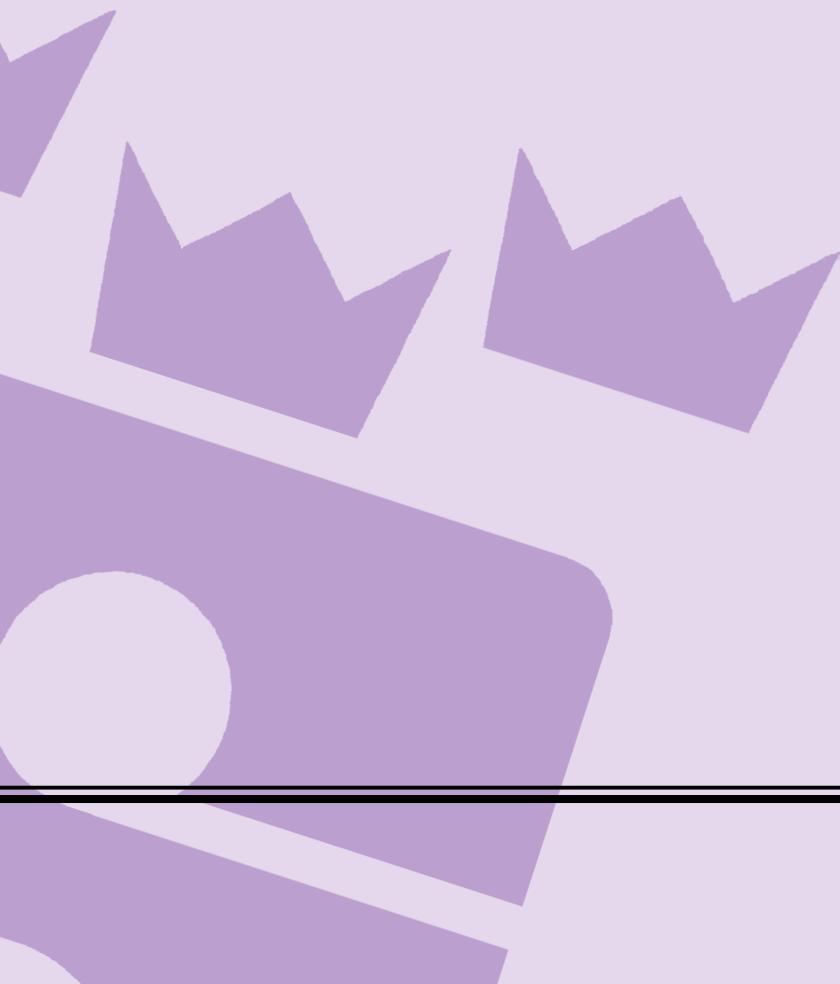


*Utværdering*

# Styrelser med fullt ansvar





## Uppdrag att utvärdera ledningsformen styrelse med fullt ansvar

Med anledning av regeringens uppdrag den 23 juni 1999 överlämnar Statskontoret härmed rapporten (2000:9) Styrelser med fullt ansvar.

Uppdragets syfte har varit att utvärdera om ledningsformen styrelse med fullt ansvar har varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå en effektiv styrning och förvaltning av statlig verksamhet.

Statskontorets utvärdering visar att styrelserna inte används av regeringen som ett styrinstrument. Trots detta fungerar de överlag väl som strategiskt betydelsefulla ledningsorgan i myndigheterna.

Förslag lämnas angående den fortsatta användningen av styrelser som ledningsform, styrelsernas ansvar, kontakterna med regeringen och Regeringskansliets roll, styrelsesammansättningen, den rättsliga regleringen samt kriterierna för när denna ledningsform bör användas.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Lars Dahlberg, chef för förvaltningsutvecklingsenheten, organisationsdirektör Simon Andersson, föredragande, avdelningsdirektör Inger Lindh samt förste byråsekreterare Jesper Stenberg var närvarande vid den slutliga föredragningen.

Enligt Statskontorets beslut

Simon Andersson



<b>Innehållsförteckning</b>		<b>Sid</b>
<b>Sammanfattning</b>		<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Uppdrag och genomförande</b>	<b>10</b>
1.1	Uppdrag	10
1.2	Genomförande	10
<b>2</b>	<b>Ledningsformer i statliga myndigheter</b>	<b>12</b>
2.1	Tre modeller med variationer	12
2.2	Statsmakternas riktlinjer	13
2.3	Praktisk tillämpning	15
<b>3</b>	<b>Iakttagelser från utvärderingen</b>	<b>17</b>
3.1	Underlag och uppläggnig	17
3.2	Styrelser med fullt respektive begränsat ansvar – likheter och skillnader	18
3.2.1	Roller och rolluppfattningar	18
3.2.2	Ärendetyper och arbetsinriktning	21
3.3	Styrelser med fullt ansvar	25
3.3.1	Arbetsinriktning	25
3.3.2	Uppgiftsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef	29
3.3.3	Regeringen och styrelserna	31
3.3.4	Befogenheter, ansvar och ansvarsutkrävande	39
<b>4</b>	<b>Överväganden och förslag</b>	<b>45</b>
4.1	Styrelsernas ändamålsenlighet	45
4.2	Riktlinjer för användningen	46
4.3	Ansvar och ansvarsutkrävande	50
4.3.1	Legitimitet, makt och ansvar	50
4.3.2	Utnämning av myndighetschef	53
4.3.3	Mandatperioder	54
4.4	Sammansättning och arvodering	54
4.4.1	Sammansättning	54
4.4.2	Arvodering	56
4.5	Konsekvenser för Regeringskansliet	57
4.6	Rättslig reglering	58
4.7	Styrelser på flera nivåer – exemplet Arbetsmarknadsverket	60
4.8	Renodling av ledningsformerna	61
<b>Bilagor</b>		
<b>1</b>	<b>Uppdraget</b>	
<b>2</b>	<b>Rättsliga aspekter</b>	
<b>3</b>	<b>Utblickar mot näringslivet – Corporate Governance</b>	
<b>4</b>	<b>Enkätmanställning</b>	
<b>5</b>	<b>Styrelsernas arbete – protokollsgenomgång</b>	
<b>6</b>	<b>Styrelseledamöternas bakgrundsprofil</b>	
<b>7</b>	<b>Förteckning över myndigheter fördelade på ledningsform</b>	



# Styrelser med fullt ansvar

## Sammanfattning

Huvudfrågan i denna utvärdering är om ledningsformen *styrelse med fullt ansvar* har varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå en effektiv styrning och förvaltning av statlig verksamhet.

Ett viktigt argument för att införa styrelser med fullt ansvar har varit att göra ansvarsfördelningen tydlig, både mellan regeringen och myndigheterna och mellan myndigheternas styrelser och myndighetscheferna. Utvärderingen visar att vissa oklarheter finns kvar även när styrelser med fullt ansvar införts. Detta beror främst på att regeringen i praktiken inte har förhållit sig särskilt annorlunda till dessa styrelser än de tidigare och att styrelsernas ledningsansvar därför hittills knappast har prövats.

Införandet av styrelser med fullt ansvar har inte påverkat regeringens övriga styrning av myndigheterna, i form av instruktioner, regleringsbrev, särskilda uppdrag, årlig resultatdialog, m.m. Regeringen styr därtill informellt genom direktkontakt med myndighetscheferna, inte med styrelseordförandena. 'Ägardirektiv' från regeringen till styrelserna förekommer knappast alls. Verksamhets- och förvaltningsansvar utkrävs av myndighetscheferna och inte av styrelserna, trots att det är styrelserna som formellt leder myndigheterna och därmed i princip har det fulla ansvaret.

Därmed visar utvärderingen att ledningsformen hittills inte har varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå en effektiv *styrning* av statlig verksamhet.

Men styrelser med fullt ansvar har trots detta medfört betydande förbättringar i andra avseenden. Styrelserna bidrar till att stärka myndigheternas ledningsfunktioner. Externa ordföranden kompletterar de verkställande ledningarna på ett bra sätt. Ledningsauktoriteten blir större och fokuseringen på strategiska frågor skarpare.

Styrelserna har blivit något mindre och sammansättningen mer genomtänkt. Ledamöterna är ledningskompetenta och engagerade. Delegationsordningar mellan styrelse och myndighetschef har blivit upprättade med genomtänkta besluts- och ansvarsfördelningar. Arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef är i allmänhet väl fungerande även i praktiken.

Styrelser med fullt ansvar har därför varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå en effektiv *förvaltning* av statlig verksamhet.

Styrelser med fullt ansvar bör användas även i fortsättningen, men nuvarande kriterier för när denna ledningsform skall användas fyller ingen funktion och bör ersättas av andra. För tydligt urskiljbara myndighetstyper som affärsverk

eller universitet och högskolor kan ledningsformen gruppbestämmas. Vilken ledningsform som bör väljas i enskilda fall bör annars avgöras av

- Vilket beslutsmandat som är möjligt att delegera till myndigheten och vilket beslutsmandat som regeringen i praktiken är villig att delegera (ju större mått av delegering, desto starkare motiv för styrelse).

- Vilka frihetsgrader myndigheten har i sin verksamhet, givet lagreglering och andra verksamhetsförutsättningar, och därmed vilket utrymme det finns för strategiska vägval (ju större mått av frihet, desto starkare motiv för styrelse).

- Hur komplexa verksamhetsförutsättningarna är för myndigheten, och därmed behovet av stärkt ledningsfunktion (ju komplexare verksamhet, desto starkare motiv för styrelse).

Styrelsernas uppgift och roll bör förtydligas och ansvaret definieras bättre.

Ett tydligare markerat styrelseansvar behövs när det gäller myndigheternas förmåga att nå de mål och resultat som riksdagen och regeringen kräver. Måluppfyllelse och resultat är starkt avhängiga av vilka strategiska beslut som fattas av myndigheternas ledningar. Ett tydligare markerat styrelseansvar behövs likaledes när det gäller kvalitetssäkring av myndigheternas produktion, där styrelserna har den unika positionen att kunna agera förebyggande.

Förtydligandet bör göras både formellt i verksförordningen eller i myndigheternas instruktioner och informellt i regeringens och Regeringskansliets dialog med myndigheterna.

Myndighetschefer bör även i fortsättningen tillsättas av regeringen, men styrelserna bör genom ordförandena regelmässigt delta i rekryteringen. Ordförandena skulle kunna ingå i nomineringskommittéer tillsammans med regeringsföreträdare.

Styrelsernas sammansättning bör avspegla att det rör sig om ledningsorgan. Departementstjänstemän bör av jävsskäl inte ingå i myndighetsstyrelser. Riksdagsledamöter i styrelser bör inte samtidigt vara ledamöter i berört riksdagsutskott. Mandatperioderna bör ändras från ett år till tre år.

Styrelser med fullt ansvar ställer stora krav på Regeringskansliets förmåga att utöva sin 'ägarroll' på ett nytt och mer aktivt sätt. Styrning i andra former bör tonas ned i de fall denna ledningsform används.

Verksförordningen är inte anpassad till ledningsformen styrelse med fullt ansvar. Den rättsliga regleringen bör ses över.

Den vanligaste ledningsformen i centrala myndigheter är styrelse med begränsat ansvar. Bland myndigheter med många anställda (inräknat affärsverk och universitet och högskolor) dominerar däremot ledningsformen styrelse med fullt ansvar. Enrådighetsverk, dvs. myndigheter som leds av sin chef ensam, framstår som undantag i mönstret. Blandformer är vanliga.

Ledningsformerna är för många och för blandade och bör renodlas till styrelse eller enrådighet.



# 1 Uppdrag och genomförande

## 1.1 Uppdrag

Regeringen gav 1999-06-23 Statskontoret i uppdrag att utvärdera om ledningsformen styrelse med fullt ansvar har varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå en effektiv styrning och förvaltning av statlig verksamhet (bilaga 1).

Elva myndigheter skulle omfattas av utvärderingen, nämligen Arbetsmarknadsverket, Rådet för arbetslivsforskning, Lotteriinspektionen, Statens pensionsverk, Flygtekniska försöksanstalten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Kommunikationsforskningsberedningen, Banverket, Post- och telestyrelsen samt Vägverket.

## 1.2 Genomförande

En omfattande intervjuundersökning har genomförts. 32 ordföranden och verkschefer som företräder 20 myndigheter har intervjuats, däribland företrädare för de elva myndigheter som regeringen särskilt angett. Intervjuerna har kompletterats med en enkät som tillställts 222 styrelseledamöter i 21 myndigheter. Enkätssammanställning bifogas (bilaga 4).

För att kunna jämföra de myndigheter som är våra primära studieobjekt med andra myndigheter, har det bland intervjupersoner och/eller enkätrespondenter ingått företrädare även för följande tolv myndigheter

*Styrelser med begränsat ansvar:*

Kriminalvårdsstyrelsen

Statens fastighetsverk

Väg- och transportforskningsinstitutet

Riksförsäkringsverket

Centrala studiestödsnämnden

Försvarets forskningsanstalt

Byggforskningsrådet

Lantmäteriverket

*Enrådighetsverk:*

Alkoholinspektionen

Konkurrensverket<sup>1</sup>

*Affärsverk (styrelser med fullt ansvar):*

Luftfartsverket

Sjöfartsverket

Intervjuer har också genomförts med företrädare för Förvarsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Näringsdepartementet,

---

<sup>1</sup> Före GD intervjuad

sammanlagt nio personer, som inom Regeringskansliet är ansvariga för berörda myndigheter.

Kompletterande intervjuer har gjorts med forskare och experter.

En genomgång har gjorts av styrelseprotokoll, arbetsordningar och andra dokument som belyser styrelsernas arbete. Genomgången har omfattat både de elva myndigheter som utgör primära studieobjekt och de jämförelsemyndigheter som nämnts ovan och som har styrelse.

En särskild studie om rättsliga aspekter på ansvar och ansvarsutkrävande i statliga myndigheter har på vårt uppdrag genomförts av Lena Marcusson, professor i förvaltningsrätt, Uppsala universitet. Studien bifogas (bilaga 2).

Preliminära iakttagelser och slutsatser presenterades vid ett seminarium med ordförandena för de styrelser med fullt ansvar som har ingått i vår studie.

Utvärderingen är generellt inriktad och syftar därmed *inte* till att fälla specifika omdömen om hur styrelserna har fungerat i de enskilda fallen.

Projektgruppen har bestått av Simon Andersson (projektledare), Sophie Casson, Inger Lindh och Jesper Stenberg.

## 2 Ledningsformer i statliga myndigheter

- Den vanligaste ledningsformen i centrala myndigheter är styrelse med begränsat ansvar.
- Bland myndigheter med många anställda (inräknat affärsverk, universitet och högskolor) dominerar ledningsformen styrelse med fullt ansvar.
- Enrådighetsverk framstår som undantag i mönstret.
- Regeringen avgör vilken ledningsform som skall tillämpas i myndigheterna.

### 2.1 Tre modeller med variationer

Statliga myndigheter kan ledas på tre olika sätt:

- 1) De kan ledas av en chef ensam, s.k. *enrådighetsverk*. Vid sidan av myndighetschefen kan det finnas ett insynsråd utan beslutsbefogenheter.
- 2) De kan ledas av myndighetschefen med stöd av en *styrelse med begränsat ansvar*. Styrelsens beslutsbefogenheter är normalt begränsade till vad som stadgas generellt i verksförordningen<sup>2</sup>. Myndighetens chef är normalt styrelsens ordförande.
- 3) De kan ledas av en *styrelse med fullt ansvar*. Styrelsens beslutsbefogenheter framgår av myndighetens instruktion där det alltid anges att myndigheten leds av styrelsen. Styrelsens ordförande är alltid en annan person än myndighetschefen.

För en beskrivning av den rättsliga regleringen hänvisas till bilaga 2.

I praktiken förekommer blandformer och variationer. Som konstaterats ovan kan enrådiga chefer i vissa fall vara biträdda av rådgivande organ. I myndigheter som har styrelse med begränsat ansvar förekommer det att ordföranden är någon annan än myndighetschefen. Det senare gäller i många fall av hävd inom områdena kultur och forskning, men förekommer också i andra fall. För myndigheter som har styrelse med fullt ansvar anger regeringen i vissa fall relativt noga i myndighetens instruktion hur befogenheter och ansvar skall fördelas mellan styrelse, myndighetschef och eventuellt andra beslutsorgan, i andra fall överlämnas det till styrelsen att besluta om detta.

---

<sup>2</sup> SFS 1995: 1322. Styrelsen skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten samt biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade. Styrelsen skall besluta om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag samt eventuella åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter. Därutöver skall styrelsen besluta om föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

Regeringen utser alltid myndighetscheferna och styrelserna respektive insynsråden, men ibland kan utnämningmakten i praktiken vara delad genom att det regleras i särskild ordning vem som skall lämna förslag eller hur nominering skall gå till (t.ex. universitet och högskolor, länsarbetsnämnder).

## 2.2 Statsmakternas riktlinjer

Frågan om ledningsformer i statliga myndigheter har varit under ständig diskussion. Olika ledningsformer har tillämpats sida vid sida under lång tid.

Enligt det s.k. verksledningsbeslutet 1987<sup>3</sup> skulle huvudmodellerna vara enrådighetsverk och lekmanastyrelser.

1992 förändrades lekmanastyrelserna på det sättet att intresserepresentation i princip helt avskaffades<sup>4</sup>. Ett huvudskäl vara att Svenska Arbetsgivareföreningen inte längre ville medverka i nomineringen av ledamöter.

Riksdagen fastställde år 1994 nya riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledning<sup>5</sup>. Beslutet innebar att regeringen som ledningsform för centrala förvaltningsmyndigheter i första hand skulle välja formen enrådighetsverk om inte vägande skäl talade för annat. Regeringen skulle i regel vid myndigheter som blir enrådighetsverk inrätta särskilda råd med insyn som främsta uppgift, men regeringen skulle också kunna inrätta beslutande organ för avgränsade frågor. I övrigt skulle myndigheterna själva få besluta om inrättande och sammansättning av rådgivande organ eller expertorgan.

Vid sidan av enrådighetsmodellen skulle det även fortsättningsvis finnas utrymme för alternativa ledningsformer. Regeringen skulle i varje särskilt fall pröva om det fanns vägande skäl som motiverar att en myndighet leds på något annat sätt än av en enrådig chef. Det alternativ som därvid närmast borde övervägas var en styrelse med ett totalt ansvar för verksamheten. Enligt denna modell utgör styrelsen myndighetens ledning, vilket enligt propositionen innebär att ansvarsförhållandet även här är tydligt gentemot regeringen. Styrelsen har, som högsta beslutande organ, att inför regeringen svara för myndighetens verksamhet enligt de mål som regeringen satt upp. Myndighetschefens uppgift blir att ansvara för den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen utfärdar. Myndighetschefen bör vara självskriven ledamot i styrelsen, men bör inte vara dess ordförande. Modellen har stora likheter med den ansvarsfördelning mellan styrelse och myndighetschef som gäller för affärsverken.

---

<sup>3</sup> Prop. 1986/87:99

<sup>4</sup> Prop. 1991/92:123, bet. 1991/92:KU36, rskr. 1991/92:305

<sup>5</sup> Prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr.1993/94:381

Styrelser med fullt ansvar borde enligt propositionen användas främst för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller som har stort finansiellt ansvar. Därutöver angavs myndigheter som har till uppgift att lämna statliga garantier eller bevilja bidrag till forsknings- och utvecklingsinsatser, chefsmyndigheter för en regional organisation, myndigheter som berör enskildas integritet samt vissa forsknings- och kulturmyndigheter där politisk styrning ej bör öka utan en pluralistisk och skapande utveckling bör främjas. Regeringen framhöll i propositionen att forskningsmyndigheter borde ledas av en professionell styrelse med sådan sammansättning att verksamheten får god förankring i forskarsamhället. Liknande överväganden fördes fram för vissa kulturmyndigheter.

De båda rekommenderade ledningsformerna skulle successivt införas i förvaltningen, efter särskild prövning i varje enskilt fall.

Redan följande år gav (den då ny tillträdde) regeringen uttryck för en mer ”nyanserad” syn i anslutning till att den presenterade planerade förändringar som byggde på en redovisning av 114 centrala förvaltningsmyndigheter<sup>6</sup>. Enrådighetsverk och styrelse med fullt ansvar skulle enligt regeringens mening visserligen vara huvudalternativen, men dessa former skulle kunna modifieras och anpassas till skilda förutsättningar. Regeringen fastslog att det var angeläget att utgå från de olika myndigheternas verksamheter och mål och vid valet av ledningsform ha en flexibilitet för att verksamheten skulle utformas på bästa sätt.

När propositionen behandlades i riksdagen förordade konstitutionsutskottet att den traditionella modellen med lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen skulle återinföras som normalmodell. Man ansåg att intresset av samhällelig insyn och medborgerligt inflytande inte tillgodosågs i tillräcklig utsträckning genom de av regeringen föreslagna riktlinjerna. Enligt utskottet finns det ett absolut krav på att styrelse skall finnas i tillsynsmyndigheter som utfärdar integritetskänsliga föreskrifter innebärande ingrepp i medborgarnas frihet och ekonomiska situation, i myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden och har en verksamhet som innebär ett stort finansiellt ansvar samt i myndigheter inom forsknings- och kulturområdet. Den särskilda formen styrelse med fullt ansvar borde övervägas främst för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar. Riksdagen biföll utskottets hemställan<sup>7</sup>.

Därefter har frågan på nytt berörts i regeringens proposition med anledning av den förvaltningspolitiska kommissionens förslag.

---

<sup>6</sup> Prop. 1994/95:150 bil 7

<sup>7</sup> Bet. 1995/96:KU1, rskr. 1995/96:32

Förvaltningspolitiska kommissionen ansåg i sitt slutbetänkande<sup>8</sup> att lekmannastyrelserna borde avskaffas, eftersom kravet på en tydlig och begriplig ansvarsbild inte uppfylls på ett tillfredsställande sätt genom denna typ av styrelse med delat och oklart ansvar. Regeringen stannade dock för att flexibilitet borde råda med upprepande av samma argument som tidigare<sup>9</sup>.

I ett avseende innebär riksdagens beslut med anledning av den förvaltningspolitiska propositionen en viktig förändring. Det är numera regeringen själv som, utan hörande av riksdagen, avgör vilken ledningsform som skall tillämpas i myndigheterna.

## 2.3 Praktisk tillämpning

I 1994/95 års proposition lämnades en redovisning av vilka myndigheter som skulle förändras. Förändringen innebar att av 114 genomgångna myndigheter skulle 30 göras till enrådighetsverk och tio skulle få styrelse med fullt ansvar. Tidigare fanns (vid sidan av affärsverken) endast en sådan styrelse. Därefter har ytterligare några myndigheter med denna ledningsform tillkommit.

Styrelse med fullt ansvar finns f.n. (januari 2000) i följande myndigheter.

### **Justitiedepartementet**

Statens kvalitets- och kompetensråd  
Statens pensionsverk

### **Utrikesdepartementet**

Exportkreditnämnden

### **Försvarsdepartementet**

Flygtekniska försöksanstalten  
Försvarets materielverk

### **Finansdepartementet**

Fortifikationsverket  
Lotteriinspektionen  
Premiepensionsmyndigheten

### **Utbildningsdepartementet**

Universitet och högskolor

### **Jordbruksdepartementet**

Sveriges lantbruksuniversitet

### **Näringsdepartementet**

Affärsverket Svenska kraftnät  
Arbetsmarknadsstyrelsen  
Länsarbetsnämnderna  
Banverket  
Kommunikationsforskningsberedningen  
Luftfartsverket  
Post- och telestyrelsen  
Rikstrafiken  
Rådet för arbetslivsforskning  
Sjöfartsverket  
SJ  
Vägverket

Dessa myndigheter representerar en betydande del av statens anställda eftersom bl.a. hela högskolesektorn, affärsverken, trafikverken och arbetsmarknadsverket ingår. Samtidigt finns i gruppen några mycket små myndigheter. Det framgår redan av förteckningen att myndigheterna representerar vitt skilda verksamhetsområden.

---

<sup>8</sup> SOU 1997:57

<sup>9</sup> Prop. 1997/98:136 s 47 ff

Av de centrala myndigheterna under regeringen (exkl. domstolar, forskningsråd och s.k. nämndmyndigheter) har därutöver 90 myndigheter styrelse med begränsat ansvar, medan 31 myndigheter är enrådighetsverk med eller utan insynsråd. Myndigheterna finns förtecknade i bilaga 7.

Sammanfattningsvis kan sägas att styrelse med begränsat ansvar är den vanligaste ledningsformen och att styrelse med fullt ansvar börjat framstå som ett tillämbart alternativ vid sidan av enrådighetsverken.

Vi bortser i denna studie från den stora grupp små myndigheter som brukar benämnas *nämndmyndigheter*. De är uppbyggda på olika sätt men gemensamt är att nämnden är en styrelse med fullt ansvar som tillika fullgör många verkställande funktioner.

### **3 Iakttagelser från utvärderingen**

- Styrelser med fullt ansvar används nästan inte alls som ett styrinstrument för regeringen, men fungerar ändå väl som ledningsorgan i myndigheterna.
- Styrelserna utövar en strategisk ledningsfunktion
- Uppgiftsfördelningen mellan styrelserna och myndighetscheferna är i huvudsak problemfri
- Direktiv till ordförande och ledamöter är obefintliga eller otydliga
- Styrelserna har fått en mer genomtänkt sammansättning
- Ansvar bör utkrävas av styrelser på ett tydligare sätt
- Styrelser bör inte utse myndighetschefer

#### **3.1 Underlag och uppläggning**

Iakttagelserna i det följande grundar sig, om inte annat framgår, på resultatet av den enkätundersökning som vi har genomfört samt djupintervjuer med ordföranden, myndighetschefer och departementsföreträdare. Kompletterande underlag hämtar vi dels i vår egen genomgång av styrelseprotokoll, arbetsordningar m.m., dels i andras utvärderingar i samma ämne. Där vi finner det lämpligt relaterar vi iakttagelserna till regeringens och riksdagens policyuttalanden.

Det är vår ambition att presentera en korrekt men ändå översiktlig bild av de synpunkter som lämnats. Nyanser i presenterade uppfattningar kan därmed gå förlorade. Enstaka synpunkter som avviker från mönstret blir också styvmoderligt behandlade. Synpunkter som gäller specifika förhållanden i enskilda myndigheter redovisas inte.

Det finns en tendens i både enkäten och intervjuerna att myndighetsföreträdare förordar just den ledningsmodell de själva representerar. Eftersom urvalet inte är slumpmässigt utan har en slagsida mot styrelser, särskilt styrelser med fullt ansvar, finns det därmed givetvis också en risk att fördelarna med styrelser överbetonas.



## **3.2 Styrelser med fullt respektive begränsat ansvar – likheter och skillnader**

### **3.2.1 Roller och rolluppfattningar**

*Styrelser fungerar inte som regeringens ”förlängda arm”.*

Ledamöter i styrelser med fullt ansvar uttrycker i något större utsträckning än ledamöter i styrelser med begränsat ansvar att de har sin främsta lojalitet hos regeringen. Detta överskuggas dock av att den lojalitet som klart dominerar i båda grupperna är den gentemot myndigheten i vars styrelse man är ledamot.

En fråga är om en högre grad av lojalitet mot regeringen återspeglar att regeringen å sin sida förhåller sig annorlunda till styrelser med fullt ansvar än till andra styrelser.

Det skulle te sig naturligt att regeringen lämnade någon form av direktiv till nyutnämnda ledamöter, och särskilt till ordföranden, i styrelser med fullt ansvar, som gav uttryck för regeringens viljeinriktning med myndighetens verksamhet, krav på resultat m.m. Det är ju styrelsen som leder myndigheten i dessa fall, och kommunikation den vägen skulle signalera att regeringen fäster avseende vid styrelsens ledningsroll. Vi har inte kunnat finna något fall där en sådan vilja har uttryckts, och endast några fall där förväntningar på ordförandens insats uttryckts på något annat sätt. Det senare har skett när myndigheten uppfattats befinna sig i någon form av ledningskris och de informella direktiven har då allmänt uttryckts som ”få ordning på myndigheten”. Det är endast i dessa fall som undersökningens respondenter tycker att styrelsen har agerat som regeringens styrinstrument, som dess ”förlängda arm”. Det har då skett genom att styrelsen har tagit på sig delar av myndighetschefens uppgifter.

Slutsatsen av våra undersökningar är att i dagsläget fungerar styrelser med fullt ansvar i nästan lika liten utsträckning som styrelser med begränsat ansvar som regeringens styrinstrument.

#### ***Styrelser med fullt ansvar stärker myndigheternas ledningsfunktioner***

Såvitt vi kan bedöma påverkas den operativa ledningen i myndigheter med styrelser som har fullt ansvar positivt av vetskapen om att det finns en styrelse med formella maktbefogenheter. Även om verksförordningen stadgar att även styrelser med begränsat ansvar skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten tar styrelser med fullt ansvar denna uppgift mer på allvar. Detta är föga förvånande, eftersom det är dessa styrelser som har både rätt och skyldighet att besluta om åtgärder med anledning av sina egna iakttagelser och bedömningar. Häri ligger också mycket av den upplevda meningsfullheten i styrelsearbetet.

Ordföranden har en betydelsefull roll som förstärkare av den operativa ledningen vid sidan av sitt arbete i styrelsen. Myndighetschefer vittnar om nyttan och värdet av att ha någon att utbyta tankar med inför viktiga beslut och strategiska avgöranden, och att känna uppbackning vid ”obekväma” ställningstaganden. En sådan löpande dialog är svårare att upprätthålla med styrelsen som kollektiv och helt otänkbar med en enskild ledamot. Dialogen förutsätter en extern ordförande.

### ***Ökat engagemang med fullt ansvar***

En effekt som framträder tydligt när myndigheter går från styrelse med begränsat ansvar till styrelse med fullt ansvar är att styrelseledamöterna faktiskt upplever sig ha ett större ansvar och är beredda att ta det. Det medför att kvaliteten på styrelsearbetet höjs genom att engagemanget blir större, närvaron ökar och överläggningarna blir både livligare och mer fokuserade på väsentligheter.

I en styrelse med begränsat ansvar agerar många av styrelseledamöterna i enlighet med det begränsade inflytande de har. Tillfrågade personer vittnar om att det kan vara synnerligen förlamande att inte veta vad styrelsens arbete syftar till. Styrelsens befogenheter och ansvar uppfattas som oklart.

Naturligtvis finns det fall där även styrelser med begränsat ansvar fyller en funktion som rådgivare till myndighetschefen. Men, som en av de intervjuade uttrycker sig, i en styrelse med fullt ansvar måste man motivera sina ställningstaganden och dessutom vara beredd att ta ansvar för dem. Detta gör att även rådgivningsfunktionen i förhållande till myndighetschefen får högre kvalitet i styrelser med fullt ansvar.

### ***Myndighetschefen är dirigent i en styrelse med begränsat ansvar***

Att ledamöter i en styrelse med begränsat ansvar har starkt begränsat inflytande i förhållande till myndighetschefen kan ibland leda till att styrelsen i praktiken blir reducerad till en passiv mottagare av information. Detta trots att även styrelser med begränsat ansvar enligt verksförordningen har att fatta vissa betydelsefulla beslut, till exempel om årsredovisning och budgetunderlag. Myndighetschefens dominans i en styrelse där han/hon själv är ordförande är en av de faktorer som gör att ledamöter vittnar om att styrelsearbetet känns mindre betydelsefullt. Det har framkommit att en styrelse kan diskutera en mängd viktiga frågor utan att tycka sig ha något egentligt inflytande, eftersom myndighetschefen kan välja att inte fästa något avseende vid styrelsens synpunkter. Omvänt kan myndighetschefen välja att engagera sin styrelse så att den upplever sig ha, och faktiskt får, ett meningsfullt inflytande. Myndighetschefens sätt att utöva sitt ordförandeskap är av avgörande betydelse för hur styrelsen fungerar.

Det går att notera en vitalisering i styrelsearbetet även i sådana styrelser med begränsat ansvar som har fått en extern ordförande. En extern ordförande bidrar dock inte till att lösa ansvarsproblematiken eller den tvetydighet i

rollfördelningen mellan styrelse och myndighetschef som finns i myndigheter med sådana styrelser.

### ***Färre ledamöter men fler från näringslivet i styrelser med fullt ansvar***

Styrelser med fullt ansvar är genomsnittligt något mindre än styrelser med begränsat ansvar, även om skillnaden är liten. Det mindre antalet ledamöter beskrivs av ledamöter med erfarenhet av båda styrelseformerna som positivt.

Styrelser som har fått fullt ansvar har i anslutning till förändringen i allmänhet fått en ny sammansättning. Det är svårt att avgöra om detta var en engångsföreteelse eller om sammansättningen kommer att omprövas oftare även i fortsättningen, men det är vårt intryck att styrelser med fullt ansvar i detta avseende behandlas mer seriöst i departementen. I några fall som gäller styrelser med begränsat ansvar har vi kunnat konstatera att myndighetschefen har måst påminna departementet i saken endast några dagar innan förordnandetiderna för ledamöterna löpt ut.

Formellt skiljer sig de två styrelsetyperna från varandra genom att ledamöter i styrelser med fullt ansvar förordnas för ett år i taget, medan ledamöter i styrelser med begränsat ansvar normalt förordnas för en treårsperiod. En tätare omprövning kan tänkas få till effekt att ledamöter byts ut i snabbare takt. En indikation på detta är att i vårt urval av myndigheter är det relativt fler ledamöter i styrelser med begränsat ansvar som har varit ledamöter i fem år eller längre.

Våra intervjupersoner och respondenter menar att det är lättare att rekrytera vad de själva definierar som ”bra” ledamöter till styrelser med fullt ansvar. Det beror bland annat på att ledamöternas kapacitet utnyttjas bättre i en styrelse med fullt ansvar. Det har förekommit att ledamöter i styrelser med begränsat ansvar har känt sig förolämpade i sin kapacitet och avgått på egen begäran när de har upplevt att deras insatser inte har möjlighet att få genomslag.

En synlig skillnad i sammansättningen är att det finns fler ledamöter med näringslivsbakgrund i styrelser med fullt ansvar än vad det gör i den andra gruppen. I båda typerna av styrelser är andelen män ca 55% och andelen kvinnor ca 45%.

I styrelser med begränsat ansvar finns det en tydligare tendens än i styrelser med fullt ansvar att fortfarande betrakta sig som representant för den organisation, myndighet eller politiska parti där man har sin ordinarie verksamhet. Ledamöterna i styrelser med fullt ansvar är i linje med detta mer negativt inställda till parts- och intresserepresentanter i myndighetsstyrelser. Andra studier förklarar detta fenomen med att ledamöter i en styrelse med begränsat ansvar mer sällan behöver komma överens då de inte har så många beslut de formellt måste fatta. Incitamenten till att föra en konstruktiv

inriktad dialog minskar i en sådan styrelse och utrymmet för ideologiskt betingade konfrontationer ökar.<sup>10</sup>

Det råder stor samstämmighet i uppfattningen att styrelsens sammansättning är en fråga av strategisk vikt. Det finns däremot inga enhetliga principer för detta i Regeringskansliet och grundsyn och praxis varierar mellan departementen på vissa punkter, bl.a. när det gäller lämpligheten eller olämpligheten av att placera departementstjänstemän i styrelserna. Skillnaderna i sammansättning är i vissa avseenden större mellan myndigheter under olika departement än vad de är mellan en styrelse med fullt ansvar och en styrelse med begränsat ansvar med samma departement som huvudman.

### 3.2.2 Ärendetyper och arbetsinriktning

Vi har granskat styrelseprotokollen i 21 myndigheter för de fyra verksamhetsåren 1996-1999. Totalt har närmare 330 protokoll gått igenom för 13<sup>11</sup> styrelser med fullt ansvar. För de åtta jämförelsemyndigheterna som har styrelser med begränsat ansvar har vi granskat drygt 180 protokoll. I en kvantitativ genomgång har vi bedömt

- Fördelningen mellan beslutsärenden och informationsärenden
- Om obligatoriska beslut enligt verksförordningen fattats
- Förekomst av reservationer och anmälan om jäv

#### *Information är mycket vanligare än beslut*

Händelser dokumenterade i protokollen visar att styrelser informeras i långt fler frågor än de fattar beslut.

Under en fyraårsperiod (1996 – 1999) protokollfördes i en ”genomsnittlig” styrelse med fullt ansvar 490 händelser som informationspunkter och drygt 90 händelser som besluts punkter<sup>12</sup>.

En jämförelse med styrelser med begränsat ansvar visar att även för dessa styrelser ligger tonvikten på information. Drygt 410 händelser protokollfördes

---

<sup>10</sup> Rothstein, Bo och Bergström, Jonas 1999 *Den korporativa staten*, s. 152. Studien grundar sig på forskning om Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) vars styrelse tidigare har haft en korporativ sammansättning. Rothsteins/Bergströms resonemang har dock enligt vår mening bäring på många andra styrelser. Trots korporativismens formella avskaffande 1992 lever representationstanken kvar hos många styrelseledamöter.

<sup>11</sup> Luftfarsverket och Sjöfartsverket har styrelser med fullt ansvar och har medräknats i den statistiska bearbetningen för denna grupp, fastän de inte explicit ingår i uppdraget till Statskontoret.

<sup>12</sup> Den statistiska metod som används, är att jämföra värdena för medianerna.

under perioden som informationspunkter och ca 45 händelser som beslutspunkter i en "genomsnittsstyrelse".<sup>13</sup>

Andelen beslutspunkter är således något större i styrelser med fullt ansvar än i styrelser med begränsat ansvar, vilket det också finns skäl att förvänta sig.

Det bör samtidigt observeras att den totala ärendemängd som behandlas i styrelserna kan skilja dramatiskt från myndighet till myndighet.

Bland styrelser med fullt ansvar har Vägverket flest informationspunkter, totalt drygt 730 händelser, att jämföra med Lotteriinspektionens 280. Spridningen är dock ännu större bland myndigheter som tillhör gruppen styrelser med begränsat ansvar. Mest information delges i Riksförsäkringsverkets styrelse, närmare 930 händelser totalt sett, och det är toppnoteringen för alla granskade myndigheter, oavsett styrelseform.

