



2014:4

Myndigheternas ledningsformer

– en kartläggning och analys





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2014-02-20
ERT DATUM
2013-06-13

DIAR ENR
2013/142-5
ER BETECKNING
S2013/4539/SFÖ
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Kartläggning och analys av myndigheters ledningsformer

Regeringen gav den 13 juni 2013 Statskontoret i uppdrag att genomföra en kartläggning och analys av myndigheters ledningsformer.

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

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Ann-Katrin Berglund och utredare Lina Nyberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Lina Nyberg

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Myndigheternas ledningsformer	13
1.1	Ledningsformerna – en historik	13
1.2	Ledningsformerna i dag	16
2	Uppdraget till Statskontoret	19
2.1	Uppdragsfrågorna	19
2.2	Tidigare studier av ledningsformer	20
2.3	Precisering av Statskontorets uppdrag	22
2.4	Genomförande	24
2.5	Disposition	31
3	Kartläggning av ledningsformer	33
3.1	Kartlagda myndigheter	33
3.2	Myndigheternas fördelning på ledningsformerna	35
3.3	Utvecklingen sedan 2008	41
3.4	Särskilda beslutsorgan och deras ställning i myndigheten	44
3.5	Sammanfattande iakttagelser	54
4	Motiv till valet av ledningsform	57
4.1	Utgångspunkter för val av ledningsform	57
4.2	Argument för olika ledningsformer	60
4.3	Utvecklingen efter 2008	67
4.4	Hur förhåller sig argumenten till utgångspunkterna i propositionen?	70
4.5	Sammanfattande iakttagelser	74
5	Betydelsen av ledningsformen för styrningen av enrådighetsmyndigheter	75
5.1	Myndighetschefen i centrum	75
5.2	Inrättandet av insynsråd	77
5.3	Insynsrådets funktion i myndigheten	84
5.4	Sammanfattande iakttagelser	90

6	Betydelsen av ledningsformen för styrningen av styrelsemyndigheter	93
6.1	Regeringens styrning av styrelsemyndigheterna	93
6.2	Styrelsens roll i myndighetsledningen	105
6.3	Sammanfattande iakttagelser	111
7	Betydelsen av ledningsformen för styrning av nämndmyndigheter	113
7.1	Regeringens styrning av nämndmyndigheterna	113
7.2	Nämndmyndigheterna internt och i relation till värdmyndighet	118
7.3	Sammanfattande iakttagelser	119
8	Betydelsen av ledningsformen för myndighetsstyrningen – en jämförande analys	121
8.1	Ledningsformens betydelse för regeringens styrning	121
8.2	Ledningsformens betydelse för myndighetens ledning	124
8.3	Sammanfattande iakttagelser	127
9	Den fortsatta utvecklingen av ledningsformerna	129
9.1	Det dunkelt sagda är det dunkelt tänkta?	129
9.2	Ett styrmedel med begränsad användning	131
9.3	Styrelser alltjämt med begränsat ansvar	133
9.4	Insynsråd – varken hackat eller malet?	136
9.5	Otydliga beslutsorgan	138
9.6	Myndighetsstyrning – en förtroendebransch	139
	Referenser	141
	Bilagor	
1	Regeringsuppdraget	145
2	Myndighetsförteckning	149
3	Särskilda beslutsorgan	161
4	Särskilda rådgivande organ	167
5	Beskrivning av enkätundersökningar	171

Sammanfattning

På uppdrag av regeringen har Statskontoret kartlagt myndigheternas ledningsformer samt analyserat på vilka grunder ledningsformerna väljs och hur de olika ledningsformerna påverkar och tillämpas i myndighetsstyrningen.

Många olika ledningsformer, men enrådighet dominerar

Statskontorets kartläggning visar att antalet ledningsformer är betydligt fler än de tre som regleras i myndighetsförordningen. Av 370 kartlagda myndigheter är det endast 218 som faller in under någon av de tre ledningsformerna i myndighetsförordningen.

Bland de myndigheter som omfattas av myndighetsförordningens bestämmelser om ledningsformer är enrådighet den klart dominerande. 131 av 218 myndigheter leds av en ensam myndighetschef. I 93 av dessa myndigheter har regeringen valt att inrätta ett insynsråd. Vidare finns det 32 styrelsemyndigheter och 55 nämndmyndigheter. En jämförelse med hur det såg ut i januari 2008 visar att inga större förändringar har skett över tid när det gäller fördelningen av myndigheter med olika ledningsformer.

Kartläggningen visar också att det är relativt vanligt med särskilda beslutsorgan i myndigheterna. Totalt finns det 97 särskilda beslutsorgan fördelade på 51 myndigheter. De särskilda beslutsorganens ställning i myndigheten är ofta oklar. Endast i en tredjedel av fallen är ansvarsfördelningen mellan beslutsorgan och myndighet reglerad i myndighetens instruktion.

Valet av ledningsformen ingen prioriterad fråga

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen ska verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra vara utgångspunkter vid valet av ledningsform. Statskontorets analys av

motiven till valet av ledningsform visar att valet så gott som alltid också kan sägas följa dessa utgångspunkter. Detta beror dock i stor utsträckning på att utgångspunkterna är så pass allmänt formulerade att det för en och samma myndighet går att finna stöd för flera olika ledningsformer.

Det varierar hur utvecklad argumentationen för valet av ledningsform är, men överlag framstår ledningsformen som en mindre viktig fråga för regeringen och Regeringskansliet. Så länge det inte finns särskilda skäl så väljs i regel enrådighetsformen och så länge som inga problem uppstår omprövas inte ledningsformen. Det saknas dock konsensus kring syftet med olika ledningsformer och följaktligen också kring vilka myndigheter som bör ha vilken ledningsform. Det innebär att myndigheter med liknande verksamhet mycket väl kan ha olika ledningsform.

Större betydelse för myndigheten än för regeringen

Statskontorets analys av hur ledningsformerna påverkar och tillämpas i myndighetsstyrningen visar att regeringen i begränsad utsträckning använder ledningsformerna som ett strategiskt styrinstrument. Överlag skiljer sig styrningen av styrelsemyndigheter inte nämnvärt från styrningen av enrådighetsmyndigheter. Styrelsemyndigheter har inte generellt getts en större strategisk frihet än enrådighetsmyndigheter. Oavsett ledningsform är det med myndighetschefen som regeringen och Regeringskansliet har sina löpande kontakter.

Om ledningsformen spelar liten roll för hur regeringen arbetar och för myndighetens övergripande handlingsutrymme, har den större betydelse för myndigheten internt. En styrelse kan t.ex. spela en värdefull roll såväl när det gäller att granska förvaltningen av myndigheten som när det gäller att fatta svåra eller obekväma myndighetsbeslut. Likaså utgör enrådighetsmyndigheternas insynsråd ofta ett uppskattat stöd till myndighetschefen. Samtidigt finns det fortfarande en betydande osäkerhet kring vilken roll såväl styrelser som insynsråd egentligen ska spela i ledningen och styrningen av myndigheten.

Frågor för den fortsatta utvecklingen

Statskontorets undersökning indikerar att det till viss del gått slentrian i valet och tillämpningen av ledningsformerna. Även om ledningsformen har sina begränsningar som styrmedel finns det enligt Statskontoret anledning att använda den potential för effektivare styrning av myndigheterna som ändå finns.

Statskontoret ser varken behov av någon genomgripande förändring av dagens ledningsformer eller av mer styrande regler för hur ledningsformerna ska väljas och tillämpas i styrningen. I stället handlar utmaningen för regeringen och departementen om att i olika avseenden tydliggöra och kommunicera hur de ledningsformer som redan finns bör tillämpas i styrningen.

Utifrån kartläggningen och analysen pekar Statskontoret ut ett antal områden som vi bedömer vara centrala för den fortsatta utvecklingen av ledningsformerna som styrmedel.

Styrelsens uppdrag är avgörande för nyttan

En av Statskontorets slutsatser är att det förefaller saknas politiskt stöd för en utveckling där styrelsemyndigheter ges en stor frihet att sköta sig själva och fatta egna strategiska beslut.

Studien har emellertid visat att även utan en långtgående delegering till myndigheten kan en styrelse fylla en värdefull funktion för såväl regeringen som för den aktuella myndigheten. För att öka nyttan av styrelseformen bör dock styrelsen ges ett tydligt uppdrag som uppfattas som viktigt och relevant av såväl regeringen och Regeringskansliet som av myndighetens verkställande ledning och styrelsen själv. Om styrelsen saknar en tydlig uppgift med vidhängande mandat riskerar den att bli åsidosatt, visar Statskontorets studie.

Myndighetsstyrelsernas faktiska roll och ansvar bör tydliggöras

I styrelsemyndigheterna har styrelsen det fulla ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen. Samtidigt är det myndighetschefen som sköter den löpande verksamheten och därmed i första hand har kontakterna med Regeringskansliet. Det är också av myndighetschefen som regeringen främst utkräver ansvar.

Att regeringen på detta sätt styr myndigheter på samma sätt oavsett ledningsform bidrar till att skapa oklarheter kring styrelsens roll och ansvar. Den vanligt förekommande analogin med bolagsstyrelser leder också till orealistiska förväntningar på vad styrelsearbetet innebär och därmed också till besvikelse och frustration.

Enligt Statskontoret bör regeringen dels förtydliga inom vilka ramar som en myndighetsstyrelse faktiskt verkar och kommunicera detta till alla berörda, dels utveckla former för den löpande styrningen av myndigheterna som stämmer överens med dessa ansvarsförhållanden. Det handlar då inte primärt om att alla kontakter med myndigheten ska gå via styrelsen, något som framstår som både otympligt och orealistiskt, utan framför allt om att hitta kommunikationsvägar som fungerar för såväl departement som styrelse och verkställande ledning.

Regeringen bör överväga behovet av och syftet med insynsråden

Enrådighet med insynsråd har blivit den absolut vanligaste ledningsformen och kan beskrivas som något av standardmodell för en myndighetsledning. Skälen för att inrätta ett insynsråd är dock ofta ganska otydliga, liksom föreställningarna om vad insynsrådet ska göra.

Enligt Statskontoret bör regeringen överväga om alla myndigheter som i dag har ett insynsråd även fortsättningsvis ska ha det, särskilt med tanke på att varje myndighetschef har möjlighet att själv inrätta de rådgivande organ som denne anser sig behöva. Det tar tid och resurser att inrätta och hålla i gång ett insynsråd och nyttan av rådet bör därför vägas mot kostnaden.

För att öka nyttan av insynsråden bör regeringen enligt Statskontoret också överväga att renodla syftet med varje enskilt råd och sedan låta detta syfte styra sammansättningen av rådet. Om syftet främst är att garantera vissa grupper insyn och/eller se till att myndighetsledningen får del av synpunkter och perspektiv den annars riskerar att missa är det rimligtvis inte samma ledamöter som ska sitta i rådet jämfört med om syftet främst är att ge råd och stöd till myndighetschefen. Om syftet med insynsrådet endast är att ge råd och stöd bör det i första hand överlåtas till myndighetschefen att sätta samman ett sådant råd.

Riksdagsledamöternas deltagande i insynsråden kan ifrågasättas

Vår studie visar att det sitter många politiker i insynsråden. Deras närvaro i råden är dock inte okontroversiell. Främst riktas kritik mot riksdagsledamöters deltagande i insynsråden. Bland annat menar myndighetsföreträdare att riksdagsledamöters närvaro kan hämma en öppen diskussion i råden. Myndighetschefer kan känna sig tveksamma till att ta upp vissa frågor inför insynsråden av rädsla att informationen skulle kunna utnyttjas politiskt.

Insynsrådets sammansättning indikerar samtidigt att regeringen anser att det är viktigt med riksdagsledamöternas representation och insyn i myndigheterna. Statskontoret menar ändå att det kan ifrågasättas om just insynsråden är den mest lämpliga formen för riksdagens insyn i myndigheterna.

Beslutsorganens ansvar bör regleras

Det saknas bestämmelser om så kallade särskilda beslutsorgan i myndighetsförordningen. Det är därmed inte fastlagt hur ansvarsförhållandena ska se ut mellan beslutsorgan och myndighet.

Enligt Statskontoret bör det tydliggöras vilket ansvar beslutsorganen faktiskt har i förhållande till den myndighet som de verkar inom och i förhållande till regeringen. Detta kan göras samlat i myndighetsförordningen, eller för vart och ett av organen i respektive myndighetsinstruktion.

1 Myndigheternas ledningsformer

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera myndigheternas ledningsformer och deras betydelse för myndighetsstyrningen. För att sätta in uppdraget i sitt sammanhang ger vi i detta inledande kapitel en översiktlig bild av ledningsformerna. Inledningsvis beskriver vi hur ledningsformerna har utvecklats över tid. Betoningen ligger på utvecklingen de senaste decennierna och den debatt om ledningsformerna som förts under denna tid. Därefter beskriver vi hur ledningsformerna är utformade och reglerade idag.

1.1 Ledningsformerna – en historik

Demokrati, rättssäkerhet och effektivitet brukar framhållas som centrala värden inom förvaltningspolitiken. Hur tyngdpunkten mellan dessa värden har skiftat över tid avspeglas i vilka ledningsformer som har varit dominerande under olika perioder.

Kollegier, enrådighet och lekmannastyrelser

Den kollegiala ledningsformen med sin domstolsliknande karaktär var den gällande fram till mitten av 1800-talet. När den successivt kom att ersättas av enrådighetsmodellen under andra halvan av 1800-talet skedde det utifrån effektivitetsargument. Det ansågs att myndigheterna tog för lång tid på sig med ärendehandläggning och att de allmänt var för initiativlösa. Länsstyrelserna lyftes vid den här tiden fram som en förebild när det gällde effektivitet och dessa styrdes av en enda person – landshövdingen.¹

Under 1900-talet introducerades den ledningsform som i slutet av sin existens kom att kallas styrelser med begränsat ansvar, men som då gick under beteckningen lekmannastyrelser. När Kungl. Vattenfallstyrelsen år 1909 som första myndighet fick en lekmannastyrelse hämta-

¹ SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, s.103.

des inspirationen från de styrelser som de allt vanligare aktiebolagen hade. Vattenfallstyrelsen skulle konkurrera med privata företag och det ansågs då lämpligt att myndigheten försågs med en styrelse i likhet med sina konkurrenter.²

Lekmannastyrelserna kom från mitten av 1900-talet att bli den dominerande ledningsformen och under senare delen av 1900-talet var det enbart ett fåtal större myndigheter som saknade lekmannastyrelser.³ Lekmannastyrelsernas huvudsakliga uppgift var att utöva insyn i verksamheten samt tillföra sakkunskap och som det uttrycktes ”medborgerligt omdöme”.⁴ Utöver denna huvuduppgift hade styrelserna vissa begränsade beslutsbefogenheter.

Även om styrelseformen hämtades från det privata näringslivet, kom införandet av lekmannastyrelser efterhand att i betydande utsträckning motiveras med demokratiargument; de professionella tjänstemännens makt behövde balanseras genom att intresserepresentanter och medborgarföreträdare fick ett direkt inflytande över myndigheterna.⁵

Lekmannastyrelserna – utredda och ifrågasatta

Lekmannastyrelserna var dock inte oomtvistade. Med början i mitten av 1980-talet kom de att analyseras och ifrågasättas av flera offentliga utredningar.

Utifrån argumentet att regeringens styrning borde bli tydligare argumenterade först Verksledningskommittén och därefter Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer för att styrelser med begränsat ansvar skulle avskaffas och ledningsformerna koncentreras till styrelser med fullt ansvar eller enrådhetsmyndigheter. Därigenom skulle såväl ansvarsutkrävande som effektiviteten i ledningsfunktionen stärkas.⁶ Den därpå följande Förvaltningspolitiska kommissionen var inne på samma linje och pekade på att de otydliga ansvarsförhållan-

² Söderlind, D. och Petersson, (1986), *Svensk förvaltningspolitik*, s.90.

³ SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet*, s.83.

⁴ Prop. 1986/87:99, *Ledning av den statliga förvaltningen*, s.84.

⁵ Söderlind och Petersson, (1986), s.90 f.

⁶ SOU 1985:40, s.119 ff., SOU 1993:58, *Effektivare ledning i statliga myndigheter*.

dena i myndigheter med lekmanstyrelser var ett problem sett ur ett demokratiperspektiv.⁷

Ett avskaffande av lekmanstyrelserna hade dock svårt att finna stöd i riksdagen som i flera beslut under 1980- och 1990-talet röstade för att behålla den rådande ordningen.⁸

En ny myndighetsförordning

I början av 2000-talet tillsatte regeringen Utredningen om en översyn av verksförordningen. Utredningen hade inte i uppdrag att överväga ett avvecklande av någon ledningsform, utan att inför den kommande nya verksförordningen reglera samtliga ledningsformer så att uppgifts- och ansvarsfördelning mellan olika ledningsorgan blev tydlig och ändamålsenlig. Ledningsformerna enrådighet och styrelser med begränsat ansvar fanns reglerade i den gällande verksförordningen, men inte styrelser med fullt ansvar och inte heller nämndmyndigheter.⁹ Utredningen lämnade sitt betänkande i februari 2004.¹⁰

När utredningen diskuterade styrelser med begränsat ansvar var det främst styrelsens rådgivande roll som lyftes fram. Vem som ansvarade för verksamheten inför regeringen rådde det formellt sett ingen oklarhet om. I likhet med vad som stadgades i den vid utredningstillfället gällande verksförordningen angav utredningen att det var myndighetschefen som ansvarade för myndighetens verksamhet inför regeringen i myndigheter med styrelser med begränsat ansvar. Styrelsens främsta uppgifter var att stödja myndighetschefen i arbetet med att utveckla myndighetens verksamhet. Styrelsen skulle också utgöra ett kontroll- och insynsorgan samt fatta beslut i vissa särskilt angivna ärenden.

Den oklarhet som fanns avsåg dessa särskilt angivna beslutande funktioner som styrelserna med begränsat ansvar hade. Styrelsen beslutade bland annat om budgetunderlag och årsredovisning. Det problem som

⁷ SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*, s.117 ff.

⁸ Prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29; Prop. 1994/95:150, bil.7, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m.*, bet. 1995/96:KU1; prop.1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, bet. 1997/98:KU31.

⁹ Verksförordning (1995:1322).

¹⁰ SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*.

utredningen främst såg var att styrelsen därmed beslutade i frågor som den saknade reellt inflytande över. Problemet var således inte primärt dubbelkommandot i myndighetens ledning och de konsekvenser det kunde få för regeringens styrning.

I budgetpropositionen för år 2007 aviserade regeringen att den kommande nya verksamhetsförordningen (sedermera benämnd myndighetsförordningen) tydligare skulle reglera ledningsansvaret. Ambitionen var att styrelser med begränsat ansvar inte längre skulle förekomma. I samband med att varje myndighets instruktion sågs över för att anpassas till den nya förordningen skulle också ledningsformen övervägas.¹¹

Regeringens argumentation för att avskaffa styrelser med begränsat ansvar var kortfattad. Enligt regeringen måste det tydligt framgå om det är myndighetschefen eller styrelsen som utgör myndighetens ledning. Detta var inte fallet när det gällde styrelser med begränsat ansvar. Om ansvaret var delat blev det svårare att utkräva ansvar för verksamheten. Utifrån denna argumentation angav regeringen sin ambition att avskaffa styrelser med begränsat ansvar.

1.2 Ledningsformerna i dag

Den nya myndighetsförordningen trädde i kraft den 1 januari 2008.¹² I myndighetsförordningen slås det fast vilket ansvar myndighetens ledning har inför regeringen och vilka uppgifter som är myndighetsledningens ansvar och därmed inte möjliga att delegera. I ledningsansvaret ingår att besluta en arbetsordning, besluta om verksamhetsplan, avgöra viktiga principiella ärenden och säkerställa att myndighetens interna styrning och kontroll fungerar betryggande.

I enlighet med regeringens aviserade intentioner regleras i myndighetsförordningen endast tre ledningsformer. En myndighet leds enligt förordningen antingen av

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

¹¹ Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007 Utgiftsområde 2, Bil.1, s.7.*

¹² Myndighetsförordning 2007:515.

I och med myndighetsförordningen upphörde styrelse med begränsat ansvar att vara en reglerad ledningsform. Samtidigt tydliggjordes regleringen för styrelserna med fullt ansvar (i dag benämnda styrelsemyndigheter) och nämndmyndigheter. De myndigheter som tidigare hade letts av en styrelse med begränsat ansvar blev i en majoritet av fallen enrådighetsmyndigheter med ett så kallat insynsråd, medan ett mindre antal blev styrelsemyndigheter.¹³

Enligt den förvaltningspolitiska proposition som regeringen lämnade till riksdagen i mars 2010 väljer regeringen den ledningsform som bäst gagnar verksamheten. Utgångspunkter för valet av ledningsform är

- verksamhetens art,
- politiska prioriteringar, samt
- regeringens behov av att styra på ett visst sätt.¹⁴

Enrådighetsmyndighet

Enrådighetsmyndigheter leds av en myndighetschef som sköter den löpande verksamheten och som också ansvarar för verksamheten inför regeringen.

I enrådighetsmyndigheter kan regeringen föreskriva att det vid sidan av myndighetschefen ska finnas ett s.k. insynsråd. Insynsråden har i många myndigheter kommit att ersätta styrelser med begränsat ansvar. Till skillnad från styrelserna har dock insynsråden inga beslutsbefogenheter. Deras uppgift är enligt myndighetsförordningen att utöva insyn och ge myndighetschefen råd. Regeringen bestämmer antalet ledamöter i rådet och utser dessa. Myndighetschefen är ordförande i insynsrådet och har att, enligt myndighetsförordningen, hålla rådet informerat om verksamheten.

Styrelsemyndighet

I styrelsemyndigheter är det styrelsen som har ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen. Myndighetschefen ska svara för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

¹³ Statskontoret 2008:11, *Förändrade ledningsformer. Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen.*

¹⁴ Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s.108 f.

Myndighetschefen har också att hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa dessa. Styrelsen ska besluta om en arbetsordning där bland annat arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef fastställs.¹⁵

Regeringen bestämmer hur många ledamöter som ska ingå i styrelsen och utser dessa. Myndighetschefen ingår i styrelsen, men ska inte vara ordförande eller vice ordförande.¹⁶

Nämndmyndighet

I nämndmyndigheter är det nämnden som kollektivt utgör myndighetens ledning och ansvarar för verksamheten inför regeringen. En nämndmyndighets beslut fattas i regel av nämnden i dess helhet. Ärendena bereds av ett kansli som i huvudsak ansvarar för handläggning av ärenden och för administration. Vid större nämnder finns det ofta en kanslichef. Då det av praktiska skäl är svårt för nämnden att utöva det kollektiva ledarskap som förutsätts finns det för den löpande verksamheten som regel i nämndernas arbetsordningar en delegationsordning till kanslichefen.

Det är vanligt att mindre nämndmyndigheter är kopplade till en värdmyndighet, som då sköter nämndens kansligöromål. Om regeringen har bestämt att en myndighet ska utgöra värdmyndighet ansvarar värdmyndigheten inför regeringen för de uppgifter som den ska sköta. Värdmyndighet och nämndmyndighet reglerar upplåtelsen av lokaler och fördelningen av uppgifter i en överenskommelse.¹⁷

Regeringen bestämmer hur många ledamöter nämnden ska ha och utser dessa.¹⁸

¹⁵ 4 och 13 §§ myndighetsförordningen.

¹⁶ 10 § myndighetsförordningen.

¹⁷ 18 § myndighetsförordningen.

¹⁸ 14 § myndighetsförordningen.

2 Uppdraget till Statskontoret

I juni 2008 redovisade Statskontoret en kartläggning och analys av myndigheternas ledningsformer och de förändringar som hade genomförts i samband med att den nya myndighetsförordningen trätt i kraft.¹⁹ Regeringen vill nu få en uppdaterad kartläggning av myndigheternas ledningsformer samt en analys av på vilka grunder olika ledningsformer väljs och hur de olika ledningsformerna påverkar och tillämpas i styrningen av myndigheterna (se bilaga 1).

I detta kapitel redogör vi för uppdragets frågor och hur vi valt att gå till väga för att besvara dem. Avslutningsvis presenterar vi en disposition för rapporten.

2.1 Uppdragsfrågorna

Enligt uppdraget ska Statskontoret:

1. kartlägga samtliga myndigheters ledningsformer och presentera dessa i en förteckning,
2. kartlägga förekomsten av särskilda beslutsorgan samt deras ställning i förhållande till myndighetsledningen,
3. analysera motiven till valet av ledningsform och hur dessa överensstämmer med de utgångspunkter för valet av ledningsform som anges i den förvaltningspolitiska propositionen. Analysen ska särskilt beakta skälen till val av ledningsform i myndigheter som är nybildade eller där regeringen har bytt ledningsform sedan 2008,
4. analysera hur ledningsformen påverkar och tillämpas i styrningen av myndigheten, dels ur ett regeringsperspektiv, dels ur ett myndighetsledningsperspektiv.

¹⁹ Statskontoret 2008:11.

Analysen ska enligt uppdraget omfatta ett urval av myndigheter som representerar olika ledningsform, storlek och typ av verksamhet. Enligt uppdraget bör myndigheter under samtliga departement ingå i urvalet.

2.2 Tidigare studier av ledningsformer

Myndigheternas ledningsformer har kartlagts och analyserats vid ett antal tillfällen under 2000-talet, både av Statskontoret och av andra aktörer.

Våren 2000 lämnade Statskontoret rapporten *Styrelser med fullt ansvar*. Rapporten var en redovisning av ett regeringsuppdrag där Statskontoret skulle utvärdera om ledningsformen styrelse med fullt ansvar hade varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå en effektiv styrning och förvaltning av statlig verksamhet. Den huvudsakliga slutsatsen var att ledningsformen var ett ändamålsenligt redskap för att uppnå en effektiv *förvaltning*, då styrelserna bidragit till att stärka myndigheternas ledningsfunktioner. Den hade dock inte fungerat som ett ändamålsenligt redskap för att uppnå en effektiv *styrning*, då regeringen trots införandet av styrelser med fullt ansvar fortsatt att styra myndigheterna på samma sätt som förut.²⁰

Några år senare, 2004, redovisade Statskontoret rapporten *Myndigheternas ledning och organisation. Kartläggning och analys av myndighetssverige*. Uppdraget denna gång var att kartlägga och analysera myndigheternas ledningsformer och deras organisation. Statskontoret analyserade ledningsformernas betydelse för myndigheternas interna styrning och beslutsfattande respektive för regeringens styrning av myndigheten. Slutsatserna var bland annat att ledningsformen hade betydelse för myndighetens interna styrning och beslutsfattande, men mindre betydelse för regeringens styrning av myndigheten. Inom alla de studerade ledningsformerna (enråddighet, styrelse med begränsat ansvar och styrelse med fullt ansvar) fanns det otydligheter när det gällde ansvar och roller. Störst bedömdes problemen vara för lednings-

²⁰ Statskontoret 2000:9 *Styrelser med fullt ansvar*.

formen styrelse med begränsat ansvar, vilken Statskontoret föreslog skulle avvecklas.²¹

Inför införandet av den nya myndighetsförordningen studerades ledningsformen styrelse med fullt ansvar återigen, men denna gång av Riksrevisionen. I rapporten *Styrelser med fullt ansvar* granskade Riksrevisionen hur myndighetsstyrelserna fungerade och hanterade sitt ansvar för verksamheten samt om regeringen gav styrelserna tillräckliga förutsättningar för att ta detta ansvar. Riksrevisionens slutsats var att regeringen inte gett styrelser med fullt ansvar de befogenheter som borde följa med uppdraget. Samtidigt var det svårt att bedöma om styrelserna tagit sitt ansvar för den strategiska ledningen av myndigheten. Styrelseledamöter uppfattade sitt ansvar som otydligt och regeringen utkrävde inte heller något ansvar av styrelsen.²²

Införandet av myndighetsförordningen innebar att samtliga myndigheters ledningsformer sågs över. Den tidigare vanligaste ledningsformen, styrelse med begränsat ansvar, skulle inte längre förekomma. Efter att myndighetsförordningen trätt i kraft den 1 januari 2008 fick Statskontoret ett nytt regeringsuppdrag rörande ledningsformer. Denna gång skulle Statskontoret kartlägga och analysera myndigheternas ledningsformer och de förändringar som genomförts i samband med den nya myndighetsförordningen. Bland annat skulle Statskontoret analysera om myndigheter med liknande uppdrag och förutsättningar fått samma ledningsform. Rapporten *Förändrade ledningsformer. Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen* lämnades till regeringen i juni 2008. Kartläggningen visade bland annat att enrådighet med insynsråd var den ledningsform som valts såvida det inte hade funnits tungt vägande skäl för en styrelse. Enrådighet med insynsråd var den ledningsform som var mest lik styrelse med begränsat ansvar och den ansågs ge en enkel och rak styrkedja, medan det fanns en osäkerhet bland departementen om hur man skulle styra styrelsemyndigheter.²³

²¹ Statskontoret 2004:9, *Myndigheternas ledning och organisation. Kartläggning och analys av myndighetssverige*.

²² Riksrevisionen RiR 2007:25, *Styrelser med fullt ansvar*.

²³ Statskontoret 2008:11.

2.3 **Precisering av Statskontorets uppdrag**

Målet med Statskontorets kartläggning och analys av ledningsformer är att ge regeringen och Regeringskansliet ett underlag för det fortsatta arbetet med att utveckla ledningsformerna som en del av myndighetsstyrningen.

Kartläggning av ledningsformer och beslutsorgan

De två första frågorna i uppdraget innebär att vi utifrån bestämmelserna i myndigheternas instruktioner eller motsvarande ska sammanställa en förteckning över samtliga myndigheters ledningsform samt förekomsten av särskilda beslutsorgan.

När det gäller särskilda beslutsorgan ska vi också ange beslutsorganens ställning i förhållande till myndighetsledningen. Detta har vi definierat som hur ansvarsförhållandena mellan myndighet och beslutsorgan är reglerade i myndigheternas instruktion. Relevanta aspekter är t.ex. vem som utser ledamöter och ordförande i beslutsorganet och inför vem – regeringen eller myndigheten – som beslutsorganet ansvarar för sina beslut och sin verksamhet i övrigt.

Analys till motiven för valet av ledningsform

Enligt uppdraget ska vi också analysera motiven till valet av ledningsform och hur dessa överensstämmer med de utgångspunkter för valet av ledningsform som anges i den förvaltningspolitiska propositionen. I vår analys letar vi efter mönster i de argument som används och diskuterar hur argumenten förhåller sig till de olika motiv som anges i den förvaltningspolitiska propositionen.

Analys av hur ledningsformen påverkar och tillämpas i myndighetsstyrningen

Vi har definierat frågan om ledningsformens påverkan och tillämpning ur ett regeringssperspektiv som att det handlar om ledningsformens betydelse för *styrningen av myndigheten*, det vill säga om relationen mellan myndigheten och regeringen/Regeringskansliet. Samma fråga sedd ur ett myndighetsledningsperspektiv handlar om ledningsformens betydelse för *ledningen av verksamheten*, det vill säga betydelsen för myndighetens interna styrning och beslutsfattande.

Regeringen har många redskap till sitt förfogande vid styrningen av myndigheter. Myndigheter styrs genom lagar och förordningar, genom organisering (t.ex. genom valet av ledningsform), genom mål och ekonomiska resurser angivna i budgetpropositioner och regleringsbrev, genom särskilda uppdrag, genom utnämningar och förordnanden av myndighetsledning, genom informella kontakter samt genom efterkontroll i form av bland annat myndighetsdialog, revision, tillsyn och utvärderingar. Regeringen kan också styra mer indirekt genom att offentligt uttala sin syn på olika företeelser, t.ex. i debattartiklar eller politiska debatter.²⁴

Valet av ledningsform är en del av myndighetsstyrningen, men ledningsformen kan också komma att påverka hur regeringen utformar styrningen i andra avseenden. I den förvaltningspolitiska propositionen förekommer inga resonemang kring hur ledningsformerna är tänkta att tillämpas i och påverka myndighetsstyrningen. I rapporten har vi fokuserat på ett antal aspekter av myndighetsstyrningen som rimligen bör påverkas av ledningsformen. Det handlar främst om arbetet med att sätta samman myndighetsledningen samt om regeringens och Regeringskansliets löpande kontakter med myndigheten.

När det handlar om ledningsformens betydelse för myndighetens ledning, det vill säga för myndighetens interna styrning och beslutsfattande, fokuserar vi framför allt på frågor som rör arbets- och ansvarsfördelningen i myndighetens ledning.

Frågan om hur ledningsformerna påverkar och tillämpas i myndighetsstyrningen handlar mycket om roller, relationer och kommunikation, det vill säga begrepp som är svåra att mäta och kvantifiera. Vår analys bygger därför i stor utsträckning på olika aktörers uppfattningar om ledningsformernas betydelse. Genom att inhämta uppfattningar från personer som fyller olika funktioner i myndighetsstyrningen har vi vinnlagt oss om att inkludera olika perspektiv och få till stånd en så allsidig belysning av frågorna som möjligt.

²⁴ För en genomgång av olika styrformer se t.ex. Riksrevisionen RRV 1996:50, *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*, s. 85 ff.

Avgränsningar

Vår analys avgränsas till de myndigheter som omfattas av myndighetsförordningens bestämmelser om myndighetens ledning, det vill säga enrådighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter.

Uppdraget innebär en uppdatering av vad som hänt sedan myndighetsförordningen trädde i kraft. De största förändringarna som skett i och med myndighetsförordningen är utmönstringen av styrelserna med begränsat ansvar till förmån för enrådighet respektive styrelser med fullt ansvar samt den korresponderande ökningen av antalet enrådighetsmyndigheter med insynsråd. Det innebär att vi huvudsakligen har avgränsat vår analys dels till tillämpningen av styrelseformen, dels till insynsrådets roll och funktion i enrådighetsmyndigheter.

2.4 Genomförande

I uppdraget anges det att Statskontorets analys ska utgå från ett urval av myndigheter och att detta urval ska inkludera myndigheter som företräder samtliga ledningsformer och departement. För att besvara uppdragets frågor har vi kombinerat olika metoder (intervjuer, enkäter och fokusgrupper). Det innebär att vi har arbetat med olika former av urval. I det samlade materialet ingår det, i enlighet med uppdraget, myndigheter av olika storlek, med olika ledningsform och från samtliga departement. I enlighet med uppdraget har vi också samrått med Regeringskansliet (Socialdepartementet) om urvalet.

Nedan följer en kort redovisning av hur vi har genomfört vår studie i dess olika delar.

Analys av ledningsform och beslutsorgan i instruktioner

I vår kartläggning av ledningsformer och särskilda beslutsorgan har vi utgått från vad som är reglerat om ledningsformen i myndigheternas instruktioner eller motsvarande författning.

Intervjuer med departementstjänstemän om motiv till valet av ledningsform

När det gäller hur man inom Regeringskansliet har resonerat vid valet av ledningsform, och i viss utsträckning också vad gäller formerna för

den löpande styrningen av myndigheten, finns det redan ett relativt omfattande empiriskt material att tillgå som bygger på intervjuer med departementstjänstemän. Det handlar framför allt om Statskontorets intervjuundersökning år 2008 samt erfarenheter från Regeringskansliet som Statskontoret har fått ta del av. I stor utsträckning är detta material fortfarande aktuellt, eftersom många av de undersökta myndigheterna har kvar samma ledningsform som när undersökningarna genomfördes.

Det befintliga materialet har vi kompletterat med en mindre ny intervjustudie som framför allt fokuserat på motiven till valet av ledningsform för myndigheter som inrättats efter 2008, eller som bytt ledningsform efter 2008.

Sammantaget har vi information om motiven till valet av ledningsform för ett 30-tal myndigheter fördelade på samtliga departement och ledningsformer (tabell 2.1).

Tabell 2.1 Myndigheter där vi har information om motiven till valet av ledningsform

Myndighet	Ledningsform	Departement
Arbetsförmedlingen	S	A
Centrala studiestödsnämnden	E+I	U
Diskrimineringsombudsmannen	E	A
Finansinspektionen	S	Fi
Finanspolitiska rådet	E+SB	Fi
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	E+SB	M
Försäkringskassan	S /E+I	S
Havs- och vattenmyndigheten	E+I	M
Konjunkturinstitutet	E	Fi
Kustbevakningen	E+I	Fö
Lantmäteriet/Lantmäteriverket	S	S
Livsmedelsverket	E+I	L
Läkemedelsverket	S/E+I	S
Naturvårdsverket	E+I	M
Migrationsverket	E+I	Ju
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*	E+I	Fö
Myndigheten för vårdanalys*	S	S
Riksantikvarieämbetet	E+I	Ku
Rikspolisstyrelsen	SBA	Ju
Sida	E+I/S	UD
Sjöfartsverket	S	N
Skatteverket	E+I	Fi
Skogsstyrelsen	S	L
Statens beredning för medicinsk utvärdering	E+SB	S
Statens kulturråd	S	Ku
Statens skolinspektion	E+I	U
Statens jordbruksverk	E+I	L
Statens veterinärmedicinska anstalt	E+I	L
Statens väg- och transportforskningsinstitut	S	N
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	E+I	M
Tillväxtverket	S	N
Transportstyrelsen	S	N
Ungdomsstyrelsen	E+I	U
Åklagarmyndigheten	E+I	Ju

S=Styrelse, E=Enrådighet, N=Nämnd, I=Insynsråd, SB= Särskilt beslutsorgan.

