



2008:11

Förändrade ledningsformer

Kartläggning och analys i samband med
den nya myndighetsförordningen





DATUM
2008-05-28
ERT DATUM
2007-09-27

DIARIENR
2007/197-5
ER BETECKNING
Fi2007/7514
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att analysera förändringar av myndigheternas ledningsform

Regeringen har givit Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera myndigheternas ledningsformer och de förändringar som har genomförts i samband med myndighetsförordningens ikraftträdande.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Förändrade ledningsformer – kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen* (2008:11).

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn och utredare Lina Westin, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Peder Törnvall

Lina Westin

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	9
1.1	Statskontorets uppdrag	9
1.2	Bakgrund	9
1.3	Avgränsningar	13
1.4	Genomförande	13
1.5	Disposition	14
2	Kartläggning	15
2.1	Förändringar av ledningsformer	15
2.2	Avvikande ledningsformer	20
2.3	Skillnader mellan departementen	22
3	Analys	25
3.1	Val av fall	25
3.2	Iakttagelser	27
3.2.1	Processen	27
3.2.2	Ledningsformerna	28
3.2.3	Myndighetens särskilda förutsättningar	32
3.2.4	Samband mellan myndighet och ledningsform	34
3.2.5	Förändring i princip och praktik	41
4	Slutsatser	43
4.1	Enrådighetsmyndighet regel – styrelse undantag	43
4.2	Olika myndigheter – samma ledningsform	45
4.3	Ny ledningsform – samma styrning	46
	Referenser	47
Bilagor		
1	Statskontorets uppdrag	49
2	Kartläggning av ledningsform	51
3	Metod	67

Sammanfattning

På regeringens uppdrag har Statskontoret kartlagt myndigheternas ledningsformer och analyserat de förändringar som har genomförts i samband med myndighetsförordningens ikraftträdande. Analysen har i enlighet med uppdraget utgått från ett urval myndigheter, främst sådana som tidigare hade en styrelse med begränsat ansvar.

Den nya myndighetsförordningen (2007:515) trädde i kraft den 1 januari 2008. Regeringens syfte med förordningen var bland annat att tydligare reglera ansvaret för myndigheternas verksamhet. I samband med att varje myndighets instruktion sågs över för att anpassas till den nya förordningen skulle därför även myndighetens ledningsform övervägas. Ambitionen var att den tidigare vanligaste ledningsformen, styrelse med begränsat ansvar, inte längre skulle förekomma.

Myndighetsförordningen innebär ett förtydligande av de tre ledningsformerna enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet. Regleringen av ledningsformen i myndighetens instruktion har också blivit mer tydlig och enhetlig. I de allra flesta fall framgår det entydigt av instruktionen vilken av de tre ledningsformerna som myndigheten har, något som inte alltid var fallet i tidigare instruktioner.

Kartläggningen visar att enrådighet, där myndighetschefen är ansvarig för verksamheten, är den dominerande ledningsformen. Av de myndigheter som tidigare hade en styrelse med begränsat ansvar är det en mindre andel (8 procent) som har fått ledningsformen styrelse, de allra flesta (84 procent) har blivit enrådighetsmyndigheter och av dem har nästan 80 procent också fått ett insynsråd. Statskontorets intryck utifrån fallstudier av 20 myndigheter är att enrådighet är den ledningsform som har valts såvida det inte har funnits tungt vägande skäl för en styrelse, till exempel ett behov av en förstärkt ledning eller krav på en form för kollektivt ansvar. Enligt de departementstjänstemän som Statskontoret har intervjuat är enrådighet med insynsråd den ledningsform som mest liknar styrelse med begränsat ansvar och ledningsformen anses ge en enkel och rak styrningskedja.

De flesta enrådighetsmyndigheter har ett insynsråd, dock inte alla. En grupp myndigheter vars tidigare styrelser inte har ersatts med ett insynsråd är museerna. Enligt myndighetsförordningen ska insynsråden utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Det anges dock inte i förordningen vem som ska beredas insyn, vilken sorts råd som avses eller vem som ska ge dem. Om myndigheten bör ha ett insynsråd, dess sammansättning och syfte har därmed varit öppet för tolkning av departementen. Statskontorets bedömning utifrån fallstudierna är att insyn överlag har prioriterats framför råd och stöd till myndigheten vid rekryteringen av ledamöter till insynsråden.

Ett fåtal myndigheter har fått behålla sina styrelser med begränsat ansvar trots att regeringens ambition var att ledningsformen skulle avskaffas i och med myndighetsförordningen. Med undantag av Rikspolisstyrelsen rör det sig om myndigheter som står inför stora förändringar i form av avveckling, delning eller sammanslagning med andra myndigheter.

Förutom de myndigheter som fortfarande har en styrelse med begränsat ansvar, är det ett fåtal myndigheter som har en annan ledningsform än de tre som regleras i myndighetsförordningen. Det rör sig främst om myndigheter med mycket specifika förutsättningar, till exempel Arbetsgivarverket och Sametinget.

Statskontorets fallstudier visar att det finns många olika faktorer som har haft betydelse för valet av ledningsform. Utöver den generella bedömningen av de olika ledningsformernas styrka och svaghet så har politiska prioriteringar och myndighetsspecifika förutsättningar, till exempel pågående utredningar av myndighetens verksamhet, påverkat valet.

Den ledningsform som slutligen har valts är dock i flertalet fall enrådighetsmyndighet. Gruppen enrådighetsmyndigheter är följaktligen så heterogen att det är svårt att ge något generellt svar på frågan om myndigheter med liknande uppdrag och förutsättningar har samma ledningsform. Det finns däremot gemensamma drag hos de myndigheter som har fått ny ledning i form av en styrelse: det rör sig främst om myndigheter som i något avseende har ett stort finansiellt ansvar.

1 Inledning

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att kartlägga och analysera myndigheternas ledningsformer och de förändringar som har genomförts i samband med myndighetsförordningens ikraftträdande. Av uppdraget framgår:

- att *kartläggningen* ska utgå från de ledningsformer som regleras i myndighetsförordningen och omfatta en förteckning över samtliga myndigheters ledningsform
- att det av *analysen* bland annat ska framgå om myndigheter med liknande uppdrag och förutsättningar också har samma ledningsform

Statskontoret ska redovisa uppdraget till regeringen (Finansdepartementet) senast den 5 juni 2008 (bilaga 1).

1.2 Bakgrund

Hur myndigheter bäst ska ledas har länge varit en omdebatterad fråga och svaret har skiftat över tid; 1600-talets kollegiala ämbetsmannamyndigheter blev under slutet av 1800-talet enrådighetsverk som under 1900-talet i sin tur i många fall kompletterades med lekmannastyrelser. Under 1950-talet blev denna ledningsform, där en myndighetschef leder myndigheten tillsammans med en lekmannastyrelse med begränsat ansvar, den vanligaste för statliga förvaltningsmyndigheter.

Lekmannastyrelsernas varande, sammansättning och befogenheter har dock genom åren varit föremål för debatt. Förespråkarna har lyft fram den samhälleliga insyn och det medborgerliga inflytande som styrelserna medför, medan kritikerna har tryckt på de oklara ansvarsförhållanden som ett delat ledningsansvar innebär. Under 1980- och 1990-talen behandlades myndigheternas ledningsformer i fyra större utredningar. Förvaltningsutredningen (SOU 1983:39) lyfte fram behovet av lek-

mannainflytande för att tillföra sakkunskap, intresserepresentation och medborgerligt omdöme till myndighetens ledning, medan Verksledningskommittén (SOU 1985:40), Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (SOU 1993:58) och Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57) alla pekade på behovet av en tydlig ansvarsbild och att ledningsformerna enrådighetsverk eller styrelse med fullt ansvar därför borde väljas. Synen på myndigheternas ledningsform har också skiftat mellan olika regeringar där enrådighetsverk respektive styrelse med begränsat ansvar omväxlande har lyfts fram som huvudalternativet vid val av ledningsform (se SOU 2004:23 för en genomgång av offentliga utredningar och politiska ställningstaganden).

Ledningsformerna enrådighetsverk och styrelse med begränsat ansvar fanns tidigare reglerade i verksförordningen (1995:1322). I praktiken förekom emellertid fyra olika ledningsformer – enrådighet, styrelse med fullt respektive begränsat ansvar samt nämndmyndighet – och ett antal blandformer. I december 2001 tillsattes Utredningen om en översyn av verksförordningen med uppdrag att utarbeta förslag till en ny verksförordning som bland annat skulle reglera alla fyra ledningsformerna. Utredningen lämnade sitt betänkande *Från verksförordning till myndighetsförordning* (SOU 2004:23) i februari 2004.

I budgetpropositionen för 2007 slog den ny tillträdde regeringen fast att varje myndighets ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen och att det därför klart och tydligt måste framgå om det är myndighetschefen eller styrelsen som utgör ledningen. Ordningen med ett delat ansvar mellan myndighetschef och styrelse ansågs göra det svårt att utkräva ansvar för verksamheten. Regeringen aviserade därför att den kommande nya verksförordningen tydligare skulle reglera ansvaret för myndigheternas verksamhet. Ambitionen var att styrelser med begränsat ansvar inte längre skulle förekomma. I samband med att varje myndighets instruktion sågs över för att anpassas till en ny verksförordning skulle därför ledningsformen för alla myndigheter övervägas för att förtydliga myndighetsledningarnas ansvar.¹

¹ Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*.

Den nya förordningen, myndighetsförordningen (2007:515), trädde i kraft den 1 januari 2008. I myndighetsförordningen regleras vilket ansvar en myndighetschef, eller i förekommande fall en styrelse eller en nämnd, har inför regeringen. Där anges även att alla myndigheter måste ha arbetsordningar, liksom vilka frågor som ledningen inte ska kunna delegera.

En av de största förändringarna i och med införandet av myndighetsförordningen är att den tidigare vanligaste ledningsformen, styrelse med begränsat ansvar, inte längre är en reglerad ledningsform. Fyra ledningsformer har därmed blivit tre. En myndighet leds enligt myndighetsförordningen av

- en myndighetschef (enrådighetsmyndighet),
- en styrelse (styrelsemyndighet), eller
- en nämnd (nämndmyndighet)

Vid enrådighetsmyndigheter kan regeringen dessutom besluta om att det ska finnas ett insynsråd. Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i annan författning.

Inför departementens arbete med att se över myndigheternas ledningsformer tog Finansdepartementet fram en promemoria med riktlinjer för val av ledningsform. Myndighetens tidigare ledningsform skulle inte vara styrande, utan det avgörande skulle vara verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten. I riktlinjerna exemplifierades ledningsformerna med ett antal kriterier:²

² Finansdepartementet PM 2007–06–08 *Förvaltningsmyndigheternas ledning - riktlinjer för val av ledningsform.*

Enrådighetsmyndighet

- Oberoende och opartisk myndighetsutövning
- Verksamheten är i hög grad styrd av lag
- Begränsad myndighetsutövning mot enskilda, företag och kommuner
- Verksamhet av i huvudsak rutinärende- och servicekaraktär
- Verksamhet av främjande karaktär
- Litet finansiellt ansvar

Enrådighetsmyndighet med insynsråd

- Verksamhet där insyn av medborgare och politiker bedöms angelägen
- Partsrepresentanter tillför kunskap och unik kompetens
- Behov av insyn, råd och stöd från intresseorganisationer och politiker
- Tillför bredd och mångfald
- Tillför sakkunskap
- Verksamhet med breda kontaktytor
- Tillsynsverksamhet, t.ex. insyn av branschorganisationer
- Informationsförmedlande uppgifter
- Integritetskänslig verksamhet

Styrelsemyndighet

- Stor frihet att driva verksamheten
- Affärsliknande förhållanden
- Besluta om medel i stor omfattning.
- Stora anslag/transfereringar
- Lämna statliga garantier och besluta om bidrag
- Stort finansiellt ansvar
- Förvaltning av tillgångar
- Forskningsintensiv/kunskapsproducerande verksamhet
- Verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner, landsting etc.
- Verksamhet av tvärssektoriell och komplex karaktär som rör flera samhällsområden

Nämndmyndighet

- Liten organisation
- Väl avgränsade frågor
- Kollektiv beslutsform nödvändig enligt lag eller annan författning

Särskilda besluts- eller rådgivande organ regleras inte i myndighetsförordningen (undantaget insynsråden). Enligt riktlinjerna kan det

emellertid vara lämpligt att inrätta ett särskilt beslutsorgan vid en befintlig myndighet om de verksamhetsmässiga sambanden med den befintliga myndigheten är svaga, eller om det rör sig om väl avgränsade frågor som kräver ett kollektivt beslutsfattande och särskild kompetens. Enligt riktlinjerna bör regeringen utse ledamöter i särskilda beslutsorgan, men låta myndigheten själv rekrytera ledamöter till rådgivande organ. Regleringen ska i första hand ske i respektive myndighets instruktion.

1.3 Avgränsningar

Statskontorets uppdrag innebär en kartläggning och analys av de förändringar i myndigheternas ledningsformer som genomförts i samband med myndighetsförordningens ikraftträdande. Däremot rör det sig inte om en utvärdering och Statskontoret ska inte heller lämna några förslag.

Myndighetsförordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen och det är därför också sådana myndigheter som omfattas av Statskontorets kartläggning. Från Statistiska centralbyråns (SCB) allmänna myndighetsregister har kategorierna statliga förvaltningsmyndigheter och statliga affärsverk valts ut, vilket totalt innebär att 242 myndigheter (238 statliga förvaltningsmyndigheter och 4 statliga affärsverk) har kartlagts (se bilaga 3 för definitioner).³

1.4 Genomförande

Arbetet har bestått av två integrerade delar, dels en kartläggning av samtliga myndigheters ledningsform och de förändringar som den nya myndighetsförordningen medfört, dels en analys av förändringarna med särskild tonvikt på sambandet mellan ledningsform och myndighetens uppdrag och förutsättningar.

³ Myndighetskategorier som inte har kartlagts: myndigheter under riksdagen, domstolar (inkl. Lagrådet) och svenska utlandsmyndigheter. Myndighetsförordningen ska inte tillämpas på Regeringskansliet, som därför också utgår. Kartläggningen utgår från registret såsom det såg ut den 1 februari 2008 (se bilaga 3 för en diskussion av registrets tillförlitlighet).

Kartläggningen av myndigheternas ledningsform baseras på myndigheternas instruktioner och omfattar ledningsform före och efter införandet av den nya myndighetsförordningen fördelat på följande kategorier:

- enrådighetsmyndighet (med eller utan ett insynsråd som utses av regeringen)
- styrelsemyndighet
- nämndmyndighet

Därutöver har vi också utifrån myndigheternas instruktioner kartlagt avvikelser från de tre ledningsformer som regleras i myndighetsförordningen och förekomsten av instruktionsreglerade besluts- och rådgivande organ inom myndigheterna.

Analysen grundar sig dels på statistiska bearbetningar av materialet, dels på fördjupade fallstudier av ett antal myndigheter i form av intervjuer vid departementen.

Rapporten har utarbetats av Lina Westin och Michiko Muto (projektledare).

