänsterna som kan tillsättas genom spoilssystemet, men att detta system spelar en uppenbar politisk roll när dessa 10 % utgör cirka 250 000 tjänster. Men betonas ska att många av dessa tjänster är relativt betydelselösa för förvaltningsbeslut då det gäller tjänster som till exempel chaufförer och vaktmästare och så vidare. Men som Lundquist menar "Å andra sidan föreligger omkring 750 högt kvalificerade nyckelpositioner, vars tillsättande med presidentens anhängare är en grundförutsättning för att denne överhuvudtaget ska kunna styra den federala förvaltningen" (ibid 1977:90).

Som jag nämnde innan finns det olika metoder för att kontrollera förvaltningen och en av dem är neutralisering. En annan är *Politisering*. Denna bygger på idén att endast de rätttroga kan uttyda de beslut som de styrande fattar. Därför har man på de ledande positionerna i förvaltningsapparaten personer med samma politiska sympatier som de som styr. Lojaliteten finns därför med presidenten och inte med byråkratin i USA. Larsson menar att problemet med denna metod är att en omfattande kunskap försvinner varje gång det blir ett maktskifte, då de som styr förvaltningen blir tvungna att lämna sina arbeten. Men det är bara de ledande tjänstemännen som rekryteras politiskt (Larsson 1993:251f).

3.2.4 Positivt och negativt med respektive system

Jag har här valt att ställa upp de värden jag anser är bra och dåligt med respektive system, för att tydliggöra skillnaderna.

Positivt med det svenska meritssystemet:

- Man utnämner utifrån förtjänst och skicklighet. Demokratiskt riktigt då alla kvalificerade kan kandidera till tjänsten.
- Generaldirektörer utnämns för en tidsbestämd period. På detta vis främjas rörlighet.

Negativt med det svenska meritssystemet:

- Det är ensamt regeringen som tillsätter och bestämmer om utnämningförfarandet.

- Utnämningssystemet är ett slutet system.
- Regeringen utnämner bara till högre ämbetsposter.
- Statsministern har en betydelsefull roll vid utnämningar.

Positivt med det amerikanska spoilssystemet:

- Stöd från de anställda till det regerande partiet, bibehåller en aktiv partiorganisation vilket genererar effektivitet.

Negativt med det amerikanska systemet:

- Politikernas och politrukernas mandatperioder sammanfaller. Innebär stora förändringar varje gång det blir ett regeringsskifte. Varje gång en ny administration tillsätts avskedas tusentals tjänstemän och ersätts med nya.
- Man utnämner utifrån politiska meriter, alla får ej samma chans.
- Tjänst i form av belöning till kampanjarbetarna. Risk för okvalificerad personal.

3.3 Demokratiska processvärden

Lundquist tar i sin bok *Medborgardemokratin och eliterna* upp vad som kallas *demokratiska processvärden*. Dessa kan man säga är principerna för de demokratiska processerna. Lundquist menar att dessa värden kan uppfattas som instrumentella värden som är särskilt knutna till olika konstruktioner och institutioner (Lundquist 2001:119). En sådan konstruktion är utnämningssystemet. Lundquist menar att dessa värden kan variera något för olika demokratidoktriner, men trots detta har han valt ut fyra värden som i varje fall i 1900-talsdebatten framträtt tydligt (ibid 2001:118f). Författaren förklarar att de demokratiska processvärdena ska bidra till att skapa de demokratiska institutionerna så att de demokratiska substansvärdena (jämlighet, frihet, solidaritet och rättvisa) blir uppnådda. Författaren beskriver värdena såhär:

- Öppenhet är en grundläggande norm i den svenska demokratin och offentliga verksamheten. Öppenhetsvärdet behövs för att de andra processvärdena ska tillgodoses. Öppenhetsvärdet är äldre än den politiska demokratin, men med tiden har öppenheten alltmer identifierats med de förhållanden som råder i den politiska beslutsdemokratin.
- Diskussion utgör en förutsättning för att en demokratisk beslutsprocess ska kunna fungera. Här förs olika åsikter och intressen ihop och konfronteras.
- Ömsesidighet har att göra med begrepp som respekt, vidsynthet, tillförsikt och förståelse. Man får ifrågasätta idéer, men man har legitim rätt att stå för de åsikter man har.
- Ansvar inbegriper både det gemensamma ansvaret bland medborgarna och det enskilda personliga ansvaret som inte minst politikerna och

ämbetsmännen har för sina åtaganden. Här ingår plikten att säga ifrån när något är fel och olämpligt (Lundquist 2001:138f).

3.4 Relationen regering och riksdag

I detta avsnitt har jag valt att belysa relationen mellan regering och riksdag i det svenska systemet. Detta för att få en grund att stå på vid senare diskussion om olika möjligheter vad gäller riksdagens roll i utnämningssystemet.

3.4.1 Parlamentarism – det svenska systemet

I Sverige har vi ett monistiskt statskick det vill säga vi utgår ifrån att det existerar en enda folkvilja när det gäller vem/vilka som ska styra vårt samhälle. Detta innebär att folket utser representanter till riksdagen (legislativa makten) vilka i sin tur väljer, och om det behövs fäller, regeringen. Riksdagen och regeringen har därmed en gemensam folklig legitimitetskälla, vilken sker vid riksdagsval. *Parlamentarism* kallas denna monistiska regeringsform (Karvonen 2003:50). Parlamentarism karakteriseras av en *sammansmältning av makt* där de legislativa och verkställande organens befogenheter och folkliga legitimitet förenas. Riksdagen är det högsta statsorganet och suverän. Regeringen är därför beroende av riksdagens vilja dels för dess tillkomst och dels för dess överlevnad. Riksdagens vilja *är* således viljan hos riksdagens majoritet. Regeringen lyder vidare under den *parlamentariska principen*, det vill säga att regeringen måste avgå om riksdagens majoritet uttrycker misstroende mot den. Vår statsminister är regeringschef, men inte statschef och är således beroende av riksdagens förtroende. Man skall komma ihåg att bara därför att riksdagen är suverän så bestämmer den inte hursomhelst över regeringen då denne styr arbetet med de propositioner till lagstiftning som riksdagen har att besluta om. Det finns därmed ingen motsättning mellan riksdag och regering då organens önskemål är samstämmiga, (ibid 2003:53) även om regeringen i sin funktion är ansvarig gentemot riksdagen (Hadenius 2001:98).