*Endast studie av förarbeten.

Intervjustudie om ledningsformernas tillämpning och påverkan

För att få en ökad förståelse för ledningsformernas påverkan och tillämpning i praktiken har vi för ett mindre antal utvalda myndigheter genomfört en intervjustudie av hur ledningsformen tillämpas i och påverkar styrningen. I enlighet med våra övergripande avgränsningar har vi framför allt fokuserat på tillämpningen av ledningsformen styrelse. Vilka myndigheter det gäller framgår av tabell 2.2.

Tabell 2.2 Myndigheter som ingått i vår intervjustudie

Myndighet	Ledningsform	Departement
Arbetsförmedlingen	S	A
E-legitimationsnämnden	N	N
Finansinspektionen	S	Fi
Försäkringskassan	E+I	S
Sida	S	UD
Trafikverket	S	N

S=Styrelse, E=Enrådighet, N=Nämnd, I=Insynsråd

Vi har intervjuat myndighetschefer, styrelse- och nämndordförande och ansvariga personer på Regeringskansliet. I de fall vi har funnit det relevant har vi också intervjuat tidigare myndighetschefer och ordföranden. På så sätt har vi inom ramen för en och samma myndighet fångat uppfattningar från olika led i styrkedjan. Sammanlagt har vi genomfört ett 20-tal intervjuer.²⁵ Vi har också studerat centrala dokument, såsom myndigheternas arbetsordningar, styrelseprotokoll och årsredovisningar.

I valet av myndigheter har vi utgått från frågor och problem som uppmärksammats i tidigare studier av ledningsformerna.

²⁵ Värt att notera är att de intervjuade personerna ofta har haft kunskap om förhållandena i fler än en myndighet, då en och samma person samtidigt kan vara myndighetschef, sitta i en annan myndighets insynsråd och vara ledamot eller ordförande av en tredje myndighets styrelse. Då det i flera fall rört sig om seniora personer, har de också över tid samlat på sig en ansenlig erfarenhet från olika myndigheter.

Myndigheter som bytt ledningsform

Tidigare studier har visat att ledningsformen ofta är en fråga som tillskrivs begränsad vikt och att både departement och myndighet i regel är nöjda med den ledningsform som myndigheten har. Ibland händer det emellertid något som gör att regeringen väljer att byta ledningsform. Studier av sådana fall ger kunskap om motiven till val av ledningsform, vilka styrkor och svagheter som olika ledningsformer bedöms ha, samt vilka konsekvenser för ledning och styrning av en myndighet som en förändrad ledningsform får. I vår studie har det ingått två myndigheter som fått en ny ledningsform efter 2008:

- Försäkringskassan, som 2011 gick från att vara en styrelsemyndighet till att vara enrådgivningsmyndighet med insynsråd
- Sida, som 2010 gick från att vara en enrådgivningsmyndighet med insynsråd till att vara en styrelsemyndighet

Myndigheter där kriterierna pekar ut ledningsformen styrelse

Genom att tillsätta en styrelse kan regeringen förstärka myndighetens ledning. Det öppnar också möjligheter för regeringen att styra myndigheten på ett mer övergripande och strategiskt sätt än om myndigheten leds av en ensam chef. Enligt tidigare granskningar och utvärderingar har emellertid inte det att myndigheten har en styrelse påverkat det sätt på vilket regeringen styr myndigheten, varken när det gäller graden av detaljstyrning eller formerna för den löpande styrningen av myndigheten. Vad detta beror på vet vi inte. Genom att studera myndigheter där förutsättningarna för att styrelseformen ska komma till sin rätt borde vara goda kan vi få en ökad kunskap om vilka eventuella hinder som finns för att anpassa myndighetsstyrningen till myndighetens ledningsform. Det rör sig då om myndigheter

- som har en omfattande och komplex verksamhet och därmed behov av en förstärkt ledning
- som utifrån lagreglering och verksamhetens art har ett handlingsutrymme att göra strategiska vägval
- som av regeringen getts ett reellt mandat att fatta strategiska beslut.

Vi har studerat två fall – Trafikverket och Finansinspektionen – där vi bedömt att dessa förutsättningar finns.

Myndigheter där kriterierna pekar åt olika håll

Regeringens utgångspunkt för val av ledningsform är förhållandevis öppet formulerade, vilket innebär att det för en och samma myndighet kan finnas argument för olika ledningsformer. Till exempel kan verksamhetens art peka på en ledningsform, medan regeringens önskan att styra på ett visst sätt pekar på en annan. Genom att studera fall där man kan finna argument för flera olika ledningsformer kan vi få en fördjupad kunskap kring dels vilken betydelse regeringen och Regeringskansliet tillskriver ledningsformen, dels vilka konsekvenser ledningsformen får för ledning och styrning.

Vi har studerat en sådan myndighet, nämligen styrelsemyndigheten Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen är en myndighet med en omfattande och komplex verksamhet som omsätter stora summor pengar, vilket talar för styrelse. Samtidigt är det en myndighet som är föremål för omfattande och detaljerad styrning från regeringens sida, vilket skulle kunna tala för enrådighet.

Nyinrättade nämndmyndigheter

När det gäller nämndmyndigheter är det en ledningsform som enligt den förvaltningspolitiska propositionen ska användas sparsamt. Trots det så inrättas det då och då en ny nämnd. För att få ökad kunskap om vilka överväganden som görs inför valet av ledningsform samt vilka fördelar som regeringen trots allt tillskriver nämndformen har vi studerat en av dessa nyinrättade nämnder, E-legitimationsnämnden. Vi har även gjort en mindre omfattande studie av en annan nyinrättad nämnd, Ersättningsnämnden.²⁶

²⁶ E-legitimationsnämnden är en myndighet under Näringsdepartementet som har till uppgift att stödja och samordna den offentliga sektorns behov av säkra metoder för elektronisk identifiering och signering. Ersättningsnämnden är en myndighet under Socialdepartementet som prövar ersättning till personer som mellan 1920 och 1980 utsatts för allvarliga övergrepp eller försummelser i samband med att de som barn varit omhändertagna i samhällsvård.

Enkäter till insynsråd, styrelser och myndighetschefer

För att ytterligare belysa styrelsernas respektive insynsrådens roll för myndighetens ledning och styrning har vi genomfört tre enkätundersökningar. Utifrån tidigare undersökningar och de iakttagelser vi har gjort inom ramen för våra intervjuer har vi formulerat frågor om hur arbetet i styrelser och insynsråd fungerar och hur samspelet mellan olika aktörer ser ut:

- En enkät har riktats till ordförande och ledamöter i samtliga myndighetsstyrelser²⁷. Enkätfrågorna har behandlat styrelsernas roll och ansvar, innehållet i och resultatet av styrelsearbetet samt styrelsernas relation till myndighetens verkställande ledning respektive regeringen. Svarefrekvensen blev 68 procent.
- En enkät har riktats till ledamöter i insynsråd. Enkätfrågorna har i stort sett berört samma områden som frågorna till styrelseledamöter. Svarefrekvensen blev 73 procent.
- En enkät har riktats till generaldirektörer i myndigheter med insynsråd. Frågorna har framför allt rört myndighetschefernas användning och nytta av insynsrådet. Svarefrekvensen blev 83 procent.

Enkätundersökningarna har gett oss möjlighet att empiriskt testa de hypoteser om betydelsen av ledningsformen som intervjuerna har genererat. Till skillnad från intervjuerna, som framför allt ger en förståelse på djupet, har enkäterna gett en bred och generaliserbar bild av arbetet i styrelser och insynsråd.

Undersökningarna har genomförts i form av webbenkäter till samtliga individer i respektive population (se bilaga 5 för en fullständig redovisning av enkätundersökningarna).

²⁷ Observera att det handlar om myndighetsstyrelser som regleras i myndighetsförordningen, dvs. ej högskole- och universitetsstyrelser, styrelserna för AP-fonderna eller polisstyrelserna (vilka har begränsat ansvar).

Fokusgrupper med departementstjänstemän och myndighetschefer

För att stämma av våra iakttagelser och fånga upp trådar som vi annars skulle kunna riskera att missa har vi också genomfört tre fokusgruppsintervjuer, en med enhetschefer eller motsvarande inom Regeringskansliet som har bred erfarenhet av myndighetsstyrning och två med myndighetschefer som har personlig erfarenhet av ledningsformen styrelse.

Projektgrupp

Arbetet har genomförts av en projektgrupp bestående av Peter Ehn, Anna Fransson och Lina Nyberg (projektledare). Projektet har biståtts av en intern referensgrupp.

2.5 Disposition

Rapportens övriga kapitel är disponerade enligt följande.

I *kapitel 3* redovisar vi kartläggningen av myndigheternas ledningsformer. I kapitlet redogörs också för särskilda beslutsorgan och deras ställning i myndigheten.

I *kapitel 4* beskriver och analyserar vi motiven för val av ledningsform.

I *kapitel 5–7* analyserar vi utifrån vårt samlade material hur respektive ledningsform tillämpas i och påverkar styrningen av myndigheterna.

I *kapitel 8* jämför vi hur de olika ledningsformerna tillämpas i och påverkar styrningen av myndigheterna.

I *kapitel 9* sammanfattar vi våra slutsatser och lyfter fram antal frågor som vi bedömer vara särskilt viktiga för regeringen att hantera i den fortsatta utvecklingen av ledningsformerna som styrinstrument.

3 Kartläggning av ledningsformer

Enligt uppdraget ska Statskontoret kartlägga samtliga myndigheters ledningsform. I detta kapitel redovisar vi resultatet av denna kartläggning.

Kapitlet inleds med en redogörelse för hur myndigheterna fördelar sig på olika ledningsformer. Därefter redovisar vi hur utvecklingen sett ut sedan 2008, det vill säga det år då myndighetsförordningen trädde i kraft och Statskontoret gjorde sin förra kartläggning av ledningsformerna. I enlighet med uppdraget redovisar vi också antalet beslutsorgan i myndigheterna och deras ställning i förhållande till respektive myndighetsledning. Kapitlet avslutas med några sammanfattande iakttagelser.

3.1 Kartlagda myndigheter

Enligt Statskontorets uppdrag ska kartläggningen av ledningsformerna utgå från de ledningsformer som anges i myndighetsförordningen (2007:515).²⁸

Det saknas en vedertagen och uteslutande definition av vad som är en myndighet. Det hänger samman med ambitionen att skapa möjligheter för en flexibel förvaltning. Myndigheter ska kunna inrättas och avvecklas och myndigheter ska kunna se ut på många olika sätt.²⁹

²⁸ Dessa är enligt 2 § myndighetsförordningen enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet eller nämndmyndighet.

²⁹ Prop. 1973:90, *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning, m.m.*, s. 396. "Det kan inte komma i fråga att i RF ge annat än en antydning om förvaltningsorganisationen i Sverige. Med den snabba utveckling vari samhället befinner sig skulle det nämligen vara opraktiskt att söka närmare reglera förvaltningsorganisationen i grundlag".

Statskontoret har vid ett antal tillfällen sedan 2005 räknat och beskrivit myndigheter i olika avseenden. För detta ändamål har ett antal kriterier och avgränsningar för vad som definierar en myndighet satts upp.³⁰ Dessa kriterier och avgränsningar är utgångspunkten även i denna rapport. För att klassificeras som myndighet i kartläggningen krävs det att regeringen har utfärdat en specifik förordning med instruktion för organisationen, alternativt att liknande reglering återfinns i annan författning eller motsvarande. Ett annat kriterium är att organisationens uppdrag inte är tidsbegränsat. Vidare har kartläggningen avgränsats till myndigheter under regeringen. Därmed exkluderas myndigheter under riksdagen samt de så kallade utlandsmyndigheter som lyder under myndigheten Regeringskansliet. Enligt detta sätt att räkna fanns det 370 myndigheter den 1 januari 2014.³¹

I kartläggningen finns det tre myndigheter som saknar egen instruktion, men som vi ändå har bedömt att de omfattas av myndighetsförordningens nämndform. Dessa myndigheters verksamhet regleras i stället i annan lag och/eller förordning. Det gäller Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård,³² Arvsfondsdelegationen³³ och Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt.³⁴

³⁰ Se Statskontoret 2005:32, *Statsförvaltningens utveckling 1990-2005*, Statskontoret (2007) *Statliga myndigheter 2007*, Statskontoret (2010) *Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007-2010*, Statskontoret (2013) *Den offentliga sektorn i korthet – utvecklingen 2012*. Värt att notera är att Statskontorets definition skiljer sig från den Statistiska centralbyrån (SCB) använder i det myndighetsregister som myndigheten sedan 2008 har i uppgift att hålla. Källan till SCB:s myndighetsregister är Skatteverkets Företagsregister och det bygger på tilldelning av organisationsnummer. Även myndigheter i utrikesrepresentationen – ambassader, konsulat och delegationer – ingår i SCB:s register. För närvarande omfattar registret 468 myndigheter.

³¹ Vid årsskiftet 2014 minskade antalet myndigheter med två. Operahögskolan, Dans- och cirkushögskolan samt Stockholms dramatiska högskola slogs samman till den gemensamma myndigheten Stockholms konstnärliga högskola och Statens folkhälsoinstitut och Smittskyddsinstitutet (samt viss verksamhet från Socialstyrelsen) slogs ihop och blev Folkhälsomyndigheten. Samtidigt bildades E-hälsomyndigheten som är en styrelsemyndighet.

³² Lag (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård och Förordning (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

³³ Förordning (2004:484) om Allmänna arvsfonden och Lag (1994:243) om Allmänna arvsfonden.

³⁴ Förordning (2007:936) om folkrättslig granskning av vapenprojekt.

Samtliga myndigheter i Statskontorets förteckning redovisas i bilaga 2.

3.2 Myndigheternas fördelning på ledningsformerna

Myndighetsförordningen är dispositiv. Det innebär att när det finns något i en annan lag eller förordning som frångår det som framgår av myndighetsförordningen gäller det som står i denna andra lag eller förordning. För flera av de 370 kartlagda myndigheterna är myndighetsförordningens bestämmelser om ledningsform därför inte tillämpliga, då det finns konkurrerande bestämmelser i annan författning. Att det enbart existerar tre ledningsformer är därmed en sanning med modifikation.

Tabell 3.1 visar hur myndigheterna fördelar sig över de tre ledningsformer som regleras i myndighetsförordningen samt hur många som har en annan ledningsform.

Tabell 3.1 Antalet myndigheter efter ledningsform

§ 2	Enrådighet	131
Myndighetsförordningen	<i>med insynsråd</i>	93
	<i>utan insynsråd</i>	38
	Styrelse	32
	Nämnd	55
Summa		218
Övriga ledningsformer	Domstol	85
	Högskola/universitet	31
	Styrelse med begränsat ansvar	23
	AP-fond	6
	Övriga ³⁵	7
Summa		152
Totalt		370

Källa: Statskontorets egna beräkningar.

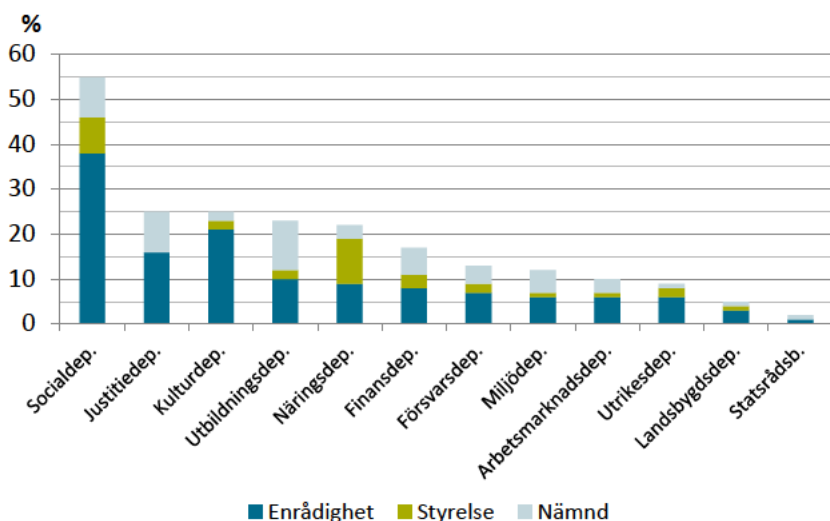
³⁵ Till gruppen *Övriga* hör kommittéer, specialkonstruktioner samt två myndigheter där det inte har gått att koppla ledningsformen till någon av de övriga kategorierna.

Av tabellen framgår att totalt 218 myndigheter faller in under någon av de tre ledningsformerna i myndighetsförordningen. 152 myndigheter har andra typer av ledningsformer som innebär att de helt eller i delar är undantagna från myndighetsförordningen vad gäller myndighetens ledning.

Av de 218 myndigheter som omfattas av myndighetsförordningens bestämmelser om myndighetens ledning finns det några specialkonstruktioner. Exempelvis har Konstnärsnämnden och Kärnavfallsfonden undantag från myndighetsförordningens stadgande att myndighetschefen ska ingå i styrelsen (10 §). I båda dessa myndigheter saknas en myndighetschef som är utsedd av regeringen. Tidigare hade även Finansinspektionen undantag från regeln att myndighetschefen ska ingå i styrelsen. Myndighetsförordningens ledningsformer

Figur 3.1 visar hur de 218 myndigheter som omfattas av myndighetsförordningens ledningsformer fördelar sig mellan departementen.

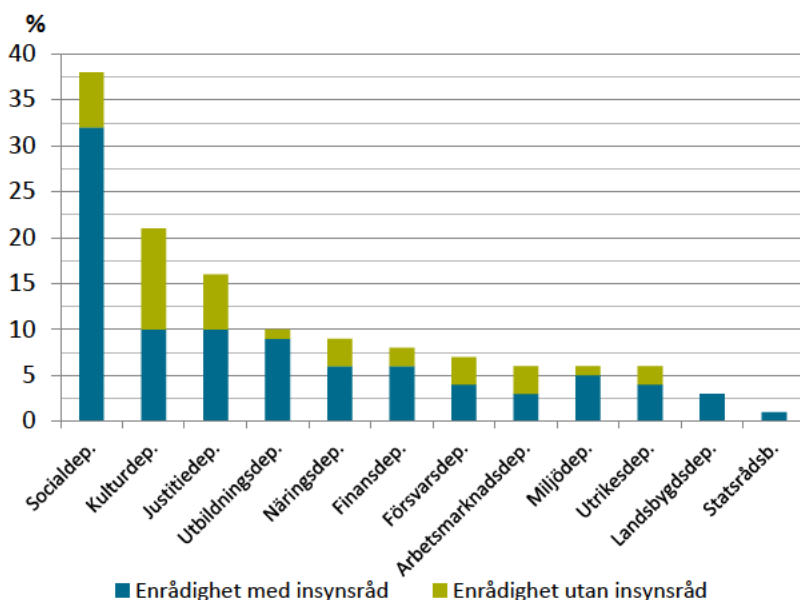
Figur 3.1 **Antalet myndigheter med respektive ledningsform per departement**



De 21 länsstyrelserna bidrar till att Socialdepartementet har klart flest myndigheter, totalt 55 stycken. Justitiedepartementet, Kulturdepartementet, Utbildningsdepartementet och Näringsdepartementet har alla mellan 20 och 25 myndigheter som omfattas av myndighetsförordningens ledningsformer. Fördelningen mellan de tre ledningsformerna ser dock olika ut på de fyra departementen. Justitiedepartementet och Utbildningsdepartementet har en hög andel nämnder bland sina myndigheter. Kulturdepartementet har en stor majoritet enrådighetsmyndigheter och Näringsdepartementet är det departement som har högst andel styrelsemyndigheter.

Mer än hälften av de myndigheter som har någon av de tre ledningsformerna i myndighetsförordningen har ledningsformen enrådighet. Nära sextio procent av enrådighetsmyndigheterna återfinns på Social-, Justitie- eller Kulturdepartementet. Figur 3.2 visar antalet enrådighetsmyndigheter per departement, samt hur många av myndigheterna som har insynsråd och hur många som saknar det.

Figur 3.2 Enrådighetsmyndigheter per departement efter förekomst av insynsråd



Bland enrådhetsmyndigheterna under Social-, Utbildnings- och Miljödepartementet har nästan samtliga insynsråd. På Kultur-, Försvars- och Arbetsmarknadsdepartementet har omkring hälften av enrådhetsmyndigheterna insynsråd.

Övriga ledningsformer

Nedan beskrivs översiktligt de myndigheter och typer av myndigheter som på olika sätt är undantagna från myndighetsförordningens reglering av ledningsformerna. Av tabell 3.1 framgår det att det handlar om 152 myndigheter.

Domstolar

Domstolarna har en grundlagsfäst självständig ställning gentemot såväl riksdag som regering och andra myndigheter. De får dock årligen ett regleringsbrev med övergripande regler och riktlinjer. Ordinarie domare och hyresråd³⁶ utses av regeringen, på förslag av Domarnämnden. Ordinarie domare är i princip omöjliga att avsätta i syfte att garantera deras självständighet. Det gör att ledningsformen för domstolarna inte blir jämförbar med andra ledningsformer.

Domstolsverket är central förvaltningsmyndighet för alla Sveriges domstolar. Verket är en enrådhetsmyndighet med insynsråd och ingår därmed i vår analys av de tre ledningsformerna, medan de enskilda domstolarna inte gör det.

Den 1 januari 2014 fanns det 85 domstolar.

Universitet och högskolor

Universitet och högskolor är undantagna från myndighetsförordningens bestämmelser om myndighetens ledning när det gäller ledning, ansvar, delegering, ledningsform samt anställningar och uppdrag.³⁷ Det

³⁶ Hyresråd är benämningen på domare i hyresnämnderna.

³⁷ Enligt 5 § högskoleförordningen (1993:100) ska följande bestämmelser i myndighetsförordningen inte tillämpas på högskolorna: 2 § om myndighetens ledning, 4 § om ledningens ansvar, 5 § om delegering, 9–18 §§ om enrådhetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter, och 22–24 §§ om anställningar och uppdrag. Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan har särskilda bestämmelser i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet respektive förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

gör att de inte är jämförbara med andra myndigheter vad gäller ledningsform, även om de är att betrakta som förvaltningsmyndigheter under regeringen i andra avseenden. Verksamheten vid universitet och högskolor regleras i högskoleförordningen (1993:100), vilken motsvarar en gemensam instruktion.

Den 1 januari 2014 fanns det 31 statliga högskolor och universitet.

Styrelser med begränsat ansvar

Polismyndigheterna har kvar den ledningsform som fram till och med 2008 var den dominerande ledningsformen, nämligen styrelse med begränsat ansvar. Ledningsformen förekommer inte längre i myndighetsförordningen, men polismyndigheterna har fått ett undantag och behållit sin ledningsform. När polismyndigheterna från och med 2015 slås samman till en myndighet kommer även ledningsformen att ses över.

Den 1 januari 2014 fanns det 22 polismyndigheter, inklusive Rikspolisstyrelsen.

Sametinget är både ett parlament och en myndighet. Enligt Sametingets instruktion är myndighetsförordningens bestämmelser om ledningsform inte tillämpliga för myndigheten. Myndighetens ledningsform regleras i Sametingets instruktion och där återfinns skrivningar som närmast motsvarar den tidigare ledningsformen styrelse med begränsat ansvar. Statskontoret har diskuterat Sametingets ledningsform mer utförligt i den myndighetsanalys av Sametinget som publicerades 2010.³⁸

AP-fonder

De sex AP-fonderna är statliga myndigheter, men de är mer självständiga än andra myndigheter genom att deras verksamhet enbart regleras i lag och inte i förordning och regleringsbrev.³⁹ De har dock styrelser som utses av regeringen. Regeringen utser också externa revisorer för AP-fonderna. Däremot är det styrelsen som utser vd, vilken inte sitter med i styrelsen. Styrelsen företräder fonden, även inför domstol.

³⁸ Statskontoret 2010:15, *Myndighetsanalys av Sametinget*.

³⁹ Lag (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Det finns således betydande skillnader mellan ledningsformen för statliga förvaltningsmyndigheter och den för AP-fonderna. AP-fonderna redovisas i kartläggningen (bilaga 2), men ingår inte som styrelsemyndigheter i rapportens analysdelar.

Kommittéer

En kommitté eller en särskild utredare är en förvaltningsmyndighet av mer eller mindre tillfällig karaktär. Den lyder under regeringen på samma sätt som andra förvaltningsmyndigheter, men arbetet regleras i kommittéförordningen och det saknas i regel instruktion.⁴⁰ Därmed faller de i normalfallet inte under Statskontorets definition av en myndighet. I kartläggningen ingår dock två kommittéer för vilka regeringen trots allt har utfärdat en särskild instruktion – Svenska ILO-kommittén och Svenska FAO-kommittén.

Specialkonstruktioner

Arbetsgivarverket är en statlig förvaltningsmyndighet som är uppbyggd som en medlemsstyrd förening för statliga myndigheter och affärsverk. Myndigheten leds av ett arbetsgivarkollegium som består av cheferna för samtliga medlemsorganisationer. En styrelse med 15 ledamöter svarar för verksamheten i enlighet med Arbetsgivarkollegiets beslut. Av Arbetsgivarverkets instruktion framgår att myndigheten ska räknas som en styrelsemyndighet men att de delar av myndighetsförordningen som rör ledningsformerna inte är tillämpliga.

Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) är en anslagsfinansierad och självständig myndighet under Rikspolisstyrelsen. Den ingår i polisorganisationen som ett expertorgan. Myndigheten leds av en chef som utses av regeringen. Myndigheten är dock helt undantagen från myndighetsförordningen vad gäller myndighetens ledning. Av instruktionen framgår ansvarsfördelningen mellan SKL och Rikspolisstyrelsen.⁴¹ Rikspolisstyrelsen ska bland annat avgöra frågor om framställningar till regeringen, medelsredovisning, arbetsordning samt längre ledigheter för personalen som inte är föräldraledighet eller obligatorisk militärtjänstgöring. Rikspolisstyrelsen anställer också SKL:s forskningsledare.

⁴⁰ Kommittéförordning (1998:1474).

⁴¹ Förordning (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium.

Regeringskansliet är en myndighet där ledningsformen beskrivs i instruktionen.⁴² Statsministern är chef för Regeringskansliet, på samma sätt som en myndighetschef i en enrådig myndighet. I övrigt är dock ledningsformen för Regeringskansliet inte fullt ut jämförbar med en enrådig myndighet.

Myndigheter som saknar instruktion

Bland de statliga myndigheterna finns ett antal myndigheter som leds av styrelser men där det är en tolkningsfråga om de kan anses ha ledningsformen styrelsemyndighet utifrån myndighetsförordningens definition då det saknas en instruktion som tydliggör myndighetens förhållande till myndighetsförordningen.

Styrelsen för samefonden har ingen egen instruktion, utan dess ledning regleras i rennäringsförordningen.⁴³ Regeringen utser ledamöter i styrelsen. Typen av verksamhet och det sätt som styrelsen tillsätts och arbetar på gör att nämndformen möjligen skulle kunna vara tillämplig. Däremot är styrelseformen i myndighetsförordningens bemärkelse knappast tillämplig. Det saknas exempelvis en myndighetschef. I rennäringsförordningen benämns Styrelsen för samefonden dock genomgående styrelsen. Det är därför inte möjligt att avgöra vilken ledningsform Styrelsen för Samefonden har, utan vi har placerat den i kategorin övriga.

Zornsamlingarna är även den en myndighet utan instruktion. Jämförbart med en instruktion är dock ett brev från Kunglig Maj:t daterat den 11 juni 1943. Där fastslogs att makarna Zorns testamenterade egendom skulle stå direkt under statlig förvaltning och att Kunglig Maj:t förordnade ordförande och ledamöter i styrelsen samt en intendent.

3.3 Utvecklingen sedan 2008

En jämförelse av antalet myndigheter efter ledningsform 2014 med motsvarande uppgifter från kartläggningen 2008 måste ta hänsyn till att populationen myndigheter skiljer sig mellan de två studierna. Studien från 2008 utgick från SCB:s nyinrättade allmänna myndighets-

⁴² Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

⁴³ Rennäringsförordning (1993:384).

register, medan vi i årets kartläggning utgått från Statskontorets myndighetsdefinition. Det är framförallt antalet styrelsemyndigheter och nämnder som har en begränsad jämförbarhet mellan de två åren. Exempelvis redovisades högskolor och universitet som styrelsemyndigheter i studien från 2008 och ett stort antal nämnder som saknade eget organisationsnummer saknades. Genom att jämföra med en förteckning över antalet myndigheter 2007 som Statskontoret redovisat till regeringen kan vi emellertid i stor utsträckning justera för dessa skillnader.⁴⁴ I tabell 3.2 redovisar vi myndigheternas fördelning på ledningsform 2014 och motsvarande skattade fördelning för 2008.

Tabell 3.2 Myndigheternas fördelning på ledningsform 2008 respektive 2014

Ledningsform	1 januari 2008 (skattning)		1 januari 2014	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Enrådighet	138	59 %	131	60 %
med insynsråd	87	(63 % av antalet enrådighetsmyndigheter)	93	(71 % av antalet enrådighetsmyndigheter)
utan insynsråd	51	(37 % av antalet enrådighetsmyndigheter)	38	(29 % av antalet enrådighetsmyndigheter)
Styrelse	36	16 %	32	15 %
Nämnd	58	25 %	55	25 %
TOTALT	232	100 %	218	100

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter i Statskontoret 2007:103 *Statliga myndigheter 2007* (PM) och Statskontoret 2008:11 *Förändrade ledningsformer*. I tabellen ingår endast myndigheter som omfattas av myndighetsförordningens bestämmelser om myndighetens ledning.

Av tabellen framgår att det i princip inte hänt någonting med fördelningen sedan 2008, förutom att en större andel av enrådighetsmyndigheterna har ett insynsråd i dag (71 procent 2014 jämfört med 63 procent 2008).

⁴⁴ Statskontoret 2007:103, *Statliga myndigheter 2007* (PM). På grund av att antalet myndigheter för 2008 är skattat, kan vissa mindre felaktigheter förekomma i tabellen. Dessa har dock ingen betydelse för den övergripande slutsatsen.

Myndigheter som har bytt ledningsform

Tio myndigheter som fanns med i den kartläggning som gjordes 2008 har en annan ledningsform i kartläggningen 2014. I tabell 3.3 redovisar vi vilka dessa myndigheter är samt i vilken riktning bytet har gått.

Tabell 3.3 Myndigheter som bytt ledningsform sedan 2008 och i vilken riktning

Myndighet	Departement	2008	2014
Fortifikationsverket	S	Styrelse	Enrådighet
Försäkringskassan	S	Styrelse	Enrådighet
Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd	S	Enrådighet	Nämnd
Läkemedelsverket	S	Styrelse	Enrådighet
Specialpedagogiska skolmyndigheten	U	Styrelse med begränsat ansvar	Enrådighet
Statens skolverk	U	Styrelse med begränsat ansvar	Enrådighet
Statens va-nämnd	S	Annan ledningsform	Enrådighet
Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida)	UD	Enrådighet	Styrelse
Svenska institutet för europapolitiska studier	SB	Nämnd	Enrådighet
Säkerhets- och integritetsskyddskommittén	Ju	Annan ledningsform	Nämnd

Källa: Egna beräkningar utifrån Statskontoret 2008:11. I tabellen ingår endast myndigheter som omfattas av myndighetsförordningens bestämmelser om myndighetens ledning.

Tabellen visar att den vanligaste förändringen har varit ett byte till enrådighet. Endast en myndighet, Sida, har gått från att vara en enrådighetsmyndighet till att vara en styrelsemyndighet.

Ledningsform för nybildade myndigheter

Det har också sedan kartläggningen 2008 tillkommit ett antal nya myndigheter som omfattas av myndighetsförordningens bestämmelser om ledningsform. Tabell 3.4 visar en sammanställning av ledningsformen för de myndigheter som tillkommit under perioden 2 januari 2008 till och med 1 januari 2014.

Tabell 3.4 Antal nya myndigheter 2 januari 2008 – 1 januari 2014. Myndigheter som både bildats och avvecklats under perioden ingår inte.

	Antal	Andel
Enrådighet	19	51 %
med insynsråd	15	79 % av enrådighetsmyndigheterna
utan insynsråd	4	21 % av enrådighetsmyndigheterna
Styrelse	10	27 %
Nämnd	8	22 %
Summa	37	100 %

Källa: Egna beräkningar. En ny myndighet anses bildad när en ny förordning med instruktion utfärdats. Det innebär att ett par myndigheter som mer eller mindre bara har fått ett nytt namn, t.ex. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (tidigare Läkemedelsförmånsnämnden) ingår i sammanställningen. I tabellen ingår endast myndigheter som omfattas av myndighetsförordningens bestämmelser om myndighetens ledning.

Det bör tilläggas att det är sällan som en myndighet är helt ny i meningen att uppgifterna är nya. De flesta av myndigheterna i sammanställningen har en föregångare av något slag. Då det under perioden också har avvecklats myndigheter visar inte tabell 3.4 nettoförändringarna i antalet myndigheter med en viss ledningsform under perioden. Att exempelvis 10 nya styrelsemyndigheter enligt tabellen har tillkommit under perioden innebär inte att antalet styrelsemyndigheter har ökat med 10, eftersom de nya myndigheterna i flera fall bildats genom sammanslagning av tidigare myndigheter.

3.4 Särskilda beslutsorgan och deras ställning i myndigheten

I uppdraget ingår att redogöra för antalet beslutsorgan som regeringen har valt att inrätta i myndigheterna samt deras ställning i förhållande till myndighetsledningen.

Oklar reglering av särskilda beslutsorgan

Det finns inga bestämmelser om särskilda beslutsorgan i myndighetsförordningen. Frågan behandlades dock av Utredningen om en översyn

av verksamhetsförordningen.⁴⁵ Utredningens förslag var att i de fall regeringen bestämt att det vid myndigheten skulle finnas ett eller flera särskilda besluts- eller rådgivningsorgan – nämnder, råd eller delegationer – skulle det regleras i myndighetens instruktion. Där skulle också anges vilka uppgifter organet skulle ha och i vilka frågor det skulle fatta beslut. Vidare skulle det anges hur många ledamöter organet skall ha, hur dessa skulle utses och vem som skulle vara ordförande. Besluts- eller rådgivningsorganet skulle ha ett självständigt ansvar för de beslut som fattas inom organet. Organet skulle i övrigt vara ansvarigt för verksamheten inför myndighetens ledning. Den/de vid myndigheten som ansvarade för myndighetens verksamhet inför regeringen skulle också ha ansvar för att det särskilda organet tilldelades medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrevs i enlighet med myndighetsförordningen.⁴⁶

Utredningens förslag var att ansvarsförhållanden mellan regering, myndighet och beslutsorgan skulle regleras i myndighetsförordningen, något som alltså inte blev fallet. Beslutsorganen nämndes dock i de riktlinjer inför valet av ledningsform som Finansdepartementet tog fram 2007. Om de verksamhetsmässiga sambanden med den befintliga myndigheten var svaga och det rörde sig om väl avgränsade frågor som krävde ett kollektivt beslutsfattande och särskild kompetens kunde det enligt riktlinjerna vara lämpligt att inrätta ett särskilt beslutsorgan vid en befintlig myndighet. Ett särskilt beslutsorgan var i så fall ett alternativ till att inrätta en nämndmyndighet.⁴⁷

Vår kartläggning bygger på en genomgång av hur ansvarsförhållandena mellan myndighet och beslutsorgan är reglerade i myndigheternas instruktion. I den mån det funnits hänvisningar till annan relevant författning i instruktionerna har vi också studerat dem.

Särskilda beslutsorgan kan konstrueras på olika sätt. Av myndigheternas instruktioner framgår vilka eventuella typer av särskilda organ myndigheten ska ha. De olika myndighetsinstruktionerna följer van-

⁴⁵ SOU 2004:23.

⁴⁶ SOU 2004:23, s. 156 ff.

⁴⁷ Finansdepartementet, enheten för statlig förvaltning, PM 2007-06-08, *Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val av ledningsform*.

ligen i stort sett samma struktur när det gäller de särskilda beslutsorganen, även om ett antal olika varianter på denna struktur förekommer.

En vanlig disposition av myndighetsinstruktionerna innebär att det under rubriken *särskilda organ* eller *organisation* beskrivs vilka former av råd och organ som ska finnas vid myndigheten. Av löptexten framgår i de flesta fall om det är ett rådgivande eller beslutande organ som avses. Ibland är rubriken *rådgivande organ* och ibland *särskilda organ*, där det kan finnas både rådgivande och beslutande organ under samma rubrik. Delegation eller nämnd är vanliga beteckningar på de särskilda beslutsorganen. Men de kan också ha andra beteckningar, såsom enhet, råd eller kommitté.