1.5 Disposition

Kartläggningen av myndigheternas ledningsformer redovisas och kommenteras i kapitel 2. I kapitel 3 presenterar vi vår analys av de förändringar och mönster Statskontoret kan urskilja. Slutsatser och avslutande reflektioner redovisas i kapitel 4.

2 Kartläggning

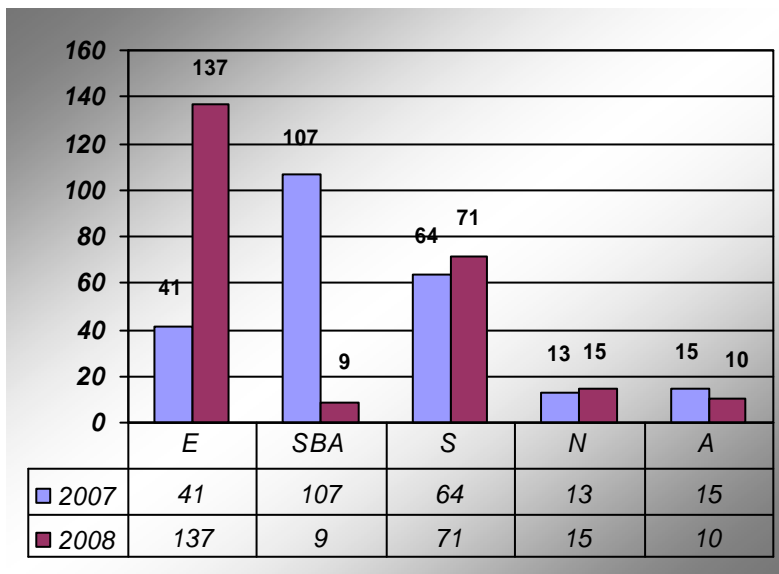
2.1 Förändringar av ledningsformer

Den nya myndighetsförordningen medförde att departementen måste utarbeta nya instruktioner för samtliga myndigheters instruktioner och då överväga om myndigheternas ledningsform borde förändras. Bland annat skulle den tidigare vanligaste ledningsformen, styrelse med begränsat ansvar, avvecklas.

Totalt fick 107 av de 242 kartlagda myndigheterna en ny ledningsform den 1 januari 2008. Figur 1 visar antalet myndigheter per ledningsform före och efter den 1 januari 2008. I Figur 2 och 3 illustreras den procentuella fördelningen i två cirkeldiagram. Myndigheter vars verksamhet upphörde vid årsskiftet 2007/08 är inte medräknade.⁴

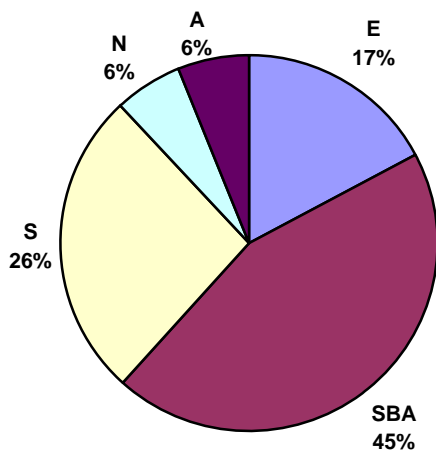
⁴ Observera att kategorin enrådighetsmyndighet i cirkeldiagrammen inbegriper enrådighetsmyndigheter både med och utan insynsråd. Detta dels eftersom förekomsten av insynsråd för den 1 januari 2008 inte har kartlagts och jämförelser över tid därför inte är möjliga, dels eftersom enrådighetsmyndighet med insynsråd inte är en egen ledningsform enligt myndighetsförordningen.

Figur 1. Ledningsform före och efter myndighetsförordningens ikraftträdande



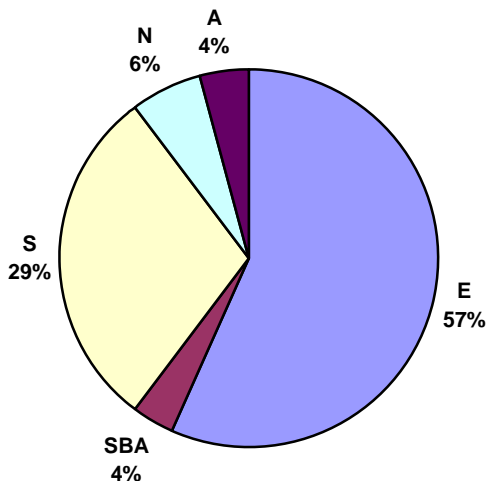
Kommentar: E = Enrådighetsmyndighet; SBA = Styrelse med begränsat ansvar; S = Styrelse med fullt ansvar; N = Nämndmyndighet; A = Annan/blandform. Den nya Arbetsförmedlingen och föregångaren Arbetsmarknadsstyrelsen har i kartläggningen räknats som samma myndighet. Två nya myndigheter (1 jan 2008) ingår i kartläggningen: Energimarknadsinspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Detta gör att det totala antalet myndigheter är 242 för 2008, men 240 för 2007.

Figur 2. Procentuell fördelning av ledningsformer 31 dec 2007



Kommentar: SBA = Styrelse med begränsat ansvar; S = Styrelse med fullt ansvar; E = Enrådighetsmyndighet; N = Nämndmyndighet; A = Annan/blandform. Observera att myndigheter vars verksamhet upphörde vid årsskiftet 2007/08 inte ingår i kartläggningen.

Figur 3. Procentuell fördelning av ledningsformer 1 jan 2008

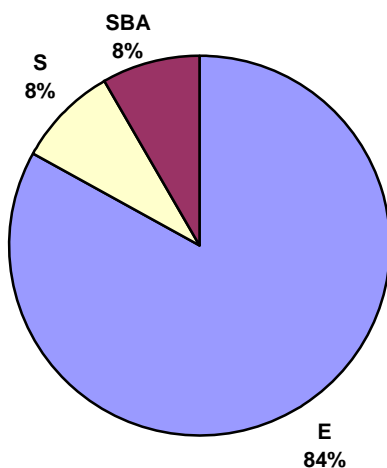


Kommentar: SBA = Styrelse med begränsat ansvar; S = Styrelse med fullt ansvar; E = Enrådighetsmyndighet; N = Nämndmyndighet; A = Annan/blandform.

Den tydligaste förändringen är att antalet enrådighetsmyndigheter har ökat kraftigt. En klar majoritet av de kartlagda myndigheterna, totalt 137 stycken (57 procent), leds numera av en myndighetschef. Av dessa har 88 myndigheter (64 procent) också ett av regeringen utsett insynsråd. En knapp tredjedel av de kartlagda myndigheterna leds av en styrelse och en bråkdel leds av en nämnd.⁵ Det finns också ett mindre antal myndigheter som fortfarande leds av en styrelse med begränsat ansvar, eller som på något annat sätt har en från myndighetsförordningen avvikande ledningsform.

I Figur 4 redovisas ledningsformen för de 107 myndigheter som före årsskiftet leddes av en myndighetschef tillsammans med en styrelse med begränsat ansvar.

Figur 4. Myndigheter som tidigare hade styrelse med begränsat ansvar, procentuell fördelning per ledningsform 1 januari 2008



Kommentar: E = Enrådighetsmyndighet; SBA = Styrelse med begränsat ansvar; S = Styrelse med fullt ansvar

⁵ Notera dock att avgränsningen när det gäller myndigheter, dvs. att myndigheten ska finnas i SCB:s myndighetsregister, har medfört att ett antal nämndmyndigheter saknas (se bilaga 3).

Figur 4 bekräftar bilden av att den kraftiga ökningen av antalet enrådighetsmyndigheter främst beror på att en stor majoritet av de myndigheter som tidigare hade en styrelse med begränsat ansvar nu har blivit enrådighetsmyndigheter. Av de 107 myndigheter som tidigare leddes av en myndighetschef tillsammans med en styrelse med begränsat ansvar leds i dag 89 myndigheter (84 procent) av en myndighetschef, nio myndigheter (8 procent) leds av en styrelse och nio (8 procent) har fortfarande en form med delat ansvar (se bilaga 2 för enskilda myndigheters ledningsform). En stor majoritet av de nya enrådighetsmyndigheterna har fått ett insynsråd i stället för den tidigare styrelsen, men 22 stycken (21 procent) saknar insynsråd.

Det finns också nio myndigheter som inte leddes av en styrelse med begränsat ansvar men som ändå har fått en förändrad, eller kanske snarare förtydligad, ledningsform. Det rör sig främst om myndigheter där ansvarsfördelningen mellan myndighetschef och nämnd/styrelse/beslutsorgan var otydlig. I ett par fall handlar det emellertid om myndigheter som har fått en helt ny ledningsform.⁶

⁶ *Fastighetsmäklarnämnden* leddes tidigare av en myndighetschef tillsammans med en nämnd, där nämnden hade det ansvar som tillfaller styrelsen enligt verksförordningen, men är i dag enrådighetsmyndighet.

Myndigheten för utländska investeringar i Sverige har gått från att vara en styrelsemyndighet till att vara en enrådighetsmyndighet.

Statens beredning för medicinsk utvärdering har gått från att vara en nämndliknande styrelsemyndighet till att vara enrådighetsmyndighet med ett särskilt beslutsorgan.

Svenska institutet för Europapolitiska studier som tidigare var en slags hybrid mellan en styrelsemyndighet och en nämndmyndighet är enligt sin nya instruktion en nämndmyndighet. I sitt betänkande *Vägval för Sieps* (SOU 2007:109) föreslår dock SIEPS-utredningen att myndigheten ska bli enrådighetsmyndighet.

Några myndigheter där det delade ansvaret mellan nämnd och myndighetschef gjorde det svårt att tydligt utläsa ledningsformen i den tidigare instruktionen är nu entydigt enrådighetsmyndigheter där den tidigare nämnden blivit ett särskilt beslutsorgan (*Granskningsnämnden för radio och TV, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Revisorsnämnden*).

Gentekniknämnden hade tidigare en något otydlig ledningsform där nämndens ordförande hade det ansvar och de uppgifter som enligt verksförordningen tillföll myndighetschefen. I den nya instruktionen slås det fast att myndigheterna leds av en nämnd.

Exportkreditnämnden hade tidigare en konstruktion där ansvaret enligt verksförordningen var delat mellan nämndens styrelse och generaldirektören. I dag leds myndigheten av en styrelse.

För 133 myndigheter (55 procent) har myndighetsförordningen inte medfört någon förändring av ledningsformen.⁷

Instruktionsreglerade särskilda organ (nämnder vid universitet och högskolor ej inräknade) finns vid 82 (34 procent) av de kartlagda myndigheterna.⁸ Sammanlagt ger kartläggningen vid handen att det finns 71 särskilda beslutsorgan och 72 särskilda rådgivande organ.⁹ Det varierar stort hur stora befogenheter de olika beslutsorganen har enligt instruktionen; allt ifrån att i princip fatta beslut i alla myndighetens ärenden till starkt avgränsade uppgifter.

Regeringen utser ordförande eller ledamöter i särskilda organ i totalt 64 myndigheter (exkl. universitet och högskolor). I de flesta fallen rör det sig om ledamöter i särskilda beslutsorgan, men även ledamöter i rådgivande organ, till exempel i de etiska råd som finns vid Migrationsverket respektive Rikspolisstyrelsen, utses i vissa fall av regeringen.

2.2 Avvikande ledningsformer

Myndighetsförordningen reglerar endast ledningsformerna enrådighet, styrelse och nämnd. Bland de kartlagda myndigheterna förekommer emellertid såväl helt andra ledningsformer som avvikelser från myndighetsförordningens generella bestämmelser gällande ledningens ansvar och de särskilda bestämmelserna för respektive ledningsform.

Sammanlagt nio myndigheter har fortfarande ledningsformen styrelse med begränsat ansvar, trots att regeringens ambition varit att denna ledningsform ska avvecklas. Sex av myndigheterna återfinns på skolområdet. Myndighetsstrukturen på skolområdet står inför stora föränd-

⁷ Kartläggningen tar här inte hänsyn till om enrådighetsmyndigheter hade ett insynsråd även innan myndighetsförordningen trädde i kraft, detta eftersom enrådighetsmyndighet med insynsråd inte är en särskild ledningsform enligt myndighetsförordningen.

⁸ Särskilda organ vid högskolor och universitet är inte inkluderade. Om det vid alla högskolor och universitet finns åtminstone ett sådant organ, till exempel fakultetsnämnd, så innebär det att 50 procent av alla kartlagda myndigheter har ett särskilt organ av något slag.

⁹ Denna siffra är något underskattad eftersom ett antal myndigheter enligt sin instruktion kan/ska inrätta flera organ av samma slag.

ringar år 2008, både när det gäller antalet myndigheter och ansvarsfördelningen dem emellan (se Skolmyndighetsutredningens betänkande SOU 2007:79 och prop. 2007/08:50) och ledningsformen för de myndigheter som berörs av förändringarna ändrades därför inte vid årsskiftet.¹⁰ I myndigheternas instruktioner anges i stället att den upphävda verksförordningen (med vissa undantag) fortfarande ska gälla i stället för myndighetsförordningens bestämmelser.

Liknande undantag har gjorts för Statens kärnkraftsinspektion och Statens strålskyddsinstitut där en sammanslagning planeras (se Ds 2007:16 och budgetpropositionen för 2008).

För Rikspolisstyrelsen har regeringen anpassat den befintliga instruktionen till myndighetsförordningen, men behållit den tidigare ledningsformen med en styrelse med begränsat ansvar i enlighet med den upphävda verksförordningen.

Utöver de nio myndigheterna med styrelse med begränsat ansvar, finns det ytterligare tio myndigheter som har en ledningsform som avviker från dem som regleras i myndighetsförordningen:

- *Arbetsgivarverket* leds av ett arbetsgivarkollegium, men det finns också en styrelse och en generaldirektör. Ledningens ansvar enligt 4 § myndighetsförordningen är uppdelat på arbetsgivarkollegiet och styrelsen. Generaldirektören utses av styrelsen.
- De sex *regionala etikprövningsnämnderna* består vardera av två eller flera avdelningar och leds av ordförandena för dessa (nämndledningen).
- *Sametinget* leds av en styrelse och en kanslichef, där styrelsen ansvarar för flera av ledningens uppgifter enligt 4 § myndighetsförordningen, medan kanslichefen svarar för de allmänna uppgifterna enligt 6–9 §§ myndighetsförordningen.
- *Statens va-nämnd* leds av en myndighetschef som också är nämndens ordförande. I stället för det som sägs i 4 § myndighetsförord-

¹⁰ Observera att regeringen den 30 augusti 2007 beslöt att Skolmyndighetsutredningen skulle undanta Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning från översynen av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m. och i stället överlämna underlag av intresse till Yrkehögskoleutredningen (dir. 2007:122).

ningen om ledningens ansvar ska emellertid vissa ärenden avgöras av Va-nämnden i plenum.

- *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* leds av en nämnd och en kanslichef tillsammans.

