

Myndighetsstyrelser i praktiken



STATSKONTORET
ISBN 978-91-7220-988-6
DanagårdLiTHO, 2018

Innehåll

Sammanfattning	5
Studiens bakgrund och genomförande	9
Från begränsat till fullt ansvar	9
Styrelse – en omdiskuterad ledningsform	10
Frågan om styrelsens roll och ansvar har fått förnyad aktualitet	10
Studien ska öka kunskapen om hur myndigheters styrelser fungerar i praktiken	11
Stora myndigheter och myndigheter med komplexa uppdrag leds ofta av styrelser	12
Styrelsens roll	12
Hur vi har genomfört vår studie	13
Kvalitetssäkring av arbetet	14
Styrelsernas sammansättning	15
Antalet ledamöter i styrelserna varierar	15
Styrelsen träffas ungefär varannan månad	17
Lika stor andel kvinnor och män	18
Styrelserna har en stor samlad erfarenhet	19
Regeringen erbjuder ledamöterna en generell introduktion	22
Arvodet uppfattas som lågt i relation till arbetsinsatsen	25
Styrelsens arbete och diskussioner	29
Statsförvaltningens årscykel styr dagordningen	29
Styrelsen ska avgöra principiellt viktiga frågor	30
Styrelseordföranden är viktig	33
Styrelserna utvärderar sällan sitt arbete	34
Styrelsens verktyg för att leda myndigheten	35
Styrelsen har hela myndigheten till sitt förfogande	35
Styrelsen får kännedom om verksamheten genom skriftliga underlag	36
Myndighetschefen är en viktig informationskanal	39
Internrevisionen är styrelsens tentakler ut i verksamheten	42

Styrelsens roll i att leda myndigheten	47
Cirka en tredjedel av styrelserna fördelar arbetet inom sig	47
Beslutsunderlagen är omfattande och välpaketerade	48
Styrelserna är sällan oeniga när de fattar beslut	50
Styrelsen ger synpunkter och medskick	51
Rollen varierar mellan myndigheterna	52
Arvodet sätter ribban för ledamöternas ambitionsnivå	53
Styrelsens möjlighet att ta ansvar	55
Styrelseledamöterna uppfattar att de kan ta ansvar	55
Styrelsen kan ta ansvar för det som den får information om	56
Styrelsen kan själv begära mer information	57
Referenser	59
Summary	61
Bilaga Myndigheter med ledningsformen styrelse 2017	65

Sammanfattning

År 2017 hade 31 förvaltningsmyndigheter och affärsverk en styrelse. Styrelsen är myndighetens högsta ledning och har det fulla ansvaret för verksamheten. Men hur arbetar och fungerar styrelserna i praktiken för att fullgöra sitt uppdrag? Vilka förutsättningar har styrelsen att ta ansvar för verksamheten? Detta har vi undersökt inom ramen för denna studie.

Studien grundar sig på en enkätundersökning med styrelseledamöter och myndighetschefer. Vi har även genomfört fallstudier i fem styrelsemyndigheter. Därutöver har vi analyserat protokoll från styrelsernas sammanträden och tagit del av dokumentation från styrelsernas möten och dokument som reglerar deras arbete, exempelvis arbetsordningen. Vi har också kompletterat fallstudierna genom att intervjua personer med stor erfarenhet av att arbeta med styrelsemyndigheter.

Ordföranden har en central roll för styrelsens arbete

Den som är ordförande i en styrelse har en viktig roll. Ordföranden har ofta både lång erfarenhet och stor kompetens i frågor om myndighetsstyrning. Ordförandens roll är att leda diskussionen under mötena, se till att styrelsen använder ledamöternas olika kompetenser och försöka att nå konsensus inom styrelsen innan den fattar beslut. Men rollen innebär också att tillsammans med myndighetschefen fatta beslut om vilka frågor som styrelsen ska diskutera. Samarbetet mellan ordföranden och myndighetschefen påverkar därför hur styrelsearbetet fungerar.

Ersättningen för styrelsearbetet påverkar ambitionsnivån

Vår undersökning visar att ledamöterna i styrelser i allmänhet har en gedigen kompetens och erfarenhet. De är aktiva i styrelsearbetet genom att delta under styrelsemöten och ta del av underlag inför mötena. Men de begär mer sällan ytterligare information eller initierar egna granskningar av internrevisionen.

De flesta av ledamöterna uppfattar att ersättningen som de får för sitt arbete är för låg. Ledamöterna anser att nivån på ersättningen är en signal från

regeringen om hur stor arbetsinsats de ska göra. Vi kan konstatera att de ledamöter som har ett högre arvode i genomsnitt lägger ned mer tid på styrelsearbetet. Låga ersättningar kan alltså göra ledamöterna obenägna att göra en extra arbetsinsats i styrelsearbetet. Det innebär att ledamöternas gedigna kompetens och erfarenhet skulle kunna nyttjas i högre grad.

Styrelserna har sällan tagit ställning till vilka frågor som ska diskuteras

De frågor som styrelsen enligt myndighetsförordningen och myndighetens arbetsordning ska fatta beslut om får ofta stort utrymme under styrelsens möten. Men vår granskning visar att styrelsen sällan har fört en mer strukturerad diskussion om vilka frågor som styrelsen ska diskutera eller fatta beslut om.

Internrevisionen är en viktig informationskanal för styrelsen

Internrevisionen är den funktion i myndigheten som styrelsen kan begära särskild information från. Men alla styrelsemyndigheter har inte en internrevision. Funktionen har dessutom generellt sett begränsade resurser och det är sällsynt att styrelsen begär särskilda underlag. Få styrelsemyndigheter har utöver internrevisionen funktioner eller kansliresurser som står särskilt till styrelsens förfogande.

Styrelserna träffar sällan departementsledningen

Myndighetschefen är central för att styrelsen ska få information om myndighetens verksamhet. Myndighetschefen är också den som ofta informerar styrelsen om vad den politiska ledningen anser om och vill säga till myndigheten.

Vår studie visar även att det är ovanligt att hela styrelsen träffar departementsledningen. Styrelseordföranden delar visserligen i myndighetsdialogen, men det är oftast myndighetschefen som sköter de informella kontakterna. Det kan leda till att styrelsen kortsluts i styrningen av myndigheten. När myndighetschefen får medskick av både departementsledningen och styrelsen finns det risk för dubbelstyrning av myndigheten.

Styrelserna anser att de kan uppfylla sitt uppdrag och ta ansvar för myndighetens verksamhet.

Styrelseledamöterna upplever att de har goda möjligheter att utföra sitt uppdrag och att ta ansvar för myndighetens verksamhet. Hela 90 procent av ledamöterna upplever att de har mycket eller ganska goda möjligheter att kontrollera att den verksamhet som bedrivs i myndigheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.

Men vår studie visar även att styrelserna kan ta ett reellt ansvar bara för det som de har information om. Det finns en risk för att styrelserna inte får den information de behöver både från myndigheten och från regeringen. Det påverkar styrelsernas möjlighet att ta reellt ansvar, även om de formellt sett har det fulla ansvaret.

Studiens bakgrund och genomförande

Statskontoret ska enligt sin instruktion bistå regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken. Den här studien har genomförts inom detta uppdrag och handlar om hur myndighetsstyrelser arbetar och fungerar.

Från begränsat till fullt ansvar

Fram till 2007 fanns ledningsformen styrelse i två former – styrelse med begränsat respektive fullt ansvar. Styrelse med begränsat ansvar tillsattes för första gången redan 1909 och kallades då för lekmannastyrelse. Från mitten av 1950-talet var det den vanligaste ledningsformen för myndigheter. Styrelsens uppgift i myndigheten var att balansera tjänstemännens makt genom att utöva medborgerligt inflytande och ge demokratisk insyn. Den hade också begränsade beslutsbefogenheter i vissa särskilt angivna ärenden.¹

Men under 1980-talet kom ledningsformen styrelse med begränsat ansvar att ifrågasättas. Flera offentliga utredningar tillsattes för att utreda hur ledningsformen egentligen fungerade. Den övergripande slutsatsen var att det delade ledningsansvaret mellan styrelsen och myndighetschefen skapade otydliga ansvarsförhållandena, vilket gjorde att det var svårt att utkräva ansvar.

Regeringen beslutade 2007 att ledningsformen styrelse med begränsat ansvar skulle avvecklas och från samma år gäller den nya myndighetsförordningen.² Styrelsen fick därmed utvidgade beslutsbefogenheter och hela ansvaret för myndighetens högsta ledning.

¹ Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer*, s. 13–14.

² Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer*, s. 14–16.

Styrelse – en omdiskuterad ledningsform

I dag finns tre olika ledningsformer för myndigheterna – styrelse, nämnd och enrådighet.³ Det som utmärker styrelsemyndigheter är att det är styrelsen som kollektivt leder myndigheten. I en enrådighetsmyndighet leds verksamheten av en myndighetschef. I nämndmyndigheter är nämnden myndighetens högsta ledning.

Styrelseformen är den ledningsform som troligtvis har diskuterats mest, även sedan den infördes i sin nuvarande form. Diskussionen har handlat om vilket ansvar styrelsen egentligen har och kan ta för myndighetens verksamhet. Både Statskontoret och Riksrevisionen har konstaterat att styrelsens ansvar är otydligt.⁴ Det beror bland annat på att regeringen för löpande dialog med myndighetschefen snarare än med styrelsen. Det är också av myndighetschefen som regeringen har utkrävt ansvar från när något i verksamheten har brustit.⁵ Detta skapar otydlighet kring styrelsens egentliga roll och ansvar i myndigheten.

Den vanliga jämförelsen mellan myndighets- och bolagsstyrelser kan skapa orealistiska förväntningar på en myndighetsstyrelsens möjligheter att ta ansvar. En myndighetsstyrelse kan till exempel inte avsätta myndighetschefen om hen inte ställer sig bakom styrelsens önskade inriktning av verksamheten.⁶ Det skiljer sig från bolagsstyrelsen som kan avsätta bolagets verkställande direktör.

Frågan om styrelsens roll och ansvar har fått förnyad aktualitet

Under det senaste året har frågan om styrelsens roll och ansvar fått förnyad aktualitet. Regeringen har exempelvis valt att ändra ledningsformen från

³ Myndighetsförordningen, SFS 2007:515 och Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer*, s. 16.

⁴ Riksrevisionen (2007:25) *Styrelser med fullt ansvar*, Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer* och Statskontoret (2008:11) *Förändrade ledningsformer. Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen*.

⁵ Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer*, s. 9 och 104.

⁶ Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer*, s. 9–10.

enrådighet till styrelse för flera stora myndigheter som Försäkringskassan, Jordbruksverket och Skatteverket.

Styrelsens roll har också diskuterats efter händelserna i Statens fastighetsverk, där det för närvarande pågår en polisutredning om misstanke om korruption i myndigheten, och i Transportstyrelsen där ledningen gjorde avsteg från säkerhetsskyddslagstiftningen när myndigheten upphandlade sin IT-drift.⁷ Händelserna i båda myndigheterna har riktat ljuset mot styrelsens roll och vilken möjlighet den i praktiken har att kunna ta ansvar för verksamheten.

Studien ska öka kunskapen om hur myndigheters styrelser fungerar i praktiken

Statskontoret har tidigare konstaterat att det finns få förtydliganden från regeringen och departementen av hur myndigheterna bör tillämpa de olika ledningsformerna i styrningen av verksamheten.⁸

Vår avsikt med denna studie är därför att fokusera på det arbete som bedrivs i styrelserna och bidra med kunskap om hur ledningen av en styrelsemyndighet fungerar i praktiken. På så sätt vill vi komplettera den befintliga kunskapen om ledningsformen. Vi utgår från myndighetsförordningens bestämmelse om att styrelsen har ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen.

I studien diskuterar vi också de utmaningar och utvecklingsmöjligheter som finns för myndigheter som leds av en styrelse, med utgångspunkt i hur styrelserna organiserar och bedriver sitt arbete. Vilka förutsättningar har styrelsen att ta sitt formella ansvar för att leda myndighetens verksamhet?

I rapporten fokuserar vi på tre aspekter av styrelsearbetet; förutsättningarna för styrelsearbetet, styrelsens arbetsformer samt styrelsens roll och ansvar.

⁷ Statskontoret (2017:12) *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*. Ds 2018:6 *Granskningen av Transportstyrelsens upphandling av IT-drift*.

⁸ Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer*, s. 9.

Stora myndigheter och myndigheter med komplexa uppdrag leds ofta av styrelser

I skriften *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser* skriver regeringen att styrelseformen främst är lämplig för myndigheter som har komplexa uppdrag, ett stort finansiellt ansvar, vars verksamhet rör flera samhällssektorer, är forskningsintensiv eller kunskapsproducerande eller att myndigheten bedriver affärsliknande verksamhet.⁹

Statskontoret har tidigare visat att det är vanligare att stora myndigheter leds av en styrelse, jämfört med mindre myndigheter.¹⁰ Men vi kan också konstatera att storleken på styrelsemyndigheterna varierar sinsemellan. Arbetsförmedlingen är en av våra största myndigheter, och den leds av en styrelse, men det gör också Myndigheten för vård- och omsorgsanalys som är en av de mindre. Det finns också stora myndigheter som inte har en styrelse, exempelvis Polismyndigheten. Där leder i stället myndighetschefen verksamheten med stöd av ett insynsråd.

Myndigheter som leds av en styrelse bedriver ofta en verksamhet som uppfattas som komplex, vilket är ett av kriterierna för att välja denna ledningsform. Regeringen kan också välja styrelse som ledningsform om de bedömer att myndigheten behöver en bred ledning med flera olika kompetenser.¹¹

Det finns också enrådighetsmyndigheter som uppfyller kriterierna för att ledas av en styrelse. Det innebär att regeringens motiv för valet av ledningsform inte alltid är tydliga.