Personalansvarsnämnder

Endast en form av särskilt beslutsorgan finns omnämnt i myndighetsförordningen och det är personalansvarsnämnder. I myndighetsförordningen regleras formerna för en myndighets personalansvarsnämnd när det gäller vilka frågor den ska behandla, vem som utser ledamöter och när personalansvarsnämnden är beslutsför.⁴⁸ Förekomsten av personalansvarsnämnd framgår av instruktionen och återfinns i regel under en egen rubrik. I kartläggningen redovisas förekomsten av personalansvarsnämnd separat.

Som framgår av tabell 3.5 återfinns personalansvarsnämnder i en majoritet av de 218 myndigheter som omfattas av myndighetsförordningens ledningsformer. Bland nämndmyndigheterna är det dock ovanligt, endast två av dem har en personalansvarsnämnd.

Tabell 3.5 Förekomst av personalansvarsnämnd enligt myndighetens instruktion

	Personalansvarsnämnd		Andel med personalansvarsnämnd (%)
	Ja	Nej	
Enrådighet	107	24	82
Styrelse	27	5	84
Nämnd	2	53	4
Totalt	136	82	62

⁴⁸ 25 § myndighetsförordningen (2007:515).

När det gäller de myndigheter som har en ledningsform som inte utgår från myndighetsförordningen saknas i de allra flesta fall personalansvarsnämnder. Tre undantag finns dock. Det är Regeringskansliet, Sametinget och Rikspolisstyrelsen, som alla har egna personalansvarsnämnder. Dessutom är det två myndigheter som använder Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd – Statens kriminaltekniska laboratorium och Säkerhetspolisen.⁴⁹

När det gäller universitet och högskolor framgår det av Högskoleförordningen att de om de vill får inrätta personalansvarsnämnder. Där emot är det obligatoriskt för dem att ha en disciplinnämnd.⁵⁰

Antalet särskilda beslutsorgan

Utöver personalansvarsnämnderna har vi kartlagt 97 särskilda beslutsorgan, fördelat på 51 myndigheter. Av tabell 3.6 framgår att enrådighetsmyndigheter har flest beslutsorgan. Även om man tar hänsyn till att enrådighetsmyndigheterna är fler till antalet är det vanligare med särskilda beslutsorgan bland enrådighetsmyndigheter än bland styrelsemyndigheter.

Socialdepartementet har klart flest särskilda beslutsorgan, främst beroende på att länsstyrelserna sorterar under Socialdepartementet. Länsstyrelserna skiljer ut sig genom sina många beslutsorgan. Totalt har de 21 länsstyrelserna 42 beslutsorgan.

Skatteverket har utöver sina två särskilda beslutsorgan även fyra skattenämnder som handlägger ärenden som rör fastighetstaxering. Fram till och med 2011 fattade nämnderna beslut även om inkomsttaxering och det fanns då betydligt fler skattenämnder (ett för varje skattekontor).

⁴⁹ Från den 1 januari 2015 planeras Säkerhetspolisen bli en helt fristående myndighet.

⁵⁰ Högskoleförordning (1993:100).

Tabell 3.6 Särskilda beslutsorgan efter ledningsform och departement, antal

Beslutsorgan efter ledningsform			
	<i>Myndigheter med beslutsorgan</i>	<i>Antal beslutsorgan</i>	<i>Totalt antal myndigheter</i>
Totalt	51	97	218
Enrådighet	45	84	131
Styrelser	5	11	32
Nämnder	1	2	55

Beslutsorgan efter departement			
	<i>Myndigheter med beslutsorgan</i>	<i>Antal beslutsorgan</i>	<i>Antal myndigheter</i>
Arbetsmarknad	0	0	10
Finansdepartementet	3	9	17
Försvarsdepartementet	2	2	13
Justitiedepartementet	4	6	25
Kulturdepartementet	7	8	25
Landsbygdsdepartementet	1	7	5
Miljödepartementet	1	1	12
Näringsdepartementet	4	5	22
Socialdepartementet	25	48	55
Statsrådsberedningen	0	0	2
Utbildningsdepartementet	4	11	23
Utrikesdepartementet	0	0	9
<i>Totalt</i>	<i>51</i>	<i>97</i>	<i>218</i>

I bilaga 3 redovisas vilka beslutsorgan som finns (1 oktober 2013) fördelat på myndigheter respektive departement.

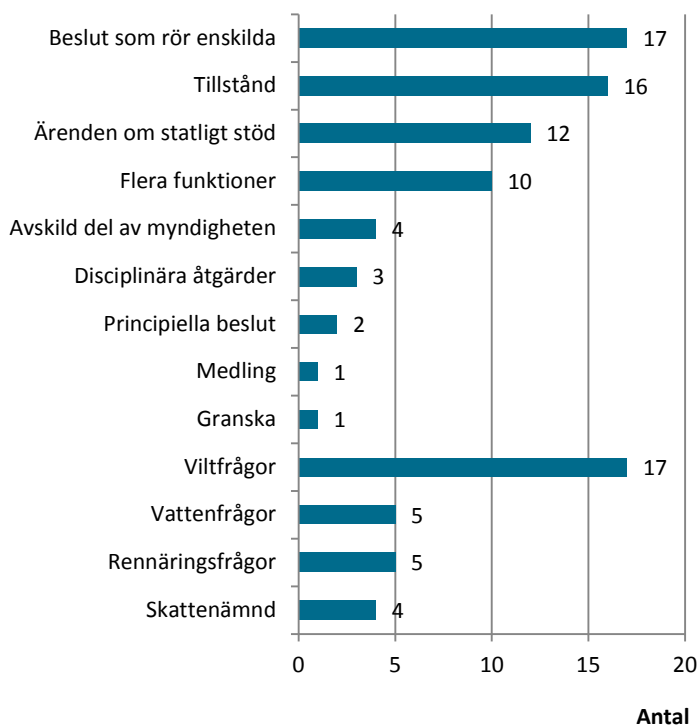
Vad beslutar organen om?

Figur 3.3 visar de särskilda beslutsorganen fördelade utifrån vilken funktion de har enligt myndighetens instruktion. Av figuren framgår att det för närmare en tredjedel av beslutsorganen handlar om beslut som rör enskilda medborgare eller om tillståndsgivning till företag eller

enskilda. Drygt var tionde beslutsorgan handlägger frågor om statligt stöd.

En stor del av beslutsorganen går dock inte att klassificera utifrån en enskild funktion eller uppgift. Det kan handla om att beslutsorganet både tar fram riktlinjer, främjar en viss verksamhet och fattar beslut i enskilda fall. Det gäller också länsstyrelsernas viltförvaltnings-, vatten- och rennäringsdelegationer som har ett brett mandat inom sina respektive områden.

Figur 3.3 Särskilda beslutsorgan efter funktion



Hur är organen konstruerade?

De särskilda beslutsorganen är i viss mån, som namnet antyder, ”särskilda”. Vissa mönster finns dock. Vi kan urskilja i huvudsak två typer av beslutsorgan. Antingen utgör de en tydligt avskild del av myndig-

heten, eller så utgör de en central del av myndighetens verksamhet. I några fall är det ett eller flera beslutsorgan som ansvarar för myndighetens huvuduppdrag. Själva myndigheten och dess ledning blir då mer en administrativ överbyggnad åt beslutsorganen. Två exempel på myndigheter där beslutsorganen fullgör myndighetens huvuduppgift är enrådighetsmyndigheterna Statens beredning för medicinsk utvärdering och Finanspolitiska rådet.⁵¹

Specialkonstruktioner

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har en konstruktion som innebär att två s.k. delegationer ansvarar för två av tre huvuduppgifter som myndigheten har enligt sin instruktion. Myndigheten har ett eget kansli, men det är Säkerhetspolisen som tillhandahåller lokaler, kanslistöd och föredragande till den ena av delegationerna – Registerkontrolldelegationen.

Överklagandenämnden för studiestöd är en enrådighetsmyndighet med ett särskilt beslutsorgan som har i uppgift att fatta beslut för myndighetens ansvarsområde. Myndighetschefen ingår i beslutsorganet. Beslutsorganet kan delegera beslutsfattande till ordförande, vice ordförande eller till myndighetschefen. Ledningsformen blir med andra ord mer lik en styrelsemyndighet än en enrådighetsmyndighet.

Beslutsorgan som inte heter beslutsorgan

Inom myndigheten Sveriges geologiska undersökningar finns en s.k. organisatorisk enhet som benämns Bergsstaten. Av instruktionstexten framgår att Bergsstaten fattar beslut, utan att därför ha benämningen särskilt beslutsorgan.

Inom Tillväxtverket finns en Enhet för förvaltning av de regionala strukturfondsprogrammen för regional konkurrenskraft och sysselsättning samt av programmet Öresund – Kattégatt – Skagerrak inom målet europeiskt territoriellt samarbete. Enheten har en konstruktion som innebär att det framgår att den är en självständig enhet när det gäller ansvar för beslut m.m., men att dess personal ska medverka i myndighetens verksamhet i den utsträckning som är lämplig. Det tycks

⁵¹ Se Statskontoret 2008:11(s. 33 f.) för en redogörelse för de överväganden som lett fram till denna typ av myndighetskonstruktion.

också vara myndigheten som utser chef och medarbetare på enheten. Bakgrunden till konstruktionen är att EU-reglerna inte tillåter att beslut om EU:s strukturfondsprogram fattas av Tillväxtverkets generaldirektör.

Vetenskapsrådet har i sin instruktion tre olika benämningar på sina beslutande organ. Det finns tre ämnesråd, ett råd och tre kommittéer (och därutöver det antal kommittéer som Vetenskapsrådet bestämmer). Samtliga råd respektive kommittéer beslutar om medelstilldelning inom sina respektive områden. Råden och kommittéerna svarar inför Vetenskapsrådet för såväl beslut som verksamhet. När det gäller de tre ämnesråden utses de dock genom ett elektorsförfarande. Hur ansvarsutkrävandet går till i praktiken är därför svårt att härleda ur instruktionen, annat än att råden och kommittéerna ska följa principiella och strategiska beslut som fattas av Vetenskapsrådet.

Särskilda organ där det inte framgår om de är beslutsorgan

I några fall går det inte att utifrån instruktionen avgöra om ett särskilt organ är ett beslutsfattande organ eller inte. Nedan ges ett par exempel på myndigheter som har organ där det är otydligt om de är beslutsorgan eller rådgivande organ.

Arbetsförmedlingen har enligt sin instruktion ett huvudkontor, en central enhet för omprövning av beslut samt ett nationellt partsråd. Det är dock bara det nationella partsrådet som återfinns under rubriken särskilda organ. Den centrala enheten för omprövning av beslut nämns inte närmare i instruktionen trots att den fattar självständiga beslut i omprövningsärenden.⁵² Enligt myndighetschefens arbetsordning ”handlägger och beslutar [enheten i] de ärenden i vilka det enligt författning ska ske en särskild omprövning hos myndighetens centrala enhet för omprövning”. Eftersom det inte framgår av instruktionen vad enheten ska göra finns den inte med i vår kartläggning av beslutsorgan. Det är dock ett gränsfall om den bör finnas med eller inte i och med att det i annan författning (se exempelvis förordning (2000:634) om

⁵² Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, IAF 2010:29, *Arbetsförmedlingens beslut att återkalla anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program*. IAF kritiserade t.ex. hur beslut fattas av enskilda handläggare (ej enbart chefen) på den centrala enheten för omprövning.

arbetsmarknadspolitiska program) framgår att omprövning ska ske på just denna enhet.

Strålsäkerhetsmyndigheten har tre nämnder där det inte framgår om de fattar beslut eller inte. De har också en delegation som är rådgivande.

Vem utser ledamöter?

I normalfallet utser regeringen ledamöter i beslutsorganen. Men det finns en rad alternativa konstruktioner för att utse ledamöter.

Ledamöterna i länsstyrelsernas viltförvaltningsdelegationer utses av landstingen, polisen och intresseorganisationer. Landshövdingen är ordförande. Ledamöterna i skattenämnderna väljs av landstingsfullmäktige i respektive landsting,⁵³ medan ordföranden utses av Skatteverket. Ledamöterna i Statistiska centralbyråns två nämnder för byggnads- respektive konsumentprisindex utses av myndigheten. Detsamma gäller för Skatteverkets nämnd för dödförklaring och för Tillväxtverkets enhet för förvaltning av de regionala strukturfondsprogrammen för regional konkurrenskraft och sysselsättning samt av programmet Öresund – Kattegatt – Skagerrak inom målet europeiskt territoriellt samarbete.

Vetenskapsrådets tre ämnesråd skiljer sig genom att ledamöterna helt eller delvis utses enligt förordningen (2012:520) om elektorsförsamling vid forskningsråd och ämnesråd.

I några fall är det utifrån regleringen oklart hur ledamöterna utses. Det gäller Socialstyrelsens två beslutsorgan, Länsstyrelsernas Miljöprövningsdelegationer och Statens kulturråds särskilda jury.

Vem ansvarar för beslut och verksamhet?

Utredningen om en översyn av verksförordningen föreslog att det av myndighetsförordningen skulle framgå att myndighetens ledning skulle ansvara för beslutsorganets verksamhet (inklusive tilldelning av medel) och att organets ledamöter skulle ansvara för sina beslut.⁵⁴ Så blev som

⁵³ I Gotlands län, som saknar landsting, förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

⁵⁴ SOU 2004:23.

tidigare nämnts inte fallet. De särskilda organen är över huvud taget inte omnämnda i myndighetsförordningen. Det är dock inte ovanligt att motsvarande skrivning återfinns i de enskilda myndigheternas instruktioner i de fall det förekommer särskilda beslutsorgan. För 35 av 97 beslutsorgan finns det information i instruktionen om vem som ansvarar för beslut respektive verksamheten i övrigt. En vanlig formulering är att beslutsorganen självständigt ansvarar för sina beslut. Därutöver anges ofta att de för sin verksamhet svarar inför myndighetens ledning, som i sin tur svarar inför regeringen.

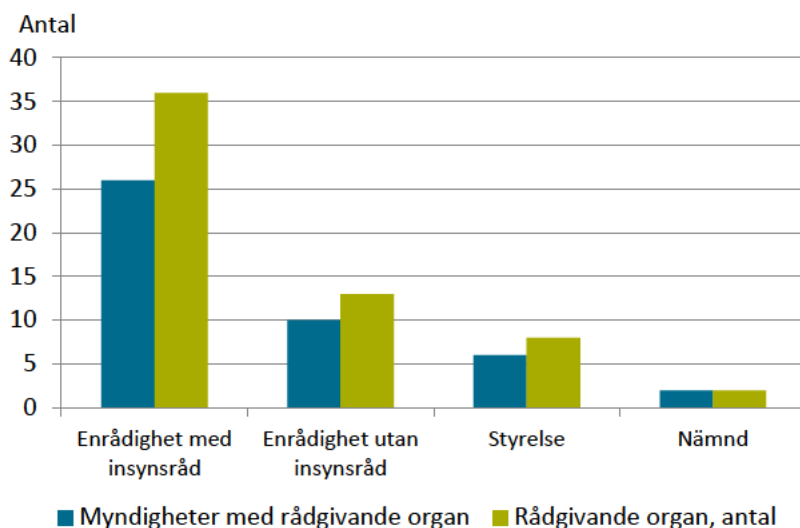
Ett av undantagen är länsstyrelserna, där en stor andel av de särskilda beslutsorganen finns. I deras instruktion finns ingen information om vem som ansvarar för de särskilda beslutsorganens beslut respektive verksamhet.

Rådgivande organ

Utöver de särskilda beslutsorganen har också vissa myndigheter instruktionsreglerade rådgivande organ. Kartläggningen visar att bland myndigheterna med någon av myndighetsförordningens tre ledningsformer finns det totalt 59 namngivna rådgivande organ (se bilaga 4 för en fullständig förteckning). Därutöver framgår det i vissa fall av instruktionen att myndighetschefen förutsätts tillsätta det antal rådgivande organ som bedöms vara lämpligt. Det är dock inte möjligt att dra exakta gränser mellan vad som är ett rådgivande organ och vad som är ett samverkansorgan. Siffran 59 bör därför inte tolkas alltför exakt utan ses mer som en indikation på omfattningen av rådgivande organ. De samverkansorgan som i några fall finns mellan myndighetschefer har inte tagits med i kartläggningen.

Av figur 3.4 framgår att förekomsten av insynsråd inte tycks hindra att andra rådgivande organ inrättas.

Figur 3.4 Rådgivande organ efter ledningsform



3.5 Sammanfattande iakttagelser

Sammantaget visar kartläggningen att antalet ledningsformer i praktiken är betydligt fler än de tre som regleras i myndighetsförordningen. Av 370 kartlagda myndigheter är det bara 218 som faller in under någon av de tre ledningsformerna i myndighetsförordningen. 152 myndigheter har andra typer av ledningsformer som innebär att de helt eller i delar inte faller in under myndighetsförordningen vad gäller myndighetens ledning. Om man även tar hänsyn till de olika roller som särskilda beslutsorgan kan spela för myndighetens ledning, blir bilden än mer mångfacetterad.

Bland de myndigheter som omfattas av myndighetsförordningens bestämmelser om myndighetens ledning är enrådighet den klart dominerande ledningsformen, 131 myndigheter har den ledningsformen. I 93 av dessa har regeringen valt att inrätta ett insynsråd. Styrelsemyndigheterna är betydligt färre, 32 stycken. En jämförelse med hur det såg ut i januari 2008 visar att fördelningen är relativt stabil över tid. Mönstret ser ungefär likadant ut för alla departement med undantag av Närings-

departementet, som har nästan lika många styrelsemyndigheter som enrådighetsmyndigheter. Möjliga förklaringar är att Näringsdepartementets erfarenhet av statliga bolag och affärsverk samt den typ av uppdrag departementets myndigheter har gör att styrelseformen upplevs som naturlig.

Kartläggningen visar också att det är relativt vanligt med särskilda beslutsorgan i myndigheterna. De särskilda beslutsorganen möjliggör ett avgränsat beslutsfattande för en specifik del av en myndighets verksamhet. I några fall omfattar dock beslutsorganets verksamhet en stor del av myndighetens kompetensområde.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan myndigheten och beslutsorganet framgår det av instruktionen för drygt en tredjedel av beslutsorganen att dessa självständigt ansvarar för sina beslut. För många beslutsorgan är det emellertid inte tydligt i vilken utsträckning beslutsorganens ledamöter är självständiga gentemot myndighetens ledning. Huruvida det är ett problem i praktiken är inget som går att utläsa av myndigheternas instruktioner.

4 Motiv till valet av ledningsform

I detta kapitel beskriver och analyserar vi motiven till valet av ledningsform. Kapitlet återger inledningsvis de kriterier som regeringen och Regeringskansliet angett för valet av ledningsform. Därefter redogör vi för hur man inom departementen resonerat kring valet av ledningsform och hur argumenten förhåller sig till de olika motiv som anges i den förvaltningspolitiska propositionen. Kapitlet avslutas med några sammanfattande iakttagelser kring vad det är som styr valet av ledningsform.

4.1 Utgångspunkter för val av ledningsform

Allmänna utgångspunkter i den förvaltningspolitiska propositionen

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen väljer regeringen den ledningsform som bäst gagnar verksamheten. Utgångspunkter för valet av ledningsform är

- verksamhetens art,
- politiska prioriteringar, samt
- regeringens behov av att styra på ett visst sätt.

I propositionen ger regeringen exempel på vilka typer av verksamheter som de olika ledningsformerna är lämpliga för.⁵⁵

Enrådighetsmyndighet

I enrådighetsmyndigheter är det myndighetschefen som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Enligt regeringen är denna ledningsform i regel lämplig för

⁵⁵ Proposition 2009/10:175, s.108 ff.

- verksamhet som i hög grad är styrd av lag,
- verksamhet som i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär,
- verksamhet av främjande karaktär, eller
- myndigheter med ett litet finansiellt ansvar.

Regeringen kan välja att inrätta ett insynsråd i en enrådgivningsmyndighet. Insynsrådets uppgift är att utöva insyn och att ge myndighetschefen råd. Insynsråd kan enligt regeringen förekomma exempelvis då insyn i verksamheten av medborgare och politiker bedöms som särskilt angelägen eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper.

Styrelsemyndighet

I styrelsemyndigheter är det styrelsen som ansvarar inför regeringen för verksamheten, medan myndighetschefen ansvarar inför styrelsen för den löpande verksamheten. Enligt regeringen är ledningsformen lämplig för

- myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning,
- myndigheter med stora anslag eller transfereringar,
- myndigheter som förvaltar stora tillgångar,
- forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet, eller
- verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting.

I en styrelsemyndighet redovisas resultatet av internrevisionens granskning till styrelsen. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen bör myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228) som regel ledas av en styrelse eftersom internrevision då ges bäst förutsättningar att verka.

Nämndmyndighet

I en nämndmyndighet ansvarar nämnden inför regeringen för verksamheten. Enligt regeringen bör denna ledningsform användas sparsamt och en förutsättning bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för verksamheten. Ytterligare kriterier är att myndighetens uppgifter är väl avgränsade. Ofta är uppgifterna reglerade i lag.

Riktlinjer och vägledningar från Regeringskansliet

I samband med att myndighetsförordningen skulle träda i kraft sågs alla myndigheters instruktioner över. Inför departementens arbete med översynen tog Finansdepartementets enhet för statlig förvaltningsutveckling i juni 2007 fram en promemoria med riktlinjer för val av ledningsform.⁵⁶ Dessa riktlinjer föregick den förvaltningspolitiska propositionen med nästan tre år, men de övergripande utgångspunkterna för valet av ledningsform, det vill säga verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt, var desamma som i den efterföljande propositionen. Dessa riktlinjer har sedan utvecklats av Socialdepartementets enhet för statlig förvaltning som i januari 2013 presenterade en vägledning vid val av myndigheters ledningsform.⁵⁷

När det gäller vilka typer av verksamheter som olika ledningsformer uppges vara lämpliga för finns det inga skillnader i sak mellan skrivningarna i Finansdepartementets riktlinjer från 2007, den förvaltningspolitiska propositionen från 2010 och Socialdepartementets vägledning från 2013, även om de specifika formuleringarna varierar.

I de riktlinjer som Finansdepartementet tog fram 2007 fanns det dock också resonemang om hur de olika ledningsformerna förhåller sig till regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt. Exempelvis angavs det att enrådighet tillgodoser regeringens behov av en stark och direkt styrning, medan en styrelse tillgodoser regeringens behov av att kunna ge myndigheten en stor frihetsgrad och ett stort utrymme för strategiska vägval. Denna typ av skrivningar saknas i såväl den förvaltningspolitiska propositionen som i Socialdepartementets uppdaterade vägledning, där det framför allt är kriterier rörande verksamhetens art som beskrivs. Hur regeringens behov av att styra och politiska prioriteringar relaterar till valet av ledningsform berörs inte närmare. Över huvud taget saknas det i både regeringens proposition och i Regeringskansliets skrifter resonemang om *varför* en viss typ av verksamhet bör ha en viss ledningsform.

⁵⁶ Finansdepartementet, enheten för statlig förvaltningsutveckling, PM 2007-06-08.

⁵⁷ Socialdepartementet, enheten för statlig förvaltning, PM 2013-01-28, *Vägledning vid val av myndigheters ledningsformer*.

Den vägledning som tjänstemännen på Socialdepartementet tog fram 2013 avviker på en punkt från den förvaltningspolitiska propositionen. I propositionen anger regeringen att enrådighet är den vanligaste ledningsformen, men att regeringen i vissa fall kan välja att inrätta en styrelse. Socialdepartementets vägledning utgår i stället från styrelseformen som den som först bör övervägas. Ledningsformen enrådighet bör enligt vägledningen användas först för myndigheter som inte uppfyller kriterierna för styrelsemyndighet.⁵⁸

4.2 Argument för olika ledningsformer

I detta avsnitt redovisar vi de argument för olika ledningsformer som lyfts fram i intervjuer med departementstjänstemän och i förarbeten inför bildandet av nya myndigheter. Sammantaget har vi information om motiven till valet av ledningsform för ett trettiotal myndigheter fördelade på samtliga departement och ledningsformer. Cirka en tredjedel av dessa myndigheter har tillkommit eller bytt ledningsform efter 2008.

Enrådighet – ledningsformernas lilla svarta

Slutsatsen i den undersökning som Statskontoret genomförde 2008 var att enrådighet var den ledningsform som hade valts såvida det inte funnits tungt vägande skäl för en styrelse, till exempel ett behov av en förstärkt ledning eller krav på en form för kollektivt ansvar. Enrådighet bedömdes av de intervjuade tjänstemännen som den ledningsform som mest liknade den tidigare vanligaste ledningsformen, styrelse med begränsat ansvar, och den ansågs ge en enkel och rak styrkedja.⁵⁹ Denna övergripande slutsats är fortfarande giltig.

Verksamheten kräver ingen styrelse

I likhet med den förvaltningspolitiska propositionen ser de intervjuade departementstjänstemännen överlag enrådighet (ofta kompletterat med insynsråd) som standardalternativet. För att motivera en styrelse krävs det särskilda skäl. Frånvaron av sådana skäl – eller närvaron av skäl som enligt tjänstemännen starkt talar emot styrelseformen – används som argument för enrådighetsformen. Det gäller även i de fall som

⁵⁸ Socialdepartementet, enheten för statlig förvaltning PM 2013-01-28, s. 5 ff.

⁵⁹ Statskontoret 2008:11.

myndighetens verksamhet till synes inte stämmer särskilt bra överens med de kännetecken som den förvaltningspolitiska propositionen lyfter fram för enrådighetsmyndigheter (dvs. verksamhet i hög grad styrd av lag, verksamhet i huvudsak av rutinärenden- och servicekaraktär, av främjande karaktär eller med ett litet finansiellt ansvar).

Huruvida en myndighet stämmer in på de kriterier för verksamhetens art som anges i den förvaltningspolitiska propositionen kan dock alltid diskuteras, då kriterierna varken är hårt definierade eller ömsesidigt uteslutande. Om en myndighet kan sägas ha en komplex verksamhet eller ha stora anslag beror på vad man jämför med. Ett tämligen vanligt förekommande argument för att välja enrådighetsformen är följaktligen att myndigheten inte bedöms ha en tillräckligt komplex verksamhet eller ha tillräckligt stora anslag för att motivera en styrelse. Naturvårdsverket är ett exempel på en förhållandevis stor myndighet som leds av en myndighetschef.

Att kriterierna för valet av ledningsform inte är ömsesidigt uteslutande innebär också att en och samma myndighet kan uppfylla kriterier för flera olika ledningsformer. Stora transfereringar är t.ex. ett kriterium för styrelsemyndighet, medan en lagstyrd verksamhet är ett kriterium för enrådighet. Då transfereringar till hushåll och företag ofta styrs av en omfattande lagstiftning, överlappar kriterierna för olika ledningsformer varandra. I sådana fall har det ofta vägt över till enrådighetens fördel. Ett exempel är enrådighetsmyndigheten Migrationsverket där det faktum att verksamheten i hög grad är styrd av lag och att det finns överprövningsmöjligheter vägde tyngre när ledningsformen skulle bestämmas, än att myndigheten också har ett stort finansiellt ansvar.

Enrådighet underlättar styrning

Det finns också argument för enrådighet som fokuserar på ledningsformens egna förtjänster. Den främsta är att enrådighet underlättar regeringens styrning av myndigheten. Enligt de intervjuade tjänstemännen innebär enrådighet att man får en rak och kort styrkedja med tydliga ansvarsförhållanden. Det bedöms som särskilt viktigt för verksamheter där departementet behöver ha en tät kontakt med myndigheten och kunna agera snabbt för att få genomslag för regeringens politik. I synnerhet i de fall där regeringen och departementet har sett ett behov av att knyta myndigheten närmare sig har enrådighet legat nära till

hands. Det gäller t.ex. Försäkringskassan som under 2011 gick från att vara en styrelsemyndighet till en enrådighetsmyndighet. Av flera av de intervjuade departementstjänstemännen uppfattas styrelseformen som mer svårhanterlig och krävande ur ett styrningshänseende.

Insynsråd av gammal vana?

Insynsrådets uppgifter är väldigt generellt beskrivna i myndighetsförordningen. Råden ska utöva insyn och ge myndighetschefen råd, mer reglerat än så är det inte. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen kan insynsråd förekomma då insyn i verksamheten av medborgare och politiker bedöms som särskilt angelägen, eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper.

En anledning till att insynsråden är så vanligt förekommande är att enrådighetsmyndighet med insynsråd är den ledningsform som är mest lik den tidigare vanligaste ledningsformen, styrelse med begränsat ansvar. När ledningsformerna sågs över inför införandet av myndighetsförordningen låg det därför nära till hands för regering och departement att välja enrådighet med insynsråd.

Att enrådighet med insynsråd har blivit en slags standardmodell innebär också att de skäl som anges för att inrätta ett insynsråd ofta är ganska vaga, liksom föreställningarna om vad insynsrådet ska göra. Ett återkommande argument i våra intervjuer är dock att verksamheten är politiskt intressant eller känslig och att allmänheten och olika intressenter därför behöver beredas insyn. Det gäller t.ex. för Migrationsverket. Det var också ett argument för att Sida 2008 blev en enrådighetsmyndighet med insynsråd. Att verksamheten berör många människor är också ett motiv till inrättandet av insynsråd som departementen lyfter fram. Ett exempel på detta är Åklagarmyndighetens insynsråd.

Styrelse – fortfarande ett undantag

Argumenten för att inrätta en styrelse grundar sig i en bedömning av att myndigheten av någon anledning behöver en förstärkt ledning.

Stort finansiellt ansvar argument för styrelse

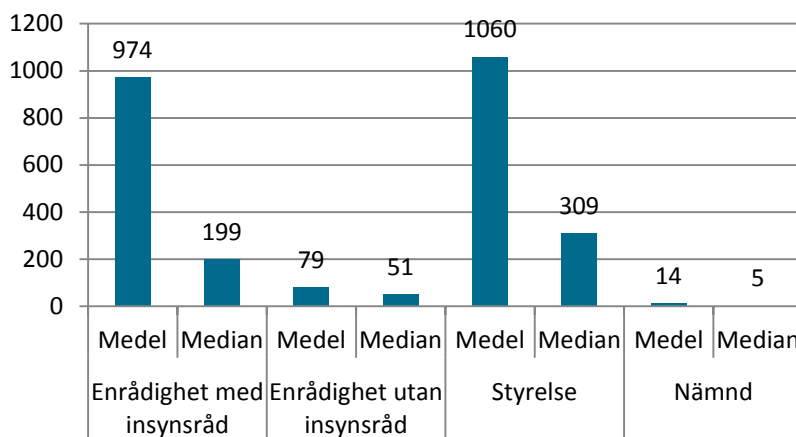
Ofta är det myndighetens ekonomiska ansvar i något avseende, exempelvis att myndigheten är stor och har stora anslag, att den bedriver en

affärsliknande verksamhet eller på annat sätt har ett stort finansiellt ansvar, som departementstjänstemännen lyfter fram som skäl till att välja styrelseformen. Det ekonomiska ansvaret har t.ex. lyfts fram som ett av skälen till att Transportstyrelsen och Arbetsförmedlingen har ledningsformen styrelse. Det handlar då om myndigheter där risker måste hanteras och regering och departement ser ett värde i att förstärka ledningen.

I flera fall har styrelseformen valts för att regering och departement sett ett behov av att ta ett starkare grepp om myndighetens ekonomi. Det gäller t.ex. Läkemedelsverket som fick en styrelse 2008 (Läkemedelsverket har dock bytt ledningsform till enrådighet under 2013) och Sida som fick en styrelse 2010.

I genomsnitt är styrelsemyndigheterna något större än enrådighetsmyndigheterna, även om skillnaden är liten (se figur 4.1). Den stora skillnaden mellan medelvärde och medianvärde i figuren tyder dock på att variationen inom varje grupp är stor.

Figur 4.1 Antal årsarbetskrafter 2012 efter ledningsform, medel- respektive medianvärden



Källa: Hermes. Av de 218 myndigheter som enligt vår kartläggning omfattas av de tre ledningsformerna i myndighetsförordningen finns uppgifter för år 2012 för 175 myndigheter. Bortfallet rör främst små nämnder, vilket innebär att nämndernas medel- och medianvärden är överskattade i figuren.

Att ett stort finansiellt ansvar inte med nödvändighet innebär att myndigheten leds av en styrelse illustreras av att fyra av de fem myndigheter som 2012 hade flest antal årsarbetskrafter (Försvarsmakten, Skatteverket, Försäkringskassan och Kriminalvården) alla leds av en ensam myndighetschef med stöd av ett insynsråd.

Styrelse vid komplexa verksamheter

Att myndigheten har ett brett eller komplext uppdrag är ett annat skäl som de intervjuade departementstjänstemännen lyfter fram för att inrätta en styrelse. Arbetsförmedlingen, Sida, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket är myndigheter vars uppdrag beskrivs på detta sätt i våra intervjuer.

Det finns emellertid också myndigheter vars uppdrag beskrivs som komplext, men där valet av ledningsform ändå har fallit på enrådighet. Det gäller t.ex. Jordbruksverket, vars hantering av EU-stöd har motiverat enrådighetsformen. Enligt de intervjuade departementstjänstemännen skulle en styrelse fungera dåligt tillsammans med EU:s regelsystem.

Styrelse skänker legitimitet åt besluten

Ett annat argument för styrelseformen som framkommit vid våra intervjuer på departementen är att det på grund av verksamhetens art anses mindre lämpligt att en enda person är ansvarig för myndighetens beslut.

Det gäller t.ex. myndigheter som har mandat att fatta beslut som får stora konsekvenser för medborgare eller företag. Finansinspektionen, vars tillsynsverksamhet kan få mycket ingripande konsekvenser för de olika företag som omfattas av tillsynen, är ett sådant exempel. En styrelse har i detta fall bedömts tillföra både en breddad kompetens, vilket borgar för bättre beslut, och en ökad legitimitet gentemot tillsynsobjekten. Bland tillsynsmyndigheterna är dock Finansinspektionen ett undantag, den stora majoriteten av tillsynsmyndigheterna är enrådighetsmyndigheter.

Att inrätta en styrelse kan också vara ett sätt för regeringen att markera myndighetens självbestämmande. Argumentet för att utvärderingsmyndigheten Vårdanalys skulle ledas av en styrelse var t.ex. att den breda

kompetensen i ledningen skulle säkerställa att myndigheten skulle kunna fatta obekväma beslut.

En annan typ av verksamhet där en styrelse bedöms tillföra nödvändig legitimitet är myndigheter som fattar beslut om bidrag, t.ex. Statens kulturråd. Inte heller här är emellertid styrelseformen regel. Ungdomsstyrelsen är ett exempel på en myndighet som fördelar bidrag, men som leds av en myndighetschef. Bedömningen har då varit att det inte handlar om tillräckligt stora summor för att motivera en styrelse.

Styrelse möjliggör en mer strategisk styrning

När det gäller behovet av att styra, är ett återkommande argument för att inrätta en styrelse att en sådan kan stödja departementet i styrningen av myndigheten och därmed möjliggöra en mer strategisk styrning (till skillnad från detaljstyrning). Sådana förhoppningar uttrycktes t.ex. när Arbetsförmedlingen fick sin styrelse 2008 och var också ett skäl till att Sida bytte ledningsform till styrelse 2010.

Nämnd – för vissa typer av uppgifter

Nämndformen ska enligt den förvaltningspolitiska propositionen användas sparsamt, men kan vara lämplig för väl avgränsade uppgifter av domstolsliknande karaktär. En förutsättning är att kollektivt beslutsfattande krävs. En snabb blick på det 50-tal nämnder som finns visar att det i stor utsträckning rör sig om mycket små verksamheter (en övervägande majoritet hade 2012 färre än fem årsarbetskrafter) som har att pröva vissa väl avgränsade frågor. Trots regeringens inställning att nämndformen ska användas sparsamt, har det sedan kartläggningen 2008 inrättats åtta nya nämndmyndigheter.

Nämnd för domstolsliknande uppgifter

Uppgifter av domstolsliknande karaktär och behov av kollektivt beslutsfattande är återkommande argument för att inrätta en nämnd. Bland nytillkomna myndigheter där den domstolsliknande karaktären och det kollektiva beslutsfattandet lyfts fram i förarbetena som skäl till valet av nämndformen är Patentombudsnämnden och Ersättningsnämnden. Det handlar då om att markera ett självständigt beslutsfattande som inte är politiskt styrt.

Självständighet kräver myndighetsformen

Det finns också nämnder som inte har domstolsliknande uppgifter, men där regeringen likväl har eftersträvat en markerad självständighet. E-legitimationsnämnden är ett exempel på detta. Den offentliga utredning som föregick inrättandet föreslog att det skulle inrättas ett särskilt beslutsorgan inom Skatteverket, men regeringen valde i stället att inrätta en nämndmyndighet med Skatteverket som värdmyndighet. Skälet var att uppgifterna krävde en markerad självständighet gentemot andra myndigheter.⁶⁰

Begränsad styrning

När det gäller regeringens behov av att styra myndigheten, är argumentet för nämndformen snarast att regeringen *inte* vill styra verksamheten. Detta hänger samman med många nämnders domstolsliknande verksamhet. Ett exempel på detta är som nämnts Ersättningsnämnden.