Utöver dessa specifika fall har vi för totalt 98 myndigheter av 242 (40 procent) noterat att regleringen av myndighetens ledning och ansvar i instruktionen på något sätt skiljer sig från bestämmelserna i myndighetsförordningen.¹¹ Det rör sig i stor utsträckning om mindre skillnader, till exempel att ärenden får delegeras till myndighetschef istället för styrelseordföranden i en styrelsemyndighet. I något fall är skillnaderna större. Ett exempel är styrelsemyndigheten Konstnärsnämnden där en kanslichef utsedd av myndigheten har det ansvar för verksamheten som enligt myndighetsförordningen ska tillfalla en myndighetschef utsedd av regeringen.

2.3 Skillnader mellan departementen

I tabell 1 redovisas myndigheternas ledningsformer den 1 januari 2008 fördelat per departement (se bilaga 2 för enskilda myndigheter).

¹¹ Om en lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från myndighetsförordningen ska den bestämmelsen gälla (1 § andra stycket myndighetsförordningen).

Tabell 1. Myndigheters ledningsform 1 januari 2008, per departement

DEPT	ENRÅDIGHET (INSYNSRÅD)	STYRELSE	NÄMND	STYRELSE M.B.A.	ANNAN	TOT
A	5 (3)	1	-	-	-	6
FI	32 (28)	7	2	-	1	42
FÖ	8 (4)	2	-	-	-	10
IJ	8 (3)	-	1	-	-	9
JO	5 (5)	2	-	-	1	8
JU	11 (7)	-	3	1	1	16
KU	21 (4)	3	3	-	-	27
M	6 (4)	2	1	2	1	12
N	13 (9)	12	1	-	-	26
S	10 (7)	3	-	-	-	13
SB	-	-	2	-	-	2
U	9 (7)	38	2	6	6	61
UD	9 (7)	1	-	-	-	10
Totalt	137 (88)	71	15	9	10	242

Kommentar: Statsrådsberedningen benämns för enkelhetens skull också departement.

Av tabellen framgår att enrådighetsmyndighet, med eller utan insynsråd, är den klart dominerande ledningsformen vid alla departement utom vid Miljödepartementet, Näringsdepartementet och Utbildningsdepartementet.

På 10 av 13 departement har en majoritet av enrådighetsmyndigheterna också ett insynsråd. Det mest uppenbara undantaget är Kulturdepartementet där 17 av 21 enrådighetsmyndigheter saknar insynsråd. Det rör sig i stor utsträckning om de statliga museerna, som tidigare hade ledningsformen styrelse med begränsat ansvar, men som i och med myndighetsförordningen blivit enrådighetsmyndigheter utan insynsråd.

Styrelsemyndigheter finns framförallt under Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet och, i något mindre utsträckning, under Finansdepartementet, medan ledningsformen överhuvudtaget inte förekommer bland myndigheterna under Integrations- och jämställdhetsdepartementet respektive Justitiedepartementet.

Utbildningsdepartementet utmärker sig genom att ha en mycket högre andel styrelsemyndigheter än något annat departement, något som förklaras av att alla högskolor och universitet enligt högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) leds av styrelser. Även Näringsdepartementet har förhållandevis många styrelsemyndigheter, bland annat de fyra affärsverken. Vid ungefär hälften av departementen finns åtminstone en myndighet som tidigare hade en styrelse med begränsat ansvar men som i samband med att myndighetsförordningen trädde i kraft i stället gavs en styrelse med fullt ansvar.

3 Analys

I Statskontorets uppdrag ingår, förutom en kartläggning av ledningsformer, att analysera de förändringar som har skett i och med den nya myndighetsförordningen. Av analysen ska bland annat framgå om myndigheter med liknande uppdrag och förutsättningar har samma ledningsform.

Syftet med analysen är att förstå och försöka förklara de mönster som kartläggningen visar. Analysen bygger till största del på intervjuer med berörda departementstjänstemän, främst myndighetshandläggare, om motiven och processen för valet av ledningsform. Statskontoret har inte gjort några intervjuer med den politiska ledningen (statsråd, statssekreterare) i departementen. Vi har inte heller intervjuat företrädare för de olika myndigheterna då syftet med fallstudierna inte varit att undersöka myndighetens uppfattning, utan att öka förståelsen för de faktorer som påverkat regeringens val av ledningsform.

3.1 Val av fall

Enligt uppdraget ska analysen av myndigheternas ledningsformer ske utifrån ett urval av myndigheter. Urvalet har styrts av ambitionen att besvara frågan om liknande myndigheter också har fått samma ledningsform.

Utgångspunkten har varit de myndighetsuppgifter och förutsättningar som lyfts fram i Finansdepartementets riktlinjer för val av ledningsform. Urvalet representerar par, eller grupper, av myndigheter med liknande uppgifter, men från olika departement och med olika ledningsformer (dock främst myndigheter som tidigare hade en styrelse med begränsat ansvar), och inkluderar också några fall av avvikande ledningsformer och myndighetskonstruktioner. Det rör sig följaktligen inte om något obundet slumpmässigt urval i syfte att kunna göra generaliseringar till hela populationen myndigheter, utan om ett strategiskt urval där syftet snarare har varit att öka förståelsen för vilka faktorer som påverkat valet av ledningsform och samtidigt öppna för jämförel-

ser mellan myndigheter (se bilaga 3 för en utförligare diskussion av urvalsprinciper).

I Tabell 2 är de valda myndigheterna redovisade efter departement och ledningsform före och efter den 1 januari 2008. Förutom om myndigheten leds av en myndighetschef, styrelse eller nämnd, så anges också om myndigheten har ett insynsråd. Dessutom framgår om myndighetens kärnverksamhet fullgörs av ett särskilt beslutsorgan. Urvalet består främst av myndigheter som har fått en ny ledningsform. Ett mindre antal myndigheter som har behållit sin tidigare ledningsform har också inkluderats.

Tabell 2. Urval av myndigheter för djupare analys av valet av ledningsform

MYNDIGHET	DEP	LEDNINGSFORM	
		2007	2008
ARBETSFÖRMEDLINGEN	A	S*	S
CENTRALA STUDIESTÖDSNÄMNDEN (CSN)	U	SBA	E + I
FINANSPOLITISKA RÅDET	FI	E + SB	E + SB
FORSKNINGSRÅDET FÖR MILJÖ, AREELLA NÄRINGAR OCH SAMHÄLLSBYGGANDE (FORMAS)	M	E + SB	E + SB
KONJUNKTURINSTITUTET	FI	E	E
KUSTBEVAKNINGEN	FÖ	SBA	E + I
LANTMÄTERIVERKET	M	SBA	S
LIVSMEDELSVERKET	JO	SBA	E + I
LÄKEMEDELSVERKET	S	SBA	S
MIGRATIONSVERKET	JU	SBA	E + I
NATURVÅRDSVERKET	M	SBA	E + I
RIKSPOLISSTYRELSEN	JU	SBA	SBA
STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE (SIDA)	UD	SBA	E + I

MYNDIGHET	DEP	LEDNINGSFORM	
		2007	2008
SJÖFARTSVERKET	N	S	S
STATENS METEOROLOGISKA OCH HYDROLOGISKA INSTITUT (SMHI)	M	SBA	E + I
STATENS BEREDNING FÖR MEDICINSK UTVÄRDERING	S	N	E + SB
STATENS KULTURRÅD	KU	SBA	S
STATENS VETERINÄRMEDICINSKA ANSTALT	JO	SBA	E + I
UNGDOMSSTYRELSEN	IJ	SBA	E + I
STATENS VÄG- OCH TRANSPORTFORSKNINGSINSTITUT (VTI)	N	SBA	S

Kommentar: SBA = Styrelse med begränsat ansvar; S = Styrelse med fullt ansvar; E = Enrådighetsmyndighet; E + I = Enrådighetsmyndighet med insynsråd; E + SB = Enrådighetsmyndighet med särskilt beslutsorgan.

* Arbetsförmedlingen är en nybildad myndighet. Föregångaren Arbetsmarknadsstyrelsen leddes emellertid av en styrelse med fullt ansvar.

3.2 Iakttagelser

Nedan redovisas Statskontorets iakttagelser av den process som föregått valet av ledningsform, argumenten för och emot de olika ledningsformerna samt de faktorer som enligt vår bedömning har haft betydelse för valet av ledningsform.

Det bör betonas att iakttagelserna speglar tjänstemännens bild av beredningsprocessen vid departementen. Det slutgiltiga valet av ledningsform har varit ett politiskt beslut fattat av regeringen genom beslut om en ny instruktion för myndigheten.

3.2.1 Processen

Enligt de intervjuade myndighetshandläggarna har valet av ledningsform i många fall varit en relativt okomplicerad process; Finansdepartementets riktlinjer, erfarenheter av tidigare ledningsform och departementets egna bedömningar har alla pekat i en och samma riktning.

För några myndigheter har dock valet krävt en mer omfattande beredning då det har varit möjligt att utifrån olika utgångspunkter argumentera för mer än en ledningsform.

Till stöd för diskussionen kring möjliga ledningsformer har departementen haft Finansdepartementets riktlinjer. Eftersom riktlinjerna varit hållna på en ganska övergripande nivå och dessutom i stor utsträckning är uttryckta i relativa termer, har det emellertid inte varit givet för myndighetshandläggarna hur varje enskild myndighet ska bedömas. Vad avses till exempel med ”affärsliknande förhållanden”? Krävs det att myndigheten verkar på en konkurrensutsatt marknad, eller räcker det med en hög grad av avgiftsfinansiering för att myndighetens verksamhet ska betecknas som affärsliknande? Måste verksamheten ha ett stort kommersiellt värde? Och för vilka verksamheter är insyn för medborgare och politiker angelägen? Här kan vi se att det till viss del funnits olika tolkningar.

Riktlinjerna har inte heller gett något stöd för hur olika värden ska vikta mot varandra. Sådana prioriteringsbeslut har enligt de intervjuade tjänstemännen fattats på politisk nivå.

3.2.2 Ledningsformerna

En grundläggande utgångspunkt för valet av ledningsform har varit departementens bedömning av de olika ledningsformernas förtjänster och svagheter i relation till den aktuella myndighetens behov.

De intervjuade myndighetshandläggarnas uppfattning om de olika ledningsformernas styrkor och svagheter är relativt samstämmig. Däremot varierar det om de anser ledningsformen tillämplig för den egna myndigheten. Synen på ledningsformerna skiljer sig också åt i så måtto att vissa tjänstemän sett dem som en trappa där styrelseformen utgör det högsta trappsteget, medan andra snarare har tänkt sig ledningsformerna som skilda men likvärdiga.

Nedan visas de uppfattningar om ledningsformerna som framkommit vid Statskontorets intervjuer.

Enrådighet – enkelt och tydligt

Som kartläggningen i kapitel 2 visar är enrådighet den klart vanligaste ledningsformen. Enrådighet anses ge en tydlig ansvarsfördelning och en enkel styrkedja som gör det möjligt för regeringen att vid behov styra myndigheten hårt. Särskilt i de fall där myndighetens verksamhet snabbt måste kunna anpassas till en föränderlig omvärld anses det av vikt att kunna ha en sådan flexibilitet i styrningen.

Enkelheten gör att enrådighetsformen i de flesta av de undersökta fallen har uppfattats som ett förstahandsalternativ. För de myndigheter som tidigare haft en styrelse med begränsat ansvar har också steget till enrådighetsmyndighet upplevts som relativt kort; den etablerade styrningskedjan har redan gått via myndighetschefen och den nya ledningsformen innebär ingen förändring i det avseendet.

Bland de potentiella nackdelarna med enrådighetsformen är det främst två som återkommer i intervjuerna. Dels kan det tidvis vara tungt för en person att bära hela ansvaret för myndighetens verksamhet, dels kan legitimiteten i myndighetens beslut bli lidande av att beslutsfattandet så tydligt vilar på en enskild person. I de fall som riskerna för detta ansetts överhängande har departementen därför övervägt en alternativ ledningsform.

Insynsråden – till viss del oklar funktion

Om enrådighetsformen i sig setts som okontroversiell så har insynsrådens vara eller icke vara orsakat större diskussioner på departementen.

De flesta enrådighetsmyndigheter har ett insynsråd, dock inte alla. I några fall har det vid beredningen i departementet gjorts den bedömningen att det inte finns något behov av ett insynsråd, till exempel för att myndighetens verksamhet inte innebär myndighetsutövning eller för att de som anses behöva insyn i verksamheten redan garanteras sådan på annat sätt. För ytterligare några av de undersökta myndigheterna har departementstjänstemännen argumenterat för att myndigheten inte behöver ett insynsråd, men den politiska ledningen har gjort en annan bedömning. Sammansättningen av insynsråden har också till viss del varit politiskt styrd.

I jämförelse med den tidigare ordningen med styrelser med begränsat ansvar så medför enrådighet med insynsråd enligt de intervjuade en tydligare ansvarsfördelning i och med att myndighetschefen är ensam ansvarig inför regeringen. Många av de intervjuade tjänstemännens uttrycker dock en osäkerhet kring vilken funktion som insynsråden egentligen ska fylla. Enligt myndighetsförordningen ska insynsråden utöva insyn och ge myndighetschefen råd, men vem som ska bereda insyn och vilken typ av råd som myndighetschefen kan tänkas behöva har i stor utsträckning varit en tolkningsfråga.

Av Finansdepartementets riktlinjer framgår att insynsrådet i princip ska uppfylla samma syfte som de tidigare styrelserna med begränsat ansvar. I flera fall har också ledamöterna i den tidigare styrelsen med begränsat ansvar omförordnats i insynsrådet. I några fall har det emellertid bedömts att insynsrådet fyller en kvalitativt annorlunda funktion än den tidigare styrelsen eftersom ett insynsråd, till skillnad från en styrelse med begränsat ansvar, inte fattar några beslut. Det har då också fått betydelse för insynsrådets sammansättning. En av de intervjuade myndighetshandläggarna uttryckte det som att ledamöterna i den tidigare styrelsen var tänkta att representera kompetenser, medan ledamöterna i det nya insynsrådet företräder intressen.

Till skillnad från vad som anses lämpligt för en styrelse med fullt ansvar, kan ett insynsråd innehålla företrädare för både olika intressen och politiska partier som därmed bereds värdefull insyn i myndighetens verksamhet. Bland de intervjuade tjänstemännen finns samtidigt en farhåga för att insynsrådet riskerar att bli en arena för partipolitik eller hävdande av olika intressenters särintressen.

Sammantaget varierar insynsrådets sammansättning beroende på vilka aspekter som departementen prioriterat för respektive myndighet. I några fall har tonvikten lags vid den parlamentariska insynen; Migrationsverkets insynsråd består till exempel av riksdagspolitiker. I andra fall har det varit insyn, råd och stöd från olika intressenter som har lyfts fram. Så är fallet för SMHI, vars insynsråd består av representanter för myndighetens största kunder och samarbetspartners och där ledordet vid rådets sammansättning har varit ”ömsesidig nytta”. För ytterligare andra myndigheter har departementet tryckt på behovet av stöd till myndighetens ledning och därför bland annat rekryterat myn-

dighetschefer till insynsråden. Det har till exempel varit Jordbruksdepartementets strategi.

