



RIKSREVISIONEN

RiR 2007:25

Styrelser med fullt ansvar

ISBN 978 91 7086 128 4

RiR 2007:25

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2007

Till regeringen
Finansdepartementet

Datum: 2007-12-05
Dnr: 31-2007-0243

Styrelser med fullt ansvar

Riksrevisionen har granskat hur myndighetsstyrelserna fungerar och om regeringen ger styrelserna tillräckliga förutsättningar för att ta sitt ansvar. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Företrädare för berörda departement inom Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport. Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser de 20 myndigheter som leds av styrelse med fullt ansvar som har ingått i granskningen. Rapporten skickas därför för kännedom till dessa myndigheter.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Projektledare *Qaisar Mahmood* har varit föredragande. Revisionschef *Eva Lindblom* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Qaisar Mahmood

För kännedom:

Arbetsmarknadsverket
Finansinspektionen
Fortifikationsverket
Lotteriinspektionen
Premiepensionsmyndigheten
Post- och telestyrelsen
Verket för näringslivsutveckling
Försäkringskassan
Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap
Myndigheten för utländska investeringar i Sverige

Ekonomistyrningsverket
Riksgäldskontoret
Statens pensionsverk
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarets materielverk
Banverket
Vägverket
Rikstrafiken
Statens beredning för medicinsk utvärdering
Verket för högskoleservice
Exportkreditnämnden

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Olika sätt att organisera myndigheters ledning	13
1.2 Granskningens bakgrund och syfte	14
1.3 Riksrevisionens revisionsfrågor och bedömningsgrunder	15
1.4 Genomförande	16
1.5 Förändringar i myndigheternas ledningsformer	18
1.6 Rapportens disposition	21
2 Styrelsernas sammansättning	23
2.1 En majoritet arbetar i offentlig sektor och de flesta är män	23
2.2 Ledamöterna har lång erfarenhet av styrelsearbetet	24
2.3 Mandatperioderna varierar	24
2.4 Ledamöternas arvoden	25
2.5 Utbildning för styrelseledamöter	25
3 Styrelsens arbete	27
3.1 Strategisk ledning av verksamheten	27
3.2 Ledningens interna fördelning av ansvar och uppgifter	29
3.3 Styrelsernas beslut om obligatoriska dokument	30
3.4 Verksamhetsuppföljning	31
3.5 Riskanalys av myndigheternas verksamhet	31
3.6 Styrelsernas behandling av internrevisionens rapportering och uppföljning av åtgärder	32
3.7 Styrelseledamöternas uppfattning om sin roll i styrelsen	32
3.8 Sammanfattande iakttagelser	34
4 Styrelsernas förutsättningar	35
4.1 Regeringens reglering av styrelsernas roll och ansvar	35
4.2 Regeringens uppföljning	40
4.3 Styrelseledamöternas uppfattning om styrelsens förutsättningar för att kunna ta sitt ansvar som myndighetens ledning	41
4.4 Sammanfattande iakttagelser	43
5 Regeringens val av ledningsform och av styrelseledamöter	45
5.1 Val av ledningsform	45
5.2 Regeringens utnämning av styrelseledamöter och myndighetschef för myndigheter som leds av styrelser med fullt ansvar	48
5.3 Sammanfattande iakttagelser	52
6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	53
6.1 Slutsatser	53
6.2 Riksrevisionens rekommendationer	56
Referenser	57
Bilaga 1 Granskningsprogram	59
Bilaga 2 Enkät	63
Bilaga 3 Val av ledningsform	75

Sammanfattning

Den 1 januari 2008 genomförs en viktig förändring i svensk förvaltning. Då träder den nya myndighetsförordningen i kraft. Med förordningen avser regeringen att renodla ledningsformerna till i princip tre; enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet. En allmän översyn pågår av samtliga myndigheters instruktion med anledning av renodlingen av ledningsformen.

Ledningsformen styrelser med fullt ansvar har funnits sedan mitten av 90-talet och har valts bland annat för myndigheter vars verksamhet kännetecknas av ett stort finansiellt ansvar. Riksdagen har ställt sig bakom valet av ledningsformer för statliga myndigheter och överlätit åt regeringen att välja typ av ledningsform men också pekat på vikten av att det görs en kontinuerlig uppföljning¹. Riksrevisionen har kunnat konstatera att regeringen efter införandet av ledningsformen styrelse med fullt ansvar också gjort en utvärdering genom ett uppdrag till Statskontoret under 1999. Statskontoret konstaterade i sin utvärdering² att styrelserna inte används av regeringen som ett styrinstrument men att de trots detta fungerade överlag väl. Statskontoret föreslog dock ett antal åtgärder för att förbättra ledningsformen. Förslagen rörde bland annat styrelsernas faktiska uppgift och ansvar samt frågan om tillsättning av myndighetschef. Därutöver berördes också frågan om lämpligheten i att riksdagsledamöter från berörda riksdagsutskott och tjänstemän i Regeringskansliet ingår i styrelsen. Regeringen har inte återkommit till riksdagen med en samlad återrapportering av vilka åtgärder Statskontorets rapport föranledde. Riksrevisionen kan konstatera att flera av förslagen inte har genomförts.

Den nuvarande ledningsformen styrelse med fullt ansvar kommer av regeringen att benämnas styrelsemyndigheter. Ledningsformen kommer framöver att bli ett allt viktigare verktyg för regeringen i sin styrning av statsförvaltningen. Ledningsformen används för närvarande för flera av de absolut största myndigheterna inom statsförvaltningen som till exempel Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket. Sannolikt kommer några av de myndigheter som nu leds av så kallade styrelser med begränsat ansvar också att bli styrelsemyndigheter i samband med översynen av instruktionerna.

¹ KU betänkande 1995/96:KU1.

² Statskontorets rapport (2000:9) Styrelser med fullt ansvar.

Det är av central betydelse att ledningsformen styrelse med fullt ansvar fungerar effektivt och att de enskilda styrelserna tar sitt ansvar. Det är mot denna bakgrund som Riksrevisionen beslutat om en granskning av ledningsformen. Granskningen syftar till att bidra till ökad kunskap om hur myndighetsstyrelser fungerar och hanterar sitt ansvar samt om regeringen ger styrelserna tillräckliga förutsättningar för att ta detta ansvar.³ Granskningen omfattar inte universitets- och högskolesektorn.

Revisionsfrågor

Riksrevisionen har formulerat följande frågor:

- Har de fullt ansvariga myndighetsstyrelserna arbetat med och beslutat om respektive myndighets övergripande och långsiktiga planering samt med uppföljning, omprövning och effektivisering av verksamheten?
- Har regeringen tydligt reglerat förutsättningarna för styrelsens arbete?
- Har regeringen valt ledningsformen styrelse med fullt ansvar för berörda myndigheter utifrån de kriterier för val av styrelseform som riksdagen ställt sig bakom?

En utgångspunkt för dessa revisionsfrågor är ett antal förutsättningar som Riksrevisionen anser bör känneteckna en styrelse med fullt ansvar:

- Styrelsen har ett tydligt uppdrag av ägaren (regeringen) där ansvar och befogenheter följs åt.
- Regeringens process för utnämning av myndighetschef och styrelseleda möter är transparent.
- Styrelseledamöterna är klara över sin roll och sitt uppdrag.
- Styrelsen har lagt fast en tydlig intern roll- och ansvarsfördelning inom styrelsen och mellan styrelsen och myndighetschefen.
- Regeringen har väl fungerande former för uppföljning av styrelsens uppdrag.
- Valet av ledningsform följer regeringens och riksdagens intentioner.

³ Riksrevisionens beslut om granskning av styrelser med fullt ansvar, dnr 31-2007-0243.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionens sammanfattande slutsats är att det i vissa avseenden finns brister i hur styrelser med fullt ansvar fungerar. En del av dessa brister har sin förklaring i att regeringen inte har gett styrelserna nödvändiga förutsättningar för att ta sitt ledningsansvar. Andra brister beror på hur myndighetsledningarna själva organiserat och arbetat med sitt uppdrag. Riksrevisionen vill framhålla att den nya myndighetsförordningen är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att åtgärda de brister som framkommit i granskningen. Riksrevisionen vill också framhålla att regeringens ansvar för styrning och uppföljning av verksamheten självfallet gäller oavsett vilken ledningsform som regeringen väljer.

Regeringen har inte gett styrelser med fullt ansvar de befogenheter som bör följa med ett sådant uppdrag

Riksrevisionens granskning av 20 myndighetsstyrelser visar att endast en av dessa i praktiken har det fulla ansvaret. De övriga 19 myndighetsstyrelserna har ett i praktiken begränsat ansvar. Omfattningen av styrelsernas ansvar varierar och regleras på olika sätt i myndigheternas instruktioner. Regeringen har också i flertalet fall begränsat ansvaret på ett sådant sätt att beteckningen ”styrelse med fullt ansvar” inte ger en helt korrekt bild.

Oklart om styrelserna tagit ansvar för den strategiska ledningen

Riksrevisionen kan konstatera att samtliga styrelser med fullt ansvar har fattat beslut om de dokument som tydligt anges i verksförordningen. Däremot är det inte möjligt att utifrån befintlig dokumentation avgöra på vilket sätt och i vilken utsträckning som styrelsen har tagit ansvar för den strategiska ledningen. Till de strategiska ledningsuppgifterna räknas sådant som att ansvara för den övergripande och långsiktiga planeringen samt frågor som rör uppföljning, omprövning och effektivisering av verksamheten.

Riksrevisionens genomgång av myndigheternas arbetsordningar visar att många av dessa inte innehåller de förtydliganden om roll- och ansvarsfördelning mellan styrelsen och myndighetschefen som verksförordningen och den kommande myndighetsförordningen förutsätter. Riksrevisionens slutsats är att myndigheternas arbetsordningar i praktiken inte fungerar som ett instrument för att klargöra roll- och ansvarsfördelning mellan styrelsen och myndighetschefen.

Styrelseledamöter uppfattar sitt ansvar som otydligt

Riksrevisionens enkät till styrelseledamöterna visar att de flesta anser att de har klart för sig vilket ansvar de har, samtidigt som de är osäkra på vad som förväntas av dem. Dessutom är det endast en tredjedel som anser att regeringens direktiv till styrelsen är tillräckligt tydliga.

Regeringen brister i att följa upp och utkräva ansvar av styrelserna

Riksrevisionens granskning visar att regeringen brister i uppföljning av styrelsernas verksamhetsansvar. Det instrument som oftast nämns är de årliga mål- och resultatdialogerna, vilka dock inte dokumenteras. Dessutom är det först på senare tid som det blivit vanligt att både ordföranden och myndighetschefen deltar i mål- och resultatdialogen med aktuellt departement.

Bristande samråd vid tillsättning av myndighetschef

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen och regeringens egen chefs-policy bör ett samråd ske med styrelsen inför utnämning av myndighetschef. Enligt Riksrevisionens enkät har regeringen samrått med styrelseordföranden vid tillsättningen av myndighetschef endast i cirka hälften av fallen. Styrelserna med fullt ansvar saknar i dag i princip befogenheter att utse myndighetschef. Två myndigheter, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) och Verket för högskoleservice (VHS), får dock utse motsvarande högsta administrativa chef inom myndigheten. Ansvarsuppdelningen inom myndigheterna blir därmed delad då det är regeringen som ger både styrelsen och myndighetschefen ansvar för myndighetens verksamhet. I 14 av 20 myndigheter är också myndighetschefen styrelseledamot, vilket kan bidra till osäkerhet om styrelsens självständighet i förhållande till den operativa ledningen.

Regeringens process för tillsättning av styrelseledamöter är inte tillräckligt transparent

Det faktum att det saknas ett gemensamt förhållningssätt vid tillsättningen av styrelseledamöter innebär att processen för tillsättning och styrelsernas sammansättning är avhängigt kunskap, engagemang och ambitionsnivå hos berörd enhet inom Regeringskansliet.

Regeringens val av ledningsform kan vara godtycklig

Riksrevisionen kan konstatera att de myndigheter som har fått ledningsformen styrelse med fullt ansvar förvisso uppfyller de övergripande kriterier som angetts för ledningsformen. Kriterierna är dock så allmänt formulerade att det inte kan uteslutas att det finns fler myndigheter som också skulle kunna ges denna ledningsform.

Riksrevisionens rekommendationer

- Med hänsyn till ledningsformens vikt och framtida betydelse bör regeringen göra en mer samlad utvärdering och analys av dess styrkor och svagheter. Ledningsformen kan i sin nuvarande utformning bidra till att det uppkommer oklarheter i ansvar, dels i relationen mellan styrelsen och myndighetschefen, dels i relationen mellan styrelsen och regeringen.
- Regeringen bör inför den förestående översynen av myndighetsinstruktionerna förtydliga de kriterier som angetts för valet av ledningsformen styrelsemyndighet. Nuvarande kriterier är så övergripande och allmänt formulerade att de inte kan anses ge ett tillräckligt underlag för framtida val av ledningsform. Riksrevisionen kan också konstatera att det finns myndigheter som med nuvarande kriterier redan skulle kunna ha haft en fullt ansvarig styrelse.
- Regeringen bör förtydliga myndighetsförordningens krav på en arbetsordning. Granskningen visar att arbetsordningar i nuläget kan vara en upprepning från instruktionen och att de därmed inte fyller sitt syfte att tydligt reglera styrelsens arbete och inte minst relationen mellan styrelse och myndighetschef. Motsvarande krav på arbetsordning och instruktioner som gäller för aktiebolag övervägas.
- Regeringen bör skapa rutiner för sin styrning och uppföljning av myndighetsstyrelser. Regeringen bör också tydliggöra kompetenskrav och kriterier för val av styrelseledamöter. I detta sammanhang är det av särskild vikt att klara ut frågan om företrädare för Regeringskansliet eller ledamot i berört riksdagsutskott ska kunna förordnas i myndighetsstyrelse.
- Regeringen bör överväga möjligheterna att låta fullt ansvariga styrelser vid myndigheterna utse myndighetschef.

1 Inledning

För att kunna förverkliga sin politik har regeringen statliga förvaltningsmyndigheter till sin hjälp. Utöver de generella regelverken om ekonomisk styrning och myndigheternas befogenheter och skyldigheter, beslutar regeringen om förutsättningarna för den enskilda myndighetens verksamhet. Det sker dels genom förordningar med instruktioner för myndigheterna, dels i årliga regleringsbrev till respektive myndighet.

Ett ytterligare sätt för regeringen att styra mot riksdagens mål är genom att utnämna myndigheternas ledning samt att ange hur myndigheternas ledning ska organiseras. Normeringen som styr ledningarnas roll och ansvar återfinns i huvudsak i verksförordningen (1995:1322) och instruktionen för respektive myndighet. En ny myndighetsförordning (2007:515) som ersätter verksförordningen träder i kraft den 1 januari 2008.

1.1 Olika sätt att organisera myndigheters ledning

Genom riksdagens ställningstagande till den förvaltningspolitiska propositionen 1998 beslutades formerna för hur myndigheternas ledningar ska organiseras.⁴ De fyra huvudsakliga ledningsformerna för statliga myndigheter är till och med 2007:

- en myndighetschef som ensam leder verksamheten, så kallade *enrådighetsverk*
- en myndighetschef som biträds av en styrelse med begränsat ansvar
- en styrelse med fullt ansvar
- en nämnd.

Vid *enrådighetsverk* utgörs myndighetens ledning av myndighetschefen som ensam är ansvarig för verksamheten inför regeringen.

Vid myndigheter med en *styrelse med begränsat ansvar* ansvarar generaldirektören för delar av verksamheten inför regeringen medan styrelsen ansvarar för andra delar.

Vid myndigheter som leds av *styrelser med fullt ansvar* utgör styrelsen myndighetens ledning och ansvarar därmed inför regeringen. Styrelsen har det formella och faktiska ansvaret för verksamheten och därmed det yttersta

⁴ Prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381.

ansvaret för alla beslut som rör verksamheten. En styrelse med fullt ansvar får sin särskilda ställning genom att det i myndighetens instruktion fastslås att myndighetens ledning består av en styrelse. Det fulla ansvaret innebär att styrelsen är kollektivt ansvarig för den samlade verksamheten inför regeringen. Regeringen är uppdragsgivare och styrelsen är uppdragstagare. Ledningsformen styrelse med fullt ansvar ska övervägas för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller vars verksamhet innebär ett stort finansiellt och självständigt ansvar. Även chefsmyndigheter för myndigheter med en regional organisation kan komma i fråga för ledningsformen.

Nämndmyndighetsformen ska användas endast undantagsvis då kollektivt beslutsfattande i sakfrågor är nödvändigt. Nämnden utgör kollektivt myndighetsledningen och svarar inför regeringen.⁵

1.2 Granskningens bakgrund och syfte

År 2004 var den vanligaste ledningsformen i förvaltningsmyndigheterna styrelse med begränsat ansvar. Affärsverken, universiteten och högskolorna samt även vissa andra myndigheter leddes av styrelser med fullt ansvar. Av myndigheterna hade cirka 100 styrelser med begränsat ansvar, cirka 30 var enrådighetsverk och cirka 35 hade styrelser med fullt ansvar. Dessutom fanns ett stort antal nämndmyndigheter.⁶

Statskontorets rapport *Utvärdering – Styrelser med fullt ansvar (2000)* visade att styrelser med fullt ansvar sällan fungerade som regeringens styrinstrument.⁷ I rapporten konstaterades också att det är oklart vad som åsyftas med styrelsernas ”fulla ansvar”. Verksförordningen var enligt Statskontoret inte tydlig avseende vad fullt ansvar de facto innebär. Det var därför oklart i vilken utsträckning styrelseledamöter kan ha möjlighet att ta ett faktiskt ansvar för myndighetens verksamhet.