Administrativ sårbarhet hanteras genom värdmyndighet

När regeringen anger att nämndmyndighetsformen ska användas sparsamt torde det inte i första hand vara de problem som kan vara förknippade med den kollektiva beslutsformen i nämnden, t.ex. en långsam beslutsprocess, som utgör det viktigaste skälet till ställningstagandet. Snarare är det storleken på nämnderna och de administrativa och andra problem som kan följa av nämndernas litenhet som föranleder regeringens tveksamhet.⁶¹ I direktiven till 2006 års förvaltningskommitté anger regeringen också ineffektivitet, sårbarhet och onödigt höga administrativa kostnader som ett skäl att se över förvaltningsstrukturen med många små myndigheter.⁶² Framför allt sårbarheten och de höga administrativa kostnaderna kan kopplas till myndighetens storlek.

Den övergripande slutsatsen från 2006 års förvaltningskommitté vad gällde de små myndigheternas sårbarhet och höga administrativa kostnader var att det saknas starkt stöd för att det skulle finnas påtagliga generella problem som beror på myndighetens storlek.⁶³ De

⁶⁰ SOU 2009:86, *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning*.

⁶¹ Jfr SOU 2007:107, *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*, s.103 ff.

⁶² Kommittédirektiv 2006:123, *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation*.

⁶³ SOU 2007:107, s.129.

administrativa kostnaderna var visserligen något högre i små myndigheter jämfört med stora och i vissa avseenden var de små myndigheterna också mer sårbara. Sambanden var dock inte särskilt tydliga och andra faktorer än myndighetens storlek kan ha betydelse för kostnaderna och sårbarheten.

Ett sätt att hålla nere de administrativa kostnaderna, som kommittén också nämner, är att använda sig av värdmyndigheter för administrativa och handläggande uppgifter.

4.3 Utvecklingen efter 2008

I Statskontorets uppdrag ingår att särskilt beakta skälen för val av ledningsform för nybildade myndigheter och myndigheter där regeringen har bytt ledningsform sedan 2008.

Ledningsformen för nya myndigheter följer mönstret

Som kartläggningen i föregående kapitel visade har det sedan kartläggningen 2008 tillkommit 37 myndigheter som har en ledningsform som omfattas av myndighetsförordningen. Av dessa har 19 fått ledningsformen enrådighet, 10 har blivit styrelsemyndigheter och 8 har fått nämndformen.

Riktlinjer mindre styrande?

Utifrån vårt material har vi inte kunnat se att motiven för valen av ledningsform har förändrats över tid. De typer av argument som vi har redovisat i detta kapitel har förekommit under hela den undersökta perioden. Möjligen har det dock skett ett visst skifte i sättet att argumentera. När myndighetsförordningen trädde i kraft sågs alla myndigheters ledningsform över. De riktlinjer som Finansdepartementet tog fram (se avsnitt 4.1) gav departementen ledning vid beredningen av valet av ledningsform. Det innebär att departementstjänstemännen i våra intervjuer diskuterade valet av ledningsform i relation till dessa riktlinjer. Denna koppling mellan riktlinjer och motiv är inte lika tydlig för nyare myndigheter, även om det fortfarande hänvisas till de generella utgångspunkterna för valet av ledningsform.

Ledningsform ingen framträdande fråga

Överlag visar förarbeten och intervjuer med departementstjänstemän att ledningsformen inte är någon framträdande fråga vid inrättandet av en ny myndighet. Det förekommer att ledningsformen över huvud taget inte diskuteras i den offentliga utredning och/eller proposition som föregått inrättandet av en ny myndighet. Det är t.ex. fallet för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som inrättades 2009 och som fick ledningsformen enrådighet med insynsråd.

Det finns dock exempel på myndigheter där ledningsformen blivit föremål för ett mer omfattande resonemang. Utredningen inför bildandet av den nya samlade polismyndigheten är ett sådant.

Att enrådighet (med insynsråd) är normen slår igenom även vid inrättandet av nya myndigheter. När den nya Havs- och vattenmyndigheten (HaV) skulle inrättas övervägdes ingen annan ledningsform. Enrådighet med insynsråd var den ledningsform som Naturvårdsverket – den myndighet varifrån HaV övertog flera av sina uppgifter – hade och blev det naturliga valet även för HaV.

Vid bildandet av Skolinspektionen övervägdes inte heller någon annan ledningsform än enrådighet. Den fråga som diskuterades rörde endast insynsrådets vara eller icke vara. Myndigheten fick ett insynsråd, dels för att enrådighet med insynsråd var den ledningsform som mest liknade styrelse med begränsat ansvar, dels för att regering och departement utifrån ett samhällsintresse bedömde det angeläget med insyn i myndigheten.

Byte av ledningsform ett sätt att åstadkomma förändring

Ledningsformen är ett styrmedel som sällan förändras. Av de myndigheter som ingick i kartläggningen 2008 har endast tio fått en ny ledningsform sedan dess. Våra intervjuer med departementstjänstemän visar på att ett byte av ledningsform kan ha olika orsaker.

Myndigheten fungerar inte som önskat

Ledningsformen är ett av de organisatoriska styrmedel som regeringen har att laborera med. Om något på myndigheten inte fungerar som önskat finns möjligheten att pröva en ny ledningsform, något som också sker ibland. Det behöver då inte handla om att den tidigare led-

ningsformen fungerat dåligt, utan kan lika gärna handla om att man vill göra en förändring och pröva något nytt.

När Sida 2010 gick från att vara en enrådighetsmyndighet med insynsråd till att vara en styrelsemyndighet hade myndigheten en historia av ekonomiska problem. Att byta ledningsform och utse en styrelse med ett tydligt uppdrag att åstadkomma ekonomisk balans var en av de åtgärder regeringen vidtog för att försöka komma till rätta med dessa problem. En styrelse bedömdes kunna hjälpa till med kompetens så att departementet kunde styra på ett mer övergripande plan och undvika att hamna för mycket i detaljstyrning.

Förändrade behov

En annan anledning till byte av ledningsform som framkommit i intervjuer med departementstjänstemän är att behovet av styrning och ledning kan förändras över tid. Läkemedelsverket är ett exempel på detta. Myndigheten fick en styrelse 2008 för att regering och departement upplevde att det fanns ett behov av att stärka ekonomistyrningen. När Socialdepartementet under 2013 gjorde en översyn av myndigheternas ledningsformer fann departementet att det inte fanns något behov av styrelse längre, eftersom myndigheten hade byggt upp bra strukturer för att hantera sin ekonomi. Samtidigt såg man en fördel med ett insynsråd jämfört med en styrelse, då myndighetens avnämare kunde inkluderas i ett insynsråd. Läkemedelsverkets ledningsform ändrades därför från styrelse till enrådighet med insynsråd.

Ett byte av ledningsform kan också motiveras av att ledningsformen stämmer illa överens med det sätt på vilket regeringen faktiskt styr myndigheten. När Försäkringskassan 2011 gick från att vara en styrelsemyndighet till att bli en enrådighetsmyndighet med insynsråd, spelade styrelsen i praktiken redan en begränsad roll i styrning och ledning av myndigheten. Enrådighet med insynsråd bedömdes vara en mer ändamålsenlig ledningsform med hänsyn taget till det sätt som regeringen ville styra myndigheten och det faktum att styrelsen inte hade inneburit det mervärde som man hade hoppats på.

Byte på myndighetens initiativ

Det finns också exempel på byten av ledningsform där initiativet kommit från myndigheten, snarare än från regeringen eller departementet.

När Transportstyrelsen inrättades 2009 fanns det faktorer som talade för styrelse, bland annat att myndigheten hade ett omfattande ekonomiskt ansvar. Det fanns emellertid också argument för enrådighet, t.ex. att myndigheten skulle vara oberoende gentemot övriga aktörer inom området, ha en perspektivövergripande funktion och svara för en hel del myndighetsutövning. Valet föll slutligen på ledningsformen enrådighet med insynsråd. Efter bara ett år lyfte dock insynsrådet frågan om inte styrelseformen vore mer lämplig för myndigheten då insynsrådets roll och mandat uppfattades som otydligt. Regeringen var av samma mening och ledningsformen ändrades därför till styrelse.

4.4 Hur förhåller sig argumenten till utgångspunkterna i propositionen?

Enligt uppdraget ska Statskontoret analysera om motiven till valet av ledningsform följer de utgångspunkter som anges i den förvaltningspolitiska propositionen.

Flertalet myndigheter fick sin nuvarande ledningsform innan regeringen lämnade sin förvaltningspolitiska proposition våren 2010 och följaktligen också innan Socialdepartementet tog fram sin uppdaterade vägledning för val av ledningsform i januari 2013. Eftersom de övergripande kriterierna för valet av ledningsform har legat fast sedan 2007 har de emellertid gällt som utgångspunkt för valet av ledningsform för samtliga myndigheter som vi analyserat.

Vaga riktlinjer ger stor frihet

Utgångspunkterna för valet av ledningsform såsom de uttrycks i den förvaltningspolitiska propositionen ("verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt") är dock så allmänt hållna att det är svårt att föreställa sig något val av ledningsform som inte skulle kunna sägas vara förenligt med dem. Att kriterierna för val av ledningsform är öppet formulerade och inte ömsesidigt uteslutande innebär att det i praktiken alltid går att finna stöd i den förvaltningspolitiska propositionen för den ledningsform som regering och departement vill ha.

Att utgångspunkter och riktlinjer i proposition och vägledningar är så allmänt formulerade innebär också att den direkta styreffekten är begränsad. Det är få av de intervjuade departementstjänstemännen som anger att de fastlagda kriterierna entydigt pekat ut en viss ledningsform och därmed varit direkt styrande för valet. I stället har valet av ledningsform påverkats av en rad olika överväganden.

Önskan om att styra på ett visst sätt är överordnat verksamhetens art

Överlag är Statskontorets intryck utifrån det samlade intervjumaterialet att regeringens och departementets önskan att styra myndigheten på ett visst sätt är överordnad verksamhetens art vid valet av ledningsform. Det är en av förklaringarna till att myndigheter vars verksamhet förefaller stämma väl överens med kriterierna för en styrelsemyndighet ändå har blivit enrådighetsmyndigheter. Exempelvis har 35 procent av de 88 myndigheter som 2014 ska följa internrevisionsförordningen ledningsformen enrådighet, trots att regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen anger att sådana myndigheter i regel bör ledas av en styrelse (tabell 4.1).

Tabell 4.1 Myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen (2006:1228) efter ledningsform.

Ledningsform	Antal som följer internrevisionsförordningen	Andel av totala antalet myndigheter som följer internrevisionsförordningen
Enrådighet	31	35 %
Styrelse	19	22 %
Nämnd	-	-
Högskolor och universitet	16	18 %
Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna	22	25 %
Totalt	88	100 %

Källa: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar

Personfrågor är föremål för politiska prioriteringar

Vårt intervjumaterial omfattar inte den politiska nivån, utan endast departementstjänstemän. Vilka slutgiltiga politiska prioriteringar som har legat bakom valet av en viss ledningsform känner vi därför inte till. Ett område där det dock ofta hänvisas till politiska avvägningar är insynsrådets vara eller inte vara, samt rådets och styrelsernas sammansättning.

Avvägningar mellan olika kriterier påverkas av flera faktorer

Även om i stort sett alla tänkbara motiv kan sorteras in under förvaltningspolitiska propositionens övergripande utgångspunkter och ingen avvägning kan sägas vara felaktig, visar intervjumaterialet också på andra faktorer som påverkar hur man resonerar på departementen och därmed var man landar vid valet av ledningsform.

En faktor som har betydelse för valet av ledningsform är de inblandade tjänstemännens uppfattningar om hur olika ledningsformer fungerar. Dessa uppfattningar bygger dels på egna erfarenheter av olika ledningsformer, dels på föreställningar om de ledningsformer man inte har personlig erfarenhet av.

Eftersom styrelsemyndigheterna är betydligt färre än enrådhetsmyndigheterna, är också Regeringskansliets erfarenhet av styrelseformen mer begränsad. Som kartläggningen i föregående kapitel visade har en majoritet av departementen endast en eller ett par styrelsemyndigheter (undantagen är Näringsdepartementet och Socialdepartementet). Det innebär också att tjänstemännens uppfattningar om styrelseformen i liten utsträckning bygger på egen erfarenhet. Argument som att det verkar omständligt med styrelse och att man inte vet hur man praktiskt ska utforma styrningen av en styrelsemyndighet är ganska vanligt förekommande i intervjuerna med departementstjänstemän.

Andelen myndigheter med respektive ledningsform har legat relativt fast sedan 2008. Det kan bero på att detta är den mest rimliga fördelningen givet myndigheternas uppdrag. Att man vet vad man har, men inte vad man får om man skulle pröva en annan ledningsform, kan dock vara en faktor som förstärker status quo. Vid inrättandet av en ny

myndighet ligger det också nära till hands att snegla på vilken ledningsform övriga myndigheter på departementet har.

Att tidigare erfarenheter spelar roll var särskilt tydligt vid översynen av ledningsformerna 2008, då goda erfarenheter av den ledningsform man redan hade innebar att man ville ändra så lite som möjligt. Styrelse med begränsat ansvar blev därmed i stor utsträckning enrådighet med insynsråd.

Ledningsformen omprövas sällan

En annan iakttagelse utifrån det samlade intervjumaterialet är att ledningsformen är ett styrmedel som sällan omprövas. Så länge regering och departement inte upplever några stora problem på myndigheten tuffar i regel allting på som vanligt. Ett undantag är den översyn av myndigheternas ledningsformer som genomfördes på Socialdepartementet och som resulterade i en förändring av Läkemedelsverkets ledningsform.

Flexibelt men inte så transparent

En konsekvens av att nuvarande riktlinjer lämnar ett stort utrymme för att fritt välja ledningsform är att det inte alltid är helt lätt för en utomstående att förstå varför en myndighet har en viss ledningsform medan en liknande myndighet har en annan ledningsform. Varför är t.ex. Arbetsförmedlingen en styrelsemyndighet och Försäkringskassan en enrådighetsmyndighet?

En fråga som har diskuterats i de intervjuer Statskontoret gjort med departementstjänstemän är huruvida det behövs mer stöd vid valet av ledningsform, t.ex. genom mer utvecklade kriterier. Överlag är uppfattningen att det skulle vara mycket svårt att skapa mer styrande kriterier och att värdet av sådana också skulle vara tveksamt då det behövs en handlingsfrihet för att kunna hantera olika behov och situationer som kan uppstå. Att riktlinjerna inte ger ett så stort stöd när man ska välja ledningsform är i det sammanhanget ett mindre bekymmer.

Bland de myndighetsledningarna som Statskontoret har intervjuat är dock uppfattningen i regel en annan. Intervjuade myndighetschefer och styrelseordförande menar att en uppfattad bristande konsekvens i valet av ledningsform kan skapa en oro i myndighetsledet och också skicka en

signal om att regeringen inte riktigt har tänkt till kring hur de vill använda olika ledningsformer i styrningen av sina myndigheter.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

Sammantaget visar analysen av motiven till valet av ledningsform att valet så gott som alltid kan sägas följa utgångspunkterna i den förvaltningspolitiska propositionen, i stor utsträckning beroende på att dessa utgångspunkter är så pass allmänt formulerade.

De delar som är mest utvecklade i proposition och riktlinjer är de som rör verksamhetens art. I praktiken är kriterierna emellertid inte särskilt styrande, då de varken är beskrivna i absoluta termer eller är ömsesidigt uteslutande. Hur ledningsformerna egentligen förhåller sig till olika styrstrategier är inte utvecklat i vare sig den förvaltningspolitiska propositionen eller Socialdepartementets vägledning. Det är också svårt att i vårt material hitta en tydlig linje när det gäller behovet av att styra och valet av ledningsform. Både enrådighet och styrelse beskrivs t.ex. som ledningsformer för en starkare styrning.

Över huvud taget visar våra intervjuer med departementstjänstemän och studier av utredningar och propositioner att ledningsformen är ett styrmedel som sällan tillskrivs någon avgörande vikt. Det varierar hur utvecklad argumentationen för valet av ledningsform är, men ofta framstår ledningsformen som en mindre viktig fråga. Den ledningsform som väljs är i första hand enrådighet och så länge som inga problem uppstår omprövas inte ledningsformen.

Ledningsformen som styrmedel kan dock aktualiseras då myndigheten i något avseende inte fungerar som önskat. Att byta ledningsform är ett av de verktyg som regeringen kan pröva för att åstadkomma en förändring. Vår undersökning visar dock att det inte finns någon systematik i dessa byten. Att en myndighet t.ex. har problem med sin ekonomi kan motivera ett byte till såväl enrådighet som styrelse. Det handlar följaktligen mer om att göra en förändring, än om att göra en förändring i en viss riktning.

5 Betydelsen av ledningsformen för styrningen av enrådighetsmyndigheter

I detta kapitel redogör vi för våra iakttagelser av hur ledningsformen enrådighetsmyndighet tillämpas i och påverkar myndighetsstyrningen. I enlighet med våra övergripande avgränsningar (se kapitel 2) är det framför allt insynsrådsfunktionen i enrådighetsmyndigheter som vi beskriver och analyserar.

Inledningsvis beskriver vi regeringens styrning av enrådighetsmyndigheterna med fokus på insynsråden. Kapitlets andra del fokuserar på insynsrådets funktion i myndighetsledningen. Kapitlet avslutas med några sammanfattande iakttagelser.

5.1 Myndighetschefen i centrum

Enrådighet är den klart vanligaste ledningsformen bland de myndigheter som regleras av myndighetsförordningen. Enrådighetsmodellen är också den ledningsform som formellt sett är minst komplicerad när det gäller ledning och ansvar.

Att enrådighet utgör normen för en myndighets ledning innebär att det också är den ledningsform till vilken formerna för regeringens styrning av myndigheterna i första hand är avpassad. Enrådighetsformen kräver därmed inga särskilda anpassningar av andra styrmedel. De tjänstemän i Regeringskansliet som vi har intervjuat beskriver det som att enrådighet ger en enkel och rak styrkedja som inte medför några särskilda svårigheter eller utmaningar för möjligheten att styra myndigheten.

I en enrådighetsmyndighet är myndighetschefen direkt ansvarig för verksamheten inför regeringen. Detta innebär att regeringens styrning och ansvarsutkrävande sker direkt gentemot myndighetschefen. Med ett par undantag innebär den arbetsgivarpolitiska delegeringen till

myndigheterna att myndighetschefen är fri att forma sin myndighetsledning som han eller hon vill.⁶⁴ Att utnämna rätt myndighetschef utgör därmed en central del av styrningen av en enrådighetsmyndighet.

Sedan den borgerliga alliansregeringen tillträdde 2006 har vissa förändringar genomförts när det gäller processen för att rekrytera myndighetschefer. Lediga tjänster som myndighetschef utannonseras numera som huvudregel alltid. En kravprofil för tjänsten tas också rutinemässigt fram. Det bör dock noteras att regeringen fortfarande har möjlighet att utnämna någon annan person till tjänsten än någon av de som har sökt utifrån annonsen.⁶⁵

Löpande kontakter mellan regering och myndighetsledning

I en enrådighetsmyndighet utgör myndighetschefen regeringens naturliga väg in i myndigheten. Av våra intervjuer och av tidigare genomförda studier framgår att kontakterna mellan regeringen och myndigheten kan vara omfattande. Vanligtvis sker kontakterna på tjänstemannanivå, men för myndigheter som uppfattas som politiskt viktiga kan också kontakterna mellan den politiska ledningen i Regeringskansliet och myndighetens ledning vara täta.

Enrådighetsmyndigheterna uppvisar en betydande variation när det gäller storlek och uppgifter, vilket avspeglas i kontakternas omfattning, intensitet och mängden styrsignaler. För mindre myndigheter och myndigheter som för tillfället tilldrar sig mindre politiskt intresse kan kontakterna inskränka sig till de årliga myndighetsdialogerna, medan det för större och mer politiskt viktiga enrådighetsmyndigheter kan

⁶⁴ I myndigheter med en reglerad överdirektörstjänst utnämner regeringen även denna person. Detsamma gäller för länsråd/länsöverdirektörer i länsstyrelserna.

⁶⁵ Rekryteringen av landshövdingar skiljer sig från övriga myndighetschefer genom att regeringen för den gruppen har valt att inte utannonsera tjänsten. Det angivna motivet för detta är att landshövdingeämbetet är speciellt och kräver egenskaper som inte alltid sammanfaller med de krav som i övrigt ställs på myndighetschefer. Regeringen exemplifierar med att det för ämbetet kan behövas god kännedom om och insikter i det politiska beslutssystemet. Samma förfarande gäller också domstolsordförande, justietiekansler, riksåklagare, säkerhetspolischef och överbefälhavare (se Skr. 2009/10:43, *Utnämningsspolitiken*, s.22). Förfarandet vid tillsättandet av rektorer vid universitet och högskolor skiljer sig också från det normala förfarandet med utannonsering.

handla om nästan dagliga kontakter mellan myndighetsledning och departement.

5.2 Inrättandet av insynsråd

En myndighetschef har möjlighet att själv inrätta de särskilda rådgivande organ som han eller hon själv anser sig behöva för att lösa sin uppgift. Ett exempel på detta är Försäkringskassans vetenskapliga råd. Ett annat är den referensgrupp med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt berörda departement och myndigheter som bistår Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Utöver dessa frivilliga åtaganden har regeringen för en majoritet av enrådighetsmyndigheterna föreskrivit att det ska finnas ett särskilt insynsråd. Insynsråden saknar beslutsbefogenheter och deras uppgift är enligt myndighetsförordningen att utöva insyn och ge myndighetschefen råd.

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen kan insynsråd vara lämpliga då det är särskilt angeläget att medborgare och politiker ges insyn i verksamheten samt för verksamheter som har breda kontaktytor mot många olika grupper. Någon ytterligare specifikation av syftet med insynsråden ges varken i propositionen eller i några andra regeringsskrivelser som vi har kunnat finna.

En krävande rekryteringsprocess

Enligt intervjuade departementstjänstemän går rekryteringen av ledamöter till insynsråden till på ungefär samma sätt som rekryteringen av myndighetsstyrelser. Själva processen för att hitta lämpliga kandidater uppfattas ofta som arbetskrävande.

Tillvägagångssättet skiljer sig mellan departementens olika enheter, men i regel tar ansvarig enhet i Regeringskansliet fram en kravprofil. Enligt den handledning för förordnanden av bland annat insynsrådsledamöter som Socialdepartementet tagit fram ska myndighetschefen, i

egenskap av ordförande i insynsrådet, kontaktas i samband med att kravprofilen tas fram.⁶⁶ Det är dock inte alltid som detta sker.

Vissa enheter frågar myndigheter om förslag på namn, eller ber om namn från organisationer eller andra myndigheter som är tänkta att representeras i rådet. Andra enheter har en egen lista på namn, eller förhör sig med andra delar av Regeringskansliet för att få fram namn på lämpliga personer. Av vad som framgår av våra intervjuer och fokusgrupper tycks det vara ett vanligt förfarande att myndighetschefen får lämna synpunkter på vilka kompetenser som kan vara lämpliga i insynsrådet.

Hur den politiska ledningen involveras i rekryteringsprocessen, liksom hur aktiv den är, varierar enligt intervjuade tjänstemän. En avstämning sker dock med ansvarigt departements politiska ledning. Förslaget på kandidater till insynsrådet stäms sedan av med samordningskanslierna i Statsrådsberedningen. Där tar det ibland stopp, vilket medför att processen kan bli utdragen. När det gäller att finna lämpliga kandidater från de politiska partierna är det den politiska ledningen som håller i processen.

Erfarenhet av styrning och ledning vanligaste kompetensen

Som processen beskrivs ovan kan den tyckas väl genomtänkt. Samtidigt bör noteras att flera av våra intervjupersoner känner en osäkerhet kring hur det enskilda insynsrådet bör vara sammansatt för att det ska kunna tillföra det mervärde som regeringen önskar sig. Bland de intervjuade tjänstemännen i Regeringskansliet finns det de som önskar mer stöd vid formeringen av insynsråden. Exempelvis efterlyses ett kartotek eller liknande med lämpliga personer för insynsråd eller styrelser.

Regeringen har i en statssekreterarskrivelse från 2011 gett vissa rekommendationer och gjort vissa klargöranden när det gäller sammansättningen av insynsråden.⁶⁷ Enligt skrivelsen bör ansvarig enhet i Regeringskansliet göra en bedömning av insynsrådets samlade kompetens utifrån myndighetens verksamhet. En tumregel kan vara att sådan

⁶⁶ Socialdepartementet, Enheten för statlig förvaltning, PM 2014-01-16, *Handledning om förordnande av ledamöter i myndighetsstyrelser, nämnder och insynsråd*.

⁶⁷ Socialdepartementet, PM 2011-01-19, *Om insynsråd och deras sammansättning*.

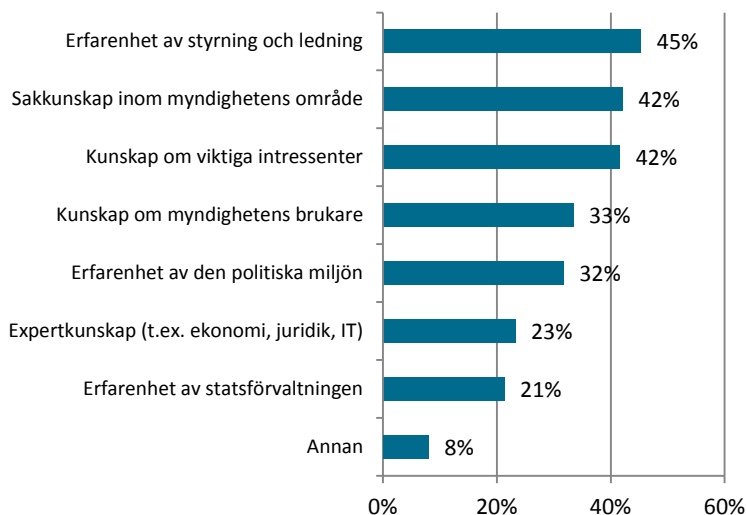
kompetens som myndighetschefen tillägnar sig i det vardagliga arbetet inte behöver vara representerad i insynsrådet. Anställda i andra myndigheter, t.ex. myndighetschefer eller tjänstemän i Regeringskansliet, är exempel på kategorier som inte behöver vara representerade i insynsråd.

I statssekreterarskrivelsen framhålls det också att rollen som ledamot i ett insynsråd är klart skild från ledningen av myndigheten. Till skillnad mot i en styrelse föreligger det därför inte någon risk för jäv eller för lojalitetskonflikter i insynsrådet, enligt skrivelsen. Företrädare för politiska partier och andra intressegrupper kan därmed ingå i insynsrådet, utan att det uppstår någon oklarhet om vem som har ansvar för beslutet och utan besvärande lojalitetskonflikter. Riksdagsledamöter framhålls, utifrån sin kompetens och sina personliga egenskaper, som väl lämpade att ingå i insynsråd.⁶⁸

I vår enkät till insynsrådsledamöter frågade vi vilken kompetens som de anser att de i första hand tillför insynsråden. De hade då möjlighet att välja fler än ett alternativ (figur 5.1).

⁶⁸ Observera att för vissa enrådighetsmyndigheter, bland annat länsstyrelser, gäller särskilda nomineringsförfaranden för insynsråden.

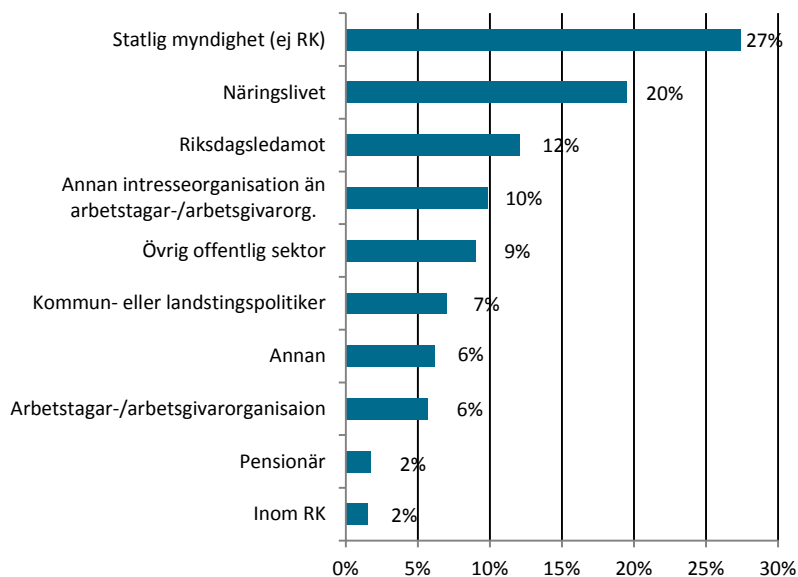
**Figur 5.1 Vilken kompetens anser du att du i första hand tillför insynsrådet?
Ett eller fler alternativ kan anges**



Som framgår av figur 5.1 är erfarenhet av styrning och ledning, sakkunskap inom myndighetens område samt kunskap om viktiga intressenter de svarsalternativ som flest ledamöter har angett.

Om vi istället ser till var insynsrådsledamöterna anger att de har haft sin huvudsakliga sysselsättning under 2013 är det vanligaste svaret en annan statlig myndighet (exkl. Regeringskansliet) följt av näringslivet (figur 5.2).

Figur 5.2 Var har du haft din huvudsakliga sysselsättning under 2013?



Trots att representanter för statsförvaltningen pekas ut i statssekreterarskrivelsen som en grupp som inte behöver vara representerad i insynsråden, är det följaktligen ändå en erfarenhet som regeringen sätter stort värde på. De myndighetschefer vi har intervjuat inom ramen för denna studie har också så gott som alla varit ledamöter av ett insynsråd och det finns flera myndighetschefer som har parallella insynsråds- och styrelseuppdrag. Eller som en av de intervjuade myndighetscheferna uttryckte det ”Att sitta i ett insynsråd eller en myndighetsstyrelse är att göra sin statliga värnplikt”.

En annan grupp som är välrepresenterad är politiker. Ungefär en tredjedel av de svarande anger att de tillför erfarenhet av den politiska miljön till insynsrådet. På enkätfrågan om var ledamoten haft sin huvudsakliga sysselsättning under 2013 svarar nästan 20 procent att de varit riksdagsledamot eller kommun- eller landstingspolitiker.

I statssekreterarskrivelsen framhålls att några lojalitetskonflikter inte riskerar uppstå i insynsråden, då dessa inte har några beslutsbefogen-

heter. I praktiken är det dock inte självklart att politiskt deltagande i insynsråden är oproblemiskt. De synpunkter om politikerna i insynsråden som framkommer i våra intervjuer och fokusgrupper är oftast negativa. Det vill säga politikernas, särskilt riksdagsledamöternas, deltagande ifrågasätts. Dessa synpunkter kommer oftast från myndighetsföreträdare, utifrån deras erfarenheter som myndighetschefer eller som ledamöter av andra myndigheters insynsråd. Ställningstagandena är vanligtvis av principiell natur; det är av demokratiska skäl fel att representanter för den första statsmakten sitter med i den andra statsmaktens insynsråd. Exempelvis skulle riksdagsledamöter kunna hamna i en besvärlig situation om vissa för en myndighet viktiga frågor som diskuterats i insynsrådet kommer tillbaka till riksdagen i en proposition eller på annat sätt. Intervjuade myndighetschefer vittnar också om att förekomsten av riksdagspolitiker i insynsrådet kan hämma diskussionerna i rådet, då myndighetschefen ser en risk att informationen om myndigheten kommer att utnyttjas politiskt.

Till skillnad från dessa kritiska röster ser tjänstemännen i Regeringskansliet mer positivt och mer praktiskt på politikerdeltagande i insynsråden. För vissa myndigheter anses det mycket viktigt att ge politiker insyn i verksamheten. Då spelar det mindre roll att det skulle kunna uppfattas som principiellt tvivelaktigt.

Exemplet med riksdagspolitiker illustrerar en mer generell utmaning när det gäller insynsrådets sammansättning. I råden sitter ofta företrädare för olika organisationer som berörs av myndighetens verksamhet och som i och med deltagandet bereds insyn i myndighetens verksamhet. Intervjuade myndighetschefer vittnar dock om att det inte alltid är så enkelt för ledamöterna att hålla isär rollen som insynsrådsledamot och rollen som företrädare för hemorganisationen. Många klarar balansgången bra, men det förekommer också att insynsrådsledamöter driver den egna organisationens frågor i insynsrådet. Även om insynsrådet inte har några beslutsfunktioner, kan ett sådant agerande påverka vilka frågor som myndighetschefen väljer att ta upp med insynsrådet och därmed också inverka negativt på insynsrådets rådgivande funktion.

Ingen styrning av insynsråden

Statssekreterarskrivelsen om insynsråden kommer indirekt och mycket kortfattat in på regeringens styrning av insynsråden. Där anges att insynsråden inte rapporterar till regeringen samt att insynsrådets verksamhet i regel bör tas upp med myndighetschefen i den årliga myndighetsdialogen. Vi har inte funnit att regeringen i något internt styrdokument, t.ex. en PM eller ett cirkulär, har angett hur den skulle kunna använda sig av insynsråden.

Insynsråden utgör ingen del av myndighetsledningen och de saknar beslutsbefogenheter, varför regeringen i princip inte heller praktiserar någon styrning av dem, annat än den som sker genom valet av utnämningar. Då insynsrådet inte har något formellt ansvar för myndighetens beslut kan regeringen inte heller utkräva något ansvar av råden eller av de enskilda ledamöterna.

I statssekreterarskrivelsen anges kortfattat att nya insynsrådsledamöter i regel bjuds in till ett seminarium i Regeringskansliet varje vår. Vid det seminariet ges exempel på hur myndigheter arbetar med sina insynsråd. I övrigt ansvarar myndighetschefen för introduktionen av nya ledamöter.⁶⁹

I vår enkät till ledamöter i insynsråd anger nästan två tredjedelar av de svarande att de i samband med utnämningen hade fått muntliga eller skriftliga direktiv som tydliggjorde regeringens förväntningar på insynsråden. Även om det inte förekommer någon löpande styrning av insynsråden händer det att ansvarigt departement träffar insynsrådets ledamöter. Detta sker då vanligtvis i samband med ett av rådets ordinarie sammanträden.

I enkäten till insynsrådsledamöterna finns ett påstående som belyser kontakterna mellan ansvarigt departement och rådets ledamöter. Drygt 20 procent av ledamöterna instämmer helt eller delvis i påståendet att de utöver sin introduktion vid minst ett tillfälle under sin mandatperiod varit i kontakt med regeringen/ansvarigt departement i egenskap av

⁶⁹ Socialdepartementet, Enheten för statlig förvaltning, PM 2014-01-16. Regeringskansliet har också tagit fram en tresidig informationsfolder riktad till ledamöter av insynsråd (*Ledamot av insynsråd*, 2008).

ledamot i myndighetens insynsråd. Kontakter tycks således förekomma, även om de inte är särskilt vanliga.

Även om insynsrådet inte har direkt kontakt med regeringen, tycks dock många ledamöter indirekt få kunskap om regeringens intentioner för myndigheten. Över 50 procent av insynsrådsledamöterna instämmer nämligen helt eller delvis i enkätpåståendet att de känner till innehållet i de kontakter som förekommer mellan regeringen/ansvarigt departement och myndighetens ledning.

5.3 Insynsrådets funktion i myndigheten

I statssekreterarskrivelsen om insynsråden ges en beskrivning av hur insynsråden är tänkta att arbeta. Det är myndighetschefen, i egenskap av ordförande i insynsrådet, som leder insynsrådets möten. Denne ska hålla rådet informerat om verksamheten, ge ledamöterna möjlighet att skaffa sig fördjupade kunskaper om verksamheten, ansvara för att ledamöterna ges reella förutsättningar att klara sina uppgifter, lägga upp insynsrådets arbete och innehåll tillsammans med ledamöterna samt bidra till att skapa en förtroendefull dialog och en ömsesidig respekt.

För ledamöternas del framhålls i skrivelsen att i uppdraget ingår att fördjupa sin kunskap om verksamheten, engagera sig och ställa frågor. Vidare att dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter och att bidra till konstruktiva diskussioner.⁷⁰

Mer information och råd än granskning och kontroll

När Statskontoret kartlade och analyserade ledningsformerna 2004 konstaterade man att de insynsråd som fanns vid myndigheterna hade varierande funktion.⁷¹ De återfanns på en skala från de som hade en ren insynsfunktion till de som var helt rådgivande. Överlag såg myndighetscheferna råden som en tillgång för verksamheten. Bland annat framhölls ledamöternas breda erfarenhet samt rådets funktion som kontaktlänk till ledamöternas "hemmaorganisationer", t.ex. riksdagen. Generellt ansåg myndighetscheferna att ledamöterna var aktiva på mötena och intresserade av verksamheten. Flertalet myndighetschefer

⁷⁰ Socialdepartementet, PM 2011-01-19.