Vad gäller beslut har vi bland styrelser med fullt ansvar noterat flest i Statens pensionsverk, drygt 170 beslutshändelser under de fyra åren, medan dessa för Fortifikationsverkets del uppgår till ett 30-tal. Spridningen är även här större bland myndigheter som tillhör gruppen styrelser med begränsat ansvar. Statens fastighetsverk har endast sju beslutshändelser under de fyra åren, medan Riksförsäkringsverket noterar närmare 285.

De ärenden som tas upp för beslut varierar givetvis mellan myndigheter beroende på verksamhetens inriktning. Men det finns andra olikheter vad gäller vilka frågor som förs fram till styrelsen för beslut och sådant som myndighetschefen själv beslutar om. Som exempel kan nämnas att i en myndighet (som har styrelse med begränsat ansvar) beslutades enbart om ärenden som enligt VF 13§ åligger styrelsen, dvs. om årsredovisning, bokslut, budgetunderlag och revisionsrapporter. Praxis varierar lika mycket mellan myndigheter som tillhör samma styrelseform som mellan de olika styrelseformerna.

Samtliga styrelser har behandlat och fattat beslut i de ärenden som de enligt verksförordningen är skyldiga att besluta i.

### ***Få reservationer och anmälan om jäv***

Att någon styrelseledamot reserverar sig eller anmäler jäv förekommer ytterst sällan. I den mån det inträffar gäller det nästan alltid myndigheter som har en styrelse med fullt ansvar. Hälften av de få reservationer vi noterat har lämnats i AMS' styrelse och berör beslut om den operativa verksamheten. Det har också förekommit att en verkschef (i Banverket) vid ett tillfälle reserverat sig mot styrelsens beslut, vilket också ledde till att vederbörande avgick. I ett annat fall anmälde generaldirektören jäv mot bakgrund av att han varit expert i en utredning som styrelsen skulle yttra sig om till regeringen.

---

<sup>13</sup> Vårt urval av åtta myndigheter som har styrelse med begränsat ansvar är inte slumpmässigt. I urvalet ingår Riksförsäkringsverket med en extremt stor ärendemängd i styrelsen. Enligt RFV:s instruktion skall styrelsen besluta i fler ärenden än de obligatoriska.

Reservationer eller anmälan om jäv har förekommit någon gång under de fyra studerade åren hos åtta av de tretton myndigheterna med en styrelse med fullt ansvar. I gruppen styrelse med begränsat ansvar har endast två myndigheter haft sådana händelser och antalet gånger det inträffat är ytterst få. Anmälan om jäv har noterats i endast fem fall för båda grupperna sammantaget. Det är naturligtvis möjligt att jäv *borde* ha anmälts vid fler tillfällen, men vårt material ger inte underlag för en bedömning om det.

Det är vår iakttagelse att styrelseformen i sig inte avgör förekomsten av reservationer och anmälan om jäv. I stället är det frågans vikt för enskilda styrelseledamöter som varit utslagsgivande. I AMS' styrelse ingår företrädare för skilda samhällsintressen och dessa har utifrån sina utgångspunkter markerat sitt ställningstagande i vissa operativa frågor.

### ***Större tonvikt på strategiska frågor i styrelser med fullt ansvar***

I en mer kvalitativt inriktad genomgång av protokollen har vi sökt bedöma om det går att avläsa någon skillnad mellan olika typer av styrelser med avseende på fördelningen mellan operativa verksamhetsfrågor och interna myndighetsfrågor (t.ex. organisation, ledningssystem och arbetsordning). Vi har också sökt bedöma skillnader med avseende på styrelsernas orientering mot strategiska frågor.

Ett omedelbart konstaterande är att vi inte kan se några markanta skillnader mellan de två styrelseformerna vad gäller fördelningen mellan operativ verksamhet och myndighetsinterna förhållanden, utöver att personalfrågor tas upp något mer frekvent i styrelser med begränsat ansvar, vilket möjligen är något förvånande.

I båda fallen anmäler en del myndighetschefer i styrelsen de chefstjänster som de enligt arbetsordningen skall besluta om. Vi tolkar det så att chefen vill försäkra sig om att styrelsen inte har några invändningar mot den utnämningsspolitik som tillämpas, eftersom både personal- och arbetsgivarpolitiken ses som betydelsefulla styrmedel för myndigheten att nå uppsatta resultatmål och bidra till större effektivitet.

Bedömningen av vilka händelser som räknas som strategiska baserar sig på flera källor, utöver protokollen även myndighetens instruktion och arbetsordning, liksom regleringsbrev. Alla policydokument som har behandlats i styrelserna har vi räknat som strategiska frågor. De kan beröra såväl den operativa verksamheten som myndighetens interna förhållanden. Exempel på operativ verksamhetspolicy är för vissa myndigheter dokument om forsknings- och utvecklingspolicy och miljöpolicy, för en annan dess internationella strategi och för en tredje policyn för bemanningsföretag. Vad gäller myndighetsintern policy så har bl.a. IT-policy, jämställdhetspolicy, policy för internrevision, kvalitetspolicy och informationspolicy räknats hit. I en myndighet finns också strategi mot mutor, vilken har beslutats av styrelsen.

Policydokumenten har relativt lång varaktighet och syns därför mer sällan i styrelseprotokollen. Att kategorisera andra händelser som strategiska frågor har varit svårare. Vi vill därför understyrka att det är en subjektiv bedömning som ligger till grund för kategoriseringen.

Som exempel på strategi som rör den operativa verksamten har vi räknat sådant som rör förändrad uppgiftsfördelning och samverkan mellan myndigheter. Vidare frågor om avknoppning och utlokalisering av delar av verksamheten till annan ort. Flera myndigheter har berörts av sådana frågor under de studerade åren. För någon myndighet har riktlinjer för inriktningen av tillsyns- och kontrollverksamheten räknats som en strategisk operativ verksamhetsfråga, vilket illustrerar kopplingen till myndighetens egentliga verksamhet.

Till gruppen myndighetsinterna strategifrågor räknas bl.a. riktlinjer för styrelsens arbete och ansvar, arbets- och ansvarsfördelning mellan ordförande och myndighetschef samt delegationsordning.

I styrelser med fullt ansvar behandlas operativa strategiska frågor mer frekvent än vad som är fallet i styrelser med begränsat ansvar. Under den studerade fyraårsperioden är medianvärdet för sådana protokollshändelser 25 för styrelser med fullt ansvar att jämföra med 11 för styrelser med begränsat ansvar. Flygtekniska försöksanstalten, Banverket och Vägverket står sammantaget för närmare 40 procent av de operativa strategiska händelserna under de fyra åren.

Vad gäller myndighetsinterna strategiska frågor är spännvidden mellan styrelsetyperna inte lika stor. Vi noterar därtill endast ett par sådana händelser per myndighet och år.

Genomgången av protokollen bekräftar iakttagelser från intervjuer och enkät. I myndigheter som har styrelse med fullt ansvar "hissas" frågor av vikt och styrelsen blir mer av ett forum för ställningstagande i strategiska frågor. Styrelser med begränsat ansvar fungerar mer som informations- och diskussionsfora.

### ***Krishantering har periodvis dominerat i några fall***

Under den studerade tiden har två myndigheter drabbats av allvarliga kriser som påverkat styrelsearbetet och väckt frågor om ansvar och ansvarsutkrävande. Båda har styrelser med fullt ansvar. Det ena fallet är Banverket vars handläggning av projekten Hallandsåsen och Citytunneln i Malmö skapade kriser av olika slag. I fråga om Hallandsåsen inleddes bl.a. en förundersökning om miljöbrott, i fråga om Citytunneln uppstod en akut förtroendekris mellan myndigheten och regeringen. Det andra fallet är Vägverket där åklagarmyndigheten väckte åtal mot den förre verkschefen för trolöshet mot huvudman och mot några anställda som misstänktes för mutbrott (åtalen ogillades senare i domstol).

Protokollsnoteringarna visar att händelserna har varit ett återkommande tema i styrelsearbetet under flera års tid. En förklaring kan vara att avsaknaden av en strategi för att hantera kriser leder till upprepade ad hoc-diskussioner och att krisen blir utdragen utan att få någon lösning. En annan kan vara att krisens "eftervård" i syfte att inte upprepa misstagen kräver viss tid. För Vägverkets del syns t.ex. i protokollen en ambition att utarbeta en strategi för att förhindra att styrelsen är helt oförberedd om liknande situationer skulle uppstå i framtiden. Den nytilträdde verkschefen har initierat en utredning om det tänkta förloppet i ett antal fiktiva, svåra situationer. Ärendet har dock beretts i ett par års tid och fortfarande (januari 2000) har styrelsen inte fattat något beslut i frågan.

Vi har inte noterat några motsvarande krissituationer bland de studerade myndigheter som har styrelse med begränsat ansvar. Det är därför inte möjligt att fullt ut bedöma vilken betydelse ledningsformen har för hantering av kriser, men det är rimligt att anta att en styrelse med fullt ansvar just i sådana situationer får en särskild betydelse i kraft av sitt formella ledningsansvar.

### **3.3 Styrelser med fullt ansvar**

#### **3.3.1 Arbetsinriktning**

Styrelserna uppfattar sig ha en strategisk funktion

Ledamöterna i styrelser med fullt ansvar anser själva att styrelsearbetet i hög grad präglas av att de fattar strategiska beslut om myndighetens verksamhet. De menar också att de strategiska frågorna är så betydelsefulla att de borde beredas ännu mer utrymme. Intervjuade ordföranden och myndighetschefer uttrycker också att styrelsen har avgörande betydelse i strategiska frågor, särskilt då myndigheten står inför vägval av olika slag, som exempel huruvida en myndighet med hjälp av uppdragsfinansiering kan/bör utvidga sin verksamhet till fler områden än kärnområdet.

Vi har samtidigt intrycket att "strategiska frågor" definieras olika och ofta hamnar på styrelsernas bord p.g.a. något akut problem. Som exempel blev miljöpolicy och förebyggande miljöarbete en viktig strategisk fråga för Banverkets styrelse först när problemen i Hallandsåsen var uppenbara och offentligt kända, och kvalitetssäkring i Statens Pensionsverks beräkningar av myndigheternas premieinbetalningar en strategisk fråga först sedan stora felräkningar upptäckts.

Det är i sig inget märkligt att vad som betraktas som en strategisk fråga i en myndighet inte gör det i en annan eftersom de sinsemellan är så olika i verksamhetsinriktning och storlek. AMS' styrelse har som exempel det senaste halvåret ägnat mycket energi åt Arbetsmarknadsverkets regionala besluts- och organisationsstruktur, vilket givetvis är helt irrelevant för en liten myndighet utan regional organisation.



Det är också naturligt att strategiska frågor kan handla såväl om myndighetens produktion och utåtriktade verksamhet som om inre förhållanden som organisation och personalförsörjning.

Men det kvarstår som ett intryck att styrelserna inte helt och hållet själva ”väljer” sina strategiska frågor. Dels styrs urvalet av akuta händelser enligt ovan, dels definieras utrymmet för styrelsen att fatta strategiska beslut utifrån i vilken utsträckning regeringen har delegerat ansvar och befogenheter till styrelsen.

### ***Styrelser med fullt ansvar är mer stödjande än granskande***

Stöd och rådgivning till den verkställande ledningen tillhör också det som styrelsearbetet mest präglas av. I den stödjande rollen kan det för en styrelse med fullt ansvar ingå att fatta beslut i frågor som man anar att det kan bli debatt kring. Ett annat exempel är omstruktureringar som får tydliga konsekvenser för personalen. Det har visat sig att myndighetschefen, möjligen något paradoxalt, ofta förstärker sin roll externt och internt genom att ha en styrelse med fullt ansvar. Chefen står starkare i genomförandefasen genom att ha stöd av sin styrelse. Intervjuade myndighetschefer betonar genomgående att det är i denna roll de vill se sin styrelse.

Till styrelsearbetet hör också att granska och kontrollera den verkställande ledningen, men det framkommer i enkät och intervjuer att denna funktion är mer grannlaga och kanske därför inte tillräckligt högt prioriterad. Det är ju därtill regeringen, och inte styrelsen, som utkräver ansvar av myndighetschefen.

Ett instrument för styrelsen i den kontrollerande rollen är myndighetens internrevision, som rapporterar till styrelsen. I alla de studerade myndigheterna har styrelsen fastställt revisionsplan i enlighet med förordning<sup>14</sup>.

Vi har noterat att flera av styrelserna som rutin håller tematiska sammanträden inriktade på verksamhetsuppföljning en gång per år. Men alla tycks ändå inte riktigt leva upp till sin utvärderande och granskande roll. Den omfattande beslutanderätt som styrelserna delegerar genom arbetsordningar följs enligt enkätsvaren inte alltid upp av styrelsen. På frågan om styrelsen faktiskt utvärderar den verkställande ledningens prestationer så svarar ungefär lika många respondenter nej som de som svarar ja.

Ordförandens roll är en blandning av att ge stöd, vara rådgivare och att granska. Vid frågan om det finns en konflikt mellan den granskande och den stödjande rollen är ett vanligt svar att den konflikten finns närvarande i alla sorters styrelsearbete och att det bara är att lära sig hantera den.

---

<sup>14</sup> Ambitionerna skiljer sig även om förordningens krav alltid uppfylls. Banverket tillhör de myndigheter som ägnat frågan särskild uppmärksamhet.

Ordförandena menar att styrelserna i sin granskning ”står på myndighetens sida”. Med detta förefaller man mena att styrelsens granskande funktion i mångt och mycket består av olika åtgärder för att försäkra sig om att det finns förutsättningar för att kvaliteten blir tillfredställande i myndighetens olika funktioner. Några myndighetschefer menar att kvaliteten i verksamheten höjs av vetskapen om att myndighetens förslag måste vara genomtänkta för att inte ifrågasättas av styrelsen. Detta vill myndighetscheferna undvika, vilket har en kvalitetshöjande effekt i sig.

### ***Styrelserna hanterar obligatoriska ärenden väl men jagas av kalendern***

Vissa beslutsärenden – gällande budgetunderlag, årsredovisning, delårsrapporter och revisionsrapporter – är obligatoriska för styrelserna. Ledamöterna anser själva att de sköter sina uppgifter väl på denna punkt. De allra flesta är också av åsikten att dessa viktiga frågor inte bara har varit en punkt på dagordningen och att de har behandlats tillräckligt ingående.

Det framkommer samtidigt att regeringens samlade krav på redovisning och rapportering från vissa myndigheter är så omfattande att styrelserna får arbeta efter en agenda som i mycket är styrd utifrån, och att det i praktiken kan vara svårt att koordinera sammanträdesrytmen med rapporttidpunkterna.

Revisionsrapporterna tas enligt vår uppfattning på stort allvar av styrelserna. Bland våra studieobjekt har Statens pensionsverk och Arbetsmarknadsverket nyligen varit föremål för anmärkningar, vilket på olika sätt har aktiverat styrelserna att finna metoder att undvika upprepningar. Motsvarande har gällt JO-anmärkningar riktade mot Lotteriinspektionen och en förundersökning om miljöbrott riktad mot Banverket. Kritiken har i samtliga fall behandlats seriöst, men den har också i samtliga fall väckt frågor om gränserna för styrelsernas ansvar som inte kunnat ges några otvetydigt distinkta svar.

### ***Styrelserna vill vara aktivare i frågor om verksamhetsutveckling***

Ledamöterna är däremot kritiska till att vissa frågor behandlas i alltför liten utsträckning. Man tycker till exempel inte att frågor om personalförsörjning och personalpolitik har behandlats i tillräckligt hög grad i styrelserna.<sup>15</sup> Också i frågor kring hur verksamheten kan utvecklas och effektiviseras har hälften av respondenterna svarat att styrelserna inte går in på dessa frågor tillräckligt ingående. Myndighetscheferna har framhävt att de tycker att styrelserna har en viktig roll i denna typ av frågor. Särskilt när det är fråga om omorganisationer och personalminskning tycker myndighetscheferna att det är en fördel om besluten är noga diskuterade och förankrade i styrelsen. Det är bland annat i beslutssituationer av detta slag som myndighetscheferna menar att det är en fördel att styrelserna består av människor med sin dagliga verksamhet utanför den egna organisationen. Man tycker att de är väl skickade att ge realistiska och kloka råd.

---

<sup>15</sup> Personalföreträdarna i styrelserna har, naturligt nog, i särskild grad denna uppfattning.

Det är vanligt att styrelserna delegerar stora delar av det som definieras som operativa frågor till myndighetschefen. Det finns dock en grupp bland de intervjuade, myndighetschefer såväl som ordföranden, som menar att styrelsen i viss utsträckning måste fatta operativa beslut för att uppnå tillräcklig kompetens och kunskap om den verksamhet de har att fatta strategiska beslut kring. Olika åsikter bland styrelseledamöter i allmänhet illustreras av svaren på frågan vilken vikt man tycker att de exekutiva frågorna har i styrelsen idag och hur det borde vara. Hälften av respondenterna tycker att de exekutiva frågorna är viktiga för styrelsen. Den andra hälften menar att detta inte alls är fallet.

### ***Poängen med styrelsearbete är att leda, inte att ha insyn***

Under hela den tid som frågan om myndighetsstyrelsernas vara eller inte vara har diskuterats har det i debatten hävdats att styrelserna bör tillgodose det medborgerliga inflytandet i förvaltningen. Detta poängteras senast i propositionen *Statlig förvaltning i medborgarens tjänst*.<sup>16</sup>

Vår studie visar att hälften av respondenterna inte alls tycker att styrelsearbetet präglas, eller bör präglas, av medborgerlig insyn. En majoritet av de tillfrågade resonerar kring styrelserna i vad man kan beteckna som managementtermer. På den direkta frågan om styrelserna har en roll vad gäller samhällelig insyn och medborgerligt inflytande så svarar majoriteten att den funktionen kan styrelser ha i andra slags myndigheter, men inte i den egna.

I seminarier som Regeringskansliet har anordnat med ledamöter i styrelser med fullt ansvar har man i högre grad än vad våra resultat visar framhävt styrelsernas demokratiska roll. Man uttryckte att ledningsformen styrelser med fullt ansvar förstärker demokratin då den medför en högre grad av medborgerlig delaktighet i beslutsfattandet på förvaltningsnivå.<sup>17</sup>

I enkäten ställer vi frågan huruvida det klassiska motivet att lekmännens insyn bidrar till att förstärka demokratin och rättssäkerheten fortfarande är giltigt. En knapp majoritet tycker visserligen att styrelserna är ett viktigt instrument för att förstärka demokratin och rättssäkerheten, men sett i relation till svaren på andra frågor kan detta inte tolkas som att de ser det som ett huvudmotiv för styrelser med fullt ansvar. Kommentarer som respondenterna har kompletterat sina svarsalternativ med är av varierande art. En respondent, som kan anses representera flera, menar att ”Styrelsernas huvudsakliga uppgift är att professionellt och effektivt styra den aktuella myndigheten i syfte att nå de av regering/riksdag uppställda målen. Rättssäkerheten kan vara ett sådant mål.”.

---

<sup>16</sup> Prop. 1997/98: 136, s. 48

<sup>17</sup> Minnesanteckningar Justitiedepartementet

Opinionen är således splittrad i frågan om behovet av medborgerlig insyn, medan opinionen är tydligare till förmån för att styrelsernas roll är att utöva ett strategiskt ledarskap .

### **3.3.2 Uppgiftsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef**

#### *Uppgiftsfördelningen uppfattas i huvudsak som problemfri*

Styrelserna i de berörda myndigheterna har ägnat stor uppmärksamhet åt uppgiftsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef. I vissa fall regleras en del av detta redan i myndigheternas instruktioner, men mycket lämnas åt egna avgöranden.

Formellt har styrelserna fattat beslut om arbetsordningar, delegationsordningar och/eller beslutsordningar där det tydligt framgår i vilka ärendegrupper som styrelse, myndighetschef eller annan chef i myndigheten beslutar. Banverket har dessutom en särskild arbetsordning för styrelsen och Vägverket en som särskilt reglerar relationen mellan styrelse och generaldirektör. I dessa preciseras mer i detalj vilka uppgifter som åvilar styrelse respektive verkschef.<sup>18</sup>

Arbetet med delegationsordningar har fört det goda med sig att besluts- och ansvarsfördelningen har blivit mer genomtänkt i organisationen som helhet i flera av myndigheterna, men det har tagit viss tid att hitta de rätta formerna.

Enkäten visar att ledamöterna har uppfattningen att fördelningen mellan myndighetschef och styrelse efter några års arbete fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det råder i styrelser med fullt ansvar väldigt sällan skilda meningar angående vilka frågor som skall behandlas av styrelsen respektive av myndighetschefen.

Ett ömsesidigt personligt förtroende mellan myndighetschef och ordförande är enligt många avgörande för att fördelningen i det praktiska vardagsarbetet skall få en bra lösning.

---

<sup>18</sup> Ordningar för beredning och beslut kan vara komplexa eftersom det i många myndigheter finns särskilda organ för särskilda frågor. Som exempel finns i Kommunikationsforskningsberedningen ett vetenskapligt råd. Rådets ordförande och ledamöter utses av regeringen och består av ledande utländska forskare, vars uppgift är att bistå styrelsen med råd och synpunkter på forskningens internationella anknytning och uppföljning av dess resultat. Vi kan av protokollen utläsa att de internationella utvärderingarna i många fall leder till att styrelsen konstaterar att kansliet måste ompröva styrningen av forskningsprogrammen och höja effektiviteten i vissa programområden. Kommunikationsforskningsberedningens kansli har även knutet till sig externa experter som i beredningsgrupper bedömer inkomna ansökningar. I beredningsgruppen är hälften forskare och den andra hälften s.k. problemägare, dvs. personer som har sin hemmahörighet i myndigheter, näringsliv och intresseorganisationer. Vad vi kan utläsa av protokollen så har det varit både styrelsens och verkschefens uppfattning att tid efter annan ompröva beredningsgruppssystemet, eftersom det finns andra beredningsformer, t.ex. samrådsgrupper.

### ***Personkemin är viktig***

Vilken arbetsfördelning ordförande och myndighetschef har sinsemellan avgörs inte så mycket av myndighetens verksamhet utan mer av deras personliga uppfattningar om vad en ordförande bör göra och inte göra, och inte minst av ”personkemin” dem emellan. Det har framkommit att det uppstått ganska stora problem i något fall där myndighetschefen helt enkelt inte ville ha en styrelse, vilket dock gällde i det stadium när myndigheterna gick från att ha styrelser med begränsat ansvar till att få styrelser med fullt ansvar och därmed extern ordförande.

Problem i samarbetet mellan myndighetschef och ordförande kan uppkomma även när de fäster olika stor vikt vid olika frågor. Styrelsen kan framhäva något som de upplever att myndighetschefen inte hörsammar, vilket kan vålla viss frustration även mellan sammanträdena i umgänget mellan chef och ordförande. Vi har intrycket att en del konflikter av det slaget har sin grund i att protokollföringen vid styrelsesammanträdena ofta är summarisk och därför inte ger tillräckligt tydliga riktningssanvisningar.

Många myndighetschefer anser att ordförandens kontaktnät är av stort värde för myndigheten. De ser gärna ordföranden som ambassadör för myndigheten. Han eller hon skall bidra till att olika grupper får förståelse för myndighetens särskilda villkor etc. Vi har intrycket att ordförandena åtminstone till en del är beredda att ta på sig den rollen. De känner lojalitet med myndigheten.

En annan aspekt på förhållandet mellan ordförande och myndighetschef är vem som har makten över styrelsens agenda. En klar majoritet av enkätrespondenterna menar att det är myndighetens chef som har det största inflytandet på agendan. Våra intervjuer bekräftar förhållandet, men nyanserar bilden såtillvida att de ger intryck av att ordföranden i ganska hög grad påverkar frågornas prioritetsordning. Det förekommer att ordföranden tillför frågor, ibland t.o.m. mot myndighetschefens vilja, men det är ändå vårt huvudintryck att agendan för det mesta ”ger sig själv” och uppfattas som naturlig av alla parter. Initiativ från enskilda ledamöter blir såvitt vi kan bedöma normalt positivt bemötta.

### ***Ledamöterna är aktiva och tycker att engagemanget bör betalas bättre***

Enkätresultatet indikerar att ledamöter i styrelser med fullt ansvar är mer aktiva än ledamöter i styrelser med begränsat ansvar. De tar oftare upp frågor på eget initiativ och söker oftare kompletterande information utöver styrelsehandlingarna. I korrespondens med detta är de också bättre arvoderade än ledamöter i styrelser med begränsat ansvar.

I de styrelser med fullt ansvar som vi har studerat varierar ordförandenas årsarvoden mellan 35 000 och 70 000 kronor. Ledamöternas årsarvoden är regelmässigt hälften av ordförandenas. Arvodena är fasta. För myndighetscheferna utgår inget styrelsearvode.

I styrelser med begränsat ansvar får ledamöterna oftast ersättning per sammanträde. Deras sammanlagda årsarvoden är i regel lägre än vad de är för ledamöter i styrelser med fullt ansvar.

För styrelser med fullt ansvar gäller att regeringen beslutar särskilt om styrelsearvode för varje enskild myndighet. Justitiedepartementet, som lämnar förslag på arvodesnivåer, väger in olika variabler såsom myndighetens uppgifter, omslutning, om myndigheten utfärdar föreskrifter, myndighetschefens lön, antalet anställda med mera. Kriterierna är inte absoluta utan endast vägledande.

Majoriteten av de intervjuade ordförandena och myndighetscheferna anser att arvodena bör vara högre. Detta har framhävts i högre grad vad gäller ledamöternas arvoden än ordförandenas egna arvoden.

Det vanligast förekommande argumentet för högre arvoden är att det ökar styrelseuppdragets status. Det skulle signalera att regeringen anser att styrelsen är så pass viktig att man är beredd att betala för att få de kompetenser man vill ha till styrelsen. Men ingen hävdar att det skulle vara möjligt eller ens önskvärt att konkurrera med näringslivet om arvodesnivåerna.

En majoritet av enkätrespondenterna menar att arvodet måste stå i rimlig proportion till ansvar och arbetsinsats och att det inte gör det idag.

Enkätresultatet visar samtidigt att ungefär en tredjedel av de tillfrågade tycker att arvodet är väl avvägt med hänsyn till ansvar och arbetsinsatser. De menar att man inte kan betrakta ett styrelseuppdrag i en statlig myndighet i termer av arvode. Ett fåtal respondenter har påpekat att delar man ut för höga arvoden riskerar man att få fel slags ledamöter. Motsvarande minoritetsuppfattningar har uttryckts vid intervjuer med ordföranden och myndighetschefer.

### **3.3.3 Regeringen och styrelserna**

Hur styrelser med fullt ansvar fungerar är i hög grad beroende av regeringens och departementens agerande. Vår studie visar att det finns tydliga brister men också vissa positiva inslag.

I det följande redogör vi för utvärderingens resultat kring styrelsernas sammansättning, utnämning av ledamöter och deras introduktion och utbildning. Avsnittet omfattar även direktiv till ordförande och ledamöter, dialog mellan myndighet och departement samt införandet av styrelser med fullt ansvar satt i relation till andra former av myndighetsstyrning.

### ***Det svenska EU-medlemskapet saknar betydelse för myndigheternas ledningsform***

I propositionen *Förvaltningsmyndigheternas ledning* som förordade att statliga myndigheter i första hand skulle vara enrådighetsverk var EU-medlemskapet ett av argumenten för regeringens förslag.<sup>19</sup> Regeringen anförde att EU-medlemskapet gjorde att regeringens styrning av myndigheternas verksamhet måste vara starkare än vad som då var fallet. Styrningen skulle också behöva ske mer direkt då det var angeläget att regeringen med hjälp av sina myndigheter skulle kunna agera snabbt i olika förhandlingssituationer. Enrådighet som ledningsform var bl.a. därför att föredra i de flesta statliga myndigheter.

Argumentet får inget starkt stöd i vår utvärdering, även om några ser ett samband.

Ledamöter i styrelser med fullt ansvar anser visserligen att Sveriges EU-medlemskap i stora delar eller i viss utsträckning har påverkat verksamheten i myndigheten där de är ledamöter. Men de anser inte att detta nämnvärt har påverkat styrelsernas arbete. Man tycker inte heller att myndigheternas EU-arbete är av sådan art eller betydelse att den bör påverka myndighetens ledningsform i framtiden.

Att respondenterna tycker att EU-medlemskapet saknar betydelse för myndigheternas ledningsform kan ha många orsaker. Det kan trots allt vara ett uttryck för en viss acceptans av att regeringen i vissa frågor måste styra genom myndighetschefen snarare än genom styrelsen. Det kan också vara så att myndigheternas EU-arbete i praktiken är hänförligt till de operativa uppgifter som kan och skall skötas längre ned i myndigheternas hierarkier.

### ***Dialogen förs med myndighetschefen***

Trots att de styrelser som är våra studieobjekt har fullt ansvar, och därmed alltid har en extern ordförande, sker i allt väsentligt departementets dialog med myndigheten genom myndighetschefen. En stor del av förklaringen förefaller ligga i att det är svårt att ändra på traditioner. Departementen har alltid haft formella såväl som informella kontakter med myndighetschefen. Man har helt enkelt fortsatt på samma sätt som tidigare trots att styrelserna har fullt ansvar och därmed en extern ordförande. På denna punkt framför intervjupersoner en tydlig kritik: "Regeringen har inte förstått vad styrelser med fullt ansvar handlar om" är ett av många likartade omdömen. Det är dock så, även på denna punkt, att departementen sinsemellan skiljer sig åt vad gäller formerna för kontakt med myndigheterna

Den kontakt som äger rum mellan departement och ordförande sker vanligen genom att ordföranden tillsammans med myndighetschefen deltar i den årliga mål- och resultatdialogen. Men detta är inte alltid rutin och tycks inte heller

---

<sup>19</sup> Prop. 1993/94:185, s. 9

vara något allmänt omfattat krav från departementen. När ordföranden medverkar har det ofta skett på ordförandens eller myndighetschefens initiativ. Ordföranden och myndighetschefer har på denna punkt samma uppfattning om att det är önskvärt att ordföranden deltar.

Ordförandena tycker allmänt att kontakterna med respektive departementet bör öka och att de borde kallas till viktigare överläggningar som departementet har med myndighetschefen, men menar samtidigt att de givetvis inte bör ta del i de mer vardagliga, löpande kontakterna. Några har också framfört att styrelsens auktoritet skulle stärkas och styrelsens arbete främjas av att ordföranden då och då träffar departementsledningen utan att myndighetschefen är närvarande. Detta sker redan nu i enstaka fall i samband med mål- och resultatdialogen.

Många av de intervjuade finner fog för uttalanden med innebörden att myndighetschefens respekt för styrelsen sjunker då han/hon märker att regeringen saknar respekt för styrelsen. Detta är, menar en del av de intervjuade, vad som händer när styrelsen glöms bort av departementet. I propositionen *Statlig förvaltning i medborgarens tjänst* anför regeringen att en löpande utvärdering av hur styrelser med fullt ansvar fungerar skall ske inom ramen för mål- och resultat dialogen.<sup>20</sup> Detta förstärker enligt vår mening allvaret i den kritik som många ordföranden och myndighetschefer framför angående formerna för kontakter mellan departement och myndigheter.

### ***Otydliga eller obefintliga direktiv till ordförande och ledamöter.***

Både ordföranden och ledamöter i styrelser med fullt ansvar efterfrågar tydligare direktiv från regeringen. Det är väldigt få av enkätrespondenterna som anser sig ha fått vägledning från departementsledningen som kan sägas ha haft formen av "ägardirektiv".

I våra intervjuer med ordföranden ges, med ett fåtal undantag, samma bild. Regeringen har inte kommunicerat några specifika direktiv till styrelserna. I de fall ägardirektiv har förekommit har de vanligen varit av karaktären "håll efter GD" eller "få ordning på myndigheten". "Det känns torftigt att inte ha någon kontakt med departementet" säger en ordförande som trots påtryckningar inte har fått ett samtal med departementet i syfte att få regeringens önsknings- och förväntningar klargjorda för sig. Det finns dock några få intervjupersoner som inte ser bristen på ägardirektiv som ett problem utan på andra sätt anser sig vara väl bekanta med de förväntningar som finns. I denna grupp uttrycks också uppfattningen att man har skäl att förvänta sig av en kvalificerad ordförande att vederbörande har förmåga att "tänka själv".

Det är enligt respondenter och intervjupersoner särskilt angeläget att regeringen klargör sina förväntningar på ordförande och ledamöter med tanke på att rollen är ny och opövad för centrala förvaltningsmyndigheter. Många

---

<sup>20</sup> Prop. 1997/98:136, s. 48



ordföranden har i och för sig bred erfarenhet av ordförandeskap i politiska organ, företag eller organisationer, men även om detta ger erforderlig kompetens så kan erfarenheter från andra verksamheter inte helt ersätta bristen på instruktioner. Ordföranderollen i en statlig myndighet skiljer sig på många sätt från andra ordföranderoller. Regeringen anses därför ha ett särskilt ansvar att klargöra vad den förväntar sig av ordföranden och styrelsen.

### ***Regeringen styr främst med andra medel än styrelseutnämningar***

Möjligheten att delegera uppgifter och beslutskompetens till myndigheterna anføres som motiv för styrelser med fullt ansvar av de departementsföreträdare vi intervjuat. Utvärderingen visar att regeringen i praktiken använder sig av en mängd andra styrmedel och därmed kringskär styrelsernas befogenheter. Som framgått sker en del av myndighetsstyrningen genom informella kontakter mellan departement och myndighetschef. Styrelsen blir beroende av myndighetschefens information om dessa kontakter.

Styrelseledamöterna anser att de direktiv om verksamhetens inriktning och de mål- och resultatkrav som kommuniceras genom regleringsbrevet är det mest betydelsefulla styrmedlet.<sup>21</sup> Utnämning av styrelse kommer långt ner på listan av de styrmedel som ledamöterna själva anser har störst betydelse för hur myndigheterna fullgör sin uppgift. Utnämningen av myndighetschef anses som betydligt mer avgörande.

Uppfattningarna bekräftas av en enkätundersökning om Regeringskansliets styrning av myndigheterna som SCB har gjort. SCB konstaterar att myndighetsstyrelserna inte anses ha någon stor betydelse för styrningen av myndigheterna och drar slutsatsen att myndigheternas styrelser överhuvudtaget inte har någon betydelsefull roll i dialogen med Regeringskansliet.<sup>22</sup>

### ***Styrelserna har fått en mer genomtänkt sammansättning***

Ledamöter i styrelser med fullt ansvar, såväl som departementstjänstemän, vittnar om att det har skett en betydande uppstramning i utnämningen av ledamöter till dessa styrelser. Detta har resulterat i att man överlag är tillfreds med sammansättningen, vilket är särskilt tydligt i de fall där ordföranden själv har fått påverka vilka som blir ledamöter.

Två tredjedelar av ledamöterna i styrelser med fullt ansvar anser att deras styrelses nuvarande sammansättning tillgodoser vad som kompetens- och

---

<sup>21</sup> Vi har inte gjort någon systematisk genomgång av regleringsbreven. Stickprov visar att myndigheter som har styrelse med begränsat ansvar kan ha mindre detaljspecificerade regleringsbrev än myndigheter med styrelse med fullt ansvar. Detta gäller även om samma departement är huvudman. Intervjuade departementstjänstemän anger att det är myndighetens verksamhet och Finansdepartementets krav som styr regleringsbrevens utformning, inte myndigheternas ledningsform

<sup>22</sup> Statistiska centralbyrån 1999 Enkätundersökning om Regeringskansliets styrning av de statliga myndigheterna, s. 9

erfarenhetsmässigt behövs med hänsyn till myndighetens verksamhet och styrelsernas uppgift. En ännu större andel av respondenterna tycker inte heller att någon erfarenhets- eller kompetensbakgrund är för dominerande.

Ledamöter med näringslivsbakgrund uppskattas för att de ofta ställer högre krav på information och beslutsunderlag i allmänhet och ekonomiska redovisningar i synnerhet. Detta stimulerar styrelsearbetet som sådant. Det har också framförts att dessa personer har ett väl utvecklat strategitänkande vilket många styrelser eftersträvar.

### ***Styrelserna bör vara sammansatta av olika kompetenser***

Intervjupersonerna har även framhållit att styrelserna måste inkludera ledamöter med stor kunskap om den offentliga förvaltningens särskilda villkor. Anledningen till att detta inte har framförts med lika stor emfas som den ovan diskuterade önskan om näringslivsrepresentanter är antagligen att alla myndighetsstyrelser traditionellt redan rymmer ett flertal personer med stor kunskap om offentlig verksamhet.

Branschkunnskap är också en egenskap som efterfrågas. Ledamöterna upplever själva att det de tillför mest är just sakkunskap inom myndighetens område samt erfarenhet av styrning och ledning. Många för fram att till sist handlar det om att utnämna intresserade, engagerade och visionära ledamöter. Kompetenserna kommer inte till nytta om inte ledamöterna har vissa personliga egenskaper oberoende av erfarenhetsbakgrund.

Det råder delade meningar om myndigheternas styrelser bör rymma ledamöter från respektive myndighets avnämbar- eller kundgrupp. Hälften av respondenterna är för och den andra hälften emot. Ordföranden och myndighetschefer är mer tveksamma än vad ledamöterna är. Många ser risken med ett representantskap som ligger nära en jävssituation. De som är positivt inställda till avnämbar och kunder i styrelsen menar att den gruppen tillför branschkunnskap.<sup>23</sup>

### ***Splittrad opinion om riksdagsledamöter i myndighetsstyrelser***

I frågan huruvida det är lämpligt att riksdagsledamöter är ledamöter av myndigheternas styrelser är både enkätrespondenterna och intervjupersonerna tydligt splittrade.<sup>24</sup>

Ett principiellt argument som förs fram är att myndigheter lyder under regeringen och att riksdagsledamöter från oppositionen inte bör tvingas att ta fullt ansvar i myndigheter som har att implementera regeringens politik. Synpunkterna ligger nära dem som framförts av flera utredningar, senast av

---

<sup>23</sup> Ett illustrerande exempel som nämnts om hur problematiken kan klaras kommer från Banverket. Det är inte lämpligt att den största kunden SJ är företräd i styrelsen. Men kundens kunder, speditorsföretagen, kan vara företräd, vilket också är fallet.