Under hösten 2007 har regeringen genomfört en allmän översyn av myndigheternas instruktioner med anledning av myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll vid statliga myndigheter vilka träder i kraft den 1 januari 2008. Myndighetsförordningen reglerar ledningsformerna enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet, och inriktningen på regeringens arbete är därför att avveckla eller att omvandla de styrelser som i dag inte har fullt ansvar.⁸

⁵ SOU 2004:23, s. 22 och 99.

⁶ SOU 2004:23, s. 99.

⁷ Statskontoret 2000:09, s. 18.

⁸ Prop. 2007/08:1, utg.omr 2, s. 39-41.

Mot den bakgrunden har Riksrevisionen valt att granska ledningsformen styrelse med fullt ansvar i syfte att bidra med

- 1) ökad kunskap om i vilken mån myndighetsstyrelser med fullt ansvar fungerar och hanterar ansvaret för verksamheten på ett tillfredsställande sätt och
- 2) i vilken utsträckning regeringen ger styrelserna tillräckliga förutsättningar att ta detta ansvar.⁹

1.3 Riksrevisionens revisionsfrågor och bedömningsgrunder

Med utgångspunkt i vad riksdagen i och med den förvaltningspolitiska propositionen från 1993¹⁰ ställde sig bakom samt av regeringens riktlinjer om ledningsansvar som anges i verksförordningen har Riksrevisionen formulerat tre frågor för att besvara om ledningsformen styrelse med fullt ansvar är ändamålsenlig.

Fråga 1: Har de fullt ansvariga myndighetsstyrelserna arbetat med och beslutat om respektive myndighets övergripande och långsiktiga planering samt med uppföljning, omprövning och effektivisering av verksamheten?

Utgångspunkt: I proposition 1993/94:185 Förvaltningsmyndigheternas ledning anförde regeringen att den främsta uppgiften för styrelser med fullt ansvar är att ta ansvar för den övergripande och långsiktiga planeringen. Regeringen har samtidigt gett myndighetschefen i uppgift att ansvara för den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen utfärdar. Utöver ansvar för den övergripande och långsiktiga planeringen har styrelsen ansvar för uppföljning, omprövning och effektivisering av verksamheten.

Att ta ansvar är ett mångfacetterat begrepp. En styrelse kan ta sitt ansvar i flera olika avseenden och på olika sätt. Utformningen av hur man styr och följer upp sin verksamhet måste exempelvis anpassas efter de externa och interna förutsättningar som finns för myndigheten. En mer generell förutsättning för att kunna ta sitt ansvar, och som också är ett kriterium för en god kontrollmiljö, är dock att en styrelse reglerat den interna ansvars- och arbetsfördelningen. Detta gäller inte enbart styrelsens interna arbete utan också att eventuell delegering av uppgifter till andra utanför styrelsen är tydligt angivna och att resultatet av dessa delegeringar löpande följs upp.

Riksrevisionens bedömningsgrund för fråga 1 är följande:

- Styrelsen har lagt fast en tydlig intern roll- och ansvarsfördelning inom styrelsen och mellan styrelsen och myndighetschefen.
- Styrelseledamöterna är klara över sin roll och sitt uppdrag.

⁹ Riksrevisionens beslut om granskning av styrelser med fullt ansvar, Dnr 31-2007-0243.

¹⁰ Prop. 1993/94:185, bet.1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381.

Fråga 2: Har regeringen tydligt reglerat förutsättningarna för styrelsens arbete?

Utgångspunkt: För att styrelser ska kunna ta sitt ledningsansvar behöver ett antal förutsättningar vara uppfyllda. De förutsättningar som Riksrevisionen har studerat är om regleringen av ansvar och befogenheter är tydlig samt hur styrelsens arbete följs upp.

Riksrevisionens bedömningsgrund för fråga 2 är följande:

- Styrelsen har gett ett tydligt uppdrag av regeringen där ansvar och befogenheter följs åt.
- Regeringen har väl fungerande former för uppföljning av styrelsens uppdrag.

Fråga 3: Har regeringen valt ledningsformen styrelse med fullt ansvar för berörda myndigheter utifrån de kriterier för val av styrelseform som riksdagen ställt sig bakom?

Utgångspunkt: Riksdagen har ställt sig bakom de kriterier som har föreslagits av regeringen för val av styrelseformen styrelse med fullt ansvar. Dessa övergripande kriterier är:

- affärsliknande förhållanden
- verksamhet med stort finansiellt ansvar
- myndigheter vars verksamhet i hög grad berör enskilda personers integritet eller/och
- verksamheter som fokuserar på forskning eller kultur.

Riksrevisionens bedömningsgrund för fråga 3 är följande:

- Valet av ledningsform följer regeringen och riksdagens intentioner.
- Regeringens process för utnämning av myndighetschef och styrelseledamöter är transparent, det vill säga att processen är spårbar i efterhand.

1.4 Genomförande

Granskningen avser regeringen och 20 myndigheter som leds av styrelser med fullt ansvar. Dessa myndigheter är: Arbetsmarknadsverket (AMV), Finansinspektionen (FI), Fortifikationsverket (FortV), Lotteriinspektionen (LI), Premiepensionsmyndigheten (PPM), Riksgäldskontoret (RGK), Statens pensionsverk (SPV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets materielverk (FMV), Banverket (BV), Post- och telestyrelsen (PTS), Vägverket (VV), Verket för näringslivsutveckling (Nutek), Rikstrafiken, Försäkringskassan (FK), Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU), Forskningsrådet

för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), Verket för högskoleservice (VHS), Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (ISA) och Exportkreditnämnden (EKN).

Tabell 1. Myndigheter fördelade efter departement

Arbetsmarknadsdep.	Finansdep.	Försvarsdep.	Näringsdep.	Socialdep.	Utbildningsdep.	Utrikesdep.
Arbetsmarknadsverket	Finansinspektionen	Totalförsvarets forskningsinstitut	Banverket	Försäkringskassan	Verket för högskoleservice	Myndigheten för utländska investeringar i Sverige
	Fortifikationsverket	Försvarets materielverk	Post- och telestyrelsen	Statens beredning för medicinsk utvärdering		Exportkreditnämnden
	Lotteriinspektionen		Vägverket	Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap		
	PPM		Nutek			
	Riksgäldskontoret		Rikstrafiken			
	Statens pensionsverk					

Granskningen omfattar inte affärsverk och universitet och högskolor, trots att de är statliga myndigheter som har styrelser med fullt ansvar. Orsaken till detta är att regleringen och styrningen av affärsverken samt universitet och högskolor skiljer sig från vad som gäller för förvaltningsmyndigheterna. Affärsverkens verksamhet anses till exempel likna de statliga bolagens, varför det i affärsverkens instruktioner inte finns några hänvisningar till verksförordningen. Deras ställning beträffande styrning, ledningsorganisation och mål för verksamheten skiljer sig från övriga förvaltningsmyndigheter. När det gäller universiteten och högskolorna brukar deras särskilda uppgift, det akademiska ledarskapet, de kollegiala strukturerna och den vetenskapliga friheten framhållas.¹¹

Granskningen bygger på dokumentstudier, intervjuer samt en enkät. Källorna som använts utgörs av riksdagstryck och tidigare utredningar. Ansvariga revisorer för de myndigheter som granskas vid Riksrevisionens årliga revision har fått besvara huruvida och på vilket sätt myndighetsledningen tar sitt ansvar att leda myndigheten. Granskningsprogrammet och dess frågor återfinns i *bilaga 1*. Källorna som använts för att svara på frågorna i gransk-

¹¹ Lena Marcusson: *Universitetens rättsliga ställning. En rapport till SUHS hösten 2005, 2005.*

ningsprogrammet är myndighetsdokument såsom dagordningar, styrelseprotokoll, arbetsordning och delegationsordning samt vissa andra beslut. Även verksförordningen, myndigheternas instruktioner och andra regeringsbeslut har legat till grund för att besvara frågorna. Svaren i granskningsprogrammet har också grundats på de iakttagelser som årliga revisorer har gjort inom ramen för den löpande granskning som genomförts vid berörda myndigheter.

Samtliga styrelseledamöter vid berörda myndigheter som var verksamma under verksamhetsåret 2006 har blivit ombedda att besvara en enkät med frågor om hur de uppfattar sitt uppdrag och sin roll. Svarsfrekvensen är 86 procent. Enkätfrågorna och bortfallsanalys återfinns i *bilaga 2*.

Intervjuer har vidare genomförts inom ramen för granskningen med representanter för Finansdepartementets enhet för statlig förvaltningsutveckling, enheten för statlig arbetsgivarpolitik, Finansdepartementets rättssekretariat samt ansvariga tjänstemän vid de sakdepartement som har myndighetsansvar för de fem myndigheterna.¹² Vid den slutliga handläggningen av granskningsrapporten har samtal med styrelseordföranden och myndighetschefen för de fem ovannämnda myndigheterna genomförts.

Revisorerna Lena Viklund och Roberto Bernacca samt ansvariga revisorer för de tjugo myndigheter som har ingått i granskningen har medverkat i granskningen.

1.5 Förändringar i myndigheternas ledningsformer

Under år 2007 har regeringen aviserat förändringar i regleringen av myndigheternas ledningsformer.¹³ Syftet med förändringarna är att förtydliga om det är myndighetschefen eller styrelsen som utgör myndighetens ledning och som bär ansvar inför regeringen. Flera av dessa förändringar berör styrningen av styrelser med fullt ansvar, som i framtiden kommer att benämnas *styrelsemyndigheter*.

Myndighetsförordningen (2007:515)

Myndighetsförordningen reglerar ansvarsförhållandet för samtliga ledningsformer och kommer att ersätta den nuvarande verksförordningen (1995:1322)¹⁴. Myndighetsförordningen träder i kraft den 1 januari 2008.

¹² Arbetsmarknadsverket, Exportkreditnämnden, Försäkringskassan, Verket för högskoleservice och Statens pensionsverk.

¹³ Prop. 2006/07:1, utg.omr. 2, s. 27.

¹⁴ Se bilaga 4 för förordningens lydelse.

En skillnad mellan den gamla verksförordningen och den nya myndighetsförordningen är att det av myndighetsförordningen framgår att myndighetens ledning (2 §) kan utgöras av tre ledningsformer: en myndighetschef (enrådighetsverk), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). Ledningsformen styrelse med begränsat ansvar regleras inte i myndighetsförordningen. Myndighetens ledningsform ska anges i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning.

En viktig förändring, i förhållande till den gamla verksförordningen, är att den nya myndighetsförordningen tydligare reglerar ledningarnas ansvar i styrelsemyndigheter. Styrelsernas ansvar har hittills i huvudsak reglerats i de enskilda myndigheternas instruktioner med vissa hänvisningar till verksförordningens paragrafer som reglerar myndighetschefens ansvar. I myndighetsförordningens avsnitt kring ledningens ansvar framgår bland annat att myndighetens ledning är ansvarig inför regeringen och ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt och ändamålsenligt.

En ytterligare förändring är att 13 § myndighetsförordningen anger myndighetschefens ansvar gentemot styrelsen. Ledningens ansvar och vad den ska besluta om är i sin tur förtydligad i 3–4 §§ myndighetsförordningen. Där förtydligas att ledningen ska besluta om en arbetsordning och närmare föreskrifter för myndighetens organisation, arbetsfördelning mellan styrelse och myndighetschef, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten, verksamhetsplan med mera. I verksförordningen anges vissa obligatoriska dokument som styrelser ska besluta om såsom årsredovisning, delårsrapport och internrevisionens revisionsplan. I myndighetsförordningen inryms detta i vad som benämns "ärenden som har principiell karaktär eller är av större betydelse".

Enligt 5 § myndighetsförordningen får inte styrelsen delegera de uppgifter som räknas upp i 4 §, till exempel att den interna styrningen och kontrollen fungerar på ett betryggande sätt. Krav på god intern styrning och kontroll uttrycks explicit i den nya myndighetsförordningen.

Enligt 3 § myndighetsförordningen ansvarar myndighetschefen inför styrelsen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar. Av samma paragraf framgår även att myndighetschefen har fått ett särskilt ansvar för arbetsgivarfrågorna. Enligt 13 § tredje stycket nya myndighetsförordningen ska myndighetschefen "under styrelsen svara för myndighetens arbetsgivarpolitik enligt 8 § och företräda myndigheten som arbetsgivare".

Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll

Ytterligare en del i regeringens förändringsarbete är att förtydliga kraven på god intern styrning och kontroll inom statsförvaltningen. Den 14 juni 2007 beslutade regeringen om förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Förordningen börjar gälla den 1 januari 2008 samtidigt som den nya myndighetsförordningen träder i kraft. Förordningen gäller enbart de förvaltningsmyndigheter under regeringen som har skyldighet att följa internrevisionsförordningen (2006:1228).

Avsikten med förordningen om intern styrning och kontroll är att kraven på svensk statsförvaltning ska anpassas till de krav som gäller såväl inom det privata näringslivet som för flera statsförvaltningar inom EU. Genom förordningen om intern styrning och kontroll vid statliga myndigheter stärker regeringen styrningen av myndigheterna och förtydligar därmed kraven på dessa att fullgöra sitt förvaltningsansvar.

Regeringen har förtydligat innebörden av begreppet intern styrning och kontroll inom staten. Begreppet intern styrning och kontroll har definierats som den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgöra kraven enligt 3 § myndighetsförordningen, det vill säga att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Ledningen ska genomföra en riskanalys i syfte att identifiera risker, och den ska med ledning av riskanalysen genomföra åtgärder som den anser vara nödvändiga för att stävja riskerna (3-4 §§). Vidare ska myndighetsledningen se till att den interna styrningen och kontrollen systematiskt och regelbundet följs upp och bedöms (5 §). Riskanalysen, kontrollåtgärderna samt uppföljning och bedömning ska dokumenteras (6 §).

1.6 Rapportens disposition

Kapitel 2 innehåller en översiktlig redovisning av styrelseledamöterna för de 20 myndigheter som Riksrevisionen har granskat med avseende på bland annat deras bakgrund och erfarenhet av styrelsearbete. Redovisningen bygger på den enkät som genomförts inom ramen för granskningen.

I kapitel 3 redovisas svaren på den första revisionsfrågan om hur styrelsen arbetat och beslutat om de uppgifter som ingår i styrelsens ledningsansvar.

Kapitlet innehåller också en redovisning av styrelseledamöternas egen uppfattning om bland annat vilken kännedom de har om myndighetens verksamhet.

I kapitel 4 besvaras frågan om regeringen tydligt har reglerat förutsättningarna för styrelsens arbete. Även styrelseledamöternas uppfattning om sitt ansvar och sina befogenheter redovisas i detta kapitel.

Kapitel 5 behandlar dels frågan om regeringens val av ledningsform skett utifrån de kriterier för val av ledningsform som riksdagen ställt sig bakom, dels frågan om regeringens utnämning av styrelseledamöter och myndighetschef.

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer återfinns i kapitel 6.

2 Styrelsernas sammansättning

Nedan ges en bild av de ledamöter som utgör styrelser med fullt ansvar hos de granskade myndigheterna. Redovisningen bygger på den enkätundersökning som genomfördes inom ramen för granskningen. Enkäten sändes ut till 189 ledamöter som ombads att svara på enkäten. Svarsfrekvensen var 86 procent, det vill säga att 159 stycken av styrelseledamöterna svarade på enkäten.

2.1 En majoritet arbetar i offentlig sektor och de flesta är män

Riksrevisionens enkät visar att cirka 43 procent av styrelseledamöterna som svarade på enkäten är kvinnor, resterande 57 procent är män. Styrelseledamöterna hade sin huvudsakliga sysselsättning inom följande område:

Riksdagsledamot	7 %
Inom Regeringskansliet	5 %
Kommun- och landstingspolitiker	1 %
Inom övrig offentlig sektor (stat, kommun, landsting och universitet/högskola)	48 %
Inom arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation	8 %
Inom annan intresseorganisation	3 %
Inom näringslivet	16 %
Övrigt	12 %

Riksdagsledamöter innehar styrelseuppdrag i nio av de granskade myndigheterna. Dessa myndigheter är Arbetsmarknadsverket, Rikstrafiken, Vägverket, Post- och telestyrelsen, Försäkringskassan, Banverket, Finansinspektionen, Premiepensionsmyndigheten och Riksgälden.

I Regeringskansliets informationsskrift för styrelseledamöter *Effektiv styrelse* betonas att ledamöterna sitter på personliga mandat och att de uteslutande ska företräda myndigheten. De flesta i Riksrevisionens enkät har uppgett att deras huvudsakliga lojalitet i styrelsearbetet ligger hos myndigheten eller medborgarna men sex av ledamöterna sa att de har sin huvudsakliga lojalitet hos den organisation där de har sin huvudsakliga sysselsättning.

Ledamotens främsta uppgift är att med utgångspunkt i regeringens uppdrag se till att målen för verksamheten uppfylls effektivt, att företräda ett medborgerligt omdöme och att utöva det allmännas insyn.¹⁵ Ur konstitutionell synvinkel kan det ifrågasättas om det är lämpligt att riksdagsledamöter innehar uppdrag i myndighetsstyrelser, liksom att tjänstemän i Regeringskansliet är styrelseledamöter.

2.2 Ledamöterna har lång erfarenhet av styrelsearbetet

Av svaren på Riksrevisionens enkät framgår att 47 procent av respondenterna har varit ledamot i styrelsen i mer än fyra år. Ytterligare 50 procent har ett till tre års erfarenhet av styrelsearbetet. Endast 3 procent av respondenterna har varit styrelseledamot i mindre än ett år.