⁷¹ Statskontoret 2004:9.

ansåg att råden var ändamålsenliga för verksamheten och såg därför inget förändringsbehov.

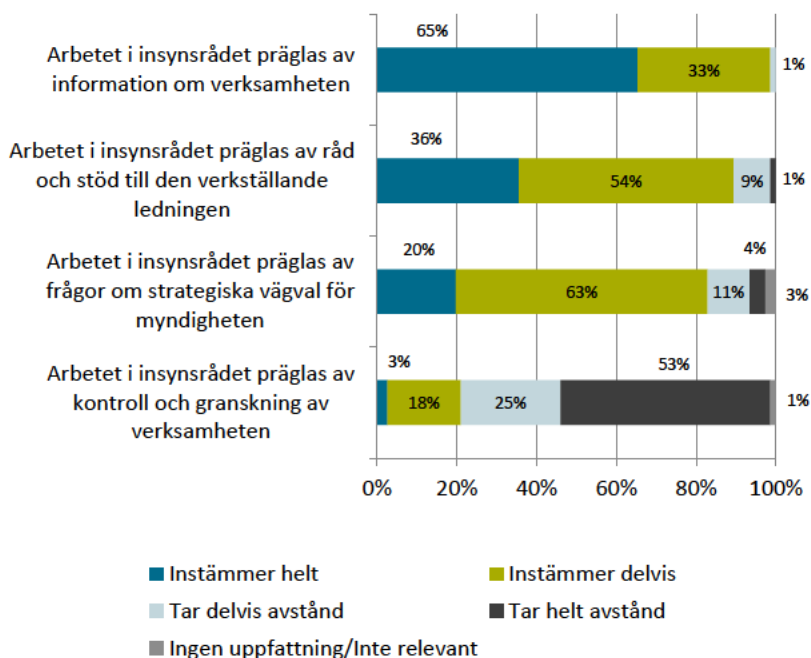
De rådsledamöter som intervjuades i Statskontorets rapport hade en mer kritisk attityd till råden än vad myndighetscheferna hade. Ledamöterna ansåg att rådets roll var oklar. Bland annat var inte insynsbegreppet preciserat, trots att det var tydligt fastlagt att insynsråden ska utöva insyn. Vissa av ledamöterna tyckte att arbetet i rådet kändes meningslöst då rollen var så vag.

I likhet med vad tidigare studier visat framträder i våra intervjuer med myndighetschefer en blandad bild av vad som är insynsrådets funktion. Några lyfter fram den rådgivande rollen, andra insynsrollen. Vissa pekar på att ledamöterna externt kan fungera som ambassadörer för myndigheten och att detta är insynsrådets viktigaste funktion. Någon framhåller den kontrollerande rollen; insynsråden ger ökade möjligheter att se när något är fel i myndigheten.

I våra enkäter till myndighetschefer med insynsråd och insynsrådsledamöter finns ett antal frågor som berör insynsrådets funktion. Bland myndighetscheferna instämde över 90 procent helt eller delvis i påståendet att insynsrådet fungerar som ett stöd till myndighetschefen. Något färre, strax över 75 procent, instämde i påståendet att insynsrådet fungerar som ett organ för olika aktörers insyn i myndigheten. Vad gäller insynsrådet som en arena för förankring av myndighetens beslut, fanns det betydligt större tveksamhet bland myndighetscheferna. Endast 16 procent instämde helt i påståendet och nästan 36 procent tog helt eller delvis avstånd från det.

I enkäten till myndighetschefer fanns också en särskild fråga om vilka frågor som präglar insynsrådets arbete (figur 5.3).

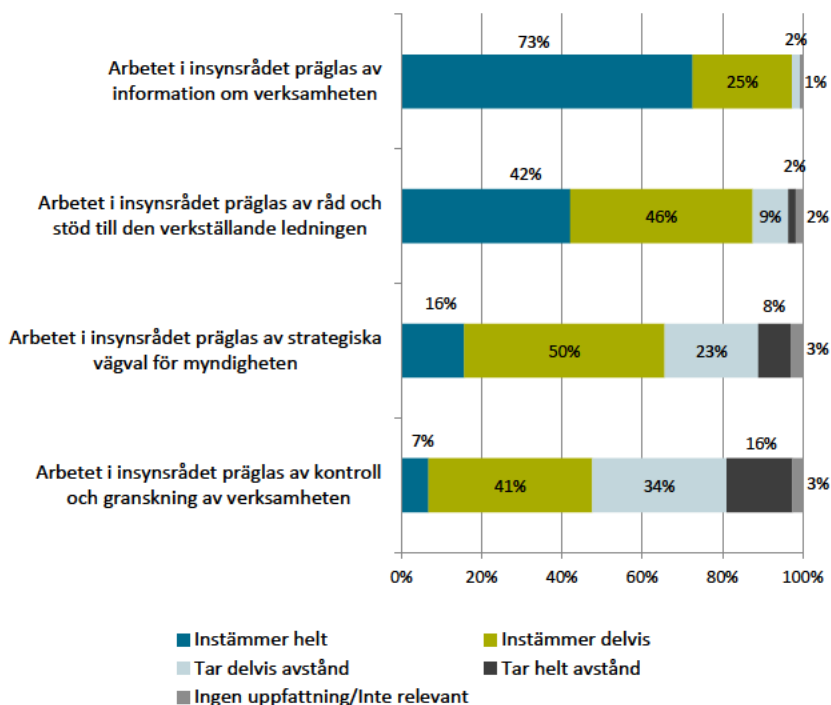
Figur 5.3 Hur ställer du dig till nedanstående påståenden om vilka frågor som präglar insynsrådets arbete? (Myndighetschefer)



Som framgår av figur 5.3 ser myndighetscheferna insynsrådets funktion betydligt mer som rådgivande och stödjande än som kontrollerande och granskande; nästan 80 procent av myndighetscheferna tar avstånd från det sistnämnda påståendet. Däremot instämmer en betydande majoritet av myndighetscheferna åtminstone delvis i påståendet att insynsrådet diskuterar strategiska vägval för myndigheten. Det som emellertid främst präglar insynsrådets arbete är myndighetsledningens information om verksamheten.

Insynsrådsledamöterna fick också svara på frågan om vad som präglar insynsrådets arbete (figur 5.4).

Figur 5.4 Hur ställer du dig till nedanstående påståenden om vilka frågor som präglar insynsrådets arbete? (Ledamöter)



Figuren visar att även insynsrådsledamöterna anser att information om verksamheten är det som främst präglar insynsrådets arbete. Ledamöterna delar också myndighetschefernas inställning att råd och stöd till ledningen är något som i högsta grad präglar arbetet. Vad gäller om arbetet i rådet präglas av strategiska vägval för myndigheten kan vi notera att ledamöterna i större utsträckning tar avstånd från det påståendet jämfört med myndighetscheferna. Den mest intressanta skillnaden mellan grupperna gäller dock synen på rådets kontrollerande och granskande roll. Närmare hälften av insynsrådsledamöterna instämmer i det påståendet, jämfört med drygt 20 procent av myndighetscheferna.

Ledamöternas syn på sin kontrollerande och granskande roll framgår också av en fråga vi ställde om varför man valt att delta i insynsrådet. Över 70 procent av insynsrådsledamöterna instämmer helt eller delvis i påståendet att de deltar i rådet för att granska myndighetens verksamhet. En klar majoritet, över 65 procent, av ledamöterna instämmer också i påståendet att de deltar i arbetet för att bereda allmänheten insyn i myndighetens verksamhet. Även bland ledamöterna ses dock funktionen att ge råd och stöd som insynsrådets främsta. På frågan om varför de valt att delta i insynsrådet instämmer över 95 procent helt eller delvis i påståendet att han eller hon deltar för att ge myndighetschefen råd och stöd.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att både myndighetschefer och insynsrådsledamöter är eniga om att insynsråden både fungerar som insyns- och rådgivande organ. Den sistnämnda funktionen är dock mer framträdande. Vi kan också konstatera att ledamöterna ger sin granskande roll en större tyngd än vad myndighetscheferna gör.

Myndighetschefen sätter agendan

Mötesfrekvensen för insynsråden varierar. Tre till fyra möten per år tycks vara vanligt. Av enkäten till insynsrådsledamöter framgår att dessa uppskattar att de lägger ner mellan 0 och 20 timmar per månad på arbetet i insynsrådet, med ett genomsnitt på fyra timmar i månaden. För sitt arbete får ledamöterna ett arvode som för flertalet ligger på 1500 kr per sammanträdesdag.⁷²

Av intervjuerna med myndighetscheferna framgår att upplägget oftast är att myndighetschefen eller någon annan tjänsteman från myndigheten föredrar en viss fråga, varpå en diskussion följer. I vissa fall är den information som redovisas beställd av rådet.

Intervjusvaren belyser en viktig och grundläggande aspekt av insynsrådets arbete – det är myndighetschefen som sätter agendan. Som en fokusgruppsdeltagare uttrycker det: ”som GD har man ett oerhört övertag när det gäller vad som tas upp i insynsrådet”. Insynsråden blir därmed till sin funktion i huvudsak reaktiva.

⁷² Högsta arvode per sammanträdesdag är 2250 kr och lägsta 975 kr.

Insynsrådets arbete belyses också i våra enkäter. Myndighetscheferna fick bland annat svara på vissa påståenden om hur de arbetar med råden. I påståendet ”jag håller insynsrådet informerat om verksamheten” instämmer över 98 procent helt eller delvis. Även flertalet av ledamöterna tycker att myndighetschefen håller dem informerade om verksamheten – 94 procent instämmer helt eller delvis i påståendet att ”myndighetens chef håller mig som ledamot informerad om verksamheten”. Ledamöterna anser sig dock inte vara helt beroende av myndighetschefens information. Nästan 95 procent instämmer i påståendet ”jag tar egna initiativ för att skaffa mig kunskap om myndighetens verksamhet”.

När det kommer till vilket inflytande insynsrådet har över verksamheten, är både ledamöter och myndighetschefer mer tveksamma. Av myndighetscheferna instämmer 53 procent, och flertalet bara delvis, i påståendet att de diskuterar viktiga frågor med rådet innan de fattar beslut, medan strax under 60 procent av ledamöterna instämmer i påståendet att insynsrådet påverkar myndighetens beslut.

Ett meningsfullt uppdrag trots allt

I våra intervjuer och fokusgrupper med myndighetschefer är flertalet tveksamma till insynsråd, som beskrivs som en tämligen meningslös inrättning med otydligt syfte och utan reellt inflytande över verksamheten.

Denna bild ska kontrasteras mot den som ledamöterna själva ger i vår enkät. Nästan 94 procent av ledamöterna anser att deltagandet i insynsrådet är meningsfullt för dem och nästan 75 procent av de svarande anser att deltagandet också är meningsfullt för deras respektive hemorganisationer.

Även flertalet myndighetschefer tycks anse att råden fyller en funktion i myndigheten då 84 procent helt eller delvis instämmer i påståendet att insynsrådets arbete bidrar till att förbättra myndighetens verksamhet. Ledamöterna är något mer tveksamma till vilken nytta rådet gör, men över 75 procent instämmer åtminstone delvis i påståendet att insynsrådets arbete bidrar till att förbättra myndighetens verksamhet.

De kritiska röster som framkommer i de fritextsvar som vissa ledamöter valt att lämna i enkäten rör ofta rollen, som uppfattas som oklar. Andra synpunkter från insynsrådsledamöter är att rådets arbete är beroende av myndighetschefens inställning. Det är inte alltid som denne har intresse av att utnyttja sitt råd och i sådana fall blir inte heller deltagandet för ledamöterna meningsfullt.

Myndighetscheferna å sin sida lyfter i enkätens fritextsvar fram att rådets sammansättning är avgörande för vilken nytta det kan göra. Nästan 85 procent av dem instämmer dock i enkätpåståendet ”om inte myndigheten hade haft ett insynsråd hade jag på eget initiativ inrättat ett råd med liknande funktion”.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Som har framgått av framställningen i detta kapitel är enrådighetsmodellen den minst komplicerade när det gäller ledning och ansvar. Sett utifrån Regeringskansliets perspektiv är det också den tydligaste ledningsformen för myndighetsstyrning. I enrådighetsmyndigheter sker regeringens styrning och ansvarsutkrävande direkt gentemot myndighetschefen.

Om enrådighet som ledningsform framstår som relativt okomplicerad och tydlig är insynsrådets funktion mer ifrågasatt. Råden har inga beslutsbefogenheter och i myndighetsförordningen anges kortfattat att deras uppgift är att utöva insyn och ge myndighetschefen råd.

Regeringens styrning av insynsråden inskränker sig i princip till rekryteringen av ledamöter. Det är också en uppgift som av Regeringskansliet ofta uppfattas som arbetskrävande. Av våra intervjuer i Regeringskansliet framgår också att det finns en viss osäkerhet kring hur råden ska sättas samman.

De myndighetschefer och insynsrådsledamöter som besvarat våra enkäter lyfter fram uppgiften att ge råd och stöd till myndighetsledningen som den mest framträdande för insynsrådet, även om flertalet också instämmer i påståendet att insynsrådet fungerar som ett organ för olika intressens insyn i myndigheten. Däremot är det mer tveksamt om insynsråden fyller någon kontrollerande eller granskande funktion.

Det som allra mest präglar insynsrådens arbete är dock information från myndighetsledningen om verksamheten. I våra intervjuer bekräftas denna bild; det är myndighetschefen som sätter agendan. En konsekvens av detta är att insynsråden i mycket blir vad myndighetschefen gör dem till.

Bland våra intervjuade myndighetsföreträdare finns en betydande tveksamhet till insynsråden. Flera ställer sig tveksamma till om råden över huvud taget behövs. Samtidigt kan vi konstatera att det stora flertalet myndighetschefer och insynsrådsledamöter som besvarat våra enkäter tycker att insynsråden fyller en funktion i myndigheten. I enkätsvaren framträder en bild av insynsråden som huvudsakligen bestående av välinformerade och aktiva ledamöter. Även om mötena i stor utsträckning präglas av att myndighetschefen informerar om verksamheten, diskuteras också för verksamheten viktiga frågor och ledamöterna bedömer att de i alla fall har ett visst inflytande över myndighetens beslut. En majoritet av såväl myndighetschefer som insynsrådsledamöter anser också att insynsråden bidrar till att göra myndighetens verksamhet bättre.

Ledamöternas bedömning av nyttan med insynsråden är avhängig av myndighetschefens inställning till rådet. Att döma av intervjuer och fritextsvar hänger myndighetschefens upplevda nytta av insynsrådet i sin tur samman med rådets sammansättning. I det sammanhanget ifrågasätter flera av våra intervjuade myndighetschefer det lämpliga i att politiker, och då främst riksdagsledamöter, ingår i insynsråden.

6 Betydelsen av ledningsformen för styrningen av styrelsemyndigheter

I detta kapitel redogör vi för iakttagelserna av hur ledningsformen styrelse tillämpas i och påverkar myndighetsstyrningen.

Inledningsvis beskriver vi regeringens styrning av styrelsemyndigheterna. Kapitlets andra del fokuserar på styrelsernas funktion i myndighetsledningen. Kapitlet avslutas med några sammanfattande iakttagelser.

6.1 Regeringens styrning av styrelsemyndigheterna

Den 1 januari 2014 fanns det 32 myndigheter som leddes av en styrelse i enlighet med myndighetsförordningen.⁷³ I en styrelsemyndighet utgör styrelsen myndighetens ledning och har det fulla ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen. Myndighetschefen ska i sin tur svara för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Rekrytering av styrelse, en okänd men tidsödande process

Rekryteringen av myndighetschefer är en process som politiskt har rönt och fortfarande röner stort intresse. Samma politiska intresse har aldrig funnits vad gäller rekryteringen och sammansättningen av myndighetsstyrelserna. Varken i den politiska diskussionen eller i media framkommer det exempelvis att när regeringen förordnar styrelseordföranden i Trafikverket, en av våra tyngsta myndigheter, är det formellt sett myndighetens högsta ledning som tillsätts.

⁷³ Därutöver fanns det högskolor/universitet, AP-fonder och polismyndigheter med styrelser. Även Sametinget har en styrelse som inte regleras i myndighetsförordningen.

Processen för rekrytering av myndighetschef respektive styrelse skiljer sig också betydligt. Exempelvis utannonseras som huvudregel alltid en ledig myndighetschefstjänst, något som inte är fallet vid rekrytering av styrelseordförande. Rekryteringen av ordförande och ledamöter till en myndighetsstyrelse är överlag en betydligt mindre transparent process. I likhet med vid rekryteringen av myndighetschef tas dock en krav- eller kompetensprofil i regel fram.

Ser vi specifikt till rekryteringen av ordföranden i styrelsen framgår av våra intervjuer att personer med lång erfarenhet i staten, i första hand som myndighetschefer, är eftertraktade som ordförande. Något som också i praktiken har fått genomslag på ordförandeposterna i styrelserna. En synpunkt som framförs i intervjuerna är att om en myndighetschef inte har erfarenhet från att ha arbetat i staten är det särskilt viktigt att kompensera det genom att ha en styrelseordförande som har den erfarenheten.

Enligt den handledning för förordnande av ledamöter i bland annat myndighetsstyrelser som Socialdepartementets enhet för statlig förvaltning tagit fram ska styrelseordföranden kontaktas inför att en kravprofil tas fram.⁷⁴ Ansvarigt departement kan då med styrelseordföranden bland annat diskutera styrelsens sammansättning och de eventuella behov som kan finnas av ny kompetens. Enskilda namn på lämpliga personer diskuteras dock vanligtvis inte med styrelseordföranden.

Av de intervjuer vi har genomfört med handläggare i Regeringskansliet framgår att rekryteringen av styrelseledamöter vanligtvis är en betydligt mindre strukturerad process än rekryteringen av myndighetschefer. Det är bland annat därför också en tidsödande process. På den enhet i Regeringskansliet som är ansvarig för den enskilda myndigheten kan man känna sig osäker på hur och var man ska hitta rätt kandidater till styrelsen.

En aspekt som Regeringskansliet i det här sammanhanget måste vara uppmärksam på är frågan om jäv. Hur problematisk den aspekten är vid rekryteringen varierar naturligtvis beroende på vilken myndighet det rör sig om. Ett exempel på en myndighet där jävsproblematiken i

⁷⁴ Socialdepartementet, enheten för statlig förvaltning PM 2014-01-16.

högsta grad är relevant är Finansinspektionen. Samtidigt som det är viktigt att ledamöterna har erfarenhet av näringsliv eller finansmarknad får de inte ha några intressen i företag som står under inspektionens tillsyn.

Av bland annat jävsskäl gäller också numera att riksdagsledamöter inte bör ingå i en myndighetsstyrelse.⁷⁵ Regeringen anser att det för riksdagsledamöter som sitter i en myndighets styrelse kan finnas en risk för lojalitetskonflikter eller jäv om frågor som rör myndighetens verksamhet ska behandlas i riksdagen. På samma grund anser regeringen att det inte heller är lämpligt att tjänstemän i Regeringskansliet ingår i myndighetsstyrelser. Detta eftersom de lätt kan ses som företrädare för regeringen och att ansvarsförhållandena därmed riskerar bli oklara.⁷⁶

Listan på styrelsekandidater går efter godkännande av ansvarigt departements politiska ledning till samordningskanslierna i Statsrådsberedningen. Av våra intervjuer framgår att det händer att rekryteringsprocessen tar stopp där. De bedömningar om styrelsekandidaternas lämplighet som Statsrådsberedningen gör kan skilja sig från vad den politiska ledningen i departementet kommit fram till och då måste processen att finna lämpliga kandidater starta om igen.

Varierande tid för förordnanden

Längden på styrelseledamöternas förordnanden varierar. Tre år tycks vara den vanligaste förordnandetiden. Ettåriga förordnanden har dock förekommit, något som framför allt från myndighetshåll anses vara för kort tid.

En annan synpunkt om förordnandetiden som framkommer i våra intervjuer är att man inte bör byta ut samtliga eller ett flertal av ledamöterna samtidigt. Förordnandetiderna behöver anpassas så att utbyten av ledamöter sker successivt. Detta för att styrelsearbetet ska löpa på utan att behöva starta om på nytt. En särskilt intressant fråga i det sammanhanget är hur styrelseordförandens och myndighetschefens förordnandetider ska vara relaterade till varandra. En synpunkt från våra

⁷⁵ I de tidigare styrelserna med begränsat ansvar var det vanligt med riksdagsledamöter i styrelserna.

⁷⁶ Se Socialdepartementet, enheten för statlig förvaltning, PM 2014-01-16.

intervjuer är att det är bra för kontinuiteten om styrelseordförande och myndighetschef inte lämnar sina uppdrag samtidigt.

Omdiskuterade arvodesnivåer

Arvodena för både ordförande och ledamöter i styrelsemyndigheter bestäms av regeringen för varje myndighet för sig. Det årliga arvodet för en styrelseordförande varierar mellan drygt 110 000 kronor för ordförandena för Arbetsförmedlingen och Exportkreditnämnden till 33 000 kronor för ordföranden för Konstnärsnämnden. I genomsnitt ligger arvodet till ordföranden på drygt 71 000 kronor per år. En ledamot får ett betydligt lägre arvode, men även här är det stora skillnader mellan olika myndigheter. Det årliga arvodet uppgår till mellan 56 000 kronor (Affärsverket Svenska kraftnät) och 8 000 kronor (Konstnärsnämnden), med ett genomsnitt på 33 500 kronor.⁷⁷

Styrelsearvodenas storlek och betydelse för styrelsearbetet har i våra intervjuer tagits upp av såväl departementstjänstemän som myndighetsföreträdare. En vanlig synpunkt är att arvoden är för låga i förhållande till det arbete styrelseledamöterna förväntas utföra och det ansvar de har.

För låga styrelsearvoden ses som ett problem av två skäl. För det första kan det begränsa den grupp som har möjlighet att ta ett styrelseuppdrag till de personer som har möjlighet att delta i styrelsearbetet inom ramen för sitt ordinarie arbete. Kostnaden för dem som måste ta ledigt från sin ordinarie tjänst, eller tvingas avstå från mer lönande uppdrag för att delta i styrelsesammanträden, kan bli alltför hög om arvodet är för lågt satt. För det andra kan låga arvoden sända en signal om att regeringen inte förväntar sig så mycket i form av arbetsinsats och ansvarstagande från styrelserna.

I intervjuerna framförs också synpunkten att det finns en bristande systematik i nivåskillnaderna. Styrelser med relativt sett högre krav på

⁷⁷ I de genomsnittliga siffrorna har inte arvoden för Arbetsgivarverket räknats in då Arbetsgivarverket har en lite annorlunda arvodesmodell. Ordföranden får ett fast årsarvode på 85 000 kronor och sedan 2 000 per sammanträdesdag. Ledamöter får 25 000 i fast arvode och 2 000 per sammanträdesdag.

arbetsinsats i tid räknat kan ha ett betydligt lägre arvode än styrelser där det handlar om en mindre arbetsinsats.

I vår enkätstudie ställde vi frågan om ledamöterna ansåg att arvodet för uppdraget var väl avvägt med hänsyn taget till ansvar och arbetsinsats. Drygt 50 procent av samtliga svarande anser att arvodet är för lågt. Omkring 20 procent anser att det är väl avvägda arvoden och cirka 25 procent saknar uppfattning om arvodets storlek.

Hur stort problemet med för låga arvoden är i praktiken är oklart. Även om en betydande andel av ledamöterna anser att arvodena är för låga framgår det inte av våra intervjuer eller av enkätstudien att just detta skulle ha någon avgörande betydelse för rekryteringen av ledamöter eller för den arbetsinsats och det engagemang som ledamöterna lägger ner i styrelsearbetet.

Styrelseordföranden ofta engagerad i rekryteringen av myndighetschef

Rekryteringen av myndighetschefer i styrelsemyndigheter skiljer sig i princip inte från hur rekryteringen går till i enrådighetsmyndigheter. Däremot finns det anledning att lite närmare redogöra för i vilken utsträckning som styrelsen är involverad i rekryteringen av myndighetschef.

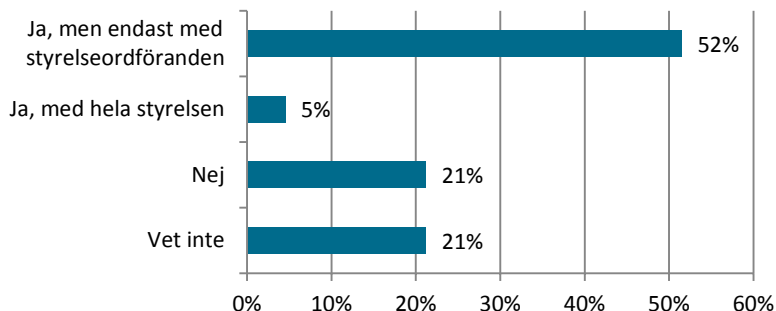
Våra intervjuer med styrelseordförande och myndighetshandläggare indikerar att styrelseordföranden ofta är informerad och på skilda sätt inblandad i rekryteringen av myndighetschef. Det kan t.ex. gälla att ha synpunkter på kravprofilen eller rekryteringsannonsens utformning. Så har t.ex. varit fallet inför rekryteringen av ny myndighetschef till Arbetsförmedlingen.

Av den enkät som vi riktade till ledamöter och ordförande i myndighetsstyrelserna framgår att det är vanligt att styrelseordföranden är inkopplad vid rekryteringen, medan styrelsen i sin helhet mer sällan tillfrågas.⁷⁸ Drygt 20 procent av de svarande uppger dock att styrelsen

⁷⁸ 42 procent av dem som svarat på enkäten har under sin tid i styrelsen varit med om en myndighetschefsutnämning.

eller dess ordförande inte alls varit delaktig inför utnämningen av ny myndighetschef (figur 6.1).

Figur 6.1 Har regeringen samrått med styrelsen och/eller styrelseordföranden vid utnämningen av myndighetschefen? (Svaranden som varit med om att ny myndighetschef har utsetts)



Styrelsen får introduktion men inte alltid direktiv

Enheten för statlig arbetsgivarpolitik i Socialdepartementet håller i en generell årlig introduktion för nya ledamöter i styrelser och insynsråd. När det gäller introduktionen av nya ledamöter i den enskilda myndighetsstyrelsen är det enligt Socialdepartementets handledning för förordnande av ledamöter i bland annat myndighetsstyrelser en uppgift för styrelseordföranden. Enligt handledningen deltar även myndighetschefen ofta vid sådana introduktioner. Socialdepartementet anger också att det är vanligt att ansvarigt statsråd, statssekreterare eller huvudman träffar nytillträdda styrelseledamöter för att informera om regeringens förväntningar på styrelsens arbete.

Av vår intervjuundersökning att döma förekommer också sådana möten. Samtidigt är det bara knappt 60 procent av de styrelseledamöter som besvarat vår enkät som anger att de i samband med sitt förordnande fick muntliga eller skriftliga direktiv som tydliggjorde regeringens förväntningar på styrelsen.

Att nästan fyra av tio i styrelsen saknar direktiv från regeringen innebär dock inte att de saknar kunskap om regeringens intentioner för myndigheten. Över 90 procent instämmer helt eller delvis i enkätpå-

ståendet att de känner sig väl förtrogna med regeringens mål och prioriteringar för sin myndighet. Huruvida denna upplevda förtrogenhet med regeringens prioriteringar för myndigheten kan kompensera för avsaknaden av direktiv som anger regeringens förväntningar på styrelsearbetet är dock mer oklart. Regeringens direktiv till en styrelse kan ju vara mycket handfasta, t.ex. att se till att myndigheten får bättre ordning på sin ekonomistyrning.

Löpande kontakter i första hand med operativ ledning

Styrningen av styrelsemyndigheter skiljer sig i praktiken mycket lite från den av enrådgivningsmyndigheter. Visserligen är det styrelsen som har det fulla ansvaret för myndighetens verksamhet i styrelsemyndigheter, men det är myndighetschefen som svarar för den löpande verksamheten och det är till myndighetschefen som regeringen i första hand vänder sig i sin dialog med myndigheten.

Till viss del finns det rent praktiska skäl till att regeringens och Regeringskansliets kontakter främst sker med myndighetschefen och myndighetens operativa ledning. Styrelsen finns helt enkelt inte på samma sätt som övriga myndighetsledningen hela tiden på plats.

För flera av de myndigheter som vi har studerat närmare är kontakterna mellan den politiska ledningen och myndighetschefen samt den övriga operativa myndighetsledningen täta.⁷⁹ Kontakterna är vanligtvis både mer formaliserade och mer ad hoc-mässiga. Mer formaliserade möten mellan myndighetschefer och den politiska ledningen sker någon gång per månad och ibland med tätare intervaller. Det varierar huruvida styrelseordföranden deltar vid dessa möten eller inte. För Sida och Trafikverket är exempelvis styrelseordföranden med vid tertialrapporteringarna till departementet.

Från departementets sida kan de löpande kontakterna t.ex. gälla begäran om information om aktuella resultat eller effekter av verksamheten. Det kan också vara så att den politiska ledningen genom en informell dialog med myndighetschefen vill försäkra sig om att myndigheten till

⁷⁹ Det bör dock noteras att de myndigheter vi har studerat närmare är större myndigheter som också tilldrar sig stort politiskt intresse, vilket naturligtvis avspeglar sig i tätheten på kontakterna.

fullo har förstått regeringens aktuella ambitioner inom myndighetens verksamhetsområde.

Kontakter direkt mellan myndighetschefen och departementet förekommer också på myndighetens initiativ, t.ex. för att förankra olika beslut. Det kan även gälla frågor som myndighetschefen ämnar ta upp med styrelsen. Även om styrelseordföranden i normalfallet inte deltar mer regelmässigt vid mötena med departementet finns det undantag från denna regel. Det händer också att hela styrelsen är med och träffar den politiska ledningen på departementet, även om det är sällsynt. Att statssekreteraren kommer och träffar styrelsen på styrelsemöten för att exempelvis föredra budgeten förekommer också.

Bilden utifrån våra intervjuer med departementstjänstemän, myndighetschefer och styrelseordförande är dock att de flesta kontakter inte går mellan departement och styrelse, utan mellan departement och operativ ledning. Därutöver förekommer det självfallet också en mängd kontakter på handläggarnivå mellan departement och myndigheter. Att gå ”omvägen” över styrelsen upplevs av flera av våra intervjuade myndighetschefer och departementsföreträdare som tungrott och ineffektivt. Uppgiften att hålla styrelsen informerad ses inom Regeringskansliet i första hand som myndighetschefens ansvar. Det tycks dock vara sällsynt att det i dialogen mellan departement och operativ ledning dyker upp frågor som myndighetschefen bedömer måste avhandlas med styrelsen. Om det skulle hända löses det ofta via telefonsamtal mellan myndighetschefen och styrelseordföranden, där den senare tar ställning till om myndighetschefen kan agera själv eller om det krävs ett styrelsebeslut.

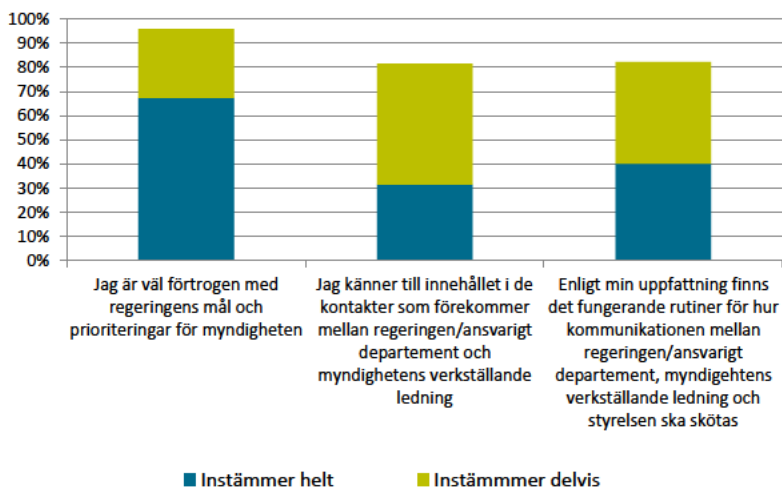
Hur väl informerade om innehållet i kontakterna mellan departement och verkställande ledning är då styrelserna? Av vår enkät till ledamöterna framgår som ovan nämnts att en stor majoritet känner sig införstådda med regeringens mål och prioriteringar för myndigheten. När det gäller kännedom om kontakter mellan regering och myndighetens verkställande ledning är kunskapen emellertid väsentligt lägre. Omkring 15 procent av de svarande tar avstånd från att de känner till kontakterna som förekommer och endast omkring 30 procent instämmer helt i påståendet (figur 6.2). Om vi skiljer på om de svarande är ledamöter eller ordförande i styrelsen visar det sig att det finns en

betydande skillnad. Endast 19 procent av de vanliga styrelseledamöterna instämmer helt i att de känner till vilka kontakter som förekommer, jämfört med 56 procent bland dem som är ordförande.

Resultatet stämmer som synes väl med vad som framkommer i våra intervjuer; kontakten med styrelsen går i stor utsträckning via ordföranden och det är sedan dennes ansvar att vidarebefordra information till resten av styrelsen.

Hur väl dessa rutiner fungerar förefaller variera mellan myndigheterna. Drygt 80 procent av de svarande instämmer i påståendet att det finns fungerande rutiner för hur kommunikationen mellan Regeringskansliet och myndigheten ska skötas, men en majoritet av dessa instämmer endast delvis (figur 6.2).

Figur 6.2 Hur ställer du dig till nedanstående påståenden om regeringens styrning av myndigheten?



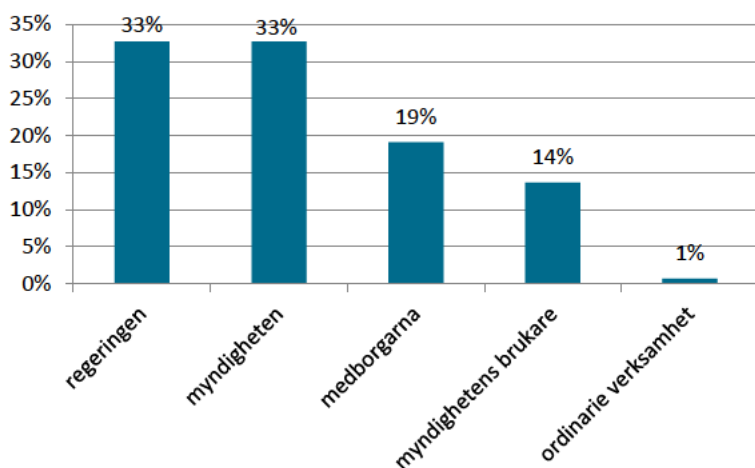
Förväntningar på styrelsen som regeringens kontrollorgan

Styrelsen utgör myndighetens ledning. Samtidigt är det en vanlig uppfattning i våra intervjuer med departementstjänstemän att styrelsen i första hand ska vara regeringens representant i myndigheten. Utifrån det perspektivet uttrycker en del av de intervjuade tjänstemännen en

viss oro för att styrelsen kan komma att bli ett redskap för myndighetschefen i dialogen med departementet. I våra intervjuer med myndighetschefer förekommer det också att styrelsens understödande roll vid diskussioner med departementet lyfts fram. ”Nu har vi mer en enad front”, som en av de intervjuade uttrycker det.

Styrelsens dubbla roll – som en del av myndighetens samlade ledning, men också som regeringens särskilt förordnade företrädare i myndigheten – avspeglas i styrelsernas svar på vår enkätfråga om var de har sin huvudsakliga lojalitet i styrelsearbetet. En tredjedel svarar att den huvudsakliga lojaliteten ligger hos regeringen och en tredjedel svarar hos myndigheten (figur 6.3).

Figur 6.3 Var ligger din huvudsakliga lojalitet i styrelsearbetet? Hos...



Om nu regeringen i första hand väljer att i det löpande arbetet vända sig till myndighetschefen och myndighetens operativa ledning, vad anser man då i Regeringskansliet att styrelsen kan tillföra?

En synpunkt som departementstjänstemän framför i våra intervjuer är att styrelsen kan bidra till att förstärka myndighetens ledning, bland annat genom bidra med kunskap och ställa kloka och kritiska frågor till den operativa ledningen och därmed vidga myndighetens perspektiv. Kompetensen att ställa rätt frågor finns inte alltid i Regeringskansliet

(den motsatta åsikten förekommer emellertid också bland intervjuade tjänstemän, dvs. att departementet är mer kompetent och har bättre förutsättningar att ställa de relevanta frågorna än en styrelse har).

