

EFFEKTIVARE LEDNING I STATLIGA MYNDIGHETER

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SOU 1993:58

BETÄNKANDE AV KOMMITTÉN OM
FÖRVALTNINGSMYNDIGHETERNAS LEDNINGSFORMER

EFFEKTIVARE LEDNING I STATLIGA MYNDIGHETER



SOU 1993:58

**BETÄNKANDE AV KOMMITTÉN OM
FÖRVALTNINGSMYNDIGHETERNAS LEDNINGSFÖRMER**

Ref KB 0a



Statens offentliga utredningar

1993:58

Finansdepartementet

Effektivare ledning i statliga myndigheter

Betänkande av Kommittén om förvaltnings-
myndigheternas ledningsformer
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen bemyndigade den 6 februari 1992 chefen för Finansdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att se över förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen genom beslut den 16 mars 1992 överdirektören Åke Gustafsson som ordförande i kommittén. Till ledamöter i kommittén förordnades den 18 maj 1992 numera generaldirektören Inga-Britt Ahlenius, numera generaldirektören Birgit Erngren, landshövdingen Gösta Gunnarsson, riksdagsledamoten Birger Hagård, landshövdingen Jan Rydh och docenten Torbjörn Vallinder.

Till sakkunniga åt kommittén förordnades den 18 maj 1992 departementssekreteraren Karin Lindgren, departementssekreteraren Ted Stahl, numera kanslirådet Lilian Wiklund och rättschefen Per Virdesten. Karin Lindgren entledigades den 22 februari 1993 från uppdraget. Till sakkunnig förordnades i stället samma dag departementssekreteraren Staffan Bergman. Ted Stahl entledigades fr.o.m. den 1 april 1993.

Som experter förordnades den 18 maj 1992 hovrättsassessorn Catharina Staaf och departementsrådet Gunhild Lindström.

Till sekreterare åt kommittén förordnades den 24 april 1992 projektledaren Elisabeth Bjar och kanslirådet Gunnar Österberg.

Kommittén har arbetat under namnet Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer.

Vi får härmed överlämna vårt betänkande Effektivare ledning i statliga myndigheter (SOU 1993:58). Utredningsarbetet är därmed avslutat.

Stockholm i juni 1993.

Åke Gustafsson

Inga-Britt Ahlenius

Birgit Erngren

Gösta Gunnarsson

Birger Hagård

Jan Rydh

Torbjörn Vallinder

Elisabeth Bjar

Gunnar Österberg

Innehållsförteckning

Sammanfattning	9
1 Utredningsuppdraget	15
1.1 Uppdragets omfattning m.m.	15
1.1.1 Avgränsningen av uppdraget	15
1.1.2 Utvärdering av verksledningsbeslutet	16
1.2 Ledningen av förvaltningsmyndigheterna	16
1.2.1 Allmänna utgångspunkter	16
1.2.2 Ledningsformer för förvaltningsmyndigheterna	17
1.3 Särskilda frågor	17
1.3.1 Styrelseledamöternas personliga ansvar och vissa jävsfrågor	17
1.3.2 Myndigheternas redovisning och avrapporteringen av genomförd revision	18
1.3.3 Myndigheternas inre organisation och chefsställsättningar	18
1.3.4 Författningar	19
1.4 Generella direktiv	18
2 De centrala förvaltningsmyndigheterna	21
2.1 Nuvarande ledningsformer för förvaltningsmyndigheterna	21
2.1.1 Bakgrund	21
2.1.2 Verksledningsbeslutet	23
2.1.3 Beslut om slopad intresserepresentation	25
2.2 Former av centrala myndigheter	25
2.2.1 Myndigheter med styrelse	25
2.2.2 Enrådighetsverk	27
2.3 De nuvarande styrelserna	27
2.3.1 Styrelsens uppgifter	27
2.3.2 Styrelsens sammansättning	29
2.3.3 Ordförandeskapet	30
2.3.4 Styrelsearbetet	31
2.4 Interna ledningsorgan	33
2.4.1 Direktion eller annan ledningsgrupp	33
2.4.2 Personalansvarsnämnd	33

3	Utgångspunkter och utvecklingstendenser	35
3.1	Relationen mellan regeringen och myndigheterna	35
3.1.1	Den svenska förvaltningsmodellen	35
3.1.2	Regeringens styrning av myndigheterna	36
3.2	Mål- och resultatstyrning	36
3.2.1	Ökad delegering till myndigheterna	36
3.2.2	Ändrad statlig arbetsgivarorganisation	37
3.2.3	Finansiell styrning	83
3.2.4	Större krav på uppföljning	39
3.3	Förvaltningens struktur	39
3.3.1	Ändrade myndighetsorganisationer	39
3.3.2	Utvecklingen av den regionala organisationen	40
3.3.3	Statens relation till kommuner och landsting	41
3.4	Internationalisering	42
3.4.1	EG-aspekter	42
3.4.2	Internationaliseringens påverkan på förvaltningens arbetsformer	43
4	Enrådighetsverk - huvudmodell för centrala förvaltningsmyndigheter	45
4.1	Ledning och insyn i förvaltningsmyndigheterna	45
4.1.1	De nuvarande styrelsernas roll	45
4.1.2	Insynen i förvaltningsmyndigheternas verksamhet	47
4.2	Alternativa ledningsformer	49
4.2.1	Kraven på ledningsfunktion	49
4.2.2	Enrådighetsverk eller myndighet med styrelse	51
4.2.3	Tjänstemannakollegium	54
4.3	Extern kompetens	55
4.3.1	Rådgivande organ	55
4.3.2	Insynsorgan	55
4.3.3	Beslutande organ inom en myndighet	56
5	Myndigheter med styrelse i vissa fall	57
5.1	Särskilda skäl för styrelse	57
5.1.1	Myndigheter med affärsliknande verksamhet	57
5.1.2	Andra verksamhetsområden med styrelsemyndigheter	58
5.2	Styrelsens befogenheter och ansvar	60
5.2.1	Ansvar för verksamheten	60
5.2.2	Uppgiftsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef	61
5.3	Styrelsens sammansättning	62
5.3.1	Ordförande i styrelsen	62
5.3.2	Styrelseledamöterna	63
6	Ledningsformer i vissa andra myndigheter	65
6.1	Nämnder och råd	65
6.1.1	Olika typer av nämnder och råd	65
6.1.2	Ledningsformer för nämnder och råd	66

6.2	Regionala myndigheter	67
6.2.1	Den regionala myndighetsorganisationen	67
6.2.2	Regionala myndigheter under central chefsmyndighet	67
6.2.3	Andra regionala organ	69
7	Personligt ansvar och jäv	71
7.1	Personligt ansvar	71
7.1.1	Nuvarande ansvarsregler i staten	71
7.1.2	Ansvar i aktiebolag, kommuner och landsting	74
7.1.3	Styrelseledamöters personliga ansvar	76
7.1.4	Myndighetschefens personliga ansvar	78
7.2	Jäv	79
7.2.1	Jävsregler i allmänhet i staten	79
7.2.2	Särskilda jävsregler	80
7.2.3	Styrelseledamöters jävssituation	81
8	Ansvaret för åtgärder efter genomförd revision	85
8.1	Nuvarande regler för redovisning och revision	85
8.1.1	Myndigheternas redovisning	85
8.1.2	Revisionen av myndigheternas årsredovisningar	87
8.1.3	Årsredovisning i enskild och kommunal verksamhet	88
8.2	Ställningstagande till myndighetens årsredovisning	89
8.2.1	Myndighetens ansvar för årsredovisningen	89
8.2.2	Fastställande av årsredovisningen	90
8.2.3	Ansvarsfrihet	92
8.2.4	Redovisning av revisionens resultat	93
9	Myndigheternas inre organisation och chefstillsättningar	95
9.1	Myndigheternas organisation	95
9.1.1	Nuvarande regler för myndighetsorganisationen	95
9.1.2	Delegering av ansvar för myndighetsorganisationen	97
9.2	Chefstillsättningar	98
9.2.1	Nuvarande principer för chefstillsättningar	98
9.2.2	Myndighetsstyrelses medverkan vid tillsättning av tjänst som myndighetschef	100
9.2.3	Förordnande av ställföreträdare för myndighetschef	102
9.2.4	Delegering av ansvar för andra chefstillsättningar	103
9.2.5	Tillsättning av chefstjänster i regional organisation	104

Bilagor

- 1 Kommittédirektiv
- 2 Förteckningar över förvaltningsmyndigheter
- 3 Myndigheters styrelseledamöter - enkät

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Kommitténs uppdrag har varit att se över de statliga förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m. I tillämpliga delar har affärsverken omfattats av uppdraget.

Vårt utredningsarbete har främst inriktats på de myndigheter som är centrala förvaltningsmyndigheter inom sitt verksamhetsområde eller har en liknande central ställning. I enlighet härmed ingår i första hand de myndigheter som allmänt brukar betecknas som centrala ämbetsverk. Vi har emellertid i huvudgruppen även tagit med några andra myndigheter, bl.a. vissa forsknings- och kulturmyndigheter. Vi berör också en del mindre myndigheter, som vanligen betecknas som nämnder eller råd. Regionala myndigheter behandlas endast i den mån de ingår i en organisation under en central chefsmyndighet.

I våra direktiv konstateras att det i dag finns tre grundmodeller för ledningen av andra statliga myndigheter än affärsverk och nämnder. En form är att myndighetens chef är högsta beslutande instans inom myndigheten, s.k. enrådsmyndighet. Vid vissa myndigheter finns det vid sidan om myndighetschefen ett råd, som endast har en rådgivande funktion. Den dominerande ledningsformen vid medelstora och större myndigheter är emellertid att det förutom myndighetschefen även finns en s.k. lekmannastyrelse.

En allmän utgångspunkt för vårt arbete har i enlighet med direktiven varit att myndighetsledningarnas befogenheter och ansvar skall anpassas till de nya förutsättningar som följer av bl.a. den fortlöpande delegering av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar som skett de senaste åren. Vi har i detta sammanhang haft att förutsättningslöst pröva behovet av lekmannainflytandet i myndigheternas verksamhet.

När det gäller myndigheternas styrelser har vårt uppdrag gällt vilka befogenheter en styrelse skall ha och hur ansvarsfördelningen skall vara mellan styrelsen och myndighetschefen. Vi har också haft att pröva vilket personligt ansvar styrelseledamöterna bör ha samt vissa jävsfrågor.