Av dem som svarat att de varit ordförande under 2006 har 52 procent varit ordförande för styrelsen i fyra år eller mer. Från enkätsvaren framgår också att 113 personer (70 procent) har ytterligare styrelseuppdrag utöver den myndighet som de företräder i enkätsvaren. De flesta sitter samtidigt i styrelser för andra statliga myndigheter och i privata bolag.

2.3 Mandatperioderna varierar

Ledamöterna i myndighetsstyrelserna förordnas på bestämd tid.¹⁶ Längden på mandatperioden för styrelseledamöter är dock inte enhetligt reglerad, utan bestäms i varje enskild myndighetsinstruktion.¹⁷ I myndigheter med styrelse med fullt ansvar utses normalt styrelseordföranden och de övriga ledamöterna för ett år i taget.¹⁸ Bakgrunden till detta är enligt Finansdepartementet en strävan att efterlikna bolagsvärlden som har ettåriga mandatperioder för sina styrelser. För styrelser med begränsat ansvar är mandatperioderna oftast tre år.¹⁹ Styrelsens ledamöter utses samtidigt, men ersätts sällan i sin helhet eftersom regeringen vill ha en viss kontinuitet i styrelsearbetet.²⁰

Ett undantag från ettårsregeln är Försäkringskassans styrelse, där regeringen valde att tillsätta styrelsen på tre år i samband med att myndigheten bildades år 2005. Motivet att man valde att tillsätta ledamöterna på tre år var att Försäkringskassans förändringsplan löpte på tre år.

¹⁵ Effektiv styrelse. Vägledning för statliga myndighetsstyrelser, Regeringskansliet, Finansdepartementet, mars 2003, s. 19.

¹⁶ 33 § verksförordningen (1995:1322).

¹⁷ Intervju vid Finansdepartementet 2007-04-13.

¹⁸ Statskontoret 2004: 09, s. 76 f.

¹⁹ Intervju vid Finansdepartementet 2007-04-13.

²⁰ Intervju vid Finansdepartementet 2007-04-13.

2.4 Ledamöternas arvoden

I förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. finns bestämmelser om styrelseledamöternas arvoden. Enligt Finansdepartementet är ersättningens storlek även beroende av komplexiteten i den aktuella myndighetens verksamhet. I en statssekreterarskrivelse från 1996 finns ställningstaganden som enheten för statlig arbetsgivarpolitik (ESA) vid Finansdepartementet brukar hänvisa till då man får förfrågningar om kategoriindelningen av styrelserna och hur ledamöterna ska arvoderas.²¹ Ledamöter i styrelser med fullt ansvar får ett årsarvode till skillnad från ledamöter i styrelser med begränsat ansvar, där arvode utgår per sammanträde.

Arvodena till styrelseordförandena för de 20 myndigheter som Riksrevisionen har granskat uppgår i snitt till 100 000 kronor per år, medan styrelseledamöternas arvoden vanligtvis är hälften av arvodet till styrelseordförande.

2.5 Utbildning för styrelseledamöter

Regeringskansliet arrangerar i regel varje vår och höst en introduktionsutbildning för nyutträdna styrelseledamöter. Syftet är att klargöra grunderna för styrelseuppdraget. Utbildningen behandlar regeringens styrning av myndigheter, styrelsens uppgifter och ledamotens ansvar.²²

När det gäller introduktionsutbildning svarade 55 procent ledamöter av 157 att de inte hade deltagit i den introduktionsutbildning som hade anordnats av Regeringskansliet. Av de 71 som hade deltagit i utbildningen ansåg 77 procent att utbildningen gav tillräcklig information om styrelseuppdraget.

Inom styrelseprogrammet ges de enskilda myndighetsstyrelserna möjlighet att i seminarieform med konsultstöd diskutera sitt uppdrag med företrädare för ansvarigt departement och sedan fortsätta diskussionen internt. Seminariet syftar till att skapa en samsyn inom styrelsen om hur den ska bedriva sin verksamhet.

Myndigheter kan själva anordna introduktionsutbildningar till styrelseledamöterna i syfte att introducera dem i deras roll och ansvar. I Riksrevisionens enkät svarade 40 procent av 155 ledamöter att de inte hade deltagit i myndighetsspecifika utbildningar ordnade av den egna myndigheten.

²¹ Finansdepartementet, statssekreterare Peter Lagerblad, 1996-05-31.

²² Intervju vid Finansdepartementet 2007-04-13.

3 Styrelsens arbete

I detta kapitel redovisas utgångspunkter och iakttagelser som har gjorts inom ramen för granskningen för att besvara den första revisionsfrågan *om de fullt ansvariga myndighetsstyrelserna har arbetat med och beslutat om respektive myndighets övergripande och långsiktiga planering samt för uppföljning, omprövning och effektivisering av verksamheten*. I detta kapitel redovisas även resultaten från enkäten som rör styrelseledamotens syn på sin roll i styrelsen.

Riksrevisionen har granskat om styrelserna tagit ansvar för följande uppgifter som ingår i styrelsens ledningsansvar:

- Fördelning av ansvar och uppgifter.
- Övergripande och långsiktig planering samt uppföljning.
- Pröva myndighetens verksamhet.
- Genomföra riskanalyser enligt bestämmelserna i förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering.

Riksrevisionen har också granskat om styrelserna tar sitt ledningsansvar genom att tillförsäkra sig nödvändig kännedom om myndighetens verksamhet och resultat samt om styrelserna använder sig av internrevisionen.

Den enkät som har genomförts inom ramen för granskningen utgör ett av flera underlag för Riksrevisionens bedömning. Som framgår av frågeformuläret, som återfinns i bilaga 2, ställdes flera av frågorna i form av påståenden som ledamöterna kunde instämma i helt eller delvis. Enkäten utformades så att den blev jämförbar med den enkät som genomfördes av Statskontoret i utvärderingen av styrelser med fullt ansvar (Statskontoret 2000:9). Som regel redovisas andelen ledamöter som har instämt helt eller delvis i påståendet.

3.1 Strategisk ledning av verksamheten

En central utgångspunkt för att styrelserna ska kunna ta ansvar för den strategiska ledningen är att styrelsen har lagt fast en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom styrelsen, vilken bör regleras i en arbetsordning. Bedömningsgrunder för följande avsnitt är hämtade ur proposition 1993/94:185 Förvaltningsmyndigheternas ledning och 7 § verksförordningen.²³ I 7 § anges

²³ Prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381.

bl.a. att myndighetschefen (ledningen) ska se till att verksamheten bedrivs författningenligt och effektivt.

I myndigheter som har styrelser med fullt ansvar kan ledningen delas in i strategisk respektive operativ ledning. Den strategiska ledningen utgörs av styrelsen som leds av styrelseordföranden. Den operativa ledningen ansvarar för det löpande arbetet och leds av en myndighetschef. I proposition 1993/94:185 anför regeringen att den främsta uppgiften för styrelser med fullt ansvar är att ta ansvar för den övergripande och långsiktiga planeringen. I samma proposition fastslås dessutom att myndighetschefens uppgift är att ansvara för den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen utfärdar.²⁴

Myndighetsledningen ska enligt 18 § verksförordningen i en arbetsordning eller i särskilda beslut meddela de bestämmelser som behövs om myndighetens organisation och formerna för verksamheten. Det framgår också att arbetsordningen bör vara en vidareutveckling av myndighetens instruktion. Kraven på arbetsordning har vidareutvecklats i den nya myndighetsförordningen. I 4 § anges att ledningen i arbetsordningen ska besluta ”de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten”.

En väsentlig del av styrelsernas ansvar är även att fatta beslut om obligatoriska dokument som årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag enligt 13 § verksförordningen.

Enligt 7 § andra stycket 3 verksförordningen samt flera av de berörda myndigheternas instruktioner ska myndighetsledningen fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs.

Styrelserna bär det yttersta ansvaret för att redovisningar och underlag är rättvisande och har därför ett ansvar för att se till att myndigheten redovisar ett tillförlitligt underlag till regeringen. Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag anger i 2 kap. 6 § att myndighetens årsredovisning ska ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning. Styrelsen har därmed ett ansvar för att myndigheternas organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndigheternas verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt (7 § andra stycket 6 verksförordningen).

En bedömningsgrund för avsnittet är även förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. Enligt förordningen ska myndigheterna identifiera vissa risker och sammanställa dessa i en riskanalys samt vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador och förluster.²⁵

²⁴ Prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381.

²⁵ Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll 3 § kräver en mer omfattande riskanalys avseende de krav som ställs på ledningen enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

För att en styrelse ska kunna ta sitt ansvar för myndighetens verksamhet behöver ledamöterna nödvändig information för att fatta korrekta beslut och därmed ta sitt övergripande och långsiktiga ansvar för myndighetens verksamhet. Enligt 10 § verksförordningen ska myndighetschefen löpande hålla styrelsen informerad om verksamhetens utveckling.²⁶

Av de 20 myndigheter som ingår i granskningen ska 12 myndigheter enligt sin instruktion följa internrevisionsförordningen²⁷. Enligt 13 § 3 verksförordningen ska styrelsen besluta om revisionsplan för internrevisionen (IR) samt om åtgärder med anledning av IR:s iakttagelser och rekommendationer.²⁸

Dessutom ska styrelsen enligt 13 § 2 verksförordningen besluta om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter.

3.2 Ledningens interna fördelning av ansvar och uppgifter

Ansvars- och uppgiftsfördelning mellan styrelse och myndighetschef regleras för de flesta myndigheterna i myndigheternas instruktion. Myndighetschefens roll enligt instruktionerna är vanligtvis densamma som anges i proposition 1993/94:185, det vill säga att myndighetschefens uppgift är att ansvara för den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen utfärdar.

Riksrevisionens genomgång visar att flertalet myndigheter har arbetsordningar som till valda delar är en upprepning av instruktionen. Förtydliganden och en närmare precisering av organisation, ansvars-, besluts- och uppgiftsfördelning mellan styrelse, myndighetschef och andra chefer i myndigheterna har sällan gjorts. I arbetsordningen för ett fåtal myndigheter finns förtydliganden när det gäller det som avses med styrelsens ansvar för den övergripande och långsiktiga verksamheten respektive det som avses med myndighetschefens ansvar för den löpande verksamheten.

Granskningen av arbetsordningarna visar att de myndigheter som i enlighet med sin instruktion ska utse en vice ordförande har gjort detta. För en av myndigheterna utser regeringen vice ordförande, i enlighet med myndighetens instruktion.

I SOU 1997:57, I medborgarnas tjänst, motiverades ledningsformen styrelse med fullt ansvar med att vissa typer av myndigheter har en verksamhet som lämpar sig för en ledningsform som liknar den för aktiebolag.²⁹ En jämförelse med bestämmelser för aktiebolagens styrning och organisering visar att styrelsens ansvar är tydligare reglerad för aktiebolagen än för myndigheter som leds av styrelse med fullt ansvar. I proposition 1997/98:99, Aktiebolagets organisation, föreslog regeringen att ”styrelser i aktiebolagen

²⁶ Verksförordningen (1995:1322), se bilaga 4.

²⁷ Förordning (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. t.o.m. 2007-01-01, därefter internrevisionsförordningen (2006:1228).

²⁸ Verksförordningen 13 § 3 ändrades 2007-01-01 med anledning av den nya förordningen Internrevisionsförordningen (2006:1228), men i stora drag ställs samma krav som tidigare på att styrelsen ska fatta beslut.

²⁹ SOU 1997:57, s. 120.

ska utfärda instruktioner och upprätta en arbetsordning så att ingen kan tveka om arbetsfördelningen mellan styrelsen, den verkställande direktören och övriga organ som ingår i organisationen".³⁰

Få styrelser har, utöver att utse vice ordförande, fördelat arbetsuppgifter inom styrelsen. Tre myndigheter har dock upprättat en intern arbetsordning för sina styrelser. Fyra styrelser har inrättat revisionsutskott eller revisionskommitté inom styrelsen. Andra kommittéer och arbetsgrupper för vissa specifika uppgifter finns vid två av myndigheterna.

3.3 Styrelsernas beslut om obligatoriska dokument

Granskningen visar att samtliga styrelser för de granskade myndigheterna har fattat beslut om årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag, i enlighet med verksförordningens krav.³¹ Ingen av myndigheterna i urvalet har fått någon invändning i revisionsberättelsen för årsredovisningen 2006. För flera myndigheter framgår också av styrelseprotokoll att besluten har föregåtts av en diskussion med förslag till ändringar. Det mer konkreta innehållet i diskussionerna framgår dock oftast inte.³²

Styrelsen har också ett ansvar för kvalitetssäkringen i de interna processer som genererar underlaget för beslut om årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. En genomgång av den årliga revisionens rapportering för 2005 och 2006 visar att flera myndigheter har uppvisat brister i dessa processer. I ett fall har resultatredovisningen i vissa avseenden inte genomförts i enlighet med regeringens krav på återrapportering. I ett annat fall ansåg Riksrevisionen att det saknades dokumentation som verifierade ledningens bedömning av utvecklingen i myndighetens kvalitetssäkring i ärendehantering.

Riksrevisionens genomgång av styrelseprotokoll visar att flera myndighetsstyrelser betraktar revisionsutskottet tillsammans med internrevisionen som sina organ för att garantera att processerna genererar tillförlitliga underlag.

Riksrevisionens genomgång av styrelsernas mötesprotokoll visar att det oftast saknas en tydlig dokumentation som visar huruvida styrelsen har prövat verksamheten. I mötesprotokollen för några av myndigheterna finns dock punkter som Riksrevisionen tolkar som uttryck för att dessa styrelser har prövat myndighetens verksamhet. Exempelvis har Vägverkets (VV) styrelse fört diskussioner om inriktningen på VV:s internationella verksamhet och om huruvida VV är rätt ägare av VV Konsult.

³⁰ Prop. 1997/98:99.

³¹ EKN har inget anslag, varför budgetunderlag inte sammanställs och lämnas till regeringen. En gång per år sammanställer EKN en regeringsskrivelse som styrelsen beslutar om. FAS, ISA, LI och SBU behöver inte lämna delårsrapport.

³² Bilagor till styrelseprotokoll och PM i särskilda frågor finns i flertalet myndigheter. I denna granskning har endast i begränsad omfattning hänsyn tagits till eventuella bilagor och PM.

3.4 Verksamhetsuppföljning

Riksrevisionens genomgång av styrelseprotokoll och andra iakttagelser genomförda av Riksrevisionen visar att verksamhetsplanering och uppföljning är återkommande punkter på styrelsernas möten. Vanligt är att myndighetschefen och andra ansvariga tar fram underlag som presenteras för styrelserna. När så fordras diskuterar och beslutar styrelsen i de ärenden som föredragits. Riksrevisionen har funnit att dokumentation av uppföljningen i viss mån återfinns i styrelseprotokollen. Informationspunkterna dokumenteras däremot oftast mer kortfattat.

Riksrevisionen har tidigare konstaterat brister i informationssäkerheten hos fem av de myndigheter som leds av styrelser med fullt ansvar.³³ Riksrevisionen riktade kritik till exempel till styrelsen vid PTS i revisionsrapporter såväl 2005 som 2006.³⁴ Riksrevisionen framförde bland annat att det är styrelsens ansvar att åtgärder vidtas och även att följa upp att åtgärder implementeras. Det går inte från styrelsens beslutsprotokoll att avgöra om PTS styrelse vidtagit och genomfört åtgärder på ett tillfredsställande sätt.

När det gäller uppföljningen av verksamheten visar Riksrevisionens rapportering för 2005 och 2006 inom den årliga revisionen att flera styrelser inte följer upp väsentliga processer i den egna myndigheten, till exempel kvalitetssäkring av den redovisning som lämnas till regeringen. En genomgång av styrelseprotokoll för berörda myndigheter visar till exempel, att det sällan framgår om och hur styrelserna förvissar sig om att processerna genererar rättvisande information.

3.5 Riskanalys av myndigheternas verksamhet

Genomgången av styrelseprotokoll bekräftar att flera styrelser har låtit upprätta en riskanalys av myndighetens verksamhet. För sex av myndigheterna framgår det dock inte av styrelseprotokollen för de senaste åren om någon riskanalys har upprättats i enlighet med vad som anges i förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. I några av myndigheterna är riskanalyserna i behov av vidareutveckling, och styrelserna har att ta ställning till omarbetade analyser framöver.³⁵

³³ PTS, SPV, PPM, FK, Banverket.

³⁴ Även effektivitetsrevisionen rapporterar om brister i informationssäkerhet vid PTS i rapporten Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen, RiR 2007:10.

³⁵ Jämför även 3 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

3.6 Styrelsernas behandling av internrevisionens rapportering och uppföljning av åtgärder

Riksrevisionens granskning visar att styrelserna i de tolv berörda myndigheterna fattat beslut om internrevisionens revisionsplan.³⁶

Styrelserna behandlar internrevisionens rapportering och uppföljning av åtgärder på olika sätt. Flera av styrelserna har delegerat uppföljningen av åtgärder genomförts med anledning av internrevisionens synpunkter. Tre styrelser har delegerat ansvaret för att genomföra åtgärderna till myndighetschefen. En styrelse har delegerat mottagandet av internrevisionens rapportering och uppföljningen av genomförda åtgärder till ett revisionsutskott. En annan styrelse har delegerat uppföljningen av åtgärder till internrevisionen. Berörda styrelser förefaller dock att på ett övergripande plan följa upp de åtgärder som föreslagits och vidtagits med anledning av internrevisionens synpunkter.

Riksrevisionens granskning visar också att flertalet av de berörda styrelserna i viss mån har engagerat sig i internrevisionens val av granskningsinriktning.