Styrelsens roll

Hur styrelserna bedriver sitt arbete varierar mellan olika myndigheter, både till form och innehåll. Myndighetsförordningen anger följande om styrelsens roll i att leda myndigheten.¹²

⁹ Regeringskansliet (2016) *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser* (Finansdepartementet).

¹⁰ Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer*, s. 57 ff. Myndighetens storlek baseras här på antalet årsarbetskrafter.

¹¹ Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer*, s. 65.

¹² Myndighetsförordningen, SFS 2007:515.

3 § Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

4 § Myndighetens ledning skall

1. besluta en arbetsordning,
2. besluta en verksamhetsplan för myndigheten,
3. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt,
4. avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter.

Särskilda bestämmelser för styrelsemyndigheter

10 § Styrelsen består av det antal ledamöter som regeringen bestämmer. En av ledamöterna skall vara ordförande i styrelsen och en skall vara vice ordförande. Myndighetschefen skall ingå i styrelsen, men inte vara dess ordförande eller vice ordförande.

22 § Ledamöter i styrelser, nämnder och insynsråd utses av regeringen för en bestämd tid. Regeringen utser även ordförande i styrelser och nämnder.

Hur vi har genomfört vår studie

Underlaget till vår studie består av en enkätundersökning till ledamöter i statliga förvaltningsmyndigheters styrelser och affärsverk, analyser av protokoll från möten i samtliga förvaltningsmyndigheters styrelser under 2017, fallstudier i fem styrelsemyndigheter och kompletterande intervjuer.

Enkätundersökningen

Enkätundersökningen riktades till samtliga 188 unika ledamöter i de 31 förvaltningsmyndigheter och affärsverk som leddes av en styrelse 2017. I de fall en ledamot deltar i flera styrelser har endast en enkät skickats. I undersökningen ställde vi frågor om arbetsformer, styrelsearbetet och styrelsens roll. Undersökningen besvarades av 73 procent av ledamöterna.

Vi riktade en särskild enkätundersökning till myndighetscheferna för styrelsemyndigheterna, eftersom de i denna egenskap har en annan roll i sty-

relsearbetet än deras roll som styrelseledamot. Undersökningen besvarades av 77 procent av myndighetscheferna.

Analys av styrelseprotokoll

Vi har också analyserat protokollen från samtliga styrelsemöten under 2017. Vi har också tagit del av ett urval av de underlag som skickades ut till styrelserna inför deras första styrelsemöte 2017.

Fallstudier i fem styrelsemyndigheter

Myndigheterna är valda som exempel från olika verksamhetssektorer och som myndigheter av varierande storlek (antal årsarbetskrafter). Vi har träffat företrädare för Arbetsförmedlingen, Finansinspektionen, Kulturrådet, Socialstyrelsen och Verket för innovationssystem (Vinnova). I dessa myndigheter har vi intervjuat ordföranden i styrelsen, myndighetschefen och den som är ansvarig för internrevisionen.

Vi har också tagit del av dokumentation från styrelsernas möten och dokument som reglerar deras arbete, exempelvis arbetsordningen.

Kompletterande undersökning

Vi har kompletterat fallstudierna genom intervjuer med personer med stor erfarenhet av att arbeta med styrelsemyndigheter.

Kvalitetssäkring av arbetet

Rapporten har tagits fram av Hannes Jacobsson, Susanne Johansson (projektledare) och Stina Petersson. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Helena Wockelberg, docent i statsvetenskap vid Uppsala universitet, har kommenterat ett utkast till rapporten.

Styrelsernas sammansättning

I detta kapitel beskriver vi hur styrelserna är sammansatta, med fokus på styrelsernas ledamöter. Vi beskriver även andra aspekter av styrelsernas förutsättningar i arbetet, exempelvis omfattningen av ledamöternas arbetsinsatser, introduktion och arvode.

Myndighetsstyrelserna har i genomsnitt åtta ledamöter. Kön fördelningen i styrelserna är generellt sett jämn.

Ledamöterna har gedigen erfarenhet och kompetens när det gäller statsförvaltning och myndighetsstyrning, i synnerhet styrelseordförandena. Vår undersökning visar att ordförandens kompetens är en viktig förutsättning för styrelsens arbete. Många styrelser har ledamöter som är eller har varit myndighetschefer. De flesta ledamöterna har också erfarenhet av andra styrelseuppdrag.

De flesta av ledamöterna uppfattar att ersättningen för styrelsearbetet är för låg. De ser nivån på arvodet som en signal från regeringen om hur stor arbetsinsats de förväntas göra. Ersättningsnivån kan därmed medföra att ledamöterna, trots sin gedigna erfarenhet, inte vill göra en extra insats i styrelsearbetet. Vi kan konstatera att ledamöter med ett högre arvode i genomsnitt lägger ned mer tid på styrelsearbetet.

Antalet ledamöter i styrelserna varierar

Antalet ledamöter i myndigheternas styrelser varierar. Den genomsnittliga styrelsen har knappt åtta ledamöter, inklusive myndighetschefen och ordföranden.

I myndighetens instruktion regleras det högsta och i några fall även det minsta antalet ledamöter som styrelserna ska bestå av. Den maximala storleken varierar mellan 5–13 ledamöter, men uppgår oftast till 9 ledamöter. Av de 31 styrelsemyndigheterna har 17 maximalt 9 ledamöter (figur 1).

Figur 1 Maximal och faktisk styrelsestorlek. Varje ruta representerar en myndighet.

	Max antal ledamöter	Faktiskt antal ledamöter								
5	4									
7	7	7	6	5	5					
9	9	9	9	9	9	9	9	8	8	8
	8	7	7	7	6	6	5			
10	10	10	10	9	9	9				
11	11									
13	11									

Källa: Uppgifter om antalet ledamöter är hämtade från myndigheternas årsredovisningar och gäller för den 31 december 2017. Totalt hade styrelserna 246 ledamöter.

Vår analys visar att det inte finns något samband mellan myndigheternas storlek och styrelsernas maximala storlek. Till exempel har Försvarets materielverk över 3 000 anställda, men samtidigt den minsta styrelsen av alla. Bland de större styrelserna finns Konstnärsnämnden, som endast har 28 anställda.

Antalet ledamöter kan ha betydelse. En större styrelse med fler ledamöter kan ha en bredare samlad kompetens och ledamöterna kan bidra med fler olika perspektiv på verksamheten. Men en alltför stor styrelse kan resultera i ett mindre effektivt arbete och en svagare ansvarskänsla.

I affärsverken ingår även personalföreträdare som ordinarie ledamöter i styrelserna. Affärsverken har stora styrelser.

En minoritet av styrelserna är fullt bemannade

I en minoritet av styrelserna är samtliga ledamöter tillsatta. I slutet av 2017 hade 13 av 31 myndigheter en fullt bemannad styrelse. I genomsnitt bestod styrelserna av en ledamot mindre än det maximala antalet ledamöter.

Många andra deltar under mötena

Förutom styrelsernas ledamöter deltar ofta andra personer vid styrelsens möten. Det är inte ovanligt att styrelserummen är fyllda av exempelvis personalföreträdare, internrevisorer, sekreterare, olika ledande funktioner eller föredragande tjänstemän. Ibland är dessa personer till och med fler än

styrelseledamöterna. I våra intervjuer lyfter flera styrelseordförande att detta kan försvåra styrelsens arbete. Om det är för många personer i styrelserummet kan det vara svårt att få till ett samtalsklimat där alla kan komma till tals och ställa frågor.

Styrelsens egen tid är ett sätt för styrelsen att diskutera ostört

För att ge styrelsen utrymme att diskutera mer ostört har vissa styrelser valt att avsluta mötena med en särskild stund för diskussion för enbart styrelsens ledamöter. Under 2017 har vi identifierat två myndigheter där styrelsen regelbundet har en sådan punkt på dagordningen. Ett annat vanligt sätt för styrelsen att få tid för egna reflektioner är gemensamma planeringsdagar och resor.

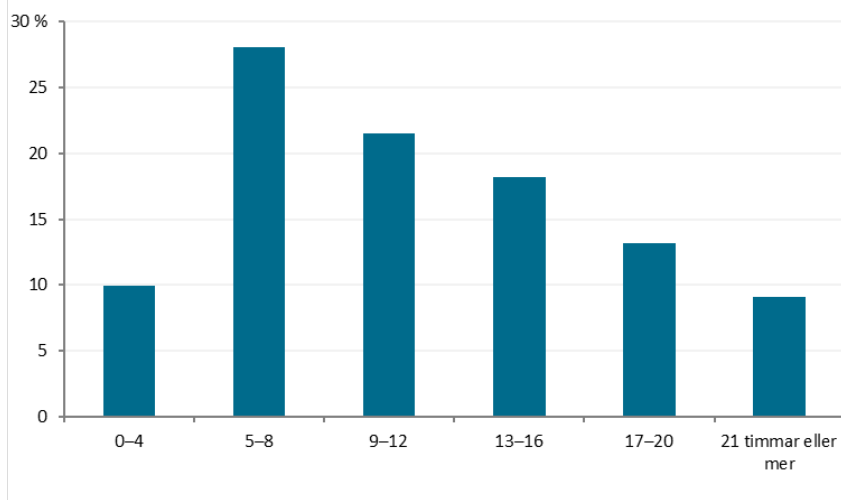
Styrelsen träffas ungefär varannan månad

Styrelsernas mötesfrekvens varierar mycket, men det vanligaste är att styrelsen sammanträder sex gånger om året. En av styrelserna hade under 2017 fyra möten, medan en annan träffades vid tolv tillfällen.

Mötesfrekvensen kan bero på att styrelsen har valt att arbeta så, men den kan också bero på händelser eller kriser i myndigheten. Vi ser däremot inte något samband mellan styrelsens mötesfrekvens och myndighetens storlek.

Vår undersökning visar att ledamöterna i genomsnitt lägger cirka 12 timmar i månaden på sitt styrelseuppdrag. Det motsvarar ungefär tiden för mötet och en dag för inläsning. Men vi ser att ledamöterna lägger olika mycket tid på sitt uppdrag. Styrelseordförandena lägger i genomsnitt ned 17 timmar i månaden på sitt uppdrag jämfört med övriga ledamöter som i genomsnitt lägger ned 11 timmar. Vissa ledamöter lägger ned ett par timmar per månad medan uppdraget för andra motsvarar flera dagars arbete (figur 2).

Figur 2 Antal timmar per månad ledamöterna lägger på styrelsearbetet



Kommentar: Frågan lyder "Hur många timmar per månad lägger du i genomsnitt ned på styrelsearbetet?" I figuren ingår ordförande och övriga ledamöter (men inte myndighetscheferna).

Källa: Statskontorets undersökning med ledamöter respektive myndighetschefer i styrelsemyndigheter 2018.

Lika stor andel kvinnor och män

Könsfördelningen i styrelserna är jämn. En något större andel av ledamöterna är kvinnor (tabell 1). Av myndighetscheferna för styrelsemyndigheter är 48 procent kvinnor.

Tabell 1 Könsfördelning i styrelserna, andel kvinnor i respektive grupp

	Andel kvinnor (procent)	Antal ledamöter
Myndighetschefer	48	31
Ordförande	52	31
Övriga ledamöter	52	184
Samtliga	51	246

Källa: Uppgifterna är hämtade från myndigheternas årsredovisningar och avser den 31 december 2017.

Samtliga styrelser har representation av både kvinnor och män. Men åtta av styrelserna är antingen kvinno- eller mansdominerade, det vill säga att mindre än 40 procent av ledamöterna är antingen kvinnor eller män.

Styrelserna har en stor samlad erfarenhet

Skriften *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser* beskriver hur en ledamot förväntas bidra till ett aktivt och effektivt styrelsearbete. Vägledningen beskriver exempelvis att ledamöterna förväntas ta initiativ utifrån sitt särskilda kompetensområde, bidra med erfarenheter från andra styrelser och bidra med ekonomisk eller juridisk kunskap.¹³ Av våra intervjuer framgår att ordföranden ser erfarenhet av statlig verksamhet som särskilt betydelsefull. Vår analys visar att det finns en bred kompetens i styrelserna. Vi ser också att ordföranden ser till att ledamöternas kompetenser kommer till nytta i styrelsearbetet.

Ordförandens kompetens är viktig för styrelsens arbete

Styrelseordförandens egen kompetens är särskilt viktig. Ordföranden är den som leder styrelsens arbete, skapar struktur på mötena och ser till att styrelsen tar tillvara ledamöternas olika kompetenser.

Vår analys visar att ordföranden i över hälften av styrelsemyndigheterna är eller har varit myndighetschef. Det visar att denna erfarenhet bedöms vara viktig för styrelsearbetet. Statskontoret har tidigare beskrivit hur Regeringskansliet vid rekryteringen av styrelseordförande letar efter personer med lång erfarenhet i staten.¹⁴

Myndighetschefer är populära som styrelseledamöter

Det är också vanligt att aktiva myndighetschefer är ledamöter i styrelserna. I 13 av styrelserna ingår totalt 19 myndighetschefer som ledamöter. I de flesta styrelser rör det sig om en person, men i vissa fall flera. Av våra intervjuer framgår att det i vissa fall uppfattas som positivt att myndighetschefer är ledamöter i styrelser. Men det finns också de som ifrågasätter om en aktiv myndighetschef kan och bör vara med att ta ansvar för mer än en myndighet.