4 Inslag av spoilssystemet?

I denna rubrik ryms två frågor. Dels om vi ska anamma delar från spoilssystemet och dels om vi redan har anammat vissa delar från spoilssystemet i den svenska utnämningssystemet.

4.1 Politiska tillsättningar i svensk utnämningssystemet?

Lundquist menar att de som förespråkar meritutnämningar brukar försvara konstruktionen genom att kritisera användningen av politiska tillsättningar. Debattörerna brukar då ta upp spoilssystemet i USA som avskräckande exempel då man menar att detta system har förorsakat betydande skador på förvaltningens effektivitet, objektivitet och allmänna anseende. Förespråkarna menar att det är svårt att finna lämplig och kvalificerad personal och genom att införa politiska tillsättningar kan denna grupp komma att reduceras ännu mer. Man menar att det utifrån allmänheten är fördelaktigt att förvaltningsuppgifterna sköts av personer med behörig kompetens. Man anser också att med meritutnämningar får man den nödvändiga kontinuiteten i förvaltningsarbetet då tjänstemännen är anställda under längre perioder än politikererna. En del menar också att tjänstemännen lättare får kontakt med organisationer av experter och opinionsbildare som är utanför regeringspartiet än politikererna (Lundquist 1992:149).

Å andra sidan säger förespråkarna av politiska tillsättningar att dagens system är en kvarleva från när regeringar bestod av ämbetsmän och att kraven nu har ändrats. De anser att de opolitiska ämbetsmännen inte i samma utsträckning som politikererna tar initiativ och stimulerar andra aktörer till stora förändringar i den riktning som den politiska majoriteten faktiskt anbefaller. Därför borde i alla fall politiskt strategiska poster tillsättas utifrån partibok. Lundquist menar också att det inte förekommer någon argumentation för en stark politisering av förvaltningen då det nuvarande systemet verkar ha starkt stöd (Lundquist 1992: 149f).

I debatten om den svenska utnämningssystemet finns det några få som förespråkar en reform i riktning mot politiska chefutnämningar. Moderatpolitikern Anders Björck har länge förespråkat en sådan reform. Han menar att om vi inför ett spoilssystem anpassar vi bara reglerna efter verkligheten. Frågan är enligt Björck inte om reglerna bör ändras utan hur (Alfredsson 2000).

I en artikel i Borås Tidning (BT) menar man att det gått så långt med utnämningssystemet att det nästan inte finns någon återvändo. Därför anser man att det är bättre att ha ett politiskt utnämningssystem som är öppet och ärligt än ett

dolt och hycklande. Men man menar samtidigt att denna förändring som utnämningssystemet genomgår är olycklig och att en av få möjligheter är att så sakteliga återgå till meritssystemet. Men om det skulle bli ett regeringsskifte krävs det att de nya regerande inte motreagerar och tar för sig. En återgång till meritssystemet skulle antagligen göra att synen på politikerrollen skulle bli positivare (BT 000811). Den folkpartistiska riksdagsledamoten Tobias Krantz anser också att man måste reformera utnämningssystemet, då nuvarande ordning är demokratiskt oacceptabel. Ett eventuellt regeringsskifte vid nästa val kan få problem att genomdriva sin politik enligt väljarnas önskemål om det överallt i förvaltningen finns kvar medarbetare från oppositionen som kan försvåra för en ny majoritets beslut. Krantz menar att med det nuvarande systemet riskeras att oppositionens regerande beständigas, oberoende av väljarnas vilja (Krantz 2004). Torbjörn Larsson har samma åsikt och menar att de högsta myndighetschefernas mandatperioder mer skall sammanfalla med regeringens och att det måste bli lättare att avsätta dessa myndighetschefer (Larsson 1993:232).

4.1.1 Kommentar

Lundquist menar att det inte finns någon argumentation för ett införande av spoilssystemet då det nuvarande systemet verkar ha ett starkt stöd. I artikeln i BT menar man likt Björck att vi i princip redan har utnämningar som sker utifrån partibok, men till skillnad från Björck menar man att vi så sakteliga måste återinrätta meritssystemet. Krantz talar om att nuvarande utnämningssystem är demokratiskt oacceptabelt och att det måste reformeras, så att oppositionens regerande inte fortsätter beständigas. Larsson menar att myndighetschefernas mandatperioder ska sammanfalla med regeringens. Både Krantz och Larsson talar egentligen om att införa en viktig beståndsdel i politrukrekryteringen. Vid ett införande av mandatperioder som sammanfaller mellan politiker och politruker försvinner antagligen problemet med att inte ha lojala medarbetare i förvaltningen. Trots debatt kring att reformera systemet, antingen helt till ett spoilssystem eller med inslag från det, kan jag ändå inte se att stödet för ett införande av spoilssystemet är särskilt stort, då debatten om att införa ett spoilssystem är marginell (se Lundquist 2005; Lundquist 1992: 149f).

Debatten handlar, som vi ska se nedan, istället mer om att utnämningssystemet utnyttjas på fel grunder. Dessa felutnyttjade grunder kan som vi ska se nedan ha vissa likheter med spoilssystemet. Debatten handlar också mycket om att förbättra det utnämningssystem som vi redan har idag, vilket jag diskuterar mer i nästa kapitel.

4.2 Utnämningssystemet utnyttjas som ett belöningsinstrument?

Ur en ledarartikel i Göteborgs-Posten (GP) kan man läsa att utnämningmakten utnyttjas av regeringsmedlemmarna som belöningsinstrument, det vill säga som ett tack för lång och trogen tjänst eller som en vedergällning för att öka politikernas inkomst (GP 050331). Detta verkar vara en ganska allmän uppfattning bland många av dagens kritiker till det svenska utnämningssystemet, det vill säga att det är partipolitiska intressen som styr valet till ledande poster inom statsförvaltningarna. Krantz anklagar till exempel i en artikel i Svenska Dagbladet (SvD) just den socialdemokratiska regeringen för ett utnämningssystem utifrån partibok och därmed för svågerpolitik (Krantz 2004).