3.7 Styrelseledamöternas uppfattning om sin roll i styrelsen

Av redovisningen nedan framgår det att drygt 90 procent som regel har instämt helt eller delvis i de påståenden som rörde styrelseledamöternas uppfattning om styrelsens förutsättningar att ta sitt ledningsansvar. För tydlighetens skull redovisas därför båda svarsalternativen ”instämmer helt” och ”instämmer delvis”. Förklaringarna till varför några har valt att kryssa för alternativet ”instämmer helt” medan andra har valt alternativet ”instämmer delvis” kan vara många. Det kan vara ett uttryck för att styrelseledamöterna faktiskt har olika uppfattningar om vad som förväntas av dem; det kan också spegla olika ambitionsnivåer hos de enskilda ledamöterna, och det kan givetvis också vara så att det hade behövts flera svarsalternativ för att kunna ge en mer nyanserad bild.

I enkäten ställdes en fråga som syftade till att belysa hur styrelseledamöterna ser på sin roll i styrelsen. Frågan berör såväl ledamöternas uppfattning om den egna insatsen som hur de ser på sitt ansvar som ledamot.

Av tabellen nedan framgår att ungefär hälften av ledamöterna instämmer helt i påståendet att det är tydligt vad som förväntas av dem som styrelseledamot. Samtidigt är det ungefär tre fjärdedelar som anser att de har klart för sig vilket ansvar de har. Styrelseledamöterna anser också att de är väl informerade om myndighetens verksamhet och att de har tillräcklig tid för att utföra sitt uppdrag i styrelsen.

³⁶ FI inrättade sin IR 2006. Dess första revisionsplan är framtagen av styrelsen tillsammans med IR.

Myndighetens ledning kan delas in i den strategiska ledningen och den operativa ledningen. Den strategiska ledningen är styrelsen som leds av styrelseordföranden. Den operativa ledningen leder det löpande arbetet och leds av myndighetschefen.

14. I vilken utsträckning instämmer du i nedanstående påståenden om din roll i styrelsen?	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Vet ej/ej relevant	Antal
a) Det är tydligt vad som förväntas av mig som ledamot i styrelsen	54 %	41 %	4 %	1 %	157
b) Jag är väl informerad om myndighetens verksamhet	81 %	17 %	1 %	1 %	
c) Jag är väl informerad om innehåll i kontakter med regering och myndighet	50 %	43 %	6 %	1 %	157
d) Jag är väl informerad om den operativa ledningens preferenser och planer vad avser utvecklingen och förändring av myndigheten och dess verksamhet	74 %	23 %	2 %	1 %	157
e) Jag arbetar aktivt med att initiera och följa upp strategiska prioriteringar och frågeställningar vad avser utvecklingen och förändring av myndigheten och dess verksamhet	53 %	39 %	6 %	2 %	157
f) Jag har klart för mig vilket ansvar jag har som ledamot	73 %	23 %	3 %	1 %	157
g) Jag har klart för mig vilka befogenheter jag har som ledamot	63 %	33 %	3 %	1 %	156
h) Jag har tillräcklig tid för att utföra mitt uppdrag i styrelsen	72 %	24 %	3 %	1 %	157

3.8 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen kan konstatera att styrelserna har fattat beslut om de obligatoriska dokumenten årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Vidare kan konstateras att samtliga myndigheter, formellt sett, upprättat en arbetsordning eller motsvarande.

Flertalet myndigheter har dock arbetsordningar som till valda delar är en upprepning av myndighetens instruktion, vilket således inte är i överensstämmelse med intentionerna bakom 18 § verksförordningen. Arbetsordningarna innehåller dessutom sällan förtydliganden om den faktiska gränsdragningen mellan styrelsens och myndighetschefens ansvar. Detta kan i sin tur leda till en otydlig roll- och ansvarsfördelningen dem emellan.

När det gäller det faktiska interna styrelsearbetet kan Riksrevisionen konstatera att det är svårt för en utomstående att bedöma hur styrelsen faktiskt arbetar för att ta sitt ansvar. Detta beror i allt väsentligt på att befintlig dokumentation i form av styrelsens protokoll sällan ger en mer utförlig diskussion om vad som diskuteras.

Riksrevisionen kan konstatera att berörda myndighetsstyrelser har fattat beslut om internrevisionens revisionsplan men att beslut om åtgärder och uppföljning hanteras på olika sätt. Styrelsernas förhållande till internrevisionen varierar men styrelserna har beslutat om revisionsplan, och utifrån styrelseprotokollen kan det konstateras att styrelsen har diskuterat att nödvändiga åtgärder har vidtagits med anledning av internrevisionens synpunkter.

Enligt Riksrevisionen är en förutsättning för att roll- och ansvarsfördelningen ska vara tydlig att det finns en överensstämmelse mellan vad styrelseledamöterna tror förväntas av dem och kunskap om vilket ansvar de har. Riksrevisionens enkät visar dock att så inte riktigt är fallet. Andelen som uppger att de har klart för sig vilket ansvar de har är betydligt större än den andel som uppger att de vet vad som förväntas av dem som styrelseledamot.

Riksrevisionens enkät visar att styrelseledamöterna i princip anser att de har tillräcklig kännedom om myndighetens verksamhet för att ta sitt ansvar som myndighetens ledning, men att de borde arbeta mer aktivt med strategiska frågor.

4 Styrelsernas förutsättningar

I detta kapitel redovisas bedömningsgrunder och iakttagelser för att besvara den andra revisionsfrågan: *om regeringen tydligt reglerat förutsättningarna för styrelsernas arbete*. Även styrelseledamöternas uppfattning om styrelsens förutsättningar för att kunna ta sitt ansvar som myndighetens ledning redovisas i detta kapitel.

Genom instruktionerna fastställer regeringen de grundläggande institutionella förhållandena beträffande myndighetens ledningsform. Om ledningsansvaret är reglerat på ett otydligt sätt leder det, på både gott och ont, till ett tolkningsutrymme för styrelserna och myndighetschefen om hur den närmare roll- och ansvarsfördelningen dem emellan ska se ut.

4.1 Regeringens reglering av styrelsernas roll och ansvar

En central förutsättning för att en styrelse med fullt ansvar ska kunna ta sitt ansvar som myndighetens ledning är att styrelsen har getts ett tydligt uppdrag av regeringen där ansvar och befogenheter följs åt.

Regeringens mer generella uttalanden om styrelser och deras ansvar i förhållande till myndighetsledningens ansvar återfinns i olika förvaltningspolitiska propositioner och utredningsbetänkanden. I det följande redovisas dessa översiktligt.

Regeringen angav i proposition 1993/94:185 Förvaltningsmyndigheternas ledning att styrelsen vid myndigheter med ledningsformen styrelse med fullt ansvar är inför regeringen ansvarig för myndighetens verksamhet. Styrelsens främsta uppgift är att ta ansvar för den övergripande och långsiktiga planeringen och att följa upp, ompröva och säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt.³⁷

Vissa riktlinjer för myndigheternas förvaltningsmyndigheternas ledningsformer lämnades i regeringens proposition året därpå.³⁸ Där framhöll regeringen, beträffande styrelser med fullt ansvar: *Ledningsformen styrelse med fullt ansvar för verksamheten bör främst övervägas för myndigheter som arbetar under affärsverksliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar.*³⁹

³⁷ Prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381.

³⁸ Prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:KU12, rskr. 1994/95:23.

³⁹ Prop. 1994/95:150.

Regeringens proposition 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst fokuserade på vad som bör känneteckna en statsförvaltning som åtnjuter medborgarnas förtroende. Regeringen informerade även riksdagen om det handlingsprogram för en förvaltning i demokratins tjänst som man avsåg att inleda.

En särskild vägledning för statliga myndighetsstyrelser *Effektiva styrelser* har givits ut av Finansdepartementet 2003.

De senaste tio åren har det dock inte lämnats någon proposition till riksdagen som avser den generella förvaltningspolitiken men myndigheternas organisering och ledningsformer har ändå varit föremål för riksdagsbehandling i samband med att regeringen lämnat förslag till olika reformer. Ett exempel på detta är regeringens proposition om bildandet av en sammanhållen myndighet för socialförsäkringsadministrationen.⁴⁰ Regeringen lämnade där följande bedömning: *Den nya myndigheten bör ledas av en styrelse med fullt ansvar och en generaldirektör bör ansvara för och leda den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.*

I propositionen utvecklar regeringen även hur den ser på roll- och ansvarsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen: *En generaldirektör, med en överdirektör som ställföreträdare, bör ansvara för och leda den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. En ordförande bör leda styrelsens arbete. Styrelsen bör svara för övergripande princip- och policyfrågor. Styrelsens ansvar och uppgift kommer att regleras i myndighetens instruktion medan ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan styrelse och generaldirektör och övriga ledningsnivåer i myndigheten kommer att regleras i myndighetens arbetsordning. Denna kommer att fastställas av styrelsen.*

4.1.1 Myndighetens instruktion och verksförordningens krav

Ledningsformen styrelse med fullt ansvar är inte reglerad i verksförordningen. Styrelsernas ansvar regleras därför i dag huvudsakligen genom att det anges i myndighetens instruktion vilka av verksförordningens bestämmelser som ska tillämpas för myndigheten samt vad som ska gälla för övrigt. Ansvar och uppgift för styrelser med fullt ansvar regleras under rubriken Styrelsens ansvar i respektive myndighets instruktion. Under rubriken Verksförordningens tillämpning anger regeringen vilka bestämmelser i verksförordningen som ska tillämpas och vad som i övrigt gäller avseende styrelsens ansvar och ledning.⁴¹

Arbetet med att se över och utveckla verksförordningen har pågått en längre tid, och 2004 kom SOU-betänkandet Från verksförordning till myndig-

⁴⁰ Prop. 2003/04:69, bet. 2003/04:SFU13, rskr. 2003/04:210.

⁴¹ Statskontoret, 2000:9.

hetsförordning. Där lyfter man bland annat fram vikten av att ansvaret bör vara kopplat till befogenheterna.

Generellt kan sägas att den som leder verksamheten bör ha ett ansvar som svarar mot befogenheten, dvs. ledningen bör ansvara inför regeringen i samma mån som den tilldelats handlingsutrymme. Det är viktigt att ansvaret kan identifieras.⁴²

En ny myndighetsförordning (2007:515) träder i kraft den 1 januari 2008 som reglerar ansvarsförhållandet för samtliga ledningsformer och den kommer att ersätta den nuvarande verksförordningen. Därmed torde också behovet av att reglera uppgiftsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef i instruktionen att minska eftersom styrelsernas ansvar och uppgift då framgår samlat av den nya myndighetsförordningen.

Myndighetsledning har generellt sett två former av ansvar: juridiskt ansvar och verksamhetsansvar.⁴³ Det juridiska ansvaret för anställda vid myndigheter, myndighetschefer och nämnd- eller styrelseledamöter kan delas in i straffrättsligt ansvar, disciplinansvar och skadeståndsansvar.

Regleringen i verksförordningen syftar, som angetts ovan, till att klargöra vilka personer inom myndigheten som är ytterst ansvariga för myndighetens verksamhet inför regeringen. Däremot finns det inte några bestämmelser om hur regeringen ska utkräva verksamhetsansvar av myndigheterna eller deras ledningar.

Enligt verksförordningen ska myndighetens verksamhet bedrivas författningenslignat och effektivt.⁴⁴ Kravet på att verksamheten ska bedrivas på ett författningenslignat sätt innebär att myndigheterna ska fatta materiellt riktiga beslut som grundar sig på gällande lagar och förordningar. I kravet ligger även att myndighetens ärenden blir avgjorda inom rimlig tid och att enskilda ska ha rätt att få sin sak prövad i domstol.⁴⁵ Förvaltningslagen (1986:223) innehåller grundläggande regler för hur myndigheterna ska handlägga sina ärenden i syfte att besluten ska bli riktiga i sak.⁴⁶

Ansvaret för att myndighetens verksamhet är inriktad mot angivna mål och bedrivs i enlighet med de krav och inom de ekonomiska ramar som regeringen ställt upp kallas *verksamhetsansvar*. Verksförordningens krav på att myndigheternas verksamhet ska bedrivas *effektivt* innebär att förvaltningen ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av riksdag och regering på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt utan att göra avkall på kvaliteten i arbetet. För att kunna följa upp och kontrollera att verksamheten bedrivs på detta sätt krävs att myndigheterna tar fram pålitlig information och redovisar den på ett rättvisande sätt. Såväl rapporteringen inom myndigheten som den externa rapporteringen omfattas av detta krav.⁴⁷

42 SOU 2004:23, s. 79

43 SOU 2004:23, s. 85.

44 7 § verksförordningen (1995:1322).

45 SOU 2004:23, s. 90.

46 Hellners och Malmqvist: *Förvaltningslagen med kommentarer*, Norstedts juridik AB, Stockholm 2003, s. 11.

47 SOU 2004:23, s. 90 f.

4.1.2 *Styrelsernas fulla ansvar innebär i praktiken många gånger begränsat ansvar*

Styrelsernas ansvar regleras i de enskilda myndigheternas instruktioner med hänvisningar till olika paragrafer i verksförordningen. Riksrevisionens granskning visar att det sätt som verksförordningens bestämmelser om ledningens ansvar gjorts tillämpliga för att reglera styrelsens ansvar varierar mellan olika myndigheter.

Styrelserna vid respektive myndighet har tilldelats olika ansvar för verksamheten även om det av instruktionerna för nästan samtliga granskade myndigheter framgår att myndigheten leds av en styrelse som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Det fulla ansvaret för myndighetens verksamhet innebär därför i praktiken olika mycket ansvar för respektive styrelse. Endast en styrelse, vid myndigheten Lotteriinspektionen, har de facto det fulla ansvaret genom att myndighetens instruktioner anger att samtliga föreskrifter i verksförordningen om myndighetschefens verksamhetsansvar ska tillfalla styrelsen.

Riksrevisionen har funnit att styrelser vid flera myndigheter endast har ansvar för valda delar av 7 § verksförordningen som specificerar ansvaret att verksamheten bedrivs författningenligt och effektivt inom ett antal olika områden. Styrelsen vid Försvarets materielverk⁴⁸ och styrelsen vid Totalförsvarets forskningsinstitut⁴⁹ har till exempel getts ansvar för att fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs, men de har inte fått ansvar för att hushålla väl med statens medel eller att beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller jämställdhet eller integration.

Ett annat exempel är instruktionerna för Exportkreditnämnden där styrelsen har ansvar för redovisning såsom det anges i verksförordningens 7 § men inte för att följa upp och pröva verksamheten enligt samma paragraf.

Av exemplen ovan framgår att flera styrelser bara har ansvar för delar av de uppgifter som anges i verksförordningens 7 §. Ansvaret för arbetsgivarpolitiken preciseras i verksförordningens 8 §. Även när det gäller arbetsgivarpolitiken har regeringen valt att reglera omfattningen av styrelsernas ansvar på olika sätt.

Av de 20 granskade myndigheter som har styrelser med fullt ansvar har 11 styrelser ansvar för arbetsgivarpolitiken.⁵⁰ Det arbetsgivarpolitiska ansvaret innebär att det är styrelsen, alternativt myndighetschefen, som i enlighet med vad 8 § verksförordningen föreskriver ska

⁴⁸ Förordningen (1996:103) med instruktion för styrelsen vid Försvarets materielverk.

⁴⁹ Förordningen (2000:1074) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁵⁰ 8 § verksförordningen (1995:1322).

1. företräda myndigheten som arbetsgivare,
2. i samverkan med andra myndighetschefer utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken,
3. se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten och
4. skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

Riksrevisionen har under granskningen inte funnit några förklaringar eller motiv till varför vissa styrelser har arbetsgivaransvar medan andra styrelser inte har detta ansvar. Enligt företrädare för Finansdepartementet är det tveksamt om regeringen medvetet valt att ibland lägga ansvaret på styrelsen och ibland på myndighetschefen.⁵¹ Riksrevisionens intervjuer vid andra departement bekräftar denna bild. De intervjuade tjänstemännen hade svårt att uppge tydliga motiv till varför styrelser vid respektive myndighet hade fått ansvar för begränsade delar trots att de formellt sett har det fulla ansvaret.

Riksrevisionen har också funnit att styrelser vid två olika myndigheter som tilldelas samma ansvar kan få detta reglerat på olika sätt i sina instruktioner. Ett exempel på detta är hur styrelsens ansvar är reglerat för Statens pensionsverk och för Banverket. I instruktionen för Statens pensionsverk (1997:131) står det att styrelsen ansvarar för de uppgifter som pekas ut i 6–9 §§ i verksförordningen. För Banverket står det däremot i instruktionen (1998:1392) under rubriken Styrelsens ansvar att styrelsen ansvarar för de uppgifter som står i 7–9 §§ verksförordningen och 6§ har man helt enkelt fört in i myndighetens instruktion.

Riksrevisionens genomgång av berörda myndigheters instruktioner visar alltså att regeringen inte reglerar styrelsernas ansvar på ett enhetligt sätt. Det finns med andra ord olika former av teknik och traditioner inom Regeringskansliet när regeringen utfärdar instruktioner för myndigheterna.

4.1.3 *Roll- och ansvarsfördelning mellan styrelsen och myndighetschefen regleras inte alltid i instruktionen*

I nästan samtliga instruktioner för myndigheter som leds av styrelser med fullt ansvar anges att myndighetschefen ska vara chef för myndigheten och ansvara för samt leda den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. I instruktionen för Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap anges däremot inget om ansvarsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef. Myndigheten har en huvudsekreterare som motsvarar generaldirektören vid andra myndigheter. En viktig skillnad är dock att huvudsekreteraren utses av styrelsen medan myndighetschefer vid de övriga myndigheterna utses av regeringen.