Styrelsen består i vissa fall också av särskilda representanter. I affärsverken ingår personalföreträdarna som en del av styrelsen. Universitets- och högskolerådets styrelse har två studentrepresentanter. I övriga myndigheter har

¹³ Regeringskansliet (2016) *Vägledning för statliga styrelsemyndigheter*, s. 25.

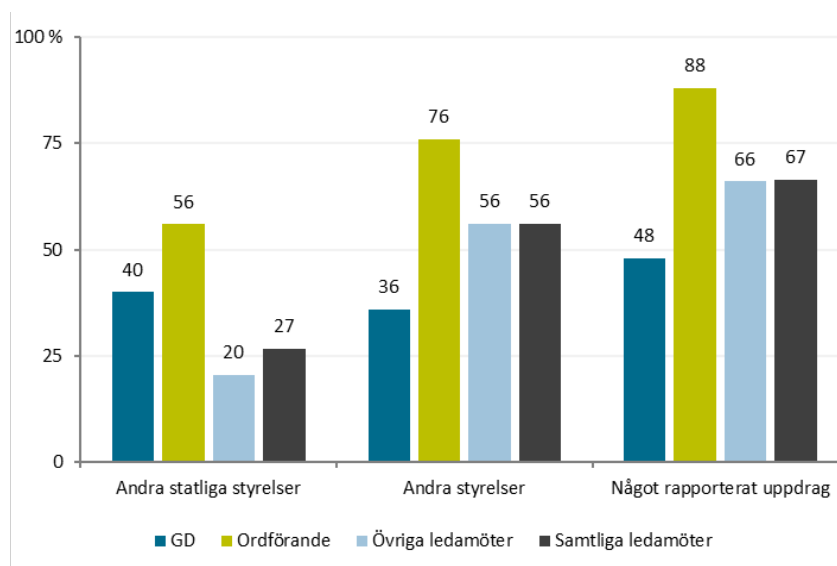
¹⁴ Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer*, s. 94.

de flesta personalföreträdarna rätt att närvara och yttra sig på styrelsemötena. De har däremot ingen rösträtt.¹⁵

Erfarenheter av övriga styrelseuppdrag

Erfarenheter av annat styrelsearbete uppfattas som värdefullt för att ledamöterna ska förstå sitt uppdrag och styrelsens roll. Det gäller särskilt andra statliga styrelseuppdrag, men även andra typer av styrelseuppdrag kan ge viktig erfarenhet.

Figur 3 Ledamöter med andra styrelseuppdrag (procent)



Kommentar: I *Andra statliga styrelser* ingår förutom styrelsemyndigheterna också universitet och högskolor. *Andra styrelser* avser andra styrelseuppdrag, i privat eller offentlig sektor. Med *Något rapporterat uppdrag* avses samtliga uppdrag som ledamöterna rapporterat. Här ingår även olika typer av råd.

Källa: Uppgifterna baseras på myndigheternas årsredovisningar för 2017 och har klassificerats av Statskontoret.

Vår undersökning visar att 27 procent av samtliga ledamöter har minst ett ytterligare styrelseuppdrag i en annan statlig myndighetsstyrelse. Dessutom har 56 procent uppdrag i andra typer av styrelser och totalt 67 procent

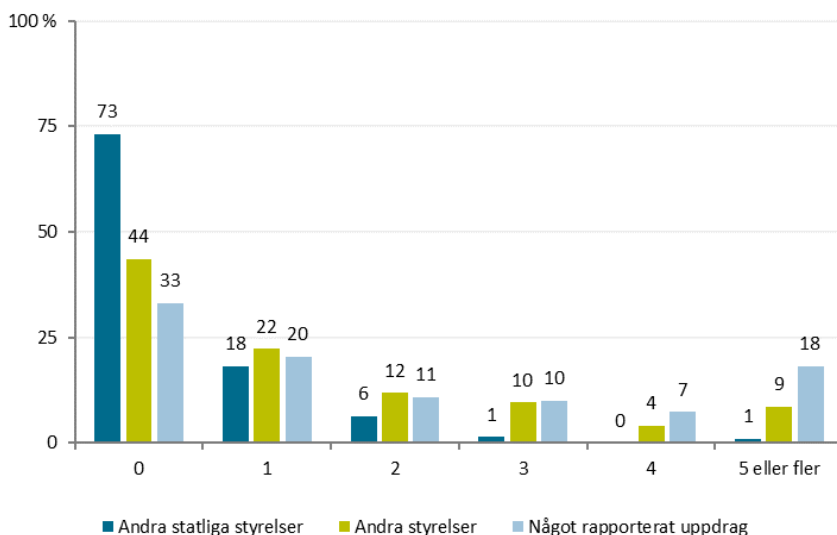
¹⁵ Personalföreträdarförordningen, SFS 1987:1101.

har någon typ av uppdrag (figur 3). De rapporterade uppdrag som inte är styrelseuppdrag består till exempel av medverkan i insynsråd.

Det är vanligast att ordföranden har andra uppdrag – varannan ordförande sitter till exempel med i ytterligare minst en annan statlig myndighetsstyrelse.

Av de ledamöter som sitter i andra statliga styrelser har två av tre ytterligare ett uppdrag vid sidan av sitt ordinarie uppdrag. Nio av tio har maximalt ytterligare två uppdrag. Det är alltså få ledamöter som sitter i många statliga styrelser. Ser vi till ledamöternas egna uppgifter har nästan 20 procent av ledamöterna ytterligare fem uppdrag eller fler (figur 4).

Figur 4 Antal uppdrag per ledamot och uppdragstyp (procent av samtliga ledamöter)



Kommentar: I *Andra statliga styrelser* ingår förutom styrelsemyndigheterna också universitet och högskolor. *Andra styrelser* avser andra styrelseuppdrag, i privat eller offentlig sektor. Med *Något rapporterat uppdrag* avses samtliga uppdrag som ledamöterna rapporterat. Här ingår även olika typer av råd.

Källa: Uppgifterna baseras på myndigheternas årsredovisningar för 2017 och har klassificerats av Statskontoret.

Ledamöterna har ofta erfarenhet från staten

En annan viktig källa till ledamöternas erfarenhet och kompetens är deras sysselsättning. Statskontoret studerade under 2014 ledamöter i myndigheters styrelser. Undersökningen visade att ledamöternas vanligaste sysselsättning var att arbeta i en annan statlig myndighet – drygt var tredje ledamot hade denna sysselsättning.¹⁶ Men en majoritet av ledamöterna arbetade inte i den statliga sektorn.

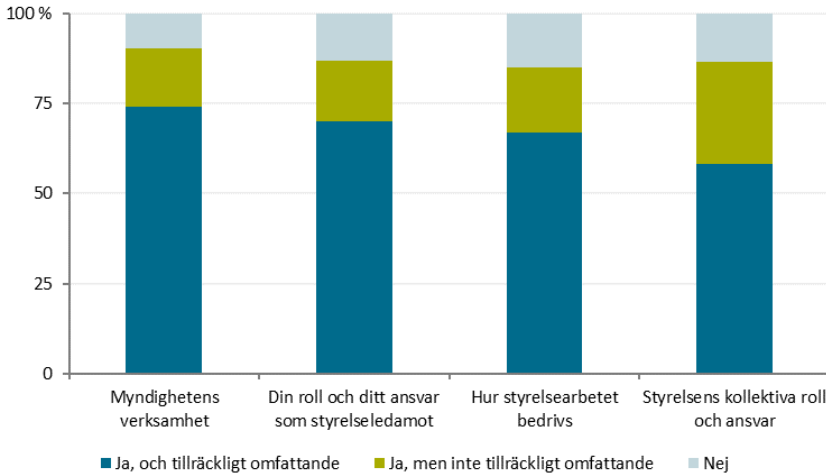
Regeringen erbjuder ledamöterna en generell introduktion

Regeringskansliet erbjuder en generell introduktionsutbildning till ledamöter i myndigheters styrelser för att försäkra sig om att ledamöterna har kunskap för uppdraget. Vi har frågat ledamöterna om de har tagit del av introduktionen. Av de ledamöter som besvarat vår enkätundersökning uppger 79 procent att de fick en introduktion till arbetet. Av de som har uppdrag som ordförande är andelen lägre (63 procent).

Vi har frågat ledamöterna vad de uppfattar ingick i introduktionen. Av de ledamöter som uppger att de fick introduktion till styrelsearbetet svarar 42 procent att de inte fick någon introduktion till styrelsens kollektiva roll och ansvar, eller att introduktionen var otillräcklig när det gäller det kollektiva ansvaret (figur 5). Dessutom uppfattar 30 procent av ledamöterna att de inte fick någon introduktion till sin roll och ansvar som styrelseledamot, eller att denna del av introduktionen var otillräcklig.

¹⁶ Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer*, s. 81.

Figur 5 Ledamöternas uppfattningar om innehåll i introduktionen till uppdraget som styrelseledamot (procent)



Kommentar: Frågan lyder "Vad avsåg introduktionen du fick?" Påståenden och svarsalternativ framgår av figuren.

Källa: Statskontorets undersökning med ledamöter i styrelsemyndigheter 2018.

Även våra intervjuer visar att det finns behov av att förtydliga ledamöternas kunskap om sin roll och ansvar. Flera av styrelseordförandena och myndighetscheferna uppfattar att ledamöterna inte alltid förstår vad det innebär att ha ett fullt ansvar för verksamheten. Detta gäller i synnerhet om de inte har någon bakgrund från statsförvaltningen.

Tanken är att ordföranden ska introducera ledamöterna till myndigheten

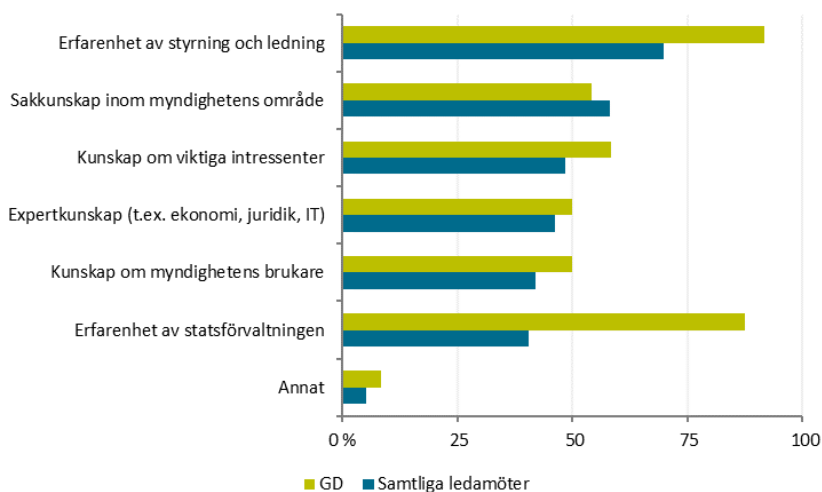
Enligt regeringen är tanken att styrelseordföranden ska introducera ledamöterna mer konkret till styrelsens arbete. Vi har fått del av exempel på att ordföranden har enskilda samtal med ledamöterna. Men våra intervjuer visar inga exempel på att ordföranden håller i någon mer systematiserad introduktion till vad styrelsearbetet innebär eller vad styrelsen har för roll i den enskilda myndigheten. Samtidigt anger en hög andel av ledamöterna att de har fått tillräcklig introduktion till myndighetens verksamhet och till de mer generella aspekterna av styrelsearbetet (figur 5).

Styrelsernas syn på den egna kompetensen

I vår enkätundersökning har vi frågat ledamöterna om deras syn på sin egen kompetens för styrelseuppdraget. De flesta ledamöter bedömer att de främst har erfarenhet av styrning och ledning, och att de har sakkunskap inom myndighetens område. Däremot svarar en lägre andel att de har kunskap om myndighetens brukare eller att de har erfarenhet av statsförvaltningen (figur 6).

Ordföranden svarar i högre grad än övriga ledamöter att de har erfarenhet av statsförvaltningen, av styrning och ledning och att de har sakkunskap inom myndighetens område. Men de svarar i lägre grad att de besitter någon typ av expertkunskap.

Figur 6 Vilken typ av kompetens som ledamöterna anser att de tillför styrelsen samt vilken kompetens myndighetschefen anser att styrelsen tillför genom stöd och råd (procent)



Kommentar: Frågorna lyder "Vilken kompetens uppfattar du att du bidrar med till styrelsearbetet?" samt "Genom vilken typ av kompetens ger styrelsen stöd och råd till dig som myndighetschef?". Svarsalternativen framgår av figuren.

Källa: Statskontorets undersökning med ledamöter i styrelsemyndigheter 2018 och undersökning med myndighetschefer 2018.

I figur 6 redovisas också myndighetschefernas bedömningar av vilket stöd de får av ledamöterna. Nästintill samtliga myndighetschefer uppfattar att styrelsen har kompetensen att ge dem stöd och råd vad gäller statsförvalt-

ning, styrning och ledning. När det gäller övriga aspekter, som till exempel myndighetens brukare eller expertkunskap, uppger en lägre andel att styrelsen har tillräcklig kompetens att ge stöd och råd.

Risk för jäv kan göra det svårt att rekrytera ledamöter med expertkompetens

Enligt Finansdepartementets vägledning ska den som föreslår nya styrelseledamöter ta hänsyn till risken för jäv.¹⁷ Det kan finnas en risk för jäv när vissa typer av kompetenser ska rekryteras till en styrelse, exempelvis expertkompetens. Det kan bli särskilt problematiskt i myndigheter som beslutar om ekonomiska bidrag eller sanktioner. Det kan till exempel handla om att ledamoten har arbetat på det företag som får beslut om sanktion, eller själv utövar den verksamhet som får bidrag.