4.2.1 Kommentar

Fokusen i utnämningdebatten handlar många gånger om problemet att de regerande använder utnämningmakten som ett belöningsinstrument och att posterna fördelas ojämnt mellan partierna. Åtskilliga av de artiklar jag läst av olika debattörer tar upp och fokuserar på att ställa upp siffror efter siffror som visar på denna orättvisa fördelning (se Molander et al 2002:48). Detta om vilket partiblock som fått mest poster anser jag dock inte vara det principiella i utnämningssystemet, då denna problematik skulle försvinna om man bara utformade systemet mer transparent. Rolf Sandahl menar att diskussionen fokuserar på fel områden och att man borde diskutera mer grundläggande frågor, om till exempel utnämningssystem och ansvarsutkrävande (Sandahl 2004, Sandahl 2003:66). Att de regerande utnyttjar utnämningmakten som ett belöningsinstrument kan dessutom bara misstänkas och inte klart fastställas då vi inte kan veta hur utnämningarna går till. Visst kan man anta att utnämningmakten utnyttjas som ett belöningsinstrument genom att titta på statistik vad gäller andelen generaldirektörer med politisk bakgrund. Men alla anser inte att statistiken visar på detta. Sandahl menar att andelen generaldirektörer med politisk bakgrund inte har ökat över tiden, utan varit relativt konstant (ibid 2003:3; jmf Ehn 1998:157). Dessutom visar Sandahls rapport att merparten av dem som blir generaldirektörer inte har någon politisk bakgrund (Sandahl 2003:16). Det går alltså inte säkert att säga hur utnämningarna går till och därför nyanserar Sandahl debatten genom att ställa andra frågor.

Om det är som så att utnämningmakten utnyttjar systemet som ett belöningsinstrument, stämmer kanske tanken att vi är på väg mot en politisering av utnämningssystemet. Olle Nyman menar att Sverige i princip redan har vissa gemensamma delar med det amerikanska spoilssystemet då vi inte kan göra någon tydlig åtskillnad mellan staten och förvaltningen, eftersom det är regeringsmakten som tar besluten och förvaltningen som tillämpar dessa. Men förvaltningen ska inte bara ses som en verkställare utan också som delaktig i besluten, då besluten ofta är normgivande och förvaltningen ges utrymme att ta vissa avgöranden som kan ha politisk betydelse. Denna uppfattning är gällande för såväl svenska som amerikanska förhållanden (Nyman 1976:77f).

En del anser som sagt att utnämningssystemet börjar likna ett spoilssystem, andra att det är på väg mot en privilegiering.

4.3 Dagens utnämningssystem i princip en privilegierekrytering!

Kring den kontroversiella frågan om regeringen utnämner utifrån meriter kan man som sagt hitta olika svar hos debattörerna. Lundquist tar i en debattartikel upp denna problematik och ställer sig frågan, vilken rekryteringspolitik det är som förs? Lundquist menar att nepotismen alltmer har blivit ett inslag vid utnämningar av myndighetschefer, det vill säga *privilegierekryteringen*. Här är tjänsterna redan innan utnämningarna avsatta för en viss typ av grupp. Det kan bland annat röra sig om politisk tillhörighet, klasstillhörighet och släktskap (ibid 2005).

Utifrån den grundlag som föreskrivs vad gäller utnämningar till offentliga ämbeten menar författaren att det egentligen inte finns något rimligt alternativ än det föreskrivna (merittillsättning) då både politrukrekrytering och privilegierekrytering strider mot grundlagens bestämmelser. Men Lundquist menar dock att vi inom den svenska utnämningssystemen är på väg mot den så kallade privilegierekryteringen, då varken merittillsättningen eller politruktillsättningen tillsynes intresserar våra makthavare. Fortskridandet mot privilegietillsättningar innebär som Lundquist uttrycker det "en återgång till tiden före 1809 års regeringsform". Författaren menar att skillnaden jämfört med 1809 års RF är att det är partifärgen och inte vilken börd du har som gynnas (Lundquist 2005).

Problemet är att det utifrån demokratisk synpunkt inte tillåts utnämningar utifrån privilegier. Vidare tas problematiken med att man inte kan hämta någon hjälp från vårt konstitutionella system upp då politikerna bara uppmärksammar orättvisorna vad gäller fördelning av tjänster mellan olika partier och inte, det som så många debattörer och kritiker anser vara det viktiga, att få bort dessa odemokratiska privilegier som sker vid utnämningar. Lundquist anser att hanteringen av utnämningssystem utifrån privilegier är helt accepterat, eftersom det faktiskt sker öppet och då det egentligen inte finns någon motpart till detta system. Politikerna föreställer sig någon form av privilegiesystem då de uppmärksammar orättvisorna vad gäller fördelning av chefsposter bland partitillhörighet, och inte problemet med att det förs en odemokratisk privilegierekrytering istället för det grundlagsbestämda meritrekryterandet. Därför borde en konsekvens av detta vara att införa en författningsdomstol i vårt land. Författaren menar att privilegiesystemet leder till en rad negativa konsekvenser förutom att det är demokratiskt försvagande.

- Det finns en stor risk att vi inte får de chefer som är mest lämpade för tjänsten.
- Politikerföraktet fortsätter att höjas.
- I ett utbildningssamhälle som vårt där det ställs höga krav på dem som vill ha ett kvalificerat arbete är tillsättningar utifrån privilegier inte särskilt idealiskt.

- Utnämner man utifrån privilegier istället för meriter kan man gå miste om det motiverande som de professionella ämbetsmännen har för att intressera sig för sin tjänst (Lundquist 2005).

4.3.1 Kommentrar

Lundquist talar om att uppmärksammandet av orättvis partifördelning av politikerna upprätthåller dagens förfaringssätt utifrån privilegier eftersom de föreställer sig någon form av privilegierrekrytering. Detta generar i längden att kvalificerade kandidater stängs ute, vilket bidrar till att försvaga demokratin.