⁵¹ Intervju vid Finansdepartementet, 2007-04-03.

Riksrevisionen konstaterar att ansvarsfördelningen, mellan myndighetschefen och styrelsen, som regleras i respektive myndighets instruktion, är otydlig och kan förefalla godtycklig. Det gäller till exempel huruvida ansvaret för arbetsgivarfrågorna ska ligga på myndighetschefen eller på styrelsen.

I praktiken fattar styrelsen inte beslut i alla frågor utan delegerar många uppgifter till bland andra myndighetschefen. Delegeringen fastställs formellt genom att styrelsen beslutar om myndighetens arbetsordning eller i särskilda beslut enligt vad som sägs i 18 § verksförordningen. Enligt verksförordningen är dock vissa beslutsärenden obligatoriska för styrelserna. Det gäller beslut om budgetunderlag, årsredovisning, delårsrapport och revisionsrapporter.

I elva av de granskade myndigheternas instruktioner nämns att myndighetschefen kan besluta om allt sådant som inte har principiell betydelse eller är av större vikt. Detta innebär att styrelsen behöver specificera i arbetsordningen eller i andra liknande dokument vilka ärenden som kan anses ha principiell betydelse eller är av större vikt. För övriga myndigheter har regeringen inte förtydligat delegeringen i instruktionerna i detta hänseende. För dessa myndigheter framgår det inte av instruktionerna vilka frågor styrelsen kan eller inte kan delegera.

4.2 Regeringens uppföljning

Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheterna redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.⁵² I en myndighet som har en styrelse med fullt ansvar är det styrelsen som ytterst ansvarar för en sådan redovisning. I övrigt finns det inga särskilda bestämmelser som reglerar frågan om hur regeringen ska utkräva verksamhetsansvar om regeringen inte är nöjd med det sätt på vilket myndighetens verksamhet bedrivs.⁵³

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att i samråd med Verket för förvaltningsutveckling och Ekonomistyrningsverket utveckla förslag till externa myndighetsanalyser som ska utgöra ett underlag i regeringens mål- och resultatdialoger.⁵⁴ Regeringen konstaterar i uppdragsbeskrivningen att det finns ett behov av underlag som underlättar regeringens bedömning av om en viss myndighet i sin nuvarande utformning har förutsättningar att bedriva verksamhet i enlighet med myndighetens uppgifter.

⁵² Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁵³ SOU 2004:23, s. 85 f.

⁵⁴ Regeringsbeslut F2007/8016 (delvis).

Av Regeringskansliets vägledning för statliga myndighetsstyrelser framgår att både ordföranden och myndighetschefen ska delta i de mål- och resultatdialoger som departementsledningen kallar till. Ibland kan dialogen också föras med hela styrelsen. Departementets löpande kontakt med myndigheten ska normalt tas med ordföranden och/eller myndighetschefen.⁵⁵

I Statskontorets rapport från år 2000, *Utvärdering – Styrelser med fullt ansvar*, konstaterades att det oftast var myndighetschefen som ställs till ansvar för uteblivna resultat och inte styrelser med fullt ansvar, trots att dessa enligt myndighetens instruktion ska leda myndighetens arbete.⁵⁶

I SOU 2004:23 konstateras att ”när den löpande dialogen och även mål- och resultatdialogen med regeringen förs mellan myndighetschefen och företrädare för regeringen men utan medverkan av styrelsen uppfattas ansvarsförhållandena mellan styrelsen och regeringen ibland som oklara”.⁵⁷

Inom ramen för Riksrevisionens intervjuer med ansvariga departement har det framkommit att såväl generaldirektören som styrelseordföranden under det senaste året deltagit i mål- och resultatdialogen. Detta bekräftas av myndigheterna som också anger att det har blivit vanligt att såväl generaldirektörer som styrelseordförande deltar i mål- och resultatdialogen. För år 2006 deltog så gott som samtliga styrelseordförande och generaldirektörer i mål- och resultatdialogen med regeringen.

Flera av företrädarna för ansvariga departement uppger däremot att det råder en osäkerhet om i vilken utsträckning styrelsens ordförande tidigare år har deltagit i den årliga mål- och resultatdialogen. Flera av respondenterna poängterar att medvetenheten om vikten av att styrelseordförande ska delta i mål- och resultatdialogen har ökat. Den löpande dialogen mellan ansvarigt departement och myndigheten förs dock snarare med myndighetschefen än med styrelsens ordförande. Mål- och resultatdialogen eller andra uppföljningsamtal dokumenteras inte inom Regeringskansliet.

4.3 Styrelseledamöternas uppfattning om styrelsens förutsättningar för att kunna ta sitt ansvar som myndighetens ledning

Riksrevisionens enkät innehöll en fråga om styrelsens förutsättningar att ta sitt ansvar som myndighetens ledning. Frågan är uppdelad på ett antal olika förutsättningar som kan antas behöva vara uppfyllda för att styrelserna ska kunna ta sitt ansvar. Flera av dessa förutsättningar berördes också i Statskontorets rapport från 2000. Frågan berör såväl sådant som den operativa ledningens information till styrelsen, styrelsens sammansättning och dess arbete som regeringens direktiv till myndigheten.

⁵⁵ *Effektiv styrelse. Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*, Regeringskansliet, Finansdepartementet, mars 2003, s. 17.

⁵⁶ Statskontoret 2000:09, s. 51.

⁵⁷ SOU 2004:23, s. 111.

15. I vilken utsträckning instämmer du i nedanstående påståenden om styrelsens förutsättningar för att kunna ta sitt ansvar som myndighetens ledning?	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Vet ej/ej relevant	Antal
a) Myndighetens operativa ledning tillhandahåller tillräcklig information i god tid för att styrelsen ska kunna fatta informerade beslut	68 %	29 %	2 %	1 %	157
b) Styrelsens ledamöter har tillräcklig kännedom om myndighetens verksamhet	47 %	46 %	5 %	2 %	157
c) Styrelsens ledamöter är tillräckligt delaktiga i de beslut som fattas	53 %	43 %	3 %	1 %	158
d) Regeringens direktiv till styrelsen är tillräckligt tydliga	31 %	51 %	12 %	6 %	157
e) Styrelsens sammansättning tillgodoser vad som kompetens- och erfarenhetsmässigt behövs med hänsyn till myndighetens verksamhet och styrelsens uppdrag	53 %	40 %	7 %	0 %	156
f) Styrelsen påverkar aktivt internrevisionens granskningsinriktning	44 %	34 %	8 %	14 %	156
g) Styrelsen blir snabbt informerad när myndigheten av olika anledningar har hamnat i en krissituation	65 %	23 %	4 %	8 %	158

När det gäller styrelsens beslutsunderlag och information till styrelsen från myndighetens operativa ledning är det ungefär två tredjedelar som instämmer helt i detta påstående (a och g), vilket tyder på att styrelserna över lag är nöjda med den information som de får från myndighetens operativa ledning.

När det gäller själva styrelsen, dess sammansättning och hur aktivt den påverkar internrevisionens granskningsinriktning (b-c, e-f) är det ungefär hälften som instämmer helt i dessa påståenden. Det kan vara värt att upplysa om att det är styrelsen som är internrevisionens uppdragsgivare.⁵⁸

⁵⁸ Internrevisionsförordningen (2006:1228).

I Statskontorets utvärdering år 2000⁵⁹ gjordes bedömningen att det vore naturligt att regeringen lämnar någon form av direktiv till styrelser med fullt ansvar som gav uttryck för regeringens viljeinriktning med myndighetens verksamhet. Statskontorets utvärdering visade också att ledamöter och ordförande i styrelser med fullt ansvar efterfrågade tydligare direktiv från regeringen.

En viktig förutsättning för att styrelserna ska ta sitt ansvar är förstås att deras ansvar är reglerat på ett tydligt sätt men, det är också av vikt att regeringens direktiv uppfattas som tydliga av styrelsen. Av enkätsvaren framgår det att bara en tredjedel av styrelseledamöterna anser att så är fallet i dag. Bland styrelseordförandena är det ungefär hälften som instämmer helt i påståendet att direktiven till styrelsen är tillräckligt tydliga.

Av enkätsvaren framgår däremot inte vad som ligger bakom denna uppfattning. Riksrevisionen kan därför inte bedöma om det betyder att styrelserna ser behov av tydligare direktiv, om de har tagit initiativ och bett om förtydliganden eller om det är ett uttryck för missnöje med alltför detaljerade regleringsbrev.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning av 20 myndigheter som leds av en styrelse med fullt ansvar visar att det endast är en styrelse, den vid Lotteriinspektionen, som i praktiken har fullt ansvar.

Riksrevisionen konstaterar att ansvarsfördelningen, mellan myndighetschefen och styrelsen, som regleras i respektive myndighets instruktion, är otydlig och kan förefalla godtycklig.

Det gäller till exempel huruvida ansvaret för arbetsgivarfrågorna ska ligga på myndighetschefen eller på styrelsen. Det kan också noteras att det i vissa myndigheters instruktion inte framgår vilka uppgifter styrelsen kan och inte kan delegera till myndighetschefen.

Riksrevisionens enkät visar, trots den otydliga regleringen av styrelsens ansvar, att i princip samtliga anser att styrelsen har de förutsättningar som krävs för att kunna ta sitt ansvar som myndighetens ledning.

Styrelsen har en skyldighet att ge regeringen det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten. Samtliga 20 myndigheter har också lämnat budgetunderlag, årsredovisning och delårsrapporter i förekommande fall till regeringen.

⁵⁹ Statskontoret 2000:9: *Utvärdering. Styrelser med fullt ansvar.*

5 Regeringens val av ledningsform och av styrelseledamöter

I detta kapitel redovisas bedömningsgrunder och iakttagelser för att besvara revisionsfrågan om *regeringen har valt ledningsformen styrelse med fullt ansvar för berörda myndigheter utifrån de kriterier för val av styrelseform som riksdagen har ställt sig bakom*. För att besvara den frågan har Riksrevisionen granskat om regeringen har motiverat valet av ledningsformen styrelse med fullt ansvar för de enskilda myndigheterna.

Vidare har Riksrevisionen granskat om eventuella motiveringar överensstämmer med de normer för val av ledningsform som riksdagen har ställt sig bakom. Granskningen har också omfattat regeringens redogörelse till riksdagen angående val av ledningsform.

I detta kapitel behandlas också regeringens utnämning av styrelseledamöter. Regeringens utnämningar är i likhet med valet av ledningsform av central betydelse för styrelsens förutsättningar att ta sitt ansvar.

5.1 Val av ledningsform

Kriterierna för val av ledningsformen styrelse med fullt ansvar enligt de förvaltningspolitiska propositionerna 1994/95:185 och 1997/98:136 som riksdagen har ställt sig bakom är:

- myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden
- myndigheter som har en verksamhet som innebär ett stort finansiellt ansvar
- myndigheter vars verksamhet i hög grad berör enskilda personers integritet
- forsknings- och kulturmyndigheter.

I konstitutionsutskottets (KU) betänkande¹1995/96:KU1 behandlades det avsnitt ur 1995 års kompletteringsproposition som avsåg riktlinjerna för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer. I betänkandet angavs att utskottet ställde sig bakom regeringens riktlinjer för olika ledningsformer för de statliga förvaltningsmyndigheterna.

Elva utskott hade lämnat yttranden till KU med synpunkter på ledningsformen för enskilda myndigheter. KU underströk att det bland annat är angeläget att en kontinuerlig uppföljning av respektive ledningsform kommer till stånd för de olika myndigheterna. Utskottet uttryckte också en önskan om att regeringen ska beakta de synpunkter som de och övriga utskott framfört gällande val av myndigheternas ledningsform.

Riksrevisionen bedömer utifrån KU:s betänkande att regeringen är fri att välja och besluta om lämplig ledningsform för respektive myndighet, men att den bör kunna förklara och motivera sina val om riksdagen skulle vara intresserad av ledningsformen för en specifik myndighet.

5.1.1 *Vilka myndigheter har styrelse med fullt ansvar?*

År 1995 fanns det enbart en myndighet, Lotteriinspektionen, som hade ledningsformen styrelse med fullt ansvar. I proposition 1994/95:150 informerade regeringen riksdagen om att ytterligare nio myndigheter skulle få denna ledningsform under år 1995⁶⁰. Sedan dess har antalet myndigheter, exklusive universitet och högskolor, som har styrelser med fullt ansvar utökats till 25 stycken år 2007.⁶¹

Den 1 januari 2008 avser regeringen att genomföra flera förändringar som syftar till att tydliggöra ansvaret i statsförvaltningen och klargöra myndigheternas uppgifter. En ny myndighetsförordning⁶² träder då i kraft. I samband med denna förändring kommer troligtvis fler myndigheter att ledas av styrelser med fullt ansvar. De myndigheter som i huvudsak kommer att beröras av detta är de myndigheter som i dag leds av styrelser med begränsat ansvar.⁶³

5.1.2 *Precisering av kriterier för val av ledningsformen styrelse med fullt ansvar saknas*

En iakttagelse som Riksrevisionen gör är att kriterierna för val av ledningsform inte närmare förtydligats. Några definitioner av vad som avses med affärsliknande verksamhet, stort finansiellt ansvar eller verksamhet som i hög grad berör enskilda personers integritet har inte förtydligats av rege-

60 Prop. 1994/95:150 bilaga 7. Följande myndigheter fick ledningsformen styrelse med fullt ansvar: Fortifikationsverket, FMV, Flygtekniska försöksanstalten, Banverket, Vägverket. Kommunikationsforskningsberedningen, Statens löne- och pensionsverk, AMS och Rådet för forskning och utveckling.

61 Myndigheten för utländska investeringar i Sverige, Förvarshögskolan, Statens beredning för medicinsk utvärdering, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Premiepensionsmyndigheten, Statens pensionsverk, Verket för högskoleservice, Rikstrafiken, Arbetsmarknadsverket, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Verket för näringslivsutveckling, Lotteriinspektionen, Exportkreditnämnden, Post- och telestyrelsen, Banverket, Vägverket, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försäkringskassan, Fortifikationsverket, Statens järnvägar, Sjöfartsverket, Luffartsverket och Svenska kraftnät. Även universiteten och högskolorna leds av styrelser med fullt ansvar.

62 Myndighetsförordningen (2007:515).

63 Prop. 2007/08:1, utg.omr. 2, s. 39.

ringen. För forsknings- och kulturmyndigheter sägs endast att ledningsformen bör övervägas. Inför höstens arbete med att se över myndigheters instruktioner har Finansdepartementets enhet för statlig förvaltningsutveckling tagit fram en intern PM med riktlinjer för val av ledningsform. Där nämns bland annat att ledningsformen styrelsemyndighet tillgodoser regeringens behov att kunna ge myndigheten en stor frihetsgrad och ett stort utrymme för strategiska vägval. Promemorian innehåller dock inga preciseringar av de övergripande kriterier som tidigare angivits i propositioner och dylikt.⁶⁴

Riksrevisionens genomgång av berörda myndigheters verksamhetsart och anslag visar att den sannolika motiveringen till att till exempel Fortifikationsverket, Vägverket och Försvarets materielverk fick ledningsformen styrelse med fullt ansvar var att de bedömdes bedriva affärsliknande verksamhet.

Genomgången av andra myndigheters avgiftsintäkter beträffande uppdragsverksamhet visar dock att fler myndigheter kunde ha fått ledningsformen styrelse med fullt ansvar. Det handlar bland annat om Statens fastighetsverk, Skogsstyrelsen, Statens institutionsstyrelse och Lantmäteriverket. Dessa myndigheters verksamhet har lika stor eller till och med större andel avgiftsintäkter när det gäller olika former av uppdragsverksamhet.

Samma problem uppstår när det exempelvis handlar om myndigheter som bedriver forskningsverksamhet. Forskningsanknytningen är säkerligen orsaken till att Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) har fått ledningsformen styrelse med fullt ansvar. Samtidigt finns andra myndigheter med samma tydliga forskningsanknytning som inte har styrelser med fullt ansvar. Institutet för framtidsstudier och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) bedriver också forskningsverksamhet, men de leds inte av styrelser med fullt ansvar. Då tydliga motiveringar saknas är det svårt att urskilja varför SBU har en styrelse med fullt ansvar samtidigt som Institutet för framtidsstudier och IFAU fått en annan styrelseform.

Liknande oklarheter uppstår också när det gäller myndigheter som har stort finansiellt ansvar eller som berör enskilda personers integritet. Försäkringskassan och Statens pensionsverk har av regeringen bedömts ha ett stort finansiellt ansvar och har verksamhet som berör enskilda personers integritet. De har därmed fått ledningsformen styrelse med fullt ansvar. Även Skatteverket och Patent- och registreringsverket har verksamhet som har ett stort finansiellt ansvar och berör enskilda personers integritet men leds inte av styrelse med fullt ansvar.

⁶⁴ Intern promemoria upprättad 2007-06-08 av Finansdepartementets enhet för statlig förvaltningsutveckling.

5.1.3 *Motiveringar saknas ofta för regeringens val av ledningsformen styrelse med fullt ansvar*

Regeringen har inte för samtliga myndigheter som leds av styrelser med fullt ansvar motiverat valet av ledningsform. Något som dock Finansdepartementets enhet för statlig förvaltningsutveckling anser bör anges i samband med beredningen a valet av ledningsform. Enligt uppgifter från Finansdepartementet är det förmodligen svårt att i samtliga fall hitta motiv till varför dessa myndigheter fått ledningsformen styrelse med fullt ansvar under senare år.⁶⁵ Denna bild bekräftas av de intervjuer som har genomförts med övriga departement inom ramen för denna granskning. Inom Finansdepartementet finns heller ingen samlad uppfattning om motiven till varför ledningsformen styrelse med fullt ansvar valts i de enskilda fallen.