Vi har sett exempel på där man hanterat problemet genom att rekrytera ledamöter utomlands. Sedan 2011 finns inte längre något krav på att personer med statliga uppdrag måste ha svenskt medborgarskap, om inget annat anges i lag.¹⁸

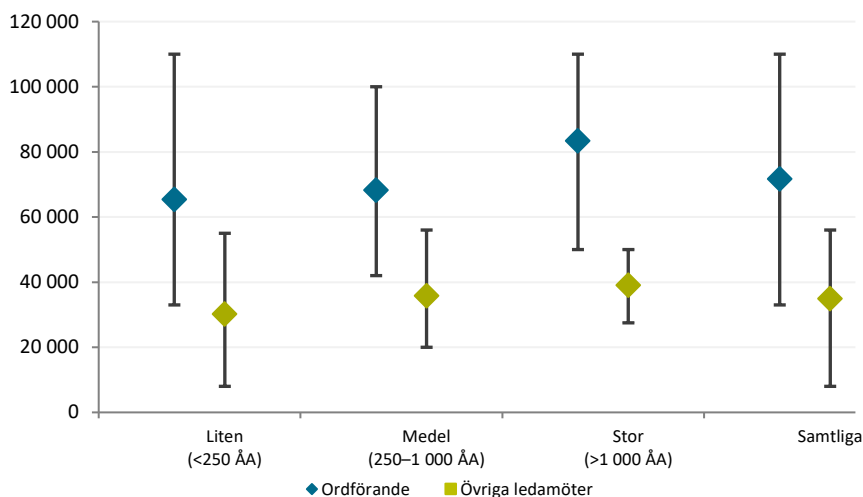
Arvodet uppfattas som lågt i relation till arbetsinsatsen

Arvodet till styrelseledamöterna beslutas av regeringen. Arvodet varierar mellan ordföranden och övriga ledamöter. I vissa fall har även vice ordförande ett särskilt arvode. Styrelseordföranden får i genomsnitt 71 700 kronor om året. Det är ungefär dubbelt så mycket som ersättningen till övriga ledamöter. De får i genomsnitt 34 900 kronor (figur 7).

¹⁷ Regeringskansliet (2016) *Vägledning för statliga styrelsemyndigheter*.

¹⁸ Regeringsformen 12 kap. 6 §.

Figur 7 Genomsnittlig ersättning 2017 för ordförande respektive övriga ledamöter efter myndighetens storlek. Staplarna visar högsta respektive lägsta ersättning.



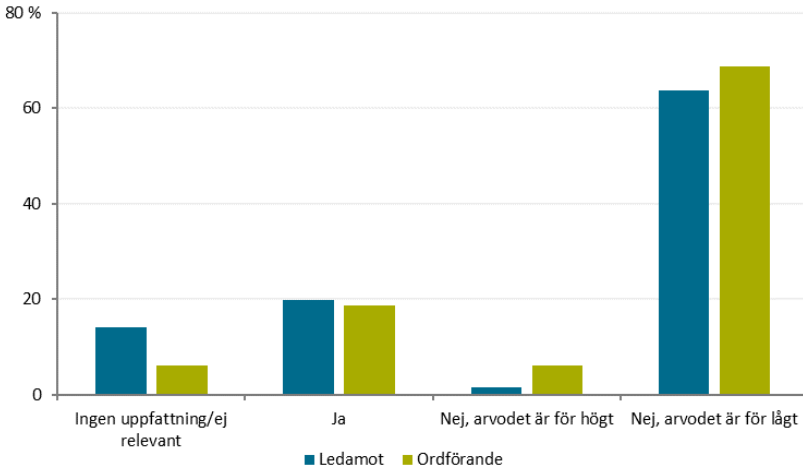
Kommentar: ÅÅ anger antal årsarbetskrafter i myndigheten.

Källa: Uppgifter från myndigheternas årsredovisningar 2018 som har bearbetats av Statskontoret.

Figuren visar även att ersättningsnivåerna skiljer sig betydligt mellan olika myndigheter. Den ordförande som får högst ersättning får 110 000 kronor per år. Det är tre gånger mer än den ordförande som får den lägsta ersättningen – 33 000 kronor per år. För övriga ledamöter är ersättningen mellan 8 000 kronor och 56 000 kronor per år.

I vår enkätundersökning uppger cirka 65 procent av ledamöterna att de uppfattar att arvodet är för lågt i förhållande till den arbetsinsats som de gör (figur 8). Denna andel är något högre bland styrelsernas ordförande.

Figur 8 Ledamöternas uppfattning om nivån på arvudet i relation till arbetsinsatsen (procent)



Kommentar: Frågan lyder "Är det arvode du får för ditt styrelseuppdrag väl avvägt med hänsyn till ansvar och arbetsinsats?". Svarsalternativen framgår av figuren.

Källa: Statskontorets undersökning med ledamöter i styrelsemyndigheter 2018.

Vi kan notera att frågan om nivån på arvudet för styrelsearbetet har kommenterats av samtliga som vi har intervjuat inom ramen för projektet. De intervjuade anser att arvudet signalerar hur regeringen ser på tyngden i deras funktion och det arbete som de förväntas lägga på uppdraget. Det är ingen av de intervjuade som har övervägt att tacka nej till uppdraget på grund av ersättningsnivån. Däremot belyser flera risken för att ledamöterna, trots sin kunskap och erfarenhet, inte är beredda att göra en extra insats i styrelsearbetet.

Ledamöter med högre ersättning lägger ned mer tid

Vår analys visar att ledamöterna i genomsnitt lägger ned tolv timmar på styrelsearbetet per månad, men att arbetsinsatsen varierar mellan ledamöterna. Ledamöter med en högre ersättning lägger ned mer tid på arbetet än ledamöter med lägre ersättning. Det skiljer sig ungefär tre timmar per månad i nedlagd arbetstid mellan ledamöter med mindre än 30 000 kronor i arvode, jämfört med ledamöter med 50 000 kronor i arvode.

Ledamöter mer frånvarande än ordföranden

Ledamöterna är i genomsnitt frånvarande från 10 procent av styrelsemötena. Ledamöter är i genomsnitt frånvarande i högre grad än myndighetschefen och styrelsens ordförande.

Styrelsens arbete och diskussioner

I en myndighet fattas dagligen en mängd beslut. Styrelsen behöver förlita sig på att de kan stå bakom de beslut som fattas i myndigheten och att ”rätt” frågor tas upp för diskussion i styrelsen. Detta kapitel fokuserar på vilka frågor som är centrala för styrelsens arbete.

Vår undersökning visar att frågor som styrelsen enligt myndighetsförordningen och arbetsordningar ska besluta om får ett stort utrymme under styrelsens möten. Det finns risk för att styrelsen inte får kännedom om strategiskt viktiga frågor eller beslut i myndighetens verksamhet. Det beror delvis på att myndigheternas arbetsordningar ofta är för allmänt formulerade för att vägleda myndigheterna i vilka frågor som styrelsen bör ta upp. Myndigheterna gör sällan strukturerade bedömningar av varför vissa frågor bör lyftas men inte andra. Vilka frågor som diskuteras i styrelsen avgörs istället oftast i den löpande dialogen mellan myndighetschefen och styrelsens ordförande. Förtroendet dem emellan sätter ramarna för vilken information styrelsen får.

Statsförvaltningens årscykel styr dagordningen

Många av de frågor som styrelsen enligt myndighetsförordningen ska besluta om kan placeras in i den årscykel som utgör ramen för statsförvaltningens arbete. Styrelsen ska fastställa myndighetens årsredovisning, budgetunderlag och verksamhetsplan.¹⁹

Vi kan konstatera att frågor om årsredovisning och budgetunderlag får stort utrymme i början av varje verksamhetsår. Båda dessa dokument är centrala i alla myndigheter, men i styrelsemyndigheter är de dessutom viktiga källor till information för styrelsen. Därför är det vanligt att styrelsen diskuterar exempelvis budgetunderlaget flera gånger innan den fattar beslut.

Dessa diskussioner summerar också de löpande rapporter som styrelsen fått av myndighetschefen under året. I våra intervjuer framkommer att en

¹⁹ Myndighetsförordningen, SFS 2007:515.

löpande rapportering är en förutsättning för att styrelsen ska känna sig trygg att skriva under årsredovisningen.

Styrelsen ska även fatta beslut om ramarna för myndighetens verksamhet, till exempel om myndighetens arbetsordningar och åtgärder med anledning av internrevisionens granskningar och rapporter.²⁰ Vår analys av protokoll från styrelsemöten visar att frågor om förutsättningar för myndighetens arbete får stort utrymme under mötena. Vi ser att detta är ett sätt för styrelsen att försäkra sig om att myndighetens processer för intern styrning och kontroll fungerar och att verksamheten bedrivs effektivt.

Styrelsen ska avgöra principiellt viktiga frågor

Styrelsen ska utöver de specifika uppgifter som nämns i myndighetsförordningen avgöra andra ärenden som är av principiell karaktär, av större betydelse eller som avser föreskrifter.²¹ En del i detta arbete är att styrelsen ska diskutera mål och strategier för myndighetens verksamhet.²²

Myndigheterna har ett stort utrymme att själva bedöma vilka frågor som är principiellt viktiga nog för att lyftas i styrelsen. Vilka frågor bedömer då myndigheterna att de är av principiell karaktär? Vad handlar styrelsernas strategidiskussioner om?

Vår analys av protokoll från styrelsernas möten visar att svaren på dessa frågor varierar mellan olika myndigheter. En tänkbar förklaring till variationen mellan myndigheterna är verksamhetens karaktär. Den avgör vad styrelsen betraktar som en principiell och strategisk fråga. Utifrån vår analys kan vi konstatera att styrelserna i flera myndigheter diskuterar följande:

-
- Övergripande strategiska initiativ eller projekt som styr verksamhetens inriktning.
 - Särskilda strategiska satsningar eller uppdrag som regeringen eller myndigheten själv har initierat.
 - Riskanalyser.

²⁰ Regeringskansliet (2016) *Vägledning för statliga styrelsemyndigheter*, s. 23.

²¹ Myndighetsförordningen, SFS 2007:515, § 4 s. 5.

²² Regeringskansliet (2016) *Vägledning för statliga styrelsemyndigheter*, s. 24.

- Externa rapporter eller statliga utredningar som rör myndighetens verksamhet.
 - Debattartiklar eller medierapporteringen om myndigheten.
 - Digitaliseringsfrågor.
 - Ledningssystem och kärnprocesser.
 - Kompetensförsörjningsfrågor.
 - Aktuella remisser som bedöms vara av strategisk karaktär.
 - Information från myndighetsdialogen.
-

I vår undersökning finns inga exempel på att myndigheterna har strukturerade arbetsprocesser eller bedömningsmallar som stöd för att kunna avgöra varför vissa frågor bör tas upp men inte andra. Vi ser också att det är ovanligt att styrelsen har diskuterat vilken typ av frågor som bör lyftas i styrelsen. På vissa myndigheter har styrelsen beslutat att remissvar av strategisk karaktär ska beslutas av styrelsen. Men myndigheten eller styrelsen har inte diskuterat vilka frågor som är av strategisk karaktär. Det avgörs ofta av myndighetschefen, ibland efter dialog med styrelsens ordförande.

Det finns alltså knappast några strukturerade processer för att identifiera styrelsefrågor, vilket bygger in en sårbarhet i hur ledningsformen fungerar i praktiken. Styrelsen är därför beroende av att myndighetschefen identifierar rätt frågor att lyfta till styrelsen. I våra intervjuer framkommer att det kan finnas en risk för att myndighetschefen har en uppfattning om vilka frågor som myndigheten bör prioritera, och att styrelsen har en annan.

Regeringen kan ringa in viktiga strategiska frågor

När det är svårt att avgöra vem som egentligen har ansvaret att besluta i en fråga kan regleringsbrevet vägleda myndigheten. Där kan regeringen ringa in vissa verksamhetsområden och signalera vilka frågor som är strategiskt viktiga nog att tas upp i styrelsen. Även särskilda regeringsuppdrag eller politiska satsningar kan signalera vilka frågor som styrelsen bör fokusera på.

Vår intervjuundersökning visar att myndigheten uppfattar att det är tydligare vilka frågor som bör behandlas av styrelsen i myndigheter vars verk-

samhet är mer detaljstyrd av regeringen, exempelvis genom uppdrag. För myndigheter vars verksamhet bedrivs mer avskilt från den dagsaktuella politiken är det oftare upp till myndigheten att avgöra vad som är en styrelsefråga.

Arbetsordningen kan tydliggöra styrelsefrågor men ger ingen konkret vägledning

Arbetsordningen kan fungera som en vägledning för myndigheterna när de ska bedöma vad som är en styrelsefråga. I den ska styrelsens respektive myndighetschefens ansvarsområden framgå. I vissa myndigheter finns en särskild arbetsordning för styrelsen. Andra har valt att integrera den i arbetsordningen för myndigheten.

Arbetsordningen är också ett redskap för styrelsen och genom den kan styrelsen exempelvis delegera beslutanderätt i vissa frågor till myndighetschefen. Av myndighetsförordningen framgår vilka frågor som styrelsen inte kan delegera, till exempel att besluta om myndighetens arbetsordning, årsredovisning och verksamhetsplan.

Vår enkätundersökning visar att det inte finns några upplevda otydligheter i ansvarsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen utifrån myndighetschefens perspektiv. Av myndighetscheferna uppger 88 procent att de är mycket eller ganska nöjda med fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter mellan sig och styrelsen.