Den viktiga frågan kanske inte är om vi ska anamma delar av spoilssystemet, utan att försöka få bort privilegierrekryteringen. Detta kan man göra genom att förbättra det utnämningssystem som står fastslaget i vår grundlag. Meritsystemet är det system som stämmer bäst överens med vår demokratidoktrin då systemet i grunden bygger på värden som rättvisa och jämställdhet.

Lundquist talar om att dagens utnämningssystem präglas av privilegierrekrytering. Detta har jag valt att kalla som ett anammande av inslag från spoilssystemet. Skillnaden mellan privilegierrekrytering utifrån partifärg och spoilssystemet är för mig hårfin. Med privilegierrekrytering menas ju som sagt att tjänsterna redan *innan* utnämningarna är avsatta för en viss typ av grupp. Detta är den enda skillnaden jag kan se. Därför fortsätter jag att använda benämningen spoilssystem eller politrukrekrytering istället för privilegierrekrytering. Jag nämnde innan att debatten om den svenska utnämningssystemet mycket handlar om att förbättra dagens utnämningssystem. Detta kommer jag nu att gå vidare in på och diskutera i nästa kapitel.

5 Öppenhet och ansvarsutkrävande i enlighet med regeringsformens 11 kapitel 9 §?

Då debatten tenderar att mer fokusera på vad vi kan göra för att förbättra dagens utnämningssystem går jag vidare till att tala om två värden som är oundvikliga i en demokratisk process det vill säga *öppenhet* och *ansvarsutkrävande*. Utan öppenhet är det omöjligt att tillgodose några demokrativärden, vare sig det är process- eller substansvärden. Lundquist menar att tystnaden sannolikt är demokratins största fiende i processperspektivet, då det i tystnaden frodas alla de krafter som vill störa demokratin (Lundquist 2001:139). Att säga ifrån är ett demokratiskt processvärde som skall uppmuntras för ju fler som är tysta desto större är risken att demokratins fiende segrar. Ansvaret att säga ifrån gäller alla, det är rimligt att kräva att desto större resurser aktörerna har desto större är ansvaret (ibid 2001:140). Jag har dock valt att inte gå in på alla fyra processvärden utan nöjer mig med två. Detta då det i debatten är öppenhet och ansvarsutkrävande som betonas mest.

5.1 Diskussionen om utnämningförfarandet

Sandahl menar att sett utifrån medborgarnas perspektiv är det diskussionen om utnämningförfarandet och att utkräva ansvar som är det intressanta att diskutera då man både som medborgare och skattebetalare vill att förvaltningen ska vara så effektiv som möjligt. Vad gäller om de regerande sköter sin uppgift på ett korrekt sätt, det vill säga tillsätter utifrån meriterande grunder, eller inte har vi inte så många riktmärken att gå efter. Det enda bevis vi har att gå efter är de svar som statsministern ger vid de årliga utfrågningarna i konstitutionsutskottet. Vi kan alltså inte få reda på mer om hur förfaringssättet går till i praktiken och därmed kan vi inte utkräva ansvar. Därför menar Sandahl att politikerna i högre grad måste diskutera dagens utnämningförfarande. Sandahl ställer sig frågan hur det nuvarande förfaringssättet kan gå ihop med dagens öppna samhälle och vilka konsekvenser det får för tilliten till både förvaltningen och det politiska systemet (Sandahl 2004)? Sandahl menar att en lika angelägen fråga som, om förtjänst och skicklighet varit vägledande vid tillsättningar borde vara hur generaldirektören klarar att sköta sitt jobb eftersom man först vid denna fråga kan bedöma om valet av en person var bra eller dåligt. Vilka blir konsekvenserna om generaldirektören inte sköter sitt jobb? När kommer ansvarsutkrävandet in vid ett sådant tillfälle?

Sandahl menar likt Lundquist att det inte finns något större intresse bland partierna att ändra systemets förfaringssätt (Lundquist 1992:149f). Diskussionerna har hittills av politikerna mestadels handlat om vilket parti som har mest chefsposter inom förvaltningen och inte om ansvarsutkrävande och om att ändra rekryteringspolitikens grundläggande frågor.

5.1.1 Kommentar

Denna invändning av Sandahl nyanserar något debatten om utnämningssystemet eftersom han fokuserar på att ändra utnämningssystemets grundläggande frågor. Systemet måste öppnas och därmed kan man utkräva mer ansvar. Sandahl menar att politikerna måste börja diskutera dagens rekryteringsförfarande istället för att fortsätta tala om partifördelningen bland generaldirektörerna. Kanske är det som Sandahl skriver att, ”om ett skäl för att behålla den slutna processen kan vara att ha makten över utnämningarna snarare än att ‘skydda’ de sökande” (Sandahl 2004).

5.2 Öppenhet istället för slutenhet

Ett ganska omdebatterat område vad gäller den svenska utnämningssystemet, gäller dagens slutna system. Krantz nämner i en artikel att det svenska utnämningssystemet lider av ett allvarligt systemfel, då man på grund av det slutna systemet enkelt kan utnämna sina partikamrater. Han säger vidare att den granskning av regeringens utnämningssystem som konstitutionsutskottet gjorde förra våren visar att de kravprofiler som tas fram inför en chefstillsättning inte arkiveras eller blir allmänna handlingar och därför inte kan granskas efteråt. Därför menar Krantz att öppenheten och insynen måste bli större (Krantz 2004).

Sandahl förklarar att de kunskaper man har om hur utnämningar av generaldirektörer går till eller när man utkräver ansvar är mycket begränsade, då processerna är slutna och då i princip ingen utanför regeringen får ta del av denna information. Sandahl menar att svaret antagligen ligger häri vad gäller orsaken till varför många debattörer ifrågasätter om andra kriterier än meritssystemets i praktiken gäller (Sandahl 2003:9). Författaren ställer upp ett antal problem med denna slutenhet både vad gäller utnämningarnas och ansvarsutkrävandets förfarande.

- Slutenheten kan leda till sämre statsförvaltningar då man inte vet om de generaldirektörer som tillsätts är de mest kompetenta för tjänsten. Följden av ett slutet system kan bli att vi får sämre generaldirektörer då det slutna systemet gör det svårare att få med alla de lämpade kandidaterna.
- Bristen på genomlysbarhet kan uppfattas som att systemet är fel och kan därmed påverka tilliten.