Överlag är Statskontorets bild utifrån fallstudierna att behovet av insyn prioriterats framför råd och stöd till myndigheten när insynsråden satts samman, även om det också ofta förekommer olika sakkunniga personer i insynsråden. En myndighetschef har möjlighet att på eget initiativ inrätta de rådgivande organ han eller hon anser sig behöva och i flera fall har också sådana redan funnits på plats. Det ett insynsråd bedömts kunna tillföra har då varit just insyn.¹²

Vilken roll insynsrådet kommer att spela i praktiken är enligt de intervjuade tjänstemännen i stor utsträckning beroende på vilka personer som sitter i insynsrådet och hur samarbetet med myndighetschefen kommer att fungera. En farhåga som har funnits har varit att insynsrådets något oklara mandat och frånvaro av beslutsbefogenhet ska påverka möjligheten att rekrytera ledamöter. I de flesta fall tycks det emellertid inte ha varit svårt att fylla platserna.

Styrelse – när det finns särskilda behov

Argumenten för styrelseformen är i många avseenden motsatsen till dem som används för enrådighet. Att myndigheten har en styrelse innebär att ledningen av myndigheten förstärks, något som anses värdefullt framförallt då myndigheten på olika sätt har ett stort finansiellt ansvar.

Den förstärkta ledningen innebär i sin tur att regeringen kan ta ett steg tillbaka och styra mer strategiskt. Särskilt när det gäller en komplex och omfattande verksamhet ses detta som något positivt.

I många fall har dock de intervjuade myndighetshandläggarna inte kunnat se att det har funnits något behov av en förstärkt ledning för myndigheten. Att styra genom en styrelse framstår också för handläggarna som krångligt och byråkratiskt och flera av de intervjuade tjänstemännen ställer sig frågande till hur man undviker dubbelkommando när det finns både en myndighetschef och en styrelseordförande att ta hänsyn till.

¹² Observera dock att vi inte har kartlagt insynsrådets sammansättning.

En annan knäckfråga är styrelsens sammansättning, både vad gäller representation av kompetenser och rekrytering av specifika ledamöter. Här finns skillnader mellan de olika undersökta myndigheterna med avseende på om det främst är ledningskompetens eller förankring i sakområdet som har prioriterats. I de fall departementet har velat rekrytera ledamöter från näringslivet har också ersättningsfrågan diskuterats. Att sitta i en myndighetsstyrelse, och framförallt att vara ordförande, är ett stort ansvar och de intervjuade tjänstemännen vittnar om att det i vissa fall har varit svårt att få de personer man har velat ha att ställa upp mot den ersättning som regeringen erbjuder.

Risken för jäv måste beaktas när det gäller företrädare för intressen som på olika sätt direkt berörs av myndighetens verksamhet. Till exempel anses det olämpligt att representanter från branschorganisationer som myndigheten utövar tillsyn över sitter i styrelsen. Liknande problematik kan uppstå i de fall myndigheten betalar ut bidrag till olika organisationer. Enligt Finansdepartementets riktlinjer bör inte heller riksdagsledamöter sitta i myndighetsstyrelser eftersom det föreligger risk för delikatessjäv. Detta har enligt de intervjuade varit en faktor som har talat emot styrelseformen för de myndigheter som verkar inom politiskt känsliga områden där parlamentarisk insyn har eftersträvat.

3.2.3 Myndighetens särskilda förutsättningar

Utöver den generella bedömningen av de olika ledningsformernas styrka och svaghet så har också andra faktorer spelat in vid valet av ledningsform.

Tidigare erfarenheter

Valet av ledningsform skulle, enligt riktlinjerna, inte vara beroende av myndighetens tidigare ledningsform. I praktiken har emellertid erfarenheten av den tidigare ledningsformen på många sätt haft stor betydelse då olika alternativ har övervägts i departementen. I vissa fall har erfarenheterna talat för en förändring, i andra fall för en oförändrad eller endast formellt anpassad ledningsform.

För de myndigheter som tidigare leddes av en styrelse med begränsat ansvar har ledningsformen enrådighetsmyndighet med insynsråd ofta upplevts ligga närmast till hands. I de fall departementet haft problem

med den tidigare ledningsformen har det emellertid funnits en större benägenhet att se över alternativen. Exempelvis har i något fall ett upplevt behov av förstärkt ledning och kunskap om ekonomistyrning talat för en styrelse med fullt ansvar, medan dåliga erfarenheter av en partipolitisering av den tidigare styrelsen med begränsat ansvar i andra fall har rest frågetecken kring behovet och ändamålsenligheten av ett insynsråd.

Problem med den tidigare ledningsformen har emellertid inte varit en förutsättning för genomgripande förändringar; i vissa fall har departementet helt enkelt uppfattat att riktlinjerna entydigt pekat ut en viss ledningsform för myndigheten.

Aktuella händelser

För några av de studerade myndigheterna har arbetet med översynen av ledningsformen påverkats av att myndighetens verksamhet som sådan varit föremål för översyn. I dessa fall har departementets strategi i regel varit att göra så små förändringar som möjligt.

Ett exempel är de myndigheter under Utbildningsdepartementet respektive Miljödepartementet där avvecklingar, sammanslagningar och andra större förändringar väntar och för vilka regeringen därför medgav undantag från myndighetsförordningen så att de kunde behålla sina styrelser med begränsat ansvar över årsskiftet.

Ett annat exempel är Centrala studiestödsnämnden (CSN), som visserligen fick en ny ledningsform och gick från att ha haft en styrelse med begränsat ansvar till att bli en enrådighetsmyndighet med insynsråd, men där departementet avstod att göra en mer genomgripande prövning av ledningsformen eftersom en studiesocial utredning som bland annat ska ta ställning till CSN:s organisation och ledningsform tillsattes i november 2007 (dir. 2007:153). Naturvårdsverket är en annan myndighet som är under översyn (dir. 2007:40).

Ett tredje exempel på en aktuell händelse som påverkat valet av ledningsform är den eventuella förestående bolagiseringen av Statens väg- och transportforskningsinstitut (SOU 2007:49). Som ett naturligt steg i utvecklingen mot att bli ett bolag ändrades ledningsformen från styrelse med begränsat ansvar till styrelse med fullt ansvar.

Särskilda krav

I ett par fall har valet av ledningsform i stor utsträckning styrts av mycket specifika krav på beslutsformer, personsammansättning eller andra faktorer. Målet har då varit att finna, och i vissa fall anpassa, en ledningsform som både är förenlig med myndighetsförordningen och med de rådande formerna för ledning och styrning.

Ett exempel är Finanspolitiska rådet där önskemålet från regeringen var att även utländska medborgare ska kunna sitta i rådet. Då personer som inte är svenska medborgare enligt regeringsformen inte får inneha ett ämbete direkt under regeringen var det inte möjligt att utforma myndigheten som en styrelse- eller nämndmyndighet. Lösningen blev en enrådighetsmyndighet med ett särskilt beslutsorgan, Rådet.

Ett annat exempel är Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU). SBU var tidigare en nämndmyndighet, men den ledningsformen bedömdes mindre lämplig, dels då den enligt riktlinjerna endast bör användas sparsamt, dels för att nämndformen kräver att nämnden är ansvarig för hela myndighetens verksamhet, inklusive den inre organisationen. Detta ville man inte belasta de ledande företrädare för myndigheter och organisationer som satt i nämnden med. Av samma anledning ansågs det inte heller lämpligt med en styrelse med fullt ansvar. Det fanns emellertid även problem med enrådighetsformen då det finns ett behov av representation av tunga företrädare från olika delar av vården i ledningen för att skänka myndigheten professionell auktoritet. Lösningen blev även här en enrådighetsmyndighet med ett särskilt beslutsorgan, där beslutsorganet motsvarar den tidigare nämnden och i princip har övertagit dess uppgifter.

3.2.4 Samband mellan myndighet och ledningsform

Enligt Finansdepartementets riktlinjer skulle avgörande för valet av ledningsform vara verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten. En intressant fråga är om det går att skönja en systematik i valet av ledningsform, eller som det uttrycks i Statskontorets uppdrag, om myndigheter med liknande uppdrag och förutsättningar också har samma ledningsform.

En förutsättning som ofta nämns i samband med styrelsemyndigheter är att det rör sig om myndigheter med stort finansiellt ansvar som också verkar under stor frihet. Enligt Finansdepartementets riktlinjer ska ledningsformen styrelse övervägas bland annat för myndigheter med affärsliknande verksamhet, myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, som karaktäriseras av stora anslag/transfereringar eller som har ett stort finansiellt ansvar. En rimlig hypotes är därför att det är just sådana myndigheter som har ledningsformen styrelse. I Tabell 3 redovisar vi enkel beskrivande statistik gällande

- intäkter genom anslag,
- intäkter genom avgifter,
- lämnade bidrag, och
- konkurrensutsatt verksamhet

för styrelsemyndigheter respektive myndigheter med en annan ledningsform.¹³

¹³ Data är hämtade från myndigheternas finansiella årsredovisningar för år 2006, som är det senaste får för vilka siffrorna finns tillgängliga för samtliga myndigheter. Myndigheter som bildats efter år 2006, myndigheter som inte finns representerade i Ekonomistyrningsverkets (ESV) databas Hermes, universitet och högskolor (som bedöms utgöra särfall) samt myndigheter som ingår i myndighetskoncerner och inte har en egen årsredovisning (Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Lantmäteriverket och Riksarkivet) är exkluderade från analysen som totalt omfattar 188 myndigheter. För Arbetsförmedlingen används uppgifter för dåvarande AMV/AMS.

Tabell 3. Mått på medelvärden och spridning för styrelsemyndigheter respektive övriga myndigheter, tkr

Ledningsform		Anslag	Avgifter	Bidrag	Konkurrens
STYRELSE (N=34)	Medel	2 441 178	1 605 563	15 382 349	578
	Median	36 851	211 833	51 303	6
	Std	8 934 802	3 568 065	75 022 878	1 443
EJ STYRELSE (N=154)	Medel	414 525	54 248	1 355 586	12
	Median	60 452	5 746	1 794	0
	Std	2 401 657	160 222	7 333 370	41
TOTALT (N=188)	Medel	781 047	334 085	3 892 341	114
	Median	57 663	7 137	2 065	0
	Std	4 406 669	1 620 522	32 657 624	645

Källa: Ekonomistyrningsverkets databas Hermes samt Statskontorets undersökning av myndigheters konkurrensutsatta verksamhet (Statskontoret 2008:1) för finansiella data. Uppgifter om ledningsform är hämtade från myndigheternas instruktioner.

Tabell 3 visar att styrelsemyndigheter i genomsnitt har större anslag, större avgiftsintäkter, lämnar större bidrag och har en större konkurrensutsatta verksamhet än andra myndigheter. När det gäller storleken på anslagsintäkterna kan man dock se att medianvärdet är högre för icke styrelsemyndigheter än för styrelsemyndigheter. Överlag indikerar de stora skillnaderna mellan medelvärde och medianvärde skeva fördelningar där extrema värden drar upp medelvärdet. De överlag mycket stora standardavvikelseerna visar också att det finns en stor spridning mellan myndigheterna.

Ett annat sätt att beskriva skillnaderna mellan styrelsemyndigheter och andra myndigheter är att se hur de grupperar sig längs respektive variabel. I Tabell 4–7 har vi för var och en av de fyra variablerna klassindelad myndigheterna i lika stora grupper och sedan korstabulerat variablerna mot ledningsformen styrelse.¹⁴ Av tabellerna framgår hur myndigheterna fördelar sig på de olika klasserna och ledningsformerna, både i antal och i procent. Kolumnerna representerar en variabelklass och raderna en ledningsform.

¹⁴ På grund av den skeva fördelningen har det emellertid inte varit möjligt att för alla variabler skapa lika stora klasser av myndigheter.

Tabell 4. Korstabell över ledningsform och intäkter av anslag, 5 klasser, 1= lägst anslag, 5=högst anslag

		Intäkter av anslag					
		1	2	3	4	5	Total
Annan ledning	Antal	30	28	35	33	28	154
	% av Annan ledning	19,5%	18,2%	22,7%	21,4%	18,2%	100,0%
	% av Intäkter av anslag, klass	78,9%	73,7%	94,6%	86,8%	75,7%	81,9%
Styrelse	Antal	8	10	2	5	9	34
	% av Styrelsemyndighet	23,5%	29,4%	5,9%	14,7%	26,5%	100,0%
	% av Intäkter av anslag, klass	21,1%	26,3%	5,4%	13,2%	24,3%	18,1%
Total	Antal	38	38	37	38	37	188
	% av tot. myndighet	20,2%	20,2%	19,7%	20,2%	19,7%	100,0%
	% av Intäkter av anslag, klass	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabell 5. Korstabell över ledningsform och intäkter av avgifter, 5 klasser, 1= lägst avgiftsintäkter, 5=högst avgiftsintäkter

		Intäkter av avgifter					
		1	2	3	4	5	Total
Annan ledning	Antal	34	35	34	35	16	154
	% av Annan ledning	22,1%	22,7%	22,1%	22,7%	10,4%	100,0%
	% av Intäkter av avgifter, klass	89,5%	92,1%	91,9%	92,1%	43,2%	81,9%
Styrelse	Antal	4	3	3	3	21	34
	% av Styrelsemyndighet	11,8%	8,8%	8,8%	8,8%	61,8%	100,0%
	% av Intäkter av avgifter, klass	10,5%	7,9%	8,1%	7,9%	56,8%	18,1%
Totalt	Antal	38	38	37	38	37	188
	% av tot. myndighet	20,2%	20,2%	19,7%	20,2%	19,7%	100,0%
	% av Intäkter av avgifter, klass	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabell 6. Korstabell över ledningsform och lämnade bidrag, 4 klasser, 1= lägst lämnade bidrag, 4=högst lämnade bidrag

		Lämnade bidrag				
		1	2	3	4	Totalt
Annan ledning	Antal	68	28	35	23	154
	% av Annan ledning	44,2%	18,2%	22,7%	14,9%	100,0%
	% av Lämnade bidrag, klass	84,0%	87,5%	92,1%	62,2%	81,9%
Styrelse	Antal	13	4	3	14	34
	% av Styrelsemyndighet	38,2%	11,8%	8,8%	41,2%	100,0%
	% av Lämnade bidrag, klass	16,0%	12,5%	7,9%	37,8%	18,1%
Totalt	Antal	81	32	38	37	188
	% av tot. myndighet	43,1%	17,0%	20,2%	19,7%	100,0%
	% av Lämnade bidrag, klass	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabell 7. Korstabell över ledningsform och konkurrensutsatt verksamhet, 3 klasser, 1= minst konkurrensutsatt verksamhet, 3=störst konkurrensutsatt verksamhet

		Konkurrensutsatt verksamhet			
		1	2	3	Totalt
Annan ledning	Antal	102	30	22	154
	% av Annan ledning	66,2%	19,5%	14,3%	100,0%
	% av Konkurrens, klass	88,7%	83,3%	59,5%	81,9%
Styrelse	Antal	13	6	15	34
	% av Styrelsemyndighet	38,2%	17,6%	44,1%	100,0%
	% av Konkurrens, klass	11,3%	16,7%	40,5%	18,1%
Totalt	Antal	115	36	37	188
	% av tot. myndighet	61,2%	19,1%	19,7%	100,0%
	% av Konkurrens, klass	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabellerna visar att styrelsemyndigheter överlag är överrepresenterade i toppen för varje variabel; andelen styrelsemyndigheter i den högsta klassen är hela tiden större än andelen styrelsemyndigheter totalt. Särskilt tydligt är detta när det gäller intäkter från avgifter (Tabell 5) där knappt 57 procent av de myndigheter som har högst avgiftsintäkter

leds av en styrelse, trots att styrelsemyndigheterna endast utgör 18 procent av det totala antalet myndigheter. Uttryckt på ett annat sätt så återfinns nästan 62 procent av styrelsemyndigheterna i kategorin myndigheter med högst avgiftsintäkter. Mönstret ser liknande ut även för de andra variablerna, även om det inte är lika tydligt. Undantaget är intäkter från anslag där skillnaden mellan styrelsemyndigheter och andra myndigheter är liten.