<sup>24</sup> Detta gäller även för respondenter från svarsgruppen styrelser med begränsat ansvar.

den förvaltningspolitiska kommissionen som påpekade att ur konstitutionell synpunkt är det tveksamt om riksdagsledamöter är lämpliga som ledamöter i myndighetsstyrelser som är underställda regeringen och ansvariga inför densamma.<sup>25</sup>

De mer negativt inställda anför, förutom rent principiella skäl, att riksdagsledamöter i styrelser tillsätts alltför slentrianmässigt som ett resultat av att utnämningar tillhör förhandlingsverkligheten mellan regeringen och oppositionspartierna där någon form av representativ "rättvisa" eftersträvas. De påpekar därutöver att denna grupp är svår att lyfta ur styrelserna även om de inte fullgör sin uppgift, eftersom det är för politiskt känsligt.

Den större grupp som är positivt inställd till riksdagsledamöter i myndigheternas styrelser anför på principiella grunder att det stärker demokratin, och på praktiska grunder att riksdagsledamöter ofta både har den kompetens och de personliga egenskaper som krävs. Myndigheterna är inte mekaniska verkställare av de politiska besluten. Sålunda är det bra att de folkvalda deltar även på denna nivå i den politiska processen.

Ytterligare ett argument som har framkommit i ett antal intervjuer är att det är praktiskt med ledamöter med de specifika kunskaper och det stora kontaktnät som riksdagsledamöter i allmänhet förfogar över. Det har också framkommit att om myndigheten ifrågasätts, så upplevs just riksdagsledamöter som mycket lämpade att agera ambassadörer för myndigheten.<sup>26</sup>

Till detta kommer att många finner det allmänt orimligt att riksdagsledamöter exkluderas från uppdrag i styrelserna på den enda grunden.

Det finns en punkt där både de som är kritiska och de som är positiva till riksdagsledamöter i myndigheternas styrelser är överens. Man anser det inte lämpligt att ledamöten också är ledamot av det riksdagsutskott som hanterar myndighetens frågor. Argumenten är dubbelriktade; å ena sidan vill man undvika att ledamöten driver sina hjärtefrågor i myndighetens styrelse om vederbörande inte når framgång i utskottet, å andra sidan finner man det olämpligt att riksdagsledamöter är bundna av beslut i andra fora när frågorna når riksdagen för avgörande. Tillämpad praxis är blandad, men regeringen har i vart fall undvikit att utnämna någon riksdagsledamot från berört utskott till ordförande i en styrelse med fullt ansvar.

---

<sup>25</sup> SOU 1997:57, s. 119

<sup>26</sup> Omvänt är det bl.a. det synsättet som kritikerna vänder sig emot när de hävdar att det är principiellt fel att ha riksdagsledamöter i styrelserna.

### ***Departementstjänstemän bör inte vara ledamöter i myndighetsstyrelser***

Frågan om det är lämpligt att departementstjänstemän är styrelseledamöter har fått ett mer entydigt svar. En klar majoritet finner det olämpligt.

De negativt inställda resonerar principiellt. De menar att det är olämpligt att någon från huvudmannen skulle vara fullt ansvarig för en underlydande myndighets hela verksamhet. Tjänstemännen kan lätt hamna i jävssituationer. Liknande synpunkter framkom också på ett seminarium kring styrelser med fullt ansvar som Regeringskansliet arrangerade.<sup>27</sup>

Den minoritet som är förespråkare anför praktiska argument. Man tycker att det underlättar arbetet när någon i styrelsen är väl bekant både med regeringens intentioner för verksamheten och med andra förhållanden som kan påverka myndigheten.

Även på denna punkt är praxis blandad.

I de myndigheter som har styrelser med fullt ansvar och som ingår i den grupp som vi enligt regeringsuppdraget har att utvärdera går det att skönja vissa mönster.

I de myndigheter som har Försvarsdepartementet som huvudman är vare sig riksdagsledamöter eller departementstjänstemän ledamöter i styrelserna.<sup>28</sup>

I de myndigheter som har Näringsdepartementet som huvudman är det vanligt med en eller flera riksdagsledamöter i varje styrelse. Däremot ingår f.n. inga departementstjänstemän. Justitiedepartementet och Finansdepartementet har både departementstjänstemän och riksdagsledamöter i styrelserna för de myndigheter som tillhör deras ansvarsområde.

### ***Sju till tio ledamöter är optimalt***

Verksförordningens huvudregel är att de statliga myndighetsstyrelserna skall bestå av myndighetens chef och högst åtta andra ledamöter. Myndigheternas instruktioner kan medge undantag på denna punkt.

I praktiken varierar antalet styrelseledamöter. Lotteriinspektionen har fem ledamöter, Post- och telestyrelsen tio. De elva styrelser med fullt ansvar som vi har att utvärdera enligt uppdraget har i medeltal åtta ledamöter.

---

<sup>27</sup> Minnesanteckningar, Justitiedepartementet 1998-11-26

<sup>28</sup> Myndigheter under Försvarsdepartementet har en annan egenhet. I Försvarets forskningsanstalt (FOA), som inte har styrelse med fullt ansvar men däremot en extern ordförande, ingår cheferna för Försvarets materielverk (FMV) och Flygtekniska försöksanstalten (FFA). FOA:s myndighetschef är i sin tur ledamot av FMV:s och FFA:s styrelser. Samordningsmotiv anförs.

Enkätundersökningen visar att de flesta anser att den styrelse som de verkar i bör ha sju till tio ledamöter för att fungera optimalt. Förespråkare för stora styrelser menar att dessa kan rymma flera olika kompetenser vilket många anser är avgörande för att en styrelse skall kunna fungera bra. Det är också lättare att undvika risken att inte vara beslutsför vid möten. Mot detta står att i en större styrelse är det svårt att få alla att känna sig engagerade och delaktiga. Det ligger också närmare till hands att styrelsen delar upp sig i olika läger.

### ***Rekryteringsförfarandet får kritik***

Även om sammansättningen generellt får positiva omdömen finns det kritik mot rekryterings- och utnämningsförfarandet. Det är blott en knapp tredjedel av respondenterna som är av uppfattningen att rekryteringen sker enligt klara principer och att den sköts på ett professionellt sätt. Trots kritiken anför många att de tycker att rekryteringen fungerar bättre än tidigare. Mest positiva åsikter framkommer i fråga om utnämning av ordförande. Rekryteringen av ordföranden framställs som mer genomtänkt än vad som är fallet vad gäller enskilda styrelseledamöter. Även här råder det dock osäkerhet angående på vilka grunder ordförandena blir rekryterade.

### ***Missnöje med departementets introduktion och utbildning***

En stor majoritet av de tillfrågade anger att de inte har fått någon allmänt introducerande utbildning eller information i departementets regi i anslutning till att de utnämndes som ledamöter. På frågan om de som helhet är nöjda med den introduktion de fick från departementet är det blott en fjärdel av respondenterna som säger att så är fallet. Hälften av de tillfrågade ledamöterna känner ett behov av att få mer information och/eller utbildning med anledning av uppdraget som styrelseledamot

De intervjuer vi har genomfört ger en mer positiv bild, men många påpekar att utbildningsinsatserna gjordes för sent, upp till flera år efter att styrelserna hade övergått från begränsat ansvar till fullt ansvar. När utbildningen väl ägde rum var man överlag nöjd med innehållet. Enkätrespondenterna ger uttryck för en annan erfarenhet. Över hälften av de tillfrågade menar att de inte heller har erbjudits information eller utbildning vid ett senare tillfälle.

### ***Myndigheternas egen introduktion får godkänt***

Ledamöterna är överlag betydligt mer positivt inställda till den introduktion de fått hos myndigheterna. Vi har också intrycket att myndigheterna är noga med detta.

Många framhåller vikten av kontinuitet och betydelsen av verklighetskontakt som kan bidra till att ge en ökad förståelse för verksamheten och dess villkor. Studiebesök anföras som ett exempel.

Majoriteten av styrelserna ordnar så kallade internat åtminstone någon gång om året. Vid internaten ges ofta tillfälle att närmare diskutera styrelsens och den enskilde ledamotens roll.

### **3.3.4 Befogenheter, ansvar och ansvarsutkrävande**

En tydlig ledningsfunktion i myndigheterna, där det inte råder någon tvekan om var det yttersta ansvaret inför regeringen ligger, har varit en uttalad ambition i tidigare utredningar om myndigheternas ledning.<sup>29</sup>

Enrådighetsverk eller styrelse med fullt ansvar är därför de ledningsformer som oftast har förordats.

Utvecklingen har snarast lett mot mindre tydlighet. Bland många kritiker mot en alltmer fragmenterad statförvaltning som leder till oklarheter i ansvarsförhållandena finns Riksrevisionsverket. I den årliga rapporten för 1999 konstateras att det finns brister i ansvarsgränser och samordning mellan olika aktörer och regelsystem. Riksrevisionsverket anför bl.a. att gränserna mellan myndigheternas och departementens ansvar har blivit otydligare, och redovisar några fall där ansvarsförhållandena även inom myndigheterna framstår som oklara, däribland Arbetsmarknadsverket och Statens pensionsverk.<sup>30</sup>

Följande avsnitt redovisar vad ledamöter, ordföranden, myndighetschefer och departementsföreträdare har gett uttryck för i frågor om hur ansvaret i styrelser med fullt ansvar hanteras i olika dimensioner.

#### ***Ledamöterna är osäkra på sina befogenheter***

I enkätundersökningen har vi formulerat följande påstående och bitt respondenterna svara i vilken grad de instämmer: ”Det är tydligt vad som förväntas av mig som ledamot i styrelsen”. Även om majoriteten svarar instämmande ger det faktum att en tredjedel inte tycker att det är tydligt vad som förväntas av dem anledning till viss undran. Verksförordning och instruktion tycks inte ge helt klara riktlinjer. I snarlika frågor kring befogenheter är det likaledes cirka en tredjedel av respondenterna som inte har klart för sig vilka befogenheter de har själva som enskilda ledamöter respektive vilka befogenheter styrelsen har som helhet.

En intervjuad myndighetschef berättar att han har försökt stämma av styrelsens och sina egna befogenheter i samtal med departementet. Han fick till svar att styrelsens syfte är att vara stöd och ”bollplank” åt GD snarare än att vara ”ägarens” representant. Regeringen och departementet visar också genom sitt handlande att det är så de ser på styrelserna menar den intervjuade. I realiteten finns befogenheterna fortfarande hos den verkställande ledningen och så länge det är så är det svårt att utkräva ansvar av styrelserna.

---

<sup>29</sup> SOU 1985:40, SOU 1993:58, SOU 1997:57

<sup>30</sup> Riksrevisionsverket Årlig rapport 1999.

Att den verkställande ledningen har ett stort självständigt handlingsutrymme är i sig inte problematiskt, om det har sin motsvarighet i att styrelserna använder sina befogenheter att följa upp ledningens handlande. Men hälften av respondenterna är av uppfattningen att styrelserna inte utvärderar den verkställande ledningens prestationer och att det saknas formella system för ansvarsutkrävande. Även om styrelserna enligt verksförordning och instruktion har långtgående formella befogenheter inskränks dessa således i praktiken av faktorer som otydliga förväntningar, otydliga instruktioner och en för svag intern kontroll av den verkställande ledningen.

### ***Ansvar utkrävs inte av styrelserna***

Det finns en samstämmig uppfattning om att ansvar inte utkrävs av styrelserna, i vart fall inte så att det märks. Möjligen kan ett uteblivet omförordnande i något fall tolkas som ansvarsutkrävande.

Två tredjedelar av de tillfrågade anger att de inte upplever sig ha blivit avkrävda ansvar i något avseende. Vi har t.o.m. mött exempel på situationer där personerna själva varit förvånade över att de inte har uppmanats att avgå. Man framhåller också att det inte borde vara så dramatiskt att lyfta bort en styrelse som uppenbarligen har misskött sig. Detta skulle snarare stärka allmänhetens tilltro till statliga myndigheter.

Det är en allmänt utbredd uppfattning, och erfarenhet, att det är myndighetschefen som avkrävs ansvar oavsett styrelseform. Uttalandet ”det är ändå GD som hängs” har fällts i ett flera intervjuer. Denna uppfattning finns också rikligt representerad bland myndighetscheferna själva. Några tycker att detta inte är mer än rätt och riktigt då det i praktiken är myndighetscheferna som har den faktiska makten. En annan grupp menar att detta förhållande inte bör accepteras eftersom styrelserna har de formella befogenheterna. Saken kompliceras av att både myndighetscheferna och styrelserna är utsedda av regeringen.<sup>31</sup>

### ***Det saknas rutiner och former för att utkräva ansvar***

Många av de intervjuade kopplar ihop bristen på ansvarsutkrävande med bristen på system eller rutiner för att pröva ansvaret. I den återkommande kritiken mot Regeringskansliet påpekas det att det är svårt att känna ett stort ansvar när regeringen/departementet inte ställer ens elementära frågor kring vad styrelsen har gjort eller inte har gjort. Respondenterna tycker att det finns behov av en formell årlig återkommande prövning av styrelsernas ansvar. Hur prövningen av ansvaret skulle kunna utvecklas är en fråga som har engagerat många av respondenterna. I det följande redovisas de förslag som har varit mest förekommande.

---

<sup>31</sup> I en utredning om orsakerna till händelserna vid Hallandsåsen konstateras att Banverkets styrelse har fullt ansvar. Det konstateras också att myndighetschefen utses och kan avsättas av regeringen. Därför finner utredningen det svårt att uttala sig om vad det fulla ansvaret egentligen innebär. ( SOU 1998:137, s. 94)

I diskussionen kring styrelser och ledningsformer förekommer det ofta att det görs liknelser med det privata näringslivets organisationsformer. Jämförelser med ideella föreningar och demokratiskt uppbyggda organisationer av olika slag är också vanliga. Några av de intervjuade har reflekterat över att styrelsernas ansvar inte prövas i en bolagsstämmoliknande procedur. Så borde ske menar man. Regeringen borde ta ställning till årsredovisning och revisionsrapport i ett formellt ansvarsfrihetsbeslut. "Stämman" skulle kunna ha formen av en offentlig hearing.

En mindre formaliserad modell skulle kunna utformas genom att ansvarig minister/statssekreterare sammankallar styrelsen och frågar vilka mål de har satt och vad de har uppnått och hur de skall tillförsäkra att myndigheten sköter det som den enligt olika regler har att utföra. Ett årligt återkommande ansvarsutkrävande i dialogform.

### ***Ansvar bör utkrävas***

Respondenter och intervjupersoner menar således att ansvar bör utkrävas och att det borde gå att finna former för detta. Men vid vilken typ av "förseelser" är ett ansvarsutkrävande i form av krav på avgång eller uttalande om bristande förtroende motiverade?

Respondenterna i enkäten har ombetts ta ställning till vilka förhållanden som enligt deras uppfattning borde leda till att styrelsen som helhet inte får förnyat förtroende. Man har angett att ingen i styrelsen borde få förnyat förtroende vid så kallade affärer där hela styrelsen varit informerad och delaktig. Många menar också att styrelsen bör gå när myndigheten är långt från att uppfylla de mål som finns angivna i regleringsbrevet.

Intervjupersoner har haft en delvis annorlunda uppfattning och menat att grad av måluppfyllelse inte alltid är ett hållbart kriterium för ansvarsutkrävande. Regeringen kan ändra förutsättningarna för att uppnå målen. Måluppfyllelse beror också ofta på andra aktörers insatser och det är svårt att mäta utfallet över kort tid.

Vid stora budgetöverskridanden är hälften av respondenterna av uppfattningen att styrelsen som helhet inte borde få förnyat förtroende. Vid allvarliga interna problem på myndigheten menar en tredjedel att det är motiverat med ett ansvarsutkrävande på styrelsenivå. I intervjuer och i respondenternas egna kommentarer till enkätfrågorna har ytterligare åsikter i frågan om när ansvar skall utkrävas framkommit. Flera respondenter tycker att det är självklart att en styrelse skall gå om det är tydligt att den har handlat i strid med uppdrag, förordning eller lag.

Vi har också ställt frågor som fokuserar den enskilda ledamoten: "Vilken eller vilka av följande faktorer borde enligt din åsikt leda till att en enskild ledamot inte får förnyat förtroende?" Dålig närvaro på styrelsesammanträden är det skäl som de allra flesta respondenter tycker skall leda till ett uteblivet



omförordnande. Många pekar också på att styrelserna ibland behöver få en annan kompetenssammansättning. Det är också många respondenter som menar att ett alltför uppenbart partsföreträdande skall leda till att ledamoten inte blir omförordnad. Rent ointresse och bristande engagemang anges också som skäl för att ledamoten inte bör få förnyat förtroende. Somliga påpekar att politiker som uppenbart är partipolitiska företrädare inte kan sitta kvar i en myndighetsstyrelse.

### ***Splittrad opinion om mandatperiodens längd***

Att mandattiden för ledamöter i styrelser med fullt ansvar endast är ettårig möter olika reaktioner. En grupp respondenter menar att den korta mandattiden bidrar till att fördunkla ansvarsutkrävandet. Regeringen behöver inte öppet redovisa att de avsätter någon när ledamöterna har så korta mandattider. Man menar alltså att ansvar kan utkrävas i det fördolda på ett alltför bekvämt sätt. Ansvaret bör vara synligt.

Den grupp som anser att ettåriga mandatperioder är ändamålsenliga menar att den korta förordnandetiden bidrar till att ansvar faktiskt kan utkrävas. Har stora misstag skett eller om det är så att en ledamot inte sköter sin uppgift är det bara för regeringen att inte omförordna utan att det behöver bli så mycket uppståndelse. De framhåller även att den ettåriga mandatperioden bidrar till att stärka ledamöternas ansvarstagande då de vet att ansvar prövas vid omförordnandetidpunkten, en gång om året.

Kritikerna menar att omförordnandet ändå sker slentrianmässigt och att det alltså inte har någon positiv inverkan att mandattiden är så kort. De departementsföreträdare vi har intervjuat tillstår att det kan bli viss slentrian i omförordnandet, men de säger sig mestadels ta en kontakt med myndighetschefen och /eller ordföranden för att kontrollera om någon ledamot på ett flagrant sätt missköter sin uppgift genom att inte närvara på möten eller dylikt.

Även om majoriteten av de tillfrågade anser att ansvar bör utkrävas när detta är påkallat så är det många som tillfogar att det inte är fråga om ett ”riktigt ansvar” i statliga myndighetsstyrelser. De lyfter fram två faktorer; myndighetsstyrelserna har inte ekonomiskt ansvar och de utser inte den verkställande ledningen.

### ***Styrelser bör inte utse myndighetschef***

Majoriteten av de intervjuade anser inte att styrelser med fullt ansvar skall utse myndighetens chef. De anför dock olika skäl för detta ställningstagande.

En grupp säger spontant att det inte vore förenligt med konstitutionen. Myndigheterna lyder under regeringen och då skall regeringen också utse myndighetens chef.

En annan grupp anser att styrelsen borde utse myndighetschef men uttalar samtidigt att det är viktigt att skilja principiella resonemang från den praktiska verkligheten. Det är visserligen principiellt önskvärt att styrelserna utser myndighetschefen om man studerar frågan om styrelser med fullt ansvar helt isolerat, men praktiska överväganden leder till slutsatsen att regeringen behåller utnämningmakten. Utnämningmakten är ett av regeringens viktigaste styrinstrument och kommer att så förbli under överskådlig framtid. I utnämningmakten ligger förutom att utnämna även makten att avsätta och det vore helt omvälvande om regeringen avhände sig makten att förflytta vad de anser vara olämpliga myndighetschefer. Dessutom, påpekar vissa, måste myndighetschefen känna lojalitet hos regeringen snarare än att agera "lagledare" på myndigheten. Detta kan bara uppnås om regeringen utser myndighetschefen.

Bland de intervjuade finns dock en relativt stor minoritet som bestämt hävdar att en styrelse med fullt ansvar bör tillsätta och avsätta myndighetschef. I enkätsvaren anger en fjärdedel av respondenterna att styrelsen borde utse myndighetschef. Det mest förekommande argumentet är att om styrelsen skall ha fullt ansvar så måste den också ha makt att utse och avsätta den person vars uppgift det är att leda myndigheten enligt styrelsens riktlinjer. Vad styrelsen än delegerar till myndighetschefen så är det styrelsen som har ansvaret. Denna grupp påpekar visserligen att det skulle ställa stora krav på styrelserna och på regeringskansliets förmåga att rekrytera ledamöter. Men redan idag står det i instruktionen för dessa myndigheter att de leds av en styrelse. Detta är i sig ett så stort ansvar att om styrelsen anses kompetent nog att leda myndigheten måste den i konsekvens med detta också ha kompetens nog att utse myndighetens chef.

### ***Regeringen bör samråda med styrelsen vid tillsättandet av ny myndighetschef***

Bland dem som anser att regeringen även fortsättningsvis bör tillsätta myndigheternas chefer finns det emellertid kritik mot det rådande förfarandet. Många menar att styrelserna har stor kunskap om den kompetensprofil som behövs och vilka kandidater som är tänkbara. Denna kompetens borde utnyttjas i betydligt högre grad menar man. Det finns dock skilda uppfattningar om graden av formalisering. En liten grupp tycker att styrelsen formellt skall lämna ett namnförslag till regeringen. En större grupp menar att detta i realiteten är att gå lika långt som att flytta utnämningmakten från regering till styrelse. Regeringen kan ogärna frångå ett formellt förslag från myndighetens styrelse utan att det blir stor uppståndelse. En stor del av de intervjuade är av åsikten att regeringen mer informellt bör samråda med styrelsen eller styrelsens ordförande. Att så skall ske bör vara reglerat i verksförordningen eller på annat sätt.

En del av departementen inhämtar redan idag synpunkter på kompetensprofiler och i vissa fall namn på personer från styrelserna, oftast genom ordföranden. Men det sker inte alltid vilket står i strid mot gällande riktlinjer då regeringen har uttalat att det i beredningsprocessen inför ett chefsutnämmande skall ingå ett samråd med styrelserna om de aktuella kandidaterna.<sup>32</sup> I vilken utsträckning styrelserna verkligen har något inflytande beror enligt intervjuer med departementstjänstemän, ordföranden och myndighetschefer dels på vilket departement som är huvudman, dels på styrelseordförandens personliga kontaktnät i regeringen och Regeringskansliet och hans eller hennes personliga kännedom om lämpliga kandidater.

---

<sup>32</sup> Prop. 1997/98:136, s. 48

## 4 Överväganden och förslag

- Styrelser med fullt ansvar bör användas även i fortsättningen
- Nuvarande kriterier för när styrelse med fullt ansvar skall användas fyller ingen funktion och bör ersättas av andra.
- Styrelsernas uppgift och roll bör förtydligas och ansvaret definieras bättre.
- Myndighetschefer bör även i fortsättningen tillsättas av regeringen men styrelserna bör genom ordföranden regelmässigt delta i rekryteringen.
- Styrelsernas sammansättning bör avspegla att det rör sig om ledningsorgan. Departementstjänstemän bör av jävsskäl inte ingå i myndighetsstyrelser. Riksdagsledamöter i styrelser bör inte samtidigt vara ledamöter i berört riksdagsutskott.
- Styrelser med fullt ansvar ställer stora krav på Regeringskansliets förmåga att utöva sin 'ägarroll' på ett nytt sätt. Styrning i andra former bör tonas ned.
- Den rättsliga regleringen behöver ses över.
- Ledningsformerna är för många och för blandade och bör renodlas till styrelse eller enrådighet.

### 4.1 Styrelsernas ändamålsenlighet

Huvudfrågan i regeringens uppdrag till oss är om ledningsformen styrelse med fullt ansvar har varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå en effektiv styrning och förvaltning av statlig verksamhet.

Ett huvudargument för att införa styrelser med fullt ansvar i myndigheter som tidigare har haft styrelser med begränsat ansvar har varit att komma ifrån den otydlighet i ansvarsförhållanden som den senare modellen för med sig. Vår utvärdering visar att det kvarstår oklarheter i ansvarsförhållandena även när styrelser med fullt ansvar införts. Detta beror främst på att regeringen i praktiken inte har förhållit sig särskilt annorlunda till dessa styrelser än till de tidigare och att styrelsernas ledningsansvar därför hittills knappast har prövats.

Införandet av styrelser med fullt ansvar har inte påverkat regeringens övriga styrning av myndigheterna, i form av instruktioner, regleringsbrev, särskilda uppdrag, m.m.. Regeringen styr därtill informellt genom direktkontakt med myndighetscheferna, inte med ordförandena. 'Ägardirektiv' från regeringen till styrelserna förekommer knappast alls. Styrelserna har däremot blivit något mindre och sammansättningen mer genomtänkt. Verksamhets- och förvaltningsansvar utkrävs av myndighetscheferna och inte av styrelserna

trots att det är styrelserna som formellt leder myndigheterna och därmed i princip har det fulla ansvaret.

Därmed visar utvärderingen att ledningsformen hittills inte har varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå en effektiv *styrning* av statlig verksamhet.

Införandet av styrelser med fullt ansvar i de studerade myndigheterna har trots detta medfört betydande förbättringar i andra avseenden. Styrelserna bidrar till att stärka myndigheternas ledningsfunktioner. Externa ordföranden kompletterar de verkställande ledningarna på ett bra sätt. Ledningsauktoriteten blir större och fokuseringen på strategiska frågor skarpere.

Ledamöterna är mer aktiva och engagerade i styrelser med fullt ansvar än vad ledamöterna är i styrelser med begränsat ansvar. Delegationsordningar mellan styrelse och myndighetschef har blivit upprättade med genomtänkta besluts- och ansvarsfördelningar. Arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef är i allmänhet väl fungerande även i praktiken.

Styrelser med fullt ansvar har därför enligt vår mening varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå en effektiv *förvaltning* av statlig verksamhet.

## 4.2 Riktlinjer för användningen

De riktlinjer som beslutats av statsmakterna är så mångfaldiga och otydliga att de nästan inte ger någon vägledning alls om vilken ledningsform som bör väljas i det enskilda fallet. Praxis visar inte heller något tydligt mönster. Efter det att styrelser med fullt ansvar infördes har kriterierna för vilken verksamhet myndigheter skall bedriva för att ledningsformen skall vara lämplig dessutom blivit fler, och har kompletterats av ett allmänt uttalande om att valet av ledningsform skall vara flexibelt. Man skall välja den ledningsform som bäst passar den aktuella myndighetens verksamhet.<sup>33</sup>

Nuvarande riktlinjer ter sig sammanfattningsvis föga vägledande.

Om praxis även framgent skall tillåtas vara så blandad är det enligt vår mening bättre att erkänna att kriterierna för val av ledningsform inte fyller någon funktion och helt enkelt avskaffa dem.

Starka skäl talar ändå för att någon form av riktlinjer för val av ledningsform behövs. Ledningsformen för en myndighet har betydelse och den bör väljas på grunder som är tydliga för de berörda och för omvärlden. Eftersom de val som görs blir bestående under viss tid är det också viktigt att valen sker utifrån en klar föreställning om respektive myndighets verksamhetsförutsättningar på sikt.

---

<sup>33</sup> Prop. 1997/98:136, s. 47

Hur kriterierna hittills tillämpats framgår av propositioner, riksdagsbeslut och internt material från Regeringskansliet inför urvalet av vilka myndigheter som skulle få styrelser med fullt ansvar 1996.

### **Banverket**

*Banverket arbetar i hög utsträckning under affärsliknande förhållanden. Dessutom innebär verksamheten stort finansiellt ansvar.*<sup>34</sup>

### **Vägverket**

*Vägverket arbetar i hög grad under affärsliknande former och verksamheten innebär stort finansiellt ansvar.*<sup>35</sup>

### **Arbetsmarknadsverket**

*Styrelseformen föreslås. Styrelsens sammansättning bör i första hand inrättas med intresserepresentation. I andra hand bör det inrättas en rådgivande nämnd som knyts till en styrelse med begränsat ansvar.*<sup>36</sup>

### **Rådet för arbetslivsforskning**

*Rådet för arbetslivsforskning har ett stort finansiellt och självständigt ansvar. Därför bör verksamheten ledas av en styrelse med fullt ansvar.*<sup>37</sup>

### **Statens pensionsverk**

*Statens pensionsverks verksamhet bedrivs helt med avgifter. Statens pensionsverk driver verksamhet under konkurrens. Affärsverksamheten har under åren ökat och utgjorde redan under budgetåret 1993/94 65 procent av den totala verksamheten. Motiveringen för ledningsformen styrelse med fullt ansvar är således Statens pensionsverks affärsmässiga former.*<sup>38</sup>

### **Flygtekniska försöksanstalten**

*Flygtekniska försöksanstalten är i huvudsak helt avgiftsfinansierad och arbetar under självständiga och affärsliknande förhållanden. Därmed lämpar sig verksamheten väl att ledas av en styrelse med fullt ansvar.*<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> PM 1995-03-01, Kommunikationsdepartementet

<sup>35</sup> PM 1995-03-01 Kommunikationsdepartementet

<sup>36</sup> PM 1995-03-01, Arbetsmarknadsdepartementet

<sup>37</sup> PM 1995-03-01, Arbetsmarknadsdepartementet

<sup>38</sup> PM 1995-02-24, Finansdepartementet

<sup>39</sup> PM 1995-03-03, Försvarsdepartementet

### **Fortifikationsverket**

*Fortifikationsverket är helt avgiftsfinansierat och uppdragsstyrs i huvudsak av Försvarmakten. Motiveringen till varför Fortifikationsverket bör ha ledningsformen styrelse med fullt ansvar är att man har ett stort finansiellt och självständigt ansvar.<sup>40</sup>*

### **Försvarets materielverk**

*Försvarets materielverk är helt avgiftsfinansierat och uppdragsstyrs i huvudsak av Försvarmakten. Verksamheten lämpar sig väl att ledas av en styrelse med fullt ansvar då man har ett stort finansiellt och självständigt ansvar.<sup>41</sup>*

### **Kommunikationsforskningsberedningen**

*Kommunikationsforskningsberedningens främsta uppgifter är att planera, initiera, stödja och samordna övergripande forskning och utveckling. Det är därför lämpligt att verksamheten leds av en styrelse med fullt ansvar vars sammansättning ger en god förankring i både forskarsamhället och i allmänintresset.<sup>42</sup>*

### **Post- och telestyrelsen**

Kommunikationsdepartementet föreslog att PTS skulle ha ledningsformen enrådighetsverk med insynsråd.

*Verksamheten innebär omfattande myndighetsutövning mot enskilda, företag och organisationer varför ett insynsråd behövs för att garantera det allmännas intresse. Nuvarande styrelse fyller ingen ”styrelsefunktion.”<sup>43</sup>*

Trafikutskottet anförde att väl fungerande post- och telekommunikationer har mycket stor betydelse för enskilda människor, myndigheter och företag i hela landet och att en av Post- och telestyrelsens viktigaste arbetsuppgifter är att följa utvecklingen på post- och telemarknaderna och till regeringen rapportera om de av statsmakterna fastlagda målen uppfylls samt ha ansvar för samhällsåtaganden på post- och teletjänster.

*I fråga om Post – och telestyrelsen, som avses få styrformen enrådighetsverk med insynsråd, anser trafikutskottet att styrelseformen styrelse med fullt ansvar i stället bör väljas.<sup>44</sup>*

---

<sup>40</sup> PM 1995-03-03, Försvarsdepartementet

<sup>41</sup> PM 1995-03-03, Försvarsdepartementet

<sup>42</sup> PM 1995-03-01, Kommunikationsdepartementet

<sup>43</sup> PM 1995-03-01 Kommunikationsdepartementet

<sup>44</sup> 1995/96:KU01, s. 7 ff

## Lotteriinspektionen

*Lotteriinspektionens verksamhet ... ställer stora krav på vägning mellan flera och delvis motstridiga intressen. Lotteriinspektionen svarar för myndighetsutövning som kräver stor integritet och självständighet, inte minst mot bakgrund av att stora ekonomiska intressen berörs. För att på bästa sätt säkerställa god kvalitet på myndighetens avgöranden och beslut är det angeläget att flera personer med olika kompetenser och erfarenhetsbakgrunder deltar i beslutsfattandet. ... Lotteriinspektionen bör således ledas av en styrelse med fullt ansvar för verksamheten.<sup>45</sup>*

Motiv eller syften utöver dessa har vi inte kunnat finna.

Ett vanligt motiv för styrelse med fullt ansvar är att myndigheten arbetar under affärsliknande förhållanden. Det återkommer också genom åren i utredningar, propositioner och riksdagsuttalanden och förefaller vara det mest självklara och minst kontroversiella. Det anses mindre lämpligt med direkt politisk styrning av verksamheter som helt eller delvis drivs på kommersiella villkor.<sup>46</sup>

En annan grupp av myndigheter som återkommande nämns som lämpliga för någon form av styrelse är de myndigheter som arbetar inom forsknings- och kulturområdena. Även här är motivet att det är olämpligt med politisk direktstyrning. Styrelserna finns där bl.a. som garantier för forskningens och kulturens frihet, vilket också brukar komma till uttryck i styrelsernas sammansättning.

Vi har inga invändningar mot dessa motiv. Det är tvärtom enligt vår mening så, att ju starkare krav det finns på autonomi för verksamheten desto starkare är motivet för styrelse som ledningsform.

För mycket väl avgränsade grupper av myndigheter som affärsverk eller universitet och högskolor är det lämpligt att låta valet av ledningsform vara gruppbestämt. I övrigt menar vi att valet bör ske utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet efter en noggrannare prövning av motiv och syften än som hittills skett. Efter riksdagens beslut med anledning av den förvaltningspolitiska propositionen utgår vi ifrån att regeringen har fått mandatet att välja ledningsform och att riksdagen inte längre ställer anspråk på att besluta om detta.

---

<sup>45</sup> PM 1995-02-27, Civildepartementet

<sup>46</sup> Vilket dock inte betyder att principen har fått genomslag i full skala. Lantmäteriverket tillhör t.ex. de myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden men ändå inte har en styrelse med fullt ansvar.



Vilken ledningsform som bör väljas i enskilda fall bör enligt vår mening avgöras av

1. Vilket beslutsmandat som är möjligt att delegera till myndigheten och vilket beslutsmandat som regeringen i praktiken är villig att delegera. Ju större mått av delegering, desto starkare motiv för styrelse med fullt ansvar.
2. Vilka frihetsgrader myndigheten har i sin verksamhet, givet lagreglering och andra verksamhetsförutsättningar, och därmed vilket utrymme det finns för strategiska vägval när det gäller medlen att uppnå de politiskt givna målen för verksamheten. Ju större mått av frihet, desto starkare motiv för styrelse med fullt ansvar.
3. Hur komplexa verksamhetsförutsättningarna är för myndigheten, och därmed behovet av stärkt och professionell ledningsfunktion. Ju komplexare verksamhet, desto starkare motiv för styrelse med fullt ansvar.

## **4.3 Ansvar och ansvarsutkrävande**

### **4.3.1 Legitimitet, makt och ansvar**

En styrelse med fullt ansvar får sin ställning stadfäst genom att det i myndighetens instruktion står att myndigheten *leds* av en styrelse. Men benämningen ”fullt ansvar” saknar trots det täckning, både principiellt och i praktiken.

Ansvarsutkrävande genom fria demokratiska val är en del av den demokratiska proceduren, folket delegerar makt till sina politiska representanter. På så sätt får de styrande politikerna sin legitimitet. Statsförvaltningen kan sägas utrusta det politiska systemet med legitimitetsskapande handlingskraft. Myndigheterna ges genom mål- och resultatstyrning ett betydande tolknings- och handlingsutrymme. Det sätt på vilket myndigheterna sköter sin verksamhet blir därför en viktig mätare på hur väl det demokratiska systemet fungerar.

Förvaltningens ansvar är indirekt, liksom dess legitimitetsbas.<sup>47</sup> Däremot är förvaltningen tämligen direkt i sin maktutövning gentemot medborgare och företag. Det är med andra ord möjligt att politisk ansvarighet inte behöver vara förknippad med faktisk maktutövning.

---

<sup>47</sup> En grundläggande legitimitet ligger givetvis i att all myndighetsutövning sker under lagarna.

Principiellt ansvarar regeringen inför riksdagen för den statliga förvaltningens verksamhet. Regeringen *styr riket*<sup>48</sup>, som det heter i regeringsformen, och har att svara för sitt fögderi inför riksdagen. Det finns därför också ett lydheidsförhållande mellan regeringen och myndigheterna<sup>49</sup> som innebär att ”regeringen kan styra sina myndigheter på det sätt och i den omfattning som regeringen själv finner lämpligt”.<sup>50</sup> Konstitutionen ger ingen möjlighet för regeringen att avsvära sig ansvaret för förvaltningen.

Juridiskt skiljer sig statliga myndigheter från bolag, föreningar och stiftelser genom att de ingår som delar i staten. Myndigheterna har visserligen givetvis rättskapacitet, och kan t.ex. ingå avtal, men de agerar på statens vägnar. En myndighet kan aldrig gå i konkurs eller träda i likvidation, men kan läggas ned när som helst. Staten, och därmed regeringen, blir ytterst ansvarig för myndigheternas förpliktelser.

De statliga myndigheternas ledningar (styrelse och/eller verkschef) har inte revisionsansvar i rättslig mening, eftersom regeringen inte formellt fastställer årsredovisningen eller tar ställning i fråga om ansvarsfrihet. Om man skulle vilja ålägga styrelseledamöter ett ekonomiskt ansvar vid sidan av brott så krävs det ny lagstiftning. Vi har inte funnit skäl att föreslå några ändringar på denna punkt.

Det rättsliga ansvaret är alltså begränsat till ansvar för brott, såvitt kan utläsas av rättskällorna, och alla övriga krav på myndighetsledningarna följer av det politiska ansvaret inför regeringen. Detta indirekta politiska ansvar blir med nödvändighet diffust, såvida regeringen inte vill formulera en policy för, eller förordna om, i vilka situationer den tänker begagna sig av sin möjlighet att entlediga ordföranden eller styrelseledamöter efter eller under mandattiden.

Även praktiskt är det svårt att se att benämningen ”fullt ansvar” skulle ha täckning.