- Idén om likabehandling innebär att alla ska ha samma möjlighet att utnämnas oavsett vilken bakgrund du har (Sandahl 2003:10).

Negativa effekter med ett öppet system är att högt uppsatta personer tvekar att söka tjänsten då de inte öppet vill visa detta (Sandahl 2003:10).

Sandahl fann vidare i den enkätundersökning som gjordes bland tidigare statsråd och statssekreterare att ungefär hälften av dem som svarade inte var nöjda med den utnämningsprocess som vi har idag och ansåg att den kan förbättras (Sandahl 2003:3). Det är i huvudsak två typer av förbättringar som de svarande vill genomföra, en ökad professionalism i tillsättningen och ett öppnare ansökningsförfarande. Exempel på ökad professionalism som statsråden och statssekreterarna svarade skulle kunna ”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” (ibid 2003:13). ”Med ett öppet ansökningsförfarande menas att tjänsterna bör utlysas och att större transparens i bedömningskriterierna bör eftersträvas” (Sandahl 2003:14). En öppnare utnämningsprocess kanske kan vara ett sätt att effektivisera tillsättningarna. Då uppkommer också frågan vilka begränsningar som vår offentlighetsprincip kan innebära. Det finns idag två problem med den slutna processen.

- Tillsättningsprocessen har inte ett öppet ansökningsförfarande. Ett öppnande kan också öka jämställdheten.
- Det finns en bristande öppenhet om hur själva processen i praktiken går till. Därmed blir det svårt att utkräva ansvar vid en misslyckad tillsättning, vilket enligt enkätsvaren förekommer (Sandahl 2003:3).

Sandahl menar att varför öppenhet inte tillämpas i viss grad kan bero på tradition, det vill säga man ser det egna systemet som självklart och diskuterar och ifrågasätter därmed den inte. Norge och Finland tillämpar ett öppet förfarande (Sandahl 2003:15). I båda länderna upprättar man en offentlig lista över dem som sökande där de kan välja huruvida de vill synas på denna lista eller ej. Enligt den svenska offentlighetsprincipen tillåts däremot inte sökande att slippa stå på en lista och öppenheten gäller inte bara namnen utan alla ansökningshandlingar. Det ska tilläggas att de som anses vara de mest betydelsefulla myndighetscheferna utnämns av statsråden och övriga tillsätts av tjänstemännen på departementet. Sandahl menar att det inte verkar vara något problem med ett öppet system såtillvida att det blir brist på sökande. Argumentet som finns här i Sverige att man inte får de man vill ha verkar således inte vara något problem i vare sig Norge eller Finland. Det har förekommit debatter om att vissa tillsättningar skulle ha varit politiska, men denna debatt har inte varit särskilt stark eller frekvent (ibid 2003:16).

5.2.1 Kommentar

Det svenska förvaltningssystemet påstås ofta ha drag som är särskiljande från andra staters förvaltningssystem. Ett av dessa viktiga särskiljande drag är offentlighetsprincipen (Lundquist 1991:91). Något märkligt kan man då tycka att offentlighetsprincipen inte är en del av utnämningprocessen. Utnämning-förfarandet hänger ihop med förvaltningssystemet, då utnämningmakten till viss del är ett medel för att styra statsförvaltningen (Sandahl 2003:9). Att det kan bero på tradition att offentlighetsprincipen inte tillämpas, är ett ganska svagt argument. Att man ser vårt utnämningförfarande som självklart och därför inte ifrågasätter det, är i allra högsta grad att inte se kritiskt på det system vi har. Kanske saknas det en utförlig granskning och kritik. Att regeringen själv har utnämningmakten betyder ju inte att den inte ska kunna granskas av till exempel riksdagen.

5.3 Mer ansvarsutkrävande!

Eftersom vi i Sverige har en så omfattande offentlig sektor är det av yttersta vikt för välfärden att förvaltningen utmärks av hög effektivitet och kvalitet. Därför är det viktigt att generaldirektörerna besitter den kompetens som erfordras, då ledarskapet bland annat är avgörande för verksamhetens resultat eftersom myndighetscheferna i de flesta fall har ansvaret inför regeringen för myndigheternas verksamhet (Sandahl 2003:3; Reg.ch.pol. 2005:1). Myndigheterna har i Sverige en betydande frihet på grund av delegeringen av befogenheter och ansvar samtidigt som det ställs successivt ökande krav på myndigheterna när det gäller resultat. Generaldirektörernas kompetens och ledarskap avgör till mångt och mycket hur framgångsrik regeringens genomförande av politik blir (Reg.ch.pol. 2005:1).

Sandahl menar att tillsättandet av chefer är en svår uppgift och att kanske utnämning- och ansvarsutkrävandeprocessen är viktigare inom den offentliga sektorn än inom den privata sektorn. Medborgarna inom den offentliga sektorn kan inte välja bort vissa producenter som man kan inom den privata, där det finns ett större tryck på marknaden som ger en valfrihet (Sandahl 2003:16).

Sandahl frågar sig hur stor viljan är hos regeringen att bedöma de generaldirektörer som man själv tillsatt. Kanske är det som Inga-Britt Ahlenius sa i tv-programmet *Rosenberg* att ”man utkräver mindre ansvar när man tillsatt sina partivänner” (Ahlenius 2005b).

Sandahl anser att om ingen får ha insyn utanför regeringen i dessa frågor kan man inte föra någon relevant diskussion. Vidare menar han att den viktiga frågan är ”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” (Sandahl 2003:16f). Med denna slutenhet i systemet måste regeringen alltid försvara sina ställningstaganden mot den misstänksamhet som uppstår när man inte kan få reda på om utnämningen var den bästa, framförallt när tidigare politiker utnämns till

generaldirektörer. Man vill ha reda på om de generaldirektörer som har en politisk bakgrund behöver konkurrera på samma villkor som alla andra. Sandahl menar att oavsett vad man tycker om dagens system så kan man konstatera att ungefär hälften av de politiker som tar hand om utnämningarna inte är nöjda och bara det är tillräckligt för att se över systemet. Sandahl menar också att frågan om myndigheternas resultat och konsekvenserna av ett dåligt, alltför sällan får den uppmärksamhet den borde få både inom regeringen och allmänheten. Sandahls rapport visar att uppföljningen av omförordnanden inte alls är tillräcklig (ibid 2003:17).