Ytterligare några frågor har ingått i utredningsuppdraget. Det har bl.a. rört ansvaret på olika nivåer för åtgärder efter revisionen av myndigheternas årsredovisningar. Vidare har det gällt möjligheten att till myndigheterna delegera befogenheten att bestämma sin inre organisation och att förordna chefer i myndigheten.

Enrådighetsverk - huvudmodell för centrala förvaltningsmyndigheter

De nuvarande principerna för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna fastställdes av riksdagen 1987 genom det s.k. verksledningsbeslutet. Detta innebar att de vanliga förvaltningsmyndigheterna i allmänhet skulle ha en styrelse liksom tidigare. Funktionen för styrelsen skulle vara blandat beslutande och rådgivande. Den huvudsakliga uppgiften skulle vara att öva insyn i verksamheten samt tillföra sakkunskap och medborgerligt omdöme. I vissa fall ansågs en beslutande roll motiverad. Det gällde generellt i fråga om beslut om föreskrifter och beslut om anslagsframställning och avrapportering av genomförd verksamhet. Vissa myndigheter, främst regeringens s.k. stabsmyndigheter, skulle vara enrådighetsverk med råd.

I vårt uppdrag har ingått att genomföra en utvärdering av verksledningsbeslutet. I detta syfte har vi bl.a. låtit göra en enkät till styrelseledamöterna i ca 80 centrala förvaltningsmyndigheter. Enkäten har på vårt uppdrag utförts av Statistiska centralbyrån. Vi har även genom uppgifter från ett antal myndigheter och genom intervjuer sökt att få en bild av hur de nuvarande ledningsformerna fungerat.

Vi anser oss efter vår granskning kunna dra två huvudsakliga slutsatser. Den ena är att man klarare bör skilja mellan frågan om ledningen av en myndighets verksamhet och frågan om insynen i denna. Den andra är att det är svårt att förena kravet på tydligt ansvar med den nuvarande uppdelningen av befogenheter mellan styrelse och myndighetschef.

Verksledningsbeslutet betonade starkt betydelsen av insyn i statsförvaltningen. Det gällde inte minst riksdagens insyn i myndigheternas verksamhet. Vi vill också kraftigt understryka vikten av medborgerlig insyn i den statliga förvaltningen. Vi anser emellertid att insynen inte behöver vara kopplad till ledningsfunktionen i myndigheterna. Vi konstaterar att det finns ett flertal kanaler för insyn i förvaltningen. När det gäller riksdagens insyn pekar vi på de möjligheter som bl.a. utskottsutfrågningar ger.

För den övervägande delen av statsförvaltningen anser vi att de generella former för insyn som finns bör vara tillräckliga. I vissa fall kan dock verksamhetens karaktär hos myndigheten vara sådan att särskilda former behövs för att uppnå den avsedda insynen. Det gäller t.ex. integritetskänslig verksamhet.

Vi diskuterar i huvudsak två alternativ för ledningen av de vanliga förvaltningsmyndigheterna. Det är enrådighetsverk eller myndighet med styrelse. De faktorer som är avgörande för regeringens styrning av myndigheterna bör vara vägledande för valet mellan dessa båda ledningsformer. I enlighet med våra direktiv tar vi också upp frågan om tjänstemannakollegium som ledningsform. Vi anser dock att kollegieformen inte bör aktualiseras.

Vi pekar på olika utvecklingstendenser som har betydelse för förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Framför allt gäller det den delegering av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar som successivt skett från regeringen till myndigheterna och de krav på uppföljning av resultatet av

verksamheten som detta medför. En annan faktor är de förändringar som skett av strukturen inom den statliga förvaltningen. Många myndigheter har i samband härmed fått en ändrad inriktning av sin verksamhet till att mera avse uppföljning och utvärdering. En ytterligare utvecklingstrend är den ökade internationalisering som följer av ett vidgat europeiskt samarbete.

Vi framhåller vikten av att skapa bättre förutsättningar för en effektiv styrning av förvaltningen och klarare och mer entydiga relationer mellan regeringen och myndigheterna. Vi konstaterar att man redan vid verksamhetsbeslutet ansåg modellen med enrådighetsverk i princip vara tillämpbar för alla myndigheter. Den utveckling som varit efter detta beslut och de utvecklingstendenser som vi pekat på bestyrker detta förhållande.

Vår slutsats efter den gjorda genomgången är att enrådighetsverk bör vara huvudmodell för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna. För vissa myndigheter kan det dock finnas särskilda skäl att ha en styrelse.

Myndigheterna kan ha behov av olika rådgivande organ. Vi föreslår att myndigheterna själva skall få besluta om inrättande och sammansättning av sådana organ. Det gäller både rådgivningsorgan som myndigheten vill inrätta för allmänt stöd till myndighetschefen och expertorgan som myndigheten anser sig behöva för särskilda frågor.

I vissa fall kan det behövas ett särskilt insynsorgan i en myndighet, t.ex. om det rör sig om en integritetskänslig verksamhet. Detta insynsorgan bör då hållas informerat om allt av vikt som rör myndighetens verksamhet. Med hänsyn till att insynsorganet får en granskningsroll bör regeringen bestämma vilka konkreta uppgifter det skall ha och utse ledamöterna.

I myndigheterna finns ibland en nämnd, delegation e.d. som fattar myndighetens beslut i en viss typ av ärenden. Vi anser att detta kan vara en lämplig form, t.ex. när man vill ha en kollektiv beslutsform i ett enrådighetsverk. Denna typ av ärenden får dock inte vara av sådan omfattning att myndighetschefens ansvar för myndighetens verksamhet väsentligt ändras.

Myndigheter med styrelse i vissa fall

Med den huvudmodell som vi har förordat, dvs. att de centrala förvaltningsmyndigheterna i allmänhet bör vara enrådighetsverk, kommer antalet myndigheter med styrelse att bli väsentligt mindre än för närvarande.

Avgörande för att en myndighet skall ha en styrelse bör vara att styrelseformen anses vara effektiv för myndigheten. Avgörande bör också vara att regeringen finner det ändamålsenligt att lägga ansvaret för ledningen av myndigheten på ett kollektivt organ som en styrelse i stället för på en enrådig myndighetschef.

Vi pekar på några områden där styrelseformen kan övervägas. Det gäller bl.a. vissa myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär ett stort finansiellt ansvar.

Vi anser även att styrelseformen kan övervägas för vissa myndigheter som är chefsmyndigheter för en regional organisation.

Om en myndighet skall ha en styrelse, anser vi att styrelsen skall ha ett totalt ansvar för verksamheten. Myndighetschefen bör vara självskrivnen ledamot i styrelsen och i allmänhet också styrelsens ordförande. Styrelsens ledamöter bör utses mot bakgrunden av styrelsens roll att leda verksamheten.

Ledningsformer i vissa andra myndigheter

I de små centrala förvaltningsmyndigheter som brukar betecknas som nämnder eller råd beslutar nämnden eller rådet i princip i alla eller i varje fall i viktigare ärenden. Vi föreslår inte någon ändrad ledningsform för dessa myndigheter.

Nämnderna och råden är vanligen direkt underställda regeringen och omfattas av samma regelsystem som gäller för större myndigheter. Vi föreslår att en översyn görs för att pröva om den administrativa funktionen för vissa av dessa nämnder och råd kan förläggas till någon befintlig central myndighet.

För regionala myndigheter som ligger under en central chefsmyndighet anser vi att samma riktlinjer för ledningen i princip bör gälla som för de centrala förvaltningsmyndigheterna. Väsentligt för ledningsformen måste vara hur ansvaret för verksamheten skall vara fördelat mellan den centrala myndigheten och de regionala myndigheter som hör under denna. I vissa fall kan det vara lämpligt med en styrelse för den regionala myndigheten. Avgörande bör vara vilken grad av självständighet som statsmakterna vill ge myndigheten. Detta bör också avgöra om regeringen eller chefsmyndigheten skall utse ledamöterna i styrelsen.

Personligt ansvar och jäv

För beslut som en ledamot i en myndighets styrelse deltar i och som ligger utanför det straffbara eller allmänt skadeståndsrättsliga området finns för närvarande endast det personliga ansvar som regeringen som uppdragsgivare kan kräva ut. Vi har därför övervägt om några särskilda ansvarsregler bör införas. Våra överväganden har härvid gällt såväl affärsverken som de vanliga förvaltningsmyndigheterna.

Vi konstaterar att det redan finns tillräcklig möjlighet att utkräva ett personligt ekonomiskt ansvar vid de allvarligaste fallen av misskötsamhet, dvs. om en styrelseledamot uppsåtligen orsakar staten en ekonomisk skada. När det gäller oaktsamhet som i realiteten skulle kunna medföra ansvar för styrelseledamöter bedömer vi däremot att utrymmet är mycket litet. Vi föreslår därför inget särskilt sådant ansvar. De möjligheter som finns enligt skadeståndslagen att utkräva ansvar bör dock utnyttjas. För att inskräpa vikten av styrelseuppdraget anser vi att det för de vanliga centrala förvaltningsmyndigheterna bör övervägas att ha en ettårig mandattid i likhet med vad som nu är fallet i affärsverken.

I fråga om de jävsproblem som kan uppkomma i styrelseuppdraget konstaterar vi att färre personer än i dag kommer att beröras, om flertalet

centrala förvaltningsmyndigheter blir enrådighetsverk. Vi anser det emellertid viktigt att jävsfrågan uppmärksammas vid förordnande av ledamöter i de styrelser som kommer att finnas. Vi betonar också att det för styrelseledamöterna bör klargöras vad uppdraget innebär.

Ansvar för åtgärder efter genomförd revision

Den statliga myndighetens officiella avrapportering av sin verksamhet sker i årsredovisningen. Denna riktar sig i första hand till regeringen. Den bör emellertid också kunna ses som ett viktigt dokument för att till en vidare krets av intresserade ge information om verksamheten. Vi föreslår att årsredovisningarna utformas för att även kunna tillgodose detta syfte. Vi betonar också myndigheternas ansvar för årsredovisningen och vikten av att myndigheterna blir väl informerade om resultatet av revisionen av sin redovisning.

Något formellt regeringsbeslut om fastställande av årsredovisningen anser vi inte behövas vid s.k. rena revisionsberättelser. Eljest får erforderliga åtgärder prövas i det enskilda fallet. För vissa uppdragsmyndigheter m.fl. kan ett fastställande övervägas.