Samtidigt visar vår genomgång av myndigheternas arbetsordningar att dessa inte alltid ger någon tydlig vägledning om vad som är en styrelsefråga. I vissa myndigheter ger arbetsordningen exempel på strategiska frågor som styrelsen ska besluta om, exempel särskilda bidrag, risk- och sårbarhetsanalys av myndighetens verksamhet eller övergripande organisationsförändringar. I andra arbetsordningar framgår det inte lika tydligt vad som är en styrelsefråga. Däremot specificeras vad myndighetschefen ska besluta om, exempelvis budgetplanering, åtgärder med anledning av misstanke om korruption eller oegentligheter, planer, riktlinjer, internbudget och remisser. Ansvar för styrelsen är då mer allmänt formulerat.

Ytterligare en typ av arbetsordning specificerar vare sig styrelsens eller myndighetschefens ansvar. Arbetsordningarna upprepar i dessa fall i princip det som anges i myndighetsförordningen och ger myndigheterna liten

vägledning i vilka frågor som egentligen bör tas upp i styrelsen. Vissa av de som vi har intervjuat framför också att arbetsordningarna ofta är för allmänt formulerade för att ge någon konkret vägledning i vad som är en styrelsefråga. Detta har även Riksrevisionen påtalat.²³

Det kan vara svårt att avgöra vad som egentligen är en fråga som ska avgöras av styrelsen även om arbetsordningarna specificerar respektive funktions ansvar. Ett exempel är när arbetsordningen anger att styrelsen ska fatta beslut om strategier medan myndighetschefen beslutar om riktlinjer, något som kan vara svårt att särskilja i praktiken. Ett annat exempel är när både myndighetschefen och styrelsen anges som ansvarig för myndighetens övergripande strategi och verksamhetsplan. Denna typ av formuleringar kan leda till en otydlig ansvarsfördelning och att en viss fråga kanske aldrig kommer till styrelsens kännedom.

Styrelseordföranden är viktig

Styrelsens ordförande tar ett betydligt större ansvar för styrelsearbetet än vad en enskild ledamot gör. Det är styrelseordföranden som har ansvar för att planera och förbereda styrelsens arbete. Det gäller både den övergripande planeringen av arbetet och ansvaret för styrelsemötena, till exempel att föreslå hur ofta styrelsen bör ses och se till att mötena håller en viss struktur. Ansvaret gäller också att, ofta tillsammans med myndighetschefen, bedöma vilket underlag som styrelsen behöver för att kunna fatta beslut.²⁴ Styrelseordföranden arbetar dessutom ofta med att utveckla en god möteskultur och lära känna ledamöterna, särskilt de som är nya i arbetet.

Styrelsens ordförande och myndighetschefen avgör gemensamt vad styrelsen bör diskutera

En del i styrelseordförandens arbete är att fördela arbetet mellan styrelsen och den operativa delen av verksamheten. De som vi har intervjuat upplever att det är svårt att helt reglera detta genom arbetsordningen. Därför är det vanligt att myndighetschefen och styrelsens ordförande i gemensam dialog tar fram ett förslag till agenda för styrelsemötet. I våra intervjuer

²³ Riksrevisionen (2007:25), *Styrelser med fullt ansvar*, s. 9.

²⁴ Regeringskansliet (2016) *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser* (Finansdepartementet), s. 23.

framgår att myndighetschefen och ordföranden ofta har förmöten någon vecka före styrelsemötena för att gå igenom dagordningen.

Ibland är det myndighetschefens bedömning av att frågan är viktig som avgör om det blir en styrelsefråga eller inte. Myndighetschefen föreslår ofta frågor till ordföranden. Men oftast är det ändå ordföranden som slutligen avgör vad som ska diskuteras på mötet. Det innebär att ordföranden har en central roll när det gäller att påverka vilka frågor som tas upp i styrelsen.

Förtroendet mellan myndighetschefen och styrelseordföranden påverkar vilken information som styrelsen får

Det är nödvändigt att myndighetens chef och styrelsens ordförande har ett nära samarbete. Personkemin och förtroendet mellan styrelsens ordförande och myndighetschefen sätter ramarna för både styrelsens roll och styrelsearbetets utformning. Våra intervjuer med ledamöter visar att relationen mellan myndighetschefen och styrelsens ordförande generellt upplevs som god. Det upparbetade förtroendet ger möjlighet till en löpande informell kontakt som underlättar arbetet, exempelvis att många frågor enkelt kan stämmas av per telefon eller sms.

Styrelserna utvärderar sällan sitt arbete

Att utvärdera det egna arbetet, exempel genom så kallade självutvärderingar är ett underlag för att utveckla arbetet och arbetsformerna i en styrelse. Att utvärdera styrelsearbetet är vanligt i bolag, men inte lika vanligt bland myndigheter. Men flera myndighetsstyrelser har tagit intryck av arbetet i bolagen.

I våra intervjuer har vi fått del av några exempel på självutvärderingar. Motiven till varför en styrelse valt att genomföra en utvärdering varierar, men det vi ser att utvärderingarna har genomförts inför att en ny ordförande ska tillträda, eller initierats av en ny ordförande. Dessa utvärderingar har syftat till att fånga upp ledamöternas uppfattningar om styrelsens arbetsformer, men också för att kartlägga själva arbetet.

Styrelsens verktyg för att leda myndigheten

Styrelsen har ett stort ansvar genom att leda hela myndighetens verksamhet. För att kunna ta detta ansvar behöver styrelsen ha god insyn i verksamheten. I detta kapitel beskriver vi hur styrelsen använder de konkreta verktyg den har för att utföra sitt uppdrag.

Styrelsen har i praktiken få konkreta verktyg för att få information om myndighetens verksamhet. Det medför en risk för att styrelsen inte får den information som den behöver.

Internrevisionen är den funktion i myndigheten som styrelsen kan begära information ifrån och som svarar direkt inför styrelsen. Men alla styrelsemyndigheter har inte någon internrevision och funktionen har generellt sett begränsade resurser. Internrevisionen på de myndigheter som ingår i vår undersökning består ofta av en anställd eller en årsarbetskraft.

Även myndighetschefen är viktig för styrelsen för att den ska få information om verksamheten. Men myndighetschefen leder också den dagliga verksamheten som styrelsen har i uppdrag att granska, vilket kan påverka vilken information styrelsen får. Styrelsen har i allmänhet få direkta kontakter med regeringen eller departementet. Styrelsen får ofta förlita sig på den information som myndighetschefen vidarebefordrar från dialogen och de informella kontakterna med departementet. När myndighetschefen får medskick av både departementsledningen och styrelsen finns det risk för dubbelstyrning av myndigheten. Med detta följer en risk att styrelsen blir kortsluten, bland annat för att informationsunderskottet gentemot myndighetschefen blir för stort.

Styrelsen har hela myndigheten till sitt förfogande

Som myndighetens högsta ledning har styrelsen, formellt sett, möjlighet att få allt stöd som den anser sig behöva för att kunna leda myndigheten. De flesta av styrelsemyndigheterna svarar att hela myndighetens samlade resurser står till styrelsen förfogande för att förse styrelsen med information

om myndighetens verksamhet. Det bekräftas av att många olika funktioner och medarbetare är involverade i att ta fram underlag till styrelsen.

Vår undersökning visar att representanter för olika funktioner deltar på styrelsemötena på olika sätt, såsom den juridiska funktionen, personalfunktionen och internrevisionen. Deltagarna kan exempelvis vara medarbetare i olika arbetsgrupper och chefer på lägre nivåer. Vissa myndigheter menar vidare att styrelsen har tillgång till andra generella stödstrukturer i myndigheten. Styrelsen har exempelvis tillgång till samma juridiska stöd i arbetet som myndighetschefen.

Styrelsen har begränsat administrativt stöd

Styrelsen har ofta en sekreterare eller liknande som sammanställer underlagen till mötena och som för styrelsens protokoll. Det är inte ovanligt att det är en person i myndighetschefens stab. Men vår undersökning visar att styrelsen i övrigt har få kansliresurser och endast ett begränsat administrativt stöd i sitt arbete. I våra kontakter med myndigheterna framstår det också som ovanligt att ledamöterna kontaktar sekreteraren eller andra funktioner inför styrelsemötena för att begära ytterligare information. Det kan vara ett tecken på att ledamöterna upplever att det är svårt att använda hela myndigheten som informationskälla.

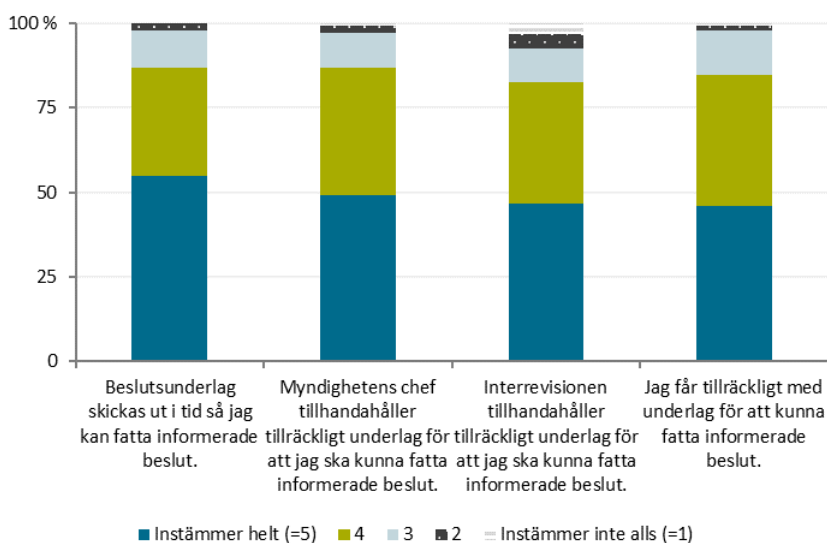
De begränsade stödstrukturerna som är särskilt avsedda för styrelsen och styrelsearbetet leder till att styrelsearbetet blir personbundet. En ny ordförande får till exempel lägga upp arbetet på nytt, eftersom myndigheten inte har någon organisation som en ny ordförande eller styrelse kan luta sig mot. Det medför en risk för att värdefull kunskap och fungerande arbetssätt försvinner när till exempel myndighetschefen eller styrelsens ordförande byts ut.

Styrelsen får kännedom om verksamheten genom skriftliga underlag

Styrelsen får sin information om myndigheten främst genom skriftliga underlag som skickas ut inför mötena. Underlagen skickas generellt sett ut till ledamöterna en eller ett par veckor före mötet. Underlagen kompletteras genom föredragningar under mötena. Ledamöterna generella bedömning är att de får tillräckligt med underlag för att kunna fatta informerade beslut.

Vår undersökning visar att 83 procent av ledamöterna uppfattar att underlagen skickas ut i så god tid att de kan fatta informerade beslut (figur 9). Ungefär 90 procent av ledamöterna anser att myndighetschefen förser dem med tillräckligt underlag för att ledamoten ska kunna fatta informerade beslut. Vår undersökning visar också att 83 procent av ledamöterna uppfattar att internrevisionens underlag ger tillräckligt med information.

Figur 9 Uppfattningar om kanaler till information om myndighetens verksamhet (procent)



Kommentar: Frågan lyder "Hur ställer du dig till nedanstående påståenden om dina kanaler för att få information om myndighetens verksamhet?" Svarsalternativen framgår av figuren.

Källa: Statskontorets undersökning med ledamöter i styrelsemyndigheter 2018.

Aktiva styrelsemöten

I våra intervjuer med styrelseordföranden och myndighetschefer beskrivs styrelserna som aktiva och engagerade. Ledamöterna bidrar till bra diskussioner och ställer frågor under mötena som visar att de har satt sig in i underlagen och vad som skrivs om myndigheten i media.

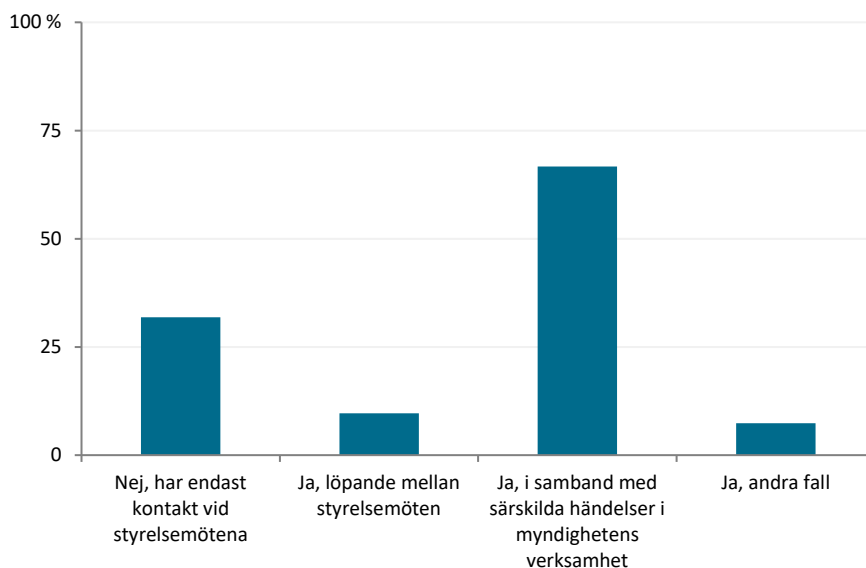
Ofta har styrelserna en gång om året ett längre styrelsemöte eller ett fler-dagarsinternat för att informeras om och diskutera mer långsiktiga strategiska frågor. Det är mer sällsynt att styrelsen får information om verksam-

heten på andra sätt, till exempel genom att medverka under personaldagar tillsammans med myndighetens medarbetare eller studiebesök i verksamheten.