Regeringen styr de underlydande myndigheterna både med avseende på att ge de formulerade politiska målen för en verksamhet god genomslagskraft, och med avseende på en allmänt god förvaltning av de resurser som ställs till en myndighets förfogande.

Regeringen använder alla de styrmedel den förfogar över – utnämning av verkschefer, direktiv och uppdrag i regleringsbrev, informell dialog m.m. - även när den styr myndigheter som leds av styrelser med fullt ansvar. Den informella dialogen sker nästan undantagslöst med den verkställande myndighetschefen.

Inga (synliga) exempel finns på att ansvar har utkrävts av en styrelse eller en ordförande när regeringen varit missnöjd med myndighetens resultat eller när

---

<sup>48</sup> RF 11:6

<sup>49</sup> RF 11:7

<sup>50</sup> Prop. 1986/87:99, bet. 1986/87KU29, rskr. 1986/87:226

kritik av annat slag har varit befogad, t.ex. till följd av revisionsanmärkningar. Ansvar utkrävs av myndighetens chef.

Förtroendet för det politiska systemet kräver en fungerande och effektiv förvaltning. Det är därmed viktigt att det finns institutionella arrangemang också för det politiskt indirekta ansvarsutkrävandet i förvaltningen. Delegerad makt bör följas av ansvar.

Myndighetsstyrelser med fullt ansvar har, enligt myndigheternas instruktioner, i formell mening fullt ansvar inför regeringen precis som benämningen anger. Men myndighetschefen tilldelas en större auktoritet/legitimitet än styrelsen genom att inte bara, som styrelsen, vara utnämnd av regeringen utan också vara den som regeringen står i löpande dialog med. Myndighetschefens makt över både agenda och verkställighet är i praktiken också av andra skäl större än styrelsens. Auktoritet/legitimitet och makt är därmed inte definierade på samma nivå som formellt ansvar. I princip skulle en styrelse med fullt ansvar kunna få ta skulden för uteblivna resultat utan att kunna påverka utfallet eller att vara åtlydd. I praktiken sker inte detta eftersom alla är medvetna om att teori och praktik inte stämmer överens och att därmed de nödvändiga förutsättningarna för ansvarsutkrävande saknas.

De särskilda förhållandena i staten leder sammanfattningsvis till att det blir närmast ofrånkomligt med en viss otydlighet i ansvarsfördelningen mellan olika instanser och beslutsnivåer.

En första slutsats blir att detta dilemma bör erkännas öppet, med konsekvensen att en styrelse i en statlig myndighet väl kan tilldelas ett *definierat* ansvar, men knappast ett *fullt*.

Ett tydligare markerat styrelseansvar behövs enligt vår mening främst när det gäller myndighetens förmåga att nå de mål och resultat som riksdagen och regeringen kräver. Måluppfyllelse och resultat är starkt avhängiga av vilka strategiska beslut som fattas av myndighetens ledning. Undermåliga resultat bör leda till styrelsens avgång.

Ett tydligare markerat styrelseansvar behövs likaledes när det gäller kvalitetssäkring av myndighetens produktion. Andra instanser (regeringen, revisionen) har möjlighet att agera reaktivt när missförhållanden upptäcks, men styrelsen har den unika positionen att kunna agera proaktivt och förebyggande. Detta bör styrelsen ta på sig och avkrävas ansvar för.

Förtydligandet av styrelsens ansvar bör göras både formellt i verksförordningen eller i myndigheternas instruktioner och informellt i regeringens och Regeringskansliets dialog med myndigheterna.

En andra slutsats av svårigheterna är givetvis att man bör låta bli att krångla till beslutsstrukturen i onödan. Om tydlighet i ansvarsförhållandena skall ses som ett avgörande kriterium för val av ledningsform framstår modellen med enrådighetsverk som ett förstahandsalternativ.

### 4.3.2 Utnämning av myndighetschef

Nyckelfrågan när det gäller styrelseansvarets gränser och innebörd är vem som har rätten och makten att tillsätta och avsätta en myndighets chef.

En rätt för myndighetsstyrelser att tillsätta och avsätta myndighetschefer skulle givetvis kraftfullt förstärka styrelsernas befogenheter och i ett slag undanröja de oklarheter i ansvarsfördelningen som finns idag. Rättsligt finns inga hinder. Regeringsformens enda närmare reglering i dessa frågor är att endast sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet, avgör tillsättningen av statliga tjänster.<sup>51</sup> Modellen tillämpas redan i ett speciellt fall, Arbetsgivarverket, vilket regleras i myndighetens instruktion och i lagen om offentlig anställning.

En sådan rätt för styrelserna skulle dock vara ett dramatiskt ingrepp i den svenska förvaltningstraditionen och innebära en väsentlig inskränkning i regeringens möjligheter att styra myndigheterna och svara upp mot sitt grundlagsfästa ansvar för förvaltningen inför riksdagen.

I de fall motiven för autonomi i någon verksamhet är så starka att regeringen bör frånträda sina möjligheter att mer direkt styra verksamheten, så är ett alternativ att i stället välja en annan associationsform än myndighet.<sup>52</sup> I ett bolag tillsätts den verkställande direktören av styrelsen. Svensk Bilprovning och Sveriges Television är två illustrativa exempel på hur bolagsformen kan användas även om det inte rör sig om kommersiell verksamhet.

Vi är således inte beredda att förorda att myndighetsstyrelser i centrala förvaltningsmyndigheter under regeringen skall ha rätten att tillsätta och avsätta myndighetschef. Utänningsmakten bör ligga kvar hos regeringen.

Förutsättningarna kan te sig annorlunda för affärsverken som i olika avseenden har större självständighet än andra myndigheter. Vi menar därför att regeringen bör pröva om undantag bör göras så att affärsverkens styrelser ges rätten att tillsätta och avsätta verkschef.<sup>53</sup>

Det är formellt mindre omvälvande att övergå till en ordning där regeringen tillsätter myndighetschef *på förslag av* myndighetens styrelse. Inte heller detta vill vi förorda eftersom vi menar att även en sådan ordning i realiteten skulle flytta utänningsmakten till myndighetsnivån.

Den ordning som enligt vår mening bör tillämpas är att styrelsen genom ordföranden regelmässigt, med stöd av förordning, konsulteras inför utnämning av myndighetschef och ges faktiska möjligheter att lämna

---

<sup>51</sup> RF 11 kap. §9

<sup>52</sup> För närvarande pågår förberedelser för en bolagisering av Luftfartsverket.

<sup>53</sup> För universiteten och högskolorna som är en annan avgränsad del av statsförvaltningen med stor självständighet har regeringen 2000-03-09 beslutat tillsätta en utredning i dessa frågor.

synpunkter både om önskvärd kompetensprofil och om namngivna kandidater. Praktiskt kan det gå till så att styrelseordföranden dels hör styrelsen om vilken kompetensprofil den vill se hos en ny chef, dels tillsammans med företrädare för Regeringskansliet bildar en nomineringskommitté som för regeringen presenterar några kandidater.

### **4.3.3 Mandatperioder**

Till frågan om ansvar och ansvarsutkrävande hör ledamöternas mandatperioder.

Mandatperioden för ledamöter i styrelser med fullt ansvar är ettårig, till skillnad från ledamöter i styrelser med begränsat ansvar som i regel förordnas för tre år i taget. Tanken är att genom den blott ettåriga mandattiden inskräpa betydelsen av styrelseuppdraget hos ledamöterna. Genom mer återkommande prövningar av uppdraget önskar regeringen särskilt understryka styrelseuppdragets vikt.<sup>54</sup>

Vi ställer oss frågande till i vilken utsträckning ledamöterna verkligen tolkar den ettåriga mandatperioden i enlighet med regeringens intentioner. Det förekommer som vi konstaterat ingen formell årlig prövning av styrelsernas ansvarfrihet. En kort förordnandetid kan också skapa en osäkerhet som motverkar det långsiktiga ledningsansvar som en styrelse bör ha.

Den ettåriga mandatperioden ger visserligen regeringen en möjlighet att utan uppståndelse byta ut de ledamöter som den av olika anledningar inte önskar behålla. Vill man däremot hörsamma krav på ett tydligare och mer transparent ansvarsutkrävande är vår rekommendation att förlänga mandatperioden. Även om ledamöterna utses för en tid av tre år kan regeringen, om så anses behövligt, entlediga en styrelseledamot under löpande förordnandetid. Detta förutsätter dock att regeringen är beredd att offentligt förklara misstroende mot styrelsen när den enligt regeringen inte har skött sitt uppdrag, eller ange de andra skäl som kan finnas för ett byte.

Vi förordar att mandatperioderna blir treåriga.

## **4.4 Sammansättning och arvodering**

### **4.4.1 Sammansättning**

Styrelsernas sammansättning har överlag blivit mer genomtänkt i styrelser med fullt ansvar, samtidigt som styrelserna har blivit något mindre. Det är vår bedömning att regeringen på den punkten har tagit fasta på att styrelserna har ledningsfunktioner. I större utsträckning än i styrelser med begränsat ansvar har ledningskompetens och områdeskunskap prioriterats framför krav på

---

<sup>54</sup> Prop. 1993/94:185, s. 15

insyn, parlamentarisk representativitet eller intressentmedverkan<sup>55</sup>. Så bör det enligt vår mening också vara.

Tre kategorier ledamöter uppmärksammas särskilt i utvärderingen, nämligen departementstjänstemän, riksdagsledamöter och personer med näringslivsbakgrund.

Departementstjänstemännen uppfattas på principiella grunder som olämpliga styrelseledamöter. Trots detta betraktas de av många som lämpliga av praktiska skäl. Departementen skiljer sig åt i inställning och praxis på denna punkt.

Ledamöter bör i sin styrelsegärning vara jämställda. Alla är ansvariga inför regeringen, men en departementstjänsteman kan både uppfattas och uppfatta sig själv som regeringsföreträdare i snävare mening. En risk med detta är både att tjänstemannens ord tillmäts för stor vikt och, just därför, att vederbörande tillämpar för stor ”självrensning” och väljer att inte uttrycka de åsikter och komma med de förslag denne annars skulle ha gjort. Oavsett vilket är det till nackdel för styrelsearbetet.

De svenska myndigheternas relativa självständighet gör att jävslänkande situationer lätt kan uppstå för en departementstjänsteman som också är styrelseledamot. Det kan tänkas att myndighetens förmåga att självständigt ta ställning i ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag kan påverkas. Departementstjänstemän kan knappast heller undvika att delta i arbete som innebär någon form av granskning av de myndighetsstyrelser som har departementet som huvudman, och bör därför inte försätta sig i situationen att behöva granska sig själv. Jävproblematiken skiljer myndighetsstyrelser från bolagsstyrelser.

Det är vår bedömning att de principiella argumenten mot departementstjänstemän i myndighetsstyrelserna är betydligt starkare än de eventuella praktiska vinsterna. Dessa tjänstemän bör inte förordnas som styrelseledamöter.

Eftersom rågången bör vara tydlig och tillämpningen enhetlig menar vi att detta bör gälla utan undantag, dvs. regeringen bör avstå från att tillsätta departementstjänstemän i myndighetsstyrelser även om de hämtas från något annat departement än det som myndigheten lyder under. Samma restriktivitet bör gälla politiskt sakkunniga i departementen.

Risk för jäv finns inte på samma direkta sätt för riksdagsledamöter, men en viss lojalitetskonflikt kan uppstå om en styrelseledamot också är ledamot i det riksdagsutskott som bereder riksdagens beslut inom myndighetens område. Mot detta står att ledamoten då samtidigt har en stor områdeskunskap.

---

<sup>55</sup> Regeringen är inte helt konsekvent. Både för AMS och Rådet för arbetslivsforskning är det en uttalad policy att organisationerna på arbetsmarknaden bör vara företrädare.

Det ingår i svensk förvaltningstradition att förvaltningens verksamhet har en bred folklig förankring. I kommunerna sker detta enligt en parlamentarisk modell, även i verkställighetsledet. Modellen är inte generellt överförbar till statsförvaltningen. Framför allt gäller att de krav som regeringsformen ställer på regeringen att leda myndigheterna, och myndigheternas motsvarande lydnadsförhållande i allt utom lagtillämpning och myndighetsutövning, gör att det är olämpligt att placera parlamentariskt sammansatta organ mellan regeringen och myndigheternas verkställande ledningar. Det bör däremot inte hindra att enskilda riksdagsledamöter i kraft av personlig erfarenhet och kompetens kommer i fråga som ordföranden eller ledamöter i myndighetsstyrelser.

I några av de myndighetsstyrelser som vi har studerat är ordföranden riksdagsledamot, men i inget av fallen ledamot i berört utskott. Regeringen har på den punkten redan gjort en lämplighetsbedömning, och en praxis har etablerats, som vi instämmer i. Vår rekommendation är att detta bör gälla alla ledamöter, inte bara ordföranden.

Styrelseledamöter som har sin huvudsakliga verksamhet i näringslivet får överlag mycket goda betyg i vår utvärdering. Deras närvaro ifrågasätts inte och de anses tillföra ledningskompetens och strategiskt tänkande.

Vi delar uppfattningen att ledamöter med näringslivsbakgrund fyller en viktig funktion i styrelserna. De bidrar, utöver vad som nämnts, med sin annorlunda erfarenhet till styrelsens förmåga att hantera ny information. Statliga myndighetsstyrelser består traditionellt till övervägande delen av personer som har sin huvudsakliga verksamhet inom offentlig sektor. Näringslivsföreträdarna ser mera obundet på de frågor som behandlas och bekräftar tesen att ett framgångsrikt styrelsearbete förutsätter en heterogent sammansatt styrelse (se vidare bilaga 3).

#### **4.4.2 Arvodering**

Arvodena till ledamöter i styrelser med fullt ansvar är fasta. Som regel är ledamöternas årsarvoden hälften av ordförandenas. Vi finner inga skäl att ändra denna modell.

Högre arvoden signalerar både styrelseuppdragets status och högre förväntningar på prestationerna. Nivån på arvodet kan följaktligen skapa incitament för styrelseledamöterna att utföra ett gott arbete. Ledamöterna i styrelser med fullt ansvar har normalt högre arvoden än ledamöter i styrelser med begränsat ansvar.

Vi konstaterar att det finns en viss opinion bland styrelseledamöterna för att arvodet borde vara högre, men inte i nivå med arvodesnivåerna i bolagsstyrelser i det privata näringslivet. Såvitt vi kan bedöma har den relativt lägre arvodesnivån i staten inte utgjort något hinder för att kunna rekrytera ledamöter med näringslivserfarenhet.

Vi finner arvoden i styrelser med fullt ansvar vara väl avvägda i förhållande till ansvar och arbetsbörda och i förhållande till lönenivån för myndighetscheferna.

## 4.5 Konsekvenser för Regeringskansliet

Vi har i det föregående uppmärksammat att regeringen och Regeringskansliet har satt samman styrelserna och utnämnt ordföranden med tydlig fokus på att det rör sig om ledningsorgan. I övrigt måste vi konstatera

- att det inte finns någon genomtänkt uppfattning om att valet av denna ledningsform för en myndighet bör få konsekvenser för hur regeringen utnyttjar andra styrmedel, t.ex. regleringsbrev,
- att 'ägardirektiv' till nyutnämnda ordföranden är mycket rudimentära, samt
- att kontakterna med ordföranden är sporadiska och inte bygger på någon genomtänkt filosofi.

När styrelse med fullt ansvar väljs som ledningsform bör vissa villkor och förutsättningar vara uppfyllda, som i mycket handlar om regeringens och Regeringskansliets aktiva intresse av att använda styrelsen som instrument och därvid begränsa annan styrning.

En konsekvens av detta är att regeringen och Regeringskansliet skärper medvetenheten om, och de praktiska instrumenten för, att även i fortsättningen ge styrelserna en sammansättning som är väl avvägd i förhållande till respektive myndighets uppgifter. Särskilt kraven på och proceduren för utnämning av ordföranden bör vara väl genomtänkta.

Ledningsformen styrelse med fullt ansvar bör inte användas om inte regeringen därtill är beredd att utkräva ansvar av dessa myndighetsstyrelser. Ansvarutkrävande förutsätter kontakt och dialog. Former för kontakter mellan departementsledning och styrelse behöver utvecklas.

Det bör regelmässigt vara en dialog mellan regeringen och styrelserna inför utformningen av regleringsbrev till myndigheterna, i konsekvens med vårt förslag om ett markerat ansvar för styrelserna när det gäller myndigheternas förmåga att nå av regeringen uppsatta mål och resultatkrav. De mål som myndigheterna har att arbeta efter kan därmed få karaktären av en överenskommelse mellan regering och myndighet.

Vidare bör den årliga dialogen mellan departementsledning och myndighetschef regelmässigt även inbegripa styrelsens ordförande. Det kan även finnas tillfällen då departementsledningen kan behöva föra informella samtal enbart med styrelsens ordförande.



Det är sammantaget vår bedömning att Regeringskansliet behöver förstärka sin myndighetsstyrning och ”ägarroll”. Det handlar om att varje departement och dess ledning behöver göra välgrundade avvägningar av hur olika styrmedel bäst kombineras i förhållande till varje myndighet, att till styrelsen och inte minst dess ordförande ge sin syn på myndighetens roll och utvecklingsbehov samt inte minst att utkräva ansvar. Det blir i mycket det sätt på vilket regeringen och Regeringskansliet utför sin styrande roll som avgör denna ledningsforms ändamålsenlighet.

Det finns även skäl att överväga hur en för Regeringskansliet gemensam funktion som bistår departementen i deras handläggning av styrelseärendena bäst utformas. Det behövs någon form av riktlinjer för att det inte åter skall utvecklas olika praxis mellan departementen även i centrala frågor. Det behövs också en fortlöpande utveckling av tjänstemännens kompetens för att handhavandet av styrelsefrågor i vid bemärkelse skall hålla god professionell kvalitet. Regeringens introduktionsutbildning för nya styrelseledamöter kan fortlöpande behöva utvecklas. Vägledande utbildningsmaterial behöver hållas aktuellt.

## **4.6 Rättslig reglering**

Verksförordningens bestämmelser gäller alla myndigheter. Närmare bestämmelser om myndigheternas ledning återfinns i varje myndighets särskilda instruktion, där undantag från och tillägg till verksförordningen kan göras. Sådana undantag och tillägg är vanliga, särskilt för myndigheter som har styrelse med fullt ansvar.

Verksförordningen är skriven med utgångspunkten att myndigheter normalt bör vara enrådighetsverk eller ha en styrelse med begränsat ansvar. Den passar helt enkelt ganska illa för styrelser med fullt ansvar. En konsekvens av detta är att det krävs en del möda, med parallellläsning av verksförordning och instruktion, för att korrekt reda ut vad som gäller i det enskilda fallet.

När det gäller styrelser med begränsat ansvar förekommer olika varianter av reglering avseende verksförordningens tillämplighet. De grundläggande bestämmelser om styrelsen som finns i verksförordningen gäller alltså inte för alla styrelser med begränsat ansvar. Så är t.ex. fallet när någon annan än generaldirektören är styrelsens ordförande.

Styrelser med fullt ansvar regleras genom att det i myndighetens instruktion anges dels vilka bestämmelser, om några, i verksförordningen som skall tillämpas av myndigheten, dels vad som i övrigt eller i stället gäller avseende det yttersta ansvaret och den högsta ledningen.

Av genomgången i bilaga 2 om den övergripande rättsliga regleringen framgår att myndigheternas ledningsmodeller inte regleras entydigt och att regleringssättet varierar i fråga om samordning mellan verksförordning och myndighetsinstruktion. Den metod att hänvisa till verksförordningen som används är otydlig och överskådlig. Om allt för många varianter förekommer, vore ett alternativ där tillämpliga bestämmelser i verksförordningen återgavs direkt i instruktionen mer tilltalande. Reglerna återfinns då i sitt rätta sammanhang och regelverket blir därmed mer tillgängligt och enhetligt.

Men problemet är inte enbart redaktionellt. Grundproblemet med den rättsliga regleringen är att en ledningsmodell – styrelse med fullt ansvar – har introducerats relativt brett trots att den enligt verksförordningen inte är tänkt att förekomma. En stor mångfald i ledningsformerna väcker dessutom frågan om en gemensam verksförordning alls fyller något syfte, när i stort sett varje myndighetsinstruktion måste göra avsteg från normalordningen.

Vi förordar en översyn så att en för alla gemensam verksförordning ges ett mer begränsat innehåll. Den bör innehålla de bestämmelser från vilka det inte finns skäl att göra undantag, t.ex. att alla myndigheter är skyldiga att biträda regeringen i EU-arbetet.

En sådan förordning kan kompletteras av att Regeringskansliet som arbetsinstrument tar fram mallar, normalinstruktioner, för de olika ledningsmodeller som skall tillämpas.

Vissa bestämmelser om myndighetschefers anställningsförhållanden, som berör regeringens rätt att förflytta chefer, finns f.n. i lagen om offentlig anställning. Frågor om rekryterings- och tillsättningsförfarande är i övrigt helt oreglerade. Bestämmelser om tillsättning och entledigande av ordföranden och styrelseledamöter finns inte.

Ledningsformen styrelse med fullt ansvar har redan etablerats som en vanlig ledningsform. Vi finner det tveksamt att så brett använda en ledningsform som i formell mening lägger mycket stora befogenheter och stort ansvar på styrelserna utan att åtminstone på några grundläggande punkter författningsreglera detta. En ny verksförordning skulle enligt vår mening kunna inrymma procedurregler om tillsättning och avsättning av myndighetschefer, tillsättning och avsättning av styrelser samt rambestämmelser för myndighetschefers och styrelsansvar.

## 4.7 Styrelser på flera nivåer – exemplet Arbetsmarknadsverket

Det finns ett särskilt ledningsproblem i sådana myndigheter som har regeringsutnämnda styrelser och/eller andra beslutande organ på flera nivåer. Regeringen bryter därigenom in i myndighetens interna 'befälsordning' och gör det svårare för den överordnade ledningen att fullgöra sin uppgift. Alternativa lösningar i en sådan situation är att endera mycket tydligt klargöra befälsordningen i myndighetens instruktion eller att ge underlydande organ en mer begränsad rådgivande funktion.

I en rapport till regeringen<sup>56</sup> konstaterar Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) att det finns otydligheter i styrningen inom Arbetsmarknadsverket.

Otydligheterna har uppmärksammats bl.a. i samband med revisionsanmärkningar som visar på brister i ledningsfunktionen på olika nivåer inom Arbetsmarknadsverket. Även en intern utredning hos AMS visar att den nuvarande organisationen av verket bidrar till osäkerheter i styrningsfrågorna, primärt mellan AMS och länsarbetsnämnderna. Bilden kompliceras av att det både centralt och lokalt finns ytterligare berednings- och beslutsorgan.<sup>57</sup> Verket har en komplex organisation.

Enligt verkets instruktion är AMS central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. AMS skall följa de direktiv som regeringen beslutar och länsarbetsnämnderna skall följa de direktiv som regeringen och AMS beslutar. Eftersom verksamheten är komplex och geografiskt spridd har en stor del av chefsmyndighetens beslutsbefogenheter delegerats till lägre nivåer. Beslutsmakten utövas därför i praktiken av olika organ på olika nivåer inom verket.

Kontakterna mellan AMS och länsarbetsnämnderna sker oftast mellan generaldirektören och länsarbetsdirektörerna eller på lägre tjänstemannanivåer. Varje länsarbetsnämnd, som formellt är en självständig myndighet, har en styrelse med fullt ansvar som ansvarar för verksamheten inom myndigheten. Styrelsen på denna nivå har således ansvar för de frågor som ligger inom länsarbetsnämndens befogenheter. Detta ansvar är till viss del kringskuret av AMS, då AMS har vissa uppgifter som angår hela Arbetsmarknadsverket.

Länsarbetsnämndens styrelseordförande är alltid landshövdingen och även övriga styrelseledamöter är utsedda direkt av regeringen, i det senare fallet på anmälan av AMS. Detta innebär att AMS' roll som chefsmyndighet riskerar att undermineras, eftersom styrelseledamöterna i länsarbetsnämnden kan uppfatta det så att det primärt är regeringen som är uppdragsgivare. Detta är en uppenbar grogrund för oklarheter i styrningsfrågor inom verket.

---

<sup>56</sup> Dnr 99-10775-00

<sup>57</sup> Dnr 99-7015-09

RRV:s granskning fäster uppmärksamhet på att det finns ett styrningsproblem mellan AMS och länsarbetsnämnderna. Uttryckt annorlunda kan AMS få ta ansvar för något som man inte har möjlighet att centralt göra något åt, eftersom en länsarbetsnämnd är en självständig myndighet med en styrelse med fullt ansvar som är utsedd av regeringen.

AMS' har i sin egen utredning på uppdrag av styrelsen behandlat olika alternativ för att komma till rätta med problemet, bl.a. att Arbetsmarknadsverket blir en enda sammanhållen myndighet. Ett annat alternativ är att länsarbetsnämnderna blir enrådighetsmyndigheter med insynsråd utan beslutsbefogenheter<sup>58</sup>. Det fulla ansvaret för verksamheten på regional nivå skulle då åvila länsarbetsdirektören, med AMS som chefsmyndighet.

AMS' styrelse understryker i sin skrivelse till regeringen betydelsen av att den nuvarande situationen inte består och föreslår därför att regeringen prövar möjligheterna att omvandla länsarbetsnämnderna till enrådighetsverk samt att de befintliga styrelserna omvandlas till insynsråd.

Enligt vår mening har AMS i sin utredning gjort en kvalificerad analys av situationen och pekat på de olika lösningar som kan finnas. Vi delar AMS' uppfattning att den nuvarande besluts- och ansvarsfördelningen i verket ger upphov till ledningsproblem och svårigheter att utkräva ansvar.

Problembilden är så komplex att det inte är möjligt att inom ramen för vårt uppdrag bedöma alla aspekter. Den berör sådana grundfrågor som i vilken utsträckning och i vilka avseenden arbetsmarknadspolitiken skall vara nationell eller lokal. Större organisatoriska ingrepp skulle kunna göras med helt olika utfall.

I det mer begränsade perspektivet tillstyrker vi AMS' förslag att regeringen prövar möjligheten att omvandla länsarbetsnämnderna till enrådighetsmyndigheter med insynsråd.

## **4.8 Renodling av ledningsformerna**

Som framgått av det föregående finns det för närvarande 14 centrala myndigheter som leds av styrelser med fullt ansvar, 90 myndigheter som vid sidan av myndighetschefen har en styrelse med begränsat ansvar och 31 myndigheter som är enrådighetsverk. En klar majoritet av myndigheterna har därmed någon form av styrelse, vilket markeras ytterligare om det till listan fogas universitet och högskolor, länsarbetsnämnder, länsstyrelser, polismyndigheter, m.fl., samt de många små s.k. nämndmyndigheterna.

Att det förhåller sig på det här sättet är på sätt och vis ägnat att förvåna eftersom enrådighet ofta uppfattas som norm medan andra ledningsformer

---

<sup>58</sup> Dnr 99-7015-09, s. 48ff

betraktas som undantag som skall motiveras särskilt. Kartan och terrängen stämmer inte helt överens.

De utredningar från 1970-talet och framåt som har prövat frågan, senast den förvaltningspolitiska kommissionen, har på principiella grunder samfällt pläderat för större tydlighet, särskilt när det gäller ansvar och ansvarsutkrävande. Utredningarna har förordat att ett distinkt val görs mellan ledningsformer med tydliga skillnader - enrådighet eller styrelse.

Det går att skönja en tendens genom åren att regeringarna nog velat hörsamma utredningarnas krav på större tydlighet, men att detta inte har gått att förankra i riksdagen.

Förvaltningspolitiska kommissionen förordade för sin del att ledningsformen styrelse med begränsat ansvar skulle avskaffas. Kommissionen argumenterade för att befogenheter och skyldigheter bör vara parallellställda i förvaltningen och att ansvar skall kunna identifieras och utkrävas. Styrelser med begränsat ansvar uppfyller inte dessa krav. Kommissionen ville utvärdera om styrelser med fullt ansvar bättre uppfyller kraven och därmed kan vara ett alternativ till enrådighetsverken, som kommissionen menade bör vara normalmodellen.<sup>59</sup>

Vår utvärdering leder fram till att otydligheter visserligen kvarstår men att styrelse med fullt ansvar kan vara ett användbart alternativ under vissa förutsättningar. Vi delar den förvaltningspolitiska kommissionens bedömning att styrelser med begränsat ansvar inte uppfyller de krav på tydlighet som bör ställas.

Den stora variationsrikedom som för närvarande finns i ledningsformerna för de statliga myndigheterna svarar i och för sig mot krav på flexibilitet och möjlighet till verksamhetsanpassning. Men variationsrikedomen skapar också en del problem. Mångfalden är i sig en anledning till att ansvarsförhållandena fördunklas. Den underlättar inte heller för regeringen och Regeringskansliet att utveckla och kontinuerligt bibehålla kompetens och kvalitet i sina "koncernstyrande" funktioner. För det sistnämnda krävs ett visst mått av rutin och fasta spelregler.

Det är vår uppfattning att regeringen på nytt bör överväga att renodla ledningsformerna för de statliga myndigheterna och för varje myndighet välja endera enrådighet eller styrelse med fullt ansvar. Inget skulle hindra att enrådighetsverk om det bedöms lämpligt förses med insynsråd utan beslutsbefogenheter. Benämningen 'styrelse med fullt ansvar' skulle ersättas med benämningen 'styrelse'.

---

<sup>59</sup> SOU 1997:57, s. 121



REGERINGEN

Bilaga 1

Regeringsbeslut

1999-06-23

Ju1999/3061

Justitiedepartementet

Statskontoret

Box 2280

103 17 Stockholm

### Uppdrag till Statskontoret

1 bilaga

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera om ledningsformen styrelse med fullt ansvar har varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå en effektiv styrning och förvaltning av statlig verksamhet.

De statliga förvaltningsmyndigheter som skall omfattas av utvärderingen är Arbetsmarknadsverket, Rådet för arbetslivsforskning, Lotteriinspektionen, Statens pensionsverk, Flygtekniska försöksanstalten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Kommunikationsforskningsberedningen, Banverket, Post- och telestyrelsen samt Vägverket.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 januari 2000.

På regeringens vägnar

Britta Lejon

Karin Edin

Utdrag till  
Justitiedepartementet/Gransk  
Regeringskansliets förvaltningsavdelning  
Finansdepartementet  
Näringsdepartementet  
Försvarsdepartementet

*Postadress*  
103 33 STOCKHOLM

*Telefonväxel*  
08-405 10 00

*E-post:* [registrator@justice.ministry.se](mailto:registrator@justice.ministry.se)  
*X.400:* S=Registrator; O=Justice; P=Ministry; A=SIL; C=SE

*Besöksadress*  
Rosenbad 4

*Telefax*  
08-20 27 34

*Telex*  
178 20 PREMIER S

Justitiedepartementet/PP  
Riksrevisionsverket

<b>INNEHÅLLSFÖRTECKNING</b>		<b>Sid</b>
	<b>Styrelser med fullt ansvar</b>	<b>2</b>
	<b>Rapport om rättsliga aspekter</b>	<b>2</b>
<b>1</b>	<b>Introduktion</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Ledningsformer</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Motiv och användning</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Övergripande rättslig reglering</b>	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>Styrelseledamöternas ställning</b>	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>Ansvar</b>	<b>8</b>
6.1	Ansvarsfördelning	8
6.2	Rättsligt ansvar	10
6.3	Politiskt ansvar	12
<b>7</b>	<b>Kontroll</b>	<b>13</b>
<b>8</b>	<b>Jävsfrågor</b>	<b>14</b>
<b>9</b>	<b>Sammanfattande synpunkter</b>	<b>16</b>



# Styrelser med fullt ansvar

## Rapport om rättsliga aspekter

av Lena Marcusson, december 1999

### 1 Introduktion

I denna rapport kommer några rättsliga frågor som berör olika ledningsformer inom den statliga förvaltningsorganisationen att behandlas. Intresset är koncentrerat kring den ledningsform som brukar benämnas styrelse med fullt ansvar, hädanefter förkortat till SFA. Denna styrelseform kommer att beskrivas och jämföras med i första hand s.k. lekmannastyrelser eller styrelser med begränsat ansvar, här kallade SBA. Även ledningsformen enrådighetsverk kommer att användas som jämförelseobjekt.

Rapporten är strukturerad på följande sätt:

Först ges en beskrivning av vad som karakteriserar de olika ledningsformerna. Därefter återges hur ledningsformerna förekommer i dag och vilka motiv som anges ligga bakom valet av ledningsform. De rättsliga aspekter som aktualiseras behandlas under följande rubriker: Övergripande rättslig reglering av ledningsformerna. Styrelseledamöternas ställning. Ansvar. Kontroll. Jäv.

Slutligen ges en avslutande kommentar med de slutsatser som rapportinnehållet föranleder.

### 2 Ledningsformer

I statsförvaltningen används i dag huvudsakligen tre olika former för myndigheternas ledning: enrådighetsverk, SFA och SBA. Enrådighetsverken leds av en generaldirektör eller annan myndighetschef som ensam ansvarar inför regeringen. Ofta förekommer något slags rådgivande organ, insynsråd eller liknande. Myndigheter kan också ha en styrelse som ledningsorgan (SFA). Ledningsformen kännetecknas av att myndighetschefen ingår i styrelsen men ordföranden är extern liksom övriga styrelseledamöter. Ordet extern står i detta fall för att personerna har ett uppdrag och inte är anställda vid myndigheten i fråga. Styrelsen ansvarar inför regeringen. En mellanform, SBA, kallades tidigare oftast lekmannastyrelse. Denna styrelse har inte fullständigt ledningsansvar utan myndighetschefen, som normalt är ordförande i styrelsen, har en större del av ansvaret.

### 3 Motiv och användning

Diskussionen om de olika ledningsformerna har böljat fram och tillbaka under lång tid. I det s.k. verksledningsbeslutet 1987 fastslogs att huvudmodellerna var enrådighetsverk och lekmannastyrelser. 1992 förändrades lekmannastyrelserna på det sättet att intresserepresentation i stor utsträckning avskaffades. 1993/94 godkände riksdagen nya riktlinjer som innebar att enrådighetsverk borde vara den dominerande ledningsformen, ofta kompletterad med ett särskild insynsråd utan beslutsbefogenheter men utsedd av regeringen. Huvudalternativet, som skulle användas om det fanns särskilda skäl, var styrelse med totalt ansvar för verksamheten, d.v.s. SFA.

Redan följande år redovisades en mer ”nyanserad” syn i samband med en redovisning av planerade förändringar som byggde på en redovisning av drygt 110 centrala förvaltningsmyndigheter.. Enrådighetsverk och SFA skulle enligt regeringens mening vara huvudalternativen, men dessa former skulle kunna modifieras och anpassas till skilda förutsättningar. Lekmannastyrelserna borde behållas för att garantera både samhällelig insyn och medborgerligt inflytande och kunde vara att föredra när bredd och mångfald är önskvärd eller samordning med andra myndigheter och organisationer är viktig. Men ansvarsfördelningen måste göras tydlig i instruktionen (prop 1994/95:150 bil 7 s 114f och 120f).

I 1994/95 års prop gjordes en redovisning av vilka myndigheter som skulle förändras. Förändringen innebar att av 114 genomgångna myndigheter skulle 30 göras till enrådighetsverk och 10 till SFA. Tidigare fanns endast en sådan styrelse.

Regeringen fastslog alltså att det var angeläget att utgå från de olika myndigheternas verksamheter och mål och vid valet av ledningsform ha en flexibilitet för att verksamheten skulle utformas på bästa sätt. Härefter kan utvecklingen sägas ha varit att en ökande del av myndigheterna fått SFA. Både affärsverken Luftfartsverket SJ, Sjöfartsverket och Svenska Kraftnät och alla offentliga universitet och högskolor har denna ledningsform. Förutom de verk som särskilt skall granskas av Statskontoret - Arbetsmarknadsverket, Rådet för arbetslivsforskning, Lotteriinspektionen, Statens Pensionsverk, Flygtekniska försöksanstalten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Banverket, Post- och telestyrelsen, Kommunikationsforskningsberedningen och Vägverket - återfinns också Rikstrafiken och Statens kvalitets- och kompetensråd idenna grupp. Vid sidan av dessa huvudformer finns vissa avvikande styrelsekonstruktioner. De s.k. nämndmyndigheterna leds av en styrelse med en extern ordförande men utan någon myndighetschef.

Förvaltningspolitiska kommissionen ansåg i sitt slutbetänkande (SOU 1997:57) att de då existerande lekmannastyrelserna borde avskaffas,

eftersom kravet på en tydlig och begriplig ansvarsbild inte uppfylls på ett tillfredsställande sätt genom denna typ av styrelse med delat och oklart ansvar. Regeringen stannade dock för att flexibilitet borde råda med upprepane av samma argument som tidigare. (prop 1997/98:136 s 47 ff).

Sammanfattningsvis kan sägas att enrådgivningsverk nu börjat bli den dominerande formen, att lekmannastyrelser fortfarande är tämligen vanliga men att styrelser med fullt ansvar börjat framstå som huvudalternativet till enrådgivningsverken, som ofta förses med ett insynsråd. Regeringen har deklarerat att SFA bör användas främst för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller som har stort finansiellt och självständigt ansvar. Därutöver har angivits myndigheter som har till uppgift att lämna statliga garantier eller bevilja bidrag till forsknings- och utvecklingsinsatser, centrala myndigheter för regional organisation, myndigheter som berör enskildas integritet samt vissa forsknings- och kulturmyndigheter där politisk styrning ej bör öka utan en pluralistisk och skapande utveckling bör främjas.

Det framgår ganska tydligt av uppräknningen att avsikten är att regeringen skall behålla en stor handlingsfrihet och möjlighet till flexibla lösningar. Av den anledningen finns det ett intresse av att närmare belysa hur de olika styrformerna fungerar och är avsedda att fungera.

## 4 Övergripande rättslig reglering

De myndigheter som här behandlas är alla förvaltningsmyndigheter under regeringen vilket innebär att de har lydnessplikt i förhållande till regeringen i den mån det inte är fråga om myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller tillämpning av lag (RF 11:7). Det finns dock ett flertal olika myndighetstyper med mer eller mindre markerad självständighet även vad gäller frågor som inte berörs av regeringsformens reglering i RF 11:7, och det är även här som den ovan behandlade viljan till flexibilitet och pluralism kan komma till uttryck.