De motiveringar som Riksrevisionen har funnit redovisas i *bilaga 3*. Dessa motiveringar för val av ledningsform återfinns i olika typer av dokument och källor och varierar i omfattning. För vissa myndigheter, exempelvis Försäkringskassan, motiveras ledningsformen ingående medan för andra myndigheter upprepas endast de övergripande kriterierna.

5.2 **Regeringens utnämning av styrelseledamöter och myndighetschef för myndigheter som leds av styrelser med fullt ansvar**

Riksrevisionens utgångspunkt är att processen för utnämning av styrelseledamöter bör vara transparent, det vill säga att den är spårbar i efterhand.

Av regeringsformen framgår att det vid tillsättning av statliga tjänster endast ska tas hänsyn till sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.⁶⁶ Bestämmelsen omfattar dock inte förordnanden av uppdrag, exempelvis uppdrag som ledamot av en styrelse vid statliga myndigheter.⁶⁷ Orsaken till detta är att en styrelseledamot juridiskt sett inte är en arbetstagare *anställd* av myndigheten utan utför ett *uppdrag*. Styrelseledamöterna omfattas därför inte heller av lagen om offentlig anställning (LOA) eller lagen om anställningsskydd (LAS).⁶⁸ Regeringsformen ställer krav på svenskt medborgarskap för styrelseledamöter.⁶⁹ Därutöver finns dock ingen reglering av vilka krav, rättsliga eller på annat sätt via rekommendationer och intern reglering, som kan ställas på en styrelseledamot.

65 Intervju vid Finansdepartementet 2007-04-03.

66 11 kap. 9 § regeringsformen.

67 Erik Holmberg och Nils Stjernquist: *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 386 och Gustaf Petré och Hans Ragnemalm: *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1980, s. 287.

68 *Effektiv styrelse. Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*, Regeringskansliet, Finansdepartementet, mars 2003, s. 21.

69 Regeringsformen 11 kap. 9 §.

Statskontoret påtalade i sin undersökning från år 2000 det olämpliga i att tjänstemän i Regeringskansliet ingår i styrelsen. Statskontoret menade att det fanns risk för att det kan påverka myndighetens förmåga att självständigt ta ställning i ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag.⁷⁰

Enligt verksförordningen är det regeringen som utser styrelseledamöter och ordförande i myndighetsstyrelser. Konstitutionsutskottet har flera gånger granskat regeringens utnämningsspolitik.⁷¹ I en skrivelse till Regeringskansliet begärde utskottet år 2005 bland annat en redogörelse för om, och i så fall på vilket sätt, regeringen tillämpar olika bedömningsgrunder vid utnämningar av myndighetschefer respektive styrelseledamöter till statliga myndigheter.

Finansdepartementet anförde i sitt svar till utskottet att en ledamot i en förvaltningsmyndighets styrelse ska utses med utgångspunkt i att målen för verksamheten uppfylls effektivt, att ledamoten ska företräda ett medborgerligt omdöme samt utöva det allmännas insyn. Vidare anförde departementet att en statlig myndighets styrelse ska bestå av personer med skilda kunskaper och erfarenheter. Varje ledamot förutsätts bidra med kompetens till ett aktivt och effektivt styrelsearbete.⁷²

Som tidigare nämnts betonas i Regeringskansliets informationsskrift för styrelseledamöter *Effektiv styrelse* att ledamöterna sitter på personliga mandat och att de uteslutande ska företräda myndigheten.

5.2.1 *Regeringen samråder ibland med styrelsen i samband med utnämning av myndighetschefen*

Regeringen utnämner och avsätter myndighetschefen även för de myndigheter som leds av en styrelse med fullt ansvar. Samtidigt är myndighetschefens uppgift att leda myndighetens löpande verksamhet enligt styrelsens direktiv.

I den förvaltningspolitiska propositionen från 1998 som godkändes av riksdagen angav regeringen att, i samband med beredningsprocessen inför en chefsutnämning ett samråd med styrelsen om aktuella kandidater bör genomföras. Detta framgår även av regeringens chefpolicy.⁷³

I Riksrevisionens enkät ställdes frågan om huruvida regeringen hade samrått med styrelsen vid utnämningen av myndighetschefen i de fall där en myndighetschef hade utsetts under styrelseordförandens mandatperiod. Vid 13 myndigheter hade regeringen utsett myndighetschefen under styrelseordförandens mandatperiod. Av dessa uppgav sex styrelseordförande att regeringen inte hade samrått med dem när myndighetschefen utnämndes.

⁷⁰ SOU 2004:23, s.134.

⁷¹ Se t.ex. bet. 2003/04:KU20 s. 146 f. och bet. 2004/05:KU20, s. 128 f.

⁷² Bet. 2003/04:KU20 i avsnitt 3.4, bil. A 3.4.2 och A 3.4.3.

⁷³ Prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294 och Regeringskansliet/Justitiedepartementet (2005) *Regeringens chefpolicy. Kvalitet i den statliga chefförsörjningen*, s. 4.

I de övriga sju fallen där regeringen hade samrått med styrelsen uppgav styrelseordförandena att regeringen hade hållit dem informerade under processens gång. I vissa fall hade ordförandena deltagit i arbetsgrupper tillsammans med ansvarigt departement med uppgift att utse myndighetschefen.

5.2.2 *Flera tillvägagångssätt inom Regeringskansliet när styrelseledamöter ska utses*

Enligt Finansdepartementet, som har ansvar för den statliga arbetsgivarpolitiken, finns inga gemensamma riktlinjer eller andra regler i Regeringskansliet för hur rekryteringen av styrelseledamöter ska gå till.⁷⁴ I intern PM som Finansdepartementets enhet för statlig förvaltningsutveckling har tagit fram inför höstens arbete med översyn av myndigheternas ledningsform finns ett avsnitt om tillsättning av styrelseledamöter. Där nämns bland annat att en kravprofil bör upprättas.

Riksrevisionens granskning visar att regeringsformens krav på förtjänst och skicklighet inte formellt omfattar styrelseledamöterna. Myndighetshandläggarna vid de olika departementen kan kontakta Finansdepartementets enhet för statlig arbetsgivarpolitik (SF) om de önskar få råd om tillvägagångssättet för hur en styrelse ska utses. Det är dock inget krav att vända sig till SF.⁷⁵ Det råd som denna enhet vid Finansdepartementet ger är att styrelsens samlade kompetens med utgångspunkt i verksamhetens behov ska vara vägledande.⁷⁶

Riksrevisionens intervjuer med företrädare för ansvariga sakdepartement visar också att utnämningar av styrelseledamöter sker på olika sätt. Det är svårt att bedöma vilket sätt som är mest effektivt då normer saknas för de krav som ska gälla ledamöternas kompetensprofil. Nedan beskrivs några olika tillvägagångssätt för att utse styrelseledamöter.

Vid Utrikesdepartementets enhet som ansvarar för myndigheten Exportkreditnämnden utarbetades en kompetensprofil för hela styrelsen. Utifrån kompetensprofilen formulerades önskvärda erfarenheter hos ledamöterna. Särskilda sakkunskaper som berör myndighetens ansvarsområden var viktiga kriterier, till exempel erfarenhet från bankvärlden och näringslivet.

När styrelsen för Arbetsmarknadsverket skulle utses bedömde ansvarig enhet inom Arbetsmarknadsdepartementet att styrelsen som helhet skulle vara väl sammansatt. Exempel på erfarenheter som man ansåg skulle återspeglas i styrelsen skulle vara att ledamöterna skulle ha insikter i hur arbetsmarknaden fungerade. Andra viktiga erfarenheter och kunskaper som skulle finnas bland styrelseledamöterna var kunskaper i statistik och erfarenheter från fackligt arbete eller näringsliv.

⁷⁴ Intervju vid Finansdepartementet 2007-04-04.

⁷⁵ Intervju vid Finansdepartementet 2004-04-13.

⁷⁶ Intervju vid Finansdepartementet 2007-04-13.

Inför tillsättningen av Försäkringskassans styrelse tog ansvarig enhet vid Socialdepartementet fram en kravprofil utifrån en analys av Försäkringskassans verksamhet och dess omvärld. Frågor som ställdes i omvärldsanalysen var: vart är myndigheten på väg, vilket uppdrag har myndigheten och så vidare. Ansvarig enhet vände sig också till Näringsdepartementets bolagsenhet för inspiration och vägledning då bolagsenheten internt hade upprättat en särskild lathund för kravprofiler av styrelseledamöter i de statliga bolagen.

Riksrevisionens intervjuer visar även att urvalet av ledamöter i stor utsträckning är beroende av vilket kontaktnät den ansvariga enheten har. Dessutom är den politiska ledningen ofta aktiv och drivande i att hitta lämpliga ledamöter.⁷⁷

5.2.3 *Rutiner för ansvarsutkrävande saknas*

Intervjuer genomförda inom ramen för granskningen ger en bild av att det i Regeringskansliet råder osäkerhet bland många tjänstemän om vilka krav som ska ställas på dessa styrelser och vilket ansvar de har och hur ansvar kan utkrävas. En förklaring till detta lämnas av representanter för Finansdepartementet som bedömer att ledningsformen styrelse med fullt ansvar generellt sett är ganska omogen.⁷⁸

Regeringen kan teoretiskt sett utkräva verksamhetsansvar av styrelsen genom att avsätta den eller genom att avstå från att ge styrelseledamöterna fortsatt förordnande. Tjänstemän i Finansdepartementet uppger i genomförda intervjuer att såvitt de vet har det aldrig hänt att en hel styrelse eller en enskild ledamot avsatts på ett sätt som tydligt gått att härleda till att regeringen utkrävt ansvar. Finansdepartementets tjänstemän uppger också att det oftast är myndighetschefen som ställs till svars för uteblivna resultat och inte styrelsen, trots att styrelsen enligt myndighetens instruktion har ansvar för myndighetens verksamhet och resultat.⁷⁹

På liknande sätt angav flera av styrelseledamöterna i Statskontorets granskning från år 2000 att ansvar inte utkrävs av styrelsen.⁸⁰ Statskontorets rapport visade också en liknande bild av att regeringen dittills aldrig hade utkrävt ansvar genom att avsätta någon styrelseledamot.⁸¹ Det hindrar dock inte att regeringen använder sig av andra tillvägagångssätt för att ställa styrelsen till svars för verksamheten.

De intervjuer som har genomförts med företrädare för ansvariga departement bekräftar också att ingen styrelseordförande eller styrelseledamot har avsatts för att myndigheten inte uppnått sina mål. I vissa fall har regeringen däremot passat på att byta ut styrelseledamöter när behovet av förändring av kompetensprofil för hela styrelsen har varit aktuell.

77 Intervju vid Finansdepartementet 2007-04-04.

78 Intervju vid Finansdepartementet 2007-04-04.

79 Intervju vid Finansdepartementet 2007-04-04 och 2007-04-13.

80 Statskontoret 2000:09, s. 40.

81 Statskontoret 2000:09, s. 51.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att de övergripande kriterierna för val av styrelseform inte har preciserats. Regeringen har inte i interna riktlinjer eller andra föreskrifter definierat vad som avses med affärsliknande verksamhet, stort finansiellt ansvar eller verksamhet som i hög grad berör enskilda personers integritet.

De övergripande kriterierna har en sådan karaktär att betydligt fler myndigheter skulle kunna ha styrelser med fullt ansvar än vad som är fallet i dag. Riksrevisionens genomgång av verksamhetens art hos de myndigheter som har ledningsformen styrelse med fullt ansvar visar att flera andra myndigheter som har liknande verksamhet inte har samma ledningsform. Det är oklart vad detta beror på då det för flera myndigheter som leds av styrelse med fullt ansvar saknas motiveringar för val av ledningsform. I de fall det finns motiveringar är huvuddelen av dessa formulerade i allmänna termer.

Riksrevisionen konstaterar också att det saknas kriterier för val av ledamöter, utöver kravet på att ledamoten ska ha svenskt medborgarskap. Olika departement har olika tillvägagångssätt vid tillsättning av styrelseledamöter, och urvalet av ledamöter påverkas i relativt stor utsträckning av vilket kontaktnät som finns etablerat.

Riksrevisionen konstaterar att det saknas krav på att styrelseledamöterna ska ha genomgått den av Regeringskansliet anordnade introduktionsutbildningen för nytillträdda styrelseledamöter. Knappt hälften av styrelseledamöterna i de myndigheter som har fullt ansvar har någon gång genomgått en introduktionsutbildning angående styrelsens roll, ansvar och uppgift.

6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

6.1 Slutsatser

Riksrevisionens granskning visar att ledningsformen ”styrelse med fullt ansvar” i sig innefattar några begränsningar vad avser såväl ansvar som befogenheter som negativt kan påverka styrelsens arbete och dess förmåga att effektivt leda en verksamhet.

För det första är benämningen ”styrelse med fullt ansvar” något missledande. I praktiken innebär inte ledningsformen ett fullständigt ansvar för styrelsen. Regeringen har i flertalet fall begränsat ansvaret för berörda styrelser. För det andra saknas vissa av de befogenheter som bör känneteckna ledningsformen styrelse med fullt ansvar. Begränsningarna gäller dels vilken typ av frågor som styrelsen har att besluta om, dels relationen mellan styrelsen och den verkställande eller operativa ledningen för verksamheten. Om dessa begränsningar av ansvar och befogenheter i praktiken har eller kan få negativa effekter är dock svårare att entydigt besvara.

Granskningen visar också att det finns tecken på att ledamöterna i styrelser med fullt ansvar inte fullt ut ser sitt ansvar som helt klarlagt eller tydligt. Detta framgick även av en enkätundersökning som Statskontoret gjorde i sin utvärdering av ledningsformen år 2000 och som motiverade regeringen att vidta en särskild satsning på utbildning och information av styrelseledamöter. Riksrevisionen kan, efter att ha genomfört en egen enkätundersökning, se motsvarande tecken på att styrelseledamöter inte är helt klara över sin roll och sitt ansvar. Resultaten av dessa enkätundersökningar ska dock inte tolkas som att ansvaret är oklart utan mera som att ett antal ledamöter har uppfattat och angett sitt ansvar som oklart. Det senare kan vara allvarligt nog.

6.1.1 *Regeringen har inte gett styrelser med fullt ansvar de befogenheter som bör följa med ett sådant uppdrag*

Riksrevisionen anser att regeringen har reglerat förutsättningarna för styrelserna på ett sådant sätt att den har begränsat befogenheterna för styrelserna så att de i praktiken inte har ett fullt ansvar.

Riksrevisionens genomgång av verksförordningen och berörda myndigheters instruktioner visar att det finns en otydlighet i vad som ingår i styrelsens ansvar. Verksförordningen förtydligar myndighetschefens roll och ansvar, medan myndighetens instruktion fastslår undantag från verksförordningens reglering och vad som gäller i stället. Detta skapar otydlighet eftersom det inte alltid framgår var gränsen går mellan styrelsens respektive myndighetschefens ansvar i myndigheter som leds av en styrelse med fullt ansvar. I många fall är myndighetschefen dessutom styrelseledamot, vilket riskerar att ytterligare bidra till förvirring. Den nya myndighetsförordningen innebär att ansvarsförhållandet mellan styrelsen och myndighetschefen förtydligas i vissa avseenden jämfört med i dag. I granskningen har det framkommit att arbetsgivarfrågan för vissa myndigheter är styrelsens ansvar och för andra myndigheter är det myndighetschefens. Detta är ett exempel på ett område där det även efter den 1 januari 2008 inte är tydligt om det är styrelsen eller myndighetschefen som har det egentliga ansvaret.

6.1.2 *Bristande samråd vid tillsättning av myndighetschef*

Styrelser med fullt ansvar saknar dessutom i dag befogenheter att utse myndighetschef. Ansvarsuppdelningen inom myndigheterna blir därmed delad då regeringen utser både myndighetschef och myndighetens styrelse. Regeringen bör samråda med styrelsen i samband med utnämningar av myndighetschef, men så sker inte alltid. Förutsättningen för styrelsens möjligheter att ta sitt ansvar för verksamheten minskar avsevärt om den inte är delaktig i en sådan för myndighetens verksamhet viktig tillsättning.

I detta sammanhang kan också påpekas att tillsättningen av myndighetschefen varit omdiskuterad redan från dess införande. Förebilden till ledningsformen är hämtad från näringslivet där styrelsen har det odelade ansvaret att utse verkställande ledning. Så är med något undantag inte fallet i staten utan här utses både styrelse och myndighetschef av regeringen. Detta avsteg har motiverats av att en statlig myndighet är i demokratins och det allmännas tjänst till skillnad från ett företag inom näringslivet.

6.1.3 *Regeringens val av ledningsform kan vara godtyckligt*

I granskningen ställs frågan huruvida regeringen har valt ledningsformen styrelse med fullt ansvar för berörda myndigheter utifrån de kriterier för val av styrelseform som riksdagen ställt sig bakom.

Granskningen visar att de myndigheter som har fått ledningsformen styrelse med fullt ansvar förvisso uppfyller de övergripande kriterierna om affärsliknande förhållanden, ett stort finansiellt ansvar, berör enskilda personers integritet samt forsknings- och kulturmyndigheter. Kriterierna är dock så allmänt formulerade att det inte kan uteslutas att det finns fler myndigheter som också skulle kunna ges denna ledningsform.

6.1.4 *Regeringens process för tillsättning av styrelseledamöter är inte tillräckligt transparent*

Kriterierna för val av ledamöter är i dag oreglerade förutom kravet på att ledamoten ska ha svenskt medborgarskap. Regeringsformens krav på förtjänst och skicklighet omfattar formellt inte styrelseledamöterna trots att de i princip har samma övergripande ansvar för verksamheten som en generaldirektör i ett enrådighetsverk på vilken dessa krav kan ställas.