En annan vanlig synpunkt är att styrelsens roll i styrningen är att utgöra en kontrollfunktion. En styrelse kan stärka den interna styrningen och kontrollen av myndighetens verksamhet och då främst den ekonomiska delen av verksamheten. Regeringen och departementet kan då sin tur fokusera på andra frågor. Att få ordning på ekonomin och intern styrning och kontroll var exempelvis motivet för att inrätta en styrelse i Sida.

För styrelser som har haft en tydlig uppgift att fokusera på under en period, ofta att bidra till att få ordning på en myndighets ekonomi, kan frågan uppstå om vad styrelsen ska arbeta med när uppgiften att sätta grunden för en god ekonomistyrning är avklarad. Från Regeringskansliets perspektiv framförs viss oro för att styrelsen i ambitionen att finna meningsfulla uppgifter då väljer att gå in mer på innehållet i myndighetens verksamhet. Både departementstjänstemän och myndighetsföreträdare beskriver utmaningen i att ge styrelsen tillräcklig grad av frihet och en uppgift där den också har något att tillföra myndigheten.

Om det huvudsakliga skälet till att regeringen en gång valde att inrätta en styrelse i en myndighet inte längre är relevant finns också möjligheten att byta ledningsform. Vissa av våra intervjupersoner menar att det borde vara en mindre dramatisk fråga än det framstår som idag. En viss ledningsform kan passa i ett visst läge i en myndighets liv, men kanske inte är det bästa valet för all framtid.

Ett återkommande argument vid valet av styrelseformen är att inrättandet av styrelsen kan möjliggöra en mer strategisk styrning, med ett minskat inslag av detaljstyrning från regeringens sida (se kap. 4). Vi har dock i vår studie inte stött på något exempel där regeringen faktiskt också har lagt om styrningen i den riktningen i samband med att man inrättat en styrelse. Av våra intervjuer framgår att det i mycket är en förtroendefråga hur styrningen utformas. I den svenska förvaltningsmodellen med ett relativt sett litet regeringskansli och organisatoriskt fristående myndigheter med ett betydande informationsövertag gent-

emot Regeringskansliet blir detta särskilt tydligt. Om regeringen ska ta ett steg tillbaka och minska detaljstyrningen av en politiskt viktig myndighet vill den ha fullt förtroende för denna myndighets ledning. Sviktat förtroendet ökar regeringens kontrollbehov.

Ansvar utkrävs av myndighetschefen, inte av styrelsen

Formellt sett är ansvarsfördelningen tydlig i styrelsemyndigheter – styrelsen har det fulla ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen. I praktiken är det dock inte lika enkelt. Erfarenheten visar att om problem uppstår i en styrelsemyndighet är det myndighetschefen som kommer att hamna i hetluften. Även regeringen och ansvarig minister riskerar att få kritik, medan styrelsens ansvar sällan uppmärksammas.

I slutändan är det ändå regeringen som alltid har det yttersta ansvaret för sina myndigheter. I det avseendet haltar den ofta förekommande jämförelsen mellan myndighetsstyrelser och bolagsstyrelser. Myndighetsstyrelser har inte alls samma ansvar som en bolagsstyrelse har. En myndighetsstyrelse ansvarar inte för att utnämna och avsätta myndighetschefen. Det är inte styrelsen som beslutar vad myndigheten ska ägna sig åt och i vilken omfattning man ska göra det. Inte heller har styrelsen full kontroll över de ekonomiska förutsättningarna för myndighetens verksamhet. I samtliga dessa fall är det riksdagen och/eller regeringen som beslutar. Om en liknelse ska göras med bolagsvärlden ligger det närmare till hands att beskriva regeringen som myndighetens styrelse. Ansvarsutkrävandet får således en annan funktion i en myndighet jämfört med ett bolag.

Ett argument som återkommer i andra sammanhang, men som vi inte har funnit några belägg för i vårt material, är att styrelser i myndigheter inte skulle kunna bli tillräckligt insatta i verksamheten för att kunna ta ansvar. I våra intervjuer framförs också synpunkten att villkoren i det avseendet inte på något sätt skiljer sig från bolagsstyrelser i verksamheter med motsvarande komplexitet.

I praktiken har regeringen inte så många instrument till sitt förfogande för att utkräva ansvar av en styrelse som inte har fullgjort sitt uppdrag på det sätt som har förutsatts. Det enda som i praktiken står till buds är att entlediga styrelsen eller att inte förlänga ledamöternas förordnan-

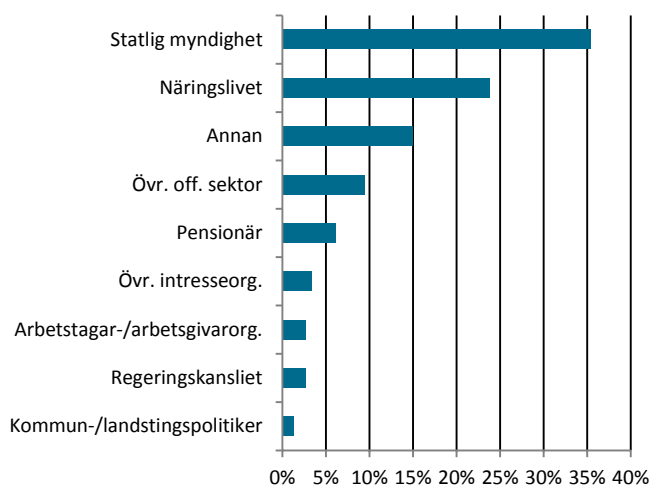
den. Något annat instrument finns inte, om inte styrelsen har begått rent kriminella handlingar.

6.2 Styrelsens roll i myndighetsledningen

Ledamöter med bred kompetens

Om vi ser till hur regeringen i praktiken valt att sätta samman styrelserna, dominerar personer med bakgrund i statliga myndigheter och näringslivet i myndighetsstyrelserna. Drygt en tredjedel av de svarande på vår enkät anger att de har sin ordinarie sysselsättning i en statlig myndighet och omkring en fjärdedel anger att de har sin sysselsättning inom näringslivet (figur 6.4). Bland de svarande som angett "Annan" återfinns forskare, egenföretagare och styrelseproffs.

Figur 6.4 Var har du haft din huvudsakliga sysselsättning under 2013?



I enlighet med Socialdepartementets riktlinjer är ingen av de svarande riksdagspolitiker och det är även ont om lokala och regionala politiker i myndighetsstyrelserna. Däremot förekommer det att tjänstemän inom Regeringskansliet sitter med i myndighetsstyrelser.

När styrelsemedlemmarna själva får svara på frågan om vilken kompetens som de i första hand tillför styrelsen, är de vanligaste svaren sakkunskap inom myndighetens område samt erfarenhet av styrning och ledning (figur 6.5).

Figur 6.5 Vilken kompetens anser du att du i första hand tillför styrelsen? (Ett eller flera alternativ har kunnat anges)



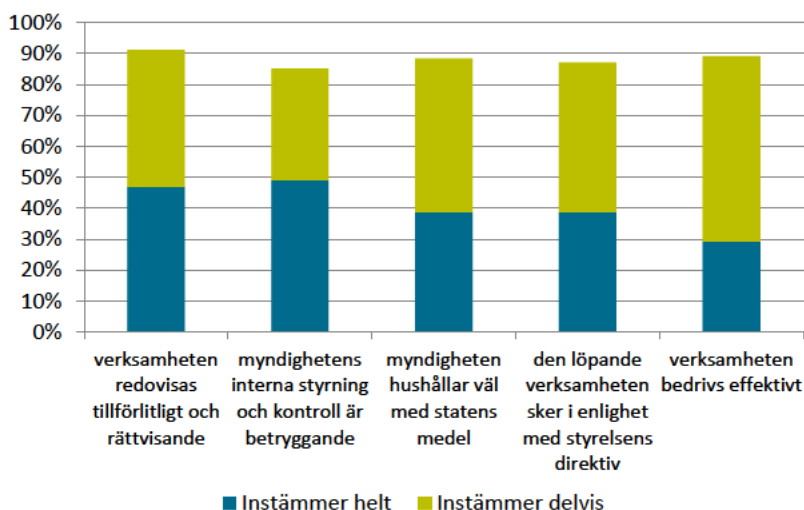
Styrelsen känner till och kan ta sitt ansvar

Enligt myndighetsförordningen leder styrelsen myndigheten och i enlighet med detta svarar styrelsen inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Vidare ansvarar styrelsen för att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Myndighetschefens ansvar är att sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar, hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut samt verkställa styrelsens beslut.

I vår enkät till styrelseledamöterna frågade vi om de känner till vilket ansvar de har. Över 70 procent instämmer helt i påståendet att de har klart för sig vilket ansvar de har som styrelseledamot och ytterligare knappt 25 procent instämmer delvis.

I enkäten ställde vi också ett antal frågor om ledamöternas möjlighet att ta sitt ansvar för verksamheten. Som framgår av figur 6.6 anser en överväldigande majoritet av ledamöterna att de, åtminstone delvis, har denna möjlighet. Vissa variationer finns dock beroende vad de förutsätts ha kontroll över. På påståendet om möjligheterna att kontrollera om verksamheten bedrivs effektivt instämmer exempelvis en lägre andel av styrelseledamöterna helt jämfört med de övriga frågorna.

Figur 6.6 Hur ställer du dig till nedanstående påståenden om dina möjligheter att ta ansvar för verksamheten? Jag har möjlighet att kontrollera att...

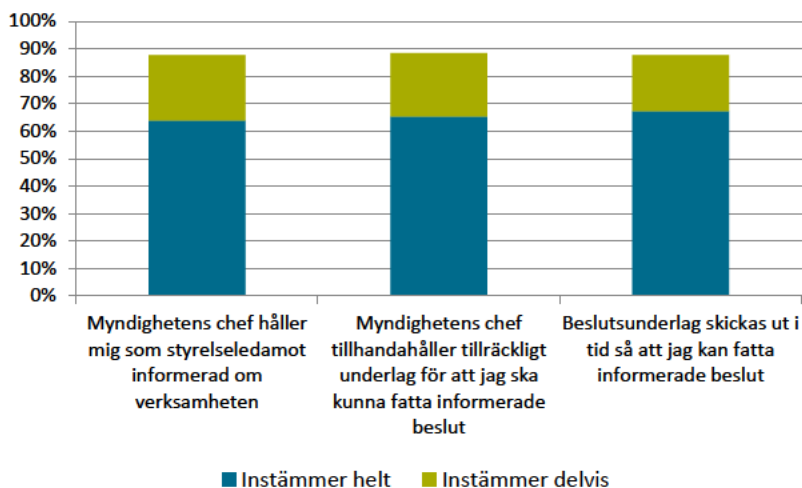


En styrelse i händerna på myndighetschefen?

Styrelsens möjligheter att ta ansvar för verksamheten är i mångt och mycket beroende av myndighetschefens agerande. Det är myndighetschefen som svarar för myndighetens löpande verksamhet. Det är också, som vi nämnt, myndighetschefen som i detta arbete har kontakterna med Regeringskansliet. Styrelsen finns inte såsom myndighetschefen ständigt på plats. En myndighetsstyrelse blir därmed utlämnad till myndighetschefen för att få information om verksamheten.

Vår enkätstudie visar dock att styrelsen i stor utsträckning anser sig få den information den behöver. Som framgår av figur 6.7 anser en stor majoritet av styrelseledamöterna att de hålls informerade om myndighetens verksamhet på ett bra sätt.

Figur 6.7 Hur ställer du dig till nedanstående påståenden om hur myndighetschefen fullgör sitt ansvar gentemot styrelsen?

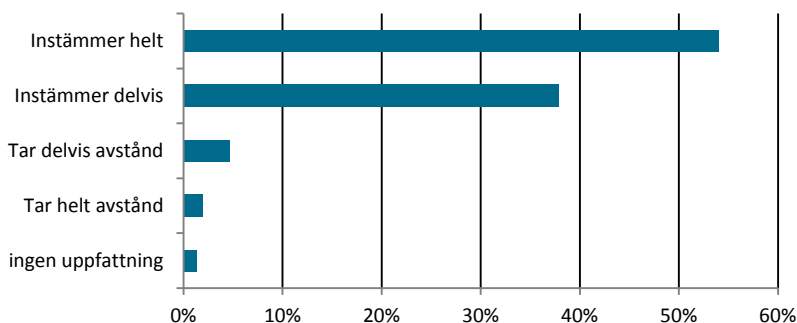


Av myndighetsförordningen framgår att arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef ska anges i myndighetens arbetsordning.⁸⁰ Av våra intervjuer framgår också att framtagandet av myndighetens arbetsordning är en viktig process för att skapa samsyn kring hur arbetsfördelningen mellan styrelse och operativ ledning ska se ut. I praktiken har myndighetschefen dock i allt väsentligt kvar det avgörande inflytandet över myndighetens verksamhet.

Anser då styrelsen att den under dessa förutsättningar har någon möjlighet att påverka myndighetens beslut? I vår enkät till styrelseledamöterna ställde vi just denna fråga. Som framgår av figur 6.8 anser en klar majoritet av ledamöterna att de har denna möjlighet. Det är dock bara drygt hälften som instämmer helt i påståendet.

⁸⁰ 4 § myndighetsförordningen.

Figur 6.8 Jag har som styrelseledamot möjlighet att påverka myndighetens beslut



De ledamöter som suttit längre i styrelsen instämmer i större utsträckning i påståendet att de har möjlighet att påverka besluten. Det kan finnas flera skäl till detta. Dels att de som suttit länge i kraft av större erfarenhet får större inflytande. Dels att de som har följt en myndighet under en längre period hinner se att styrelsearbetet får genomslag. Dels kan det också finnas en selektionseffekt, de som får gehör för sina idéer kanske i större utsträckning blir långvariga styrelseledamöter.

Om styrelse och myndighetschef har olika uppfattningar om myndighetsstyrelsens roll kan det lätt uppstå konflikter. Vissa av våra intervju-personer menar exempelvis att det ibland kan vara svårt för ledamöter med en bakgrund inom den privata sektorn att förstå politikens och statliga verksamheters villkor. Kanske har dessa ledamöter enbart tidigare erfarenhet från bolagsstyrelser med den delvis annorlunda roll som dessa styrelser har. Samma brist på samsyn kan också uppstå om myndighetschefen kommer från den privata sektorn och enbart har erfarenhet av hur bolagsstyrelser fungerar.

En annan synpunkt från våra intervjuer är att det i vissa fall varit svårt att gå från enrådighetsmyndighet till styrelsemyndighet; ”enrådigheten satt i väggarna” som en av våra intervju-personer uttrycker det. Särskilt svårt att förändra denna kultur torde det vara om regeringens styrning fortsätter på samma sätt som tidigare, trots den förändrade ledningsformen.

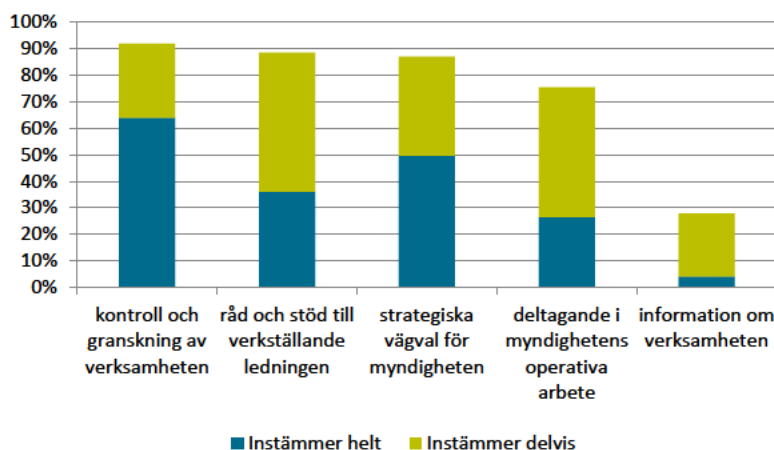
Styrelsen kan skärpa organisationen och höja kvaliteten

Styrelsearbetet skiljer sig åt mellan olika myndigheter beroende på verksamhetens art. Det innebär också att vad styrelsen kan tillföra skiljer sig åt mellan olika myndigheter. I myndigheter som i stor utsträckning bedriver en lagstyrd verksamhet tenderar styrelsearbetet att bli mer inriktat på förvaltningen av myndigheten. I myndigheter där styrelsens beslut är en del av myndighetens löpande verksamhet får styrelsearbetet en annan prägel. Det gäller exempelvis Finansinspektionen, där styrelsen bland annat fattar beslut i sanktionsärenden.

En återkommande synpunkt i våra intervjuer med både departements-tjänstemän och myndighetsföreträdare är att en styrelse ”skärper upp” organisationen. När ärenden ska föredras för styrelsen bereds de bättre på myndigheten. En bra styrelse kan ”tvinga myndigheten att vässa argumenten”, som en styrelseordförande uttrycker det. Något som också återkommer i intervjuerna är att kvaliteten i besluten blir bättre med den bredare kompetens som finns hos en grupp jämfört med om besluten fattas av en enskild individ. Att tillföra extern kunskap och andra perspektiv anser många vara den kanske viktigaste funktionen som styrelsen har. För myndighetschefen kan det också finnas ett värde i att obekväma beslut kan fattas av styrelsen. Den arbetsfördelningen innebär en trygghet och ett stöd för myndighetschefen.

Att styrelserna fungerar som ett vakande öga, men också stöttande, visar sig också i svaret på frågan om vilka frågor som präglar styrelsearbetet. Kontroll och granskning av verksamheten är det alternativ som flest instämmer i, men råd och stöd och strategiska vägval är också centrala frågor för styrelserna (figur 6.9).

Figur 6.9 Hur ställer du dig till nedanstående påståenden om vilka frågor som präglar styrelsearbetet?



Det finns emellertid också de i vår intervjuundersökning som är mer tveksamma till värdet av en styrelse. Bland dessa röster finns dels de som ifrågasätter styrelseformen generellt, dels de som undrar över styrelsens funktion i specifika fall. Den generella kritiken faller tillbaka på styrelsens möjlighet att vara tillräckligt insatta i verksamheten för att verkligen tillföra något. Den specifika kritiken gäller snarare om styrelsen är motiverad i enskilda myndigheter utifrån myndighetens specifika uppdrag och situation.

Styrelsernas egen bedömning är dock att de bidrar till att förbättra verksamheten. Över 90 procent av enkätbesvararna instämmer helt eller delvis i ett påstående med den lydelsen. Att sitta i en myndighetsstyrelse upplevs också som ett meningsfullt uppdrag. Drygt 95 procent instämmer helt eller delvis i påståendet att det är meningsfullt att delta i styrelsens arbete.

6.3 Sammanfattande iakttagelser

Sammantaget visar analysen av hur styrelseformen tillämpas i styrningen av myndigheter att styrelsemyndigheter i princip styrs på sam-

ma sätt som enrådhetsmyndigheter. Det är i både enrådhets- och styrelsemyndigheter myndighetschefen som är regeringens väg in i myndigheten och den som det också utkrävs ansvar av. Trots att styrelsen av intervjuade departementstjänstemän beskrivs som regeringens förlängda arm i myndigheter, upplevs det som tungrott och ineffektivt att involvera styrelsen i den löpande styrningen.

Även om ett återkommande argument för valet av styrelseformen är att det ska möjliggöra en annan typ av styrning – mer strategisk och mindre inriktad på detaljer – används i praktiken inte styrelserna på det sättet. I de fall som styrelsen getts ett konkret uppdrag, t.ex. att stärka myndighetens ekonomistyrning, har dock regeringen och Regeringskansliet kunnat ta ett steg bakåt på de specifika områdena. Att styrelsen inte ges ett vidare mandat beskrivs delvis som en förtroendefråga. Det handlar emellertid också om att myndigheterna existerar i en politisk verklighet. Vissa myndigheter verkar på områden där regeringen ser ett behov av att snabbt kunna förändra inriktningen på verksamheten och med kort varsel ge myndigheten nya uppdrag.

Om styrelseformen har liten betydelse för hur regeringen styr myndigheten, kan konsekvenserna av ledningsformen vara större för myndigheten internt. Även internt i myndigheten är dock förtroendet mellan de ledande aktörerna av avgörande betydelse. Om styrelsen ska kunna fylla en meningsfull roll måste det finnas förtroende mellan myndighetschef och styrelseordförande. Styrelsen är också av praktisk nödvändighet beroende av att myndighetschefen förser den med nödvändig information för dess arbete.

Finns förtroende mellan aktörerna och ges styrelsen möjlighet att fullfölja sitt uppdrag som avsetts kan den också bidra till att stärka myndighetens ledning. Styrelsen tillför kunskap och kan på så sätt höja kvaliteten i myndighetens verksamhet. Styrelsen kan också fungera som ett bollplank och ett stabilt stöd åt myndighetschefen. Dessutom kan styrelsen fungera som en viktig kontrollfunktion i myndigheten.

7 Betydelsen av ledningsformen för styrning av nämndmyndigheter

I detta kapitel redogör vi för våra iakttagelser av hur ledningsformen nämndmyndighet tillämpas i och påverkar myndighetsstyrningen. Kapitlet har två huvudavsnitt: I den första delen anlägger vi ett externt perspektiv och beskriver regeringens styrning av nämndmyndigheterna. I den andra delen beskrivs kortfattat nämndmyndigheterna internt och deras relation till sina värmyndigheter. Kapitlet avslutas sedan med att våra iakttagelser sammanfattas.

7.1 Regeringens styrning av nämndmyndigheterna

Sammansättningen av nämnden är ofta reglerad

Det som särskiljer en nämndmyndighet från enrådighets- och styrelsemyndigheter är att nämndens ledamöter som kollektiv utgör myndighetens ledning. Till skillnad från de båda andra ledningsformerna saknar nämnderna en myndighetschef. Nämnden i dess helhet har således både de uppgifter som åligger myndighetschefen och de som ligger på styrelsen i en styrelsemyndighet.

Formellt sett bör rekryteringen av nämndledamöter i princip gå till på samma sätt som rekryteringen av styrelseledamöter och ledamöter i insynsråd, vilket framgår av Socialdepartementets handledning för förordnanden.⁸¹ Det innebär att den för nämndmyndigheten ansvariga enheten i Regeringskansliet tar fram kravprofiler för den eller de nämndledamöter som ska förordnas. Lämpligen bör kravprofilerna ta sin utgångspunkt i regeringens inriktning för nämndens verksamhet de kommande åren och de kompetensbehov som då kan förutses. Krav-

⁸¹ Socialdepartementet, enheten för statlig förvaltning, PM 2014-01-16.

profilerna ska stämmas av med nämndens ordförande och om tillfälle ges även med nämndens övriga ledamöter.

Eftersom en nämnd har beslutsansvar aktualiseras, i likhet med hos styrelser men till skillnad mot hos insynsråd, jävsfrågan vid rekryteringen av ledamöter. För att undvika lojalitetskonflikter bör således riksdagsledamöter inte ingå i en nämndmyndighet. Detsamma gäller för anställda i Regeringskansliet, eftersom dessa lätt kan uppfattas just som företrädare för Regeringskansliet och därmed regeringen.⁸²

En nämnds sammansättning regleras ofta, men långt ifrån alltid, i dess instruktion.⁸³ Det är emellertid inte ovanligt att sammansättningen i stället regleras i lag. Vad gäller de två relativt nyinrättade nämndmyndigheter som vi har studerat närmare – E-legitimationsnämnden och Ersättningsnämnden – skiljer sig regleringen av deras förordnanden något åt. För E-legitimationsnämnden anges i myndighetens instruktion hur många ledamöter nämnden ska ha och att dessa ska utses av regeringen.⁸⁴ För Ersättningsnämnden har dock regeringen valt att utöver att i instruktionen ange högsta antalet ledamöter i nämnden också lagreglera vilken kompetens (ordinarie domare eller tidigare ordinarie domare) som en ordförande i nämndens avdelning ska ha.⁸⁵ Regeringen motiverar sitt val att i det här fallet lagreglera ordförandenas kvalifikationer bland annat med nämndens domstolsliknande karaktär.⁸⁶

Att många nämnder har domstolsliknande uppdrag avspeglar sig i de krav som regeringen ställer på framför allt ordföranden och vice ordföranden i dessa nämnder. Det är vanligt att det för dessa poster krävs att ledamoten är, eller har varit, ordinarie domare. I vissa fall ställer regeringen också detaljerade krav på nämndens sammansättning. Det

⁸² Socialdepartementet, enheten för statlig förvaltning, PM 2014-01-16, s. 7 f.

⁸³ Alla nämnder har inte heller en instruktion. Se t.ex. Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård, vilken regleras enbart i lag (Lag (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

⁸⁴ 4 § Förordning (2010:1497) med instruktion för E-legitimationsnämnden.

⁸⁵ 3 § Förordning (2012:666) med instruktion för Ersättningsnämnden. 6 § Lag (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall.

⁸⁶ Prop. 2011/12:160, *Ersättning av staten till personer som utsatts för övergrepp eller försummelser i samhällsvården*, s.34.

gäller t.ex. Forskarskattenämnden. I den lag som reglerar Forskarskattenämndens sammansättning anges följande:⁸⁷

Regeringen utser bland ledamöterna en ordförande och en vice ordförande samt bland ersättarna en ersättare för vice ordföranden. Dessa tre skall ha särskild insikt i beskattningsfrågor. Övriga ledamöter och ersättare skall ha särskild insikt i företagslednings-, forsknings- eller produktutvecklingsfrågor.

Föreningen Svenskt Näringsliv skall ges möjlighet att lämna förslag till en ledamot och en ersättare. Vetenskapsrådet skall ges möjlighet att lämna förslag till två ledamöter och två ersättare. Verket för innovationssystem skall ges möjlighet att lämna förslag till en ledamot och en ersättare.

Även om regeringen inte i instruktion eller lag tydligt anger hur nämndens sammansättning ska se ut finns det i praktiken ofta en tanke om att vissa intressen ska finnas representerade i densamma. I E-legitimationsnämnden återfinns t.ex. ledamöter från statsförvaltningen, kommunsektorn, näringslivet och bankföreningen. Det ska dock framhållas att ledamöterna sitter på ett personligt mandat och inte som representeranter för ett visst intresse.

Vanligt att värdmyndighet sköter kanslifunktion

I myndighetsförordningen anges att om regeringen har bestämt att nämnden ska ha ett kansli ska detta ledas av en chef. Vidare anges att om regeringen har bestämt att en myndighet ska upplåta lokaler och sköta administrativa eller handläggande uppgifter åt en nämndmyndighet, ansvarar den förstnämnda myndigheten inför regeringen för de uppgifter den ska sköta.⁸⁸

I de administrativa uppgifterna ingår personal- och ekonomiadministration, IT, telefonväxel och liknande. I de handläggande uppgifterna kan ingå att bereda och föredra ärenden, göra utredningar, sprida information och bedriva tillsyn.

Av Socialdepartementets vägledning för val av ledningsform framgår att ett kriterium för att välja att inrätta en nämndmyndighet är att en

⁸⁷ 2 § Lag (1999:1305) om Forskarskattenämnden.

⁸⁸ 17-18 §§ myndighetsförordningen

vårdmyndighet ska sköta nämndens administration.⁸⁹ I praktiken är detta också ett vanligt förfarande, speciellt för mycket små nämnder. Det finns dock också åtskilliga nämnder som själva sköter sina egna kansliuppgifter. Exempelvis skiljer sig E-legitimationsnämnden och Ersättningsnämnden i detta avseende. I den förstnämnda sköts kanslifunktionerna fullt ut av Skatteverket som vårdmyndighet, medan den sistnämnda har eget kansli även om Kammarkollegiet är vårdmyndighet och utför administrativa uppgifter åt nämnden enligt överenskommelse. Det är också vanligare att nämnder med domstolsliknande uppdrag, som Ersättningsnämnden, sköter sina egna kansliuppgifter.⁹⁰

Kanslichefernas anställningsförhållanden kan skilja sig åt. Exempelvis beslutar Ersättningsnämnden själv om anställning av kanslichef. För E-legitimationsnämnden gäller att den kansliansvariga är anställd i Skatteverket. För större nämnder med eget kansli kan regeringen utse kanslichef. Det gäller t.ex. Presstödsnämnden och Valmyndigheten. Det gäller dock inte alla större nämnder. Exempelvis utser Bokföringsnämnden sin egen kanslichef.

En synpunkt som framförs i våra intervjuer är att den modell som tillämpas för E-legitimationsnämnden, dvs. att kanslipersonalen är anställd i vårdmyndigheten, i vissa situationer skulle kunna innebära oklarheter. Vad händer t.ex. om uppsägning av personal vid Skatteverket skulle bli aktuellt. Räknas då nämndens personal in i Skatteverket, eller blir man en egen krets?

Direktiv och introduktion av nämndledamöter

Enligt Socialdepartementets handledning om förordnande av bland annat nämndledamöter är det nämndens ordförande som svarar för introduktionen av nya ledamöter. Det finns även möjlighet för nämndledamöter att delta i den introduktion av nya ledamöter i myndighetsstyrelser och insynsråd som Enheten för statlig arbetsgivarpolitik vid Socialdepartementet ansvarar för.

Vi har inte funnit att det mer rutinmässigt skulle förekomma muntliga eller skriftliga direktiv till nämndledamöterna.

⁸⁹ Socialdepartementet, enheten för statlig förvaltning, PM 2013-01-28.

⁹⁰ SOU 2004:23, s.113.

Stor självständighet och begränsad styrning

När nämndformen väljs för en myndighet är det som vi nämnt oftast en verksamhet där regeringen har lagt stor vikt vid myndighetens självständighet. Verksamheten kan vara så gott som helt lagstyrd och inte sällan av domstolsliknande eller normerande karaktär. Med den karaktären på nämndernas verksamhet är regeringens styrning ofta mycket begränsad. Även i det avseendet finns det dock variationer. E-legitimationsnämnden har t.ex. täta avstämningsmöten med myndighetshandläggare i Näringsdepartementet. Vid dessa möten deltar ordföranden och kanslichefen. Utöver detta sker mer informella kontakter mellan Näringsdepartementet och nämndens kansliansvariga. Nämndens ordförande har också den årliga myndighetsdialogen med ansvarig statssekreterare.

Det varierar huruvida nämndmyndigheterna också styrs via regleringsbrev. I Statskontorets rapport om myndigheternas ledning och organisation framgår att det i början av 2000-talet endast var en mindre grupp av nämndmyndigheterna som hade regleringsbrev.⁹¹ Ersättningsnämnden är i dag ett exempel på en nämndmyndighet som har regleringsbrev.

Det förekommer dock att nämndmyndigheter utan regleringsbrev omnämns i sina värmyndigheters regleringsbrev, företrädesvis då i de finansiella delarna. E-legitimationsnämnden är ett exempel på en myndighet som saknar regleringsbrev. Finansieringen sker i stället via regleringsbrev från Näringsdepartementet till Skatteverket. Från nämndens sida ser man vissa problem med den ordningen. Utan regleringsbrev har man ingen möjlighet att lämna in ett budgetunderlag till Näringsdepartementet. På så sätt riskerar nämnden att hamna utanför den normala budgetdialogen med departementet.

Det varierar hur nämndmyndigheterna redovisar sin verksamhet till regeringen. E-legitimationsnämnden är en nämndmyndighet som lämnar en årsberättelse. När det gäller de finansiella delarna av nämndens verksamhet redovisas de dock i sin helhet enbart i Skatteverkets årsredovisning.

⁹¹ Statskontoret 2004:9, s.166.

7.2 Nämndmyndigheterna internt och i relation till värdmyndighet

Den dagliga verksamheten i en nämnd sköter kansliet, där ett sådant finns. Vid nämnder där omfattningen av verksamheten är mycket begränsad sköter nämnden själv eller dess ordförande den dagliga verksamheten. Nämnden kan då ha någon person anställd, t.ex. en sekreterare.⁹²

Relationen nämnd – kanslichef

Som framgår av myndighetsförordningen är det nämnden som utgör myndighetens ledning och som kollektivt är ansvarig för myndighetens beslut. Har nämnden ett kansli ska detta följa de direktiv och riktlinjer som nämnden beslutar. I praktiken kan nämnden dock ha svårt att utöva detta kollektiva chefskap. För att den dagliga verksamheten ska kunna fungera anges därför som regel i nämndernas arbetsordning en delegationsordning till kanslichefen.⁹³ En sådan delegation undandrar dock inte nämnden från att inför regeringen ha hela ansvaret för verksamheten.

Relationen värdmyndighet – nämnd

Som nämnts ovan kan relationen mellan en värdmyndighet och en nämnd se lite olika ut. Att en myndighet står för administration och personal och nämnden för själva verksamheten skulle kunna leda till oklara ansvarsförhållanden. I Statskontorets rapport från 2004 berördes kortfattat denna problematik. Statskontoret konstaterade då att konstruktionen med en värdmyndighet i stort sett fungerade väl och att den gjort så under en följd av år.⁹⁴

I undantagsfall kan det dock uppkomma slitningar och oklarheter i relationen mellan de två myndigheterna. Beroende på hur relationen mellan värdmyndighet och nämnd finansiellt är reglerad kan det exempelvis i vissa fall uppstå problem när värdmyndigheten, men inte nämnden, har besparingsbehov. Värdmyndigheten är ansvarig för

⁹² SOU 2004:23, s.113.

⁹³ SOU 2004:23, s.113.

⁹⁴ Statskontoret 2004:9, s.162. Statskontoret hade i en tidigare rapport utvärderat nämndmyndigheterna, se Statskontoret 1997:7A, *Statens nämndmyndigheter*.

nämndens resurser men inte för dess verksamhet. Om värdmyndigheten i en sådan situation genomför besparingar som ”drabbar” nämnden kan lätt konflikter uppstå mellan de två myndigheterna.

7.3 Sammanfattande iakttagelser

Nämndmyndigheterna är den mest heterogena ledningsformen. Vissa gemensamma kännetecken kan dock urskiljas. När regeringen väljer att inrätta en nämnd är det ofta därför att verksamheten kräver en betydande självständighet för myndigheten. Inte sällan är det frågan om verksamheter av domstolsliknande eller normerande karaktär. Uppgifterna är också tydligt avgränsade och nämnderna är generellt sett personalmässigt små eller mycket små.

Utifrån ovan nämna förutsättningar kan vi konstatera att regeringen ofta medvetet väljer att avhålla sig från att mer detaljerat styra nämndmyndigheter. Den huvudsakliga styrningen sker via lag och i förekommande fall instruktion och den löpande styrningen är vanligtvis begränsad.

Organisatoriskt har nämnderna ofta en värdmyndighet som tillhandahåller lokaler och sköter administrativa och handläggande uppgifter. Hur detta regleras mellan värdmyndighet och nämnd varierar dock. För nämnder med mer domstolsliknande uppdrag är det vanligare att nämnden själv sköter sina kansliuppgifter, medan de i andra nämnder ofta sköts av värdmyndighetens personal.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det teoretiskt skulle kunna finnas vissa grundläggande problem med nämndmyndigheterna. De är vanligtvis små och därmed sårbara och riskerar att ha relativt sett höga administrativa kostnader. Det finns också risk att relationen mellan värdmyndighet och nämnd kan ställa till problem. I praktiken tycks dock nämnderna fungera väl. I mycket torde detta ha att göra med det som skulle kunna vara ett problem, nämligen deras litenhet. De problem som uppstår i verksamheten kan genom myndighetens litenhet ofta hanteras på ett enkelt och pragmatiskt sätt.

8 Betydelsen av ledningsformen för myndighetsstyrningen – en jämförande analys

I kapitel 5–7 har vi sett hur de olika ledningsformerna tillämpas i styrningen av myndigheterna. För att ytterligare belysa hur ledningsformen påverkar styrningen, anlägger vi i detta kapitel ett jämförande perspektiv. Genom att samla ihop och jämföra våra iakttagelser från tidigare kapitel om tillämpningen av olika ledningsformer analyserar vi vilken roll ledningsformen spelar för styrningen av en myndighet.

Kapitlet är indelat i två huvudsakliga avsnitt. I det första belyser vi ledningsformens betydelse för regeringens styrning av myndigheten, dvs. för relationen mellan regeringen och myndigheten. I det andra avsnittet ser vi till ledningsformens betydelse för ledningen av myndigheten, dvs. för myndighetens interna beslutsfattande. Kapitlet avslutas med några sammanfattande iakttagelser om ledningsformens betydelse för myndighetsstyrningen.

8.1 Ledningsformens betydelse för regeringens styrning

Rekrytering av myndighetschef är alltid central

Oavsett ledningsform är det regeringen som utser myndighetens ledning. Vår studie visar emellertid att det finns skillnader när det gäller formerna för rekryteringen.

Tillsättandet av en ny myndighetschef utgör ett omfattande arbete inklusive en offentlig utannonsering med vidhängande kravprofil. Det gäller även i myndigheter som leds av en styrelse. Rekryteringen av en ny styrelse- eller nämndordförande är en betydligt mindre uppmärksam och reglerad process, trots att detta rimligtvis är en viktig

position i en styrelse- respektive nämndmyndighet. Denna skillnad avspeglar troligen myndighetschefens särställning i myndigheterna och i regeringens styrning av myndigheterna.