Öppenheten är lika viktig vid utnämningar som vid ansvarsutkrävande eftersom problem som kan uppstå vid utnämningar också kan uppstå vid ansvarsutkrävande. Om man inte följer upp generaldirektörernas arbete kan det leda till att de som gör ett sämre jobb ändå får vara kvar och då kan detta leda till en mindre effektiv och sämre kvalitet på statsförvaltningarna. Detta kan i sin tur leda till misstro hos medborgarna vad gäller det politiska systemet och förvaltningen (Sandahl 2003:10).

5.3.1 Kommentarer

I dagens utnämningssystem har man utanför regeringen ingen möjlighet att utkräva ansvar. Om en generaldirektör inte sköter sitt jobb och därmed bidrar till att försämra effektiviteten och kvaliteten i förvaltningen kan man i dagens läge inte göra så mycket. Detta bidrar som Sandahl menar till att ett dåligt resultat och effekten av detta i en förvaltning väldigt sällan får någon större uppmärksamhet. Eftersom vi har en så pass omfattande offentlig sektor, internationellt sett (ca 300 myndigheter), är det av yttersta vikt att förvaltningen både utvecklas och effektiviseras. Detta har också gjorts under en längre tid. Man har speciellt fokuserat på att införa resultatstyrning det vill säga att fokuset är på resultatet av verksamheten. Något som man dessvärre inte har fokuserat så mycket på är ledarskapsfrågan och den om utnämningssystemets förfarande (Sandahl 2003:9). Detta bidrar till att medborgarna kanske är tvungna att betala för något som inte fungerar bra. Medborgarna straffas därmed för att ledarskapsfrågan inte är en prioriterad fråga det vill säga att utnämningssystemet inte är transparent och att det därmed är omöjligt att utkräva ansvar av till exempel en okvalificerad generaldirektör.

6 Riksdagens roll i utnämningssystemet?

Kanske är det som Göran Rosenberg sa programledare för ett debattprogram på TV4 att ”utnämningssystemet behöver ej bara vara regeringens” (Rosenberg 2005). Riksdagens roll är idag tämligen begränsad. Hur skulle riksdagens inflytande kunna spela in i utnämningssystemet?

6.1 En ny reform?

Lundquist ställer upp ett antal punkter som skulle kunna utgöra kärnan i en reform:

- Möjlighet att kunna söka alla tjänster.
- Tillsätt en befordringskommission som bereder ansökningarna och som rangordnar de olika kandidaterna. Här kan regeringen anmäla sina kandidater som då får samma utgångsläge som alla andra kandidater.
- En utfrågning i riksdagen av de tre högst rangordnade sökande.
- Regeringen manifesterar sedan sin utnämningssystem genom att välja ut en av de tre kandidaterna (Lundquist 2005).

Maria Abrahamsson anser att riksdagen likt den amerikanska modellen ska ges möjlighet att förhöra den person som föreslagits och att man även borde visa dessa utfrågningar på tv (Abrahamsson 2004).

SNS ger ett förslag i studien *Politisk makt med oklart ansvar* om att avpolitiserat tillsättningarna av cheftjänster. Detta för att uppfylla grundlagens krav. De menar att cheftjänsterna i de statliga förvaltningarna ska tillsättas efter offentlig utlysning. Tillvägagångssättet skulle kunna vara att låta riksdagen fråga ut kandidaterna genom offentliga förhör där oberoende sakkunniga också ska delta. Allt detta i syfte att upprätthålla principen om självständiga ämbetsverk (Lindbeck et al 2000:73).

Krantz föreslår en modell där man har en förslagsnämnd som bereder nomineringar till högre tjänster i statsförvaltningen. Han ger också som förslag att ha offentliga utskottsfröförhör vid tillsättningar av förvaltningschefer (Krantz 2004).

6.1.1 Kommentar

Det finns följaktligen en del idéer i debatten om hur man kan gå tillväga för att förbättra dagens system och få det att fungera mer demokratiskt. Vid offentliggörande av utnämningar blir man tvungen att motivera varför en viss person blivit utnämnd. Man kan vid diskussionen om att reformera systemet se att riksdagen skulle kunna ha en roll i utnämningsprocessen. Lundquist föreslår en utfrågning i riksdagen av de tre högst rangordnade kandidaterna. Maria Abrahamsson anser också att riksdagen ska få vara med i processen, dock i lite mindre skala än Lundquist. Denne skall ges möjlighet att fråga ut den föreslagna kandidaten. SNS ger förslag om att riksdagen ska fråga ut kandidaterna genom offentliga förhör där även oberoende sakkunniga ska medverka. Klart och tydligt kan man alltså se att i den förbättring som många debattörer vill ha till stånd ska riksdagen kunna vara med och påverka.

6.2 Riksdagens möjlighet att påverka

Riksdagens enda kontrollinstrument av utnämningmakten är idag i princip Konstitutionsutskottets (KU) granskning. Granskningens syfte ska vara administrativt inriktad och en politisk neutral granskning föreskrivs därför. Men eftersom KU är ett politiskt organ blir det nästintill omöjligt att undvika att granskningen blir politiskt inriktad. Efter KU-granskningen förs en diskussion i riksdagen, men något förslag till regeringen om åtgärder görs inte. Det kan därför inte utföras några sanktioner kopplade till granskningen till regeringen (Larsson 1993:183f). Assar Lindbeck med flera menar i sin studie att Konstitutionsutskottets granskning har reducerats till ett ”tämligen ytligt partipolitiskt spel, där oppositionen försöker ‘pricka’ enskilda statsråd, och representanter för regeringspartierna söker förhindra detta”. Lindbeck med flera menar att riksdagen därför försummar en mer betydelsefull uppgift, att göra en seriös helhetsbedömning av hur regeringen sköter sin roll som styrande (Lindbeck et al 2000:57).