Det faktum att det saknas ett gemensamt förhållningssätt vid tillsättningen av styrelseledamöter innebär att processen för tillsättning och styrelsernas sammansättning är avhängigt kunskap, engagemang och ambitionsnivå hos berörd enhet inom Regeringskansliet. Inom vissa departement tas det fram kravprofiler utifrån analys av myndighetens verksamhet, inom andra departement förefaller tillsättningen av styrelseledamöter ske ad hoc.

6.1.5 *Styrelseledamöter uppfattar sitt ansvar som otydligt och det är oklart om styrelserna tagit ansvar för den strategiska ledningen*

Riksrevisionen kan konstatera att samtliga styrelser med fullt ansvar har fattat de formella beslut om att upprätta dokument som åligger dem, det vill säga har fattat beslut om årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Dessutom har samtliga berörda styrelser utsett vice ordförande i enlighet med myndigheternas instruktion. Riksrevisionens iakttagelser visar att berörda myndighetsstyrelser har beslutat om internrevisionens revisionsplan. Det är däremot inte möjligt att utifrån befintlig dokumentation avgöra på vilket sätt och i vilken utsträckning som styrelsen har tagit ansvar för den strategiska ledningen, Till de strategiska ledningsuppgifterna räknas sådant som att ansvara för den övergripande och långsiktiga planeringen samt frågor som rör uppföljning, omprövning och effektivisering av verksamheten.

Riksrevisionen kan konstatera att samtliga myndigheter visserligen har upprättat en arbetsordning eller motsvarande men att dessa inte alltid förtydligar roll och ansvarsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen som verksförordningen och den kommande myndighetsförordningen förutsätter.

I samtal med några styrelseordförande och myndighetschefer har det också framkommit att det råder delade meningar om vem som egentligen är mottagare av regeringens regleringsbrev, styrelsen eller myndighetschefen. Vid dessa samtal har några också påpekat att regeringens förväntningar på en styrelse och dess arbetsinsats knappast avspeglar sig i nivån på arvodena.

Sammantaget är Riksrevisionens slutsats att myndigheternas arbetsordningar i praktiken inte fungerar som ett instrument för att klargöra roll- och ansvarsfördelning mellan styrelsen och myndighetschefen.

6.2 Riksrevisionens rekommendationer

- Med hänsyn till ledningsformens vikt och framtida betydelse bör regeringen göra en mer samlad utvärdering och analys av dess styrkor och svagheter. Ledningsformen kan i sin nuvarande utformning bidra till att det uppkommer oklarheter i ansvar, dels i relationen mellan styrelsen och myndighetschefen, dels i relationen mellan styrelsen och regeringen.
- Regeringen bör inför den förestående översynen av myndighetsinstruktionerna förtydliga de kriterier som angetts för valet av ledningsformen styrelsemyndighet. Nuvarande kriterier är så övergripande och allmänt formulerade att de inte kan anses ge ett tillräckligt underlag för framtida val av ledningsform. Riksrevisionen kan också konstatera att det finns myndigheter som med nuvarande kriterier redan skulle kunna ha haft en fullt ansvarig styrelse.
- Regeringen bör förtydliga myndighetsförordningens krav på en arbetsordning. Granskningen visar att arbetsordningar i nuläget kan vara en upprepning från instruktionen och att de därmed inte fyller sitt syfte att tydligt reglera styrelsens arbete och inte minst relationen mellan styrelse och myndighetschef. Motsvarande krav på arbetsordning och instruktioner som gäller för aktiebolag övervägas.
- Regeringen bör skapa rutiner för sin styrning och uppföljning av myndighetsstyrelser. Regeringen bör också tydliggöra kompetenskrav och kriterier för val av styrelseledamöter. I detta sammanhang är det av särskild vikt att klara ut frågan om företrädare för Regeringskansliet eller ledamot i berört riksdagsutskott ska kunna förordnas i myndighetsstyrelse.
- Regeringen bör överväga möjligheterna att låta fullt ansvariga styrelser vid myndigheterna utse myndighetschef.

Referenser

Utskottsbetänkanden

bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381.
bet. 1994/95:KU12, rskr. 1994/95:23.
bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294.
bet. 2003/04:KU20, rskr. 2003/04:246.
bet. 2003/04:SfU13, rskr. 2003/04:210.

Regeringens propositioner och skrivelser

Prop. 1993/94:185, *Förvaltningsmyndigheternas ledning*.
Prop. 1994/95:150, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m. (kompletteringsproposition)*, bilaga 7.
Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.
Prop. 2003/04:69, *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*.
Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*, utg. omr. 2.

Statens offentliga utredningar

SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*.
SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*.
SOU 2004:41, *Totalförsvarets forskningsinstitut - En översyn*.

Lagar och förordningar

Förvaltningslagen (1986:223).
Verksförordningen (1995:1322).
Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
Myndighetsförordningen (2007:515).
Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Övrig litteratur

Regeringskansliet, Finansdepartementet (2003), *Effektiv styrelse. Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*.

Regeringskansliet/Justitiedepartementet (2005), *Regeringens chefpolicy. Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen*.

Statskontoret, *Styrelser med fullt ansvar* (2000:09).

Statskontoret, *Myndigheternas ledning och organisation* (2004:09).

Erik Holmberg och Nils Stjernquist: *Grundlagarna med tillhörande författningar*. 1980.

Lena Marcusson: *Universitetens rättsliga ställning. En rapport till SUHS hösten 2005*. 2005.

Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm: *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1980.

Bilaga 1 Granskningsprogram

Inledning

Med hjälp av årliga revisionens granskning utifrån följande granskningsprogram har granskningsprojektet samlat in information och data för att få en bild av hur myndighetsledningarna tar sitt verksamhetsansvar och så långt det är möjligt med denna metod se vilket arbete styrelsen utför.

Särskilda direktiv från regeringen

1. Har regeringen beslutat om särskilda direktiv för *myndighetens styrelse* som preciserar styrelsens uppdrag och ansvar, annat än i instruktionen?
2. Om särskilda direktiv finns, är de tydliga? Är de detaljerade? Beskriv kort.
3. Har regeringen beslutat om särskilda direktiv för *myndighetschefen* som preciserar dennes uppdrag och ansvar, annat än i instruktionen?
4. Om särskilda direktiv finns, är de tydliga? Är de detaljerade? Beskriv kort.

Sammanfattande bedömning för avsnittet:

Särskilda direktiv från regeringen

5. Om särskilda direktiv från regeringen finns, är de enligt din bedömning tydliga? Motivera kort.

Myndighetsintern arbetsfördelning

6. Har styrelsen fördelat sina uppgifter *inom* styrelsen (till exempel utsett vice ordförande)?
7. Om ja: Hur har styrelsen dokumenterat arbetsfördelningen *inom* styrelsen? (till exempel i en arbetsordning eller motsvarande, i form av beslut som dokumenteras i styrelseprotokoll).
8. Finns ett revisionsutskott, revisionskommitté eller motsvarande inom styrelsen?
9. Finns annan kommitté, arbetsgrupp eller liknande inom styrelsen? I så fall för vilka uppgifter?
10. Har myndighetens styrelse skriftligen *delegerat uppgifter* till myndighetschefen?
11. Vilka uppgifter har i så fall delegerats?
12. Om uppgifter som styrelsen har ansvar för har delegerats, *följer styrelsen upp* att dessa uppgifter genomförs?
13. Har styrelsen gjort en bedömning som *dokumenterats*, av hur genomförandet skett, det vill säga om det är tillfredsställande?
14. Har myndighetens styrelse skriftligen *utfärdat direktiv och riktlinjer* för myndighetschefens uppgifter och ansvar avseende den löpande verksamheten? Hur (VP, budget, annat)?
15. Har styrelsen delegerat uppgifter till andra operativa nivåer/chefer/tjänstemän (det vill säga "gått förbi" myndighetschefen)?
16. Vilka uppgifter har i så fall delegerats?

Sammanfattande bedömning för avsnittet:

Myndighetsintern arbetsfördelning

17. Enligt din bedömning är arbetsfördelning och delegering tydligt reglerad och gjord på ett korrekt sätt? Motivera kort.
18. Har styrelsen tagit ansvar för de delegeringar som gjorts och följt upp de uppgifter som delegerats på ett tillfredsställande sätt? Motivera kort.

Myndighetsstyrelsens obligatoriska beslut

19. Har styrelsen fattat beslut om dessa tre dokument?
20. Har besluten föregåtts av diskussion eller ändringar som dokumenterats i styrelseprotokoll?
21. Finns dokumenterat att styrelsen förvissat sig om att processerna i myndigheten genererar tillförlitliga underlag så att redovisningen ger en rättvisande bild (2 kap. 6 § FÅBen)?

Åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter

22. Har Riksrevisionen lämnat invändning i revisionsberättelsen avseende myndighetens årsredovisning för 2006 och/eller har revisionsrapport avlämnats?
23. Har styrelsen fattat beslut om åtgärder med anledning av RiR:s rapportering?
24. Har styrelsen lämnat redovisning om åtgärder till regeringen?

Internrevisionen (IR)

25. Har styrelsen beslutat om revisionsplan för IR?
26. Fattar styrelsen beslut med anledning av IR:s rapportering genom att rapporten läggs till handlingarna utan vidare åtgärder och uppföljning?
27. Fattar styrelsen beslut om åtgärder med anledning av IR:s rapportering till styrelsen?
28. Följer styrelsen upp de åtgärder som beslutats med anledning av IR:s rapportering till styrelsen?
29. Delegerar styrelsen uppföljningen av de åtgärder som ska göras efter IR:s rapport?
30. Framgår det av styrelsens beslut om IR-plan att styrelsen gett IR andra beställningar på granskning utöver IR:s förslag?

Föreskrifter till enskilda, kommuner eller landsting

31. Finns dokumenterat i styrelseprotokoll att styrelsen har beslutat om ändringar eller nya föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner och landsting?

Sammanfattande bedömning för avsnittet:

Myndighetsstyrelsens obligatoriska beslut

32. Enligt din bedömning, baserad på denna granskning av dokument, har styrelsen tagit ansvar för de obligatoriska beslut (enligt föregående fråga) som den ska fatta enligt verksförordningen? Motivera kort.

Styrelsens strategiska ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten

Finns indikatorer på att styrelsen inte har tagit sitt ansvar för

33. myndighetens övergripande och långsiktiga planering (budgetunderlag har tagits upp ovan, finns andra ärenden),
34. att följa upp myndighetens verksamhet (årsredovisningen har tagits upp ovan, finns andra ärenden),
35. att pröva myndighetens verksamhet (effektiviteten i myndighetens verksamhet och om de väsentligaste processerna leder till att gällande regelverk efterlevs och att verksamheten stämmer med syftet med verksamheten)?
36. Har styrelsen genomfört riskanalys avseende myndighetens verksamhet? Hur omfattande är i så fall analysen?

Sammanfattande bedömning för avsnittet:

37. Enligt din bedömning, baserad på denna granskning av dokument, har styrelsen tagit ansvar för strategisk ledning, uppföljning och kontroll av myndighetens verksamhet? Om du känner dig tveksam, vad skulle behöva granskas närmare enligt din uppfattning? Motivera kort.

Övriga frågor

38. Är protokollen från sammanträden informativa?
Vad går att utläsa från dessa och vad är svårt att bilda sig en uppfattning om? Beskriv kortfattat din bedömning.
39. Antal sammanträden per år
Hur många sammanträden har myndighetsstyrelsen per år?
Endagars:
Tvådagars:
40. Anteckning om reservation/lämna rummet enligt styrelseprotokollen
När styrelsen har fattat beslut under det senaste året, har det förekommit att ledamot/ledamöter
 - a. reserverat sig,
 - b. lämnat rummet vid diskussion inför eventuellt beslut eller
 - c. lämnat rummet när beslut fattats?

Bilaga 2 Enkät

Inledning

Statisticon AB har på uppdrag av Riksrevisionen genomfört en enkätundersökning bland samtliga personer som under år 2006 varit styrelseledamot i någon av de 20 statliga myndigheter som leds av styrelser med fullt ansvar.

Statistikens innehåll

Statistiska målstorheter

Målstorheterna i undersökningen baseras på frågeblanketterna. Se vidare avsnitt 1.1.2 Variabler.

Undersökningsenhet och population

Undersökningsenheter utgörs av individer och populationen är samtliga personer som under år 2006 varit styrelseledamot i någon av de 20 statliga myndigheter som leds av styrelser med fullt ansvar. Vilka dessa myndigheter är framgår i Tabell 1.

Tabell 1 Förteckning över myndigheter som ingår i undersökningen

Myndighet	Ev. förkortning
Arbetsmarknadsverket	AMV
Banverket	
Exportkreditnämnden	EKN
Forskningsrådet för arbetsliv & socialvetenskap	FAS
Finansinspektionen	
Försvarets materielverk	FMV
Totalförsvarets forskningsinstitut	FOI
Fortifikationsverket	
Försäkringskassan	
Invest in Sweden Agency	ISA
Lotteriinspektionen	
Verket för näringslivsutveckling	Nutek
Premiepensionsmyndigheten	PPM
Post- och telestyrelsen	PTS
Riksgälden	RGK
Rikstrafiken	
Statens beredning för medicinsk utvärdering	SBU
Statens pensionsverk	SPV
Verket för högskoleservice	VHS
Vägverket	

Variabler

Den fullständiga enkäten finns i bilaga 1.

Statistiska mått

De statistiska mått som används är andelar och frekvensfördelningar.

Redovisningsgrupper

Resultaten från enkäten redovisas som en total samt uppdelat efter kön samt per myndighet.

Referenstider

Undersökningen mäter i första hand förhållandena under den period man varit styrelseledamot.

Fullständighet

Undersökningen ingår inte i något statistiksystem utan är en enskild undersökning.

Statistikens tillförlitlighet

Tillförlitlighet totalt

En undersöknings resultat är behäftade med en viss osäkerhet på grund av olika osäkerhetskällor som uppstår i undersökningen. Osäkerhet uppstår genom felaktigheter i urvalsramen (täckningsfel), genom att svar saknas från undersökningsenheter (bortfallsfel), att frågor och svar kan ha missuppfattats vilket leder till felklassificeringar (mätfel) samt fel vid dataregistreringen (bearbetningsfel). Om endast ett urval undersöks uppstår dessutom urvalsfel. I nedanstående avsnitt redogörs för omfattning och betydelse av olika osäkerhetskällor i denna undersökning.

Urval och skattningsförfarande

Enkätundersökningen är en totalundersökning. Mottagare av enkäten var personer som varit ledamot i någon av de aktuella myndigheternas styrelser under år 2006. Namn- och adressuppgifter för de aktuella personerna erhöles genom kontakt med respektive myndighet.

Ramtäckning

Med osäkerhetskällan ramtäckning avses att den urvalsram som används antingen saknar objekt som ingår i populationen (så kallad undertäckning) eller innehåller objekt som inte ingår i målpopulationen (så kallad övertäckning). I denna undersökning är undersökningsenheterna entydigt definierade och både över- respektive undertäckning förmodas vara liten, se tabell 3.

Mätning

Uppgiftslämnare

Enkäten ställdes direkt till varje styrelseledamot. I första hand användes styrelseledamöternas hemadress, och där sådan inte fanns att tillgå sändes enkäten till personens arbetsplats.

Datainsamling

Datainsamlingen för arbetsgivarenkäten har genomförts under juni till och med augusti månad år 2007, se tabell 2. Datainsamling har skett i form av en postenkät med två enkätpåminnelser. Dessutom genomfördes en telefonpåminnelse till de styrelseordförande som inte svarat på enkäten efter den första enkätpåminnelsen (fyra stycken).

Tabell 2 Fältarbetsperiod

Aktivitet	Datum
Utsändning av enkäter	19 juni
Enkätpåminnelse 1	4 juli
Enkätpåminnelse 2	10 augusti
Sista svarsdag	22 augusti
Datainsamlingen avslutas	23 augusti

Mätfel

Med mätfel avses fel som kan ha uppstått genom att frågor och svar missuppfattats av den svarande. I enkäterna finns inte några indikationer på att någon fråga inte fungerat och mätfelens omfattning förmodas vara liten.

Svarsbortfall

159 av de 189 personerna har besvarat enkäten, vilket motsvarar en svarsandel på 86 procent. Som övertäckning i undersökningen räknas de personer som skickat in enkäten eller på annat sätt meddelat att de inte varit styrelseledamöter under år 2006.

Tabell 3 Resultat av datainsamlingen

Grupp	Svar	Bortfall+ okänd status*	Summa målgrupps- aktuella	Över- täckning**	Urval	Svarsandel ¹
Totalt	159	26	185	4	189	86 %

* Bortfall utgörs av dem som hört av sig och meddelat att de inte avser besvara enkäten, okänd status är de som ej svarat eller avhörts.

** Övertäckning är personer som svarat att de ej varit styrelseledamot under år 2006.

Bearbetning

-

Modellantaganden

-

Redovisning av osäkerhetsmått

Inga osäkerhetsmått redovisas.

Statistikens aktualitet

Frekvens

Undersökningen är av engångskaraktär och är ej återkommande.

Framställningstid

Datainsamlingen för arbetsgivarenkäten påbörjades i vecka 25 år 2007. Resultattabeller levererades i vecka 34 år 2007.

Punktlighet

Resultattabeller för arbetsgivarenkäten levererades enligt överenskommen under vecka 34 år 2007.

Jämförbarhet och sam användbarhet

Jämförbarhet över tiden

Undersökningen är av engångskaraktär varför jämförbarhet över tiden ej är aktuellt i detta fall.