Att processen för att rekrytera ledamöter till styrelser, nämnder och insynsråd inte är lika utvecklad som rekryteringen av myndighetschefer visar sig också genom att det i praktiken inte rör sig om en process, utan om en rad olika processer då tillvägagångssättet varierar från departement till departement och även mellan olika enheter på samma departement. Det gäller allt från hur man tänker kring kravprofiler till involveringen av myndigheten i processen.⁹⁵

Gemensamt för all rekrytering är emellertid att det är processer som tar tid. Namnfrågor är alltid politiskt intressanta, även när det handlar om insynsrådsledamöter som inte har något formellt ansvar för myndighetens verksamhet. Det är därmed inte ovanligt att tjänstemännens förslag på namn får nej från politiskt håll och då är det bara att börja om från början i rekryteringsprocessen. Det innebär också att det lätt uppstår förseningar i rekryteringen med vakanser och tillfälliga lösningar som följd. Flera myndighetschefer har vittnat om att de har fått vänta länge på att få sina insynsråd (och i vissa fall styrelser) på plats.

I jämförelse med andra ledningsformer ställer emellertid rekryteringen av ordförande och ledamöter till styrelser också särskilda krav. En myndighetsstyrelse utgör myndighetens ledning, men ledamöterna har samtidigt i regel sin huvudsakliga sysselsättning någon annanstans. Det innebär utmaningar bland annat när det gäller att undvika jävssituationer och att hitta en rimlig nivå på arvodet.

Inget tydligt samband mellan ledningsform och styrstrategi

I den förvaltningspolitiska propositionen saknas det helt resonemang om hur olika ledningsformer förhåller sig till olika sätt att styra myndigheter. I äldre vägledningar och riktlinjer, t.ex. de som Finansdepartementet tog fram 2007, beskrivs dock enrådighet som en ledningsform som tillgodoser regeringens behov av en stark och direkt styrning,

⁹⁵ Enheten för statlig förvaltning på Socialdepartementet har nyligen tagit fram memorian *Handledning om förordnande av ledamöter i myndighetsstyrelser, nämnder och insynsråd* (PM 2014).

medan styrelseformen tillgodoser behovet av att kunna ge myndigheter en stor frihetsgrad och ett stort utrymme för strategiska vägval.⁹⁶

I vår studie har det emellertid inte gått att se några genomgående skillnader mellan enrådighetsmyndigheter och styrelsemyndigheter när det gäller regeringens och departementets övergripande styrstrategi. Framför allt har vi inte sett några tecken på att regeringen skulle vara benägen att ge styrelsemyndigheter ett större strategiskt handlingsutrymme. Både styrelsemyndigheter och enrådighetsmyndigheter präglas av en tämligen omfattande styrning från regeringens sida med täta kontakter mellan myndighet och regeringsföreträdare på olika nivåer.

En förklaring till detta resultat är att vi primärt har studerat stora myndigheter som ofta tilldrar sig politiskt intresse. Det är möjligt att resultatet blivit ett annat om vi hade studerat styrelsemyndigheter på områden som inte är politiskt intressanta. Det är dock svårt att hitta sådana styrelsemyndigheter, eftersom de myndigheter som är aktuella för styrelseformen i regel är stora och politiskt viktiga myndigheter. Där emot finns det många mindre enrådighetsmyndigheter där det kan tänkas att styrstrategin är en annan.

Om det saknas tydliga skillnader i styrningen av styrelse- respektive enrådighetsmyndigheter, skiljer emellertid nämndmyndigheterna ut sig. Nämndmyndigheter är i regel små och har ofta att hantera frågor där regeringen snarare vill kunna hålla ett avstånd än styra i detalj.

Den löpande styrningen påverkas inte av ledningsformen

Den löpande dialogen med myndigheten påverkas inte heller nämnvärt av ledningsformen. Oavsett om myndigheten leds av en myndighetschef eller en styrelse är myndighetschefen regeringens och Regeringskansliets väg in i myndigheten. Att informera en eventuell styrelse om innehållet i kontakterna blir då myndighetschefens ansvar. Vår studie visar att det varierar i vilken utsträckning som styrelsen involveras i den löpande styrningen av myndigheten. Styrelseordföranden deltar dock i dialoger mellan departement och myndighetschefer i större utsträckning än styrelseledamöter.

⁹⁶ Finansdepartementet, enheten för statlig förvaltningsutveckling, PM 2007-06-08.

I de något större nämnderna finns ofta en kanslichef jämte en nämndordförande. Studien ger inte tillräckligt underlag för att dra några långtgående slutsatser om styrningen av nämnderna, men när det gäller den nämnd som vi har studerat mest ingående, E-legitimationsnämnden, är både kanslichefen och nämndordföranden delaktiga i kommunikationen med departementet.

8.2 Ledningsformens betydelse för myndighetens ledning

Fokus på myndighetschefens ansvar

I en enrådighetsmyndighet är myndighetschefen ensamt ansvarig för verksamheten. Det utgör en stor formell skillnad jämfört med styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter där det är styrelsen respektive nämnden i sin helhet som är ansvarig inför regeringen. I praktiken vilar dock ett stort ansvar hos myndighetschefen även i styrelsemyndigheter. Förutom att myndighetschefen sköter den dagliga verksamheten är styrelsen i stor utsträckning beroende av myndighetschefen för att kunna sköta sitt uppdrag. Oavsett om det finns en styrelse eller inte är det i regel också myndighetschefen som hamnar i skottlinjen om något går snett för myndigheten. Inom ramen för vår studie har vi inte stött på att regeringen utkrävt ansvar av styrelsen.

Bland styrelsemyndigheterna i vår studie har det varierat vilket utrymme som styrelsen tagit och vilken typ av frågor som den beslutat i. I myndighetsförordningen specificeras ett antal icke delegerbara uppgifter för styrelsen, men utöver detta är det upp till styrelsen själv att i arbetsordningen lägga fast vilka frågor som den vill ska upp på styrelsens bord. Styrelsen äger därmed så att säga frågan om sitt eget inflytande. Trots detta innebär myndighetschefens traditionellt starka ställning i förvaltningsmyndigheterna att styrelsen riskerar att hamna lite vid sidan av. I vår studie har vi sett sådana exempel.

Ansvarsfördelningen i styrelsemyndigheter kompliceras ytterligare av att det i slutändan är regeringen som är ansvarig för myndigheten. Om en myndighetschef uppfattar olika budskap från regeringen respektive styrelsen, kan det uppstå konflikter.

Till skillnad från en styrelse påverkar inte förekomsten av ett insynsråd myndighetschefens ansvar för verksamheten. Ett insynsråd har inte heller några specificerade uppgifter annat än att utöva insyn och ge myndighetschefen råd. Vad som faktiskt avhandlas med insynsrådet och vilken funktion det fyller beror därmed i praktiken helt och hållet på myndighetschefen, något som också varit tydligt i vår studie.

I en nämndmyndighet är nämnden kollektivt ansvarig för myndighetens beslut. För att den dagliga verksamheten ska kunna fungera delegeras dock i regel vissa beslut till kanslichefen (i de nämnder som har kansli). En sådan delegation undandrar dock inte nämnden från att ha det fulla ansvaret för verksamheten inför regeringen.

Snabbhet vs kvalitet i beslutsfattandet?

Formerna för beslutsfattandet i en myndighet är till viss del styrta av myndighetsförordningen och ser olika ut beroende på ledningsform.

Beslutsfattandet i en enrådig myndighet är enkelt såtillvida att myndighetschefen ensam fattar beslut. Att hantera frågor i en styrelse innebär, på gott och ont, en viss tröghet i jämförelse med vad som gäller i en enrådig myndighet. Ett skäl är att styrelsen, till skillnad från myndighetschefen, inte alltid är på plats utan sammanträder med vissa mellanrum.

I en nämndmyndighet är det nämnden som kollektivt fattar myndighetens beslut. Det finns dock möjligheter till delegering till ordförande eller kanslichef i de fall som besluten brådskar.

Till skillnad från en styrelse har ett insynsråd i en enrådig myndighet ingen formell roll i myndighetens beslutsfattande. Myndighetschefen kan därmed i stor utsträckning själv styra vilka frågor som ska diskuteras med insynsrådet och när det ska göras.

Formella skillnader finns, men attityder är avgörande

Det finns tydliga formella skillnader mellan olika ledningsformer. Vår studie har visat att dessa skillnader också avspeglas i praktiken. Till exempel fyller styrelser överlag en annan roll som beslutsfattare och granskare av myndighetens verksamhet än ett insynsråd i en enrådig myndighet.

Att det finns så lite sagt och skrivet om hur t.ex. insynsråd och styrelser förväntas arbeta i praktiken, öppnar emellertid för olika tolkningar. Vilket genomslag ledningsformen faktiskt får i styrningen och ledningen av den enskilda myndigheten beror därför i stor utsträckning på vilka tolkningar de inblandade aktörerna gör och hur väl dessa stämmer överens med varandra. Gemensamt för de studerade ledningsformerna är att frustration och missnöje riskerar att uppstå när de inblandade aktörerna har olika förväntningar på hur arbetet ska fungera, något som vi också har sett i vår studie.

Av särskild vikt är myndighetschefens syn på den egna uppgiften och på värdet av stöd i beslutsfattandet. I enrådighetsmyndigheter är myndighetschefen formellt ensamt ansvarig för verksamheten. Ledningsformen innebär ett starkt och tydligt mandat för myndighetschefen och en tydlighet gentemot både regeringen och andra intressenter. Samtidigt kan det vara ensamt på toppen, särskilt när det blåser. Huruvida myndighetschefen själv ser några nackdelar eller endast fördelar med att vara ensamt ansvarig för verksamheten spiller också över på hur han eller hon ser på behovet av särskilda rådgivande organ, inklusive insynsråd.

För myndighetschefer som värdesätter de tydliga ansvarsförhållandena i enrådighetsmyndigheter och inte ser något behov av stöd i beslutsfattandet, riskerar ett insynsråd att upplevas som ett nödvändigt ont som upptar värdefull tid utan att tillföra särskilt mycket till verksamheten. I sådana fall blir insynsrådets inflytande också begränsat. För myndighetschefer som värdesätter intryck utifrån och gärna tar emot råd och stöd, blir insynsrådets sammansättning den springande punkten för hur myndighetschefen väljer att utnyttja rådet.

Myndighetschefen har alltid själv möjlighet att utforma det stöd han eller hon anser sig behöva för att leda myndigheten. Utöver ledningsgrupp och stabsfunktioner finns möjligheten att inrätta rådgivande organ av olika slag, t.ex. med företrädare för intressenter eller forskningssamhället. Det är inte alltid som just insynsrådet ses som det bästa forumet för att utveckla verksamheten.

Det är emellertid inte bara i enrådighetsmyndigheter som myndighetschefens inställning kan påverka arbetet i myndighetsledningen. Myn-

dighetschefens syn på styrelsens funktion i en styrelsemyndighet har också en avgörande betydelse för vilken roll styrelsen kan komma att spela i en styrelsemyndighet. Det är svårt för en styrelse att hävda sig om inte myndighetschefen erkänner styrelsens auktoritet och ansvar. Då kan styrelsen bli förvillande lik ett insynsråd.

8.3 Sammanfattande iakttagelser

Sammantaget visar vår studie att ledningsformen förefaller ha större betydelse för myndigheten och dess interna arbete än den har för regeringen och dess styrning av myndigheten. På så sätt utgör ledningsformen överlag inget strategiskt styrinstrument för regeringen. Oavsett ledningsform ses myndighetschefen som den viktigaste posten att tillsätta. Oavsett ledningsform släpper regeringen ogärna greppet om stora och politiskt viktiga myndigheter. Och oavsett ledningsform sker den löpande styrningen i första hand via myndighetens verkställande ledning.

En annan övergripande slutsats är att ledningsformen får den betydelse för ledning och styrning som de inblandade aktörerna vill ge den. En särställning i detta avseende har myndighetschefen i kraft av rollen som regeringens dialogpartner och genom sitt informationsövertag gentemot andra aktörer.

9 Den fortsatta utvecklingen av ledningsformerna

Statskontorets uppdrag har varit att kartlägga och belysa myndigheters ledningsformer och deras roll i myndighetsstyrningen. Utifrån slutsatserna i rapporten diskuterar vi i detta avslutande kapitel ett antal frågor som vi bedömer vara särskilt viktiga för regeringen att hantera i den fortsatta utvecklingen av ledningsformerna som styrinstrument.

Statskontorets rekommendationer till regeringen kan sammanfattas i ett antal punkter:

- Låt det inte gå slentrian i valet av ledningsform
- Ge styrelsen ett tydligt och kommunicerat uppdrag
- Klargör styrelsens roll i styrkedjan
- Tydliggör syftet med insynsråden och inrätta bara råd där det finns ett behov av ett sådant
- Tydliggör de särskilda beslutsorganens ansvar

9.1 Det dunkelt sagda är det dunkelt tänkta?

Statskontorets övergripande bedömning är att det inte finns behov av någon genomgripande förändring av dagens ledningsformer. I stället handlar utmaningen för regeringen och departementen om att i olika avseenden tydliggöra och kommunicera hur de ledningsformer som redan finns ska tillämpas.

Sex år efter att myndighetsförordningen trädde i kraft råder det fortfarande ingen konsensus kring syftet med de olika ledningsformerna, och följaktligen inte heller kring vilka myndigheter som bör ha vilken ledningsform. Vi har i våra intervjuer med företrädare för myndigheter och Regeringskansliet stött på många olika uppfattningar om vad som

ska motivera olika ledningsformer. Spännvidden har varit stor, alltifrån att alla myndigheter bör ha styrelse till uppfattningen att ledningsformen styrelse i princip bör avskaffas helt. Tillsynsmyndigheter har både lyfts fram som en typ av myndighet där en styrelse kan tillföra mycket och som en myndighetstyp där det är direkt olämpligt med styrelser. Polisen och Försvarsmakten är andra exempel på myndigheter där uppfattningarna går isär huruvida enrådighet ("viktigt med ett tydligt utpekats ansvar") eller styrelse ("ansvaret för våldsutövning kan inte läggas hos en enda person") är att föredra. Även den praktiska tillämpningen av ledningsformerna varierar, såväl när det gäller hanteringen inom Regeringskansliet som arbetet på myndigheten.

En förklaring till att det kan skilja sig så åt är att de intervjuade personernas personliga erfarenheter av ledningsformerna skiljer sig åt. En annan förklaring är emellertid att regeringen inte uttalat vilken funktion olika ledningsformer är tänkta att fylla och vilken roll de förväntas spela i den övergripande myndighetsstyrningen. I den förvaltningspolitiska propositionen räknar regeringen visserligen upp vilka typer av verksamheter som olika ledningsformer kan passa för, men det finns inte några förklaringar till varför dessa verksamheter motiverar en viss ledningsform.

Att regeringen i så begränsad utsträckning uttalat sig om ledningsformens roll som styrmedel medför stor flexibilitet vid valet och tillämpningen av ledningsformen, något som värdesätts inom Regeringskansliet. Samtidigt förmedlar det dock en bild av att det inte finns någon tydlig idé om hur ledningsformerna ska tillämpas i styrning och ledning av myndigheterna, något som kritiserats från myndighetshåll.

Bristen på transparens och synbar logik i valet av ledningsform skulle kunna ses som ett lågt pris för handlingsfrihet om denna handlingsfrihet utnyttjades för att åstadkomma en effektivare styrning av myndigheterna. Vår undersökning indikerar emellertid att det dunkelt sagda också kan vara det dunkelt tänkta och att valet av ledningsform ofta ägnas begränsat intresse. Därmed riskerar det också att gå slentrian i valet av ledningsform. Även om ledningsformen har sina begränsningar som styrmedel finns det enligt Statskontoret ingen anledning att inte försöka utnyttja den potential som trots allt finns.

Statskontoret förordar inga nya och mer styrande generella regler för hur ledningsformerna ska väljas och tillämpas i styrningen. Däremot bör regeringen i varje enskilt fall vara tydlig med hur den vill använda ledningsformen.

9.2 Ett styrmedel med begränsad användning

Ett av rapportens huvudsakliga resultat är att regeringen i begränsad utsträckning använder ledningsformerna strategiskt i sin styrning av myndigheterna. Överlag skiljer sig styrningen av styrelsemyndigheter inte nämnvärt från styrningen av enrådighetsmyndigheter.

Att ledningsformen endast i begränsad utsträckning påverkade regeringens sätt att styra myndigheterna var även en av Statskontorets slutsatser i den utvärdering av vad som då kallades styrelser med fullt ansvar som myndigheten genomförde 2000. Att vi nu, nästan femton år senare, gör samma iakttagelse skulle kunna ses som ett exempel på att regeringen misslyckats med sin implementering av ledningsformerna. Vår slutsats är dock snarare att det handlar om att det kan ha funnits orimliga förväntningar på ledningsformen som strategiskt styrmedel.

Det kan här vara intressant att jämföra med hur Verksledningskommittén argumenterade när den för vissa myndigheter förordade styrelser med fullt ansvar.

Det som enligt kommittén var avgörande för om en myndighet borde ha en styrelse eller inte var om regeringen i väsentlig omfattning hade delegerat befogenheter som inrymmer ett stort mått av handlingsfrihet för myndigheten.⁹⁷ Verksledningskommittén angav tre olika typer av delegering som motiverade styrelseformen; delegering till affärsdrivande myndigheter, till myndigheter som tillämpade ramlag och vissa andra tillsynsmyndigheter inom centrala politikområden samt till myndigheter som utan detaljstyrning fördelade stora anslag eller bedrev starkt specialiserade verksamheter.

⁹⁷ SOU 1985:40, s.119 ff.

Enligt Verksledningskommittén måste en myndighet ha tillräckligt stor strategisk beslutskompetens för att styrelse skulle vara en lämplig ledningsform. Fanns det inte tillräckliga befogenheter delegerade var det inte heller lämpligt med styrelseformen. I sådana myndigheter skulle det bli svårt att finna meningsfulla uppgifter för en styrelse.

Vi har i vår studie inte sett något fall där regeringen delegerat den typ av strategisk beslutskompetens till en myndighetsstyrelse som Verksledningskommittén talade om. I de fall som det funnits ett uttalat syfte med att ge myndigheten en styrelse har det handlat om mer avgränsade uppgifter, såsom att stärka ekonomistyrningen eller bredda kompetensen i beslutsfattandet. I andra fall förefaller styrelsen mest fylla funktionen av allmän förstärkning av myndighetsledningen.

En slutsats vi kan dra av detta resultat och av det faktum att det har hänt så lite över tid är att det saknas politiskt stöd för en utveckling där politiskt viktiga myndigheter ges en stor frihet att sköta sig själva och fatta egna strategiska beslut. Att ställa upp sådana villkor för när en styrelse är motiverad skulle därmed kunna leda till att styrelseformen i praktiken avvecklades.

En annan slutsats vi kan dra utifrån vår studie är emellertid att även utan en långtgående delegering till myndigheten kan en styrelse fylla en värdefull funktion för såväl regeringen som för den aktuella myndigheten. Avgörande för nyttan av en styrelse är enligt Statskontorets bedömning inte graden av strategisk frihet, utan huruvida styrelsen har ett tydligt uppdrag som upplevs som viktigt och relevant av såväl regeringen och Regeringskansliet som av myndighetens verkställande ledning och styrelsen själv. Där detta har varit fallet är vår erfarenhet att både myndighetsledning och departementstjänstemän varit nöjda med ledningsformen och fäst ett stort värde vid styrelsens arbete. Då spelar det mindre roll om det, som i Sidas fall, handlar om ett uttalat uppdrag att få en myndighet i ekonomisk kris på fötter eller om det, som för Finansinspektionen, handlar om att löpande fatta komplicerade beslut om sanktioner och föreskrifter.

Om styrelsen däremot saknar en tydlig uppgift med vidhängande mandat har vår studie visat att tveksamhet lätt uppstår hos både styrelse och myndighetschef kring vilket värde styrelsen egentligen tillför verksam-

heten. Det finns också en risk att styrelsen blir ett rundningsmärke som ignoreras i både styrning och ledning av myndigheten. En annan möjlig konsekvens av avsaknad av direktiv från regeringens sida är att styrelsen tar egna initiativ och väljer en inriktning för sitt arbete som regeringen sedan tvingas att hantera.

9.3 Styrelser allttjämt med begränsat ansvar

Ett huvudargument för att avveckla ledningsformen styrelser med begränsat ansvar var att ansvarsförhållandena i denna ledningsform ansågs otydliga. Detta till skillnad mot vad som ansågs gälla för ledningsformen styrelser med fullt ansvar.⁹⁸

Ett av resultaten i denna rapport är emellertid att det bland de inblandade aktörerna fortfarande kvarstår oklarheter när det gäller myndighetsstyrelsers ansvar för verksamheten. Det finns flera anledningar till detta.

En förklaring är själva termen styrelse som leder tankarna till näringslivet och bolagsvärlden. En myndighet är emellertid i grunden något helt annat än ett bolag. I ett bolag äger styrelsen t.ex. frågor om långsiktiga mål, budget och tillsättandet av den verkställande ledningen. Inget av detta ligger inom en myndighets befogenheter, utan är beslut som fattas utanför myndigheten av regeringen eller riksdagen. Beslutskompetensen för en myndighet, och därmed för myndighetens styrelse om en sådan finns, är således starkt begränsad i jämförelse med vad som gäller för en bolagsstyrelse.

Analogin med bolagsstyrelser har återkommit gång på gång i våra intervjuer med myndighetsföreträdare. I linje med detta har styrelsemodellen i vår intervjuundersökning beskrivits som ofärdig och inte fullt genomtänkt. Flera intervjupersoner frågar sig hur en styrelse ska kunna ta ansvaret för en verksamhet om den inte får besluta om mål och budget och tillsätta och avsätta den högsta chefen.

⁹⁸ Även om beteckningen styrelser med fullt ansvar fortfarande används i dagligt tal används benämningen numera inte officiellt. Efter att ledningsformen styrelse med begränsat ansvar avvecklats benämns den nuvarande styrelseformen helt enkelt *styrelse*, eller där det är relevant *styrelsemyndighet*.

En annan anledning till att styrelseformen fortfarande upplevs som otydlig har att göra med regeringens styrning av myndigheterna.

Den oklarhet som fanns med styrelserna med begränsat ansvar avsåg de beslutande funktioner som dessa styrelser hade. I de utredningar där styrelserna med begränsat ansvar kritiserades och föreslogs bli avvecklade var det de otydliga ansvarsförhållandena, där beslutsbefogenheterna var uppdelade mellan myndighetschef och styrelse, som lyftes fram. Styrelsen beslutade bland annat om budgetunderlag och årsredovisning, vilket föranledde kritik mot att styrelsen beslutade i frågor som den saknade reellt inflytande över. Denna otydlighet tycks dock inte ha utgjort något större problem när det gällde regeringens möjligheter att styra sin förvaltning. Vi har inte funnit några indikationer på det i våra studier av tidigare utredningar och rapporter.

De otydliga ansvarsförhållandena i styrelser med begränsat ansvar är nu borta, men detta har såvitt vi kunnat se inte bidragit till en tydligare relation mellan styrelsemyndigheterna och Regeringskansliet. Skälet till detta torde vara att det tidigare var tydligt för Regeringskansliet att det var myndighetschefen som var ansvarig för verksamheten; styrelse med begränsat ansvar eller enrådig myndighet gjorde i praktiken ingen skillnad för Regeringskansliet i myndighetsstyrningen.

I dagens styrelsemyndigheter är det styrelsen som har det fulla ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen. Samtidigt är det myndighetschefen som sköter den löpande verksamheten och därmed i första hand har kontakterna med Regeringskansliet. Det är också av myndighetschefen som regeringen främst utkräver ansvar. Att Regeringskansliet styr myndigheter på samma sätt oavsett ledningsform bidrar till att skapa oklarheter kring styrelsens roll och ansvar.

När det gäller formerna för regeringens löpande kontakter med myndigheterna och hur dessa kontakter förhåller sig till ledningsformen, visar vår studie att det ser olika ut mellan olika departement och olika departementsenheter. På vissa håll har departement och myndighet enats om rutiner för hur kommunikationen mellan departement, myndighetschef, styrelseordförande och styrelseledamöter ska skötas. På andra håll sker det mer ad hoc. Mindre än hälften av de styrelseledamöter och styrelseordförande som har besvarat vår enkät instämmer

helt i påståendet att det finns fungerande rutiner för hur kommunikationen ska skötas.

Det finns följaktligen flera kvarstående utmaningar när det gäller styrelsemyndigheterna. Om vi utgår från att nuvarande reglering av ledningsformerna ligger fast är Statskontorets bedömning att det framför allt är kommunikation och arbetsformer som behöver utvecklas. Det handlar dels om den pedagogiska uppgiften att tydliggöra styrelsernas formella roll och deras faktiska ansvar, dels om att hitta former för den löpande styrningen av myndigheterna som avspeglar det ansvar som styrelsen har för myndighetens ledning.

För det första behöver regeringen förtydliga inom vilka ramar som en myndighetsstyrelse faktiskt verkar och också kommunicera detta till alla berörda. En jämförelse med bolagsstyrelser som ledningsform leder bara till orealistiska förväntningar på vad styrelserollen innebär och därmed också till besvikelse och frustration, något som vi också har sett prov på inom ramen för vår studie. Även om myndighetsstyrelser en gång i tiden infördes för att efterlikna näringslivet uppvisar de i praktiken få likheter med bolagsstyrelser. Det hindrar dock inte att det kan finnas intressanta lärdomar att hämta från bolagsstyrelser, och kanske i synnerhet från hur regeringen arbetar med de statliga bolagens styrelser. Då handlar det emellertid inte om de formella ramarna för styrelsearbetet utan framför allt om arbetsformerna i styrelsen, t.ex. hur man arbetar med utvärdering av styrelsen och styrelseledamöterna.

För det andra behöver formerna för de löpande kontakterna och den löpande styrningen av myndigheten anpassas mer till ledningsformen. Det handlar då inte om att alla kontakter med myndigheten ska gå via styrelsen, något som framstår som både otympligt och orealistiskt, utan framför allt om att hitta kommunikationsvägar som fungerar för såväl departement som styrelse och verkställande ledning.

Hur stora dessa pedagogiska utmaningar är i praktiken beror på både situation och person. För personer med lång erfarenhet av statsapparaten och myndighetsvärlden framstår det t.ex. som ganska självklart att en styrelse har ett begränsat beslutsmandat och det ses inte heller som något problem att regeringens kommunikation med myndigheten i första hand går via myndighetschefen. För personer med bakgrund

inom t.ex. den privata bolagsvärlden kan det vara svårare att förstå och acceptera premisserna för ett statligt styrelseuppdrag, och den pedagogiska utmaningen för regeringen blir då större.

På motsvarande sätt har olika delar av Regeringskansliet olika stor vana av att jobba med styrelsemyndigheter. Här kan departementen lära av varandra.

9.4 Insynsråd – varken hackat eller malet?

Insynsråden kan lite tillspetsat sägas vara en kvarleva; det som blev kvar när styrelser med begränsat ansvar avskaffades. Insynsrådet ska fylla både en insynsfunktion och utgöra ett stöd till myndighetschefen, samtidigt som rådet i stor utsträckning är utlämnat åt myndighetschefens välvilja och saknar både ansvar och befogenheter. Det är en svår ekvation att lösa.

Ett av resultaten som vi redovisar i rapporten är att de skäl som anges för att inrätta ett insynsråd ofta är ganska vaga, liksom föreställningarna om vad insynsrådet ska göra. I och med att enrådighet med insynsråd blivit den vanligaste ledningsformen, har utvecklingen gått mot att det snarare krävs skäl för varför en enrådighetsmyndighet inte ska ha ett insynsråd, än argument för varför rådet behövs.

Enligt Statskontoret finns det anledning för regeringen att fråga sig om alla myndigheter som i dag har ett av regeringen inrättat insynsråd behöver ha det. Det tar tid och resurser för alla parter (regeringen och Regeringskansliet, myndighetsledningen och rådsledamöterna) att inrätta och hålla i gång ett insynsråd och nyttan av rådet bör därför vägas mot kostnaden.

En utgångspunkt för när regeringen ska inrätta ett insynsråd skulle kunna vara att det handlar om ett behov som myndighetschefen inte själv kan förväntas hantera. Det kan t.ex. handla om att regeringen ser ett behov av att försäkra sig om att myndighetsledningen får del av synpunkter och perspektiv som den annars riskerar att missa, eller att regeringen bedömer att vissa grupper behöver tillförsäkras insyn i verksamheten. Om syftet endast är att ge myndighetschefen allmänt råd och stöd, har myndighetschefen dock möjlighet att själv inrätta ett

sådant organ och fylla det med de kompetenser som han eller hon anser sig ha mest nytta av. På så sätt garanteras också att rådet verkligen blir ett stöd och inte ignoreras av myndighetschefen, en risk som insynsråden annars löper.

Regeringen bör också överväga att renodla syftet med varje enskilt råd och sedan låta detta syfte styra sammansättningen av rådet. Det är rimligen inte samma ledamöter som ska sitta i insynsrådet om uppgiften inte främst är att ge råd och stöd till myndighetschefen, utan att garantera insyn och/eller se till att myndighetsledningen får del av synpunkter och perspektiv den annars riskerar att missa. Om syftet med insynsrådet är att ge råd och stöd bör det i första hand överlåtas till myndighetschefen att sätta samman ett sådant råd. Om ett och samma råd ska fylla flera olika funktioner finns risken att det varken blir hackat eller malet.

Ett insynsråd har inga befogenheter och det finns aldrig några garantier för att myndighetschefen tar rådets synpunkter i beaktande. Chanserna för ett ömsesidigt utbyte mellan råd och myndighetschef ökar dock rimligtvis om rådet har ett uttalat syfte som regeringen också kommunicerat med alla parter.

Av vår rapport framgår att politiker är flitigt representerade i insynsråden. Politikernas närvaro i råden är dock inte okontroversiell. I rapporten redovisar vi den kritik som framförts mot främst riksdagsledamöters deltagande i insynsråden. Det är i första hand myndighetsföreträdare som anser att det är fel att riksdagsledamöter finns representerade i myndigheter som sorterar under regeringen. Framför allt pekar man på att riksdagsledamöters närvaro kan hämma en öppen diskussion i rådet. Myndighetschefer kan känna sig tveksamma till att ta upp vissa frågor inför insynsråden av rädsla att informationen skulle kunna utnyttjas politiskt. Även för riksdagsledamöterna skulle dock problem kunna uppstå om de i riksdagen måste ta ställning i frågor som de tidigare som insynsrådsledamöter har gett myndighetschefen specifika råd i.

Insynsrådets sammansättning indikerar att regeringen anser att det är viktigt med riksdagsledamöternas representation och insyn i myndigheterna. Med tanke på de problem som uppenbarligen finns med det

politiska deltagandet kan det dock enligt Statskontoret ifrågasättas om just insynsråden är den mest lämpliga formen för riksdagens insyn i myndigheterna.

9.5 Otydliga beslutsorgan

Ett resultat av vår undersökning är att det förtydligande av ansvarsförhållandena i statliga förvaltningsmyndigheter som myndighetsförordningen inneburit åtminstone delvis är skenbart.

Utöver att det i praktiken finns fler ledningsformer än de tre som regleras i myndighetsförordningen kompliceras bilden ytterligare av den mängd särskilda beslutsorgan som finns i olika myndigheter.

En anledning till de särskilda beslutsorganens utbredning är att de har setts som ett alternativ till att inrätta en ny nämndmyndighet. Nämndformen ska enligt den förvaltningspolitiska propositionen användas sparsamt. I propositionen framgår det inte varför nämndformen ska undvikas, men en rimlig hypotes är att det handlar om att i största möjliga utsträckning undvika att inrätta fler, och framför allt fler små, myndigheter.

Medan nämndmyndigheterna regleras i myndighetsförordningen saknas det där bestämmelser om särskilda beslutsorgan. Det är därmed inte fastlagt hur ansvarsförhållandena ska se ut mellan beslutsorgan och myndighet. Detta skulle inte vara något stort problem om det i stället framgick tydligt av respektive myndighets instruktion. Vår kartläggning visar dock att så inte alltid är fallet.

Att inrätta ett särskilt beslutsorgan för att lösa en uppgift i stället för att ge uppgiften till en befintlig myndighet eller inrätta en ny myndighet, riskerar därmed att öppna för de otydliga ansvarsförhållanden som myndighetsförordningen skulle eliminera. För att undvika att de oregerade beslutsorganen också blir oregerliga sådana bör det enligt Statskontoret tydliggöras vilket ansvar beslutsorganen faktiskt har i förhållande till den myndighet som de verkar inom och i förhållande till regeringen. Detta kan göras samlat i myndighetsförordningen – vilket en gång i tiden var förslaget från Utredningen om en översyn av verks-

förordningen – eller för vart och ett av organen i respektive myndighets instruktion.

9.6 Myndighetsstyrning – en förtroendebransch

Till sist, vilken ledningsform som regeringen än väljer att använda är systemet helt beroende av förtroende mellan de ledande aktörerna. Regeringen måste kunna lita på att myndighetsledningen (styrelse och myndighetschef) arbetar enligt riksdagens och regeringens intentioner. Tilliten gäller emellertid inte enbart mellan regeringen och myndighetsledningen. I en styrelsemyndighet måste det också finnas ett förtroende internt i myndigheten, mellan styrelse och myndighetschef. Ett sådant förtroende går inte att reglera eller kontrollera fram, utan måste utgå från att de olika aktörerna förstår sina roller i systemet. Detta innebär också att de måste förstå vad det innebär att arbeta i ett politiskt system och tillika ett politiskt system med en långtgående delegering av ansvar och befogenheter till organisatoriskt fristående myndigheter. Att säkerställa en sådan förståelse är ett ansvar som vilar på regeringen.

Referenser

Finansdepartementet, enheten för statlig förvaltningsutveckling PM 2007–06–08. *Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val av ledningsform.*

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen IAF 2010:29, *Arbetsförmedlingens beslut att återkalla anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program.*

Kommittédirektiv 2006:123 *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.*

Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:KU29 *Om ledningen av den statliga förvaltningen.*

Konstitutionsutskottets betänkande 1995/96:KU1 *Förvaltningsmyndigheternas ledning.*

Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98:KU31 *Statlig förvaltningspolitik.*

Proposition 1973:90 *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning, m.m.*

Proposition 1986/87:99 *Ledning av den statliga förvaltningen.*

Proposition 1994/95:150, bil.7 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m.*

Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*

Proposition 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning Bil.1.*

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Proposition 2011/12:160 *Ersättning av staten till personer som utsatts för övergrepp eller försummelser i samhällsvården.*

Regeringskansliet (2008) *Ledamot av insynsråd.* Informationsfolder.

Riksrevisionen RiR 2007:25 *Styrelser med fullt ansvar.*

Riksrevisionsverket RRV 1996:50 *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen.*

Skrivelse 2009/10:43 *Utnämningsspolitiken.*

Socialdepartementet PM 2011-01-19 *Om insynsråd och deras sammansättning.*

Socialdepartementet, enheten för statlig förvaltning PM 2013-01-28 *Vägledning vid val av myndigheters ledningsformer.*

Socialdepartementet, enheten för statlig förvaltning PM 2014-01-16 *Handledning om förordnande av ledamöter i myndighetsstyrelser, nämnder och insynsråd.*

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.*

SOU 2007:107. *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.*

SOU 2009:86 *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning.*

Statskontoret 1997:7A *Statens nämndmyndigheter.*

Statskontoret 2000:9 *Styrelser med fullt ansvar.*

Statskontoret 2004:9. *Myndigheternas ledning och organisation. Kartläggning och analys av Myndighetsverige.*

Statskontoret 2005:32 *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005.*

Statskontoret 2007:103 *Statliga myndigheter 2007 (PM).*

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

Statskontoret 2010:15 *Myndighetsanalys av Sametinget.*

Statskontoret (2010) *Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007-2010.*

Statskontoret (2013) *Den offentliga sektorn i korthet – utvecklingen 2012.*

Söderlind, D. och Petersson, O (1986) *Svensk förvaltningspolitik. Diskurs.*

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut IV:7
2013-06-13 S2013/4539/SFÖ (delvis)

Socialdepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att kartlägga och analysera myndigheters ledningsformer

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en kartläggning av myndigheternas ledningsformer samt analysera på vilka grunder olika ledningsformer väljs och hur de olika ledningsformerna påverkar och tillämpas i styrningen av myndigheterna.

Kartläggningen ska utgå från de ledningsformer som anges i myndighetsförordningen (2007:515) och omfatta en förteckning över samtliga myndigheters ledningsform. I kartläggningen ingår också att redogöra för antalet beslutsorgan som regeringen har beslutat att inrätta i myndigheterna, samt deras ställning i förhållande till myndighetsledningen.

Av analysen ska framgå om myndigheternas nuvarande ledningsformer följer de utgångspunkter som anges i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) eller om det finns andra skäl bakom valda ledningsformer. Analysen ska särskilt beakta skälen för val av ledningsform i myndigheter som är nybildade eller där regeringen har bytt alternativt omprövat valet av ledningsform sedan 2008.