6.2.1 Kommentar

Om det är som Lindbeck med flera skriver, att riksdagen försummar denna väsentliga uppgift, är dagens granskning av utnämningmakten inte till särskilt stor hjälp. Att få bort denna mindre betydelsefulla uppgift, att sätta dit varandra i partierna, verkar vara en viktig uppgift för riksdagen att ändra på.

Vidare skulle riksdagens syfte i praktiken kunna ändras till det administrativa så att granskningen kan utföras som det är föreskrivet. Då hade vi fått en granskning som kanske skulle kunna räcka för att kontrollera utnämningsprocessen. Vidare hade som sagt en reform som låter riksdagen vara med och utfråga de aktuella kandidaterna genom offentliga förhör varit utmärkt. På detta

vis får man in riksdagen i utnämningssförfarandet och därmed försvinner både misstänksamheten och möjligheten för regeringen att utnämna utifrån partibok.

Regeringen har därmed kvar makten att styra genom att till slut välja ut den kandidat som verkar mest lämpad, såsom Lundquist menar. Riksdagen kan på så sätt vara med och påverka genom offentliga förhör. KU-granskningens och därmed riksdagens kontroll kan också förändras till att vara administrativt inriktad. Riksdagen skulle också kunna ge förslag till regeringen om åtgärder efter utförd granskning. Allt detta för att se till att utnämningssmakten sköts så som det står föreskrivet i regeringsformen om tjänstetillsättningar.

7 Sammankopplande analys och slutdiskussion

Min studie närmar sig sitt slut och det börjar bli dags att dra ihop trådarna från uppsatsens olika analysdelar. Förutom att försöka ge ett samlat svar på mina inledande frågeställningar ger jag också ett förslag till framtida forskning inom området. En röd tråd genom samtliga delar av denna uppsats har varit hur man kan förbättra den svenska utnämningssystemet. Vilka värden kan förbättras?

7.1 Sammankopplande analys

På frågan om det finns inslag i det politiska systemet som det svenska utnämningssystemet kan använda menar jag att stödet för att införa delar av ett spoilssystem är ganska litet. Detta grundar jag på att det i den svenska debatten om utnämningssystemet knappt talas om spoilssystemet som ett alternativ. Den enda trenden i debatten som jag kan skönja till ett införande av inslag från spoilssystemet är just det om att man vill att politikernas och statstjänstemännens mandatperioder ska sammanfalla. Om man ser till den andra delen av första frågan, om man kan se några tendenser av att vi anammat delar ur det politiska systemet, skulle en tendens kunna vara att vi har anammat en del av spoilssystemet. Det vill säga delen om att man belönar sina "egna" med en generaldirektörspost. Svaret blir därför att om utnämningssystemet delvis utnyttjas som ett belöningsinstrument så har vi tagit till oss inslag från spoilssystemet. Om detta är fallet tror jag snarare att detta utnyttjande är en följd av ett slutet system, än ett medvetet val att efterlikna spoilssystemet. Om det är så att utnämningssystemet utnyttjar systemet som ett belöningsinstrument eller som Lundquist vill kalla det som en privilegiering är detta demokratiskt försvagande, då man stänger ute alla andra kandidater som är kvalificerade för att söka tjänsten.

Viktigare att diskutera här är, eftersom många av debattörerna är ganska överens om att vi ska behålla dagens system, istället nästa fråga om vilka värden som finns att ta fasta på för att utnämningssystemet bättre ska fungera i enlighet med den föreskrivna grundlagen om tjänstetillsättningar. Värden som öppenhet och ansvarsutkrävande är viktiga att ta fasta på. Systemet måste öppnas så att man kan utkräva mer ansvar. Det något märkliga är att vi inte tillämpar vår berömda offentlighetsprincip på utnämningssystemet, detta är ju också en del av förvaltningssystemet. Det slutna systemet behöver ändras till ett öppet annars blir det svårt att upprätthålla ett utnämningssystem som går till på demokratiskt

vis. Argumentet att det beror på tradition att offentlighetsprincipen inte tillämpas är alldeles för bräckligt i en demokratisk stat. Tradition kan inte i detta syftet lyftas fram som ett försvar. Offentlighetsprincipen är lika viktig vid utnämningarna som vid ansvarsutkrävandet. Om inte ett uppföljande görs av generaldirektörernas arbete kan det i förlängningen leda till att medborgarna får lida för detta på grund av sämre effektivitet och kvalitet i förvaltningarna. Vår statsförvaltning är dessutom så pass omfattande att det är av yttersta vikt med ett fungerande ansvarsutkrävande.

Vad gäller frågan om vilken riksdagens roll skulle kunna vara i utnämningssförfarandet kan man i debatten se att man är klart för att riksdagens inflytande behöver stärkas. Förslagen utgår sammanfattningsvis från att en offentlig utfrågning av kandidaterna i riksdagen bör äga rum där även oberoende sakkunniga ska delta. Då får man in riksdagen i utnämningssförfarandet och därmed försvinner misstänkligheten och möjligheten för regeringen att utnämna utifrån partibok. Kanske hade riksdagens inflytande kunnat utökas genom att ge förslag till regeringen om åtgärder efter utförd KU-granskning. Även KU-granskningens kontroll kan förändras till att vara mer administrativt inriktad istället för som idag, politiskt, så att granskningen fyller det syfte som den egentligen ska, att göra en seriös helhetsbedömning av hur regeringen sköter rollen som styrande.

7.2 Slutdiskussion

Misstänksamheten om att det svenska systemet har anammat delar från det amerikanska spoilssystemet är ganska utbrett. Det vill säga att generaldirektörerna har en politisk bakgrund. Om misstänksamheten är berättigad, finns det ett samband mellan regeringen och de statliga förvaltningarna som inte borde finnas i Sverige, då den statliga förvaltningen ska vara skild från staten.

Det är av särskilt intresse hur regeringen utnyttjar sin makt att utse myndighetschefer, då detta indirekt styr det värderingsmönster som formar förvaltningen. En process som i slutändan faller tillbaka på den enskilde medborgaren. Det är därför av största vikt att utnämningssförfarandet sker på demokratisk väg, där alla med förtjänst och skicklighet har rätt att kandidera.