Vi föreslår att regeringen lämnar riksdagen en samlad redogörelse för revisionens resultat och regeringens ställningstagande till detta. Det bör ske i en särskild skrivelse under våren eller i en bilaga till kompletteringspropositionen.

Myndigheternas inre organisation och chefstillsättningar

Regeringen bestämmer för närvarande i högre eller lägre grad myndigheternas inre organisation. Motivet för detta är att organisationen återspeglar de viktigaste områdena för myndighetens verksamhet. Genom delegeringen av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar till myndigheterna blir det mera en fråga för den enskilda myndigheten hur den skall organisera sitt arbete. Vi föreslår därför att myndigheterna själva skall få bestämma sin inre organisation.

När det gäller en myndighet med styrelse tar vi upp frågan om styrelsens medverkan vid tillsättning eller omförordnande av myndighetschef. Vi anser att denna medverkan bör ske informellt. Styrelsens synpunkter bör föras fram under hand till vederbörande departementschef.

Vi anser att de centrala förvaltningsmyndigheterna i allmänhet själva bör få bestämma vem som skall svara för myndighetschefens uppgifter, när chefen inte är i tjänst. Frågan får dock bedömas något olika beroende på myndighetens organisation. Om regeringen vid myndigheten har inrättat en tjänst som överdirektör och ställföreträdare, bör regeringen även utse innehavaren av tjänsten.

För tjänster i nivån som avdelningschef och motsvarande föreslår vi att de centrala förvaltningsmyndigheterna i princip själva skall få besluta om tillsättningen. Undantag kan behöva göras med hänsyn till karaktären av vissa tjänster.

För cheftjänster i en regional organisation anser vi att den centrala myndigheten som regel bör tillsätta tjänsterna. Om det gäller en fristående länsmyndighet, bör dock regeringen tillsätta chefen för myndigheten.

Enligt förslaget ska den centrala myndigheten ha ett utvald antal tjänster som ska tillsättas av den centrala myndigheten.

Enligt förslaget ska den centrala myndigheten ha ett utvald antal tjänster som ska tillsättas av den centrala myndigheten. Detta gäller särskilt för tjänster som kräver särskilda kunskaper eller erfarenhet som inte finns i den regionala organisationen.

Enligt förslaget ska den centrala myndigheten ha ett utvald antal tjänster som ska tillsättas av den centrala myndigheten. Detta gäller särskilt för tjänster som kräver särskilda kunskaper eller erfarenhet som inte finns i den regionala organisationen.

Enligt förslaget ska den centrala myndigheten ha ett utvald antal tjänster som ska tillsättas av den centrala myndigheten. Detta gäller särskilt för tjänster som kräver särskilda kunskaper eller erfarenhet som inte finns i den regionala organisationen.

Enligt förslaget ska den centrala myndigheten ha ett utvald antal tjänster som ska tillsättas av den centrala myndigheten. Detta gäller särskilt för tjänster som kräver särskilda kunskaper eller erfarenhet som inte finns i den regionala organisationen.

Enligt förslaget ska den centrala myndigheten ha ett utvald antal tjänster som ska tillsättas av den centrala myndigheten. Detta gäller särskilt för tjänster som kräver särskilda kunskaper eller erfarenhet som inte finns i den regionala organisationen.

Enligt förslaget ska den centrala myndigheten ha ett utvald antal tjänster som ska tillsättas av den centrala myndigheten. Detta gäller särskilt för tjänster som kräver särskilda kunskaper eller erfarenhet som inte finns i den regionala organisationen.

Enligt förslaget ska den centrala myndigheten ha ett utvald antal tjänster som ska tillsättas av den centrala myndigheten. Detta gäller särskilt för tjänster som kräver särskilda kunskaper eller erfarenhet som inte finns i den regionala organisationen.

Enligt förslaget ska den centrala myndigheten ha ett utvald antal tjänster som ska tillsättas av den centrala myndigheten. Detta gäller särskilt för tjänster som kräver särskilda kunskaper eller erfarenhet som inte finns i den regionala organisationen.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Uppdragets omfattning m.m.

1.1.1 Avgränsningen av uppdraget

Kommitténs uppdrag har varit att se över förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m. Enligt våra direktiv, som i sin helhet återges i *bilaga 1*, skall översynen i första hand omfatta ledningarna i de statliga centrala förvaltningsmyndigheterna. Översynen bör i tillämpliga delar avse ledningen av affärsverken.

Med denna utgångspunkt har vi koncentrerat vårt arbete på de myndigheter som enligt sina instruktioner är centrala förvaltningsmyndigheter inom sitt verksamhetsområde eller har en liknande central ställning. I enlighet härmed ingår i första hand de större och medelstora myndigheter som allmänt betecknas som centrala ämbetsverk. Vi har emellertid i huvudgruppen också tagit med andra myndigheter som för närvarande har styrelser, bl.a. vissa forskningsmyndigheter och kulturmyndigheter.

När det gäller affärsverken anges i direktiven att det är av särskild vikt att belysa behovet av förändring av styrelsens kompetens med hänsyn till den pågående utvecklingen inom affärsverksområdet samt rollfördelningen mellan verksamhetsstyrelsen och generaldirektören. Vi konstaterar i detta sammanhang att verksamhetsformen för flera affärsverk ändrats eller att frågan härom prövas. Vi har bl.a. mot denna bakgrund ansett oss böra ta upp frågor om affärsverken endast i ett par avseenden som särskilt markeras i våra direktiv. Det gäller frågan om personligt ansvar för styrelseledamöter och vissa jävsfrågor.

Till förvaltningsmyndigheterna hör också ett stort antal små myndigheter som betecknas som nämnd, råd eller liknande. Vi anser att även dessa omfattas av vårt uppdrag. Dessa myndigheter behandlas emellertid mera översiktligt.

Direktiven nämner inte särskilt utbildningsinstitutioner. Vi har därför bedömt att dessa ligger utanför vårt uppdrag.

Våra direktiv berör inte den regionala förvaltningen. Länsstyrelserna ligger därför utanför utredningsuppdraget. När en central förvaltningsmyndighet är chefsmyndighet för regionala myndigheter har vi emellertid ansett det naturligt att även behandla den regionala organisationen. Våra överväganden i fråga om sådana regionala myndigheter har dock begränsats av att den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå utreds av Regionberedningen (C 1992:06).

De centrala förvaltningsmyndigheter som vi med denna avgränsning anser omfattas av vårt uppdrag beskrivs i kapitel 2.

1.1.2 Utvärdering av verksledningsbeslutet

De nuvarande principerna för ledningen av de statliga förvaltningsmyndigheterna bestämdes genom det s.k. verksledningsbeslutet 1987 (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226). Vi redovisar i kapitel 2 översiktligt bakgrunden till detta beslut och innebörden av det.

Som ett led i vår översyn ingår att göra en utvärdering av verksledningsbeslutet i den del som avser myndighetsledningens befogenheter och ansvar m.m. I detta syfte har vi låtit göra en enkät till styrelseordförande, styrelseledamöter och personalföreträdare i ca 80 centrala förvaltningsmyndigheter. En förteckning över dessa myndigheter finns i *bilaga 2*. Enkäten har på vårt uppdrag genomförts av Statistiska centralbyrån. Frågorna i enkäten har avsett att belysa vilka erfarenheter man i styrelserna har fått av styrelsens hittillsvarande roll och uppgifter i myndigheten. De har också gällt vilka synpunkter som kan finnas inom styrelserna på förändringar av ledningsorganisationen.

Vi har också inhämtat uppgifter genom skrivelser till samma myndigheter som omfattas av enkäten. För att få ytterligare information om de nuvarande styrelsernas verksamhet har vi gjort ett antal intervjuer med styrelseordförande, styrelseledamöter och myndighetschefer.

Erfarenheterna av styrelsernas hittillsvarande arbete redovisas i kapitel 2 vid beskrivningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter som i enkäten kommit fram på eventuella förändringar tar vi upp i samband med våra diskussioner i konkreta frågor i de olika kapitlen.

Statistiska centralbyråns avrapportering av enkäten ingår som *bilaga 3*.

1.2 Ledningen av förvaltningsmyndigheterna

1.2.1 Allmänna utgångspunkter

En allmän utgångspunkt för vårt arbete skall enligt direktiven vara att myndighetsledningarnas befogenheter och ansvar anpassas till de nya förutsättningar som följer av bl.a. den fortlöpande delegering av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar som skett de senaste åren. Vi redovisar därför i kapitel 3 översiktligt utvecklingen under senare tid. Vi berör även några faktorer som särskilt kan påverka ledningen av myndigheterna under den närmaste framtiden.

Enligt direktiven skall vi förutsättningslöst pröva behovet av lekmanna-inflytandet i myndigheternas verksamhet. I direktiven anges också att en utgångspunkt skall vara att intresserepresentation inte bör förekomma på ledningsnivå i myndigheterna utan i förekommande fall i rådgivande organ. Riksdagen har sedermera beslutat att intresserepresentationen i vissa statliga myndigheters styrelser skall slopas (prop. 1991/92:123, bet. 1991/92:KU36, rskr. 1991/92:305).

I kapitel 4 tar vi upp de principiella frågorna om ledningen av förvaltningsmyndigheterna. Vi gör det mot bakgrund av de utvecklingstendenser som vi tidigare har redovisat i kapitel 3 och de erfarenheter av nuvarande ledningsformer som kan dras av bl.a. enkäten och gjorda intervjuer. Särskilt berörs vilka former för insyn för bl.a. riksdagen som finns i förvaltningsmyndigheternas verksamhet och vilka krav som kan ställas på ledningsfunktionen i myndigheterna.

1.2.2 Ledningsformer för förvaltningsmyndigheterna

Huvudfrågan när det gäller ledningsformen för förvaltningsmyndigheterna är om dessa skall ledas av styrelser eller vara enrådighetsverk. Denna fråga behandlas i kapitel 4. I våra direktiv anges att vi också skall överväga om det kan vara ändamålsenligt att ha kollegium som ledningsform i vissa myndigheter. Vi belyser därför även alternativet med ett tjänstemannakollegium.

Vi redovisar i kapitel 4 motiv för att huvudmodellen för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna bör vara enrådighetsverk. I kapitlet behandlar vi också olika former av rådgivande organ som kan behövas som stöd till myndigheterna. Vi tar även upp det behov av insynsorgan som kan finnas i fråga om vissa myndigheters verksamhet. Vidare berörs möjligheten att inom en myndighet ha beslutande organ för speciella frågor.