Vilka skillnader av rättslig betydelse kan då identifieras mellan de tre former som här behandlas?

Regeringen utser myndighetens chef och bestämmer vilken ledningsform som skall användas i det enskilda fallet.

I alla de tre fallen utses alltså chefen av regeringen, men omfattningen av chefens ansvar varierar från enrådgivningsverken, där chefen ansvarar direkt och odelat inför regeringen, till SFA, där styrelsen sägs ha ett totalansvar. Jämförelsen mellan SFA och SBA visar att ordförande, chef och externa ledamöter utses av regeringen i båda fallen. Regeringen beslutar om antalet ledamöter i båda fallen. Chefen ansvarar för den löpande verksamheten och är fullvärdig ledamot av styrelsen.

Det som skiljer modellerna åt är ansvarets omfattning för styrelse, ordförande och chef och ordförandens ställning. I SFA är ordföranden extern, vilket innebär att regeringen utser en person som inte är anställd hos myndigheten till ordförande. Myndighetens chef är samtidigt ledamot i styrelsen. I SBA är myndighetens chef ordförande i styrelsen.

I SBA ansvarar chefen inför regeringen med vissa direkt angivna undantag då styrelsen delar ansvaret, medan styrelsen i SFA anges ha totalt ansvar för ledningen av myndigheten, medan chefen ansvarar för den löpande förvaltningen.

Närmare bestämmelser om myndigheternas ledning återfinns normalt i varje myndighetssärskilda instruktion som dock i sin tur oftast hänvisar till verksförordningen (SFS 1995:1322 med ändringar t o m 1999:592, härefter förkortad VF) i större eller mindre utsträckning.

Låt oss då se hur den närmare regleringen ser ut för de två modellerna SFA och SBA i jämförelse med enrådighetsmodellen.

I VF anges ledningsformen för SBA och även för enrådighetsverken till viss del. Man kan säga att utgångspunkten för båda ledningsformerna finns i VF men att denna inte är tillräcklig eller fullständig för någondera formen. Särskilda bestämmelser i instruktionen för myndigheten torde alltid krävas i förhållande till VF. För enrådighetsverken slås fast att insynsråd skall finnas (5§ VF). Chefens ansvar regleras i 6-10§§ på ett sätt som avser både enrådighetsverken och SBA, medan styrelsens ansvar framgår av 11-14§§ för SBA. Om styrelse finns skall den bestå av högst 8 ledamöter vid sidan av chefen, som dock är den som ansvarar för verksamheten (6§). Styrelsens uppgifter anges i 11-15§§ samt 22§. Dessa bestämmelser innebär att styrelsen fattar beslut i begränsade ärendetyper (dessa kan vara fler enligt den särskilda instruktionen för den aktuella myndigheten). Chefens svarar för kontakter med departementet. Styrelsen har dessutom till uppgift att biträda chefen med råd, övervaka verksamheten och göra en allmän prövning av effektivitet och ändamålsenlighet. Enligt 13 § beslutar styrelsen om årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag samt revisionsplan (i den mån myndigheten hör till dem som är ålagda att ha internrevision) och därmed sammanhängande frågor. Därutöver skall styrelsen besluta om föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

Som exempel på hur enrådighetsverk regleras kan nämnas instruktionen för Konjunkturinstitutet, där det anges att generaldirektören är myndighetens chef och att verksförordningen skall tillämpas med undantag för bl.a. 10-14§§ (bestämmelser som reglerar SBA). Konkurrensverket regleras på liknande sätt liksom Skolverket.

När det gäller SBA däremot förekommer ett antal varianter av reglering avseende verksförordningens tillämplighet. De grundläggande bestämmelser om styrelsen som finns i VF gäller alltså inte för alla SBA. För

Lantmäteriverket gäller alla bestämmelser avseende styrelsen (SFS 1995:1418) medan Instruktionen för Centrala studiestödsnämnden (SFS 1996:502) stadgar att 4§ 2st, 13, 21 och 32§§ inte skall tillämpas. Det som är relevant i detta sammanhang är att instruktionen för CSN anger att styrelsen består av en ordförande vid sidan av generaldirektören, och högst nio andra ledamöter. Man har alltså en extern ordförande. Vidare har styrelsen visserligen samma beslutande uppgifter som anges i VF 13§ p 1 men de övriga punkterna ersätts med andra bestämmelser som bland annat innebär att endast föreskrifter av principiell betydelse eller särskild vikt skall beslutas av styrelsen och att denna dessutom skall besluta om omprövningar av beslut i studiestödsärenden i vissa fall. Detta innebär att styrelsen då beslutar i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda. Riksförsäkringsverket skall enligt sin instruktion (SFS 1998:739) tillämpa alla bestämmelser som gäller styrelsen i verksförordningen, men i instruktionen görs ett tillägg enligt vilket styrelsen skall fatta beslut i bland annat ärenden som avser framställningar till regeringen i författningsfrågor som är av större vikt eller principiell betydelse och att styrelsen får överlåta till generaldirektören att besluta om föreskrifter som är av mindre vikt eller saknar principiell betydelse.

SFA regleras med den tekniken att det i myndighetens instruktion anges dels vilka bestämmelser, om några, i verksförordningen som skall tillämpas av myndigheten, dels vad som i övrigt eller i stället gäller avseende det yttersta ansvaret och den högsta ledningen.

Som exempel på hur en SFA kan regleras redovisas här närmare hur styrelsen för AMV utformats enligt instruktionen (SFS 1988:1139, omtryck 1995:1332 och ändringar t o m 1998:1134).

Enligt 3§ är AMS central förvaltningsmyndighet och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. Enligt 6 § tillämpas VF utom 2-5, 12, 17, 21, 22, 24, 25 och 33-35§§. I paragrafens 2st anges att styrelsen har det ansvar för verksamheten som framgår av 6-9, 11 och 13§§. Styrelsen har alltså det ansvar som i enrådsverket åläggs myndighetschefen (6-9§§) och dessutom de uppgifter som enligt VF tillkommer en styrelse med begränsat ansvar (11 och 13§§). Av 7§ instruktionen framgår att styrelsen består av en ordförande och generaldirektören som är myndighetens chef, samt sex andra ledamöter. Sammansättningen regleras såtillvida att det i 7§ sägs att det skall finnas personer med särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden. Enligt 23 § 2st utses andra styrelseledamöter än generaldirektören av regeringen för en bestämd tid. Regeringen utser ordförande enligt instruktionen och generaldirektör anställs genom beslut av regeringen, verksförordningen 32 §.

SPV:s instruktion säger att verket leds av en styrelse som utses av regeringen där GD ingår, men det sägs ingenting om ordförande. Då gäller enligt VF 33§ att regeringen utser ordförande. Detta gäller också

Flygtekniska försöksanstalten, Försvarets Materielverk och Fortifikationsverket.

Sjöfartsverket liksom Luftfartsverket har en styrelse med fullt ansvar som regleras direkt i instruktionen. Verksförordningen tillämpas inte alls.

Rådet för arbetslivsforskning, Post- och telestyrelsen, Vägverket o Banverket har SFA enligt en kombination av instruktion och VF. Universitet och högskolor regleras av högskoleförordningen och har sedan 1998 en extern ordförande och en styrelse med fullt ansvar. I högskolelagen anges att styrelsen har inseende över högskolans alla angelägenheter och svarar för att dess uppgifter fullgörs (högskolelagen 2kap 2§). Flertalet av styrelsens ledamöter utses av regeringen men lärare och studenter har rätt att utse tre ledamöter vardera. Tidigare hade högskolestyrelsen ett begränsat ansvar och rektor var ordförande. Myndighetschefen, rektor, anställs av regeringen efter förslag av styrelsen. Tidigare reglerades i högskoleförordningen hur detta förslag skulle beredas. Numera avgör styrelsen själv på vilket sätt förslaget skall tas fram. Det stadgas dock i högskoleförordningen att styrelsen skall höra lärarna, övriga anställda och studenterna innan den avger sitt förslag. Enligt högskoleförordningen (1 kap 5§) skall VF tillämpas i viss utsträckning på högskolorna, men styrelsens arbete regleras till stor del i högskoleförordningen.

Av denna genomgång av den övergripande rättsliga regleringen framgår att modellerna inte regleras helt entydigt och att regleringssättet varierar i fråga om samordning mellan VF och myndighetsinstruktion. Man kan ifrågasätta om den metod att hänvisa till VF som används är särskilt tydlig och överskådlig. Om allt för många varianter förekommer, vore ett alternativ där tillämpliga bestämmelser i VF återgavs direkt i instruktionen mer tilltalande. Reglerna återfinns då i sitt rätta sammanhang och regelverket blir därmed mer tillgängligt och enhetligt, även om upprepningar givetvis blir vanligare. Åtminstone i de fall där fler än några enstaka paragrafer i VF undantas eller ersätts borde en sådan modell vara enklare än den nu använda.

## 5 Styrelseledamöternas ställning

Efter vilka principer utser regeringen styrelseledamöter i de olika styrelserna?

I förarbetena till de olika verksledningsbesluten betonas att det är regeringens ansvar att åstadkomma en lämplig sammansättning av styrelserna och att utse de enskilda ledamöterna. I enstaka fall finns anvisningar i instruktionerna, men i övrigt tycks detta beslutas från fall till fall. Regeringen bestämmer en mandattid. Eftersom ledamöterna frånsatt chefen inte är anställda finns inget hinder för regeringen att skilja dem från uppdraget i förtid. I sådana fall gäller dock det allmänna kravet på enhetlighet och konsekvens i beslutsfattandet enligt RF 1:9. Om inte en styrelseledamot själv begär entledigande i förtid, innebär detta att regeringen skall kunna återropa sakliga skäl för ett beslut om att avkorta uppdraget. Sedan de korporativistiska inslagen med intresserepresentation avvecklats gäller att varje ledamot har ett personligt ansvar inför uppdragsgivarna: myndigheten och regeringen.

Regeringen utser de externa ledamöterna utifrån bedömningar i varje enskilt fall av styrelsens lämpliga sammansättning. Ofta förekommer riksdagsledamöter, tjänstemän i andra myndigheter och i departement liksom anställda eller experter från t.ex. universitet och högskolor, andra myndigheter eller företag och organisationer. Även konstnärer, författare, publicister och journalister samt politiskt verksamma utanför riksdagen förekommer. Regeringen har alltså stora möjligheter att i praktiken skräddarsy olika myndighetsstyrelser efter omständigheter i det enskilda fallet och avväga behovet av politisk styrning mot andra önskemål. Det kan dock bli fråga om ganska subtila överväganden som inte alltid är lätta att genomskåda. Inom högskolesektorn är det t.ex. fråga om att utse 35 externa ordförande och ytterligare 245 externa ledamöter till 35 högskolestyrelser.

## 6 Ansvar

### 6.1 Ansvarsfördelning

När styrelseformen används måste regleringen innehålla ansvarsfördelning och delegationsmöjligheter som berör förhållandet mellan chefen och styrelsen. För SFA gäller dessutom att ansvarsförhållandena mellan ordföranden och chefen behöver belysas.

För SBA finns ansvarsfördelningen oftast angiven i VF där styrelsens uppgifter anges. För övriga uppgifter ansvarar myndighetschefen. Chefen har rätt att fatta beslut i brådskande fall, även om beslutet hör till den kategori viktigare ärenden, där styrelsen normalt skall ges tillfälle att yttra sig (22§ VF).

För AMS gäller att styrelsen har det övergripande ansvaret och därmed beslutar om verksamhetsplan, långsiktig planering och uppföljning och kontroll. Styrelsen har också ansvar för att organisation, arbetsordning och delegationsordning är utformade på ändamålsenligt sätt och att medelsförvaltning sker på betryggande sätt. Styrelsen kan överlämna till chefen att avgöra ärenden som inte behöver prövas av styrelsen. Om ett styrelseärende är brådskande, kan ärende avgöras genom meddelanden mellan ordföranden och minst hälften av övriga ledamöter eller, om detta inte är lämpligt, av ordföranden ensam. I 9§ VF anges att chefen har ansvaret för att regeringen får det underlag som behövs för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten. Detta ansvar tillkommer i SFA styrelsen, alltså i detta fall AMS..

Därefter får man analysera varje ärendetyp för att avgöra i vilken mån styrelsen i sin helhet handhar ärendet och i vilka fall delegation kan ske till chefen. Lämpligen kan i arbetsordning framgå hur denna fördelning ser ut. Likaså kan uppgiftsfördelningen mellan ordföranden och chefen utformas på olika sätt, när det gäller att företräda myndigheten utåt, att ha kontakterna med regeringen och att planera styrelsearbetet.

Ansvarsfördelningen kan därmed variera i olika frågor, även om här fastslås styrelsens ansvar för myndighetens verksamhet till skillnad från vad som gäller för SBA.

Termen ansvar har olika betydelser. Ofta skiljer man mellan rättsligt och politiskt ansvar. Frågan är då om det ansvar som fastslås i VF eller myndighetens instruktion är av politiskt eller rättsligt slag och om de enskilda styrelseledamöterna har ett eget ansvar, rättsligt och/eller politiskt, för vad som beslutas eller för underlåtenhet att ta initiativ eller bidra med information.

Både det rättsliga och det politiska ansvaret kan avse förhållandet till den direkta uppdragsgivaren, regeringen, och till de indirekta uppdragsgivarna, medborgarna eller staten.

Eftersom det politiska ansvaret i detta fall, när det gäller styrelseledamöter i statliga verk, i realiteten rör sig om ett slags restpost, sedan man tagit ställning till om något rättsligt ansvar kan utkrävas, bör i första hand det rättsliga ansvaret beskrivas.



## 6.2 Rättsligt ansvar

Det rättsliga ansvaret har olika dimensioner. Man kan särskilja kollektivt ansvar för en styrelse och individuellt ansvar för styrelseledamöterna., inklusive ordföranden och myndighetschefen. Straffrättsligt ansvar är i svensk rätt oftast individuellt, medan skadeståndsansvar kan drabba både enskilda och juridiska personer.

Arbetsrättsligt ansvar gäller för de anställda personligen. Det är för offentligt anställda fråga om disciplinansvar och uppsägning eller avskedande. Disciplinansvaret för de offentliganställda regleras särskilt i lagen om offentlig anställning, medan de andra arbetsrättsliga ansvarsformerna numera regleras i allmän arbetsrättslig lagstiftning även för de flesta offentliganställda.

För den anställning som här är aktuell, myndighetschefens, gäller dock särskilda regler. De flesta myndighetschefer är förordnade på bestämd tid. Chef för affärsverk får skiljas från sin anställning före förordnandetidens slut, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa. Chefer för myndigheter direkt under regeringen, generaldirektörer och landshövdingar m.fl., får förflyttas till annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa. Även för en sådan förflyttning krävs alltså, precis som är fallet då det gäller att avsluta en styrelseledamots uppdrag i förtid, att regeringen måste kunna åberopa sakliga skäl för ett upphörande av engagemanget i myndigheten. Regeringen behöver dock inte motivera sina beslut och besluten kan inte överklagas. Däremot kan en arbetsrättslig prövning aktualiseras.

Övriga ledamöter inklusive en extern ordförande har ett uppdrag men är inte anställda och lyder därmed inte under reglerna om disciplinansvar och avskedande eller uppsägning. Att de kan skiljas från uppdraget utan särskilda formkrav har nämnts ovan under 5. Inte heller här behövs någon formell motivering och det finns ingen möjlighet att överklaga.

I den mån styrelsen sysslar med myndighetsutövning finns ett straffrättsligt tjänsteansvar som är individuellt och ett skadeståndsansvar för staten för styrelsens och anställdas hantering. Dessa kan i sin tur bli ersättningsskyldiga i förhållande till staten om synnerliga skäl föreligger. Enskilda styrelseledamöter kan också göra sig skyldiga till brott som kan föranleda skadeståndsskyldighet enligt allmänna bestämmelse. Det finns däremot inte några särskilda regler om ekonomiskt ansvar för styrelseledamöter.

Att myndighetsstyrelser med fullt ansvar eller begränsat ansvar kan ha att göra med myndighetsutövning är i och för sig inte märkligare än att förtroendevalda i kommunala nämnder fattar beslut som innefattar myndighetsutövning. Även dessa förtroendevalda har ett uppdrag (de är

alltså inte anställda) och de har ett straffrättsligt ansvar individuellt för de beslut som de inte reserverat sig emot. Det är mer vanligt förekommande att kommunala nämndledamöter har sådana uppgifter, även om dessa ofta delegeras till tjänstemännen, men någon principiell skillnad ur ansvarssynpunkt finns inte vad gäller det rättsliga ansvaret. Även ansvaret för mutbrott gäller ledamöter i styrelser likaväl som anställda, liksom brott mot tystnadsplikten kan aktualiseras.

Härutöver kan det bli fråga om andra brottsbalksbrott såsom trolöshet mot huvudman, som innebär att någon missbrukar sin förtroendeställning på ett sätt som skadar eller riskerar att skada huvudmannen. Det rör sig oftast om missbruk vid tillsyn över skötseln av ekonomiska angelägenheter för huvudmannens räkning (för frågan om trolöshetsbrottets tillämplighet vad avser förtroendeuppdrag, se närmare Lundin, Olle, Kommunal revision. En rättslig analys, Iustus förlag 1999, s 370 ff).

Vid sidan av att individuellt skadeståndsansvar kan bli aktuellt i samband med att en styrelseledamot gör sig skyldig till brottslig gärning återstår frågan om ett ekonomiskt ansvar för styrelseledamöter för oansvarigt men inte brottsligt agerande.

Ansvar för att årsredovisningen är riktig åvilar styrelsen. Årsredovisningen fastställs däremot inte av regeringen och inte heller prövas formellt ansvarsfriheten för denna.

Både årsredovisningen och RRV:s revisionsberättelse läggs till handlingarna men om det finns invändningar i revisionsberättelsen tar regeringen ställning till dessa i särskild ordning.

En jämförelse med aktiebolagsrätten visar att aktiebolagslagen föreskriver ett särskilt ansvar för uppsåtlig eller oaktsam skada och har ett system med revisionsansvar och beviljande av ansvarsfrihet. Kommunalt indirekt förtroendevalda (nämndledamöter) har revisionsansvar och kan beviljas eller nekans ansvarsfrihet men det finns inte en uttrycklig grund för skadeståndsskyldigheten som inte har samband med brott i kommunallagen.

I JK:s förstudie avseende Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning konstateras att något skadeståndsansvar för oansvarig förvaltning i allmänhet inom offentlig verksamhet knappast kan utkrävas med stöd av skadeståndslagens bestämmelser. Detta gäller då inte bara offentligt anställda utan också just förtroendevalda ledamöter i kommunala nämnder och lekmannaledamöter i statliga myndighetsstyrelser (JK s 93). JK diskuterar i sin rapport frågan om en särskild straffregel angående misshushållning av allmänna medel borde införas. Till ett sådant straffansvar skulle också kopplas ett skadeståndsansvar (JK s 131 ff). Vad avser de kommunalt förtroendevalda har rättsläget länge ansetts oklart, eftersom kommunallagen innehåller en regel som synes förutsätta ett ansvar för ren förmögenhetsskada även utan samband med brott (9:17 kommunallagen). I doktrinen har hävdats att de kommunalt förtroendevalda

får anses ha ett ansvar även vid sidan av brott, ett ansvar som har sin grund i ett sysslomannaskap (se Lundin a a s 424ff).

Frågan är då om man skulle kunna anlägga samma synsätt på styrelseledamöterna i statliga myndighetsstyrelser? Lundins jämförelse omfattar bara styrelseledamöter i aktiebolag och kommunala nämnder. Det statliga styrelserna regleras inte på samma sätt med revisionsansvar och särskilt reglerade möjligheter att entlediga ledamöter. Samtidigt är Lundins påpekande om skadeståndslagens regler om ansvar för arbetstagare enligt 2:4 och 4:1 skadeståndslagen (SkL) och relationen mellan dessa regler relevant även för styrelseledamöter.

Resonemanget är följande: SkL 2:4 föreskriver ett ansvar för skada p g a brott, ett ansvar som gäller alla. I SkL 4:1 görs en begränsning av ansvaret för anställda, en begränsning som enligt förarbetena skall gälla även förtroendevalda och lekmanaledamöter. Begränsningen går ut på att skadestånd endast ska utgå om synnerliga skäl föreligger. Utrymmet för skadestånd vid sidan av brott blir härmed mycket litet. Men om nu de förtroendevalda inte anses ha något skadeståndsansvar vid sidan av brott blir det ju tämligen onödigt att särskilt i förarbetena ange att förtroendevalda skall likställas med arbetstagare (se Lundin s 428f).

JK konstaterar dock att staten med stöd av SkL 4:1 kan utkräva ersättning av ledamöter p g a fel eller försummelse vid myndighetsutövning för vilken staten gjorts ansvarig, alltså en regresstalan. Detta skulle då stödjas på SkL 4:1.

Frågan om ledamöternas ansvar för ekonomisk vårdslöshet är inte löst. Regeringen har dock vid flera tillfällen uttalat att man inte anser det nödvändigt att föreslå några särskilda föreskrifter om ett personligt ekonomiskt ansvar för styrelseledamöterna.

Det rättsliga ansvaret är individuellt. Varje styrelseledamot ansvarar för försummelser och underlåtelser att uppmärksamma problem, likaväl som för beslutsfattande. Styrelsen i sin helhet har också ett ansvar för att tillse att verksamheten i stort sköts på ett tillfredsställande sätt, vilket inbegriper styrelsens eget arbete. I de fall fråga uppkommer om brister i dessa hänseenden måste det göras en prövning av hur dessa brister uppstått och vilken eller vilka styrelseledamöter som haft en faktisk möjlighet och rättslig skyldighet att vara aktiva.

### **6.3 Politiskt ansvar**

Det ansvar som styrelseledamöterna har inför uppdragsgivaren, regeringen, blir i praktiken till stor del av politisk natur, eftersom det rättsliga ansvaret framstår som tämligen begränsat, åtminstone när man kommer utanför området för myndighetsutövning. Det kan uppstå situationer då ledamöters underlåtenhet att fatta beslut, begära redovisning eller utöva tillsyn bedöms

ske vid myndighetsutövning, men oftare aktualiseras nog frågor om styrelsers agerande eller försummelser avseende frågor av övergripande ekonomisk art eller vid genomförande av organisatoriska beslut och policies. Regeringens ansvar för den statliga förvaltningen inbegriper ansvar för att styrelserna klarar av sin uppgift att leda verksamheten, och regeringen har som vi sett stora möjligheter att ”utkräva politiskt ansvar” i den meningen att styrelseledamöterna får lämna sina uppdrag i förtid, när det finns faktiskt konstaterbara anledningar till missnöje, och vid mandattidens slut utan någon motivering alls.

## 7 Kontroll

För att rättsligt ansvar skall kunna utkrävas på ett effektivt sätt måste det finnas möjligheter att genom kontrollåtgärder konstatera hur verksamheten har bedrivits.

Även om det rättsliga ansvaret inte föreligger finns det behov av kontroll för att det politiska ansvaret skall kunna utkrävas och för att regeringen i sin tur skall kunna ta sitt ansvar att styra förvaltningen.

Myndigheten har själv till uppgift att ägna sig åt intern kontroll och uppföljning och för vissa myndigheter finns särskilda föreskrifter om internkontroll. Förordningen om intern revision (1995:686) anger att internrevisorerna arbetar mot styrelsen eller om sådan inte finns myndighetschefen. Därutöver kontrolleras myndigheterna genom Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer, Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. Domstolarnas överprövning av förvaltningsbeslut är en viktig del av kontrollen. Dessa delar av kontrollen kan ha inriktning både mot olika myndighetsbeslut på olika nivåer inom organisationen och mot styrelsearbetet som sådant.

JK har uttalat sig om hur kontrollen av myndighetens chef kan utformas. Kontroll av myndighetschefen i enrådgivningsverk får göras av RRV eller av överordnad myndighet inom myndighetsorganisation med regional nivå. För myndigheter med styrelser, och JK skiljer här inte mellan de olika formerna av styrelse, får internrevisionen rapportera till styrelsen och myndighetschefen är därvid jävig. Om internrevision inte finns, kan styrelsen uppdra åt någon annan chef inom myndigheten att rapportera. Det verkar inte finnas någon större skillnad mellan SFA och SBA i detta avseende. Men SFA har ett tydligt fastställt ansvar för hela verksamheten, alltså därmed inte bara chefens och organisationens interna verksamhet utan även sin egen roll. För SBA gäller att styrelsen enligt VF prövar om verksamheten bedrivs effektivt och beslutar om åtgärder med anledning av RRV:s rapporter och intern revision.

Härmed kvarstår dock frågan om hur granskningen av styrelsearbetet i sig och chefens roll i detta arbete skall utformas. I styrelser med begränsat ansvar måste det vad gäller de frågor som faller utanför styrelsens ansvar bli regeringens uppgift att kontrollera myndighetschefen. För styrelser med

fullt ansvar gäller det förhållandet att regeringen utser såväl ordförande som myndighetschef och övriga ledamöter. Styrelsen har därmed inte den yttersta kontrollen över chefen. Ingenting sidan har makt att fatta beslut om att mandaten skall upphöra. Det är regeringen som anställer chef och utser ordförande, och regeringen har därmed ansvaret att lösa tvister som gått så långt att det blir fråga om att någon måste lämna sin post. För både enrådhetsverken och verk med styrelser gäller att myndighetschefen står under regeringens kontroll.

## 8 Jävsfrågor

Grundläggande bestämmelser för offentlig förvaltning med syfte att garantera opartiskhet och objektivitet är i första hand RF 1:9 och i andra hand förvaltningslagens jävsbestämmelser. Den s.k. objektivitetsprincipen i RF anger att förvaltningen skall präglas av saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen. För alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter gäller alltså ett krav på enhetlighet och konsekvens i beslutsfattandet, som inte får ge utrymme för subjektiva värderingar. Myndighetsstyrelserna är bundna av dessa principer liksom av kravet på att handla i enlighet med myndighetens föreskrivna uppdrag och tillgodose ändamålen med verksamheten.

Kraven avser såväl styrelsen i sin helhet som de enskilda styrelseledamöterna.

För att de enskilda ledamöternas ställning skall inge förtroende för att objektivitetsprincipen iaktas gäller att jävsfrågorna observeras. Förvaltningslagens jävsregler är tillämpliga på alla styrelseledamöter som beslutsfattare i styrelsen (och på tjänstemännen som dock inte behandlas ytterligare här) och på ordföranden och myndighetens chef även i samband med beredning av beslut. Jävsreglerna gäller alla typer av ärenden hos myndigheten.

Sedan de korporativistiska inslagen med intresserepresentation avvecklats gäller att varje ledamot har ett personligt ansvar inför uppdragsgivaren, regeringen. Regeringen utser de externa ledamöterna utifrån bedömningar i varje enskilt fall av styrelsens lämpliga sammansättning. Ofta förekommer riksdagsledamöter, tjänstemän i andra myndigheter och i departement liksom experter från t.ex. universiteten.

Frågan är då om det finns anledning att i vissa av dessa fall särskilt befara jävssituationer som har att göra med styrelseledamots övriga engagemang i statsförvaltningen eller i verksamhet som berörs av den statliga myndighetens uppdrag. Vad som här skall behandlas är främst tvåinstansjäv och grannlagenhetsjäv. Självfallet kan jäv som grundar sig på ett personligt intresse och släktskapsförhållanden uppstå för styrelseledamöterna. I uppenbara fall bör detta beaktas redan vid uppdragsgivandet. I övrigt gäller

här det sedvanliga ansvaret för att jäv beaktas vid ärendehandläggning och beslutsfattande för både styrelsen och enskilda ledamöter.

Tvåinstansjäv gäller endast vid överklagande, underställning eller tillsyn. Ett

exempel kan vara att någon som styrelseledamot eller tjänsteman i en underordnad instans deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende där beslut överklagats och sedan i den högre myndigheten medverkar vid handläggningen som styrelseledamot.

Styrelseledamot i en myndighet som prövar besvär över viss myndighets beslut och där prövningen görs av styrelsen, blir alltså jävig om ledamoten också är tjänsteman eller styrelseledamot i den underställda instansen och därvid deltagit i samma ärendes slutliga handläggning. På motsvarande sätt kan jäv uppstå då styrelseledamot i en tillsynsmyndighet deltar i beslut i tillsynsärende som rör en myndighet som han eller hon är anknuten till som tjänsteman eller styrelseledamot.

Departementstjänstemän kan också hamna i jävssituationer om de får uppdrag som ledamöter i styrelser under samma departement. Om departementstjänstemannen har en hög ställning i departementet är risken överhängande att jäv uppstår i samband med att beslut skall fattas och förberedas avseende myndighetens redovisning och styrelsens sammansättning. Även om det inte alltid rör sig om ett formligt tvåinstansjäv uppstår ibland i sådana fall kopplingar som kan leda till bedömningen att grannlagenhetsjäv föreligger. Styrelseledamot som samtidigt är anställd i ett departement, styrelseledamot från annan verksstyrelse eller styrelseledamot som är anställd vid verket, kan i vissa ärenden komma att framstå som jäviga, även om inte tvåinstansjäv föreligger. Grannlagenhetsjäv eller delikatessjäv anses föreligga om det vid sidan av de övriga jävssituationerna föreligger någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för personens opartiskhet i ärendet. Den som deltar på ett annat än rutinmässigt sätt i ett departements arbete med granskning av en myndighetsstyrelses verksamhet i alla dess aspekter (alltså inte enbart i situationer som täcks av tvåinstansjävet) bör därför enligt min bedömning inte själv vara styrelseledamot i denna styrelse.

Men jäv kan också föreligga när det inte är fråga om samma myndighetsorganisation eller om en departementsanknytning. När en myndighetsstyrelse beslutar om bidrag till en annan myndighet eller bedömer ansökningar från en annan myndighet kan jäv tänkas föreligga, om en styrelseledamot deltar i beslut som rör den andra myndigheten, som ledamoten också har en anknytning till. Det är dock inte generellt så att jäv uppstår i dessa situationer utan det krävs att det finns någon särskild omständighet för en enskild ledamot, t.ex. stark fiendskap eller vänskap mellan två inblandade eller ett starkt engagemang av särskilda skäl som i det enskilda fallet framstår som ett hinder för en opartisk bedömning.

I detta sammanhang bör också frågan om myndighetens självständighet tas upp. I det fall höga departementstjänstemän deltar som ledamöter i en styrelse under det egna departementet ligger det nära till hands att jävssituationer uppstår. Även om det inte blir fråga om jäv, kan det tänkas att myndighetens förmåga att självständigt ta ställning i ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag kan påverkas.

## **9 Sammanfattande synpunkter**

Med SFA har man velat finna en form av myndighetsstyrelse med ett klart ansvarsförhållande gentemot regeringen och en klar ansvarsfördelning mellan styrelse och myndighetschef. Styrelsen skall ha det yttersta ansvaret och härvid företräda regeringen och myndigheten uteslutande. Ledamöterna har alltså inte till uppgift att företräda ett partsintresse. Det har inte ansetts att det finns behov av att föreslå förändringar avseende allmänna straff- och skadeståndsrättsliga principer för styrelseledamöterna, vilket anses sammanhånga med att styrelsen inte ansvarar för hur den löpande förvaltningen sköts. Detta i sin tur hänger ihop med frågan om hur myndighetschefen utses. Inte heller har man funnit det nödvändigt att föreslå särskilda föreskrifter om personligt ekonomiskt ansvar för styrelseledamöter.

Frågan om vad styrelseledamöterna skall representera, vilka intressen som de skall företräda är närmast ett studieföremål för den statsvetenskapliga forskningen. Vilken politisk uppfattning som förhärskar avseende rollfördelningen mellan en extern ordförande och myndighetschefen hör också till detta forskningsområde liksom frågor om vilken maktfördelning olika styrelsemodeller resulterar i.

Vad som här har behandlats är främst den rättsliga reglering som blir aktuell för styrelser med fullt ansvar i jämförelse med i första hand styrelser med begränsat ansvar och i andra hand enrådighetsverken.

I hög grad är detta ett område där regeringen har det avgörande inflytandet, vilket i sig inte är konstigt. I viss mån anmärkningsvärt är däremot att det finns så litet material om vilka överväganden som görs avseende myndigheternas sammansättning och avsikterna bakom valet av olika myndighetsformer. En närmare studie av dessa frågor skulle kunna visa i vilken mån de uttalade kriterierna för att välja den ena eller andra myndighetsformen faktiskt har varit vägledande i praktiken och möjliggöra undersökningar av effektiviteten i regeringspolitiken på denna punkt.

När man i förarbeten gör allmänna uttalanden om att myndighetsformen SFA skall väljas t.ex. för myndigheter som berör enskildas integritet medan SBA kan vara att föredra när bredd och mångfald är önskvärd, är det inte alltid så lätt att avgöra vad som avses eller omedelbart givet vilka argument som varit avgörande i de enskilda fallen.

Det kan också finnas anledning att studera hur de olika valen beträffande styrelsernas sammansättning och utseendet av ledamöterna överensstämmer med de uttalade målsättningarna bakom valet av styrelseform. På detta område finns i praktiken stora möjligheter för regeringen att använda styrelseformen SFA på ett sätt som innebär avvägningar och nyanseringar avseende politisk styrelse respektive pluralism.

Det har sagts i olika sammanhang att SFA är en oklar styrelseform och att konflikter kan uppstå internt inom styrelsen, eftersom ordförandens och chefens uppgifter inte är klart avgränsade. Denna oklarhet innebär i och för sig en möjlighet till flexibla lösningar, vilket kan vara en fördel så länge samarbetet fungerar. Det krävs dock att regeringen tydligt anger hur man uppfattar rollfördelningen. Även i det avseendet kan modellen tillåta en flexibilitet så att styrelser med fullt ansvar på olika myndighetsområden behandlas olika.



Regeringen ansvarar för att konflikter som inte kan lösas internt inom styrelsen klaras upp. Som framgått ovan har chefen dock en arbetsrättsligt reglerad anställning som skyddas på ett helt annat sätt än de övriga styrelseledamöternas uppdrag. Vid en konflikt kan alltså chefens position framstå som starkare. Samtidigt är den ofta mer utsatt, eftersom det är fråga om en heltidsanställning i jämförelse med de övriga ledamöternas uppdrag som kan vara en mer eller mindre tung del av deras sysselsättning.

Vad gäller det rent rättsliga frågorna kräver jävsproblematiken särskild uppmärksamhet men knappast några författningsändringar. Den formella förordningstekniken med verksförordning och instruktion förefaller ganska otymplig och skulle kunna göras smidigare. Frågorna avseende ledamöters straffrättsliga och skadeståndsrättsliga ansvar behöver ytterligare belysning i enlighet med vad JK hävdade i sin rapport.

Slutligen finns anledning att understryka att styrelseledamöternas ansvar för verksamheten och för årsredovisningen kan sägas vara otydligt i den mån det inte sker en tydlig återkoppling i form av en reaktion från regeringen. Även i de fall RRV inte haft några särskilda anmärkningar kan man tänka sig att det finns behov av något slags reaktion från regeringen. En sådan kan ha formen av budgetdialog och en avstämning av tidigare uppsatta mål.



## Utblickar mot näringslivet Corporate Governance

Det finns en ganska omfattande litteratur som redogör för forskningsresultat såväl som praktikers erfarenheter av ägarstyrning och företagsledning (corporate governance) i stora företag. Starkt förenklat kan erfarenheter och idéer sammanfattas enligt följande:

Corporate governance förstås i termer av ”företagsstyrning sett från ett ägarperspektiv”. Ägarstyrningens fokus ligger följaktligen på företagets ledning i allmänhet och styrelsens i synnerhet. Styrelsens position mellan ägarna och den verkställande ledningen medför att styrelsens roll blir dubbel. Å ena sidan står styrelsen för ledarskap och å andra sidan för kontroll.<sup>1</sup> För att ägarstyrningen ska bli fullödlig är ansvarsutkrävarmekanismerna, dvs. bolagsstämman, av stor betydelse för hur styrelsen fungerar i denna dubbla roll.

Corporate governance har som teoribildning vuxit fram som ett resultat av problem med bolagsstyrning och lyfter fram ägarnas betydelse för företagets framtid. Till följd därav är även ägarstrukturens utseende av betydande vikt. Olika ägare kan med andra ord ha olika mål och förväntningar på ett företags framtida utveckling.<sup>2</sup> Det är även så att tyngdpunkten i corporate governance varierar från land till land. Utvecklingsprocessen är evolutionär snarare än revolutionär.

### Ägarstyrning

Ägarstyrningen är själva kärnan i corporate governance. För att ägarna skall styra bolaget på ett effektivt sätt är det centralt att ägarna besitter en ägar-kompetens. Ägarkompetensen består av tre delkomponenter, vilka tillsammans ger ett unikt ägarmönster för ägargruppen. Det essentiella här är just att ägandet är viktigt p.g.a. den särpräglade ägarkompetensen. Ägarnas professionalism vad gäller krav på styrelsen, och även verkställande ledningen, har enligt detta synsättet ökat.

Den första delkomponenten i ägarkompetensen är *affärsriskkompetens*. Affärsriskkompetensen innebär helt kort god kunskap om hur risker reduceras.

---

<sup>1</sup> I Corporate Governance perspektivet möts företagsekonomiska- och nationalekonomiska analysperspektiv.

<sup>2</sup> De institutionella ägarnas betydelse ligger i att de ofta, till skillnad från enskilda ägare, har visat sig vara mer aktiva ägare. Detta beror i sin tur på att de institutionella ägarna har ansvar för sina egna investerare, vilka i hög grad är pensionssparare. Eftersom det institutionella ägandet i allt högre grad också internationaliseras är corporate governance ett globalt fenomen.

Varje bransch präglas av sin egen riskdynamik. Styrelsens sammansättning bör avspegla dessa utmaningar.