Analysen ska även belysa hur de olika ledningsformerna påverkar och tillämpas i styrningen av myndigheterna, dels från ett regeringsperspektiv, dels från ett myndighetsledningsperspektiv.

Analysen ska omfatta ett urval av myndigheter som Statskontoret i samråd med Regeringskansliet (Socialdepartementet) väljer ut. Urvalet ska bestå av myndigheter som representerar olika ledningsform, storlek och verksamhet. Myndigheter under samtliga departement bör ingå i urvalet.

Statskontoret ska fortlöpande informera Regeringskansliet (Socialdepartementet) om arbetet.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 91

E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

Uppdraget ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 28 februari 2014. Redovisningen ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Ärendet

Av myndighetsförordningen framgår att förvaltningsmyndigheterna under regeringen som regel ska ledas av antingen en myndighetschef, en styrelse eller en nämnd. Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning.

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen väljer regeringen den ledningsform som bäst gagnar verksamheten. Verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt är utgångspunkten för valet av ledningsform. Valet av ledningsform är ett viktigt styrmedel för regeringen för att skapa en tydlig och effektiv styrning och ledning av en myndighets verksamhet.

Enrådighetsmyndighet

I de allra flesta förvaltningsmyndigheter är det myndighetschefen som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Ledningsformen lämpar sig i regel väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, som i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär, verksamhet av främjande karaktär eller en myndighet med ett litet finansiellt ansvar.

Regeringen kan välja att inrätta ett insynsråd i vissa enrådighetsmyndigheter. Insynsrådets uppgift är att utöva insyn och att ge myndighetschefen råd. Insynsrådet har inga beslutsbefogenheter. Insynsråd kan förekomma exempelvis då insyn i verksamheten av medborgare och politiker bedöms som särskilt angelägen eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper.

Drygt 100 förvaltningsmyndigheter leds för närvarande av en myndighetschef och en majoritet av dessa myndigheter har ett insynsråd.

Styrelsemyndighet

I vissa myndigheter väljer regeringen att inrätta en styrelse. Det är då styrelsen som ansvarar inför regeringen för verksamheten. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen för den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen utfärdar. Ledningsformen är lämplig för myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar, forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet eller verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting. Myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228) bör som regel ledas av en styrelse eftersom internrevision då ges bäst förutsättningar att verka.

Ett 70-tal förvaltningsmyndigheter leds av en styrelse, varav omkring hälften är universitet och högskolor. Vid universitet och högskolor har myndighetschefen enligt förordning vissa uppgifter som styrelsen inte kan ta över.

Nämndmyndighet

Nämnden ansvarar inför regeringen för verksamheten. Nämndmyndighetsformen kan förekomma för myndigheter med väl avgränsade frågor och ofta är uppgifterna reglerade i lag. Vissa nämnder har en domstolsliknande karaktär. Det är vanligt att en värdmyndighet sköter administrationen och anställer personal medan nämnden ansvarar för verksamheten. Om regeringen har bestämt att myndigheten ska ha ett eget kansli leds det i regel av en chef som ska följa de direktiv och riktlinjer som nämnden beslutar. Nämnden ansvarar inför regeringen för nämndens verksamhet oavsett om nämnden är knuten till en värdmyndighet eller om den har en chef för ett eget kansli. Nämndmyndighetsformen bör även fortsättningsvis användas sparsamt och en förutsättning bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten.

Ett 40-tal förvaltningsmyndigheter leds av en nämnd.

Beslutsorgan

Några myndigheter har också särskilda beslutsorgan där ledamöterna är utsedda av regeringen. Beslutsorganets uppgifter regleras i dessa fall i myndighetens instruktion. Uppgifterna kan vara avgränsade från myndighetens övriga verksamhet. Beslutsorganen verkar vid sidan av myndighetschefen eller myndighetens styrelse oberoende av ledningsform. Myndighetens ledning har dock ett helhetsansvar för verksamheten, inklusive beslutsorganets verksamhet.

Tidigare utredning

I anslutning till att myndighetsförordningen beslutades gav regeringen Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera myndigheternas ledningsformer och de förändringar som hade genomförts i samband med förordningens ikraftträdande (dnr Fi2007:7514/OFA/SF). I maj 2008 redovisade Statskontoret uppdraget i rapporten Förändrade ledningsformer – kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen (2008:11).

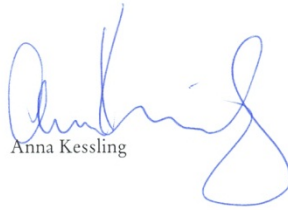
Skälen för regeringens beslut

Det har nu gått fem år sedan myndighetsförordningen trädde i kraft och regeringen vill med detta nya uppdrag till Statskontoret få en uppdaterad kartläggning av myndigheternas ledningsformer samt en analys av på vilka grunder olika ledningsformer väljs och hur de olika lednings-

formerna påverkar och tillämpas i styrningen av myndigheterna, dels ur ett regeringsperspektiv, dels ur ett myndighetsledningsperspektiv.

På regeringens vägnar


Stefan Attefall


Anna Kessling

Kopia till

Socialdepartementet/ESA

Bilaga 2

Myndighetsförteckning

I denna bilaga redovisas samtliga myndigheter som ingår i Statskontorets förteckning över myndigheter efter departement och ledningsform.

Arbetsmarknadsdepartementet

<i>Myndighetsnamn</i>	<i>Antal</i>	<i>Ledningsform</i>	<i>Insyns- råd</i>
Arbetsmiljöverket	1	Enrådighet	1
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	1	Enrådighet	1
Medlingsinstitutet	1	Enrådighet	1
Diskrimineringsombudsmannen	1	Enrådighet	
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	1	Enrådighet	
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	1	Enrådighet	
Nämnden för styrelserepresentationsfrågor	1	Nämnd	
Nämnden mot diskriminering	1	Nämnd	
Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar	1	Nämnd	
Arbetsförmedlingen	1	Styrelse	
Arbetsdomstolen	1	Domstol	
ILO-kommittén	1	Övriga	
	12		

Finansdepartementet

<i>Myndighetsnamn</i>	<i>Antal</i>	<i>Ledningsform</i>	<i>Insyns- råd</i>
Ekonomistyrningsverket	1	Enrådighet	1
Kammarkollegiet	1	Enrådighet	1
Kronofogdemyndigheten	1	Enrådighet	1
Skatteverket	1	Enrådighet	1
Statistiska centralbyrån	1	Enrådighet	1
Tullverket	1	Enrådighet	1
Finanspolitiska rådet	1	Enrådighet	

Konjunkturinstitutet	1	Enrådighet
Bokföringsnämnden	1	Nämnd
Forskarskattenämnden	1	Nämnd
Krigsförsäkringsnämnden	1	Nämnd
Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut	1	Nämnd
Skatterättsnämnden	1	Nämnd
Statens skaderegleringsnämnd	1	Nämnd
Finansinspektionen	1	Styrelse
Lotteriinspektionen	1	Styrelse
Riksgäldskontoret	1	Styrelse
Första AP-fonden	1	AP-fonder
Andra AP-fonden	1	AP-fonder
Tredje AP-fonden	1	AP-fonder
Fjärde AP-fonden	1	AP-fonder
Sjätte AP-fonden	1	AP-fonder
Sjunde AP-fonden	1	AP-fonder

23

Försvarsdepartementet

<i>Myndighetsnamn</i>	<i>Antal</i>	<i>Ledningsform</i>	<i>Insyns- råd</i>
Försvarsmakten	1	Enrådighet	1
Kustbevakningen	1	Enrådighet	1
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	1	Enrådighet	1
Totalförsvarets rekryteringsmyndighet	1	Enrådighet	1
Försvarets radioanstalt	1	Enrådighet	
Försvarsexportmyndigheten	1	Enrådighet	
Statens haverikommission	1	Enrådighet	
Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt	1	Nämnd	
Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar	1	Nämnd	
Riksvärderingsnämnden	1	Nämnd	
Statens inspektion för försvar	1	Nämnd	
Försvarets materielverk	1	Styrelse	

Totalförsvarets forskningsinstitut	1	Styrelse
Försvarshögskolan	1	Högskola/Universitet
Försvarsunderrättelsesdomstolen	1	Domstol
	15	

Justitiedepartementet

<i>Myndighetsnamn</i>	<i>Antal</i>	<i>Ledningsform</i>	<i>Insyns- råd</i>
Allmänna reklamationsnämnden	1	Enrådighet	1
Brottsförebyggande rådet	1	Enrådighet	1
Datainspektionen	1	Enrådighet	1
Domstolsverket	1	Enrådighet	1
Ekobrottsmyndigheten	1	Enrådighet	1
Konsumentverket	1	Enrådighet	1
Kriminalvården	1	Enrådighet	1
Migrationsverket	1	Enrådighet	1
Rättsmedicinalverket	1	Enrådighet	1
Åklagarmyndigheten	1	Enrådighet	1
Brottsoffermyndigheten	1	Enrådighet	
Fastighetsmäklarinspektionen	1	Enrådighet	
Justitiekanslern	1	Enrådighet	
Revisorsnämnden	1	Enrådighet	
Rättshjälpsmyndigheten	1	Enrådighet	
Säkerhetspolisen	1	Enrådighet	
Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden	1	Nämnd	
Domarnämnden	1	Nämnd	
Fideikommissnämnden	1	Nämnd	
Gentekniknämnden	1	Nämnd	
Notarienämnden	1	Nämnd	
Resegarantinämnden	1	Nämnd	
Rättshjälpsnämnden	1	Nämnd	
Valmyndigheten	1	Nämnd	
Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag	1	Nämnd	
Polismyndigheten Dalarna	1	SBA	

Polismyndigheten Gotland	1	SBA
Polismyndigheten i Blekinge län	1	SBA
Polismyndigheten i Gävleborgs län	1	SBA
Polismyndigheten i Hallands län	1	SBA
Polismyndigheten i Jämtlands län	1	SBA
Polismyndigheten i Jönköpings län	1	SBA
Polismyndigheten i Kalmar län	1	SBA
Polismyndigheten i Kronobergs län	1	SBA
Polismyndigheten i Norrbotten	1	SBA
Polismyndigheten i Skåne	1	SBA
Polismyndigheten i Stockholms län	1	SBA
Polismyndigheten i Södermanlands län	1	SBA
Polismyndigheten i Uppsala län	1	SBA
Polismyndigheten i Värmland	1	SBA
Polismyndigheten i Västerbottens län	1	SBA
Polismyndigheten i Västernorrlands län	1	SBA
Polismyndigheten i Västmanlands län	1	SBA
Polismyndigheten i Västra Götaland	1	SBA
Polismyndigheten i Örebro län	1	SBA
Polismyndigheten i Östergötlands län	1	SBA
Rikspolisstyrelsen	1	SBA
Förvaltningsrätter	12	Domstol
Hovrätterna	6	Domstol
Hyses- och arrendenämnder	8	Domstol
Högsta domstolen	1	Domstol
Högsta förvaltningsdomstolen	1	Domstol
Kammarrätterna	4	Domstol
Lagrådet	1	Domstol
Marknadsdomstolen	1	Domstol
Tingsrätterna	48	Domstol
Statens kriminaltekniska laboratorium	1	Övriga

130

Kulturdepartementet

<i>Myndighetsnamn</i>	<i>Antal</i>	<i>Ledningsform</i>	<i>Insyns- råd</i>
Kungl. biblioteket	1	Enrådighet	1
Myndigheten för kulturanalys	1	Enrådighet	1
Myndigheten för radio och tv	1	Enrådighet	1
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde	1	Enrådighet	1
Riksantikvarieämbetet	1	Enrådighet	1
Riksarkivet	1	Enrådighet	1
Statens centrum för arkitektur och design	1	Enrådighet	1
Statens konstråd	1	Enrådighet	1
Statens medieråd	1	Enrådighet	1
Statens musikverk	1	Enrådighet	1
Forum för levande historia	1	Enrådighet	
Institutet för språk och folkminnen	1	Enrådighet	
Livrustkammaren och Skokloster	1	Enrådighet	
Moderna museet	1	Enrådighet	
Myndigheten för tillgängliga medier (MTM)	1	Enrådighet	
Naturhistoriska riksmuseet	1	Enrådighet	
Riksställningar	1	Enrådighet	
Statens försvarshistoriska museer	1	Enrådighet	
Statens historiska museer	1	Enrådighet	
Statens maritima museer	1	Enrådighet	
Statens museer för världskultur	1	Enrådighet	
Nämnden för hemslöjdsfrågor	1	Nämnd	
Presstödsnämnden	1	Nämnd	
Konstnärsnämnden	1	Styrelse	
Statens kulturråd	1	Styrelse	
Zornsamlingarna	1	Övriga	

26

Landsbyggsdepartementet

<i>Myndighetsnamn</i>	<i>Antal</i>	<i>Ledningsform</i>	<i>Insyns- råd</i>
Livsmedelsverket	1	Enrådighet	1
Statens jordbruksverk	1	Enrådighet	1
Statens veterinärmedicinska anstalt	1	Enrådighet	1
Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård	1	Nämnd	
Skogsstyrelsen	1	Styrelse	
Sveriges lantbruksuniversitet	1	Högskola/Universitet	
Sametinget	1	SBA	
Svenska FAO-kommittén	1	Övriga	
Styrelsen för samefonden	1	Övriga	
	9		

Miljödepartementet

<i>Myndighetsnamn</i>	<i>Antal</i>	<i>Ledningsform</i>	<i>Insyns- råd</i>
Havs- och vattenmyndigheten	1	Enrådighet	1
Kemikalieinspektionen	1	Enrådighet	1
Naturvårdsverket	1	Enrådighet	1
Strålsäkerhetsmyndigheten	1	Enrådighet	1
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	1	Enrådighet	1
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	1	Enrådighet	
Lokala säkerhetsnämnder vid kärntekniska anläggningar	5	Nämnd	
Kärnavfallsfonden	1	Styrelse	
	12		

Näringsdepartementet

<i>Myndighetsnamn</i>	<i>Antal</i>	<i>Ledningsform</i>	<i>Insyns- råd</i>
Bolagsverket	1	Enrådighet	1
Elsäkerhetsverket	1	Enrådighet	1
Energimarknadsinspektionen	1	Enrådighet	1
Patent- och registreringsverket	1	Enrådighet	1
Statens energimyndighet	1	Enrådighet	1

Sveriges geologiska undersökning	1	Enrådighet	1
Konkurrensverket	1	Enrådighet	
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	1	Enrådighet	
Trafikanalys	1	Enrådighet	
E-legitimationsnämnden	1	Nämnd	
Oljekrisnämnden	1	Nämnd	
Patentombudsnämnden	1	Nämnd	
Affärsverket svenska kraftnät	1	Styrelse	
Luftfartsverket	1	Styrelse	
Post- och telestyrelsen	1	Styrelse	
Rymdstyrelsen	1	Styrelse	
Sjöfartsverket	1	Styrelse	
Statens väg- och transportforskningsinstitut	1	Styrelse	
Tillväxtverket	1	Styrelse	
Trafikverket	1	Styrelse	
Transportstyrelsen	1	Styrelse	
Verket för innovationssystem	1	Styrelse	
Patentbesvärsrätten	1	Domstol	

23

Socialdepartementet

<i>Myndighetsnamn</i>	<i>Antal</i>	<i>Ledningsform</i>	<i>Insyns- råd</i>
Boverket	1	Enrådighet	1
Försäkringskassan	1	Enrådighet	1
Inspektionen för socialförsäkringen	1	Enrådighet	1
Folkhälsomyndigheten	1	Enrådighet	1
Inspektionen för vård och omsorg	1	Enrådighet	1
Läkemedelsverket	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Blekinge län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Dalarnas län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Gotlands län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	1	Enrådighet	1

Länsstyrelsen i Hallands län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Jämtlands län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Jönköpings län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Kalmar län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Kronobergs län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Norrbottens lä	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Skåne län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Stockholms län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Södermanlands	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Uppsala län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Värmlands län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Västerbottens län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Västernorrland	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Västmanlands län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Västra Götaland	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Örebro län	1	Enrådighet	1
Länsstyrelsen i Östergötlands län	1	Enrådighet	1
Myndigheten för handikappolitisk samordning (HANDISAM) ⁹⁹	1	Enrådighet	1
Myndigheten för internationella adoptionsfrågor	1	Enrådighet	1
Socialstyrelsen	1	Enrådighet	1
Statens institutionsstyrelse	1	Enrådighet	1
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	1	Enrådighet	1
Barnombudsmannen	1	Enrådighet	
Fortifikationsverket	1	Enrådighet	
Statens beredning för medicins	1	Enrådighet	
Statens geotekniska institut	1	Enrådighet	
Statens va-nämnd	1	Enrådighet	
Statskontoret	1	Enrådighet	
Alkoholsortimentsnämnden	1	Nämnd	
Arvsfondsdelegationen	1	Nämnd	

⁹⁹ Byter den 1/5 2014 namn till Myndigheten för delaktighet.

Ersättningsnämnden	1	Nämnd
Hälsa- och sjukvårdens ansvarsnämnd	1	Nämnd
Nämnden för statligt stöd till trossamfund	1	Nämnd
Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor	1	Nämnd
Statens ansvarsnämnd	1	Nämnd
Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd	1	Nämnd
Statens överklagandenämnd	1	Nämnd
E-hälsomyndigheten	1	Styrelse
Forskningsrådet för arbetsliv	1	Styrelse
Lantmäteriet	1	Styrelse
Myndigheten för vårdanalys	1	Styrelse
Pensionsmyndigheten	1	Styrelse
Statens fastighetsverk	1	Styrelse
Statens servicecenter	1	Styrelse
Statens tjänstepensionsverk	1	Styrelse
Karolinska institutet	1	Högskola/Universitet
Arbetsgivarverket	1	Övriga

58

Statsrådsberedningen

<i>Myndighetsnamn</i>	<i>Antal</i>	<i>Ledningsform</i>	<i>Insyns- råd</i>
Svenska institutet för europapolitiska studier	1	Enrådighet	1
Harpunds-nämnden	1	Nämnd	
Regeringskansliet	1	Övriga	
	3		

Utbildningsdepartementet

<i>Myndighetsnamn</i>	<i>Antal</i>	<i>Ledningsform</i>	<i>Insyns- råd</i>
Centrala studiestödsnämnden	1	Enrådighet	1
Institutet för rymdfysik	1	Enrådighet	1
Myndigheten för yrkeshögskolan	1	Enrådighet	1
Polarforskningssekreteriatet	1	Enrådighet	1
Specialpedagogiska skolmyndigheten	1	Enrådighet	1

Statens skolinspektion	1	Enrådighet	1
Statens skolverk	1	Enrådighet	1
Ungdomsstyrelsen	1	Enrådighet	1
Universitetskanslerämbetet	1	Enrådighet	1
Överklagandenämnden för studiestöd	1	Enrådighet	
Centrala etikprövningsnämnden	1	Nämnd	
Högskolans avskiljandenämnd	1	Nämnd	
Regionala etikprövningsnämnden	1	Nämnd	
Regionala etikprövningsnämnden	1	Nämnd	
Regionala etikprövningsnämnden	1	Nämnd	
Regionala etikprövningsnämnden	1	Nämnd	
Regionala etikprövningsnämnden	1	Nämnd	
Regionala etikprövningsnämnden	1	Nämnd	
Sameskolstyrelsen	1	Nämnd	
Skolväsendets överklagandenämnd	1	Nämnd	
Överklagandenämnden för högskolan	1	Nämnd	
Universitets- och högskolerådet	1	Styrelse	
Vetenskapsrådet	1	Styrelse	
Blekinge tekniska högskola	1	Högskola/Universitet	
Gymnastik- och idrottshögskolan	1	Högskola/Universitet	
Göteborgs universitet	1	Högskola/Universitet	
Högskolan Dalarna	1	Högskola/Universitet	
Högskolan i Borås	1	Högskola/Universitet	
Högskolan i Gävle	1	Högskola/Universitet	
Högskolan i Halmstad	1	Högskola/Universitet	
Högskolan i Skövde	1	Högskola/Universitet	
Högskolan Kristianstad	1	Högskola/Universitet	
Högskolan Väst	1	Högskola/Universitet	
Karlstads universitet	1	Högskola/Universitet	
Konstfack	1	Högskola/Universitet	
Kungl. Konsthögskolan	1	Högskola/Universitet	
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	1	Högskola/Universitet	

Kungl. Tekniska högskolan	1	Högskola/Universitet
Linköpings universitet	1	Högskola/Universitet
Linnéuniversitetet	1	Högskola/Universitet
Luleå tekniska universitet	1	Högskola/Universitet
Lunds universitet	1	Högskola/Universitet
Malmö högskola	1	Högskola/Universitet
Mittuniversitetet	1	Högskola/Universitet
Mälardalens högskola	1	Högskola/Universitet
Stockholms konstnärliga högskola	1	Högskola/Universitet
Stockholms universitet	1	Högskola/Universitet
Södertörns högskola	1	Högskola/Universitet
Umeå universitet	1	Högskola/Universitet
Uppsala universitet	1	Högskola/Universitet
Örebro universitet	1	Högskola/Universitet

51

Utrikesdepartementet

<i>Myndighetsnamn</i>	<i>Antal</i>	<i>Ledningsform</i>	<i>Insyns- råd</i>
Folke Bernadotteakademin	1	Enrådighet	1
Nordiska Afrikainstitutet	1	Enrådighet	1
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)	1	Enrådighet	1
Svenska institutet	1	Enrådighet	1
Inspektionen för strategiska produkter	1	Enrådighet	
Kommerskollegium	1	Enrådighet	
Utrikesförvaltningens antagningsnämnd	1	Nämnd	
Exportkreditnämnden	1	Styrelse	
Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (SIDA)	1	Styrelse	

9

Bilaga 3

Särskilda beslutsorgan

I bilagan redovisas de myndigheter som enligt sin instruktion ska ha särskilda beslutsorgan samt vilka dessa är. Kartläggningen är genomförd under hösten 2013.

Teckenförklaring: R= Regeringen BO= Beslutsorganet M= Myndigheten MC= Myndighetschefen LH=Landshövdingen							
Myndighet	Dep	n	Beslutsorgan	Utser:		Ansvar:	
				Ordf	Ledamöter	Be- slut	Verksamhet
Boverket	S	1	Samningslokalsdelegationen	R	R	BO	M
Brottsoffermyndigheten	Ju	2	Nämnden för brottskadeersättning	= MC	R		
			Rådet för brottsofferfonden	= MC	R		
Fastighetsmäklarinspektionen	Ju	1	Disciplinnämnd	MC	R	BO	M
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	Mi	1	Forskarråd	R	R ¹⁰⁰	BO	MC
Försvarsmakten	Fö	1	Försvarsmaktens nämnd för kvalificerade skyddsidentiteter	R			M ¹⁰¹
Kammarkollegiet	Fi	1	Fonddelegationen	= GD	R	BO ¹⁰²	
Konstnärsnämnden	Ku	1	Styrelsen för Sveriges bildkonstnärsfond	R	R	BO	M ¹⁰³
Länsstyrelsen i Blekinge län	S	1	Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ¹⁰⁴		

¹⁰⁰ R utser 4 ledamöter+ers och 7 ledamöter + ers utses enl. förordning 2012:520 om elektorsförsamling vid forskningsråd och ämnesråd.

¹⁰¹ Försvarsmaktens ledning.

¹⁰² Fonddelegationen ska årligen i samband med årsredovisningen lämna en redovisning av sina beslut till regeringen

¹⁰³ Myndighetens ledning.

¹⁰⁴ Landstinget, polisen samt intresseorganisationer

Länsstyrelsen i Dalarnas län	S	2	Miljöprövningsdelegation				
			Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Gotlands län	S	1	Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	S	1	Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Hallands län	S	2	Miljöprövningsdelegation				
			Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Jämtlands län	S	2	Rennäringsdelegation	LH ¹⁰⁵	M		
			Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Jönköpings län	S	1	Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Kalmar län	S	3	Miljöprövningsdelegation				
			Vattendelegation	= LH	R		
			Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Kronobergs län	S	1	Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Norrbottens län	S	4	Miljöprövningsdelegation				
			Vattendelegation	= LH	R		
			Rennäringsdelegation	LH ⁵	M		
			Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Skåne län	S	2	Miljöprövningsdelegation				
			Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Stockholms län	S	2	Miljöprövningsdelegation				
			Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Södermanlands län	S	1	Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Uppsala län	S	2	Miljöprövningsdelegation				
			Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Värmlands län	S	1	Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Västerbottens län	S	3	Miljöprövningsdelegation				
			Rennäringsdelegation	LH ⁵	M		

¹⁰⁵ Eller den LH utser.

			Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	S	3	Miljöprövningsdelegation				
			Vattendelegation	= LH	R		
			Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Västmanlands län	S	2	Vattendelegation	= LH	R		
			Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	S	3	Miljöprövningsdelegation				
			Vattendelegation	= LH	R		
			Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Örebro län	S	3	Miljöprövningsdelegation				
			Kampsportsdelegationen	R	M		
			Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Länsstyrelsen i Östergötlands län	S	2	Miljöprövningsdelegation				
			Viltförvaltningsdelegation	= LH	Mix ⁵		
Myndigheten för radio och tv	Ku	1	Granskningsnämnden för radio och tv	R	R	BO	M
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Fö	1	Nämnd	= MC	M ¹⁰⁶		
Myndigheten för tillgängliga medier (MTM)	Ku	2	Punktskriftsnämnden	R	R		
			Taltidningsnämnden	R	R	BO	M
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde	Ku	1	Styrelsen för prins Eugens Waldemarsudde	BO	R ¹⁰⁷		
Revisorsnämnden	Ju	1	Tillsynsnämnden	R	R		
Skatteverket	Fi	6	Skattenämnd Enköping	M	väljs		
			Skattenämnd Kristianstad	M	väljs		
			Skattenämnd Söderhamn	M	väljs		
			Skattenämnd Uddevalla	M	väljs		
			Nämnden för död-förklaring	M			

¹⁰⁶ Dock specificerat vilka.

¹⁰⁷ Utöver det som framgår av Prins Eugens testamente.

			SPAR-nämnden	R	R		
Socialstyrelsen	S	2	Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga sociala och medicinska frågor				
			Rikssjukvårdsnämnden				
Specialpedagogiska skolmyndigheten	U	1	Nämnden för mottagande i specialsolan och för Rh-anpassad utbildning	M	M	BO	M ¹⁰⁸
Statens beredning för medicinsk utvärdering	S	1	Nämnden för medicinsk utvärdering	R	R		
Statens energimyndighet	N	2	Energiutvecklingsnämnden	= MC	R	BO	M ¹⁰⁹
			Fjärrvärmenämnden	R	R	BO ¹¹⁰	
Statens försvarshistoriska museer	Ku	1	Försvarets traditionsnämnd	= MC	M ¹¹¹		
Statens jordbruksverk	L	7	Djurförsöksetiska nämnder	R ¹¹²	R ¹³		
Statens kulturråd	Ku	1	En särskild jury				
Statens musikverk	Ku	1	Konstnärligt råd	= MC	R	BO	M
Statens skolverk	U	2	Lärarnas ansvarsnämnd	R	R	BO	M
			Rådet för dansarutbildning	R	M	BO	M
Statistiska centralbyrån	Fi	2	Nämnden för byggnadsindex	M	M		
			Nämnden för konsumentprisindex	M	M		
Sveriges geologiska undersökning	N	1	Bergsstaten	R		BM ¹¹³	M
Säkerhets- och integritetsskyddsämnden	Ju	2	Registerkontrolldelegationen	R	R	BO	
			Skyddsregistreringsdelegationen	R	R	BO	

¹⁰⁸ Nämnden svarar inför M:s ledning. M:s ledn. Ansvarar inför regeringen.

¹⁰⁹ Myndighetens ledning.

¹¹⁰ Fjärrvärmenämnden ska årligen lämna en redogörelse till regeringen. Bl.a. vad gäller antal medlingsuppdrag och resultatet av dem.

¹¹¹ Och närliggande myndigheter.

¹¹² Centrala nämnden.

¹¹³ Bergmästaren

Tandvårds- och Läkemedelsför- mänsverket	S	2	Nämnden för läkemedels- förmåner	R	R		
			Nämnden för statligt tandvårdsstöd	R	R		
Tillväxtverket	N	1	Enhet för förvaltning av de regionala struktur- fundsprogrammen för regional konkurrenskraft och sysselsättning samt av programmet Öresund- Kattegatt - Skagerrak inom målet europeiskt territoriellt samarbete.	M ¹¹⁴	M	BO	M
Trafikverket	N	1	Delegationen för sjöfarts- stöd	R			M
Vetenskapsrådet	U	7	Ämnesrådet för humaniora och sällskapsvetenskap		Mix ¹¹⁵	M ¹¹⁶	M ¹⁷
			Ämnesrådet för medicin och hälsa		Mix ¹¹⁷	M ¹⁷	M ¹⁷
			Ämnesrådet för natur- vetenskap och teknikvetenskap		Mix ¹¹⁸	M ¹⁷	M ¹⁷
			Rådet för forskningens infrastrukturer	M	M	M ¹⁷	M ¹⁷
			Utbildningsvetenskapliga kommittén	M	M	M ¹⁷	M ¹⁷
			Kommittén för konstnärlig forskning och utvecklingsarbete	M	M	M ¹⁷	M ¹⁷
			Kommittén för klinisk behandlingsforskning	M	M	M ¹⁷	M ¹⁷
Överklagande- nämnden för studiestöd	U	1	Överklagandenämnden		R	BO	M

¹¹⁴ Enhetschefen beslutar.

¹¹⁵ 9 ledamöter utses enligt förordningen (2012:520) om elektorsförsamling vid forskningsråd och ämnesråd.

¹¹⁶ Svarar inför myndigheten.

¹¹⁷ 2 ledamöter utses av regeringen, övriga 9 utses enligt förordningen (2012:520).

¹¹⁸ 9 ledamöter utses enligt förordningen (2012:520) om elektorsförsamling vid forskningsråd och ämnesråd.

Bilaga 4

Särskilda rådgivande organ

I bilagan nedan redovisas de myndigheter som enligt sin instruktion ska ha rådgivande organ samt vilka dessa rådgivande organ är. I vissa fall handlar det snarare om samverkans- än om rådgivande organ. De samverkansråd mellan myndighetschefer som finns för ett antal myndigheter är dock inte med i kartläggningen. Kartläggningen är genomförd under hösten 2013. I samband med att Smittskyddsinstitutet slogs samman med Statens folkhälsoinstitut till den nybildade Folkhälsomyndigheten den 1 januari 2014 har de tre råd som fanns på myndigheterna utgått genom att de inte är upptagna i den nya myndighetens instruktion.

Myndighet	Ledn. form	Insyns-råd	Antal råd	
Affärsverket svenska kraftnät	S		2	Insynsråd elberedskap Insynsråd ang. dammsäkerhetsfrågor
Arbetsförmedlingen	S		1	Nationellt partsråd
Brottsförebyggande rådet	E	1	1	Vetenskapligt råd
Centrala etikprövningsnämnden	N		1	Expertgruppen för oredlighet i forskning
Diskrimineringsombudsmannen	E		1	Råd som utses av mynd.chefen
Ekobrottsmyndigheten	E	1	1	Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen
Ekonomistyrningsverket	E	1	2	Redovisningsråd
Elsäkerhetsverket	E	1	1	Elsäkerhetsråd
Finanspolitiska rådet	E		1	Det särskilda rådet
Försvarets radioanstalt	E		1	Integritetsskyddsråd
Försvarmakten	E	1	1	Försvarmaktens råd för medinflytande för rekryter
Inspektionen för strategiska produkter	E	0	3	Exportkontrollrådet, Teknisk-vetenskapliga rådet, Samverkansrådet
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	E		1	Vetenskapliga rådet
Institutet för språk och folkminnen	E		1	Rådgivande nämnd för klarspråksfrågor

Kemikalieinspektionen	E	1	2	Rådet för Reach-frågor, Toxikologiska rådet
Konjunkturinstitutet	E		1	Vetenskapligt råd
Konkurrensverket	E		2	Rådet för forskningsfrågor, Rådet för upphandlingsfrågor
Kustbevakningen	E	1	1	Samrådsorgan för civil sjö- övervakning
Lantmäteriet	S		2	Ortnamnsrådet, Geodatarådet
Läkemedelsverket	E	1	1	Rådet för bättre läkemedels- användning
Länsstyrelsen i Dalarnas län	E	1	1	Fjäldelegationen Organ för samverkan mellan Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län
Länsstyrelsen i Jämtlands län	E	1	1	Fjäldelegationen
Länsstyrelsen i Norrbottens län	E	1	1	Fjäldelegationen
Länsstyrelsen i Västerbottens län	E	1	1	Fjäldelegationen
Migrationsverket	E	1	1	Etiska rådet
Myndigheten för vårdanalys	S		1	Patientråd
Myndigheten för yrkeshögskolan	E	1	2	Yrkehögskolans arbets- marknadsråd, Rådet för högskoleförberedande konstnärliga utbildningar
Naturvårdsverket	E	1	2	Tillsyns- och föreskriftsrådet, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald och ekosystemtjänster
Nordiska Afrikainstitutet	E	1	1	Program- och forskningsråd
Nämnden för statligt stöd till trossamfund	N		1	Råd för samråd mellan nämnden och trossamfunden
Riksarkivet	E	1	2	Heraldiska nämnden, Samarbetsrådet för enskilda arkiv
Smittskyddsinstitutet	E	1	2	Nationellt råd för insatser mot hiv/aids, Strategigrupp för rationell antibiotikaanvändning
Socialstyrelsen	E	1	2	Nationella rådet för organ- och vävnadsdonation, Nationella rådet för specialiseringstjänstgöring
Statens energimyndighet	E	1	1	Programråd

Statens folkhälsoinstitut	E	1	1	Vetenskapligt råd
Statens geotekniska institut	E		1	Delegationen för ras och skredfrågor
Statens jordbruksverk	E	1	1	Råd
Statens kulturråd	S		1	Samverkansråd
Statens skolinspektion	E	1	1	Barn och elevombud (inkl. kansli)
Strålsäkerhetsmyndigheten	E	1	4	Delegationen för frågor om finansiering av hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, Nämnden för frågor om reaktorsäkerhet, Nämnden för frågor om radioaktivt avfall och använt kärnbränsle, Nämnden för forskningsfrågor
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)	E	1	1	Marknadskontrollråd
Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (SIDA)	S		1	Det rådgivande organet för forskningssamarbete
Trafikanalys	E		1	Vetenskapligt råd
Åklagarmyndigheten	E	1	1	Tjänsteförslagsnämnd

Beskrivning av enkätundersökningar

Enkät till ledamöter av insynsråd

Enkätundersökningen genomfördes under oktober och november 2013 i form av en webbenkät som distribuerades via e-post. Populationen utgjordes av individer som den 1 oktober 2013 var ledamot i ett eller flera insynsråd. E-postadresser inhämtades från respektive myndighet.

- Utskick: 646
 - *Ej kontaktbara*: 2
 - *Utanför populationen (övertäckning)*: 5
 - *Dubbletter*: 3
- Mottagare: 637
- Antal svar: 463
- Svarefrekvens (svar/mottagare): 73 procent

Enkät till myndighetschefer med insynsråd

Enkätundersökningen genomfördes under oktober och november 2013 i form av en webbenkät som distribuerades via e-post. Populationen utgjordes av individer som den 1 oktober 2013 var chef för en myndighet med ett insynsråd. E-postadresser inhämtades från respektive myndighet.

Läkemedelsverket hade den 1 oktober 2013 formellt ledningsformen enrådighet med insynsråd, men insynsrådet hade ännu ej kommit på plats. Läkemedelsverkets myndighetschef ingick därför inte i populationen. Inte heller Handisam hade något aktivt insynsråd vid tillfället för undersökningen och exkluderades därför från populationen.

- Utskick: 92
- Mottagare: 92
- Antal svar: 76
- Svarefrekvens (svar/mottagare): 83 procent

Enkät till ledamöter och styrelseordförande i myndighetsstyrelser

Enkätundersökningen genomfördes under oktober och november 2013 i form av en webbenkät som distribuerades via e-post. Populationen utgjordes av individer som den 1 oktober 2013 var ledamot eller ordförande i en eller flera statliga myndighetsstyrelser reglerade i myndighetsförordningen (2007:515). Polisstyrelser, styrelserna för AP-fonderna, Sametinget, Kärnavfallsfonden samt högskolor och universitet (HSU) omfattades inte av undersökningen, då de regleras på annat sätt. E-postadresser inhämtades från respektive myndighet.

Flera av de individer som ingick i populationen sitter också i en annan typ av myndighetsstyrelse (HSU eller AP-fond). De personer som har utgått från en sådan styrelse i sina svar, exkluderades i efterhand från populationen.

E-postadresser inhämtades från respektive myndighet.

- Utskick: 227
 - *Utanför populationen (övertäckning): 8*
 - *Dubbletter: 1*
- Mottagare: 218
- Antal svar: 149
- Svarefrekvens (svar/mottagare): 68 procent