För vissa myndigheter kan särskilda skäl finnas att ha en styrelse. De förhållanden som kan motivera detta tar vi upp i kapitel 5.

När det gäller myndigheter med styrelse skall vi enligt våra direktiv behandla styrelsernas roll och befogenheter. Härvid skall särskilt frågan om ansvarsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef klarläggas. I uppdraget ingår också att överväga vilket samlat ansvar för verksamheten och vilka uppgifter som en verksstyrelse bör ha. Vi redovisar våra överväganden även i dessa frågor i kapitel 5.

Som inledningsvis nämnts har i utredningsarbetet tagits upp även mindre nämnder och råd. Vidare berörs regionala myndigheter, som ingår i en organisation under en central chefsmyndighet. Frågorna om dessa myndigheter behandlas i kapitel 6.

1.3 Särskilda frågor

1.3.1 Styrelseledamöternas personliga ansvar och vissa jävsfrågor

För beslut som en ledamot i en myndighets styrelse deltar i och som ligger utanför det straffbara eller det allmänt skadeståndsrättsliga området gäller endast det personliga ansvar som regeringen som uppdragsgivare kan kräva ut. Enligt direktiven bör det ses som naturligt att en ledamot som inte fullgjort sina uppgifter på ett godtagbart sätt, kan bli föremål för någon form av sanktion. Vi bör därför lämna förslag om hur sådana ansvarsregler kan utformas.

Vi behandlar ansvarsfrågorna i kapitel 7. Där ges även en beskrivning av de arbetsrättsliga, straffrättsliga och skadeståndsrättsliga regler som finns. Vi berör även andra former för att markera ett ansvarsutkrävande.

Direktiven tar också upp vissa jävsfrågor. Det gäller här främst om jäv kan uppkomma för styrelseledamöter som även är ledamöter av riksdagen. Jäv kan också aktualiseras för statliga tjänstemän som deltar i beredning eller beslut i ärenden med anknytning till frågor som de beslutat i som ledamöter i en myndighets styrelse.

Liksom i fråga om det personliga ansvaret redogör vi i kapitel 7 för de jävsbestämmelser som finns och hur dessa bör bedömas i de aktuella fallen.

1.3.2 Myndigheternas redovisning och avrapporteringen av genomförd revision

I direktiven understryks att revisionen är en viktig länk i den resultatorienterade styrningen och budgetdialogen. Vi skall mot denna bakgrund överväga hur ansvaret mellan olika nivåer bör fördelas för att åtgärder skall kunna vidtas med anledning av revisionens resultat.

Redovisnings- och revisionsfrågorna tas upp i kapitel 8. Inledningsvis beskrivs de föreskrifter som finns om årsredovisningar och revisionen av dessa. Vi gör här också en jämförelse med vad som gäller i aktiebolag och i kommuner och landsting.

1.3.3 Myndigheternas inre organisation och chefstillsättningar

I direktiven erinras om verksledningsbeslutets principer för beslut om myndigheternas indelning i avdelningar, byråer och motsvarande. I vårt uppdrag ingår att överväga om det finns skäl att ändra dessa principer om myndigheternas inre organisation. Vi behandlar detta i kapitel 9. Där lämnas en översiktlig redogörelse för hur principerna har tillämpats i praktiken. Vi tar här efter upp frågan om längre gående befogenheter för myndigheterna att bestämma sin inre organisation.

Vårt uppdrag omfattar också att se över formerna för tillsättning av cheftjänster i myndigheterna. Mot bakgrund av övergången till resultatorienterad styrning och delegering av ansvar till myndigheterna skall vi överväga möjligheten att ytterligare delegera ansvaret för tillsättning av tjänster under myndighetschefen. Vi skall också överväga om en myndighets styrelse bör ha en roll vid tillsättning av tjänsten som myndighetschef.

Vi behandlar även frågorna om chefstillsättningar i kapitel 9.

1.3.4 Författningar

Enligt direktiven skall vi redovisa vilka konsekvenser som våra förslag får för gällande författningar. Den enda generella författning som berörs är verksförordningen (1987:1100). Dessutom behöver givetvis de olika myndigheternas instruktioner ändras. De ändringar som blir aktuella i

verksförordningen föranleds av våra förslag om ledningsformer för förvaltningsmyndigheterna samt myndigheternas inre organisation och chefs-tillsättningar.

1.4 Generella direktiv

Vi skall i vårt utredningsarbete, liksom andra kommittéer och särskilda utredare, beakta de generella direktiv som regeringen lämnat angående dels utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), dels EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43), dels redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

Vad gäller den allmänna inriktningen av utredningsförslagen kan konstateras att dessa inte föranleder några ökade kostnader. Ett genomförande av förslagen bör i stället medföra en effektivisering av ledningen av förvaltningsmyndigheterna.

EG-aspekterna har fortlöpande beaktats. Vi har i kapitlen 3 och 4 berört hur dessa kan påverka ledningsformen för myndigheterna.

Några regionalpolitiska konsekvenser i den mening som avses i dir. 1992:50 aktualiseras inte.

Vid behandlingen av denna ärende skall vi beakta att det är av största vikt att de myndigheter som ansvarar för utredningen i detta ärende ska kunna utreda och rapportera till oss om de förhållanden som föreligger i detta ärende. Vi beaktar också att det är av största vikt att de myndigheter som ansvarar för utredningen i detta ärende ska kunna utreda och rapportera till oss om de förhållanden som föreligger i detta ärende.

1.3.2 Myndigheternas organisation och chefstillsättningar

I denna del av utredningen skall vi beakta att det är av största vikt att de myndigheter som ansvarar för utredningen i detta ärende ska kunna utreda och rapportera till oss om de förhållanden som föreligger i detta ärende. Vi beaktar också att det är av största vikt att de myndigheter som ansvarar för utredningen i detta ärende ska kunna utreda och rapportera till oss om de förhållanden som föreligger i detta ärende.

1.3.3 Myndigheternas interna organisation och chefstillsättningar

I denna del av utredningen skall vi beakta att det är av största vikt att de myndigheter som ansvarar för utredningen i detta ärende ska kunna utreda och rapportera till oss om de förhållanden som föreligger i detta ärende. Vi beaktar också att det är av största vikt att de myndigheter som ansvarar för utredningen i detta ärende ska kunna utreda och rapportera till oss om de förhållanden som föreligger i detta ärende.

1.3.4 Författningar

Enligt direktivet skall vi redovisa vilka konsekvenser som varit följande för de gällande författningar. De enda generella författningar som beaktas är verkförfattningarna (1987:150). Enheten behöver generellt de olika myndigheternas instruktioner. De författningar som blir aktuella i

Vid behandlingen av denna ärende skall vi beakta att det är av största vikt att de myndigheter som ansvarar för utredningen i detta ärende ska kunna utreda och rapportera till oss om de förhållanden som föreligger i detta ärende. Vi beaktar också att det är av största vikt att de myndigheter som ansvarar för utredningen i detta ärende ska kunna utreda och rapportera till oss om de förhållanden som föreligger i detta ärende.

Vid behandlingen av denna ärende skall vi beakta att det är av största vikt att de myndigheter som ansvarar för utredningen i detta ärende ska kunna utreda och rapportera till oss om de förhållanden som föreligger i detta ärende. Vi beaktar också att det är av största vikt att de myndigheter som ansvarar för utredningen i detta ärende ska kunna utreda och rapportera till oss om de förhållanden som föreligger i detta ärende.

Vid behandlingen av denna ärende skall vi beakta att det är av största vikt att de myndigheter som ansvarar för utredningen i detta ärende ska kunna utreda och rapportera till oss om de förhållanden som föreligger i detta ärende. Vi beaktar också att det är av största vikt att de myndigheter som ansvarar för utredningen i detta ärende ska kunna utreda och rapportera till oss om de förhållanden som föreligger i detta ärende.

2 De centrala förvaltningsmyndigheterna

2.1 Nuvarande ledningsformer för förvaltningsmyndigheterna

2.1.1 Bakgrund

Den nuvarande organisationen med centrala ämbetsverk har sina rötter i de kollegier som inrättades under 1600-talet. Kollegierna var ämbetsmannamyndigheter. De arbetade i domstolsliknande former, och besluten fattades gemensamt i kollegiet. Ur de ursprungligen fem kollegierna växte en rad nya myndigheter fram successivt.

Den kollegiala arbetsformen föranledde sedermera kritik för att inte vara effektiv. Från senare delen av 1800-talet blev det vanligare med en s.k. byråkratisk organisation med enrådhetsverk. Myndighetens chef kunde då fatta besluten ensam. Denna ledningsform blev sedan den dominerande under första hälften av 1900-talet.

I början av 1900-talet hade man också börjat använda en organisation med en s.k. lekmanstyrelse för en myndighet. Detta blev först aktuellt för de statliga affärsverken. Dessa skulle arbeta under företagsliknande förhållanden, och det bedömdes lämpligt med styrelseledamöter som hade erfarenheter från näringslivet. Den första styrelsen av detta slag tillkom 1909 i Vattenfallsstyrelsen. I vissa andra affärsverk utsågs i stället s.k. fullmäktige som komplement till ämbetsmännen i myndighetsledningen.

Formen med lekmanstyrelser blev särskilt vanlig i de kristidsmyndigheter som var verksamma under 1940-talet. Antalet myndigheter med lekmanstyrelse ökade härefter kraftigt från slutet av 1950-talet. Nya myndigheter fick regelmässigt en sådan styrelse, och styrelseformen blev sedan den helt dominerande.

Formellt utövade styrelsen ledningen av myndigheten. I myndigheternas instruktioner angavs i vilka frågor som styrelsen särskilt skulle besluta. I andra frågor beslutade myndighetens chef eller, efter delegering, annan tjänsteman. I de centrala ämbetsverken var myndighetens chef i allmänhet ordförande i styrelsen. Enligt den dåvarande allmänna verksstadgan (1965:600) var det också chefen som i första hand var ansvarig för fullgörandet av myndighetens uppgifter.

Motiven för de dåvarande lekmanstyrelserna har belysts bl.a. av de två utredningar som under 1980-talet föregick statsmakternas beslut om

de nuvarande ledningsformerna för förvaltningsmyndigheterna, nämligen Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén.