Ledamöterna använder inte varandra för att få information

Ledamöterna har enligt vår enkätundersökning begränsad kontakt med ordföranden, myndighetens chef eller övriga ledamöter i styrelsen mellan mötena. Det är ovanligt att ledamöter tar aktiv kontakt mellan styrelsemötena, för att till exempel diskutera underlagen eller ställa frågor till varandra. En knapp tredjedel, 32 procent, av ledamöterna har ingen annan kontakt än under styrelsemötena. Det visar att ledamöterna inte använder varandra på ett kontinuerligt sätt.

Figur 10 Vid sidan av styrelsemötena, har du någon kontakt med de andra ledamöterna för att diskutera frågor som rör myndigheten?



Kommentar: frågan lyder ” Vid sidan av styrelsemötena, har du någon kontakt med de andra ledamöterna för att diskutera frågor som rör myndigheten?” Svarsalternativen framgår av figuren.

Källa: Statskontorets undersökning med ledamöter i styrelsemyndigheter 2018.

Två tredjedelar av ledamöterna har i huvudsak kontakt utöver styrelsemötena om det inträffar något särskilt i myndighetens verksamhet eller i frågor som rör myndigheten (figur 10). Det kan exempelvis handla om att en sär-

skild fråga blir politiskt aktuell eller omdebatterad i media. Då tar antingen myndighetschefen eller styrelsens ordförande kontakt med de övriga ledamöterna. Vem som tar kontakt varierar från fall till fall.

Kontakten är desto tätare mellan myndighetschefen och styrelsens ordförande. Av de svarande myndighetscheferna uppger 79 procent att de har löpande kontakt med styrelsens ordförande. Endast 8 procent av myndighetscheferna uppger att de har löpande kontakt med enskilda ledamöter, men 71 procent uppger att de kontaktas i samband med särskilda händelser i myndighetens verksamhet.

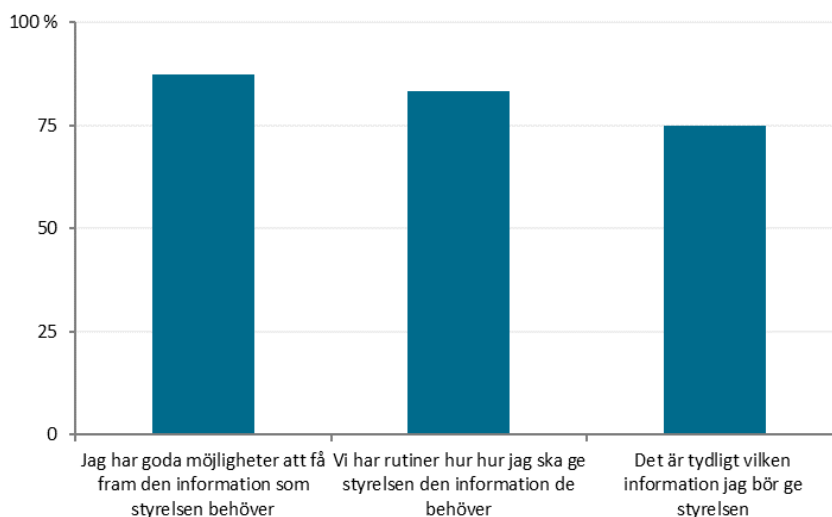
Myndighetschefen är en viktig informationskanal

En del i myndighetschefens uppdrag och ansvar är att löpande informera styrelsen om myndighetens verksamhet. Enligt myndighetsförordningen är myndighetschefen ytterst ansvarig för att förse styrelsen med den information den behöver för att kunna fatta beslut.

Vår analys av styrelseprotokoll visar att det oftast är myndighetschefen som föredrar de underlag som har skickats ut inför styrelsemötena. Myndighetschefen har också i de flesta myndigheter en egen stående informationspunkt på dagordningen. Då föredrar myndighetschefen frågor som hen bedömer att det är viktigt att styrelsen är informerad om. Det kan till exempel röra medierapporteringen om myndigheten, nya regeringsuppdrag eller andra aktuella frågor.

I vår enkätundersökning riktad till myndighetscheferna instämmer 75 procent av de svarande helt eller i hög grad i påståendet att det är tydligt vilken information de bör ge till styrelsen (figur 11). I våra intervjuer framkommer att myndighetscheferna uppfattar att det ofta är tydligt vilken information de bör ge styrelsen. Däremot uppfattar de att det inte alltid är självklart vilka frågor som styrelsen ska informeras om.

Figur 11 Hur ställer du dig till nedanstående påståenden om hur du som myndighetschef informerar styrelsen om myndighetens verksamhet?



Kommentar: Frågan lyder "Hur ställer du dig till nedanstående påståenden om hur du informerar styrelsen om myndighetens verksamhet?". Svarsalternativen framgår av figuren.

Källa: Statskontorets undersökning med myndighetschefer i styrelsemyndigheter 2018.

Myndighetschefen har dubbla roller

Myndighetschefen är som myndighetens operativa ledning en viktig informationskanal för styrelsen. Myndighetschefen har i egenskap av sin roll redan en god kunskap och kännedom om verksamheten.

Myndighetschefen är också ledamot i styrelsen och har samma rösträtt som övriga ledamöter. Myndighetschefens dubbla roller kan medföra att informationen till styrelsen presenteras på ett sätt som är till myndighetschefens fördel. Det finns i värsta fall en risk för att vissa frågor aldrig kommer till styrelsens kännedom.

Myndighetschefens personliga ledarstil och syn på styrelsens funktion sätter ramarna för i vilka frågor styrelsen involveras och i vilken grad. Ledarstilen påverkar med andra ord styrelsens förutsättningar för att kunna utföra sitt uppdrag. Vi kan konstatera att de intervjuade myndighetscheferna har något olika inställning till styrelsens funktion i relation till den egna

ledarrollen. Vissa framhäver de positiva aspekterna av att ha en styrelse som kvalitetssäkrare och bollplank, medan andra ser det som en utmaning att vara en stark ledarfigur gentemot medarbetarna när ledarskapet är delat.

Våra intervjuer visar att myndighetschefen och styrelsens ordförande generellt sett har en välfungerande kontakt där myndighetschefen kontinuerligt förser ordföranden med information om hur verksamheten fortlöper. Samtidigt finns det en inneboende rollkonflikt i att myndighetschefen även leder den dagliga verksamhet som styrelsen har i uppdrag att kvalitetssäkra.

Ovanligt att styrelsen träffar departementsledningen

Vid den årliga myndighetsdialogen deltar både myndighetschefen och styrelsens ordförande. Enligt regeringen är det även viktigt med en löpande myndighetsdialog med ordföranden eller myndighetschefen.²⁵ Våra intervjuer visar att den löpande dialogen och de informella kontakterna mellan regeringen och myndigheten ofta går via myndighetschefen.

I vår enkätundersökning uppger 64 procent av ledamöterna att styrelsen inte har träffat departementsledningen under det senaste året. Det är också ovanligt att ministern eller statssekreteraren regelbundet träffar styrelserna. Vi har tagit del av exempel då ordföranden har bjudit in ministern eller statssekreteraren för att årligen delta vid ett styrelsemöte. Besök av minister eller statssekreterare uppskattas av styrelserna. Det ger en möjlighet att få förstahandsuppgifter om vad regeringen anser om myndighetens verksamhet.

Vi kan även konstatera att det är ovanligt att ledamöterna får särskilda medskick från regeringen när de tillsätts. Färre än hälften av ledamöterna fick några skriftliga eller muntliga direktiv som tydliggör regeringens förväntningar på dem som ledamöter. Endast en liten andel av myndighetscheferna, 13 procent, uppger att de har fått skriftliga eller muntliga medskick som tydliggör hur de bör agera i relation till myndighetens styrelse.

Styrelsen får förlita sig på att myndighetschefen vidarebefordrar relevant information eftersom den har begränsad kontakt med uppdragsgivaren. Det

²⁵ Regeringskansliet (2016) *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser* (Finansdepartementet), s. 13.

kan påverka vilken informationen som styrelsen får. Det kan finnas också en risk för rollkonflikter när information från regeringen ska föras via chefen för den verksamhet som styrelsen har i uppgift att kvalitetssäkra.

Kontakt enbart via myndighetschef ökar risken för kortslutning av styrelsen

Att styrelsen får ofta förlita sig på den information som myndighetschefen vidarebefordrar från dialogen och de informella kontakterna med departementet ökar risken att styrelsen blir kortsluten. Styrelsens informationsunderskott gentemot myndighetschefen riskerar att bli allt för stort.

Liten kontakt ökar risken för dubbelstyrning

Styrelsens begränsade direktkontakt med regeringen medför också en risk för dubbelstyrning av myndigheten. En god kontakt mellan styrelsen och departementsledningen innebär att de kan skapa en gemensam bild av den strategiska inriktningen på myndighetens verksamhet. En mer begränsad kontakt ökar risken för att styrelsen styr verksamheten i en annan riktning än den som regeringen önskar. Om de informella kontakterna enbart går via myndighetschefen och inte styrelsen kan det medföra en risk för dubbla styr signaler till myndighetschefen.

Internrevisionen är styrelsens tentakler ut i verksamheten

Internrevisionen är styrelsens mest kraftfulla verktyg för att få information om myndighetens verksamhet. Den arbetar på uppdrag av styrelsen och är styrelsens förlängda arm in i organisationen.

Internrevisionens har i uppgift att granska och föreslå förbättringar av myndighetens processer för intern styrning och kontroll.²⁶ Den ska genomföra granskningarna självständigt och rapportera sina iakttagelser och rekommendationer till styrelsen.²⁷ Enligt styrelseledamöterna själva är internrevisionens underlag en viktig källa till information (figur 9).

Internrevisionen i de styrelsemyndigheter som ingår i vår undersökning består ofta av en årsarbetskraft eller en anställd. Men i stora myndigheter,

²⁶ Internrevisionsförordningen, SFS 2006:1228, § 3.

²⁷ Internrevisionsförordningen, SFS 2006:1228, § 4.

är internrevisionsfunktionen ofta betydligt större, till exempel på Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

En ensam internrevisor kan få svårt att göra sig hörd

Det finns flera utmaningar med att internrevisionen har begränsade resurser. En av dem är att en enmansrevisor kan ha svårt att hinna identifiera de centrala riskerna i verksamheten och att myndigheten därför missar vissa risker. Det finns också en risk för att myndigheten ser en enmansrevisor som en person och inte som en funktion vars bedömningar ska tas på allvar. Det kan med andra ord vara svårare för en enmansrevisor att få gehör för de risker som har identifierats i verksamheten. Under det senaste året har vi sett uttryck för detta på till exempel Transportstyrelsen.²⁸ Det är möjligt att en större internrevision skulle ha haft större tyngd och skapat ett annat tryck på myndighetens ledning.²⁹

Internrevisionens arbete utgår från riskanalyser

Internrevisionen arbetar riskbaserat. Med utgångspunkt i en riskanalys föreslår internrevisionen för styrelsen vad kommande granskningar ska fokusera på. I de myndigheter som vi har studerat arbetar internrevisionen på olika sätt. I en av myndigheterna sträcker sig revisionsplanen över tre år, medan den i andra myndigheter har ett kortare tidsperspektiv.

Internrevisionen får vägledning av regeringens signaler om vad som är politiskt prioriterat i verksamheten, exempelvis genom regleringsbrevet. I myndigheter som har ett mindre detaljerat regleringsbrev har internrevisionen större frihet att själva ringa in och identifiera relevanta granskningar. En av de intervjuade internrevisorerna i en sådan myndighet menar att hen identifierar intressanta frågor genom att till exempel prata med erfarna personer inom myndigheten.

Internrevisionen används på olika sätt

Gemensamt för de representanter för internrevisionen som vi har intervjuat är att de informerar styrelsen om sina iakttagelser i samband med styrelsemötena. En del styrelser har organiserat arbetet så att internrevisionen en-

²⁸ Regeringskansliet (Ds 2018:06) *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av IT-drift*, s. 70 och Dagens Industri (artikel publicerad 2017-08-09), ”Internrevisorn talar ut efter Transport-gate”.

²⁹ Riksrevisionen (2017:5) *Internrevisionen vid myndigheter – en funktion som behöver stärkas*, s. 7.

dast närvarar under sina föredragningspunkter, medan de i andra sitter de med under hela mötet. I vissa myndigheter är internrevisionen dessutom med på de förmöten som myndighetschefen har tillsammans med styrelseordföranden inför styrelsemötena för att fastställa dagordningen.

Internrevisionen svarar ibland även gentemot myndighetschefen

Internrevisionen arbetar på uppdrag av styrelsen vilket innebär att den är självständig i förhållande till myndighetschefen. Det betonas också i internrevisionsförordningen.³⁰ Men vi kan konstatera internrevisionen inte alltid är helt självständig i relation till myndighetschefen. Vi har tagit del av exempel då internrevisorerna har upplevt att det är svårt att gå förbi myndighetschefen och tala direkt med styrelsens ordförande. Internrevisionen uppfattar att det är viktigt att det finns ett förtroende mellan internrevisionen och myndighetschefen för att kunna bedriva sitt arbete. Det är inte helt ovanligt att internrevisionen organisatoriskt hör till myndighetschefens stab, särskilt om funktionen är en enmansrevisor.

Alla styrelsemyndigheter har inte en internrevision

Styrelse som ledningsform ska enligt regeringens vägledning väljas om myndigheten till exempel bedriver en komplex och ekonomiskt tung verksamhet. Regeringen bedömer att dessa myndigheter behöver en breddad ledning med flera kompetenser i ledningen för att kunna ta ansvar för verksamheten. Med samma argument menar regeringen att styrelsemyndigheter bör ha en internrevision till sin hjälp i för att granska en sådan verksamhet. Men det finns inga formella krav på att en styrelsemyndighet måste ha en internrevision. Vi kan konstatera att det finns styrelsemyndigheter som inte har någon internrevision.