Vilket system som passar för vart land tror jag likt Petersson har att göra med hur man ser på den offentliga verksamheten. Om man betonar förvaltningen som ett sätt att förverkliga den politiska demokratin eller förvaltningen som en effektiv tjänsteproducent som skall förverkliga välfärdsstaten (Petersson 2001:145).

Jag tror likt Sandahl, att om man ska kunna föra en relevant diskussion vad gäller utnämningssförfarandet, så måste insynen vidgas utanför regeringens vyer. Något som vi alla nog kan vara överens om, oavsett om du är politiker (?), journalist, statstjänsteman, statsvetare eller student, är att det är dags att förändra den svenska utnämningsspolitiken!

7.3 Reflexioner och en ny utgångspunkt?

Med facit i hand ser jag möjligheter till vidare forskning inom området. Jag hade själv velat undersöka mer kring den sista frågan om riksdagens roll i utnämningssystemet. Om vem det är som bör ha makten över utnämningssystemet. Om riksdagens och regeringens roll som styrande i utnämningssystemet. Jag hade även önskat att jag mer kunde ha fokuserat på den första frågan och fördjupat mig ytterligare i att jämföra meritssystemet och spoilssystemet. Men på grund av begränsning vad gäller empiriskt material ansåg jag inte detta möjligt.

Jag är medveten om att min studie är baserad endast på ett begränsat urval och tanken har inte varit att komma med några revolutionerande svar. Studien är endast en liten länk i den långa kedjan. Min förhoppning är att läsaren ser min studie som en orientering och ett synliggörande av debatten kring ämnet.

Framtida forskning inom ämnet skulle kunna tänkas ha en jämställdhetsgrund. Hur ser statistiken ut över andelen kvinnor som utnämns?

Något tänkvärt på vägen vad gäller ämnet är vad före detta generaldirektören på Riksrevisionsverket Inga-Britt Ahlenius sa i en intervju på TV4 Nyhetsmorgon ”Vi har rätt att ställa makten till ansvar” (Ahlenius 2005a).

Referenser

- Abrahamsson, Maria, 2004. "Mer av förtjänst och skicklighet", *Svenska Dagbladet*. 20 mars 2004.
- Ahlenius, Inga-Britt, 2005a. "Nyhetsmorgon lördag", *TV4*. 7 maj 2005.
- Ahlenius, Inga-Britt, 2005b. "Rosenberg", *TV4*. 16 maj 2005.
- Alfredsson, Hans O, 2000. "Politisk chef naturlig anpassning", *Svenska Dagbladet*. 9 augusti 2000.
- Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2000. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Ehn, Peter, 1998. *Maktens Administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. Edsbruk: Akademitryck AB.
- Encyclopedia Britannica Online, 2005. "spoils system", *Encyclopedia Britannica*. <http://search.eb.com/eb/article?tocId=9069195>. 4 maj 2005.
- Encyclopedia Britannica Online, 2005. "civil service", *Britannica Student Encyclopedia*. <http://search.eb.com/ebi/article?tocId=9273688>. 4 maj 2005.
- Gosnell, Harold, 1988. "spoils system", *The Encyclopedia Americana*. Vol. 25, s.522.
- Hadenius, Axel, 2001. *Demokrati - en jämförande analys*. Lund: Wallin & Dalholm boktryckeri AB.
- Holmberg, Erik – Stjernquist, Nils, 2000. *Vår författning*. Tolfte upplagan. Göteborg: Elanders Graphic Systems AB.
- Karvonen, Lauri, 2003. *Statsskick. Att bygga demokrati*. Avesta: Svenska Tryckcentralen.
- Krantz, Tobias, 2004. "Partibok går före kompetens", *Svenska Dagbladet*. 20 juli 2004.
- Larsson, Torbjörn, 1993. *Det svenska statsskicket*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindbeck, Assar – Molander, Per – Persson, Torsten – Petersson, Olof – Swedenborg, Birgitta, 2000. *Politisk makt med oklart ansvar. Ekonomirådets rapport 2000*. Kristianstad: Kristianstads Boktryckeri AB.
- Lundquist, Lennart, 1977. *Förvaltningen i det politiska systemet*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1991. *Förvaltning och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.

- Lundquist, Lennart, 2005. "Tjänst som belöning", *Sydsvenska Dagbladet Snällposten*. 13 mars 2005.
- Mattson, Ingvar – Petersson, Olof (red.), 2003. *Svensk författningspolitik*. Viborg: Nørhaven Paperback A/S.
- Molander, Per – Nilsson, Jan-Eric – Schick, Allen, 2002. *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. Angered: Elanders Graphic Systems.
- Nationalencyklopedin, 2005. "spoils system", *Nationalencyklopedin*. http://80-www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=313102. 10 april 2005.
- Nyman, Olle, 1976. "Rekryteringen till de svenska centrala ämbetsverkens chefsposter 1915-1975", *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 2, s. 77-89.
- Petersson, Olof, 2001. *Svensk politik*. Femte upplagan. Göteborg: Elanders Graphic Systems AB.
- Premfors, Rune – Ehn, Peter – Haldén, Eva – Sundström, Göran, 2003. *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studenlitteratur.
- Reg.ch.pol. = "Regeringens chefspolicy – Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen", 2005. Andra upplagan. Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Rosenberg, Göran, 2005. "Rosenberg", *TV4*. 16 maj 2005.
- Sandahl, Rolf, 2004. "Vad gör generaldirektörerna?", *Svenska Dagbladet*. 27 februari 2004.
- Sandahl, Rolf, 2003. "Förtjänst och skicklighet - om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer", *Departementsserien*, Ds 2003:7, Finansdepartementet.
- "Stoppa det politiska frälset", *Göteborgs-Posten*. 31 mars 2005.
- "Tjänstetillsättningar efter "förtjänst och skicklighet", i enlighet med svensk tradition eller ett amerikanskt "spoils system"?", *Borås Tidning*. 11 augusti 2000.
- Wallin, Gunnar – Ehn, Peter – Isberg, Magnus – Linde, Claes, 1999. *Makthavare i fokus. Attityder och verklighetsuppfattningar hos toppskikten inom politik och förvaltning*. Smedjebacken: Fälth & Hässler.