*Metaledning* är den andra delkomponenten i ägarkompetensen. Metaledning handlar framförallt om att skapa rätt förutsättningar för att utveckla företaget, däribland att se till att företagsledningen i varje utvecklingsfas har rätt sammansättning, kompetens etc. Det är genom metaledning som ägaren direkt eller via styrelsen demonstrerar sin kompetens och utnyttjar sin makt för att omfördela makt.

*Ägaridé* är slutligen den sista delkomponenten i ägarkompetensen. Innebörden av en ägaridé är ungefär detsamma som de centrala värderingarna hos ägarna och är något mer än en idé att enbart öka avkastningen. Den rör i synnerhet de långsiktiga perspektiven, visionerna. Ägaridén utgör en referenspunkt för agerandet vid kritiska händelser och viktiga beslut.

Styrelsen brukar karakteriseras i termer av att vara kontrollerande, styrande och även delta i vissa exekutiva beslut. Dessa funktioner innebär att styrelsens förhållningssätt både till den verkställande ledningen och ägarna måste präglas av stor integritet. Men ägarna måste ge uttryck för sin vision. Forskning på detta område visar att ju tydligare ägarna är vad gäller förväntningar m.m. desto bättre fungerar styrelsen som övervakare av företagets verkställande ledning.

### **Distans, dialog och differentiering**

Om man utgår ifrån att det finns ägare som aktivt vill utöva sitt ägarskap och har utsett en kompetent styrelse, kan man ställa sig frågan hur styrelsen då definierar sin roll i förhållande till den verkställande ledningen. Denna relation kan betraktas utifrån de tre kriterierna *distans*, *dialog* och *differentiering*.

Styrelsen bör värna om sin förmåga att se helheter. Förmågan till helhetsperspektiv beror i hög grad på hur styrelsen upprätthåller sin integritet i bedömningar av ledningens förslag, investeringsbeslut etc. och även i utvärderingen av ledningens prestationer. Risker med att inte hålla en viss distans eller slå vakt om styrelsens integritet kan i förlängningen bli att styrelsen blir koopterad av företagsledningen.

Att upprätthålla distans och integritet måste naturligtvis ändå förenas med en fortlöpande dialog med företagsledningen. Styrelsen är ägarnas instrument för den direkta och löpande ägarstyrningen och styrelsen har som sådan förvaltningsansvaret för bolaget, vilket i sin tur är delegerat till den verkställande ledningen. Denna delegering bör ha formen av en kontinuerlig dialog, där innebörden av viktiga beslut uttolkas av både styrelse och ledning. För att dialogen skall fungera är det viktigt att göra en tydlig roll-differentiering.

## Styrelsens sammansättning

Styrelsens sammansättning är en av de viktigaste komponenterna i ägarstyrningen. En styrelse bör inrymma olika erfarenheter och kompetenser, vilket ökar sannolikheten för att styrelsen skall ha god förmåga att fördomsfritt hantera ny information. Eftersom marknaden är differentierad, bör detta i något avseende avspeglade sig i styrelsesammansättningen.

En viktig del i hur styrelsen får sin legitimitet är på vilket sätt den utses. Det är det inte ovanligt att denna procedur formaliseras genom nomineringskommittéer, i en process som är helt öppen med avseende på hur processen går till (det är en annan sak att persondiskussioner förs med stor sekretess). Att en kommitté nominerar styrelsen ökar öppenheten kring nomineringen och enskilda aktieägare vet på så sätt till vem de kan kommunicera sina förslag. Dessa kommittéer består oftast av styrelsens ordförande, representanter från den verkställande ledningen och ägarna. Genom att inkludera dessa i nomineringsprocessen är sannolikheten stor för att styrelseledamöternas kompetens- och erfarenhetsbakgrund passar in i företagets verksamhetscykel.

I detta sammanhang är ordförandens roll speciellt viktig. Det ankommer på styrelseordföranden att skapa rätt förutsättningar för att styrelsen i sin helhet blir ett välfungerande team. Därför bör styrelseordföranden ta aktiv del i rekryteringen av ledamöter.

Ur ägarnas synpunkt finns det framförallt två aspekter som är viktiga med avseende på styrelsens sammansättning. Det gäller att utse ledamöter som både vågar uttrycka sin mening och samtidigt har förmågan att ta till sig ny information. Problemet med "insiders" bör då uppmärksammas.

En insider är en styrelseledamot som "kan för mycket" eller bär med sig för mycket av företagets kultur, t.ex. en före detta anställd. En styrelseledamot som har denna bakgrund har ofta en lojalitet med företagsledningen och har således inte samma starka motiv att utöva övervakning av ledningens prestationer som ägarna själva. Det är inte enbart före detta anställda som kan kallas insiders, även de som är närstående till personer i ledningen faller inom denna kategori. Internationella studier har visat att ju fler insiders som finns i en styrelse desto mindre ägarkontroll och desto sämre långsiktig prestation av företaget.

## Ansvarsutkrävning

Ansvarsutkrävningmekanismen är slutligen den sista beståndsdel i corporate governance. Ansvar utkrävs i bolag av styrelsen på bolagsstämman. Bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ. På bolagsstämman tar ägarna bl.a. ställning till den avgående styrelsens prestationer och slutligen huruvida styrelsen ska beviljas ansvarsfrihet. Bolagsstämman är ofta den

ända möjligheten för (de små) ägarna att få full information om bolagets aktiviteter och även få möjlighet att ställa frågor till ledningen.

Ägarkompetensen är unik för varje ägarkonstellation, vilket även innebär att ägarnas preferenser och målsättningar skiftar beroende på ägarstruktur. En välformulerad ägarkompetens riskerar bli uddlös utan ett reellt sanktioneringssystem. Bolagsstämman utgör just detta sanktionssystem. Ansvarsutkrävarmekanismerna måste följaktligen vara transparenta och förutsägbara. Det är viktigt både för ägarna och för styrelseledamöterna. Därför är det sätt på vilket ansvar utkrävs på bolagsstämman en viktig del i dels själva ägarstyrningen, dels för att stärka den senare pågående styrelses legitimitet i termer av handlingskraft.

## Referenser och lästips

Cadbury, Adrian Sir (1992). *The Financial Aspects of Corporate Governance*. London: Burgess Science Press

Carlsson, H. Rolf (1997). *Ägarstyrning. Om Corporate Governance från Wallenbergsfär till offentlig sektor*. Stockholm: Ekerlids förlag

Keasy, Kevin, Thompson, Steve & Wright, Mike ed. (1997). *Corporate Governance- Economic, Management, and Financial Issues*. Oxford: Oxford University Press

Lindh, Susanne & Meyerson M. Eva (1998). *Staten och bolagskapitalet- om aktiv styrning av statliga bolag*. Stockholm: Ds 1998:64

OECD (1999). *OECD Principles of Corporate Governance*

Renneboog, Luc (1999). *Corporate Governance Systems; The Role of Ownership, External Finance and Regulation*. CEPS Working Document No. 133

Zehnder, Egon (1997). *Board Focus- The Governance debate*. Zurich: Egon Zehnder International

## Webben

<http://www.aeaweb.org/>

<http://www.ceps.be/>

<http://www.corporateboard.com/>

<http://www.corpgov.net/>

<http://www.ecgn.ulb.ac.be/ecgn/>

<http://www.parl.gc.ca/english/senate/com-e/bank-e/rep-e/cgo-e.htm>

<http://www.ssrn.com/>

<http://www.vast.styrakad.se/>



INNEHÅLLSFÖRTECKNING	Sid
Genomförandet	3
Sammanställningens upplägg	3
<b>Respondenternas svar</b>	<b>4</b>
- Sammanfattande tentativa slutsatser	4
Ledningsform	4
Sammansättning	4
Rekrytering- information- utbildning	4
Styrelse och verkställande ledning	4
Styrelsearbete	5
Befogenheter och ansvar	5
Allmänna bakgrundsfrågor	6
Ledningsformen	9
<b>Kompetens 15</b>	
Rekrytering- information- utbildning	18
<b>Styrelsen och den verkställande ledningen</b>	<b>25</b>
<b>Styrelsearbetet</b>	<b>30</b>
<b>Befogenheter och ansvar</b>	<b>40</b>
<b>Slutfrågor</b>	<b>50</b>



## Enkätssammanställning

### Genomförandet

Datansamlingen genomfördes under perioden 13 oktober- 22 november 1999 med hjälp av en postenkät. Frågeenkäten har utformats av Statskontoret i samarbete med SIFO AB.

SIFO har dataregistrerat uppgifterna.

Antal ledamöter som erhöll frågeenkät:	222	100%
Antal svar:	172	77%
Bortfall	50	23%

### Sammanställningens upplägg

Resultaten redovisas i samma ordning som frågorna ställs i frågeenkäten. Frågorna har genomgående exakt den formulering samt det svarsalternativ som finns i enkäten. I frågerutorna anges, om inget annat sägs, andelen svar i procent av samtliga svarande. För frågor där flera svarsalternativ har kunnat anges kan summan av andelarna vara större än 100%.

Affärsverken är inte särpresenterade, utan ingår i SFA.

Styrelse med fullt ansvar: (SFA)

Styrelse med begränsat ansvar: (SBA)



## **Respondenternas svar**

### **- Sammanfattande tentativa slutsatser**

#### **Ledningsform**

- Ledningsformen styrelse med fullt ansvar anses vara lämplig i myndigheter som redan har styrelse med fullt ansvar. I myndigheter som har ledningsformen styrelse med begränsat ansvar finns en viss opinion för att byta till styrelse med fullt ansvar.
- De viktigaste kriterierna för att en myndighet skall ha ledningsformen styrelse med fullt ansvar är affärsliknande förhållanden och stort finansiellt ansvar.
- EU relaterat arbete är inte styrande för valet av ledningsform.

#### **Sammansättning**

- Styrelsens sammansättning är föremål för viss kritik. Kritiken är främst riktad mot att det saknas sakkunskap inom myndighetens verksamhetsområde och att politikernas medverkan i styrelserna dominerar för mycket.
- Kompetens och erfarenhetsbakgrund från näringslivet är mycket efterfrågad.
- För att styrelsen skall fungera optimalt bör styrelsen bestå av 8-10 ledamöter.

#### **Rekrytering- information- utbildning**

- Det finns en utbredd osäkerhet bland respondenterna om regeringkansliets rekryteringsstrategier.
- Regeringskansliet ger oftast inte nyutnämnda ledamöter någon vägledning i termer av "ägardirektiv."
- Regeringskansliets introduktion upplevs som bristfällig.
- Myndighetens introduktion uppfattas däremot som bra.
- Mer utbildning och information efterfrågas.

#### **Styrelse och verkställande ledning**

- Ledamöterna har sin starkaste lojalitet hos myndigheterna.

**Bilaga 4**

- Det är liten skillnad i rolluppfattningen mellan myndigheter med ledningsformen styrelse med fullt ansvar och begränsat ansvar.
- Det finns, enligt respondenterna, inga lojalitetskonflikter mellan ledamöternas ordinarie verksamhet och åtagandet i myndighetens styrelse.
- Skillnaderna mellan myndigheter med ledningsformen styrelse med fullt ansvar och styrelse med begränsat ansvar är små med avseende på relationen mellan styrelse och verkställande ledning.

**Styrelsearbete**

- Styrelse med fullt ansvar upplever sig i större utsträckning ha ett totalt ansvar för verksamheten medan styrelser med begränsat ansvar mer anser sig stå för medborgerlig insyn.
- De styrelser som har ledningsformen styrelse med fullt ansvar betraktar sig själva som mer aktiva och kräver ofta reellt ansvar. Styrelser med begränsat ansvar är mer nöjda med sin nuvarande ställning.

**Befogenheter och ansvar**

- Styrelser med fullt ansvar upplever sig i större utsträckning utvärdera verkställande ledningens prestationer.
- Det finns en gemensam syn på när styrelse/ledamöter borde avsättas. Respondenter i styrelser med fullt ansvar menar att regeringen borde utnyttjar sanktionsmöjligheterna oftare.
- Respondenter i styrelser med fullt ansvar betonar tydligt nödvändigheten av en årligen återkommande prövning av ansvar.
- Jäv anses generellt inte vara något problem.

## Allmänna bakgrundsfrågor

Fråga 1			
Kön			
Bas: 172			
Total		Kvinna: 40%	Man: 60%
<i>Bas:</i>			
102	SFA	Kvinna: 44%	Man: 56%
68	SBA	Kvinna: 32%	Man: 68%

- I styrelser med fullt ansvar finns det fler kvinnor än i styrelser med begränsat ansvar.

Fråga 2			
Befattning i styrelsen			
	Total	SFA	SBA
<i>Bas</i>	172	102	68
Styrelseordförande:	9%	9%	10%
Ledamot:	62%	57%	69%
Myndighetschef och ordförande:	1%		1%
Myndighetschef och ledamot:	9%	11%	6%
Personalföreträdare:	19%	24%	14%

- Fler ledamöter i SFA är kvinnor.
- SBA har fler ledamöter totalt sett.
- Fler styrelseordförande och arbetstagar-/arbetsgivarorganiserade är män.

## Bilaga 4

Fråga 3			
Vad arbetar du som i din huvudsakliga - ordinarie - verksamhet?			
	Total	SFA	SBA
Riksdagsledamot:	8%	4%	12%
Tjänsteman i Regeringskansliet:	3%	4%	1%
Kommun- eller landstingspolitiker:	3%	1%	6%
Tjänsteman i landsting /kommunal verksamhet:	4%	4%	4%
Verksam i arbetstagar/arbetsgivareorganisation	14%	18%	9%
Verksam i annan intresseorganisation:	4%	4%	4%
Verksam inom näringslivet:	15%	19%	9%
Tjänsteman i annan myndighet:	23%	19%	29%
Annat, nämligen:	24%	25%	24%
Ej svar:	2%	2%	2%

*Annat, nämligen: Karakteristiska kommentarer.*

- *Universitet*
- *Pensionerad*
- *Tjänsteman i myndigheten*
- SFA har fler från näringslivet och arbetsstagar/arbetsgivarorganisationer.
- SBA har fler riksdagsledamöter.

Fråga 4			
Hur många år har du varit ledamot av styrelsen?			
	Total	SFA	SBA
Mindre än 1 år:	17%	15%	21%
1-3 år	28%	34%	18%
4-5 år:	26%	26%	25%
Mer än 5 år:	29%	24%	36%
Ej svar	1%	1%	-

- Fler SBA har suttit 5 år eller längre.
- SFA personalrepresentanter har i högre utsträckning suttit 1- 3 år.

## Bilaga 4

Fråga 5			
Har du ytterligare styrelseuppdrag?			
	Total	SFA	SBA
Nej:	25%	31%	16%
Ja, i annan statlig myndighet:	27%	24%	32%
Ja, i statligt bolag eller stiftelse:	19%	18%	21%
Ja, i kommunalt bolag:	9%	9%	9%
Ja, i privat bolag:	26%	25%	28%
Ja, i annan organisation:	43%	40%	49%
Ej svar:	1%	-	1%

SFA har i mindre utsträckning ytterligare styrelseuppdrag.

Ledamöter i SBA är mångsysslare.

## Ledningsformen

Det finns olika kriterier för att myndigheter ska kunna komma ifråga för att ha **styrelser med fullt ansvar**. Det är regeringen som väljer ledningsform för myndigheterna i det enskilda fallet.

Fråga 6 Vilket eller vilka av följande kriterier anser du vara relevanta? (Flera svar tillåtna.)	Total	SFA	SBA
Myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden:	81%	82%	78%
Myndigheter med stort finansiellt ansvar:	67%	71%	60%
Myndighet som har till uppgift att lämna statliga garantier:	19%	19%	18%
Myndighet som har till uppgift att att bevilja bidrag till forsknings- och utvecklingsinsatser:	29%	23%	40%
Myndighet som är chef för en regional organisation:	10%	10%	10%
Myndighet vars verksamhet i hög grad berör enskilda personers integritet:	20%	16%	25%
Forsknings- och kulturmyndighet för vilka regeringen inte önskar öka den politiska styrningen utan istället främja en pluralistisk och skapande utveckling:	28%	25%	32%
Annat, svar in extenso:	3%	4%	1%
Ej svar:	2%	2%	3%

*Annat nämligen: Karakteristiska kommentarer.*

- *Myndigheten skall drivas professionellt.*
  - *Myndigheten vilka ur medborgarnas intresse bör vara fristående från politisk styrning.*
  - *Garanterat partsinflytande.*
- ”Affärsliknande förhållanden” och ”stort finansiellt ansvar” är de mest relevanta kriterierna för att komma ifråga för SFA.

## Bilaga 4

Riksdagen stiftar lag och beslutar om fördelningen av statens utgifter (i förekommande fall ram villkor för affärsdrivande verksamhet). Därefter kan regeringen med olika medel styra myndigheterna.

Fråga 7			
Ange högst fem styrmedel som enligt din mening har störst betydelse för hur den myndighet där du är ledamot fullgör sin uppgift.			
	Total	SFA	SBA
Förordningar som preciserar lagstiftningen inom verksamhetsområdet:	47%	51%	41%
Förordningar som gäller förvaltningen generellt, t.ex. verksförordningen:	44%	46%	40%
Direktiv om verksamhetens inriktning i regleringsbrevet till myndigheten:	84%	82%	87%
Mål och resultatkrav i regleringsbrevet till myndigheten:	81%	80%	82%
Särskilda uppdrag till myndigheten:	29%	51%	
Utnämning av myndighetschef:	39%	51%	46%
Utnämning av styrelse:	49%	22%	26%
Informell dialog mellan departementsledningen och myndighetsledningen:	30%	32%	31%
Underförstådd styrning genom policyuttalanden från regeringen eller departementsledningen, i t.ex. tal, svar på frågor i riksdagen eller i medieintervjuer:	4%	3%	6%
Annat, svar in extenso:	2%	2%	3%
Ej svar:	1%	1%	-

*Annat nämligen: Karakteristiska kommentarer.*

- *RRV, systematisk uppföljning av mätbara resultat*
  - *utnämningen av styrelseordförande*
  - *sektorsmyndighet för viktiga politikområden*
- ”Direktiv om inriktning” och ”mål och resultatkrav i regleringsbrevnen” är de viktigaste styrmedlen i respektive myndighet.
  - ”Särskilda uppdrag” är det som skiljer SBA från SFA.
  - Sveriges medlemskap i EU har på olika sätt förändrat arbetsförutsättningarna för många statliga myndigheter. I verksförordningen finns numera också en bestämmelse om att myndigheterna är skyldiga att biträda i EU- arbete.

## Bilaga 4

Fråga 8 Hur mycket påverkas den myndighet där du är ledamot av EU-medlemskapet?			
	Total	SFA	SBA
Påverkas påtagligt i hela sin verksamhet:	12%	18%	4%
Påverkas påtagligt i delar av sin verksamhet:	26%	32%	15%
Påverkas i viss utsträckning:	52%	40%	71%
Påverkas inte alls:	10%	10%	10%

Fråga 9 Påverkar EU-medlemskapet arbetet i styrelsen?			
	Totalt	SFA	SBA
Nej:	76%	75%	76%
Ja:	22%	23%	22%
Ej svar:	2%	3%	1%

*OM JA: På vilket sätt?: Karakteristiska kommentarer.*

- Olika domar i EU-domstolen.
  - Genom att myndighetens författningar skall vara EU-anpassad.
- SFA-myndigheterna påverkas klart av EU, men påverkar i mindre utsträckning styrelsearbetet



## Bilaga 4

Fråga 10			
Är EU-arbetet hos myndigheten av sådan art eller betydelse att det bör påverka valet av ledningsform för myndigheten?			
	Total	SFA	SBA
Nej:	87%	84%	90%
Ja:	9%	11%	7%
Ej svar:	4%	5%	3%

OM JA: Hur? *Karakteristiska kommentarer.*

- *Styrelse med fullt ansvar.*
- *Mer EU-kompetens i styrelsen.*
  
- EU-medlemskapet påverkar inte valet av ledningsform

Fråga 11			
Besvaras av dig som är ledamot i en styrelse med fullt ansvar. Du ingår i en styrelse med fullt ansvar. Anser du att denna ledningsform är lämplig för myndigheten?			
	Total	SFA	SBA
<i>Bas</i>	<i>102</i>	<i>102</i>	-
Ja:	80%	80%	-
Nej:	13%	13%	-
Ej svar:	7%	7%	-

Fråga 11b			
OM NEJ: Vilken ledningsform är då lämpligast?			
	Total	SFA	SBA
<i>Bas</i>	<i>13</i>	<i>13</i>	-
Styrelse med begränsad ansvar (SBA)	54%	54%	-
Enrådighetsverk utan styrelse	23%	23%	-
Ej svar	23%	23%	-

*Motiv: Karakteristiska kommentarer.*

- *Oklarheter om styrelsens nuvarande ansvar.*
- *Ingen kan klargöra vad fullt ”ansvar” betyder.*
- *Regeringen styr, inte styrelsen.*

## Bilaga 4

Fråga 12			
Besvaras av dig som är ledamot i en styrelse med begränsat ansvar. Du ingår i en styrelse med begränsat ansvar. Anser du att denna ledningsform är lämplig för myndigheten?			
	Total	SFA	SBA
Bas	68	-	68
Ja:	43%	-	43%
Nej:	37%	-	37%
Ej svar:	21%	-	21%

Fråga 12b			
OM NEJ: Vilken ledningsform är då lämpligast?			
	Total	SFA	SBA
Bas	25	-	25
Styrelse med fullt ansvar	92%	-	92%
Enrådighetsverk utan styrelse	4%	-	4%
Ej svar	4%	-	4%

Fråga 13	
Besvaras av dig som har erfarenhet av en styrelse med fullt ansvar och en styrelse med begränsat ansvar:	
Vilka tycker du är de största skillnaderna?	

*Karakteristiska svar:*

- *Ordförandeskapet.*
- *Det personliga ansvaret.*
- *Arvodet.*
- *Ärendemängden.*
- *Större arbetsbelastning.*

**Bilaga 4**

- Motiv för ändrad ledningsform:

SFA: 1) Oklart vad fullt ansvar innebär.

2) Det finns två styrelser: regeringen + verksstyrelse.

SBA: 1) Affärsliknande förhållanden.

2) Tydligare ansvarsfördelning.

- 7% av SFA skulle föredra SBA.
- 34% av SBA skulle föredra SFA.

Alla departementstjänstemän är för SFA.

## Kompetens

Fråga 14			
Vilken kompetens anser du att du tillför styrelsen? (Flera svar tillåtna)			
	Total	SFA	SBA
Sakkunskap inom myndighetens område:	59%	52%	69%
Erfarenhet av den politiska miljön:	35%	31%	44%
Erfarenhet av styrning och ledning:	52%	52%	51%
Allmänt medborgerligt omdöme:	40%	34%	47%
Tillför kunskap om myndighetens kunder:	21%	23%	19%
Tillför kunskap om avnämare:	38%	29%	50%
Expertkunnande:	22%	22%	24%
Annat, nämligen:	6%	8%	4%
Ej svar:	1%	2%	-

Annat nämligen: *Karakteristiska kommentarer.*

- *Kontaktytor*
  - *Juridisk- & EU- kompetens*
  - *Personalsynpunkter*
  - *Näringslivserfarenheter*
- SBA tillför mer kompetens på fler områden.

Fråga 15			
I vilken utsträckning anser du att styrelsens nuvarande sammansättning tillgodoser vad som kompetens- och erfarenhetsmässigt behövs med hänsyn till myndighetens verksamhet och styrelsens uppgift?			
	Total	SFA	SBA
Mycket väl	22%	21%	24%
Tillräckligt	45%	42%	49%
Inte fullt tillräckligt	23%	22%	26%
Otillräckligt	6%	10%	-
Vet ej	2%	3%	1%
Ej svar	2%	3%	-

OM EJ TILLRÄCKLIGT: Vad är det du saknar? *Karakteristiska svar:*

- *Tydliga partsföreträdare även från arbetsgivarna.*
- *Större bredd bland ledamöterna.*
- *Sakkunskap om myndighetens område.*
- *Expertkunnande.*
- *Marknadskunskap.*
- *Kunskap om avnämare/kunder.*

## Bilaga 4

Fråga 16			
Dominerar någon sorts kompetens eller erfarenhetsbakgrund i alltför hög utsträckning?			
	Total	SFA	SBA
Ja, svar in extenso	21%	22%	19%
Nej	64%	62%	69%
Ingen uppfattning	13%	13%	12%
Ej svar	2%	4%	-

*Ja nämligen: Karakteristiska kommentarer.*

- *Partipolitisk uppläsning*
  - *Politiker*
  - *LO- SAP blocket*
  - *Statlig och politisk bakgrund*
- SBA tillför mer kompetens på flera områden.
  - Ca 20% anser att visst kompetensområde dominerar. Främst politiker men inom SFA också arbetsmarknadens parter.

Fråga 17			
Hur stor anser du din styrelse bör vara för att fungera optimalt?			
Antal ledamöter i styrelsen	Total	SFA	SBA
1-4	1%	1%	-
5	5%	6%	4%
6	6%	9%	3%
7	23%	24%	22%
8	13%	13%	13%
9	16%	9%	26%
10	17%	20%	12%
11	5%	3%	9%
12	2%	2%	3%
13	2%	1%	3%
14	-	-	-
15	1%	2%	-
16	-	-	-
Ej svar	9%	12%	4%

*Karakteristiskt svar:*

- *Styrelsen bör inte vara för stor.*
- *Styrelsen måste fungera som grupp, max .8*
- *8 är idealiskt- 10 ledamöter något för många; dock nästan alltid ett par ledamöter förhindrade att delta i mötet.*
- *Som för närvarande (8+2) ger lagom utrymme för behövlig kompetens och balans.*

**Bilaga 4**

- 8-10 är den optimala dimensioneringen av styrelsen. Kvinnor (SFA) vill ha något större styrelser, liksom personalrepresentanterna (SBA) medan ordföranden (SBA) vill ha mindre styrelser.

## Rekrytering- information- utbildning

Fråga 18			
I vilken utsträckning instämmer du i följande?			
<i>Rekryteringen av nya styrelseledamöter sker enligt klara principer.</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	12%	18%	3%
Något	24%	19%	31%
Till stor del	23%	18%	31%
Helt	8%	10%	6%
Vet ej	31%	33%	28%
Ej svar	2%	3%	1%

<i>Rekryteringen av nya styrelseledamöter sköts på ett professionellt sätt</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	5%	8%	1%
Något	22%	22%	22%
Till stor del	30%	23%	41%
Helt	7%	9%	4%
Vet ej	33%	35%	29%
Ej svar	3%	4%	1%

- Stor oklarhet/osäkerhet om rekryteringen av styrelseledamöter sker enligt klara principer. Styrelseordförande och myndighetschef mest negativa.
- Stor skepsis till om rekryteringen sköts professionellt.

## Bilaga 4

Fråga 19			
Fick du i anslutning till din utnämning som ledamot...			
- <i>någon vägledning för ditt uppdrag från departementsledningen (statsråd eller statssekreterare) som hade karaktären av ägardirektiv</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	12%	13%	10%
Nej	81%	78%	85%
Ej svar	8%	9%	4%

- <i>någon motsvarande vägledning från annan departementsföreträdare</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	13%	14%	13%
Nej	76%	75%	79%
Ej svar	10%	12%	7%

- <i>någon mer allmänt introducerande information eller utbildning i departementets regi</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	17%	23%	10%
Nej	74%	70%	82%
Ej svar	8%	8%	7%

- <i>är du som helhet nöjd med den introduktion du fick från departementet?</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	24%	25%	24%
Nej	55%	56%	56%
Ej svar	20%	20%	21%

*Karakteristiska kommentarer:*

- *En styrelseutbildning genomfördes, dock efter rätt lång tid.*
- *Önskar mer ägardialog.*
- *Jag fick ingen introduktion från departementet.*
- *Fick en god information av verket.*



## Bilaga 4

Fråga 20			
Hur fungerade introduktionen hos den myndighet där du är ledamot?			
	Total	SFA	SBA
Mycket dåligt	4%	6%	1%
Ganska dåligt	19%	22%	13%
Ganska bra	42%	34%	54%
Mycket bra	27%	28%	26%

*Vad kan förbättras? Karakteristiska kommentarer:*

- *Konkret information om styrelsearbete inom en myndighetsstyrelse.*
- *Ett systematiserat introduktionspaket bör utformas, med dokument väsentliga för verksamhetens utveckling.*
- *Enskilt samtal med ordföranden vid tillsättandet är önskvärt.*
- *Allt.*
- *Personalrepresentanter ej ledamöter, därför ingen introduktion.*
- *Utebliven vägledning/introduktion från departementet.*
- *En majoritet är missnöjd med departementets introduktion.*
- *Myndighetens introduktion fungerade bra. SFA något mindre nöjda.*

Fråga 21			
Har du senare erbjudits någon information eller utbildning som nära berört ditt uppdrag som styrelseledamot?			
	Total	SFA	SBA
Ja	42%	43%	40%
Nej	52%	52%	54%
Ej svar	6%	5%	6%

*Karakteristiska kommentarer: Ja, nämligen...*

- *Finansdepartementets utbildning för ledamöter i styrelser med fullt ansvar.*
- *Internatutbildning*
- *Studiebesök*

## Bilaga 4

Fråga 22			
Känner du behov av mer information/utbildning med anledning av ditt uppdrag som styrelseledamot?			
	Total	SFA	SBA
Ja	50%	48%	54%
Nej	44%	48	38%
Ej svar	6%	4%	7%

*Karakteristiska kommentarer:*

- *Myndigheten och berört departements utskott borde ha en träff per år och den vägen kunna föra en dialog/diskussion om vad som ligger i framtiden.*
  - *Fortsatt internutbildning i aktuella frågor varje år.*
  - *Viss återkommande utbildning vore bra.*
- Ca 50% behöver mer utbildning. SFA om rollen. SBA mer information, snarare än utbildning.

Fråga 23			
Hur viktigt är det för myndigheten att ledamöter rekryteras ur följande grupper?			
	Total	SFA	SBA
<i>- Riksdagsledamöter</i>			
Olämpligt	20%	25%	15%
Inte särskilt viktigt	29%	28%	32%
Ganska viktigt	35%	27%	44%
Mycket viktigt	12%	16%	75
Ej svar	3%	5%	1%

<i>- Andra politikergrupper</i>			
	Total	SFA	SBA
Olämpligt	24%	25%	24%
Inte särskilt viktigt	45%	47%	43%
Ganska viktigt	19%	14%	25%
Mycket viktigt	5%	6%	35
Ej svar	8%	9%	6%

<i>- Departementstjänstemän</i>			
	Total	SFA	SBA
Olämpligt	41%	38%	46%
Inte särskilt viktigt	31%	29%	32%
Ganska viktigt	19%	22%	15%
Mycket viktigt	3%	5%	1%
Ej svar	6%	6%	6%

## Bilaga 4

<i>- Partes/intresserepresentanter</i>			
	Total	SFA	SBA
Olämpligt	25%	29%	19%
Inte särskilt viktigt	20%	19%	22%
Ganska viktigt	33%	28%	38%
Mycket viktigt	16%	16%	16%
Ej svar	6%	8%	4%

<i>- Företrädare för andra myndigheter inom verksamhetsområdet</i>			
	Total	SFA	SBA
Olämpligt	9%	11%	7%
Inte särskilt viktigt	31%	34%	26%
Ganska viktigt	41%	38%	44%
Mycket viktigt	12%	7%	19%
Ej svar	7%	10%	3%

<i>- Företrädare för näringslivet</i>			
	Total	SFA	SBA
Olämpligt	3%	3%	4%
Inte särskilt viktigt	11%	5%	19%
Ganska viktigt	30%	30%	28%
Mycket viktigt	51%	55%	46%
Ej svar	5%	6%	3%

<i>- Företrädare för det lokala/regionala näringslivet och lokal offentlig sektor</i>			
	Total	SFA	SBA
Olämpligt	10%	14%	4%
Inte särskilt viktigt	42%	37%	49%
Ganska viktigt	27%	25%	31%
Mycket viktigt	10%	13%	6%
Ej svar	11%	12%	10%

<i>Experter</i>			
	Total	SFA	SBA
Olämpligt	6%	7%	4%
Inte särskilt viktigt	24%	20%	28%
Ganska viktigt	41%	41%	41%
Mycket viktigt	24%	25%	22%
Ej svar	6%	7%	4%

<i>- Myndighetens avnämare</i>			
	Total	SFA	SBA
Olämpligt	22%	27%	15%
Inte särskilt viktigt	13%	12%	13%
Ganska viktigt	34%	31%	37%
Mycket viktigt	26%	22%	34%
Ej svar	5%	8%	1%

## Bilaga 4

- Företrädare för näringslivet, experter och myndighetens avnämare är de viktigaste rekryteringsbaserna för såväl SFA som SBA.
- SFA: För styrelseordförande är politiker mer viktig, medan experter och avnämare är mer olämpliga.
- SBA: Myndighetschefen och ledningen: Departementstjänstemän- + företrädare för andra myndigheter. Personalrepresentanterna anser experter olämpliga.

Fråga 24			
Var ligger din huvudsakliga lojalitet i styrelsearbetet?			
	Total	SFA	SBA
Hos medborgarna	22%	21%	22%
Hos regeringen	15%	18%	10%
Hos myndigheten	40%	38%	41%
Hos myndighetens avnämare/kunder	9%	6%	15%
Hos de organisation/företag där jag har min ordinarie verksamhet	13%	15%	10%
Ej svar	2%	3%	1%

- Styrelseordförande har mer lojalitet hos regeringen, ledamöter mer hos medborgarna. Den mesta lojaliteten finner vi hos myndigheten.

## Bilaga 4

## Fråga 25

Hur ofta har du upplevt lojalitetskonflikter mellan de krav din ordinarie verksamhet och ditt åtagande som styrelseledamot i myndigheten?

	Total	SFA	SBA
Ofta	2%	2%	1%
Ibland	18%	22%	12%
Sällan	26%	19%	38%
Aldrig	50%	53%	46%
Ej svar	4%	5%	3%

- SFA: Myndighetschefen och ledningen upplever oftare lojalitetskonflikter mellan ordinarie verksamhet och styrelsens krav.

## Styrelsen och den verkställande ledningen

I myndigheternas instruktioner finns styrelsernas ansvarsområden angivet. Bestämmelserna utgår från verksförordningen, men med vissa förändringar gjorda beroende på myndighetens verksamhet och organisatoriska särart. Frågorna nedan syftar till att få information om vilka frågor som tas upp till behandling i styrelsen och vem eller vilka som tar initiativet till detta.

### Fråga 26

Hur ofta anser du att det i styrelsen finns skilda meningar kring huruvida en fråga ska behandlas av styrelsen eller av myndighetens chef?

	Total	SFA	SBA
Ofta	2%	4%	-
Ibland	20%	21%	18%
Sällan	54%	52%	57%
Aldrig	21%	21%	22%
Ej svar	3%	3%	35

- Ingen skillnad mellan SFA och SBA huruvida ärendet skall behandlas av myndighetschefen eller styrelsen.

### Fråga 27

Hur ofta brukar du ta upp frågor till behandling på eget initiativ?

	Total	SFA	SBA
Ofta	18%	17%	21%
Ibland	47%	40%	54%
Sällan	23%	27%	16%
Aldrig	8%	10%	6%
Ej svar	5%	6%	3%

- SBA tar oftare upp ärenden på eget initiativ. Allmänt gäller detta även styrelseordförande och myndighetschefen samt ledningen.

## Bilaga 4

I sin myndighetsutövning i enskilda ärenden är varje myndighet helt självständig. Men i alla annat kan regeringen styra myndigheterna i både formella och informella former (det är regeringen som ”styr riket”, som det uttrycks i regeringsformen). Det händer att regeringens viljeinriktning strider mot en myndighets uppfattning om vad som är lämpligt i olika frågor.

Fråga 28			
Hur ofta har enligt din uppfattning regeringen och den verkställande ledningen i den myndighet där du är ledamot olika uppfattningar i viktiga frågor?			
	Total	SFA	SBA
Ofta	5%	4%	6%
Ibland	35%	39%	29%
Sällan	40%	36%	46%
Aldrig	3%	1%	7%
Ingen uppfattning	14%	18%	9%
Ej svar	2%	2%	3%

- Endast något vanligare vid SFA är att regeringen och verkställande ledningen har olika uppfattning.

Fråga 29			
Hur har styrelsen ställt sig i de fall regeringen och myndighetens verkställande ledning haft olika uppfattningar i viktiga frågor? (Bortse från remissvar och dylikt)			
	Total	SFA	SBA
Styrelsen har i allmänhet stött regeringens uppfattning	5%	9%	-
Styrelsen har i allmänhet stött den verkställande ledningens uppfattning	35%	29%	44%
Det har skiftat från fall till fall	19%	18%	19%
Situationen har inte varit aktuell under min tid i styrelsen	34%	33%	34%
Ej svar	8%	11%	3%

*Karakteristiska kommentarer:*

- *Har ej förekommit.*
- *Regeringen har uppfattats verka för inskränkningar och minskade resurser.*
- *Såväl myndighet som styrelse har någon gång tyckt att regeringens uppfattning varit tveksam, men båda har naturligtvis inrättat sig efter givna direktiv*

**Bilaga 4**

- Mestadels har man stött verkställande ledningens mening, ofta genom skrivelser till regeringen.
- SFA har idag en mer aktiv roll än SBA och anser också att man måste ha ett reellt inflytande. SBA accepterar idag mer att regeringen styr.
- Skillnaden är liten beträffande vilken roll man anser att styrelsen borde ha.