Förvaltningsutredningen framhöll i sitt betänkande Politisk styrning - administrativ självständighet (SOU 1983:39) att lekmännens starka ställning på många vis har satt sin prägel på arbetsformerna i den svenska förvaltningen. Som exempel på sådana influenser nämndes dels offentlighetsprincipen, dels den vidsträckta användningen av kollektiva beslutsformer. Självstyrelsetraditionen ansågs också - jämsides med den kollektiala organisationsformen - vara en viktig förklaringsgrund till det omfattande bruket av kollektiva beslutsformer i svensk förvaltning.

När det gäller redovisade motiv för lekmannastyrelser konstaterade förvaltningsutredningen att motiven ofta var mycket allmänna och ganska vaga. Det var inte ovanligt med formuleringar som att ett lekmannainflytande anses "lämpligt" eller "välmotiverat". I många fall nämndes inga motiv alls. Sedan lekmannastyrelser blivit regel redovisades motiven alltmer knapphändigt.

Förvaltningsutredningen fann vid sin kartläggning i huvudsak tre motiv, nämligen att tillföra sakkunskap, partsrepresentation och medborgerligt omdöme. Det första motivet var att myndigheten skulle få tillgång till högt kvalificerad fackkunskap eller att få del av erfarenheter och behov inom områden av betydelse för myndighetens verksamhet. Ett allmänt argument för partsrepresentation var att de grupper i samhället som närmast berörs av myndighetens verksamhet skulle ges särskilda möjligheter att föra fram sina synpunkter och att påverka myndighetens agerande. Det tredje motivet, som ofta hade angetts, var ett förstärkt allmänt medborgarinflytande och en medborgarkontroll av förvaltningen. Allmänna medborgarrepresentanter skulle tillsammans med parti- och organisationsföreträdare genom sin bakgrund utgöra ett folkligt värn mot byråkratisk formalism och tjänstemannavälde. Andra argument, som förvaltningsutredningen fann för medborgarrepresentation, var att man borde ta hänsyn till den allmänna opinionen, att det fanns ett behov av att stödja myndigheternas auktoritet eller att man borde hos allmänheten skapa en känsla för att av statsmakterna beslutade åtgärder var en hela folkets sak.

Verksledningskommittén konstaterade i sitt huvudbetänkande Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning (SOU 1985:40), i likhet med förvaltningsutredningen, att man kunde urskilja tre huvudmotiv för lekmannainflytande, nämligen behovet av olika slags sakkunskap, behovet av partsrepresentation samt behovet av medborgerligt omdöme. Däremot kunde man enligt kommittén inte lika lätt finna några väl urskiljbara principer för när statsmakterna ansett att motiven varit tillräckligt starka för en lekmannastyrelse och när de inte varit det. Ännu svårare var det enligt kommittén att finna någon form av mönster för de förutsättningar som borde föreligga för att statsmakterna skulle välja ettdera av de tre huvudmotiven för att inrätta en lekmannastyrelse och därmed ge vägledning för hur styrelsen borde vara sammansatt. De resonemang som förts, konstaterade kommittén, gällde genomgående enskilda myndigheter och de hade inte getts någon principiell räckvidd.

2.1.2 Verksledningsbeslutet

De nuvarande principerna för ledningen av de statliga förvaltningsmyndigheterna fastställdes av riksdagen 1987 genom det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226). I den proposition som låg till grund för beslutet konstaterades att de flesta statliga myndigheter hade en lekmanstyrelse, dvs. en styrelse sammansatt huvudsakligen av personer som inte är anställda i myndigheten. Ett huvudsyfte med styrelserna var att säkerställa medborgerligt inflytande i myndigheternas verksamhet. Denna förstärkta medborgarkontroll hade kommit att bestå av två delvis olikartade komponenter, insyn och intresserepresentation. Härutöver tillkom två ytterligare motiv av annan karaktär, behovet av samordning med andra samhällsorgan och tillförande av sakkunskap utifrån. Motiven sammanföll delvis. Som exempel nämndes att sakkunskapen ofta hämtades hos intresseorganisationer.

I propositionen framhölls att det fanns uppenbara fördelar med lekmannainflytande i myndigheternas ledning. Sakkunskap och medborgerligt omdöme tillförs myndigheterna och kan ge viktiga impulser till myndigheternas utvecklingsarbete. Myndigheternas beslut kan förankras hos intressenterna. De folkvalda får insyn i förvaltningens vardag och utgör samtidigt en kanal för folkviljan till verkställighetsledet. Det fanns enligt propositionen skäl att slå vakt om dessa klara förtjänster. Enligt propositionen framstod emellertid också nackdelarna tydligt. Framför allt gällde att det i grunden är svårt att kombinera pluralism i myndigheternas ledningsorgan, genom representation för t.ex. riksdagspartier och intressegrupper, med vittomfattande beslutsbefogenheter och ledningsansvar inför regeringen.

Den breda insynen i förvaltningens verksamhet bedömdes i propositionen ha så stort värde att den borde vara grundprincip när det gäller myndigheternas ledningar. Förändringar borde därför ta sikte på att göra besluts- och ansvarsfördelningen tydlig, under bibehållande av externt inflytande genom lekmän. Det fanns enligt propositionen två renodlade sätt att utforma denna lekmanuppgift. Den ena var att tilldela styrelserna reella befogenheter och reellt ansvar för myndighetens hela verksamhet. Den andra var att tilldela verkschefen denna roll samtidigt som lekmännen fick en rådgivande funktion. Ställningstagandet i propositionen var att lekmännens funktion i myndigheternas ledning skulle vara blandat beslutande och rådgivande. Lekmännens huvudsakliga uppgift skulle vara att öva insyn i verksamheten samt tillföra sakkunskap och medborgerligt omdöme. I vissa klart angivna frågor ansågs en beslutande roll motiverad.

När det gällde hur de två huvudmodellerna skulle användas i det enskilda fallet konstaterades i propositionen att modellen med enrådig myndighetschef i princip var tillämpbar i alla myndigheter. Modellen med styrelse i egentlig mening, dvs. som myndighetens högsta ledningsorgan, bedömdes tillämpbar endast i vissa myndigheter. För affärsverken ansågs att ansvariga koncernstyrelser skulle inrättas. För förvaltningsmyndigheterna i allmänhet gjordes däremot en annan bedömning av sty-

relsernas roll. Det framstod i fråga om dessa som angeläget att både åstadkomma klara ansvarsförhållanden och behålla det värdefulla lekman-nainflytandet. Detta skulle kunna förverkligas genom att lekmannainflytandet i de flesta frågor utformades som rådgivande. I vissa ärenden borde styrelserna tilldelas beslutsbefogenhet. Det gällde generellt i fråga om beslut om föreskrifter och beslut om anslagsframställning och avrapportering av genomförd verksamhet. Ställningstagandet innebar sammanfattningsvis att verkschefen som regel skulle vara den inför regeringen ansvarige för myndighetens verksamhet. Normalt skulle det också i myndigheterna finnas en lekmannastyrelse.

De redovisade principerna för utformningen av ledningsfunktionen skulle omfatta alla centrala myndigheter under regeringen med vissa undantag. Undantagen gällde de s.k. stabsmyndigheterna, som bedriver en verksamhet som i mycket är integrerad med arbetet i regeringskansliet. Undantag gjordes också för myndigheter inom försvarsmakten. Med hänsyn till överbefälhavarens ledande roll borde dessa myndigheter inte generellt ha lekmannastyrelser. Det fanns enligt propositionen även andra myndigheter som borde behandlas särskilt.

Vid riksdagsbehandlingen av verksledningspropositionen konstaterade Konstitutionsutskottet att det rådde en bred enighet om att lekman-nainflytandet i förvaltningsmyndigheternas ledning skulle bevaras. Den sakkunskap och det medborgerliga omdöme som tillförs myndigheterna på detta vis ansågs allmänt vara av stort värde för myndigheternas sätt att fungera och utvecklas. Samtidigt erhålles via lekmannarepresentanterna såväl de intressen som direkt berörs av en myndighets verksamhet som allmänna medborgerliga intressen insyn i verksamheten. Genom att lekmanen i viss utsträckning hämtas från riksdagen etableras en värdefull kanal mellan denna och myndigheterna.

Med anledning av motionsyrkanden konstaterade utskottet att styrningsmöjligheterna via den parlamentariska ansvarskedjan riksdag-regering-myndighet är större i ett system med s.k. enrådiga myndighetschefer än i ett system med beslutsfattande lekmän. Å andra sidan försvagas myndigheternas ställning. Ett starkt lekmannainflytande var enligt utskottet ett värn för myndigheternas självständighet inom de ramar som angetts genom politiska beslut. Eftersom utskottet såg ett värde i båda dessa motsatta synpunkter, ledde övervägandena inte fram till någon generell slutsats. Detta utslöt inte att behovet av ökad styrning på vissa områden kunde innebära att man där väljer modellen med en ensam ansvarig myndighetschef.

I reservationer till utskottsbetänkandet förordades en annan roll för lekmannastyrelserna. I en reservation ansågs att lekmannastyrelserna enbart borde ha en rådgivande funktion. I en annan reservation förordades en rollfördelning, där myndighetschefen hade ett ledningsansvar och lekmanen ett granskningsansvar.

2.1.3 Beslut om slopad intresserepresentation

Med ändring av verksledningsbeslutet beslöt riksdagen 1992 att intresserepresentationen skulle slopas i vissa statliga myndigheters styrelser främst inom arbetsmarknadsområdet (prop. 1991/92:123, bet. 1991/92:KU36, rskr. 1991/92:305). I stället skulle för ledningen av dessa myndigheter gälla de allmänna riktlinjer för styrelsernas sammansättning i myndigheterna under regeringen som riksdagen godkänt genom verksledningsbeslutet. Med intresserepresentation menades i detta sammanhang att representanter för arbetsmarknadens parter utses som ledamöter m.m. i styrelser efter att ha nominerats av resp. organisation.

I propositionen bakom beslutet anfördes att det var av avgörande betydelse för en effektiv och väl fungerande förvaltning att den styrs utan hänsyn till organisationers eller andra intressegruppers särintressen. En intresserepresentation kunde leda till diffusa ansvarsförhållanden och en oklar rollfördelning mellan myndigheter och intresseorganisationer. Intresserepresentation borde få komma till uttryck på något annat sätt, t.ex. genom att rådgivande organ knyts till myndigheterna i fråga. Det ansågs också när det gäller andra myndigheter vara ett värdefullt tillskott till ledningskompetensen om de gavs möjligheter att utnyttja rådgivande organ eller referensgrupper i sin verksamhetsledning. Vidare uttalades att det var naturligt att myndigheter med omfattande verksamhet eller medelsförvaltning hade en lekmanastyrelse.