I vår intervjuundersökning framkommer att det finns utrymme för myndighetschefen att framföra önskemål om att myndigheten ska ha en internrevisionsfunktion eller om den ska organiseras på annat sätt. Vissa myndighetschefer anser att internrevisionen är krånglig. De anser att den fördröjer beslutsprocesserna snarare än fungerar som ett redskap för att identifiera risker i verksamheten. Myndigheten ser i dessa fall hellre att risker identifieras på andra sätt.

³⁰ Internrevisionsförordning, SFS 2006:1228, 4 §.

I våra intervjuer framkommer exempel på att styrelseordförandens tidigare erfarenheter och uppfattningar har haft betydelse i sammanhanget. En ordförande som har positiva erfarenheter av att arbeta med en internrevision, och av att organisera verksamheten genom ett så kallat revisionsutskott till styrelsen, har också kunnat införa en sådan ordning.

När det inte finns någon internrevision har styrelsen inte något konkret verktyg för att få information om risker i verksamheten. Det medför en påtaglig risk för att styrelsen aldrig får reda på risker i verksamheten.

Revisionsutskott kan vara ett sätt att bättre använda internrevisionen

Vissa styrelsemyndigheter har valt att stärka internrevisionsfunktionen och inrätta ett så kallat revisionsutskott. En eller två av styrelsens ledamöter har genom en sådan ordning ett särskilt ansvar för revisionsfrågor och för att hålla kontakt med internrevisionen.

I våra intervjuer framkommer både för- och nackdelar med en sådan arbetsfördelning. Vissa menar att en viss specialisering ger styrelsen bättre möjligheter att ta fullt ansvar för verksamheten, eftersom det ger dessa ledamöter förutsättningar att fördjupa sig i frågorna. De internrevisorer som vi har intervjuat anser att dialogen med styrelsen underlättas om styrelseledamöterna är mer kunniga och förstår internrevisionens roll. Utifrån internrevisionens perspektiv kan styrelsen bättre utnyttja internrevisionens fulla potential genom att inrätta ett revisionsutskott. Men det kan samtidigt finnas en risk för att övriga ledamöter helt förlitar sig på dessa personers bedömningar, vilket i förlängningen kan urholka styrelsens kollektiva ansvar.

Ovanligt att styrelsen själv initierar granskningsområden

Vår undersökning visar att internrevisionen i allmänhet självständigt bedömer vad deras granskningar ska fokusera på. Vi har fått del av ett exempel då styrelsen har diskuterat och kommit med inspel om tänkbara granskningsområden. Den diskussionen initierades utifrån ett antal förslag som presenterades av internrevisionen. Det är ovanligt att styrelsen använder internrevisionen aktivt och lämnar egna förslag på granskningsområden. Vi har endast tagit del av ett sådant exempel.

Vår undersökning visar att ledamöterna generellt sett är nöjda med de underlag som internrevisionen lämnar (figur 9). Detta kan förklara att styrelsen ger få särskilda uppdrag till internrevisionen. Men vi kan konstatera att det finns utrymme för styrelserna att använda sig av internrevisionen i högre utsträckning för att få en god bild av myndighetens verksamhet. I våra intervjuer framgår att internrevisionerna själva upplever att de skulle kunna göra mer för att stödja styrelserna.

Styrelsens roll i att leda myndigheten

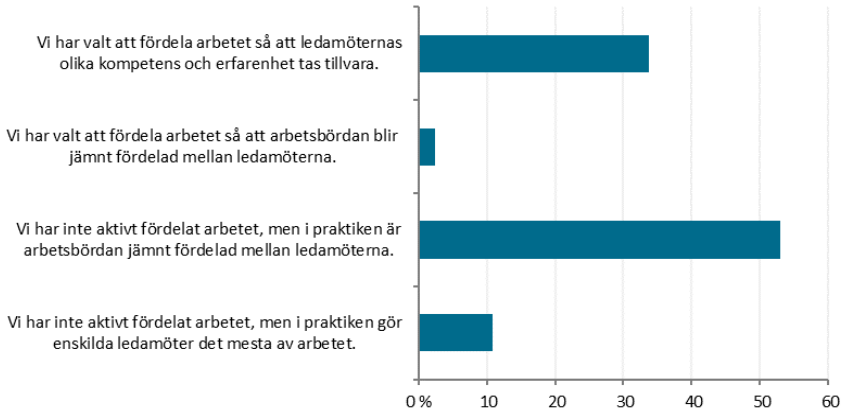
Styrelsen har formellt sett flera olika uppgifter och roller. Den ska säkerställa att det finns en betryggande intern styrning och kontroll i myndigheten, fatta beslut i strategiskt viktiga frågor och vara bollplank till myndighetschefen i det operativa arbetet. I praktiken har styrelsen en reaktiv roll i myndigheterna genom att fungera som kvalitetssäkrare i en långt framskriden process. Styrelsen tar emot information genom skriftliga underlag och ger medskick till den operativa ledningen. Men den initierar mer sällan egna granskningar, begär ytterligare information eller fattar egna beslut. Vår undersökning pekar på flera förklaringar till styrelsens reaktiva roll, exempelvis är underlagen som styrelsen får omfattande men också att de är välpaketerade.

När frågorna föredras för styrelsen är arbetsprocesserna ofta redan långt gångna. Det ger ledamöterna begränsat utrymme att gå emot myndighetens förslag till beslut eller inslagna inriktning för verksamheten.

Cirka en tredjedel av styrelserna fördelar arbetet inom sig

Styrelsen är kollektivt ansvarig för myndighetens verksamhet och de beslut som fattas. Men för att underlätta det praktiska arbetet väljer vissa styrelser att fördela det mellan styrelsens ledamöter. Det sker exempelvis genom att ge någon eller några särskilt ansvar för vissa områden. En dryg tredjedel av ledamöterna uppger att de har beslutat om någon form av arbetsfördelning av styrelsearbetet (figur 12). De uppger att styrelsen har valt att fördela arbetet så att ledamöternas olika kompetenser och erfarenheter tas till vara. En liten andel av ledamöterna, 2 procent, menar att arbetet fördelas så att arbetsbördan mellan ledamöterna ska bli jämn.

Figur 12 Ledamöternas uppfattning om och hur styrelsearbetet fördelas mellan ledamöterna (procent)



Kommentar: Frågan lyder "Hur fördelar styrelsen sitt arbete?" Svarsalternativen framgår av figuren.

Källa: Statskontorets undersökning med ledamöter i styrelsemyndigheter 2018.

Våra intervjuer tydliggör att styrelsernas ledamöter oavsett ansvarsområde förväntas ta del av alla underlag som skickas ut inför styrelsemötena, även om arbetet har fördelats mellan ledamöterna. Men ordförandena menar att ledamöterna har olika möjlighet att sätta sig in i olika frågor på grund av sina varierande erfarenheter och bakgrunder. Det innebär att de också har olika möjlighet att ta ansvar i dessa frågor.

Beslutsunderlagen är omfattande och välpaketerade

Underlagen inför styrelsemöten är grunden för styrelsens arbete. Det är nödvändigt att underlagen ger en rättvisande bild av verksamheten för att styrelsen ska kunna ta ansvar för den. Både vår egen genomgång av underlag till styrelsen och våra intervjuer visar att underlagen ofta är omfattande.

Hur underlagen är utformade kan också få betydelse för de beslut som styrelsen fattar. Regeringens vägledning säger att varje ärende i underlagen ska följas av en kort föredragningspromemoria eller annan sammanställning för att underlaget ska bli mer överskådligt för ledamöterna. I underlaget ska förslag till beslut i ärendet framgå, men olika alternativ ska också

redovisas.³¹ Våra intervjuer tyder på att underlagen ofta uppfattas som väl-paketerade, tydliga och ofta med förslag till ett beslut. Om underlagen har skickats till styrelserna inför att de ska fatta beslut så innehåller de förslag till vad styrelsen bör besluta.

Detta ger sammantaget styrelserna ett litet utrymme att styra verksamheten i en annan riktning än den föreslagna. Styrelserna får därmed en reaktiv roll, snarare än en proaktiv roll i myndigheterna. Denna slutsats stärks av att vi i vår genomgång av styrelseprotokoll inte har funnit något exempel på att styrelsen har tagit beslut som går emot myndighetens förslag till beslut.

Underlagen är omfattande men ledamöterna vill ibland ha mer information vid mötena

Även om underlagen är omfattande händer det att styrelsen, oftast vid själva mötet, framför önskemål om att få ytterligare information. I vår genomgång av styrelseprotokoll finns exempel på att styrelsen begär en fördjupning av underlagen innan de kan fatta beslut om myndighetens verksamhetsplan, eller att de vill föra en djupare diskussion om myndighetens riskanalys innan de beslutar om den.

Det kan vara svårt att hitta rätt nivå på underlagen

Det är centralt att de underlag som skickas till ledamöterna inför sammanträdena ligger på rätt nivå för att styrelsen ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Underlagen behöver vara så omfattande att styrelsen får en god insyn i frågan och möjlighet att ta ansvar. Samtidigt får inte underlagen bli så detaljerade att det strategiska perspektivet på verksamheten går förlorat. Ledamöterna måste också ha tid att ta del av underlagen.

De intervjuade myndighetscheferna anser att det är svårt att hitta rätt detaljeringsgrad på underlagen. Ledamöterna har olika kunskap i olika frågor och det gäller att hitta en nivå som gör att alla kan ta till sig informationen.

Arbetsprocesserna är långt gångna när styrelsen ska fatta beslut

Föredragningar vid styrelsens möten fungerar ofta som ett komplement till de i förväg utskickade skriftliga underlagen. Myndighetscheferna ger ex-

³¹ Regeringskansliet (2016) *Vägledning för statliga styrelsemyndigheter*, s. 25.

empel på att dragningar är ofta väl förberedda och ibland repeterade i förväg.

I våra intervjuer framgår att arbetsprocesserna ofta är långt gångna när styrelsen väl informeras om en fråga. I många fall blir föredragningen mer information än ett beslutsunderlag för styrelsen. Det kan därför vara för sent för styrelsen att föreslå en annan riktning på verksamheten än den som myndigheten redan har slagit in på. Internrevisionschefen för en myndighet uttrycker att det vore bra om styrelsen fick möjlighet att komma med synpunkter i ett tidigare skede, när det fortfarande finns utrymme för myndigheten att göra olika vägval.

Styrelserna är sällan oeniga när de fattar beslut

En av styrelsens viktigaste uppgifter är att fatta beslut i principiellt viktiga frågor. Så hur går då styrelsen tillväga när den fattar beslut? Och hur fungerar det kollektiva ansvaret och möjligheten för ansvarsutkrävande om ledamöternas uppfattningar skiljer sig åt i principiellt viktiga frågor?

Mycket diskussion men ganska få beslut

Vår analys visar att merparten av de frågor som lyfts till styrelsen blir föremål för diskussion, men mer sällan för beslut. Det är mer än dubbelt så vanligt att styrelsen har en diskussionspunkt på dagordningen jämfört med en beslutspunkt.

De styrelseordföranden som vi har intervjuat menar att det ofta förs livliga diskussioner under styrelsemötena. Ledamöterna är aktiva och ställer mycket frågor. Styrelseordföranden uppfattar att ledamöterna har läst underlagen i förväg. Ledamöternas egen uppfattning är att underlagen skickas ut i tid. Drygt 80 procent instämmer i detta (figur 9).

Få reservationer vid styrelsens möten

Styrelseordförandens bild är att det är ovanligt att en styrelse är oenig när den fattar beslut. Vår analys av protokollen från styrelsernas möten bekräftar bilden. Vår genomgång av protokollen från samtliga styrelsemyndigheter under 2017 visar endast på två fall då ledamöter har reserverat sig mot beslut. I ytterligare ett fall har ett särskilt yttrande förts till protokollet.

Ordföranden har en central roll i att leda diskussionen, se till att alla kommer tills tals, belysa olika perspektiv i en fråga och nå enighet i gruppen. Att reservationerna är få kan förklaras av att ordföranden ofta arbetar aktivt för att nå konsensus genom diskussion och undvika ett formellt röstningsförfarande. Det sker exempelvis genom att ordföranden har diskussioner med enskilda ledamöter. Flera myndigheter har också under de senaste åren ändrat strukturen på sina styrelsemöten. Det innebär att de lägger mindre tid till föredragningar och mer till diskussion där alla styrelseledamöter får framföra sina synpunkter. För att få ett mer öppet diskussionsklimat har vissa myndigheter även beslutat att den föredragande bör lämna styrelserummet efter dragningen.