## Bilaga 4

Fråga 30			
I vilken utsträckning medverkar idag styrelsen vid tillsättningen av myndighetens chef och hur tycker du att det borde vara?			
<i>- Styrelsen utser myndighetens chef</i>			
	Total	SFA	SBA
Idag	-	-	-
Borde vara	20%	23%	16%
Ej svar	80%	77%	84%
<i>- Styrelsen lämnar formellt förslag till regeringen</i>			
	Total	SFA	SBA
Idag	2%	3%	1%
Borde vara	21%	23%	19%
Ej svar	78%	75%	81%
<i>- Regeringen samråder med styrelsens ordförande</i>			
	Total	SFA	SBA
Idag	21%	26%	13%
Borde vara	30%	30%	31%
Ej svar	57%	53%	62%
<i>- Styrelsens ordförande informerar departementet om styrelsens synpunkter</i>			
	Total	SFA	SBA
Idag	13%	18%	6%
Borde vara	26%	28%	22%
Ej svar	64%	57%	74%
<i>- Styrelsen medverkar inte alls</i>			
	Total	SFA	SBA
Idag	42%	33%	56%
Borde vara	10%	11%	10%
Ej svar	52%	61%	40%

*Karakteristisk kommentar:*

- *Vet ej hur det formellt går till idag.*
- *För att ta fullt ansvar bör styrelsen tillsätta GD eller i vart fall ha ett avgörande inflytande. Förhoppningsvis kan styrelsen bäst bedöma vilka kvalifikationer som behövs.*
- *Passiviteten i styrelsen är stor när det gäller att bedöma ledningens insatser (onödigt att bråka).*

## Bilaga 4

## Fråga 31

Med hänsyn till styrelsens ansvar samt arbetsfördelningen mellan styrelsen och verkställande ledningen, anser du att det huvudsakligen är en fördel eller nackdel om myndighetens chef är ledamot av styrelsen?

	Total	SFA	SBA
Huvudsakligen fördel	73%	73%	81%
Huvudsakligen nackdel	13%	13%	15%
Ingen uppfattning	13%	14%	19%
Ej svar	1%	1%	1%

- Endast 14 respektive 10% anser att det är en nackdel om myndighetschefen är ledamot av styrelsen.

## Styrelsearbetet

Myndigheternas styrelser har viss frihet att själva bestämma hur styrelsearbetet skall utformas och vilka uppgifter som skall prioriteras. Följande frågor syftar till att belysa förhållandet inom din styrelse.

Fråga 32			
I hur hög grad uppfattar du att arbetet präglas av följande?			
<i>- Totalt ansvar för verksamheten</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	23%	14%	38%
I viss grad	40%	37%	44%
I hög grad	31%	41%	15%
Ej svar	6%	8%	3%
<i>- Ansvar för klart avgränsade frågor</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	12%	10%	16%
I viss grad	48%	53%	41%
I hög grad	33%	28%	38%
Ej svar	7%	9%	4%
<i>- Stöd/rådgivning till den verkställande ledningen</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	4%	6%	1%
I viss grad	34%	34%	31%
I hög grad	60%	56%	68%
Ej svar	2%	4%	-
<i>- Kontroll/granskning av den verkställande ledningen</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	12%	8%	18%
I viss grad	57%	55%	60%
I hög grad	27%	31%	19%
Ej svar	5%	6%	3%
<i>- Framtidsinriktade initiativ</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	13%	15%	12%
I viss grad	51%	47%	56%
I hög grad	32%	34%	29%
Ej svar	3%	4%	3%

## Bilaga 4

<i>- Beslut i enskilda myndighetsärenden</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	52%	49%	54%
I viss grad	31%	29%	35%
I hög grad	12%	17%	6%
Ej svar	5%	5%	4%
<i>- Medborgerlig insyn</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	31%	43%	13%
I viss grad	44%	34%	57%
I hög grad	19%	16%	25%
Ej svar	6%	7%	4%
<i>- Detaljer i myndighetens verksamhet</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	69%	63%	78%
I viss grad	23%	28%	15%
I hög grad	1%	1%	1%
Ej svar	7%	8%	6%
<i>- Tillvaratagande av särskilda intressen</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	56%	54	59%
I viss grad	34%	33%	35%
I hög grad	2%	4%	-
Ej svar	8%	9%	6%
<i>- Strategiska beslut för verksamheten</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	5%	4%	7%
I viss grad	37%	30%	46%
I hög grad	55%	63%	44%
Ej svar	3%	3%	3%

- ”Totalt ansvar” och ”medborgerlig insyn” är de frågor där SFA och SBA står långt ifrån varandra. SFA framhåller dessutom ”kontroll/granskning” och ”strategiska beslut”, medan SBA framhåller ”stöd/rådgivning”.

## Bilaga 4

Fråga 33  
I litteratur som behandlar styrelsearbete brukar styrelsen sägas ha tre grundfunktioner. För det första att utforma den strategiska inriktningen. För det andra att övervaka och utvärdera den verkställande ledningens prestationer och slutligen även delta i vissa exekutiva frågor. Vilken vikt har **idag** dessa grundfunktioner i den styrelse du sitter i och hur anser du vikten **bör** vara?

- *Utforma strategisk inriktning*

<b>Idag</b>	Total	SFA	SBA
Inte särskilt viktigt	15%	10%	22%
Viktigt	28%	24%	37%
Mycket viktigt	51%	59%	38%
Ej svar	6%	8%	3%

<b>Bör vara</b>	Total	SFA	SBA
Inte särskilt viktigt	2%	2%	1%
Viktigt	12%	10%	15%
Mycket viktigt	83%	84%	81%
Ej svar	3%	4%	3%

- *Övervaka och utvärdera den verkställande ledningen*

<b>Idag</b>	Total	SFA	SBA
Inte särskilt	20%	12%	32%
Viktigt	51%	51%	50%
Mycket viktigt	23%	28%	13%
Ej svar	7%	9%	4%

<b>Bör vara</b>	Total	SFA	SBA
Inte särskilt viktigt	3%	3%	4%
Viktigt	49%	46%	53%
Mycket viktigt	44%	48%	37%
Ej svar	4%	3%	6%

- *Delta i exekutiva frågor*

<b>Idag</b>	Total	SFA	SBA
Inte särskilt viktigt	61%	47%	82%
Viktigt	29%	40%	12%
Mycket viktigt	2%	3%	-
Ej svar	8%	10%	6%

<b>Bör vara</b>	Total	SFA	SBA
Inte särskilt viktigt	58%	51%	68%
Viktigt	28%	34%	19%
Mycket viktigt	9%	11%	6%
Ej svar	5%	4%	7%

## Bilaga 4

- Grundfunktionen skiljer sig åt vad gäller vikten idag, men knappast i synen på hur den borde vara.

Fråga 34			
Vem anser du har mest inflytande över vilka frågor som tas upp till behandling i styrelsen?			
	Total	SFA	SBA
Ordföranden i styrelsen	23%	23%	24%
Myndighetens chef	72%	72%	72%
Övriga styrelseledamöter	-	-	-
Tjänsteman vid myndigheten, myndighetens chef undantagen	1%	-	3%
Annan, svar in extenso	2%	3%	-
Ej svar	2%	3%	1%

- Ingen skillnad vem som har mest inflytande över de ärenden som ska upp i styrelsen.

## Bilaga 4

Fråga 35a			
Anser du att följande ärende har behandlats tillräckligt ingående i styrelsen?			
<i>- budgetunderlag</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	80%	80%	81%
Tveksam	12%	12%	12%
Nej	2%	2%	3%
Behandlas ej	2%	2%	3%
Ej svar	3%	4%	1%
<i>- årsredovisning</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	91%	92%	91%
Tveksam	5%	4%	65
Nej	1%	1%	1%
Behandlas ej	-	-	-
Ej svar	3%	3%	1%
<i>- revisionsberättelser och rapporter</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	91%	89%	94%
Tveksam	3%	5%	1%
Nej	2%	2%	1%
Behandlas ej	-	-	-
Ej svar	4%	4%	3%
<i>- föreskrifter som riktar sig till enskilda kommuner och landsting</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	14%	16%	12%
Tveksam	28%	25%	34%
Nej	5%	4%	6%
Behandlas ej	49%	51%	47%
Ej svar	10%	8%	12%
<i>- andra beslutsärenden enligt särskild föreskrift</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	39%	46%	29%
Tveksam	28%	25%	34%
Nej	2%	-	4%
Behandlas ej	20%	21%	19%
Ej svar	12%	9%	13%

## Bilaga 4

<i>- policy för myndighetens verksamhet inom olika områden</i>			
	<b>Total</b>	<b>SFA</b>	<b>SBA</b>
Ja	52%	57%	46%
Tveksam	33%	31%	34%
Nej	6%	4%	10%
Behandlas ej	2%	1%	4%
Ej svar	7%	7%	6%
<i>- fortlöpande uppföljning av myndighetens ekonomi</i>			
	<b>Total</b>	<b>SFA</b>	<b>SBA</b>
Ja	81%	81%	82%
Tveksam	13%	13%	13%
Nej	2%	1%	3%
Behandlas ej	-	-	-
Ej svar	4%	5%	1%
<i>- organisation och rationalisering</i>			
	<b>Total</b>	<b>SFA</b>	<b>SBA</b>
Ja	44%	46%	43%
Tveksam	36%	33%	40%
Nej	9%	11%	6%
Behandlas ej	5%	3%	9%
Ej svar	6%	7%	3%
<i>- personalförsörjning och personalpolitik</i>			
	<b>Total</b>	<b>SFA</b>	<b>SBA</b>
Ja	24%	25%	24%
Tveksam	40%	44%	35%
Nej	17%	16%	19%
Behandlas ej	12%	9%	18%
Ej svar	6%	6%	4%
<i>- remisser</i>			
	<b>Total</b>	<b>SFA</b>	<b>SBA</b>
Ja	39%	32%	50%
Tveksam	24%	27%	21%
Nej	9%	7%	12%
Behandlas ej	16%	20%	12%
Ej svar	11%	14%	6%



## Bilaga 4

<i>- myndigheten i massmedia</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	27%	25%	31%
Tveksam	31%	34%	26%
Nej	12%	14%	7%
Behandlas ej	22%	19%	26%
Ej svar	9%	8%	9%
<i>- myndighetens användare av IT internt och externt</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	35%	39%	29%
Tveksam	31%	34%	28%
Nej	6%	4%	9%
Behandlas ej	21%	17%	28%
Ej svar	6%	6%	6%
<i>- kvalitetssäkring av myndighetens verksamhet</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	45%	43%	49%
Tveksam	37%	39%	32%
Nej	8%	8%	7%
Behandlas ej	4%	3%	6%
Ej svar	7%	7%	7%
<i>- framtidsinriktat utvecklingsarbete</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	48%	50%	47%
Tveksam	31%	28%	34%
Nej	13%	15%	12%
Behandlas ej	2%	-	4%
Ej svar	6%	7%	3%
<i>- strategiska investeringar</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	42%	49%	35%
Tveksam	32%	27%	40%
Nej	10%	10%	12%
Behandlas ej	7%	6%	9%
Ej svar	8%	8%	4%

Ingen väsentlig skillnad om förekommande ärenden behandlats tillräckligt i styrelsen. Tveksamhet finns i en del fall, men endast personalfrågorna samlar nekande svar= 16-19% (främst beroende på personalrepresentanter). Personalrepresentanterna är också missnöjda med framtidsinriktade initiativ och framtidsinriktat utvecklingsarbete.

## Bilaga 4

Fråga 35b			
Vilka frågor betecknar du som strategiska frågor?			
	Total	SFA	SBA
Budgetunderlag	38%	36%	41%
Årsredovisning	17%	15%	21%
Revisionsberättelser och rapporter	13%	12%	16%
Föreskrifter som riktar sig till enskild kommuner och landsting	2%	2%	1%
Särskild föreskrift	1%	1%	-
Policy för myndighetens verksamhet inom olika områden	66%	66%	68%
Fortlöpande uppföljning av myndighetens ekonomi	22%	20%	26%
Organisation och rationalisering	37%	37%	37%
Personalförsörjning och personalpolitik	45%	49%	41%
Remisser	4%	3%	6%
Myndigheten i massmedia	12%	14%	10%
Myndighetens användande av IT internt och externt	24%	24%	26%
Kvalitetssäkring av myndighetens verksamhet	43%	38%	51%
Framtidsinriktat utvecklingsarbete	74%	70%	82%
Strategiska investeringar	62%	62%	65%
Ej svar	16%	18%	10%

- Inga större skillnader på vad som betraktas som strategiska frågor. Utvecklingsarbete och kvalitetssäkring framhålls lite mer av SBA (främst personalrepresentanterna).

Fråga 35c			
Är det någon/några av ovanstående frågor som nu tas upp i styrelsen och som enligt din åsikt inte ska behandlas av styrelsen?			
	Total	SFA	SBA
Nej	85%	84%	85%
Ja	9%	8%	12%
Ej svar	6%	8%	3%

## Bilaga 4

Fråga 35 d Vilka frågor?			
	Total	SFA	SBA
<i>Bas: Ja enligt fråga 35c</i>	16	8	8
Budgetunderlag	-	-	-
Årsredovisning	-	-	-
Revisionsberättelser och rapporter	-	-	-
Föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner och landsting	44%	38%	50%
Särskild föreskrift	13%	13%	13%
Policy för myndighetens verksamhet inom olika områden	6%	13%	-
Fortlöpande uppföljning av myndighetens ekonomi	-	-	-
Organisation och rationalisering	13%	25%	-
Personalförsörjning och personalpolitik	19%	13%	25%
Remisser	19%	38%	-
Myndigheten i massmedia	6%	13%	-
Myndighetens användande av IT internt och externt	25%	13%	38%
Kvalitetssäkring av myndighetens verksamhet	6%	13%	-
Framtidsinriktat utvecklingsarbete	-	-	-
Strategiska investeringar	-	-	-
Ej svar	13%	-	25%

Fråga 36 Anser du att det informationsunderlag som du får inför styrelsesammanträdena ger dig ett bra underlag för ett effektivt styrelsearbete?			
	Total	SFA	SBA
Ja	73%	70%	79%
Tveksam	19%	23%	13%
Nej	5%	6%	4%
Ej svar	2%	2%	3%

- Ingen större skillnad i synen på informationsunderlaget inför sammanträdena. Styrelseordförande och myndighetschef är mest positiva.

## Bilaga 4

Fråga 37			
Hur ofta inhämtar du själv aktivt information om myndighetens verksamhet, utöver vad som presenteras inför styrelsesammanträdena?			
	Total	SFA	SBA
Ofta	41%	44%	38%
Ibland	39%	35%	44%
Sällan	15%	16%	12%
Aldrig	1%	1%	1%
Ej svar	4%	4%	4%

*Karakteristiska kommentarer: Om du själv inhämtar information: Vilken är din huvudsakliga informationskälla?*

- *GD.*
  - *Genom fackligt arbete på myndigheten.*
  - *Ledningen.*
  - *Myndighetens tjänstemän.*
  - *Media.*
  - *Avnämare/kunder.*
- 
- Inge större skillnad hur man aktivt hämtar in information vid sidan av det man får presenterat. Ledamöterna är något mer passiva.
  - För dem som själva inhämtar information är det främst olika funktioner inom myndigheten man konsulterar. (Detta kan till viss del bero på att många är anställda vid myndigheten).

## Befogenheter och ansvar

Att ha ansvar och befogenheter bör vara intimt sammankopplade står att läsa i majoriteten av de dokument som under åren har behandlat frågan om styrelser i statliga myndigheter.

### Fråga 38

I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om din myndighet?

- *Den verkställande ledningen har ett stort självständigt handlingsutrymme!*

	Total	SFA	SBA
Instämmer inte alls	1%	-	1%
Instämmer något	11%	16%	3%
Instämmer till stor del	34%	34%	34%
Instämmer helt	51%	45%	60%
Vet ej	1%	2%	-
Ej svar	2%	3%	1%

- *Handlingsutrymmet följs upp av formella system för ansvarsutkrävande*

	Total	SFA	SBA
Instämmer inte alls	8%	10%	4%
Instämmer något	30%	32%	26%
Instämmer till stor del	33%	29%	37%
Instämmer helt	17%	18%	18%
Vet ej	9%	7%	13%
Ej svar	3%	4%	1%

- *Styrelsen utvärderar den verkställande ledningens prestationer*

	Total	SFA	SBA
Instämmer inte alls	14%	8%	24%
Instämmer något	42%	40%	46%
Instämmer till stor del	26%	25%	25%
Instämmer helt	10%	17%	1%
Vet ej	5%	7%	3%
Ej svar	2%	3%	1%

## Bilaga 4

<i>- styrelsen deltar i den verkställande ledningens exekutiva funktion</i>			
	Total	SFA	SBA
Instämmer inte alls	56%	48%	68%
Instämmer något	26%	29%	21%
Instämmer till stor del	9%	9%	7%
Instämmer helt	3%	4%	1%
Vet ej	4%	6%	1%
Ej svar	3%	4%	15%

- SFA utvärderar verkställande ledningens prestationer mer, medan handlingsutrymmet hos SBA och verkställande ledningen är något större.
- Litet deltagande i verkställande ledningens exekutiva frågor.
- Kontrollmöjligheterna av verkställande ledningen måttliga i SFA, minst bland ledamöterna.
- Mycket små skillnader i uppfattningen ansvar och befogenheter (styrelsens och det egna). Styrelseordförandena genomgående höga värden.

## Fråga 39

**Besvaras av ledamot i styrelse med fullt ansvar:** I instruktionen för myndigheter som har styrelse med fullt ansvar finns skrivningar med innebörden: myndighetens chef ansvarar för **den löpande** verksamheten i enlighet med styrelsens direktiv.

I vilken utsträckning anser du att du har möjlighet att kontrollera att den löpande verksamheten faktiskt sker i enlighet med styrelsens direktiv?

	Total	SFA	SBA
<i>Bas: SFA</i>	<i>102</i>	<i>102</i>	
I stor utsträckning	34%	34%	-
I viss utsträckning	38%	38%	-
I liten utsträckning	22%	22%	-
Ej svar	6%	6%	-

## Bilaga 4

Fråga 40			
I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?			
<i>- Det är tydligt vad som förväntas av mig som ledamot i styrelsen!</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	8%	9%	6%
Något	29%	25%	35%
Till stor del	39%	41%	37%
Helt	19%	19%	18%
Vet ej	2%	3%	-
Ej svar	4%	4%	4%
<i>- Jag är väl informerad om myndighetens verksamhet!</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	1%	-	1
Något	6%	6%	7%
Till stor del	51%	53%	47%
Vet ej	-	-	-
Ej svar	4%	4%	4%
<i>- Jag är väl informerad om innehåll i kontakter mellan regering och myndighet!</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	5%	6%	4%
Något	24%	25%	21%
Till stor del	45%	43%	47%
Helt	20%	20%	22%
Vet ej	1%	2%	-
Ej svar	5%	4%	6%
<i>- Jag är välinformerad om myndighetsledningens preferenser och planer vad avser utvecklingen och förändring av myndigheten och dess verksamhet!</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	2%	2%	1%
Något	12%	12%	13%
Till stor del	49%	52%	44%
Helt	31%	28%	37%
Vet ej	1%	2%	-
Ej svar	4%	4%	4%

## Bilaga 4

<i>- Styrelsen blir snabbt i informerad när myndigheten av olika anledningar har hamnat i en krissituation!</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	1%	-	3%
Något	13%	11%	16%
Till stor del	26%	25%	25%
Helt	44%	46%	40%
Vet ej	12%	13%	10%
Ej svar	5%	5%	6%
<i>- Jag har klart för mig vilket ansvar styrelsen som helhet har!</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	3%	4%	3%
Något	18%	15%	24%
Till stor del	38%	43%	32%
Helt	35%	32%	37%
Vet ej	1%	1%	-
Ej svar	55	5%	4%
<i>- Jag har tydligt klart för mig vilka befogenheter styrelsen som helhet har!</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	6%	7%	6%
Något	17%	17%	19%
Till stor del	42%	45%	38%
Helt	29%	26%	32%
Vet ej	1%	1%	-
Ej svar	4%	4%	4%
<i>- Jag har tydligt klart för mig vilket ansvar jag som ledamot har!</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	5%	5%	4%
Något	15%	12%	21%
Till stor del	39%	44%	32%
Helt	37%	34%	385
Vet ej	1%	1%	-
Ej svar	4%	4%	4%



## Bilaga 4

<i>- Jag har tydligt klart för mig vilka befogenheter jag som ledamot har!</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	6%	7%	6%
Något	20%	18%	25%
Till stor del	35%	39%	31%
Helt	33%	31%	34%
Vet ej	1%	1%	-
Ej svar	4%	4%	4%

<i>- Styrelsens mandat är välpreciserat!</i>			
	Total	SFA	SBA
Inte alls	9%	9%	9%
Något	23%	25%	22%
Till stor del	38%	36%	41%
Helt	20%	21%	19%
Vet ej	5%	6%	4%
Ej svar	4%	4%	4%

Fråga 41			
Har du i din roll som styrelseledamot upplevt att du har avkrävts ansvar i något avseende?			
	Total	SFA	SBA
Nej	66%	67%	66%
Ja	26%	25%	28%
Ej svar	8%	9%	6%

*Karakteristiska kommentarer. Om ja: På vilket sätt?*

- *Ansvar för RRV:s anmärkningar.*
- *Vi har haft oren årsredovisning. Självklar uppgift att tillse att det inte återkommer.*
- *Styrelseuppdraget innebär alltid ett ansvar.*

Fråga 42			
Du tillhör en styrelse med fullt eller begränsat ansvar. I vilka situationer kommer själva ansvarsformen i din styrelse mest till uttryck?			

*Karakteristiska kommentarer.*

- *I beslut om budget och verksamhetsberättelse.*
- *Vid årsredovisning och revisionsrapport.*
- *Extrema konflikter, krissituationer.*
- *Aldrig.*

## Bilaga 4

Fråga 43			
Det händer sällan eller aldrig att en styrelse avsätts. Finns det enligt din mening några förhållanden som borde leda till att styrelsen som helhet inte får förnyat förtroende? (Flera svar tillåtet)			
	Total	SFA	SBA
Nej	5%	2%	9%
Ja, myndigheten är långt från att uppfylla de mål som finns angivna i regleringsbrev	60%	61%	59%
Ja, stora budgetöverskridanden	48%	45%	51%
Ja, allvarliga interna problem på myndigheten	27%	29%	22%
Ja, s.k. affärer där hela styrelsen varit informerad och delaktig	87%	93%	78%
Ja, annat svar in extenso	5%	7%	1%
Ej svar	2%	1%	4%

*Karakteristiska kommentarer.*

- *Om styrelsen obstruerar och fattar beslut i strid med uppdrag och förordningar.*
  - *Om styrelsen aktivt motarbetar myndigheten (därför att man missförstått sitt mandat och ser sig som företrädare för parts eller andra intressen).*
  - *Om uppdragsgivaren inte är nöjd med styrelsens sätt att sköta sitt uppdrag. Det finns ju inget annat skäl.*
  - *Där de viktigaste långsiktiga målen ej kan uppfyllas och detta inte kan förklaras med omvärldsfaktorer.*
- Gemensam syn på när styrelsen i sin helhet inte bör få förnyat förtroende. ”Affärer” betonas något mer av SFA. Personalrepresentanterna är något mer förlåtande. Samsyn även beträffande ledamöternas avsättning.

## Bilaga 4

För bolag, föreningar och stiftelser finns ett formaliserat system för ansvarsutkrävande. Efter revision tar en stämma ställning till frågan om ansvarsfrihet för styrelse och verkställande ledning. För statliga myndigheter finns ingen motsvarighet eftersom myndigheterna inte är självständiga juridiska personer.

Fråga 44			
Finns det enligt din mening något behov av en formell och årligen återkommande prövning av ansvar även i statliga myndigheter?			
	Total	SFA	SBA
Ja	53%	57%	47%
Nej	41%	37%	47%
Ej svar	6%	6%	6%

*Karakteristiska kommentarer:*

- *Varför inte? Ökar insyn och främjar demokratin.*
- *Ska formellt ansvarsutkrävande vara aktuellt krävs tydligt ansvar och befogenheter hos styrelsen.*
- *Förutsatt att styrelsen ges befogenheter som motsvarar ansvaret.*
- *Man skulle kunna tänka sig en mer aktiv användning av revisionsberättelsen. Ungefär som bolag.*
- *Ett ansvar som inte granskas är inget ansvar.*
- *Regeringen styr och avgör!*

OM JA. Har du någon idé om hur en sådan mekanism för återkommande ansvarsutkrävande skulle kunna utformas?

*Karakteristiska kommentarer.*

- *Någon form av "hearing" där styrelsen får ta ansvar och stå upp för verksamheten. Idag blir det istället den operativa personalen.*
- *"Bolagsstämma" där regeringen och representant för riksdagen tar ställning till årsredovisning och revisionsrapport officiellt, med styrelsen närvarande.*
- *RRV bör rekommendera regeringen årligen, om ansvarsfrihet för styrelser med fullt ansvar kan beviljas.*

## Bilaga 4

Fråga 45			
Vilken eller vilka av följande faktorer borde enligt din åsikt leda till att en enskild ledamot inte får förnyat förtroende?			
	Total	SFA	SBA
Dålig närvaro vid sammanträden	86%	87%	84%
Alltför uppenbart partsföreträdande	74%	76%	72%
Styrelsen behöver en annan kompetenssammansättning	74%	77%	7%
Annat, nämligen	9%	9%	7%
Ej svar	2%	2%	3%

Annat, nämligen: *Karakteristiska kommentarer.*

- *Alltför uppenbart partipolitisk företrädande.*
- *Sammanblandning av roller som lagstiftare och utförare.*
- *Svagt engagemang i styrelsearbetet.*

Fråga 46a			
Bör regeringen i högre grad än för närvarande utnyttja möjligheten att avsätta/ej omförordna:			
- <i>styrelsen som kollektiv</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	22%	26%	13%
Nej	34%	29%	40%
Vet ej	37%	36%	38%
Ej svar	8%	8%	9%
- <i>styrelseordföranden</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	37%	42%	29%
Nej	20%	18%	22%
Vet ej	37%	35%	40%
Ej svar	6%	5%	9%
- <i>enskilda styrelseledamot</i>			
	Total	SFA	SBA
Ja	42%	46%	35%
Nej	17%	14%	22%
Vet ej	35%	35%	35%
Ej svar	6%	5%	7%

## Bilaga 4

Fråga 46b			
Bör regeringen använda sig av andra metoder för ansvarsutkrävande?			
	Total	SFA	SBA
Nej	67%	70%	62%
Ja, svar in extenso	11%	7%	18%
Ej svar	22%	24%	21%

*Ja, nämligen...Karakteristiska kommentarer.*

- *Informella kontakter.*
- *Skall några andra metoder till så borde det föregås av en bättre kommunikation regering/ departement visavi styrelse.*
- *Åtal i fråga om lagvidigheter.*
- SFA trycker hårdare på möjligheterna för regeringen att avsätta/ej omförordna hela eller delar av styrelsen.
- SFA trycker något mer på en årligen återkommande prövning av ansvar. Revisionen bör rekommendera ansvarsfrihet. Bolagsstämman motsvaras av regering och riksdag. (Gäller även SBA.)

Fråga 47			
Är det arvode du får för ditt styrelseuppdrag väl avvägt med hänsyn taget till ansvar och arbetsinsats?			
	Total	SFA	SBA
Ja	30%	28%	31%
Nej, arvodet borde vara högre	34%	33%	35%
Nej, arvodet borde vara lägre	2%	2%	1%
Ingen uppfattning	23%	23%	25%
Ej svar	11%	14%	7%

*Karakteristiska kommentarer:*

- *Med ett högre arvode borde man få mer professionella styrelsemedlemmar.*
- *Lågt i förhållande till näringslivet.*
- *Vid normalt arbete är arvodet tillräckligt.*
- Ingen skillnad i synen på arvodet. (OBS! Inget arvode till myndighetens chef + personalrepresentanter.)

## Bilaga 4

Fråga 48			
I vilken utsträckning har du på grund av din ordinarie verksamhet anmält jäv vid behandling i något ärende i styrelsen?			
	Total	SFA	SBA
Flera gånger	2%	2%	3%
En gång	8%	7%	10%
Aldrig	86%	89%	81%
Ej svar	3%	2%	6%

Fråga 49			
Har du på grund av din ordinarie verksamhet i övrigt varit tveksam till att delta i behandlingen av någon fråga i styrelsen?			
	Total	SFA	SBA
Flera gånger	2%	3%	-
En gång	10%	9%	12%
Aldrig	83%	83%	82%
Ej svar	5%	5%	6%

- Jäv inget problem för någon av styrelsemedlemmarna.

## Slutfrågor

Fråga 50	Total	SFA	SBA
Synen på om myndigheterna bör ha styrelser eller inte har skiftat genom åren. Klassiska motiv för lekmannastyrelser har varit att lekmännens insyn bidrar till att förstärka demokratin och rättssäkerheten. Är dessa motiv fortfarande giltiga? (Högst två svar)			
Ja, styrelser i statliga myndigheter är ett viktigt instrument för att förstärka demokratin	63%	58%	69%
Nej, styrelser har ingen eller ringa betydelse som demokratiskt instrument	33%	37%	26%
Ja, styrelser i statliga myndigheter är ett viktigt instrument för att förstärka rättssäkerheten	66%	60%	74%
Nej, styrelser har ingen eller ringa betydelse som instrument för rättssäkerheten	23%	28%	16%
Ej svar	3%	4%	3%

### Karakteristiska kommentarer:

- *Styrelsen bidrar främst till att öka professionen och kvaliteten.*
- *Tycker det är oerhört viktigt att styrelse finns för att få mer "balans" mellan politiker och tjänstemän.*
- *Demokrati- och rättssäkerhetsmotiven klaras bäst med en god revision. Kanske annan utformning än idag.*

Fråga 51	Total	SFA	SBA
Bör det enligt din mening även i framtiden finnas olika ledningsformer för olika myndigheter?			
Ja, som idag med tre modeller	34%	31%	37%
Ja, med två modeller; enrådgivningsverk och styrelse med fullt ansvar	26%	26%	25%
Ja, med två modeller; enrådgivningsverk och styrelse med begränsat ansvar	3%	5%	1%
Nej, med mycket få undantag bör alla myndigheter ha samma ledningsform	30%	28%	34%
Ej svar	6%	9%	3%

## Bilaga 4

Fråga 51b			
Vilken styrelse förordar du då?			
	Total	SFA	SBA
Bas: Nej på fråga 51a	52	29	23
Enrådighetsverk	4%	7%	-
Styrelse med fullt ansvar	79%	72%	87%
Styrelse med begränsat ansvar	17%	21%	13%
Annan form eller blandform, svar in extenso	-	-	-

*Karakteristiska kommentarer.*

- *”Styrelser med fullt ansvar” är ett patetiskt försök att ”leka affär”, dvs. jämföra sig med det privata näringslivet. Styrelseformen används på ett ologiskt sätt, verkar vara slumpen som avgjort vilka myndigheter som ”drabbats”.*
- *I myndigheter som i hög utsträckning sysslar med lagtillämpning och liknande än den direkta order- och ansvarskedjan riksdag- regering- myndighet, är mellanformer att föredra.*
- *Styrelser har inte möjlighet att få den insyn och påverkan på en myndighets verksamhet som motiverar det fulla ansvaret.*
- *Styrelsen ökar prestationskravet på p ledningen. Dualismen höjer ribban. Antingen fullt ansvar eller ingen styrelse.*

Fråga 52			
Till sist en samvetsfråga. I inledningen till denna enkät presenterade vi de tre modellerna för ledning av statliga myndigheter som för närvarande tillämpas. Våra frågor utgår från dem. Kände du till modellerna och skillnaderna mellan dem innan du fick enkäten?			
	Total	SFA	SBA
Ja, mycket väl	44%	46%	38%
Ja, ungefärligt	49%	46%	56%
Nej	6%	7%	4%
Ej svar	1%	1%	1%

*Karakteristiska kommentarer.*

- *I stora drag kända jag till dessa.*
- *Introduktionen var synnerligen bristfällig- var ej medveten om ”min” styrelses fulla ansvar förrän jag läst denna enkät.*





## Bilaga 5

## Styrelsernas arbete - protokollsgenomgång

### Bakgrund

Protokollen för 13 myndigheter som har en styrelse med fullt ansvar har gått igenom, totalt 329 stycken. Åtta myndigheter med en styrelse med begränsat ansvar, har valts som "tvillingjämförelser" och för dessa har 182 protokoll granskats. Vilka myndigheter som valts ut framgår av sammanställningen nedan. Se även metodavsnittet s. 9-11.

Tabell 1 Förteckning av myndigheter som utgjort urvalet

Myndighet	Antal protokoll under 1996-1999
<b>Styrelser med fullt ansvar</b>	
Arbetsmarknadsstyrelsen	37
Banverket	29
Flygtekniska försöksanstalten	19
Fortifikationsverket	18
Försvarets materielverk	21
Kommunikationsforskningsberedningen	20
Lotteriinspektionen	41
Luffartsverket	23
Post- och telestyrelsen	25
Rådet för arbetslivsforskning	26
Sjöfartsverket	23
Statens pensionsverk	18
Vägverket	29
Totalt	329
<b>Styrelser med begränsat ansvar</b>	
Byggforskningsrådet	23
Centrala studiestödsnämnden	22
Försvarets forskningsanstalt	19
Kriminalvårdsstyrelsen	23
Lantmäteriverket	21
Riksförsäkringsverket	43
Statens fastighetsverk	15
Väg- och transportforskningsinstitutet	16
Totalt	182
Totalt för bägge styrelseformerna	511

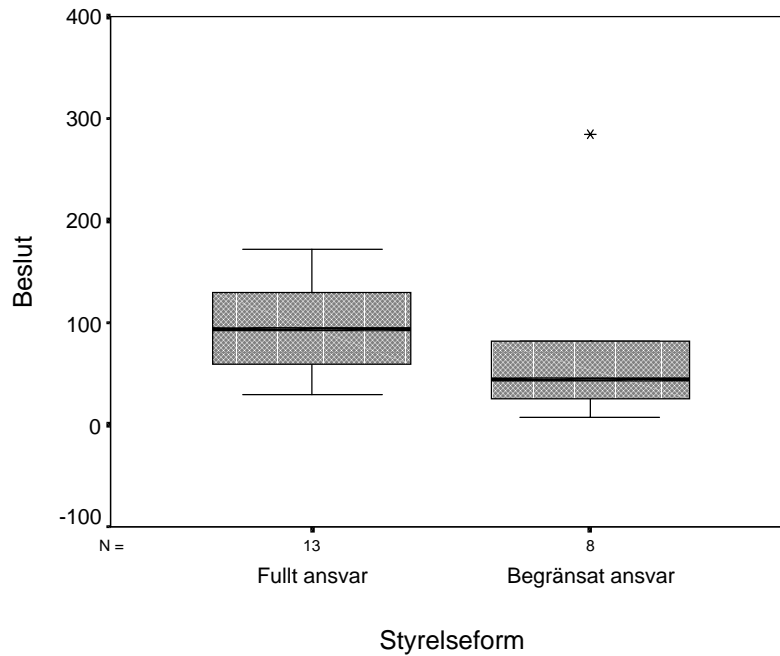
Tabell 2 A Förekomst av beslut och information för styrelser med fullt ansvar och för styrelser med begränsat ansvar för åren 1996-1999.  
Myndighetsvis.

Myndighet	Beslut	Information	Totalt beslut och information
<b>Styrelser med fullt ansvar</b>			
Arbetsmarknadsstyrelsen	131	547	678
Banverket	116	518	634
Flygtekniska försöksanstalten	43	557	600
Fortifikationsverket	29	329	358
Försvarets materielverk	80	459	539
Kommunikationsforsknings- beredningen	59	330	389
Lotteriinspektionen	129	280	409
Luftfartsverket	99	462	561
Post- och telestyrelsen	87	586	673
Rådet för arbetslivsforskning	93	423	516
Sjöfartsverket	32	491	523
Statens pensionsverk	172	703	875
Vägverket	132	733	865
<b>Styrelser med begränsat ansvar</b>			
Byggforskningsrådet	82	657	739
Centrala studiestödsnämnden	82	287	369
Försvarets forskningsanstalt	26	366	392
Kriminalvårdsstyrelsen	24	624	648
Lantmäteriverket	54	411	465
Riksförsäkringsverket	284	928	1212
Statens fastighetsverk	7	413	420
Väg- och transportforsknings- institutet	34	246	280
Total	1795	10350	12145

Tabell 2 B Förekomst av beslut och information för styrelser med fullt ansvar och för styrelser med begränsat ansvar för åren 1996-1999

Styrelseform		Beslut	Information	Totalt beslut och information
Styrelse med fullt ansvar	Median	93	491	561
	Minimum	29	280	358
	Maximum	172	733	875
	Sum	1202	6418	7620
	% of Total Sum	67%	62%	63%
	N	13	13	13
	% of Total N	62%	62%	62%
Styrelse med begränsat ansvar	Median	44	412	443
	Minimum	7	246	280
	Maximum	284	928	1212
	Sum	593	3932	4525
	% of Total Sum	33%	38%	37%
	N	8	8	8
	% of Total N	38%	38%	38%
Total	Median	82	462	539
	Minimum	7	246	280
	Maximum	284	928	1212
	Sum	1795	10350	12145
	% of Total Sum	100%	100%	100%
	N	21	21	21
	% of Total N	100%	100%	100%

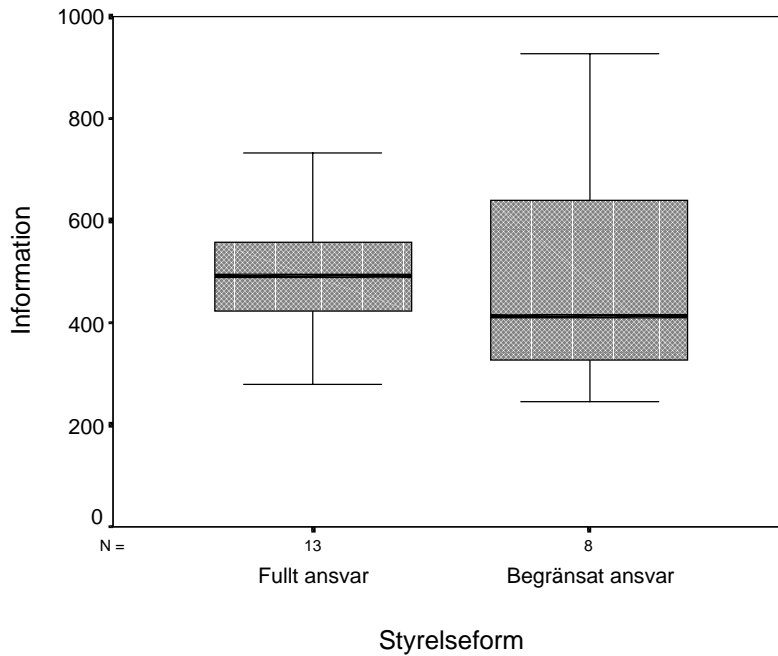
Figur 1 Förekomst av beslut för styrelser med fullt ansvar och för styrelser med begränsat ansvar för åren 1996-1999



Stjärnan för styrelser med begränsat ansvar beror på att observationerna för Riksförsäkringsverket är särskilt frekventa se även tabell 1 B.