Tabellerna visar också att även om styrelsemyndigheterna är överrepresenterade, så finns det även myndigheter med andra ledningsformer som har stora anslag, höga avgiftsintäkter, osv. I kraft av att de totalt sett också är många fler (154 jämfört med 34 styrelsemyndigheter), är de i flera fall också i majoritet i den högsta klassen för respektive variabel.

Den sammantagna bilden är följaktligen att styrelsemyndigheter ofta har ett stort finansiellt ansvar i något avseende, men att långt ifrån alla myndigheter med ett stort finansiellt ansvar är styrelsemyndigheter.

Det finns således en relation mellan en myndighets ekonomiska förutsättningar och dess ledningsform, något som ytterligare stöds av det faktum att flera av de myndigheter som vid årsskiftet blev styrelsemyndigheter kännetecknas av att de har en stor kontaktyta mot näringslivet eller bedriver verksamhet på delvis affärsmässiga grunder. Bland de nya styrelsemyndigheterna återfinns även ett antal myndigheter som fördelar medel och lämnar stora bidrag till olika typer av verksamheter.

Det finns dock också många undantag från regeln; en granskning av resultaten från kartläggningen visar att flera myndigheter som rimligen måste anses ha ett stort finansiellt ansvar, till exempel Skatteverket och SIDA, har en annan ledningsform än styrelse. Ekonomiska faktorer utgör emellertid bara en aspekt av en myndighets verksamhet, och verksamhetens art är i sin tur bara en av de faktorer som kan ha betydelse för valet av ledningsform. Som framgår av redovisningen i tidigare avsnitt finns det många faktorer som har spelat in vid valet av ledningsform och som kan förklara skillnaderna mellan myndigheter med till synes liknande uppgifter. Vår studie av myndigheter som liknar varandra men som har olika ledningsform visar att bedömningen av ledningsformernas ändamålsenlighet i relation till den aktuella myndig-

hetens behov av styrning och ledning har påverkats av såväl tidigare erfarenheter, som aktuella händelser och andra särskilda krav och omständigheter. Sådana faktorer är emellertid svåra att definiera och mäta och därmed inte heller möjliga att systematiskt testa.

Frågan kompliceras ytterligare av att det kan finnas flera alternativa sätt att lösa i grunden samma problem. För de myndigheter som betalar ut bidrag av olika slag eller som genomför olika slags granskningar finns det i bland ett särskilt behov av att beslutsprocessen upplevs som legitim av intressenter och allmänhet. Statskontorets erfarenhet är att denna strävan har resulterat i en rad olika praktiska lösningar. I några fall ansvarar myndighetschefen ensam för beslutet med stöd av olika rådgivande organ, men ofta har departementen eftersträvat en kollektiv beslutsform. För vissa myndigheter har detta resulterat i att myndigheten har fått en styrelse med fullt ansvar, i andra fall har en enrådighetsmyndighet fått ett särskilt beslutsorgan som beslutar i vissa ärenden.

En jämförelse mellan de forskningsfinansierande myndigheterna Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) och Verket för innovationssystem (Vinnova) ger en illustration av hur liknande uppgifter lösts på olika sätt:

FAS, Vetenskapsrådet och Vinnova leds alla av styrelser, men sammansättningen varierar i så måtto att det för FAS och Vetenskapsrådet är instruktionsreglerat att en majoritet av ledamöterna ska utses av forskarsamhället genom val enligt förordningen (2002:1018) om elektorsförsamling vid forskningsråd, medan Vinnovas styrelse i sin helhet utses av regeringen. Vidare har Vetenskapsrådet och Vinnova en myndighetschef som utses av regeringen, medan FAS har en huvudsekreterare som utses av styrelsen.

Formas leds i sin tur inte av en styrelse, utan av en myndighetschef som utses av regeringen. Beslut om fördelning av forskningsmedel fattas vid Formas av ett särskilt beslutsorgan, Forskarrådet, där en majoritet av ledamöterna utses efter val enligt förordningen om elektorsförsamling vid forskningsråd. Även Vetenskapsrådet har särskilda beslutsorgan, Ämnesråd, som fördelar forskningsmedlen.

Av de fyra myndigheterna leds således tre av en styrelse och en av en ensam myndighetschef, tre har en myndighetschef utsedd av regeringen och en har en chef utsedd av styrelsen. Alla fyra har en organisation för kollektivt ansvar när det gäller fördelning av forskningsmedel, men de närmare formerna för detta varierar (Tabell 8).

Tabell 8. Ledningsform för fyra forskningsfinansierande myndigheter

MYNDIGHET (DEP)	LEDNINGSFORM	MYNDIGHETSCHEF	BESLUTSORGAN
FORMAS (M)	E	GD utses av regeringen	Forskarråd som fördelar medel (forskarmajoritet)
FAS (S)	S (forskarmajoritet)	I instruktionen anges ingen myndighetschef, i praktiken huvudsekreteraren som utses av styrelsen	-
VETENSKAPSRÅDET (U)	S (forskarmajoritet)	GD utses av regeringen	Ämnesråd som fördelar medel (forskarmajoritet)
VINNOVA (N)	S (helt utsedd av regeringen)	GD utses av regeringen	-

Sammantaget ser vi att spännvidden i vad som skulle kunna kännetecknas som ”uppdrag och förutsättningar” är mycket stor och att det också i praktiken finns många olika sätt att utforma myndighetens ledning.

3.2.5 Förändring i princip och praktik

Fallstudierna visar att det är svårt att endast utifrån den formella regleringen bedöma hur ledningsformen har förändrats i praktiken. Det som på ytan ser ut som en genomgripande förändring kan i realiteten ha medfört endast en mindre förändring av styrning och ledning. På motsvarande sätt kan det bakom en formellt oförändrad ledningsform i praktiken dölja sig en strategisk förändring av myndighetens ledning och regeringens styrning av densamma.

I flera fall har en förändring av ledningsformen vid en närmare granskning visat sig vara en kodifiering av redan rådande praxis. Den nya myndighetsförordningen har krävt en förändring av den instruktionsreglerade ledningsformen, men den nya konstruktion som har valts gör

det möjligt att i praktiken arbeta på i stort sett samma sätt som förut. Ett exempel är de myndigheter som tidigare hade en styrelse med begränsat ansvar, men som efter årsskiftet blivit enrådighetsmyndighet där den tidigare styrelsen förordnats om i form av ett insynsråd. Skillnaderna mellan en styrelse med begränsat ansvar och ett insynsråd ses då som marginella.

Det finns emellertid också fall där ansvarigt departement bedömt skillnaden mellan den tidigare styrelsen med begränsat ansvar och det nya insynsrådet som en artskillnad, snarare än en gradskillnad. Det har då också fått betydelse för sammansättningen av insynsrådet.

För de myndigheter som har gått från en styrelse med begränsat ansvar till en styrelse med fullt ansvar varierar det i vilken utsträckning regeringen kan väntas förändra styrningen av myndigheten. En avgörande faktor är hur departementet anser att den tidigare styrningen har fungerat.

I något fall har regeringen passat på att göra förändringar som inte har instruktionsreglerats, men som ändå påverkar ledningen och styrningen av myndigheten. Det handlar om förändringar i sammansättningen av myndighetens styrelse, till exempel från en hög grad av intresse-representation till en mer professionaliserad styrelse.

I Figur 5 sammanfattas de olika typerna av förändringar med exempel.

Figur 5. Schema över typ av förändringar

		Formellt	
		<i>Förändring</i>	<i>Ingen/mindre förändring</i>
Reellt	<i>Förändring</i>	SBA till S Nya ledamöter och styrstrategi	S till S Nya ledamöter och styrstrategi
	<i>Ingen/mindre förändring</i>	SBA till E + I Samma ledamöter och oförändrad styrstrategi	E till E Inga förändringar

4 Slutsatser

Statskontorets uppdrag har varit att kartlägga och analysera myndigheternas ledningsformer och de förändringar som har genomförts i samband med den nya myndighetsförordningens ikraftträdande.

4.1 Enrådighetsmyndighet regel – styrelse undantag

Kartläggningens huvudresultat är att en klar majoritet av förvaltningsmyndigheterna leds av en myndighetschef som i de flesta fallen har ett insynsråd vid sin sida. Av de myndigheter som tidigare leddes av en styrelse med begränsat ansvar är det så många som 84 procent som nu leds av en myndighetschef. Endast nio av dessa 107 myndigheter fick ledningsformen styrelse och ingen blev nämndmyndighet.

Till stor del är detta ett väntat resultat. Enrådighetsmyndighet med insynsråd liknar som ledningsform i vissa avseenden styrelse med begränsat ansvar, något som också från departementshåll har anförts som argument för att välja den ledningsformen. Enrådighet är också historiskt sett en mer etablerad ledningsform än styrelse med fullt ansvar.

I de flesta av de undersökta myndigheterna har enrådighetsformen framstått som given utifrån både Finansdepartementets riktlinjer och departementets egen bedömning; det har helt enkelt inte funnits några starka argument för att välja en annan ledningsform. Att gå från en styrelse med begränsat ansvar till en styrelse med fullt ansvar har setts som ett både stort och omotiverat steg. Statskontorets bild är att enrådighetsformen är den ledningsform som har valts om det inte funnits tungt vägande skäl för något annat.

Dock, om vi endast ser till de kriterier som anges för styrelsemyndigheter (stora anslag, stort finansiellt ansvar, fördela medel/besluta om bidrag i stor omfattning, affärsliknande förhållanden, etc.), skulle på förhand ett mycket större antal kandidater för styrelseformen ha kunnat identifieras än vad som blev det faktiska utfallet. De intervjuer Statskontoret gjort indikerar att det kan finnas flera olika förklaringar till

varför styrelseformen i tveksamma fall har valts bort till förmån för enrådighet med insynsråd.

För det första ger flera av de intervjuade myndighetshandläggarna uttryck för uppfattningen att en styrelse riskerar att leda till att regeringens styrning av myndigheten blir mer omständlig och byråkratisk. Vägen till myndigheten blir längre och man ser en risk för dubbelkommando när det finns både en styrelse och en myndighetschef. Det finns också en osäkerhet i departementet kring hur styrningen faktiskt ska se ut.

För det andra har de intervjuade sett det som en svår utmaning att sätta samman en styrelse. Dels ska rätt kompetenser vara representerade, dels ska de lämpliga personerna förmås att ställa upp och ta ett stort ansvar mot en, i jämförelse med näringslivet, blygsam ersättning. Det är också av avgörande betydelse att samarbetet mellan myndighetschef och styrelse fungerar.

För det tredje ska styrelseledamöter stå fria från olika partsintressen och i sin roll endast företräda regeringen och myndigheten. I de fall en parlamentarisk insyn har eftersträvats eller det har funnits ett behov av representation av olika intressen i myndigheten har styrelseformen valts bort. Av olika skäl, framför allt risken för att jävsituationer ska uppkomma, anses sådan representation olämplig när det gäller styrelser med fullt ansvar. I de tidigare styrelserna med begränsat ansvar var i många fall både politiker och intressen av olika slag representerade.

Det som är enrådighetsformens styrka – den ensamt ansvarige chefen som ger en tydlig styrkedja – kan emellertid också utgöra en belastning i form av bristande legitimitet för myndighetens beslut. En lösning på detta problem har varit att regeringen inrättar ett organ för kollektivt beslutsfattande, ett särskilt beslutsorgan, vid en enrådighetsmyndighet. För några av de undersökta myndigheterna har beslutsorganet ett så stort ansvar för verksamheten att det skulle vara möjligt att tala om en egen ledningsform, ”enrådighet med begränsat ansvar”. Det gäller särskilt de enrådighetsmyndigheter vars enda uppgift mer eller mindre är att ge administrativt stöd åt ett beslutsorgan.

4.2 Olika myndigheter – samma ledningsform

Enligt uppdraget ska Statskontoret analysera om myndigheter med liknande uppdrag och förutsättningar också har fått samma ledningsform.

Statskontorets studie av matchade myndigheter med olika ledningsform visar att bedömningen av vilken ledningsform som är lämplig vilar på en rad faktorer där den typ av verksamhetskriterier som återfinns i Finansdepartementets riktlinjer bara är en. Bilden som fallstudierna ger är att det i flera fall förelegat mycket specifika omständigheter som har påverkat valet av ledningsform, till exempel en pågående översyn av myndigheten, förestående omorganisering eller mycket specifika krav på hur beslut ska fattas. Vi kan också se att liknande problem till viss del lösts på olika sätt i olika myndigheter, kanske till viss del beroende på att det finns en viss spårbindenhet i valet av ledningsform.

Förutom svårigheten i att göra en enhetlig klassificering av myndigheter är också ett grundläggande problem för en analys av sambandet mellan förutsättningar och val av ledningsform den bristande variationen i utfallet: oavsett uppdrag och förutsättningar har de flesta myndigheter som fått en ny ledningsform blivit enrådighetsmyndigheter. Denna stora grupp av myndigheter är därmed mycket heterogen. De representerar alla departement och olika politikområden. Vidare finns det stora variationer när det gäller deras finansiering och finansiella ansvar. Bland de nya enrådighetsmyndigheterna finner vi såväl myndigheter med stora anslag och många anställda (till exempel Skatteverket, Migrationsverket och Kriminalvården), som myndigheter med små anslag och få anställda (till exempel Statens biografbyrå, Medlingsinstitutet och Statens konstråd). Det finns enrådighetsmyndigheter som har ett smalt uppdrag (till exempel Institutet för tillväxtpolitiska studier och Statens Veterinärmedicinska anstalt) såväl som myndigheter som mer kan liknas vid en komplex diversehandel (Länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen). Både myndigheter som präglas av omfattande myndighetsutövning mot enskilda (CSN och Kronofogdemyndigheten) och myndigheter som främst är tjänsteproducerande (Räddningsverket och SMHI) har blivit enrådighetsmyndigheter.