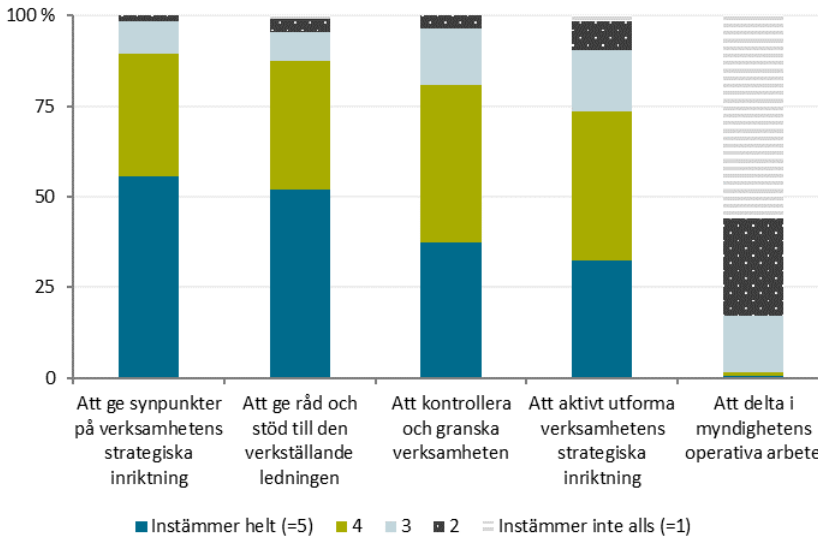
En enig styrelse ger en ökad legitimitet åt de beslut som fattas. Det innebär också att de råd och den vägledning som myndighetschefen får i sitt arbete blir tydligare. Men det indikerar samtidigt att det finns lite utrymme för styrelsen eller enskilda ledamöter att föreslå en helt annan riktning på verksamheten än den som myndigheten föreslår eller redan har slagit in på.

Styrelsen ger synpunkter och medskick

Vi kan utifrån vår undersökning konstatera att styrelserna intar en mer reaktiv snarare än en proaktiv roll i ledningen av myndigheterna. De reagerar på underlagen som de tar emot och begär sällan mer information eller initierar egna granskningsområden. Styrelserna ger ofta medskick och synpunkter till den operativa ledningen i det fortsatta arbetet.

När vi frågar styrelseledamöterna vilken roll styrelsen bör ta i att leda myndigheten ger de en bild som stämmer överens med denna reaktiva roll. Vår enkätundersökning visar att en högre andel av ledamöterna uppfattar att styrelsen har i uppgift att ge synpunkter på verksamhetens strategiska inriktning, snarare än att aktivt vara med och utforma den (figur 13).

Figur 13 Styrelseledamöternas uppfattningar om vad som ingår i uppdraget (procent)



Kommentar: Frågan lyder "Hur ställer du dig till nedanstående påståenden om vilka uppgifter som präglar styrelsearbetet? Svartalternativen framgår av figuren.

Källa: Statskontorets undersökning med ledamöter i styrelsemyndigheter 2018.

Rollen varierar mellan myndigheterna

Samtidigt varierar styrelsens roll mellan myndigheter. Styrelsen kan ha rollen av att godkänna eller att vara med och utveckla. I en myndighet har styrelsen lämnat synpunkter på enskilda nyckeltal som ska användas för att följa upp verksamheten, medan styrelsen i en annan myndighet har varit med och utformat indikatorerna som används för att följa upp myndighetens verksamhet.

Myndighetens verksamhet verkar också ha betydelse för styrelsens roll. Av de myndigheter som vi har studerat tar styrelsen en mer aktiv roll i de myndigheter vars verksamhet är mer politiknära, eller där det funnits stora brister i verksamheten. Det kan förklaras av att myndighetschefen då behöver ett starkare stöd i ledningen av sådana myndigheter. Det kan också vara så att ledamöterna blir mer medvetna om sitt ansvar när verksamheten inte fungerar.

Arvodet sätter ribban för ledamöternas ambitionsnivå

En förklaring till ledamöternas mer reaktiva roll kan vara hur arbetet i styrelserna är organiserat. Men flera av de som vi har intervjuat lyfter fram en annan förklaring, nämligen att ersättningen som ledamöterna får för sitt arbete är för låg. I intervjuerna framhålls att det finns en risk för att ledamöterna blir mindre benägna att göra en extra noggrann arbetsinsats när ersättningsnivån uppfattas som för låg. De kan då exempelvis bli mindre benägna att ställa frågor vid möten eller begära kompletterande underlag.

Styrelsens möjlighet att ta ansvar

Styrelsens uppgift är att leda och ta ansvar för myndighetens verksamhet. Vår undersökning visar att styrelseledamöter i allmänhet uppfattar att de kan utföra sitt uppdrag och ta ansvar för myndighetens verksamhet. Detta även om en styrelse alltid kommer att ha ett visst informationsunderskott om verksamheten jämfört med myndighetschefen. Myndighetschefen har ett inflytande över vilken information som styrelsen får och därigenom ett inflytande över styrelsens möjlighet att ta ansvar. Detta innebär att styrelsen kan få svårt att ta ett reellt ansvar för myndighetens verksamhet, trots att den formellt sett är ytterst ansvarig.

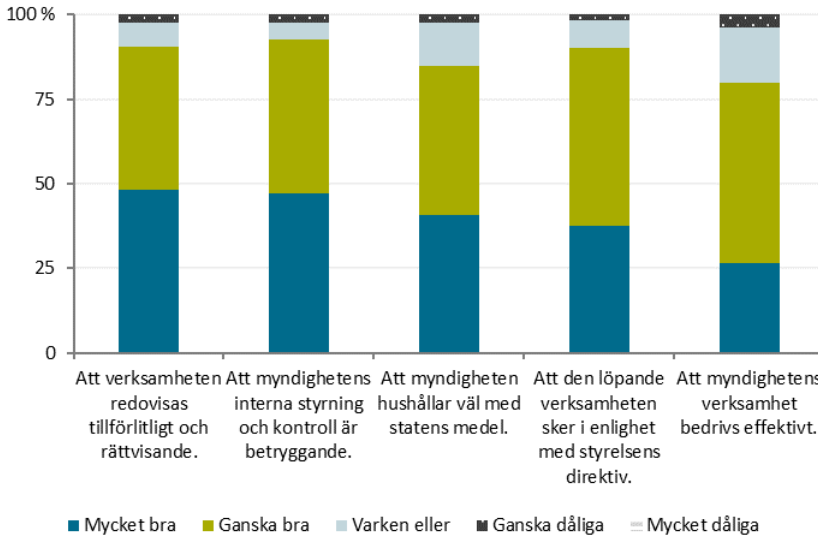
Vår undersökning visar att styrelsen i praktiken enbart har möjlighet att fullt ut ta ansvar för de frågor som den får allsidig information om.

Styrelseledamöterna uppfattar att de kan ta ansvar

Vår undersökning visar att ledamöterna bedömer att de har goda möjligheter att utföra sitt uppdrag och ta ansvar för myndighetens verksamhet. Hela 90 procent upplever att de har mycket eller ganska goda möjligheter att kontrollera att verksamheten redovisas tillförlitligt och rättvisande (figur 14). Denna bild framkom också i Statskontorets tidigare studie av styrelse som ledningsform.³²

³² Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*.

Figur 14 Hur upplever du dina möjligheter att kontrollera följande aspekter av verksamheten?



Kommentar: Frågan lyder "Hur upplever du dina möjligheter att kontrollera följande aspekter av verksamheten?" Svartalalternativen framgår av figuren.

Källa: Statskontorets undersökning med ledamöter i styrelsemyndigheter 2018.

Styrelsen kan ta ansvar för det som den får information om

Styrelse som ledningsform innebär att styrelsen alltid kommer att ha ett visst informationsunderskott i relation till den operativa myndighetsledningen. Bland annat för att ledamöterna har begränsat med tid att lägga på styrelsearbetet. Det innebär att myndigheterna måste sälla bland den information som de ska ge styrelsen och att ledamöterna måste lita på den information de får. Det innebär att styrelsen i praktiken enbart kan ta ansvar för det som den har information om.

Styrelserna får bara möjlighet att ta ansvar om de har en allsidig information om verksamheten. Händelserna i Transportstyrelsens är ett exempel på när styrelsen inte hade fått information om en fråga som i efterhand visade sig vara av strategisk betydelse för myndighetens verksamhet.³³ Men

³³ Ds 2018:6 *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av IT-drift*.

utredningen som följde pekar inte på att det fanns något uppenbart i styrelsearbetet som inte fungerade.

Myndighetschefen har stora möjligheter att påverka vilken information styrelsen får och därigenom styrelsens roll och möjlighet att ta ansvar.

Ett förtroendefullt samarbete mellan myndighetschefen och styrelsens ordförande ökar sannolikheten att styrelsen får information om centrala frågor i verksamheten och att styrelsen får informationen i tid. Samarbetet avgör också vilka frågor som kommer upp på dagordningen och därmed diskuteras på styrelsens möten.

Vi har ovan även visat att det inte är självklart att styrelsen får information direkt från regeringen. Många styrelseledamöter har aldrig träffat den politiska ledningen. Den mesta informationen från regeringen kommer istället via myndighetschefen, som regeringen och Regeringskansliet har mer löpande kontakter med.

Styrelsen kan själv begära mer information

En styrelse kan också själv välja att mer aktivt skaffa sig information om myndighetens verksamhet, exempelvis genom att ställa frågor och efterfråga underlag. Styrelsen kan också initiera granskningar inom olika områden. Genom att ta en mer aktiv roll kan styrelsens beroende av myndighetschefen minska.

Referenser

Ds 2018:6 *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av IT-drift.*

Internrevisionsförordningen, SFS 2006:1228.

Myndighetsförordningen, SFS 2007:515.

Personalföreträdarförordningen, SFS 1987:1101.

Regeringskansliet (2016) *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser* (Finansdepartementet).

Riksrevisionen (2007:25) *Styrelser med fullt ansvar.*

Riksrevisionen (2017:5) *Internrevisionen vid myndigheter – en funktion som behövs stärkas.*

Statskontoret (2008:11) *Förändrade ledningsformer. Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen.*

Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys.*

Statskontoret (2017:12) *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur.*

Summary

Agency management boards in practice

In 2017, 31 government agencies and public enterprises had a management board. The board is the agency's top level of management and has full responsibility for all its activities. But how do management boards function and fulfil their work obligations in practice? Do management boards have the right conditions to enable them to take responsibility for agency activities? These are questions we investigated within the framework of this study.

The study is based on a questionnaire survey distributed to management board members and director-generals. We also conducted case studies at five agencies with a management board. In addition, we analysed the minutes and read documentation from management board meetings and also regulatory documents such as rules of procedure. We supplemented the case studies with interviews of people with long experience of working at agencies with a management board.

Chairperson plays central role in management board work

The chairperson of a management board plays an important role. The chairperson is often both very experienced and highly competent when it comes to the management of the agency. The chairperson's role is to lead discussions during meetings, ensure the board makes good use of the board members' various skills and competences, and try to reach consensus among the board before taking any decisions. Moreover, the role implies making decisions together with the director-general as regards what matters the board is to discuss. The degree of cooperation between the chairperson and director-general therefore has an impact on how well the management board is able to function.

Compensation for management board work affects the level of ambition

Our study shows that in general the members of management boards have a high level of skill and long experience. They are actively involved in management board work by taking part in board meetings and by reading

relevant documentation prior to the meetings. However, they seldom ask for more information or initiate their own inspections of internal audits.

Most of the board members feel that the compensation they are given for their work is too low. In their opinion, the level of compensation is a signal from the government indicating how much effort they should put into board duties. We found that board members who have a higher level of compensation on average devote more time to board duties. Thus, low levels of compensation may make the board members less inclined to do extra work tasks for the management board. This means that the board members' extensive skills and experience could be utilised to a higher degree.

Management boards seldom decide what matters are to be discussed

At management board meetings, a lot of time is usually devoted to the matters that are to be decided by the board as stated in the Government Agencies Ordinance and the agency's rules of procedure. However, our survey shows that boards seldom have a well-structured discussion on what matters the board is to discuss or decide.

The internal audit is an important information channel for the board

The internal audit is the function at the agency from which the management board can request special information. However, not all agencies with a management board have an internal audit. Moreover, generally speaking, the internal audit function has limited resources and the management boards seldom request specific documents. Few agencies with a management board have functions or administrative resources other than the internal audit that are specifically at the disposal of the management board.

Management boards seldom meet heads of departments

The director-general plays a key role when it comes to informing the management board about agency activities. Also, the director-general is usually the person who informs the board about the political leaders' opinions about the agency and any specific information they want to give the agency.

Our study also shows that heads of department rarely meet the entire management board. It is true that the chair of the board takes part in discussions with the agency but it is usually the director-general who is in charge of the informal contacts. This can lead to the board being side-stepped regarding the management of the agency. When the director-general is given instructions from both the head of department and the management board, there is a risk of the agency having dual steering.

Management boards believe they can fulfil their work obligations and take responsibility for agency activities

The members of the boards feel they are well equipped to fulfil their work obligations and take responsibility for agency activities. As many as 90 percent of the board members feel they are very able or reasonably able to check that the activities conducted at the agency are reported in a reliable and correct way.

However, our study also shows that the boards are only able to take proper responsibility for the matters they have been informed about. There is a risk that the boards are not given all the information they need from both the agency and the government. In practice, this affects the boards' possibility of taking real responsibility even though from a formal point of view they do have full responsibility.

Bilaga

Myndigheter med ledningsformen styrelse 2017

Affärsverket svenska kraftnät

Arbetsförmedlingen

E-hälsomyndigheten

Exportkreditnämnden, EKN

Finansinspektionen

Fortifikationsverket

Försvarets materielverk, FMV

Försäkringskassan

Konstnärsnämnden

Lantmäteriet

Lotteriinspektionen

Luftfartsverket, LFV

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Pensionsmyndigheten

Post- och telestyrelsen, PTS

Riksgäldskontoret

Sjöfartsverket

Skogsstyrelsen

Socialstyrelsen

Statens fastighetsverk

Statens kulturråd

Statens servicecenter

Statens tjänstepensionsverk

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, SIDA

Tillväxtverket

Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI

Trafikverket

Transportstyrelsen

Universitets- och högskolerådet, UHR

Verket för innovationssystem, Vinnova