Medianvärdet för beslutshändelser (s. 10 beskriver metod och definition av begreppet händelser) är för styrelser med fullt ansvar drygt 90 händelser med en spridning från närmare 30 upp till drygt 170 händelser. För styrelser med begränsat ansvar är medianvärdet närmare 45 händelser och spridningen är från drygt 5 upp till närmare 245 händelser.

Figur 2 Förekomst av information för styrelser med fullt ansvar och för styrelser med begränsat ansvar för åren 1996-1999



Medianvärdet för informationshändelser (s. 10 beskriver metod och definition av begreppet händelser) är för styrelser med fullt ansvar drygt 490 händelser med en spridning från 280 upp till drygt 730 händelser. För styrelser med begränsat ansvar är medianvärdet drygt 410 händelser och spridningen är från drygt 245 upp till närmare 930 händelser.

Tabell 3 A Förekomst av operativa och myndighetsinterna frågor för styrelser med fullt ansvar och för styrelser med begränsat ansvar för åren 1996-1999. Myndighetsvis.

Myndighet	Myndighetens		Personal- frågor	Totalt ärendetyp
	Operativ verksamhet	interna verksamhet		
<b>Styrelser med fullt ansvar</b>				
Arbetsmarknadsstyrelsen	224	185	11	420
Banverket	94	103	13	210
Flygtekniska försöksanstalten	156	173	12	341
Fortifikationsverket	52	124	2	178
Försvarets materielverk	64	68	2	134
Kommunikationsforsknings- beredningen	89	35	3	127
Lotteriinspektionen	187	75	3	265
Luftfartsverket	172	106	8	286
Post- och telestyrelsen	186	79	6	271
Rådet för arbetslivsforskning	168	114	1	283
Sjöfartsverket	89	96	10	195
Statens pensionsverk	61	159	4	224
Vägverket	150	152	19	321
<b>Styrelser med begränsat ansvar</b>				
Byggforskningsrådet	172	92	8	272
Centrala studiestödsnämnden	79	114	17	210
Försvarets forskningsanstalt	48	79	2	129
Kriminalvårdsstyrelsen	152	67	21	240
Lantmäteriverket	120	114	12	246
Riksförsäkringsverket	307	186	21	514
Statens fastighetsverk	130	105	10	245
Väg- och transportforsknings- institutet	50	76	4	130
Total	2750	2302	189	5241

Tabell 3 B Förekomst av operativa och myndighetsinterna frågor för styrelser med fullt ansvar och för styrelser med begränsat ansvar för åren 1996-1999

Styrelseform		Operativ verksamhet	Myndighetens interna verksamhet	Personallfrågor	Totalt ärendetyp
Styrelse med fullt ansvar	Median	150	106	6	265
	Minimum	52	35	1	127
	Maximum	224	185	19	420
	Sum	1692	1469	94	3255
	% of Total Sum	62%	64%	50%	62%
	N	13	13	13	13
	% of Total N	62%	62%	62%	62%
Styrelse med begränsat ansvar	Median	125	99	11	243
	Minimum	48	67	2	129
	Maximum	307	186	21	514
	Sum	1058	833	95	1986
	% of Total Sum	38%	36%	50%	38%
	N	8	8	8	8
	% of Total N	38%	38%	38%	38%
Total	Median	130	105	8	245
	Minimum	48	35	1	127
	Maximum	307	186	21	514
	Sum	2750	2302	189	5241
	% of Total Sum	100%	100%	100%	100%
	N	21	21	21	21
	% of Total N	100%	100%	100%	100%

Tabell 4 A Förekomst av strategiskt operativa och myndighetsinterna frågor för styrelser med fullt ansvar och för styrelser med begränsat ansvar för åren 1996-1999. Myndighetsvis.

Myndighet	Strategi, operativ verksamhet	Strategi, myndighets- interna frågor	Kriser	Totalt strategi och kriser
<b>Styrelser med fullt ansvar</b>				
Arbetsmarknadsstyrelsen	25	10		35
Banverket	45	13	1	59
Flygtekniska försöksanstalten	52	24		76
Fortifikationsverket	24	4		28
Försvarets materielverk	22	20		42
Kommunikationsforsknings- beredningen	26			26
Lotteriinspektionen	29	13		42
Luftfartsverket	24	8		32
Post- och telestyrelsen	21	2		23
Rådet för arbetslivsforskning	10	12		22
Sjöfartsverket		6		6
Statens pensionsverk	22	18		40
Vägverket	36	10	16	62
<b>Styrelser med begränsat ansvar</b>				
Byggforskningsrådet	8	1		9
Centrala studiestödsnämnden		7		7
Försvarets forskningsanstalt	18	7		25
Kriminalvårdsstyrelsen	13	5		18
Lantmäteriverket	16	4		20
Riksförsäkringsverket	20	9		29
Statens fastighetsverk	3	7		10
Väg- och transportforsknings- institutet	5	11		16
Total	419	191	17	627



Tabell 4 B Förekomst av strategiskt operativa och myndighetsinterna frågor för styrelser med fullt ansvar och för styrelser med begränsat ansvar för åren 1996-1999

Styrelseform		Strategi, operativ verksamhet	Strategi, myndighetsinternt	Kriser	Totalt strategi och kriser
Styrelse med fullt ansvar	Median	25	11	9	35
	Minimum	10	2	1	6
	Maximum	52	24	16	76
	Sum	336	140	17	493
	% of Total Sum	80%	73%	100%	79%
	N	12	12	2	13
	% of Total N	63%	60%	100%	62%
Styrelse med begränsat ansvar	Median	13	7		17
	Minimum	3	1		7
	Maximum	20	11		29
	Sum	83	51		134
	% of Total Sum	20%	27%		21%
	N	7	8		8
	% of Total N	37%	40%		38%
Total	Median	22	9	9	26
	Minimum	3	1	1	6
	Maximum	52	24	16	76
	Sum	419	191	17	627
	% of Total Sum	100%	100%	100%	100%
	N	19	20	2	21
	% of Total N	100%	100%	100%	100%

## Metod vid genomgången av styrelseprotokoll

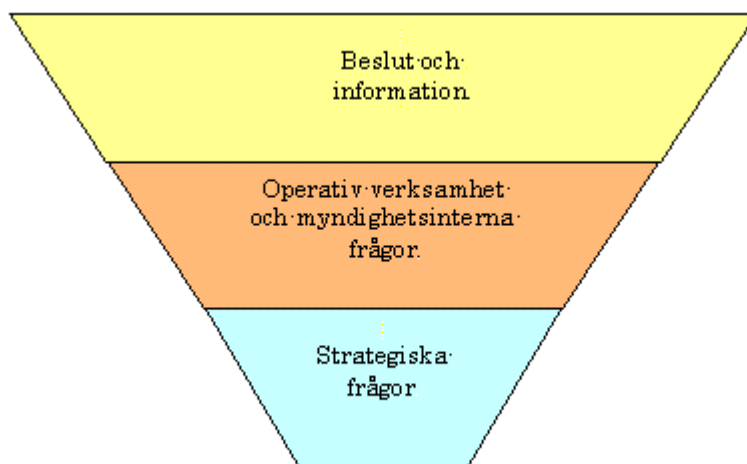
### Urvalsram och bortfall

Vi har totalt granskat 511 protokoll under åren 1996-1999. Vilka myndigheter som ingår i urvalet, framgår av tabell 1, s. 1. Insamlande av protokollen skedde under augusti och september månader 1999, varför vi inte har en hel årsserie för 1999. Det förekommer inget internt bortfall av något protokoll under den insamlade tidsperioden.

### Bearbetning

Vid genomgången har det som är skrivet fått leva sitt eget liv, dvs. vi har inte tolkat det protokollförda utifrån vad vi anser vad där borde ha stått. Några myndigheter skriver exempelvis att styrelsen fastställer årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Vi har inte omformulerat vår tolkning av det skrivna trots att Verksförordningen (1995:1322, 13§) stipulerar att styrelserna ska besluta i dessa frågor, utan räknar i detta fall att styrelsen fått information, inte att den fattat något beslut i frågan.

Analysen har gjorts i tre steg.



Första steget är att granska protokollen och bestämma besluts- och informationshändelser. Vi har räknat frekvensen av dessa händelser per protokoll. En händelse är det samma som ett verb, vilket anger att någon föredrar, ber om förtydligande, kompletterar lämnad information osv. under styrelsemötet. Referat om innehållet i ärendet som föredras, ingår däremot inte i avprickningen av händelseomfånget. En händelse räknas som ett objekt och får en avprickning.

Nästa steg är inriktningen av styrelsernas arbete, dvs. diskussion om operativ verksamhet och myndighetsinterna frågor. Även för dessa räknas

en händelse som nu står för innehållet i varje paragraf. Ibland avhandlas flera händelser under samma paragraf som innehållsligt inte hör ihop och då har dessa räknats separat.

Slutligen har vi analyserat strategiska frågor, som består av operativ verksamhet och myndighetsinterna frågor samt kriser. Bedömningen av vilka händelser som räknas som strategiska baserar sig på flera källor. Det är genomgång av myndighetens instruktion och arbetsordning, regleringsbrev och en innehållslig bedömning av protokollen. En princip är att alla policydokument som har behandlats i styrelserna anses vara en strategisk fråga. Samtliga paragrafer har gått igenom efter samma principer som beskrivits i stycke ovan om operativa och myndighetsinterna frågor.

### **Statistisk analys**

Excelfilerna för genomgången av protokollen har konverterats till ett SPSS-program (Statistical Products Solutions) där materialet har databearbetats.

**Bilaga 6**

## Styrelseledamöternas bakgrundsprofil

Både myndigheter som har en styrelse med fullt ansvar respektive begränsat ansvar har lämnat in uppgifter över styrelseledamöter som har haft ett styrelseuppdrag sedan 1996. För hela perioden rör det sig om totalt 250 personer och av dessa hade 172 något uppdrag under 1999. Vi har databearbetat underlaget och vår analys baserar sig på dessa bearbetningar.

Under 1999 var totalt 100 ledamöter verksamma i en styrelse med fullt ansvar. Medeltalet ledamöter per styrelse är närmare åtta personer och de har i genomsnitt deltagit i styrelsearbetet under drygt fyra år.

I styrelser med begränsat ansvar var under 1999 totalt 72 ledamöter verksamma, vilket innebär att varje myndighet i genomsnitt har nio ledamöter och dessa har i genomsnitt suttit i drygt fem och ett halvt år. Alltså drygt ett års längre tid jämfört med ledamöter i en styrelse med fullt ansvar.

Det är fler män än kvinnor som anförtros ett styrelseuppdrag. Bland de 250 personerna uppgår andelen män till 55 procent och kvinnornas andel är 45 procent<sup>1</sup>. Den könsmässiga fördelningen bland ledamöter verksamma under 1999 var i stort sett densamma.

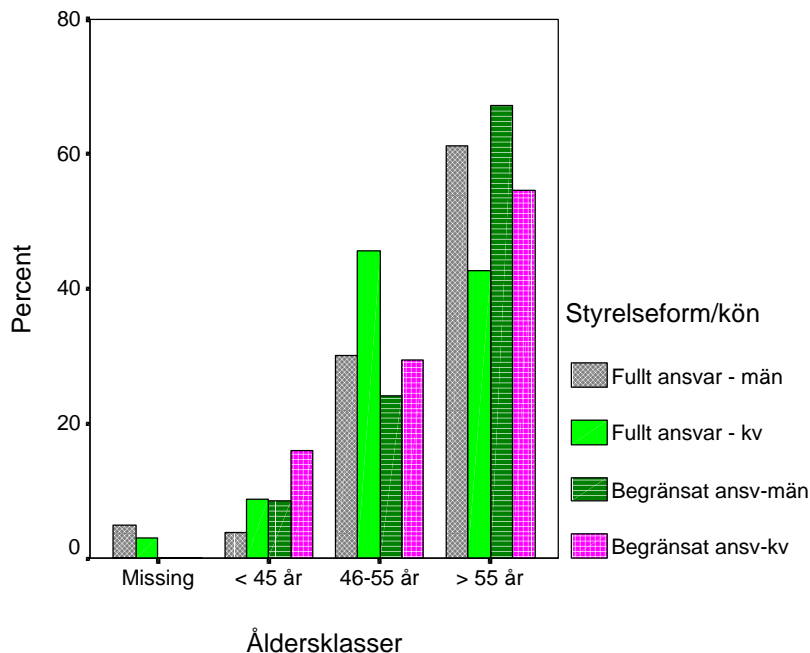
Ålder och erfarenhet hänger ihop och bland de ledamöter som var verksamma under hela perioden (1996-1999) var närmare 60 procent äldre än 55 år. Bland de verksamma under 1999 har delvis en förnyring skett och den äldsta gruppen utgör hälften av antalet ledamöter. På frammarsch är åldersgruppen mellan 46 och 55 år. En svag ökning har också skett för de ledamöter som är yngre än 45 år. Dock är endast nio ledamöter födda under 1960-talet eller senare.

I styrelser med fullt ansvar sitter i högre grad mer beprövade och erfarna ledamöter. Utnämningsspolicyen visar att de yngre krafterna, ledamöter yngre än 45 år, rekryteras till styrelser med begränsat ansvar. Speciellt gäller det för de yngre kvinnorna.

---

<sup>1</sup> Tabeller finns på s. 5-8.

Figur 1 Åldersklasser uppdelat efter styrelseform och ålder bland ledamöter verksamma under 1996-1999



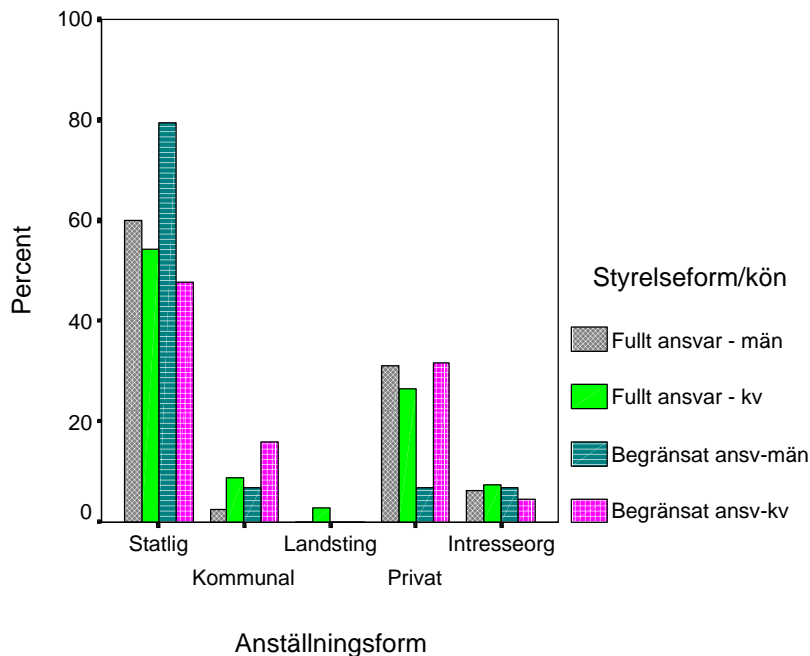
Vi har även tittat på ledamöternas anställningsform, dvs. fördelningen bland offentligtanställda eller privatanställda. Av intresse har också varit hur många ledamöter som kommer från någon intresseorganisation.

Manliga ledamöter i styrelser med fullt ansvar har till 60 procent en statlig anställningsform (verksamma 1996-1999). I styrelser med begränsat ansvar uppgår andelen till 80 procent. I styrelser med fullt ansvar har drygt 30 procent av männen erfarenhet från den privata sektorn. Kvinnliga ledamöter finns företrädde i alla anställningsformer, som framgår av figuren nedan. Tyngdpunkten ligger även för deras del på den statliga sidan, drygt hälften, och en fjärdel kommer från det privata näringslivet<sup>2</sup>.

Ledamöter som har en bakgrund i en intresseorganisation uppgår endast till ett fåtal. Under hela perioden var det totalt 16 ledamöter och under 1999 hade skaran minskat till hälften. Om det beror på en medveten utnämningpolicy eller inte är svårt att veta. Det kan också vara tillfälligheter som spelat in, eftersom många har lämnat styrelseuppdraget för att de fått arbetsuppgifter i annan verksamhet.

<sup>2</sup> Tabeller för verksamma 1996-1999 och för 1999 finns på s. 7.

Figur 2 Anställningsform uppdelat efter styrelseform och ålder, 1996-1999



Vi kan se en tendens till att män från det privata näringslivet oftast får plats i en styrelse med fullt ansvar, medan kvinnor med en sådan bakgrund något oftare utses till ledamöter i en styrelse med begränsat ansvar. Tendensen i utnämningens policy har inte förändrats nämnvärt över tid.

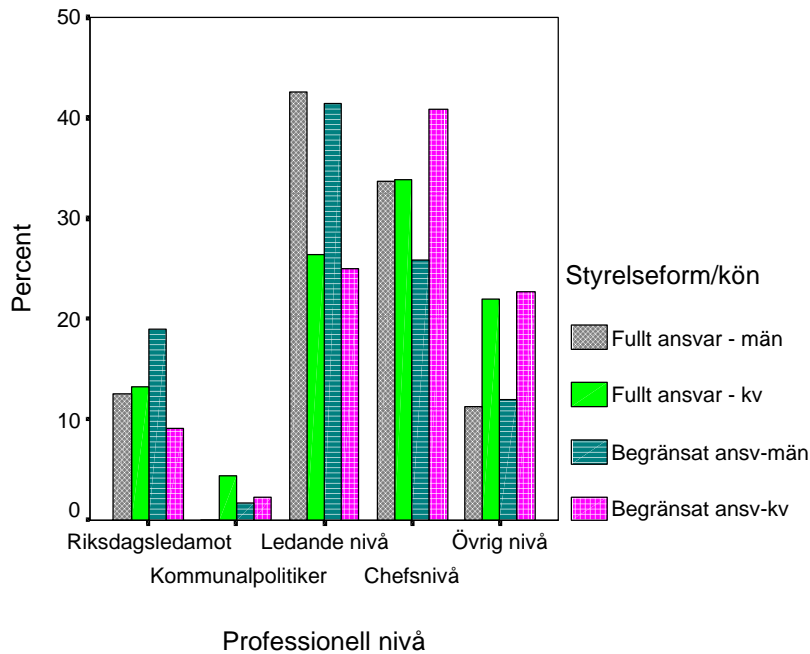
Vi har även granskat vilken professionell nivå ledamöter innehar i sin anställningsform. Den största skillnaden finner vi bland ledamöter som har en s.k. ledande befattning, dvs. är generaldirektör, statssekreterare, landshövding, universitetsrektor eller motsvarande<sup>3</sup>. Dessa personer är överrepresenterade i styrelserna, fullt eller begränsat ansvar. Det är vanligare att kvinnor har en befattning på chefsnivå<sup>4</sup>. Det tolkar vi som en spegling av kvinnors ansvarsnivå i arbetslivet i stort, och inte som konsekvensen av en förd utnämningens policy.

Det är något vanligare att riksdagsledamöter sitter i en styrelse med fullt ansvar. Skillnaden för hela perioden 1996-1999 är dock marginell. Förhållandena är i stort sett desamma bland verksamma riksdagsledamöter under 1999.

<sup>3</sup> I metodavsnittet s. 9-10 framgår klassificeringen.

<sup>4</sup> I metodavsnittet s. 9-10 framgår klassificeringen.

Figur 3 Professionell nivå uppdelat efter styrelseform och ålder, 1996-1999

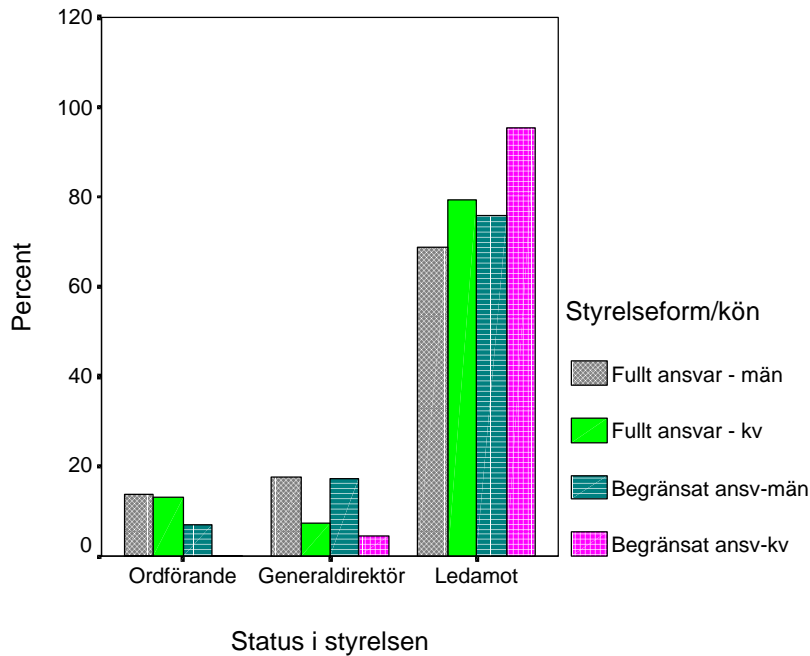


Vi har även granskat riksdagsledamöter fördelade efter det departement som myndigheten lyder under. Näringsdepartementet har utsett flest riksdagsledamöter och i myndigheter under departementet sitter hälften av samtliga riksdagsledamöter som ingår i vårt material. Myndigheter under Justitiedepartementet och Miljödepartementet har också relativt många ledamöter med en sådan bakgrund. Något förvånande är att var tredje ledamot i Lantmäteriiverkets styrelse är en riksdagsledamot.

Vi har även granskat vilken position ledamöterna har i sina respektive styrelser. Det råder i stort sett en jämn könsfördelning mellan män och kvinnor som har en ordförandepost i en styrelse med fullt ansvar. Männerna dominerar däremot posterna som generaldirektörer och deras antal är tre gånger så många som kvinnornas. Kvinnor i styrelser med fullt ansvar har oftare en post som ledamot och totalt uppgår deras andel till närmare 80 procent av samtliga kvinnor som sitter i en styrelse med fullt ansvar.

I en styrelse med begränsat ansvar är det vanligt att verkschefen för myndigheten också ikläder sig rollen som ordförande. Det finns dock några styrelser i vårt material där regeringen tillsatt en extern ordföranden, samtliga är män.

Figur 4 Ansvarsnivå i styrelserna uppdelat efter styrelseform och ålder, 1996-1999



## Styrelseledamöter verksamma 1996--1999 och 1999, tabeller

Tabell 1 Ledamöter efter styrelseform och kön verksamma under 1996--1999

			Kön		Total
			Män	Kvinnor	
Styrelseform	Styrelse med fullt ansvar	Count	80	68	148
		% of Total	32%	27%	59%
	Styrelse med begränsat ansvar	Count	58	44	102
		% of Total	23%	18%	41%
Total		Count	138	112	250
		% of Total	55%	45%	100%



Tabell 2 Ledamöter efter styrelseform och kön verksamma under 1999

			Kön		Total
			Män	Kvinnor	
Styrelseform	Styrelse med fullt ansvar	Count	51	49	100
		% of Total	30%	28%	58%
	Styrelse med begränsat ansvar	Count	42	30	72
		% of Total	24%	17%	42%
Total		Count	93	79	172
		% of Total	54%	46%	100%

Tabell 3 Ledamöter efter styrelseform och ålder verksamma under 1996--1999

			Åldersklasser			Total
			< 45 år	46-55 år	> 55 år	
Styrelseform	Styrelse med fullt ansvar	Count	9	55	78	142
		% of Total	4%	23%	32%	58%
	Styrelse med begränsat ansvar	Count	12	27	63	102
		% of Total	5%	11%	26%	42%
Total		Count	21	82	141	244
		% of Total	9%	34%	58%	100%

Uppgift saknas om födelseår för sex personer.

Tabell 4 Ledamöter efter styrelseform och ålder verksamma under 1999

			Åldersklasser			Total
			< 45 år	46-55 år	> 55 år	
Styrelseform	Styrelse med fullt ansvar	Count	7	42	45	94
		% of Total	4%	25%	27%	57%
	Styrelse med begränsat ansvar	Count	10	22	40	72
		% of Total	6%	13%	24%	43%
Total		Count	17	64	85	166
		% of Total	10%	39%	51%	100%

Uppgift saknas om födelseår för sex personer.

## Bilaga 6

Tabell 5 Anställningsform för verksamma under 1996--1999 efter styrelseform och kön

		Styrelse uppdelat efter kön								Tabell total	
		Fullt ansvar - män		Fullt ansvar - kvinnor		Begränsat ansvar - män		Begränsat ansvar - kvinnor			
		N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %
Anställningsform	Statlig	48	60	37	54	46	79	21	48	152	61
	Kommunal	2	3	6	9	4	7	7	16	19	8
	Landsting			2	3					2	1
	Privat	25	31	18	26	4	7	14	32	61	24
	Intresseorganisation	5	6	5	7	4	7	2	5	16	6
Tabell total		80	100	68	100	58	100	44	100	250	100

Tabell 6 Anställningsform för verksamma under 1999 efter styrelseform och kön

		Styrelse uppdelat efter kön								Tabell total	
		Fullt ansvar - män		Fullt ansvar - kvinnor		Begränsat ansvar - män		Begränsat ansvar - kvinnor			
		N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %
Anställningsform	Statlig	32	63	26	53	33	79	15	50	106	62
	Kommunal			5	10	3	7	6	20	14	8
	Landsting			2	4					2	1
	Privat	17	33	12	24	4	10	9	30	42	24
	Intresseorganisation	2	4	4	8	2	5			8	5
Tabell total		51	100	49	100	42	100	30	100	172	100

Tabell 7 Professionell nivå för verksamma under 1996--1999 efter styrelseform och kön

		Styrelse uppdelat efter kön								Table Total	
		Fullt ansvar - män		Fullt ansvar - kvinnor		Begränsat ansvar - män		Begränsat ansvar - kvinnor			
		N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %
Professionell nivå	Riksdagsledamot	10	13	9	13	11	19	4	9	34	14
	Kommunalpolitiker			3	4	1	2	1	2	5	2
	Ledande nivå	34	43	18	26	24	41	11	25	87	35
	Chefsnivå	27	34	23	34	15	26	18	41	83	33
	Övrig nivå	9	11	15	22	7	12	10	23	41	16
Table Total		80	100	68	100	58	100	44	100	250	100

## Bilaga 6

Tabell 8 Professionell nivå för verksamma under 1999 efter styrelseform och kön

		Styrelse uppdelat efter kön								Tabell total	
		Fullt ansvar - män		Fullt ansvar - kvinnor		Begränsat ansvar - män		Begränsat ansvar - kvinnor			
		N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %
Professionell nivå	Riksdagsledamot	8	16	6	12	7	17	4	13	25	15
	Kommunalpolitiker			3	6	1	2	1	3	5	3
	Ledande nivå	22	43	13	27	17	40	6	20	58	34
	Chefsnivå	15	29	17	35	12	29	14	47	58	34
	Övrig nivå	6	12	10	20	5	12	5	17	26	15
Tabell total		51	100	49	100	42	100	30	100	172	100

Tabell 9 Status i styrelsen för verksamma under 1996--1999 efter styrelseform och kön

		Styrelse uppdelat efter kön								Table Total	
		Fullt ansvar - män		Fullt ansvar - kvinnor		Begränsat ansvar - män		Begränsat ansvar - kvinnor			
		N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %
Status	Ordförande	11	14	9	13	4	7			24	10
	Generaldirektör	14	18	5	7	10	17	2	5	31	12
	Ledamot	55	69	54	79	44	76	42	95	195	78
Table Total		80	100	68	100	58	100	44	100	250	100

Tabell 10 Status i styrelsen för verksamma under 1999 efter styrelseform och kön

		Styrelse uppdelat efter kön								Table Total	
		Fullt ansvar - män		Fullt ansvar - kvinnor		Begränsat ansvar - män		Begränsat ansvar - kvinnor			
		N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %	N	Kol %
Status	Ordförande	8	16	5	10	4	10			17	10
	Generaldirektör	8	16	4	8	8	19	1	3	21	12
	Ledamot	35	69	40	82	30	71	29	97	134	78
Table Total		51	100	49	100	42	100	30	100	172	100

## Metod vid genomgången av uppgifter om ledamöter

### Urvalsram och bortfall

21 myndigheter har sânt in uppgifter om styrelsernas sammansättning under perioden 1996-1999. Myndigheterna listas nedan.

#### Myndighet

##### Styrelser med fullt ansvar

Arbetsmarknadsstyrelsen  
Banverket  
Flygtekniska försöksanstalten  
Fortifikationsverket  
Försvarets materielverk  
Kommunikationsforskningsberedningen  
Lotteriinspektionen  
Luffartsverket  
Post- och telestyrelsen  
Rådet för arbetslivsforskning  
Sjöfartsverket  
Statens pensionsverk  
Vägverket

##### Styrelser med begränsat ansvar

Byggforskningsrådet  
Centrala studiestödsnämnden  
Försvarets forskningsanstalt  
Kriminalvårdsstyrelsen  
Lantmäteriverket  
Riksförsäkringsverket  
Statens fastighetsverk  
Väg- och transportforskningsinstitutet

Vi har förtecknat insamlade uppgifter fördelade på varje myndighet. För vissa bakgrundsdata saknas uppgifter, t.ex. om födelseår för sex personer. Inlämnade uppgifter om professionell nivå i arbetslivet är också i några fall ofullständiga.

### Bearbetning

Styrelsesammansättningen har granskats för två mätperioder. Det första är för hela perioden 1996-1999 och omfattar 250 ledamöter. Det andra är för ledamöter som haft något styrelseuppdrag under 1999, dvs. 172 personer.

De variabler vi samlat in för ledamöter och hur de redovisats framgår av nedanstående sammanställning:

- **Kön och ålder** för samtliga ledamöter som redovisas i antal och andelar.

- **Anställningsform**, dvs. om ledamoten har en statlig, kommunal eller landstingskommunal anställning. I kategorin anställningsform ingår vidare ledamöter med en privat anställning och de som arbetar i en intresseorganisation, dvs. LO eller TCO. Anställningsform redovisas i antal och andelar.
- **Professionell nivå** dvs. om ledamoten är riksdagsledamot, kommunalpolitiker, har en ledande position eller en chefsbefattning. Ledamöter som inte hamnat i någon av dessa kategorier har förts till gruppen övrig professionell nivå. Professionell nivå redovisas i antal och andelar.

I tabblån nedan anges olika kategorier för professionell nivå som är aktuella för de olika anställningsformerna.

Offentligt anställd	Privat anställd	Uppdrag i intresseorganisation, LO eller TCO
<b>Professionell nivå</b> Riksdagsledamot Kommunpolitiker Ledande <sup>1</sup> position Chefsbefattning <sup>2</sup> Övriga <sup>3</sup>	<b>Professionell nivå</b> Ledande <sup>1</sup> position Chefsbefattning <sup>2</sup> Övriga <sup>3</sup>	<b>Professionell nivå</b> Ledande <sup>1</sup> position Chefsbefattning <sup>2</sup> Övriga <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Till gruppen ledande position räknas statsråd/statssekreterare, generaldirektör, landshövding, kammarrättspresident, rektor (universitet/högskola), landshövding, länsarbetsdirektör, konteramiral, generalmajor, generalöjtnant, kommunalråd, VD och ordförande (intresseorganisation).

<sup>2</sup> Chefgruppen består av överdirektör, departementsråd, (prefix)-chef, direktör, rektor (annan skolenhet än universitet/högskola), professor, hovrättslagman och andre ordförande (intresseorganisation).

<sup>3</sup> Till gruppen övriga räknade de som inte ingår i någon av grupperna 1 eller 2.

## Statistisk analys

Uppgifterna över ledamöterna har först lagts in i en excelfil där klassificeringar skett. Filen har sedan konverterats till ett SPSS-program (Statistical Products Solutions) där materialet har databearbetats.

## Förteckning över centrala myndigheter med olika styrelseformer, exklusive domstolar, nämnder, och forskningsråd. Januari 2000.

### Styrelse med fullt ansvar

#### Justitiedepartementet

Statens kvalitets- och kompetensråd  
Statens pensionsverk

#### Utrikesdepartementet

Exportkreditnämnden

#### Försvarsdepartementet

Flygtekniska försöksanstalten  
Försvarets materielverk

#### Finansdepartementet

Fortifikationsverket  
Lotteriinspektionen  
Premiepensionsmyndigheten

#### Utbildningsdepartementet

Universitet och högskolor samt  
konstnärliga högskolor

#### Jordbruksdepartementet

Sveriges lantbruksuniversitet

#### Näringsdepartementet

Affärsverket svenska kraftnät  
Arbetsmarknadsstyrelsen  
Banverket  
Kommunikationsforsknings-  
beredningen  
Luftfartsverket  
Post- och telestyrelsen  
Rikstrafiken  
Rådet för arbetslivsforskning  
Sjöfartsverket  
Statens järnvägar  
Vägverket

### Styrelse med begränsat ansvar

#### Justitiedepartementet

Brottsförebyggande rådet  
Datainspektionen  
Domstolverket  
Kammarkollegiet  
Kriminalvårdsstyrelsen  
Rikspolisstyrelsen  
Statistiska centralbyrån  
Trygghetsstiftelsen

#### Utrikesdepartementet

Delegationen för utländska  
investeringar i Sverige  
Statens invandrarverk  
Styrelsen för internationellt  
utvecklingsarbete  
Styrelsen för ackreditering och  
teknisk kontroll  
Sveriges exportråd

#### Försvarsdepartementet

Försvarets forskningsanstalt  
Försvarshögskolan  
Kustbevakningen  
Sprängämnesinspektionen  
Styrelsen för psykologiskt försvar  
Statens räddningsverk  
Pliktverket  
Överstyrelsen för civil beredskap

#### Socialdepartementet

Folkhälsoinstitutet  
Hälsa- och sjukvårdens  
ansvarsnämnd  
Läkemedelsverket  
Riksförsäkringsverket  
Rättsmedicinalverket  
Socialstyrelsen  
Smittskyddsinstitutet  
Statens beredning för utvärdering av  
medicinsk metodik  
Statens institut för särskilt  
utbildningsstöd  
Statens institutionsstyrelse

#### Finansdepartementet

Finansinspektionen  
Fortifikationsverket  
Generaltullstyrelsen  
Konsumentverket  
Riksgäldskontoret  
Riksskatteverket  
Statens fastighetsverk

#### Utbildningsdepartementet

Arkivet för ljud och bild  
Centrala studiestödsnämnden  
Högskoleverket  
Institutet för rymdfysik  
Kungliga biblioteket  
Polarforskningssekretariatet  
Statens psykologisk-pedagogiska  
bibliotek  
Svenska EU-programkontoret för  
utbildning och kompetensutveckling  
Verket för högskoleservice

#### Jordbruksdepartementet

Fiskeriverket  
Statens jordbruksverk  
Statens livsmedelsverk  
Statens veterinärmedicinska anstalt

#### Kulturdepartementet

Arkitekturmuseet  
Integrationsverket  
Livrustkammaren, Skoklosters slott,  
Hallwylska museet  
Naturhistoriska riksmuseet  
Presstödsnämnden

Riksantikvarieämbetet  
Riksarkivet  
Riksteatern  
Riksställningar  
Språk- och folkminnesinstitutet  
Statens försvarshistoriska museer  
Statens konstråd  
Statens konstmuseum  
Statens kulturråd  
Statens museer för världskultur  
Statens musiksamlingar  
Statens sjöhistoriska museer  
Talboks- och punktskriftbiblioteket  
Ungdomsstyrelsen

#### Miljödepartementet

Boverket  
Byggforskningsrådet  
Kemikalieinspektionen  
Lantmäteriverket  
Naturvårdsverket  
Statens geotekniska institutet  
Statens kärnkraftsinspektion  
Statens strålskyddsinstitut  
Sveriges meteorologiska och  
hydrologiska institut

#### Näringsdepartementet

Arbetslivsinstitutet  
Arbetarskyddsstyrelsen  
Glesbyggsverket  
Institutet för arbetsmarknadspolitisk  
utvärdering  
Närings- och teknikutvecklingsverket  
Rymdstyrelsen  
Skogsstyrelsen  
Statens energimyndighet  
Statens haverikommission  
Statens väg- och  
transportforskningsinstitut  
Sveriges geologiska undersökning

**Enrådighetsverk med eller utan insynsråd****Justitiedepartementet**

Brottsoffermyndigheten  
Ekobrottsmyndigheten  
Justitiekanslern  
Riksåklagaren  
Rättshjälpsmyndigheten  
Rättsmedicinalverket  
Statens kriminaltekniska laboratorium  
Statskontoret

**Utrikesdepartementet**

Kommerskollegium  
Inspektionen för strategiska produkter  
Utlänningsnämnden

**Försvarsdepartementet**

Försvarets radioanstalt  
Försvarsmakten

**Socialdepartementet**

Alkoholinspektionen  
Barnombudsmannen  
Handikappombudsmannen

**Finansdepartementet**

Ekonomistyrningsverket  
Konjunkturinstitutet  
Riksrevisionsverket

**Utbildningsdepartementet**

Statens institut för handikappfrågor i skolan  
Statens skolverk

**Jordbruksdepartementet**

Statens utsädeskontroll

**Kulturdepartementet**

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering  
Radio- och TV-verket  
Statens Biografbyrå  
Statens historiska museer

**Näringsdepartementet**

Elsäkerhetsverket  
Jämställdhetsombudsmannen  
Konkurrensverket  
Patent- och registreringsverket  
Statens institut för kommunikationsanalys

**Särskilda modeller**

- Arbetsgivarverket har en speciell form av styrelse som tillsätts av ett myndighetskollegium. Generaldirektören utses av myndigheten.
- Av länsstyrelserna har 17 stycken av totalt 21, styrelser som utses i särskild ordning.