Att myndigheter med så olika uppgifter, omfattning m.m. återfinns i samma kategori gör det naturligtvis svårt att svara på frågan om myndigheter som liknar varandra också har samma ledningsform. Vi kan dock se vissa gemensamma drag hos de myndigheter som gått från att ha en styrelse med begränsat ansvar till att bli en styrelsemyndighet. Det rör sig om myndigheter med omfattande uppdragsverksamhet eller affärsliknande verksamhet (Lantmäteriverket, Skogsstyrelsen och Läkemedelsverket), myndigheter som beslutar om medel eller bidrag i stor omfattning eller som förvaltar stora tillgångar (Statens Kulturråd, Vinnova, Vetenskapsrådet och Statens fastighetsverk) och myndigheter med uppgift att bedriva forskning eller på annat sätt arbeta med kunskapsproduktion (Rymdstyrelsen och Statens väg- och transportforskningsinstitut).

4.3 Ny ledningsform – samma styrning

Ett stort antal myndigheter fick i samband myndighetsförordningens ikraftträdande en ny ledningsform. Bland annat försvann ett hundratal styrelser med begränsat ansvar och ersattes av en ensam myndighetschef, ofta biträdd av ett insynsråd.

Det är för tidigt att uttala sig om vilka konsekvenser detta kommer att få för ledning och styrning av myndigheterna. Förevarande studie är inte heller en utvärdering. Den bedömning som de intervjuade tjänstemännen gör är emellertid att avvecklingen av de tidigare styrelserna med begränsat ansvar i de flesta fall inte kommer att påverka styrningen av myndigheten.

Referenser

- Ds 2007:16 *Sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion.*
- Finansdepartementet PM 2007–06–08 *Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val av ledningsform.*
- Förordning (2007:755) *om det allmänna myndighetsregistret.*
- Förordning (2002:1018) *om elektorsförsamling vid forskningsråd.*
- Högskoleförordning (1993:100).
- Högskolelag (1992:1434).
- Kommittédirektiv 2007:40 *Fördjupad prövning av Naturvårdsverkets verksamhet.*
- Kommittédirektiv 2007:122 *Tilläggsdirektiv till Skolmyndighetsutredningen.*
- Kommittédirektiv 2007:153 *En studiesocial utredning. Myndighetsförordning (2007:515).*
- Proposition 2006:07:1 *Budgetpropositionen för 2007.*
- Proposition 2007/08: 1 *Budgetpropositionen för 2008.*
- Proposition 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter.*
- Regeringskansliet *Effektiv styrelse – Vägledning för statliga myndigheters styrelser.*
- SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet.*
- SOU 1985:40 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*
- SOU 1993:58 *Effektivare ledning i statliga myndigheter.*
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten.*
- SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning. Verksförordning (1995:1322).*
- SOU 2007:4 *Trafikinspektionen – En myndighet för säkerhet och skydd*
- SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter.*
- SOU 2007:109 *Vägval för Sieps – En översyn av Svenska institutet för Europapolitiska studier.*
- SOU 2008:9 *Transportinspektionen – En myndighet för all trafik.*
- Statskontoret 2005:32 *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005.*
- Statskontoret 2007:103 *Statliga myndigheter 2007.*
- Statskontoret 2008:1 *Konkurrensutsatt eller inte? En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet.*
- Samtliga förvaltningsmyndigheters instruktioner

Statskontorets uppdrag



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Till avd.....	X2
Kontakt med.....	
Beslut.....	Gd
Datum 071015 Sign. PT	

Regeringsbeslut 12

2007-09-27

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Fi2007/7514 (delop)
Ink. 2007-10-11
Dnr. 2007/197-S

Uppdrag att analysera förändringar av myndigheternas ledningsform**Ärendet**

Den 1 januari 2008 träder myndighetsförordningen (2007:515) i kraft. Den nya förordningen reglerar ledningsformerna enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet. De styrelser som i dag har s.k. begränsat ansvar ska avvecklas.

Den nya myndighetsförordningen medför att nya förordningar med instruktion för myndigheter ska utarbetas och träda i kraft den 1 januari 2008. Det är i instruktionen som myndigheternas ledningsform regleras.

Verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt är utgångspunkten för valet av ledningsform.

Regeringens beslut

Statskontoret får i uppdrag att genomföra en kartläggning och analys av myndigheternas ledningsformer och de förändringar som har genomförts i samband med myndighetsförordningens ikraftträdande. Kartläggningen ska utgå från de ledningsformer som regleras i myndighetsförordningen och omfatta en förteckning över samtliga myndigheters ledningsform. Av analysen ska bl.a. framgå om myndigheter med liknande uppdrag och förutsättningar också har samma ledningsform. Analysen ska göras utifrån ett urval av myndigheter, främst utifrån de myndigheter som i dag har en styrelse med begränsat ansvar.

Statskontoret ska skriftligen redovisa uppdraget till regeringen (Finansdepartementet) senast den 5 juni 2008.

På regeringens vägnar



Mats Odell



Martin Sparr

Kopia till
Statsrådsberedningen/SAM
Samtliga departement

Bilaga 2

Kartläggning av ledningsform

Tabell 1. Myndigheters ledningsform, per departement den 1 februari 2008*

MYNDIGHET	LEDNINGSFÖRM INSYN		
	2007	2008	2008
Arbetsmarknadsdepartementet			
INSPEKTIONEN FÖR ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN	E	E	I
INSTITUTET FÖR ARBETSMARKNADSPOLITISK UTVÄRDERING	E	E	
ARBETSFÖRMEDLINGEN**	S	S	
ARBETSMILJÖVERKET	SBA	E	I
MEDLINGSINSTITUTET	SBA	E	I
RÅDET FÖR EUROPEISKA SOCIALFONDEN I SVERIGE	SBA	E	
Finansdepartementet			
ARBETSGIVARVERKET	A	A	
EKONOMISTYRNINGSVERKET	E	E	I
FINANSPOLITISKA RÅDET	E	E	
KONJUNKTURINSTITUTET	E	E	
STATENS BOSTADSKREDITNÄMND	E	E	
STATISTISKA CENTRALBYRÅN	E	E	I
STATSKONTORET	E	E	
VERKET FÖR FÖRVALTNINGSUTVECKLING (VERVA)	E	E	I
FINANSINSPEKTIONEN	S	S	
FORTIFIKATIONSVERKET	S	S	
LOTTERIINSPEKTIONEN	S	S	
PREMIEPENSIONSMYNDIGHETEN	S	S	
RIKSGÄLDSKONTORET	S	S	
STATENS PENSIONSVERK	S	S	
BOKFÖRINGSNÄMNDEN	N	N	

MYNDIGHET	LEDNINGSFORM INSYN		
	2007	2008	2008
STATENS PERSONADRESSREGISTERNÄMND	N	N	
KAMMARKOLLEGIET	SBA	E	I
KRONOFOGDEMYNDIGHETEN	SBA***	E	I
LÄNSSTYRELSEN I BLEKINGE LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I DALARNAS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I GOTLANDS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I GÄVLEBORGS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I HALLANDS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I JÄMTLANDS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I JÖNKÖPINGS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I KALMAR LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I KRONOBERGS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I NORRBOTTENS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I SKÅNE LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I STOCKHOLMS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I SÖDERMANLANDS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I UPPSALA LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I VÄRMLANDS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I VÄSTERBOTTENS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I VÄSTERNORRLANDS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I VÄSTMANLANDS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I VÄSTRA GÖTALANDS LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I ÖREBRO LÄN	SBA	E	I
LÄNSSTYRELSEN I ÖSTERGÖTLANDS LÄN	SBA	E	I
SKATTEVERKET	SBA	E	I
TULLVERKET	SBA	E	I
STATENS FASTIGHETSVÄRDE	SBA	S	

MYNDIGHET	LEDNINGSFORM INSYN		
	2007	2008	2008
Försvarsdepartementet			
FÖRSVARETS RADIOANSTALT	E	E	
FÖRSVARSMAKTEN	E	E	
STATENS HAVERIKOMMISSION	E	E	
FÖRSVARETS MATERIELVERK	S	S	
TOTALFÖRSVARETS FORSKNING SINSTITUT	S	S	
KRISBEREDSKAPSMYNDIGHETEN	SBA	E	I
KUSTBEVAKNINGEN	SBA	E	I
STATENS RÄDDNINGSVK	SBA	E	I
STYRELSEN FÖR PSYKOLOGISKT FÖRSVAR	SBA	E	
TOTALFÖRSVARETS PLIKTVERK	SBA	E	I
Integrations- och jämställdhetsdepartementet			
FASTIGHETSMÄKLARNÄMNDEN	A	E	
ALLMÄNNA REKLAMATIONSÄMNDEN	E	E	I
HANDIKAPPOMBUDSMANNEN	E	E	
JÄMSTÄLLDHETSOMBUDSMANNEN	E	E	
OMBUDSMANNEN MOT DISKRIMINERING PÅ GRUND AV SEXUELL LÄGGNING (HOMO)	E	E	
OMBUDSMANNEN MOT ETNISK DISKRIMINERING (DO)	E	E	
NÄMNDEN MOT DISKRIMINERING	N	N	
KONSUMENTVERKET KO	SBA	E	I
UNGDOMSSTYRELSEN	SBA	E	I
Jordbruksdepartementet			
SAMETINGET	A	A	
LIVSMEDELSEKONOMISKA INSTITUTET	E	E	I
SVERIGES LANTBRUKSUNIVERSITET	S	S	
FISKERIVERKET	SBA	E	I

MYNDIGHET	LEDNINGSFORM		INSYN
	2007	2008	2008
LIVSMEDELSVERKET	SBA	E	I
STATENS JORDBRUKSVERK	SBA	E	I
STATENS VETERINÄRMEDICINSKA ANSTALT	SBA	E	I
SKOGSSTYRELSEN	SBA	S	
Justitiedepartementet			
REVISORSNÄMNDEN	A	E	
GENTEKNIKNÄMNDEN	A	N	
BROTTSFÖREBYGGANDE RÅDET	E	E	I
BROTTSOFFERMYNDIGHETEN	E	E	
EKOBROTTSMYNDIGHETEN	E	E	I
JUSTITIEKANSLERN	E	E	
ÅKLAGARMYNDIGHETEN	E	E	
FIDEIKOMMISSNÄMNDEN	N	N	
VALMYNDIGHETEN	N	N	
DATAINSPEKTIONEN	SBA	E	I
DOMSTOLSVERKET	SBA	E	I
KRIMINALVÅRDEN	SBA	E	I
MIGRATIONSVERKET	SBA	E	I
RÄTTSMEDICINALVERKET	SBA	E	I
RIKSPOLISSTYRELSEN (RPS)	SBA	SBA	
SÄKERHETS- OCH INTEGRITETSSKYDDSNÄMNDEN	Ny	A	
Kulturdepartementet			
GRANSKNINGSNÄMNDEN FÖR RADIO OCH TV	A	E	
RADIO- OCH TV-VERKET	E	E	I
KONSTNÄRSNÄMNDEN	S	S	
SVERIGES FÖRFATTARFOND	S	S	
NÄMNDEN FÖR HEMSLÖJDSFRÅGOR	N	N	

MYNDIGHET	LEDNINGSFORM INSYN		
	2007	2008	2008
NÄMNDEN FÖR STATLIGT STÖD TILL TROSSAMFUND	N	N	
PRESSTÖDSNÄMNDEN	N	N	
ARKITEKTURMUSEET	SBA	E	
FORUM FÖR LEVANDE HISTORIA	SBA	E	
INSTITUTET FÖR SPRÅK OCH FOLKMINNEN	SBA	E	
LIVRUSTKAMMAREN, SKOKLOSTERS SLOTT OCH HALLWYLSKA MUSEET	SBA	E	
MODERNA MUSEET	SBA	E	
NATIONALMUSEUM MED PRINS EUGENS WALDEMARSUDDE	SBA	E	
NATURHISTORISKA RIKSMUSEET	SBA	E	
RIKSANTIKVARIEÄMBETET	SBA	E	I
RIKSARKIVET	SBA	E	I
RIKSUTSTÄLLNINGAR	SBA	E	
STATENS BIOGRAFBYRÅ	SBA	E	
STATENS FÖRSVARSHISTORISKA MUSEER	SBA	E	
STATENS HISTORISKA MUSEER	SBA	E	
STATENS KONSTRÅD	SBA	E	I
STATENS MARITIMA MUSEER	SBA	E	
STATENS MUSEER FÖR VÄRLDSKULTUR	SBA	E	
STATENS MUSIKSAMLINGAR	SBA	E	
SVENSKT BIOGRAFISKT LEXIKON	SBA	E	
TALBOKS- OCH PUNKTSKRIFTSBIBLIOTEKET	SBA	E	
STATENS KULTURRÅD	SBA	S	
Miljödepartementet			
STATENS VA-NÄMND	A	A	
FORSKNINGSRÅDET FÖR MILJÖ, AREELLA NÄRINGAR OCH SAMHÄLLSBYGGANDE	E	E	
KÄRNAVFALLSFONDEN	S	S	

MYNDIGHET	LEDNINGSFORM INSYN		
	2007	2008	2008
STATLIGA FONDEN FÖR FUKT- OCH MÖGELSKADOR I SMÅHUS (SMÅHUSSKADENÄMNDEN)	N	N	
BOVERKET	SBA	E	I
KEMIKALIEINSPEKTIONEN	SBA	E	I
NATURVÅRDSVERKET	SBA	E	I
STATENS GEOTEKNISKA INSTITUT	SBA	E	
SVERIGES METEOROLOGISKA OCH HYDROLOGISKA INSTITUT	SBA	E	I
LANTMÄTERIVERKET	SBA	S	
STATENS KÄRNKRAFTINSPEKTION	SBA	SBA	
STATENS STRÅLSKYDDSinSTITUT	SBA	SBA	
Näringsdepartementet			
BERGSSTATEN	E	E	
BOLAGSVERKET	E	E	I
ELSÄKERHETSVERKET	E	E	I
JÄRNVÄGSSTYRELSEN	E	E	I
KONKURRENSVERKET	E	E	
STATENS INSTITUT FÖR KOMMUNIKATIONSANALYS (SIKA)	E	E	
AFFÄRSVERKET SVENSKA KRAFTNÄT	S	S	
BANVERKET	S	S	
LUFTFARTSVERKET	S	S	
POST- OCH TELESTYRELSEN	S	S	
RIKSTRAFIKEN	S	S	
SJÖFARTSVERKET	S	S	
STATENS JÄRNVÄGAR	S	S	
VERKET FÖR NÄRINGS- OCH LIVSUTVECKLING (NUTEK)	S	S	
VÄGVERKET	S	S	
REDERINÄMNDEN	N	N	