Jämförbarhet mellan grupper

Tabellverket bygger endast på data som samlas in i denna enkätundersökning, d.v.s. det finns inga andra källor eller mätningar för den presenterade statistiken vilka kunde haft annorlunda definitioner. I det avseendet är statistiken enhetlig i sin definition.

Samanvändbarhet med annan statistik

-

Tillgänglighet och förståelighet

Spridningsformer

Resultaten från undersökningen ingår som en del i Riksrevisionens granskning av myndigheter som leds av styrelser med fullt ansvar. Resultaten av granskningen sprids via Riksrevisionens rapportserie.

Presentation

Presentationen av resultaten framgår av tabellerna. Presentationen av kvalitetsdeklarationen framgår av detta dokument.

Dokumentation

Dokumentationen av genomförande av undersökningen framgår av denna rapport.

Upplysningstjänster

Frågor rörande undersökningens genomförande kan ställas till Qaisar Mahmood (Tfn 08-517 140 00, foramn.efternamn@riksrevisionen.se) på Riksrevisionen. Frågor rörande tabellverket och kvalitetsdeklarationen kan ställas till Åsa Greijer (Tfn 018-18 22 30, asa.greijer@statisticon.se) på Statisticon AB.

Anvisningar

Uppgifterna i enkäten avser, om inget annat anges, **styrelsearbetet under räkenskapsåret 2006. Perioden omfattar tiden fram till beslut om årsredovisning inklusive ev. åtgärder som föranletts av Riksrevisionens rapportering.** Svara genom att sätta ett kryss i rätt ruta. Om inget annat anges ska ett alternativ väljas.

1	Min befattning i styrelsen är...
<input type="checkbox"/>	Styrelseordförande
<input type="checkbox"/>	Ledamot
<input type="checkbox"/>	Myndighetens chef och ledamot
<input type="checkbox"/>	Personalföreträdare

2	Hur länge har du varit ledamot i styrelsen?
<input type="checkbox"/>	Mindre än ett år
<input type="checkbox"/>	1 – 3 år
<input type="checkbox"/>	4 – 5 år
<input type="checkbox"/>	Mer än 5 år

3	Om du också är ordförande – hur länge har du varit ordförande för styrelsen?
<input type="checkbox"/>	Mindre än ett år
<input type="checkbox"/>	1 – 3 år
<input type="checkbox"/>	4 – 5 år
<input type="checkbox"/>	Mer än 5 år

4	Jag är
<input type="checkbox"/>	Kvinna
<input type="checkbox"/>	Man

5	Hade du under år 2006 ytterligare styrelseuppdrag? Mer än ett alternativ kan anges
<input type="checkbox"/>	Nej
<input type="checkbox"/>	Ja, i annan statlig myndighet
<input type="checkbox"/>	Ja, i statligt bolag eller stiftelse
<input type="checkbox"/>	Ja, i kommunalt bolag
<input type="checkbox"/>	Ja, i privat bolag

6	Var hade du din huvudsakliga sysselsättning under år 2006? Ange endast ett alternativ. Välj det alternativ som motsvarar den största delen av din arbetstid
<input type="checkbox"/>	Riksdagsledamot
<input type="checkbox"/>	Inom regeringskansliet
<input type="checkbox"/>	Kommun- eller landstingspolitiker
<input type="checkbox"/>	Inom övrig offentlig sektor (stat, kommun, landsting, universitet/högskola)
<input type="checkbox"/>	Inom arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation
<input type="checkbox"/>	Inom annan intresseorganisation
<input type="checkbox"/>	Inom näringslivet
<input type="checkbox"/>	Annat, nämligen _____

7	Har myndighetens chef utsetts under din/dina mandatperiod/-er?
<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nej. Fortsätt till fråga 10.

8	Om ja, har regeringen samrått med styrelsen vid utnämningen av myndighetschefen?
<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nej. Fortsätt till fråga 10.

9	Om ja, beskriv kortfattat hur samråd gått till
<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	

Regeringskansliet erbjuder två typer av utbildningar för styrelseledamöter i staten, en halvdag introduktionsutbildning som ges av Finansdepartementet samt myndighets-specifika styrelseseminarier. De myndighets-specifika styrelseseminarier kan initieras av myndighetens styrelseordförande eller av det ansvariga departementet.

10	Har du deltagit i Regeringskansliets introduktionsutbildning för styrelseledamöter?	
<input type="checkbox"/>	Ja, under de senaste två åren	
<input type="checkbox"/>	Ja, för mer än två år sedan	
<input type="checkbox"/>	Nej, utbildning har ej anordnats sedan jag tillträdde uppdraget	} Forstått till fråga 12
<input type="checkbox"/>	Nej, utbildning har anordnats, men jag har ej haft möjlighet att delta	
<input type="checkbox"/>	Nej, annat skäl, ange _____	

11	Om du deltagit i Regeringskansliets introduktionsutbildning för styrelseledamöter, anser du att utbildningen gav tillräcklig information om uppdraget som styrelseledamot i en styrelse med fullt ansvar?
<input type="checkbox"/>	Ja, utbildningen gav tillräcklig information om styrelseuppdraget
<input type="checkbox"/>	Nej, utbildningen gav otillräcklig information och jag önskar mer utbildning om de specifika krav som ställs på ledamöter i styrelser med fullt ansvar.
<input type="checkbox"/>	Nej, utbildningen gav otillräcklig information, men jag anser inte heller att sådan utbildning behövs

12	Har du deltagit i något myndighetsspecifikt styrelseseminarium?
<input type="checkbox"/>	Ja, under de senaste två åren
<input type="checkbox"/>	Ja, för mer än två år sedan
<input type="checkbox"/>	Nej, styrelseseminarium har ej anordnats sedan jag tillträdde uppdraget
<input type="checkbox"/>	Nej, styrelseseminarium har anordnats, men jag har ej haft möjlighet att delta
<input type="checkbox"/>	Nej, annat skäl, ange _____

13	Finns det riktade direktiv från regeringen för styrelsens uppdrag och ansvar, utöver myndighetens instruktion?
<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nej
<input type="checkbox"/>	Vet ej

Myndighetens ledning kan delas in i den strategiska ledningen och den operativa ledningen. Den strategiska ledningen är styrelsen som leds av styrelseordföranden. Den operativa ledningen leder det löpande arbetet och leds av myndighetschefen.

14	I vilken utsträckning instämmer du i nedanstående påståenden om din roll i styrelsen?	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Vet ej/ ej relevant
a)	Det är tydligt vad som förväntas av mig som ledamot i styrelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b)	Jag är väl informerad om myndighetens verksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c)	Jag är väl informerad om innehåll i kontakter mellan regering och myndighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d)	Jag är väl informerad om den operativa ledningens preferenser och planer vad avser utvecklingen och förändring av myndigheten och dess verksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e)	Jag arbetar aktivt med att initiera och följa upp strategiska prioriteringar och frågeställningar vad avser utvecklingen och förändring av myndigheten och dess verksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f)	Jag har klart för mig vilket ansvar jag har som ledamot	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g)	Jag har klart för mig vilka befogenheter jag har som ledamot	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h)	Jag har tillräcklig tid för att utföra mitt uppdrag i styrelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15	I vilken utsträckning instämmer du i nedanstående påståenden om styrelsens förutsättningar för att kunna ta sitt ansvar som myndighetens ledning?	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Vet ej/ ej relevant
	a) Myndighetens operativa ledning tillhandahåller tillräcklig information i god tid för att styrelsen ska kunna fatta informerade beslut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	b) Styrelsens ledamöter har tillräcklig kännedom om myndighetens verksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	c) Styrelsens ledamöter är tillräckligt delaktiga i de beslut som fattas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	d) Regeringens direktiv till styrelsen är tillräckligt tydliga	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	e) Styrelsens sammansättning tillgodoser vad som kompetens- och erfarenhetsmässigt behövs med hänsyn till myndighetens verksamhet och styrelsens uppdrag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	f) Styrelsen påverkar aktivt internrevisionens granskningsinriktning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	g) Styrelsen blir snabbt informerad när myndigheten av olika anledningar har hamnat i en krissituation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16	Var ligger din huvudsakliga lojalitet i styrelsearbetet?
<input type="checkbox"/>	Hos medborgarna
<input type="checkbox"/>	Hos regeringen
<input type="checkbox"/>	Hos myndigheten
<input type="checkbox"/>	Hos myndighetens avnämare/kunder
<input type="checkbox"/>	Hos den organisation/företag där jag har min huvudsakliga sysselsättning

17	Har det hänt att ni i styrelsen fått stå till svars för sådant som ni inte haft möjlighet att påverka?
<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nej. Fortsätt till fråga 19.

18	Om ja, beskriv kortfattat vad
<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	

19	Hur ofta har du upplevt lojalitetskonflikter mellan din ordinarie sysselsättning och ditt åtagande som styrelseledamot?
<input type="checkbox"/>	Ofta
<input type="checkbox"/>	Ibland
<input type="checkbox"/>	Sällan
<input type="checkbox"/>	Aldrig

20	Sammanfattningsvis, anser du att styrelsen har de förutsättningar som krävs för att kunna ta sitt ansvar som myndighetens ledning?
<input type="checkbox"/>	Ja, helt
<input type="checkbox"/>	Ja, delvis
<input type="checkbox"/>	Nej

Bilaga 3 Val av ledningsform

Tabell. Motiv till val av ledningsformen styrelse med fullt ansvar

Myndighet	Motiv till ledningsform	Källa
Arbetsmarknadsverket	Styrelseformen föreslås. Styrelsens sammansättning bör i första hand inrättas med intresserepresentation. I andra hand bör det inrättas en rådgivande nämnd som knyts till en styrelse med begränsat ansvar.	Statskontoret 2000:09.
Finansinspektionen	Har inte funnit motiv.	
Fortifikationsverket	Fortifikationsverket är helt avgiftsfinansierat och uppdragsstyrs i huvudsak av Försvarsmakten. Motiveringen till varför Fortifikationsverket bör ha ledningsformen styrelse med fullt ansvar är att man har ett stort finansiellt och självständigt ansvar.	Statskontoret 2000:09.
Lotteriinspektionen	Lotteriinspektionens verksamhet ställer stora krav på vägning mellan flera och delvis motstridiga intressen. Lotteriinspektionen svarar för myndighetsutövning som kräver stor integritet och självständighet, inte minst mot bakgrund av att stora ekonomiska intressen berörs. För att på bästa sätt säkerställa god kvalitet på myndighetens avgöranden och beslut är det angeläget att flera personer med olika kompetenser och erfarenhetsbakgrunder deltar i beslutsfattandet. Lotteriinspektionen bör således ledas av en styrelse med fullt ansvar för verksamheten.	Statskontoret 2000:09.
PPM	Har inte funnit motiv.	
Riksgäldskontoret	Har inte funnit motiv.	
SPV	Statens pensionsverks (SPV) verksamhet bedrivs helt med avgifter. SPV driver verksamheten även under konkurrens. Affärsverksamheten har under åren ökat och utgjorde redan under budgetåret 1993/94 65 procent av den totala verksamheten. Motiveringen för ledningsformen styrelse med fullt ansvar är således SPV:s affärsmässiga former.	Statskontoret 2000:09.

Totalförsvarets forskningsinstitut	En form för regeringens styrning, som inte tagits upp i det föregående, är dels hur regeringen utformar och utser FOI:s styrelse, dels hur regeringen utnyttjar den. FFA hade tidigare en styrelse med fullt ansvar, medan FOA hade en styrelse med begränsat ansvar. I den utredning som hade till uppgift att lämna förslag till organisation och verksamhetsformer för FOI (Försvarsforskningsutredningen, Fö 1999:01) föreslogs att den nya myndigheten skulle ha en styrelse med fullt ansvar. Styrelsens ordförande skulle ha breda och goda kontakter i samhället, bland annat i den vetenskapliga världen, och institutets chef skulle ingå i styrelsen men inte vara dess ordförande. När det gällde övriga ledamöter borde man, enligt förslaget, eftersträva en sammansättning med kompetens från skilda samhällssektorer. Ledamöterna skulle för den skull inte företräda särskild part utan ingå i styrelsen i sin personliga kapacitet. I utredningen underströks vikten av att styrelseledamöterna står obundna av olika partsintressen. Vi kan konstatera att regeringen delvis beslutat i linje med förslaget. FOI har en styrelse med fullt ansvar, med en ordförande av det slag som föreslogs.	SOU 2004:41 s. 73.
Försvarets materielverk	Försvarets materielverk är helt avgiftsfinansierat och uppdragsstyrt i huvudsak av Försvarsmakten. Verksamheten lämpar sig väl att ledas av en styrelse med fullt ansvar då man har ett stort finansiellt och självständigt ansvar.	Statskontoret 2000:09
Banverket	Banverket arbetar i hög utsträckning under affärsliknande förhållanden. Dessutom innebär verksamheten stort finansiellt ansvar.	Statskontoret 2000:09.
Post- och telestyrelsen	I fråga om Post- och telestyrelsen, som avses få styrformen enrådgighetsverk med insynsråd, anser trafikutskottet att styrelseformen styrelse med fullt ansvar i stället bör väljas.	Statskontoret 2000:09.
Vägverket	Vägverket arbetar i hög grad under affärsliknande former och verksamheten innebär stort finansiellt ansvar.	Statskontoret 2000:09.
Nutek	Har inte funnit motiv.	
Rikstrafiken	Har inte funnit motiv.	

Försäkringskassan	<p>Avsikten är att den nya myndigheten ska ledas av en styrelse med fullt ansvar och att en generaldirektör ska ansvara för och leda den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.</p> <p>Skälen för regeringens bedömning: Som ett led i förtydligandet av ansvar och förstärkning av lednings- och styrfunktionerna föreslår ANSA-utredningen att den nya myndigheten skall ledas av en styrelse med fullt ansvar. En sådan styrelse bör präglas av att den utgör en förstärkning av ledningen och ledamöterna ska därför tillföra kompetens som stöder ledningsarbetet. Tonvikten på deras uppdrag ligger således mer på den delen och mindre på att svara för medborgerlig insyn. Enligt utredningen bör den medborgerliga insynen i den framtida organisationen i stället ske genom en särskild förtroendemannaorganisation. På regional nivå föreslås dess uppgift bl.a. vara att utifrån ett medborgarperspektiv bevaka att myndighetens verksamhet på länsnivå bedrivs effektivt och med god service. På central nivå föreslås uppgiften vara att biträda styrelse och myndighetschef i frågor av övergripande karaktär. Proposition 2003/04:69: Regeringen delar utredningens bedömning att den nya myndigheten bör ledas av en styrelse med fullt ansvar. Detta stöds även av de flesta remissinstanserna. Regeringen delar även den uppfattning som vid remissförhandling framförts av Arbetsmarknadsstyrelsen och Ekonomistyrningsverket. En styrelse med fullt ansvar utgör, som Ekonomistyrningsverket anför, en viktig komponent i att tydliggöra ansvaret och ansvarsutkrävandet mellan regeringen och myndigheten. En styrelse med fullt ansvar bör således i en ny sammanhållen myndighet, där stora krav ställs på överblick och beslutsfunktion, bemannas med en hög och bred kompetens som bidrar till att ledningen kan motsvara de höga kraven på överblick och beslutsförmåga. Till detta kommer att socialförsäkringen har en mycket stor betydelse för såväl medborgarnas trygghet som för statsfinanserna. Erfarenhet av politiskt arbete och förankring i de politiska partierna är i dessa sammanhang av stor vikt. Detta förhållande bör återspeglas i styrelsens sammansättning. En generaldirektör, med en överdirektör som ställföreträdare, bör ansvara för och leda den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. En ordförande bör leda styrelsens arbete. Styrelsen bör svara för övergripande princip- och policyfrågor. Styrelsens ansvar och uppgift kommer att regleras i myndighetens instruktion medan ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan styrelse och generaldirektör och övriga ledningsnivåer i myndigheten kommer att regleras i myndighetens arbetsordning. Denna kommer att fastställas av styrelsen.</p>	Prop. 2003:25.
-------------------	---	----------------

SBU	Har inte funnit motiv.	Uppgifter från tjänsteman på ansvarigt departement (Socialdepartementet).
FAS	Enligt ansvarig enhet uppfyller FAS de kriterier som anges för styrelser med fullt ansvar. I övrigt lämnas inga andra kriterier.	
Verket för högskole-service	Har inte funnit motiv.	
Myndigheten för utländska investeringar i Sverige	<p>När ISA bildades 1995 skrev regeringen följande i budgetpropositionen:</p> <p>Ett utnyttjande av både svenska multinationella och utländska företags kontaktnät kan väsentligt öka effektiviteten i investeringsfrämjandet. Det är därför betydelsefullt att de fackliga organisationerna, näringslivsorganisationer samt svenska multinationella företag får en stark förankring i detta arbete genom representation i styrelsen i det nya organet för investeringsfrämjande och genom deltagande i gemensamma projekt. Delegationen som det då var utsågs av regeringen. Regeringen utsåg även ordföranden medan delegationen själv kunde utse vice ordförande.</p>	Uppgifter från tjänsteman på ansvarigt departement (Utrikesdepartementet).
Exportkreditnämnden	EKN har en komplicerad verksamhet och ett stort finansiellt ansvar. Verksamheten är också direkt kopplad till företag och banker, vilket gör att det behövs specialkompetens i styrelsen.	Uppgifter från tjänsteman på ansvarigt departement (Utrikesdepartementet).

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet

- 2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
- 2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
- 2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
- 2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan?
Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor
– planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läke-medelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande
– uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet

- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd

- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken?
En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten –
Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara?
Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av
biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskotts målet och
skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador –
Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden.

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se