2.2 Former av centrala myndigheter

2.2.1 Myndigheter med styrelse

Verksledningsbeslutet innebär, som förut beskrivits, att det i myndigheterna normalt skall finnas en styrelse vid sidan av myndighetschefen. Denna styrelse skall vara sammansatt huvudsakligen av personer som inte är anställda i myndigheten. De flesta av myndigheterna har också en sådan styrelse. Som regel följer ansvarsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen den huvudprincip som angetts i verksledningsbeslutet. Det innebär att chefen för myndigheten inför regeringen är ansvarig för myndighetens verksamhet. Styrelsens uppgift är att öva insyn i verksamheten och att besluta i vissa särskilt angivna frågor. Beslutsbefogenheten gäller generellt i tre angivna grupper av ärenden. Utöver normalbestämmelserna kan styrelsen i myndighetens instruktion ha getts befogenhet att besluta i ytterligare någon typ av ärenden.

För närvarande finns omkring 100 centrala förvaltningsmyndigheter med styrelse. Dessa myndigheter har verksamheter som sträcker sig från rena förvaltningsuppgifter med starkt inslag av myndighetsutövning mot enskilda till uppgifter som närmast är av affärsmässig karaktär. Det gäller också en spännvidd från myndigheter som är helt anslagsfinansierade till myndigheter som helt finansieras av uppdragsinkomster.

Efter den närmare information som vi inhämtat från ca 80 centrala förvaltningsmyndigheter med styrelse har dessa myndigheter indelats i åtta

grupper efter verksamhetsområde. Samma indelning har också använts vid vår enkät till styrelseledamöterna i dessa myndigheter. Vi är medvetna om att varje form av sådan översiktlig indelning har sina brister. Det bör bl.a. betonas att indelningen har gjorts efter den huvudsakliga verksamheten hos resp. myndighet. Flera myndigheter har verksamhet som gör att de också skulle kunna hänföras till andra grupper.

Följande beteckningar har använts för grupperna:

1. Normerings- eller tillsynsmyndighet
2. Bevaknings-, beredskaps- eller rättsvårdande myndighet
3. Transfererings-, uppbořds- eller annan medelshanterande myndighet
4. Närings- eller infrastrukturmyndighet
5. Kulturmyndighet
6. Forskningsmyndighet
7. Stöd- eller servicemyndighet till statsförvaltningen i övrigt
8. Producerande myndighet med efterfrågestyrda tjänster eller varor till allmänheten.

En förteckning över de centrala förvaltningsmyndigheter som ingår i enkäten finns i *bilaga 2*.

Till myndigheter med styrelse kan också räknas ett antal fristående nämnder och råd. Dessa kommer att behandlas senare (kapitel 6).

Bland myndigheter som inrättats under senare år och som försetts med styrelse kan nämnas Rättsmedicinalverket, Folkhälsoinstitutet, Telestyrelsen, Finansinspektionen, Statens bostadskreditnämnd, Statens fastighetsverk, Statens jordbruksverk samt Närings- och teknikutvecklingsverket.

Styrelsen har den generella uppgiften att tillföra sakkunskap och erfarenheter utifrån till myndigheten. Ofta har myndigheten dessutom särskilda rådgivande organ i sin verksamhet. Dessa kan antingen vara inrättade av regeringen genom föreskrift i myndighetens instruktion eller inrättade av myndigheten själv. Ledamöterna i de regeringsinrättade rådgivningsorganen kan antingen vara utsedda av regeringen eller av myndigheten. Ibland utser regeringen ordföranden, medan övriga ledamöter utses av myndigheten.

Av de myndigheter med styrelse som vi inhämtat närmare uppgifter om har drygt en tredjedel rådgivande organ inrättade av regeringen. Ungefär hälften av myndigheterna har själva inrättat sådana organ. Regeringsinrättade rådgivningsorgan förekommer ofta inom myndigheter med normerings- eller tillsynsuppgifter och myndigheter med näringsfrämjande verksamhet. Mindre vanligt är det bland kulturmyndigheter samt stöd- och servicemyndigheter. Även bland dessa myndigheter är det dock vanligt med rådgivningsorgan som myndigheten själv har beslutat om. De rådgivande organ som förekommer är vanligen nämnder för olika fackområden, delegationer och samrådsgrupper, expertråd, vetenskapliga råd samt forsknings- och utvecklingsråd.

2.2.2 Enrådighetsverk

I enrådighetsverk är myndighetens chef den högsta beslutande nivån inom myndigheten. Myndighetschefen avgör ensam ärendena. Om ett ärende inte behöver prövas av chefen får det avgöras av annan tjänsteman. Hur detta skall ske anges i myndighetens arbetsordning eller i särskilda beslut.

Verksledningsbeslutet innebär, som förut nämnts, att ledningsfunktionen i vissa myndigheter kan ges en särskild utformning. Det gäller bl.a. de s.k. stabsmyndigheterna och vissa myndigheter inom försvarets område.

I enlighet med ställningstagandet i fråga om stabsmyndigheterna är Riksrevisionsverket och Statskontoret enrådighetsverk. Vid båda myndigheterna finns det ett råd med av regeringen utsedda ledamöter. Rådet i Riksrevisionsverket skall enligt verkets instruktion ge myndighetschefen de råd som han behöver för att kunna bedriva verksamheten effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten. Myndighetschefen skall å sin sida informera rådet om verksamheten. För Statskontorets råd anges i instruktionen att det skall ge vägledning om verksamhetens inriktning. I de nya myndigheterna Statens lokalförsörjningsverk och Verket för högskoleservice finns också råd.

Myndigheter inom försvarets område som är enrådighetsverk är bl.a. Försvarets radioanstalt, Krigsarkivet och Värnpliktsverket.

Under senare år har tillkommit vissa andra myndigheter som inrättats som enrådighetsverk. Det gäller Statens skolverk, Statens institut för handikappfrågor i skolan, Elsäkerhetsverket och Konkurrensverket. I sistnämnda fall har motivet varit att verkets uppgift att tillämpa konkurrenslagstiftningen kräver stor integritet och att myndigheten därför måste stå fri från styrning utifrån.

2.3 De nuvarande styrelserna

2.3.1 Styrelsens uppgifter

För myndigheter med styrelse innebär verksledningsbeslutet, som förut sagts, att det högsta ansvaret i myndigheten skall vara delat mellan verkschefen och styrelsen. Verkschefen skall normalt vara den inför regeringen ansvarige för myndighetens verksamhet. Verkschefen skall leda myndigheten och ha beslutsbefogenheter som korresponderar mot detta ansvar. Styrelsens uppgift skall vara att öva insyn i verksamheten och att biträda verkschefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme. Styrelsen skall besluta i vissa klart angivna och av regeringen bestämda ärenden. Den skall därvid dela verkschefens ansvar inför regeringen i samma mån som den tilldelats beslutsrätt.

Dessa principer för ledningen av styrelsemyndigheterna har preciserats i verksförordningen (1987:1100). Myndighetschefens ansvar och uppgifter anges i 4-10 §§ förordningen. Här slås det fast att det är myndighetschefen som ansvarar för myndighetens verksamhet. Chefens skall se

till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den. Att den skall vara effektiv tolkas i detta sammanhang som att de uppgifter som ålagts myndigheten eller som av annat skäl utförs av den skall med bibehållande av god kvalitet genomföras med lägsta möjliga resursinsats.

Innebörden av chefens ansvar beskrivs sedan närmare i förordningen. Tre huvuduppgifter anges, nämligen att planera verksamheten, att övervaka att planerna följs samt att följa upp verksamheten och analysera resultatet. Myndighetschefen skall också samordna verksamheten med angränsande verksamheter, se till att myndigheten har en god service till utomstående och ansvara för att myndigheten har en rättvisande ekonomisk redovisning och en betryggande medelsförvaltning. Chefen har även det övergripande ansvaret för personalpolitiken vid myndigheten.

För att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter har 8 § verksförordningen en föreskrift om att myndighetens chef skall hålla styrelsen informerad om verksamheten. Myndighetschefen har också enligt 10 § förordningen en generell skyldighet att se till att regeringen, utöver de dokument som styrelsen beslutar om, får det underlag som regeringen behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamhetens olika delar.

Styrelsens ansvar och uppgifter anges i 11-13 §§ verksförordningen. Styrelsens huvuduppgift är tillsyn och rådgivning. Tillsynen kommer till uttryck i 11 §, där det sägs att styrelsen skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Rådgivningsrollen formuleras i 12 §. Där sägs att styrelsen skall biträda myndighetens chef och föreslå honom de åtgärder som styrelsen finner motiverade.

Styrelsens beslutsbefogenheter anges i 13 § förordningen. Dessa hänför sig till tre huvudfrågor. Den första är myndighetens anslagsframställning och årsredovisning. Det är styrelsen som skall fatta beslut om dessa båda dokument. Den andra frågan gäller åtgärder efter genomförd revision av årsredovisningen. När myndigheten har fått en revisionsrapport från Riksrevisionsverket skall styrelsen ta ställning till denna. Om en revisionsberättelse, som Riksrevisionsverket lämnar till regeringen över myndighetens redovisning, innehåller någon invändning mot redovisningen, är det styrelsen som skall besluta vilka åtgärder myndigheten skall vidta. Myndighetschefen skall sedan redovisa dessa åtgärder till regeringen. Den tredje frågan som styrelsen skall besluta om gäller föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

I myndigheternas instruktioner kan finnas bestämmelser om att styrelsen skall besluta också i vissa andra ärenden. De typer av ärenden som det gäller är bl. a. att fastställa verksamhetsplaner och investeringsplaner. Det kan vidare gälla riktlinjer för olika delar av verksamheten och viktigare författningsfrågor. Att lämna tillstånd eller meddela förbud är i vissa fall styrelsefrågor. Förordnanden av ledamöter i olika organ liksom tillsättning av vissa tjänster kan ibland ligga på styrelsen. Denna kan också vara beslutande i disciplinärenden.

I något fall kan styrelsen ha en betydligt vidare befogenhet. Styrelsen i Exportkreditnämnden har t.ex. ett mera totalt ansvar för verksamheten. Myndighetschefen har här ett ansvar för verksamheten under styrelsen.