MYNDIGHET	LEDNINGSFORM INSYN		
	2007	2008	2008
GLESBYGDSVERKET	SBA	E	
INSTITUTET FÖR TILLVÄXTPOLITISKA STUDIER	SBA	E	
LUFTFARTSSTYRELSEN	SBA	E	I
PATENT- OCH REGISTRERINGSVERKET	SBA	E	I
STATENS ENERGIMYNDIGHET	SBA	E	I
SVERIGES GEOLOGISKA UNDERSÖKNING	SBA	E	I
RYMDSTYRELSEN	SBA	S	
STATENS VÄG- OCH TRANSPORTFORSKNINGSINSTITUT	SBA	S	
VERKET FÖR INNOVATIONSSYSTEM (VINNOVA)	SBA	S	
ENERGIMARKNADSINSPEKTIONEN	Ny	E	I
Socialdepartementet			
HÄLSO- OCH SJUKVÅRDENS ANSVARSNÄMND	A	E	
BARNOMBUDSMANNEN	E	E	
LÄKEMEDELSFÖRMÅNSNÄMNDEN	E	E	I
MYNDIGHETEN FÖR HANDIKAPPOLITISK SAMORDNING	E	E	I
MYNDIGHETEN FÖR INTERNATIONELLA ADOPTIONSFRÅGOR	E	E	I
STATENS FOLKHÄLSOINSTITUT	E	E	I
STATENS BEREDNING FÖR MEDICINSK UTVÄRDERING	S	E	
FORSKNINGSRÅDET FÖR ARBETSLIV OCH SOCIALVETENSKAP	S	S	
FÖRSÄKRINGSKASSAN	S	S	
SMITTSKYDDSinSTITUTET	SBA	E	I
SOCIALSTYRELSEN	SBA	E	I
STATENS INSTITUTIONSSTYRELSE	SBA	E	I
LÄKEMEDELSVERKET	SBA	S	
Statsrådsberedningen			
SVENSKA INSTITUTET FÖR EUROPAPOLITISKA STUDIER	S	N	
HARPSUNDSNÄMNDEN	N	N	

MYNDIGHET	LEDNINGSFORM INSYN		
	2007	2008	2008
Utbildningsdepartementet			
REGIONALA ETIKPRÖVNINGSNÄMNDEN I GÖTEBORG	A	A	
REGIONALA ETIKPRÖVNINGSNÄMNDEN I LINKÖPING	A	A	
REGIONALA ETIKPRÖVNINGSNÄMNDEN I LUND	A	A	
REGIONALA ETIKPRÖVNINGSNÄMNDEN I STOCKHOLM	A	A	
REGIONALA ETIKPRÖVNINGSNÄMNDEN I UMEÅ	A	A	
REGIONALA ETIKPRÖVNINGSNÄMNDEN I UPPSALA	A	A	
ÖVERKLAGANDENÄMNDEN FÖR STUDIESTÖD	E	E	
BLEKINGE TEKNISKA HÖGSKOLA	S	S	
DANSHÖGSKOLAN	S	S	
DRAMATISKA INSTITUTET	S	S	
FÖRSVARSHÖGSKOLAN	S	S	
GYMNASTIK- OCH IDROTTSHÖGSKOLAN (GIH)	S	S	
GÖTEBORGS UNIVERSITET	S	S	
HÖGSKOLAN DALARNA	S	S	
HÖGSKOLAN I BORÅS	S	S	
HÖGSKOLAN I GÄVLE	S	S	
HÖGSKOLAN I HALMSTAD	S	S	
HÖGSKOLAN I KALMAR	S	S	
HÖGSKOLAN I KRISTIANSTAD	S	S	
HÖGSKOLAN I SKÖVDE	S	S	
HÖGSKOLAN PÅ GOTLAND	S	S	
HÖGSKOLAN VÄST	S	S	
KARLSTADS UNIVERSITET	S	S	
KAROLINSKA INSTITUTET	S	S	
KONSTFACK	S	S	
KUNGL. KONSTHÖGSKOLAN	S	S	

MYNDIGHET	LEDNINGSFORM INSYN		
	2007	2008	2008
KUNGL. MUSIKHÖGSKOLAN I STOCKHOLM	S	S	
KUNGL. TEKNISKA HÖGSKOLAN	S	S	
LINKÖPINGS UNIVERSITET	S	S	
LULEÅ TEKNISKA UNIVERSITET	S	S	
LUNDS UNIVERSITET	S	S	
MALMÖ HÖGSKOLA	S	S	
MITTUNIVERSITETET	S	S	
MÄLARDALENS HÖGSKOLA	S	S	
OPERAHÖGSKOLAN I STOCKHOLM	S	S	
SAMESKOLSTYRELSEN	S	S	
STOCKHOLMS UNIVERSITET	S	S	
SÖDERTÖRNS HÖGSKOLA	S	S	
TEATERHÖGSKOLAN I STOCKHOLM	S	S	
UMEÅ UNIVERSITET	S	S	
UPPSALA UNIVERSITET	S	S	
VERKET FÖR HÖGSKOLESERVICE	S	S	
VÄXJÖ UNIVERSITET	S	S	
ÖREBRO UNIVERSITET	S	S	
CENTRALA ETIKPRÖVNINGSNÄMNDEN	N	N	
ÖVERKLAGANDENÄMNDEN FÖR HÖGSKOLAN	N	N	
CENTRALA STUDIESTÖDSNÄMNDEN	SBA	E	I
HÖGSKOLEVERKET	SBA	E	I
INSTITUTET FÖR RYMDFYSIK	SBA	E	I
INTERNATIONELLA PROGRAMKONTORET FÖR UTBILDNINGSMRÅDET	SBA	E	I
KUNGL. BIBLIOTEKET	SBA	E	I
MYNDIGHETEN FÖR NÄTVERK OCH SAMARBETE INOM HÖGRE UTBILDNING	SBA	E	

MYNDIGHET	LEDNINGSFORM INSYN		
	2007	2008	2008
POLARFORSKNINGSSEKRETARIATET	SBA	E	I
STATENS LJUD- OCH BILDARKIV	SBA	E	I
VETENSKAPSRÅDET	SBA	S	
MYNDIGHETEN FÖR KVALIFICERAD YRKESUTBILDNING	SBA	SBA	
MYNDIGHETEN FÖR SKOLUTVECKLING	SBA	SBA	
NATIONELLT CENTRUM FÖR FLEXIBELT LÄRANDE	SBA	SBA	
SPECIALPEDAGOGISKA INSTITUTET	SBA	SBA	
SPECIALSKOLEMYNDIGHETEN	SBA	SBA	
STATENS SKOLVERK	SBA	SBA	
Utrikesdepartementet			
EXPORTKREDITNÄMNDEN	A	S	
FOLKE BERNADOTTEAKADEMIN	E	E	I
INSPEKTIONEN FÖR STRATEGISKA PRODUKTER	E	E	
KOMMERSKOLLEGIUM	E	E	
NORDISKA AFRIKAINSTITUTET (NAI)	E	E	I
MYNDIGHETEN FÖR UTLÄNDSKA INVESTERINGAR I SVERIGE (ISA)	S	E	I
INSTITUTET FÖR UTVÄRDERING AV INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE	SBA	E	I
STYRELSEN FÖR ACKREDITERING OCH TEKNISK KONTROLL	SBA	E	I
STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE (SIDA)	SBA	E	I
SVENSKA INSTITUTET	SBA	E	I

Kommentar: SBA = Styrelse med begränsat ansvar; S = Styrelse med fullt ansvar; E = Enrådighetsmyndighet; N = Nämndemyndighet; A = Annan ledningsform/blandform; I = Insynsråd.

* På grund av brister i SCB:s myndighetsregister (se bilaga 3), saknas ett antal myndigheter i förteckningen.

** Arbetsförmedlingen ersatte den 1 januari 2008 Arbetsmarknadsverket (AMS och Länsarbetsnämnderna). AMS leddes av en styrelse med fullt ansvar.

*** Skatteverkets styrelse var styrelse även för Kronofogdemyndigheten.

Tabell 2. Förekomst av särskilda besluts- och rådgivande organ. Inom parentes anges för hur många organ som regeringen utser ordföranden och/eller ledamöter.

MYNDIGHET	SB (R)	SR (R)
Arbetsmarknadsdepartementet		
ARBETSFÖRMEDLINGEN	-	1 (0)
INSTITUTET FÖR ARBETSMARKNADSPOLITISK UTVÄRDERING	-	1 (1)
Finansdepartementet		
EKONOMISTYRNINGSVERKET	-	2 (2)
FINANSPOLITISKA RÅDET	1 (1)	-
KAMMARKOLLEGIET	1 (1)	-
LÄNSSTYRELSEN I BLEKINGE LÄN	1 (1)	-
LÄNSSTYRELSEN I DALARNAS LÄN	1 (1)	1 (0)
LÄNSSTYRELSEN I GOTLANDS LÄN	1 (1)	-
LÄNSSTYRELSEN I GÄVLEBORGS LÄN	1 (1)	-
LÄNSSTYRELSEN I HALLANDS LÄN	1 (1)	-
LÄNSSTYRELSEN I JÄMTLANDS LÄN	2 (1)	1 (0)
LÄNSSTYRELSEN I JÖNKÖPINGS LÄN	1 (1)	-
LÄNSSTYRELSEN I KALMAR LÄN	2 (2)	-
LÄNSSTYRELSEN I KRONOBERGS LÄN	1 (1)	-
LÄNSSTYRELSEN I NORRBOTTENS LÄN	3 (2)	1 (0)
LÄNSSTYRELSEN I SKÅNE LÄN	1 (1)	-
LÄNSSTYRELSEN I STOCKHOLMS LÄN	1 (1)	-
LÄNSSTYRELSEN I SÖDERMANLANDS LÄN	1 (1)	-
LÄNSSTYRELSEN I UPPSALA LÄN	1 (1)	-
LÄNSSTYRELSEN I VÄRMLANDS LÄN	1 (1)	-

MYNDIGHET	SB (R)	SR (R)
LÄNSSTYRELSEN I VÄSTERBOTTENS LÄN	2 (1)	1 (0)
LÄNSSTYRELSEN I VÄSTERNORRLANDS LÄN	2 (2)	-
LÄNSSTYRELSEN I VÄSTMANLANDS LÄN	2 (2)	-
LÄNSSTYRELSEN I VÄSTRA GÖTALANDS LÄN	2 (2)	-
LÄNSSTYRELSEN I ÖREBRO LÄN	2 (2)	-
LÄNSSTYRELSEN I ÖSTERGÖTLANDS LÄN	1 (1)	-
RIKSGÄLDSKONTORET	1 (1)	-
SKATTEVERKET*	2 (0)	-
STATENS BOSTADSKREDITNÄMND	1 (1)	-
STATISTISKA CENTRALBYRÅN	2 (1)	2 (0)
Försvarsdepartementet		
FÖRSVARSMAKTEN	1 (1)	-
KRISBEREDSKAPSMYNDIGHETEN	-	2 (0)
KUSTBEVAKNINGEN	-	1 (0)
STATENS RÄDDNINGSVÄRK	1 (0)	8 (0)
STYRELSEN FÖR PSYKOLOGISKT FÖRSVAR	1 (1)	-
Integrations- och jämställdhetsdepartementet		
FASTIGHETSMÄKLARNÄMNDEN	1 (1)	-
HANDIKAPPOMBUDSMANNEN	-	1 (1)
Jordbruksdepartementet		
STATENS JORDBRUKSVÄRK**	-	3 (1)

MYNDIGHET	SB (R)	SR (R)
Justitiedepartementet		
BROTTSFÖREBYGGANDE RÅDET	-	1 (0)
BROTTSOFFERMYNDIGHETEN	2 (2)	-
EKOBROTTSMYNDIGHETEN	-	1(0)
MIGRATIONSVERKET	-	1 (1)
REVISORSNÄMNDEN	1 (1)	-
RIKSPOLISSTYRELSEN	-	2 (2)
SÄKERHETS- OCH INTEGRITETSSKYDDSNÄMNDEN	2 (2)	-
ÅKLAGARMYNDIGHETEN	-	2 (2)
Kulturdepartementet		
GRANSKNINGSNÄMNDEN FÖR RADIO OCH TV	1 (1)	-
INSTITUTET FÖR SPRÅK OCH FOLKMINNEN	-	1 (1)
KONSTNÄRSNÄMNDEN	1(1)	-
NATIONALMUSEUM MED PRINS EUGENS WALDEMARSUDDE	1 (1)	-
NATURHISTORISKA RIKSMUSEET	-	1 (0)
NÄMNDEN FÖR STATLIGT STÖD TILL TROSSAMFUND	-	1 (0)
RIKSARKIVET	1 (1)	1 (1)
STATENS FÖRSVARSHISTORISKA MUSEER	1 (0)	-
SVERIGES FÖRFATTARFOND	1 (0)	-
TALBOKS- OCH PUNKTSKRIFTSBIBLIOTEKET	-	1 (1)

MYNDIGHET	SB (R)	SR (R)
Miljödepartementet		
BOVERKET	1 (1)	-
FORSKNINGSRÅDET FÖR MILJÖ, AREELLA NÄRINGAR OCH SAMHÄLLSBYGGANDE	1 (1)	-
KEMIKALIEINSPEKTIONEN	-	2 (0)
LANTMÄTERIVERKET	-	3 (2)
NATURVÅRDSVERKET	3 (3)	7 (3)
STATENS GEOTEKNISKA INSTITUT	-	1 (0)
STATENS KÄRNKRAFTINSPEKTION	-	3 (3)
STATENS STRÅLSKYDDSinSTITUT	-	1 (1)
Näringsdepartementet		
AFFÄRSVERKET SVENSKA KRAFTNÄT***	-	2 (1)
KONKURRENSVERKET	-	2 (0)
RIKSTRAFIKEN	-	1 (0)
STATENS ENERGIMYNDIGHET	1 (1)	2 (1)
VERKET FÖR NÄRINGSLIVSUTVECKLING	-	1 (1)
VÄGVERKET		1(0)
Socialdepartementet		
HÄLSO- OCH SJUKVÅRDENS ANSVARNÄMND	1 (1)	-
LÄKEMEDELSFÖRMÅNSNÄMNDEN	1 (1)	-
SMITTSKYDDSinSTITUTET	1 (1)	-
SOCIALSTYRELSEN	2 (0)	3 (3)
STATENS BEREDNING FÖR MEDICINSK UTVÄRDERING	1 (1)	-

MYNDIGHET	SB (R)	SR (R)
Utbildningsdepartementet		
NATIONELLT CENTRUM FÖR FLEXIBELT LÄRANDE	-	1 (0)
SPECIALPEDAGOGISKA INSTITUTET	1 (1)	1 (0)
SPECIALSKOLEMYNDIGHETEN	-	1 (0)
VETENSKAPSRÅDET	4 (3)	-
ÖVERKLAGANDENÄMNDEN FÖR STUDIESTÖD	1 (1)	-
Utrikesdepartementet		
INSPEKTIONEN FÖR STRATEGISKA PRODUKTER	-	2 (1)
STYRELSEN FÖR ACKREDITERING OCH TEKNISK KONTROLL	-	1 (1)
STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE	-	1 (1)

Kommentar: SB = Särskilt beslutsorgan; SR = Särskilt rådgivande organ (ej insynsråd). På grund av brister i SCB:s myndighetsregister (se bilaga 3), kan ett antal myndigheter saknas i förteckningen. Partssammansatta organ, till exempel den Fjäldelegation som består av landshövdingarna i Dalarna, Jämtland, Norrbotten och Västerbotten, har inte kategoriserats som utsedda av regeringen, även om det är regeringen som specificerar vilka personer/företrädare som ska ingå i organet och de utpekade personerna ursprungligen är anställda av regeringen.

* Instruktionen reglerar två olika beslutsorgan, Skattenämnden och Nämnden för dödförklaring. Det faktiska antalet beslutsorgan är emellertid betydligt högre, eftersom varje enskilt skattekontor ska ha en skattenämnd.