2.3.2 Styrelsens sammansättning

Storleken av styrelsen varierar något bl.a. beroende på den verksamhet som det gäller. I allmänhet omfattar styrelsen 7-10 personer. Som regel finns det i myndigheterna också två personalföreträdare. Dessa deltar i styrelsens sammanträden, men de har inte beslutsrätt. Några få myndigheter saknar personalföreträdare i styrelsen.

I de centrala myndigheter som omfattas av vår enkät har vi bl.a. undersökt var ledamöterna har sin ordinarie verksamhet.

Motiven för medborgerlig insyn i förvaltningen har gjort det naturligt att riksdagsledamöter ingår i åtskilliga myndighetsstyrelser. I enkätmyndigheterna är 15 % av styrelseledamöterna även ledamöter av riksdagen. Främst är dessa företrädare i normerings- och tillsynsmyndigheter, bevaknings-, beredskaps- och rättsvårdande myndigheter samt transferrings-, uppbörds- och andra medelshanterande myndigheter.

Den största gruppen styrelseledamöter, ungefär en tredjedel, kommer från statlig verksamhet. Ungefär hälften av dessa har sin ordinarie verksamhet i andra förvaltningsmyndigheter. Tjänstemän från regeringskansliet är relativt få (ca 4 %). Inom Försvarsdepartementets område kommer ungefär hälften av styrelseledamöterna från statlig verksamhet.

15 % av det totala antalet styrelseledamöter arbetar inom enskild verksamhet. Dessa är särskilt företrädare i närings- och infrastrukturmyndigheter, kulturmyndigheter och producerande myndigheter. Styrelseledamöter med verksamhet inom organisation utgör ungefär samma procentuella andel.

Personer med verksamhet inom kommun eller landsting är mycket få bland styrelseledamöterna, endast 4 %. Främst är de företrädare i kulturmyndigheter.

Av styrelseledamöterna har närmare hälften (47 %) erfarenhet från myndighets- eller företagsledning. Det gäller för 34 % av ledamöterna offentlig verksamhet och för 13 % enskild verksamhet. Fackkompetens inom myndighetens verksamhetsområde är en vanlig erfarenhetsbakgrund. För ungefär en tredjedel av ledamöterna är bakgrunden politiskt arbete.

Inom stöd- och servicemyndigheter till statsförvaltningen i övrigt har mer än hälften av styrelseledamöterna erfarenhet från företagsledning inom offentlig verksamhet. Politisk erfarenhet är särskilt företrädare inom bevaknings-, beredskaps- och rättsvårdande myndigheter samt transferrings-, uppbörds- och andra medelshanterande myndigheter. Inom forskningsmyndigheterna är fackkompetens inom verksamhetsområdet vanlig hos styrelseledamöterna.

En väsentlig fråga är hur styrelsen är sammansatt med hänsyn till den verksamhet som myndigheten bedriver. De vanliga styrelseledamöter som tillfrågats i enkäten anser till helt övervägande del att styrelsen är lämpligt sammansatt. Uppfattningen varierar dock inom olika departe-

mentsområden. Myndighetscheferna är däremot mera missnöjda med sammansättningen än ledamöterna i allmänhet. Ungefär hälften av dem anser att kompetens- och erfarenhetsbakgrunden i styrelsen inte är fullt tillräcklig.

Det stora flertalet styrelseledamöter har också andra styrelseuppdrag. Ungefär 40 % av dem är enligt enkätsvaren ledamöter i en annan statlig myndighets styrelse. För myndighetscheferna gäller det hälften av dem. Omkring hälften av styrelseledamöterna har även styrelseuppdrag inom offentligt eller enskilt företag.

När det gäller fördelningen mellan män och kvinnor i de myndighetsstyrelser som särskilt undersökts kan konstateras, att andelen kvinnor är ca 30 %. Den högsta andelen finns inom kultur- och forskningsmyndigheter.

I fråga om erfarenheten från den aktuella styrelsen kan nämnas att mer än hälften av ledamöterna har haft sitt uppdrag i mer än tre år.

Styrelseledamöterna anser i allmänhet att de har fått tillräcklig information om myndigheten inför sitt uppdrag i styrelsen. De flesta har introducerats i uppdraget genom generell information till samtliga styrelseledamöter eller genom personlig information av myndighetschefen. Information har sällan skett från berört departement.

För närmare uppgifter om styrelsernas sammansättning får hänvisas till enkätrapporten (*bilaga 3*).

2.3.3 Ordförandeskapet

Enligt verksledningsbeslutet bör myndighetschefen normalt vara ordförande i en förvaltningsmyndighets styrelse. Detta motiverades av att verkschefen normalt kommer att vara den som inför regeringen ansvarar för myndighetens verksamhet. En ansvarig verkschef borde därför ha ett tongivande inflytande även i ärenden där han eller hon inte har en självständig beslutsrätt. Verkschefen skulle därför inte bara ingå i styrelsen utan också vara dess ordförande.

Undantag kunde dock bli aktuella. Det gällde t.ex. när en styrelse är gemensam för mer än en myndighet. Det kunde också vara aktuellt för små nämndmyndigheter. För affärsverken skulle verkschefskap och ordförandeskap alltid skiljas åt. Motivet för att annan än verkschefen skulle vara ordförande i dessa verksstyrelser var den centrala roll, såväl i kontakter utanför som inom koncernen, som styrelseordföranden förut-sattes få.

För de centrala förvaltningsmyndigheter som vi har inhämtat närmare uppgifter om är myndighetschefen i flertalet fall styrelseordförande. För normerings- och tillsynsmyndigheter samt bevaknings-, beredskaps- och rättsvårdande myndigheter gäller detta nästan utan undantag.

Ganska många myndigheter, ca 30 %, har dock en utomstående person som styrelseordförande. Detta gäller särskilt för forskningsmyndigheter och i stor utsträckning även för kulturmyndigheter. Om man ser till departementsområde är det vanligt med extern styrelseordförande vid myndigheter under Kommunikationsdepartementet och Kulturdepartemen-

tet. Av de externa styrelseordförandena arbetar ungefär hälften i statlig verksamhet.

2.3.4 Styrelsearbetet

För de myndigheter som vi särskilt granskat har också inhämtats uppgifter om styrelsearbetet. Det gäller alltså myndigheter, där verksamhetsbeslutets huvudprincip om ansvarsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef är tillämpliga.

Av dessa uppgifter framgår att styrelserna i allmänhet sammanträder omkring sex gånger per år. I de grupper av myndigheter som arbetar med normering, bevakning, transfereringar och liknande har antalet sammanträden i genomsnitt rört sig om 8-11, i undantagsfall flera. Sammanträdena har ofta pågått en halv dag. Det är dock inte ovanligt med hel- eller flerdagssammanträden. Dessa sammanträden har ibland varit kombinerade med studiebesök.

Närvarofrekvensen vid sammanträdena har varit hög. I enkäten svarade 85 % av styrelseledamöterna att de hade deltagit i alla eller nästan alla sammanträden under det senaste året. Av de övriga hade 11 % deltagit i ungefär hälften av sammanträdena.

I alla myndigheter skall styrelsen besluta om anslagsframställning, årsredovisning och frågor som aktualiseras efter genomförd revision. I de olika grupperna av myndigheter har frågorna kring anslagsframställningen i allmänhet behandlats vid 2-4 sammanträden, medan det för de övriga nämnda ärendetyperna rört sig om 1-2 sammanträden. I enkäten har det övervägande antalet styrelseledamöter svarat att de anser att dessa beslutsärenden behandlats tillräckligt ingående. En viss tveksamhet finns dock, särskilt när det gäller frågorna om årsredovisning och revision.

Förekomsten av styrelseärenden som rör föreskrifter beror givetvis på vilken typ av myndighet som det gäller. Vanligast är dessa ärenden i normerings- och tillsynsmyndigheter samt transfererings-, uppbornds- och andra medelshanterande myndigheter. I genomsnitt har antalet sådana ärenden varit 7-9 under året i dessa myndigheter. I något fall har det varit uppemot 20. Beredningen av dessa ärenden i de olika myndighetsgrupperna synes inte alltid ha varit tillräcklig. Av de styrelseledamöter som yttrat sig om dessa ärenden i enkäten anser bara drygt 40 % att ärendena behandlats tillräckligt ingående i styrelsen.

Vår undersökning har också gällt omfattningen av ärenden som behandlas i styrelserna utan att vara beslutsärenden. Myndighetens policy är en sådan fråga, som förekommer hos nästan alla myndigheter. Fortlöpande uppföljning av myndighetens verksamhet och ekonomi sker också, om än inte lika frekvent. I enkäten har två tredjedelar av styrelseledamöterna svarat att de anser de nu nämnda frågorna tillräckligt behandlade i styrelsen. En dryg fjärdedel menar dock att detta inte har varit fallet.

Ärenden som rör organisation och rationalisering samt personalför-sörjning och personalpolitik anmäls ibland i styrelserna. Vanligast är detta hos stöd- och servicemyndigheter samt producerande myndigheter med efterfrågestyrda tjänster eller varor. Hos myndigheterna i allmänhet

synes dessa frågor inte ha varit tillräckligt behandlade i styrelserna enligt ledamöternas uppfattning. När det gäller personalförsörjning och personalpolitik har sålunda hälften av ledamöterna mer eller mindre klart uttalat att de inte anser att dessa frågor behandlats tillräckligt. Beträffande frågor om organisation och rationalisering har närmare 40 % framfört motsvarande synpunkter.

Myndigheternas yttranden med anledning av remisser av betänkanden o.d. är normalt inte ett beslutsärende för styrelsen. I enkäten har styrelseledamöterna tillfrågats om de anser att sådana frågor behandlats tillräckligt i styrelsen. Drygt hälften av ledamöterna anser att detta varit fallet, medan drygt en tredjedel inte delar denna uppfattning.

När det gäller arbetet i styrelserna kan nämnas att styrelseledamöterna i enkäten genomgående uttalar att de kunnat tillföra myndighetens ledning ökad sakkunskap. De anser också överlag att styrelseuppdraget har tillfört dem viktiga kunskaper och erfarenheter för deras ordinarie verksamhet. Mer än en fjärdedel av samtliga anser att detta varit fallet i hög grad.

Av särskilt intresse i fråga om styrelsearbetet är i vilken utsträckning det förekommit reservationer till styrelsernas beslut. I skrivelsen till de undersökta myndigheterna har vi därför frågat hur många reservationer till styrelsens beslut som förekommit under åren 1988-1992 (t.o.m. juni). Det gäller tiden från den nya verksamhetsordningens tillkomst.