** Det faktiskt antalet rådgivande organ är högre, eftersom det för två av de särskilda organen enligt Jordbruksverkets instruktion kan, respektive ska, finnas flera organ av varje slag.

*** Av instruktionen framgår inte vem som utser ledamöterna i rådet för insyn i verksamheten med elberedskap. Rådet benämns dock "insynsråd" i instruktionen. Enligt myndighetsförordningen utses ledamöter av insynsråd av regeringen. Myndighetsförordningen reglerar dock endast insynsråd i enrådighetsmyndigheter. Då det av myndighetens hemsida framgår att ledamöterna i rådet utses av regeringen, har vi bedömt att det rör sig om ett instruktionsreglerat rådgivande organ vars ledamöter utses av regeringen.

Metod

Definition av myndighet

Utgångspunkten för kartläggningen av myndigheternas ledningsformer har varit Statistiska centralbyråns (SCB) allmänna myndighetsregister.

Den 1 januari 2008 trädde förordningen (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret i kraft. Enligt förordningen ska Statistiska centralbyrån (SCB) föra ett register över statliga myndigheter och hålla det tillgängligt för allmänheten genom en publik webbplats.

Registret är emellertid under utveckling, vilket innebär att det för närvarande inte finns någon korrekt och officiell förteckning över samtliga statliga myndigheter. Ett okänt antal myndigheter saknas i registret, samtidigt som det innehåller ett antal myndigheter vars verksamhet upphört. En jämförelse med den förteckning av myndigheter som Statskontoret lämnade till regeringen i juni 2007 (Statskontoret 2007: 103) visar en differens på ca 100 myndigheter, främst nämndmyndigheter och myndigheter i så kallade myndighetskoncerner.¹⁵ Eftersom SCB:s register är det enda officiella myndighetsregistret har vi ändå valt att utgå från det, dock har vi exkluderat myndigheter som upphört med sin verksamhet och i förekommande fall korrekterat myndighetens namn vid namnbyte.

¹⁵ Förvaltningsmyndigheter under regeringen som är inkluderade i Statskontorets förteckning, men ej i SCB:s register: Alkohol- och läkemedelssortimentsnämnden, Allmänna pensionsfonderna, Arrende- och hyresnämnder, Arvsfondsdelegationen, Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt, Forskarskattenämnden, Försvarets underrättelsenämnd, Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar, Högskolans avskiljandenämnd, ILO-kommittén, Jämställdhetsnämnden, Krigsförsäkringsnämnden, Kriminalvårdsnämnden, Landsarkiven, Lantmäterimyndigheter, Länspolismyndigheter, Lokala säkerhetsnämnder vid kärntekniska anläggningar, Notarienämnden, Nämnden för rh-anpassad utbildning, Nämnden för styrelserepresentationsfrågor, Oljekrisnämnden, Resegarantinämnden, Riksvärderingsnämnden, Rättshjälpsnämnden, Skatterättsnämnden, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor, Skolväsendets överklagandenämnd, Statens ansvarsnämnd, Statens kriminaltekniska laboratorium, Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd, Statens utlandslönenämnd, Styrelsen för Samefonden, Svenska FAO-kommittén, Svenska Unescorådet, Säkerhetspolisen, Taltidningsnämnden, Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet, Utrikesförvaltningens antagningsnämnd, Veterinära ansvarsnämnden, Zornsamlingarna samt Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag.

Operationalisering av ledningsformer

Ledningsformer under verksförordningen

I den sedan årsskiftet upphävda verksförordningen regleras ledningsformerna enrådighetsmyndighet och styrelse med begränsat ansvar (3–5 §§ verksförordningen), däremot inte ledningsformerna styrelse med fullt ansvar eller nämndmyndighet. En myndighets tidigare ledningsform framgår av vilka delar av verksförordningen som enligt myndighetens instruktion ska tillämpas på myndigheten.

I de fall som myndigheten är undantagen från verksförordningens bestämmelser om myndighetens ledning (3–5 §§ verksförordningen), har utgångspunkten för Statskontorets kartläggning av ledningsformen varit vem som har det ansvar för verksamheten som enligt 6–9 §§ och 11–13 §§ verksförordningen åligger myndighetschefen respektive styrelsen; för styrelsemyndigheter bör detta ansvar tillfalla styrelsen och för nämndmyndigheter bör ansvaret vila på nämnden.

I några fall är ansvaret så uppblandat mellan olika aktörer att vi inte entydigt har kunnat kategorisera ledningsform. Detta gäller i synnerhet flera olika myndigheter där en myndighetschef och en nämnd delar på ansvaret för myndighetens verksamhet. I dessa fall har vi kategoriserat ledningsformen som ”Annan/blandform”.

Det råder också i vissa fall oklarheter kring vad som är en styrelsemyndighet och vad som är en nämndmyndighet, till exempel i de fall myndigheten enligt sin instruktion leds av en styrelse men i stället för en myndighetschef har ett kansli och en kanslichef likt en nämndmyndighet. Vi har i dessa fall valt att gå efter instruktionens bokstav och kategoriserat myndigheterna som styrelsemyndigheter.

Ledningsformer under myndighetsförordningen

I och med den nya myndighetsförordningen (2007:515) finns det tre reglerade ledningsformer. En myndighet leds av:

1. en myndighetschef (enrådighetsmyndighet),
2. en styrelse (styrelsemyndighet), eller
3. en nämnd (nämndmyndighet).

Den ledningsform som var den som primärt reglerades i verksförordningen, styrelse med begränsat ansvar, återfinns därmed inte i myndighetsförordningen. Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning. (2 § myndighetsförordningen).

Vid enrådighetsmyndigheter kan regeringen besluta om att det ska finnas ett insynsråd (9 § myndighetsförordningen).

Av myndighetsförordningen framgår att det i instruktionen ska anges vilken av de tre ledningsformerna som är aktuell för myndigheten. Om myndigheten har en annan ledningsform än de tre ovan nämnda utgör det följaktligen en avvikelse. Utöver avvikelser från den ovan citerade 2 § har vi även noterat andra mindre avvikelser från myndighetsförordningens bestämmelser om myndighetens ledning. Det gäller bestämmelserna om ledningens uppgifter och hur ärenden får delegeras (3–5 §§), bestämmelserna om insynsråd och nämnders och styrelsers sammansättning (9–18 §§), samt hur ledamöter och personal utses (22–24 §§).

Av myndighetsförordningens inledande paragraf framgår att om en lag eller en förordning innehåller en bestämmelse som avviker från myndighetsförordningen, gäller den bestämmelsen. Det skiljer sig emellertid åt mellan olika myndigheters instruktioner huruvida det tydligt uttrycks att myndighetsförordningens bestämmelser inte gäller för myndigheten.

Universitet och högskolor skiljer ut sig då verksamheten redan är styrd av högskoleförordningen (1993:100) och inga av myndighetsförordningens ledningsbestämmelser ska tillämpas. De utgör en särskild form av styrelsemyndigheter där myndighetschefen (rektor) utses av regeringen på förslag av styrelsen. I styrelsen har såväl lärare som studenter rätt att vara representerade med tre ledamöter var. Lärarnas representanter utses genom val inom högskolan. Övriga styrelseledamöter samt ordföranden utses av regeringen efter förslag av högskolan. I högskoleförordningen finns det inga bestämmelser om rektors roll i styrelsen och rektor kan följaktligen utses till styrelsens ordförande, något som skulle strida mot myndighetsförordningen.

Särskilda beslutsorgan och rådgivande organ

Särskilda besluts- eller rådgivande organ regleras inte i myndighetsförordningen (undantaget insynsråden). Däremot diskuteras de i Finansdepartementets promemoria där de beskrivs som ett alternativ till en nämndmyndighet.

Enligt riktlinjerna kan det vara lämpligt att inrätta ett särskilt beslutsorgan vid en befintlig myndighet om de verksamhetsmässiga sambanden med den befintliga myndigheten är svaga, eller om det rör sig om väl avgränsade frågor som kräver ett kollektivt beslutsfattande och särskild kompetens. Regleringen ska i första hand ske i respektive myndighets instruktion. Där ska det anges att det skall finnas ett beslutsorgan, vilka uppgifter och vilket ansvar som beslutsorganet har samt antalet ledamöter. I riktlinjerna slås det fast att regeringen alltid bör inrätta och utse ledamöter i särskilda beslutsorgan.

I riktlinjerna görs en åtskillnad mellan särskilda beslutsorgan och de olika rådgivande organ såsom samråds-, referens- eller expertorgan som kan finnas vid en myndighet. Till skillnad från ett beslutsorgan ansvarar de inte inför regeringen för sina beslut utan är mer tänkta att fungera som stöd för myndighetsledningen i olika frågor. Regeringen bör, enligt riktlinjerna, varken inrätta eller utse ledamöter i rådgivande organ inom en myndighet, utan detta bör ses som en intern organisationsfråga.¹⁶

Till särskilda besluts- eller rådgivande organ har vi även räknat sådana organ som inte uttryckligen benämns särskilda organ i instruktionen om de består av särskilt utsedda ledamöter som har ett kollektivt hantera vissa utpekade frågor. Det gäller till exempel de så kallade nämnder som finns vid enrådgivningsmyndigheterna Granskningsnämnden för

¹⁶ "[E]tt undantag gäller vissa samordningsorgan som inte primärt har till uppgift att fungera som stöd för myndighetens ledning. Sveriges förpliktelser enligt EG-rätten ställer särskilda krav på styrning och arbetsformer inom olika områden, till exempel när det gäller marknadskontrollen. Den svenska förvaltningsmodellen med ansvariga sektorsmyndigheter är i sådana sammanhang inte alltid helt ändamålsenlig. En tydlig och stark samordning mellan ansvariga myndigheter krävs därför inom vissa områden för att Sverige skall kunna uppfylla de krav som EU ställer. Särskilda samordningsorgan under en befintlig myndighet bör därför kunna inrättas av regeringen där representanter från myndigheter med ett horisontellt ansvar ingår." (Finansdepartementet PM 2007-06-07 *Förvaltningsmyndigheternas ledning - riktlinjer för val av ledningsform*).

radio och TV respektive Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. I vissa fall fullgörs myndighetens huvudverksamhet av ett sådant namngivet organ. Ett exempel är Finanspolitiska rådet som är en myndighet som leds av en myndighetschef, men vars uppgift är att bistå ett särskilt råd med administrativa och handläggande funktioner.

Tjänsteförslagsnämnder räknar vi som rådgivande organ då de inte fattar några egna beslut om tillsättningar.

Att instruktionen reglerar att en viss typ av ärenden, till exempel omprövning av beslut, ska hanteras av en särskild enhet innebär inte enligt vår bedömning att man inrättat ett särskilt organ då det i dessa fall inte rör sig om kollektivt beslutsfattande utan endast en organisatorisk separation av uppgifter. Av samma anledning har i nuläget inte heller Sjöfartsinspektionen (Sjöfartsverket) och Vägtrafikinspektionen (Vägverket) bedömts vara särskilda beslutsorgan, trots att chefen för respektive inspektion utses av regeringen.¹⁷

Olika typer av nätverk som inte fattar några beslut bedömer vi inte som särskilda organ.

I enlighet med ovanstående har vi kartlagt förekomst av i instruktionen reglerade särskilda organ, om det rör sig om ett beslutande eller ett rådgivande organ, samt om regeringen utser ledamöter eller ordförande.

Vi har däremot inte gjort någon kartläggning av fakultetsnämnder och andra nämnder som kan finnas på högskolor och universitet då det inte framgår av högskoleförordningen vilka skolor som har vilka nämnder och vilka befogenheter dessa nämnder har.

¹⁷ Flera utredningar har på senare tid uppmärksammat dessa inspektionsverksamheter. Trafikinspektionsutredningen har lagt ett förslag om att bilda en ny myndighet, Trafikinspektionen, bestående av Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen samt verksamheten hos Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen (SOU 2007:4). I sitt delbetänkande (SOU 2008:9) presenterar Transportstyrelseutredningen i stället ett förslag som går ut på att inkludera de båda inspektionsenheterna i en större Transportinspektion med ansvar för normgivning, tillståndsgivning och tillsyn inom transportområdet.

Urval av myndigheter

Enligt uppdraget ska Statskontorets analys av myndigheternas ledningsform ske utifrån ett urval av myndigheter. En specifik analysfråga nämns, nämligen om myndigheter med liknande uppdrag och förutsättningar också har samma ledningsform.

Idealiskt hade det naturligtvis varit om vi hade kunnat klassificera alla myndigheter utifrån uppdrag och förutsättningar för att sedan statistiskt jämföra med valet av ledningsform. Vi har emellertid bedömt att det inte är möjligt att åstadkomma en entydig och meningsfull klassificering av myndigheters uppdrag och förutsättningar då det finns alltför många karaktäristika som kan variera mellan myndigheter och dessa dessutom ofta är svårfångade. Det har inom tidsramen för uppdraget inte heller funnits möjlighet att göra en sådan fullständig kartläggning av samtliga myndigheter.

För att ändå kunna säga något om sambandet mellan en myndighets verksamhet och ledningsform har vi i stället använt en matchningsmetod där vi först identifierat olika myndighetsegenskaper som enligt Finansdepartementets riktlinjer har betydelse för valet av ledningsform och sedan valt ut ett par, eller en mindre grupp, myndigheter som representerar respektive egenskap, men som har olika ledningsform. Kategoriseringen av de specifika myndigheterna grundar sig på vår förförståelse av myndigheternas verksamhet samt sådan information som framgår av myndighetens instruktion och hemsida på Internet. Vid urvalet har också tagits hänsyn till departementstillhörighet.

I urvalet ingår myndigheter som arbetar med *kontroll och tillsyn*, som i stor utsträckning *uppdragsfinansieras*, som sysslar med *forskning och kunskapsproduktion*, som *fördelar medel*, som har en *komplex verksamhet* (i betydelsen diversifierad), eller som har stora inslag av *myndighetsutövning* mot enskilda. Därutöver har vi också inkluderat myndigheter som har många *särskilda beslutsorgan*, som har en avvikande myndighetskonstruktion där ett särskilt beslutsorgan fullgör huvudverksamheten (*myndighet i myndigheten*), som har en från myndighetsförordningen *avvikande ledningsform*, eller som har *bytt ledningsform* trots att det inte varit nödvändigt i och med den nya myndighets-

förordningen. Urvalet har också till viss del styrts av tillgängligheten till intervjupersoner.

Totalt rör det sig om 20 myndigheter, stora som små, som representerar olika departement och olika ledningsformer, dock främst sådana myndigheter som tidigare hade en styrelse med begränsat ansvar.

Matchningsförfarandet innebär att vi har valt ut fall där till synes liknande myndigheter har fått olika ledningsform. Metoden ger oss inte möjlighet att generellt svara på frågan om liknande myndigheter har fått samma ledningsform. Syftet med fallstudierna är snarare att öka förståelsen för de faktorer som påverkat valet av ledningsform och förklara varför ledningsformen varierar mellan myndigheter som, i alla fall i vissa avseenden, liknar varandra.