Vid två tredjedelar av myndigheterna hade man inte haft någon reservation under dessa år. I den tredjedel myndigheter som haft reservationer ingick främst normerings- och tillsynsmyndigheter samt transfererings-, uppbörds- och andra medelshanterande myndigheter. I sistnämnda fall rörde det sig om 6-20 reservationer under den aktuella tiden. Normalt var det dock endast ett fåtal reservationer hos myndigheterna.

Av de styrelseledamöter som omfattas av vår enkät har mer än tre fjärdedelar aldrig reserverat sig eller offentligt uttalat avvikande uppfattning mot något styrelsebeslut. Av de svarande uppger 9 % att de reserverat sig flera gånger. Mest gäller detta normerings- och tillsynsmyndigheter samt transfererings-, uppbörds- och andra medelshanterande myndigheter, där andelen uppgår till drygt 20 %. Ungefär 9 % av ledamöterna har också någon gång haft en reservation. De styrelseledamöter som har politiskt arbete som bakgrund har reserverat sig oftare än övriga.

Med hänsyn till styrelsernas sammansättning har det i enkäten också tagits upp några frågor om ledamöterna ansett sig jäviga vid något ärende i styrelsen. Detta har mycket sällan varit fallet. En förklaring kan vara att styrelseledamöterna formellt beslutar endast i vissa ärenden.

2.4 Interna ledningsorgan

2.4.1 Direktion eller annan ledningsgrupp

Flertalet av de centrala förvaltningsmyndigheterna har någon form av direktion eller ledningsgrupp. Det gäller både myndigheter med styrelse och enrådighetsverk.

Av de myndigheter med styrelse som vi inhämtat närmare uppgifter om har ungefär 9 av 10 en direktion eller annat slag av ledningsorgan. I två tredjedelar av fallen finns det även formella föreskrifter om ett sådant organ. Normerings- och tillsynsmyndigheter, bevaknings-, beredskaps- och rättsvårdande myndigheter samt stöd- och servicemyndigheter, som tillfrågats, har alla denna typ av ledningsorgan.

Antalet personer som ingår i ledningsgruppen varierar beroende på myndighetens organisation i övrigt. Genomsnittligt rör det sig om ca 8 personer, men i några fall uppgår det till ett 20-tal. Det är ovanligt att personalföreträdare ingår i ledningsgruppen. Det vanligaste är att ledningsorganet sammanträder varje vecka.

De frågor som behandlas i ledningsorganet är genomgående policyfrågor och strategiska frågor. Personal- och ekonomifrågor samt uppföljning av verksamheten är andra ärenden som nämns. I myndigheter med styrelse kan i ledningsorganet också diskuteras de frågor som senare skall behandlas i styrelsen.

2.4.2 Personalansvarsnämnd

I de centrala förvaltningsmyndigheterna finns som regel även en personalansvarsnämnd. Denna skall avgöra ärenden som gäller skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, disciplinansvar, åtsalsanmälan och avstängning eller läkarundersökning. I personalansvarsnämnden ingår i normalfallet myndighetens chef och dennes närmast underlydande chefer. Myndighetschefen är ordförande. Om det finns personalföreträdare hos myndigheten ingår också de i nämnden.

3 Utgångspunkter och utvecklingstendenser

3.1 Relationen mellan regeringen och myndigheterna

3.1.1 Den svenska förvaltningsmodellen

Regeringen skall enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) styra riket. Den är ansvarig inför riksdagen. Förvaltningsmyndigheterna har enligt 11 kap. 6 § RF - i motsats till domstolarna - en motsvarande lydadsplikt gentemot regeringen.

Det finns dock undantag från denna lydadsplikt. Enligt 11 kap. 7 § RF får regeringen inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i ett konkret fall, om det är fråga om ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller om det rör tillämpning av lag. Uttrycket "tillämpning av lag" syftar också på verkställighetsföreskrifter till lagen. Myndigheternas befogenheter att själva avgöra sådana ärenden syftar primärt till att garantera rättssäkerheten.

Inom ramen för regeringsformen och riksdagens beslut är det regeringen som på egen hand har att bedöma i vilken utsträckning som den önskar styra förvaltningen. I verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99) konstateras att det var av rent praktiska skäl som regeringen tidigare i regel låtit förvaltningsmyndigheterna agera under ganska stor frihet.

Denna frihet är sålunda bara i begränsad utsträckning konstitutionellt betingad, nämligen av bestämmelsen i 11 kap. 7 § RF. Enligt verksledningspropositionen utgör utformningen av den grundlagsbestämmelsen inte något motiv för passivitet från regeringens sida på det sätt som ofta har hävdats. Det konstateras också att stora områden av den statliga verksamheten faller utanför den verksamhet som täcks av 11 kap. 7 §. Det gäller t.ex. hela den producerande verksamheten i statsförvaltningen, exempelvis i affärsverken. Även utredande, planerande och rationaliserande verksamhet ligger utanför, likaså utbildning. Ett exempel, som uttryckligen nämns i propositionen, är polisens operativa verksamhet.

Vid riksdagens behandling av verksledningspropositionen fann Konstitutionsutskottet (bet. 1986/87:KU29) det värdefullt att frågan om det konstitutionella utrymmet för regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna hade blivit så ingående penetrerad som skett vid beredningen av ärendet. En betydande enighet uppnåddes också om tolkningen av be-

gränsningsregeln i 11 kap. 7 §. Utskottet säger sig heller inte ha någon annan mening än den som kommer till uttryck i propositionen. Riksdagen anslöt sig till utskottets ställningstagande (rskr. 1986/87:226).

3.1.2 Regeringens styrning av myndigheterna

Genom grundlagsbestämmelserna är det ytterst regeringen som har ansvaret inför riksdagen för hur förvaltningsmyndigheternas verksamhet genomförs. Myndigheterna har ansvar gentemot regeringen. Det innebär att det politiska ansvaret ligger hos regeringen. Myndigheterna skall förverkliga de intentioner som kommit till uttryck genom riksdagens och regeringens beslut. Regeringsformen utgår alltså från en hierarkisk ordning för den statliga förvaltningen.

Regeringen har successivt kommit att styra myndigheterna på ett tydligare och mer konsekvent sätt. Samtidigt har myndigheterna fått ökat ansvar och ökade befogenheter som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter effektivare. Man kan se det som en starkare politisk styrning av förvaltningen än tidigare.

Regeringens styrning inom finansmaktens område sker inom ramen för den utvecklade budgetprocessen. Det ställs i dag stora krav och förväntningar på budgetstyrningen, inte minst som en följd av det minskade budgetutrymmet. Väsentligt i detta sammanhang är att regeringen och riksdagen skall få ett bättre beslutsunderlag vid ställningstagande till de offentliga utgifternas utveckling och inriktning.

Regelstyrningen av den offentliga verksamheten sker ofta genom s.k. ramlagstiftning. Uppföljningen av ramlagstiftningens effekter och kostnader är svår att genomföra. Som ett led i resultatstyrningen pågår ett arbete med att ta fram en samlad bild över författningsbeståndet. Arbetet med denna regelreformerings går ut på att förenkla regelsystemet, klargöra den legala strukturen och avskaffa föråldrade eller onödiga regler. I och med ett ökat europeiskt samarbete får regelfrågorna en särskild uppmärksamhet.

En viktig del av regeringens styrning är formerna för granskning och bedömning av myndigheternas resultat. En utökad delegering av finansiella befogenheter till myndigheterna innebär att myndigheternas resultatinformation ökar i vikt.

3.2 Mål- och resultatstyrning

3.2.1 Ökad delegering till myndigheterna

Ett kontinuerligt arbete pågår med att utveckla mål- och resultatstyrningen i staten. Erfarenheterna har sammantaget, trots vissa konstaterade brister, av statsmakterna bedömts som goda. Det är fråga om en mycket omfattande och långsiktig process att med resultatstyrningen som grund göra rationella resursavvägningar. En utveckling av metoderna för resultatstyrningen beräknas successivt ske.

Mål- och resultatstyrningen utvidgas också till att omfatta inte bara myndigheternas inre effektivitet utan även effekterna av myndigheternas verksamhet i omvärlden. Kärnan i mål- och resultatstyrningen är dialogen mellan regeringen och myndigheterna samt myndighetsledningarnas ansvar att följa upp resultaten och att ompröva och effektivisera sin verksamhet.

Ett viktigt inslag i den ökade delegeringen till myndigheterna är den av riksdagen godkända inriktningen med s.k. utgiftsramar för myndigheternas förvaltningskostnader. För varje myndighet skall inom en sådan ram inrymmas kostnader för personal, lokaler och övriga omkostnader. Myndigheten skall sedan fritt disponera medlen på det ramanslag som statsmakterna anvisat.

Ett led i delegeringen till myndigheterna är att dessa även får ta ansvar för sin lokalförsörjning. Formerna för statliga myndigheter att ingå avtal med annan part beräknas också komma att utvecklas.

3.2.2 Ändrad statlig arbetsgivarorganisation

Inom arbetsgivarpolitikens område avses en omfattande delegering ske till myndigheterna.

Införandet av utgiftsramarna är en viktig förutsättning för den förändring av den statliga arbetsgivarorganisationen som beslutats efter förslag i 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 8). Utgiftsramarna innebär att myndigheterna måste räkna in ökade lönekostnader i de anslag som riksdagen anvisat. Myndigheterna får därmed ta ett ökat ansvar för lönebildningen.

Gränsen mellan regeringens och de statliga förvaltningsmyndigheternas uppgifter inom arbetsgivarpolitiken skall göras klarare. Riksdagen och regeringen skall ange förutsättningarna och de ekonomiska ramarna. Regeringen skall också ha överblick och kunna följa verksamheten och utvecklingen på den statliga arbetsmarknaden. Myndigheternas uppgift blir att bedriva sin verksamhet under utövande av en ändamålsenlig arbetsgivarpolitik.

Denna gränsdragning blir också vägledande för hur den statliga arbetsgivarorganisationen skall utformas. Statens arbetsgivarverk avses få en från regeringen mera fristående ställning. De myndigheter som ansluts till arbetsgivarorganisationen skall få bestämma dess finansiering och ledning. Myndigheterna skall få tillgång till en stark och sammanhållen statlig arbetsgivarorganisation som kan företräda deras intressen i centrala arbetsgivarpolitiska frågor särskilt i förhandlingar om kollektivavtal inom löne- och personalpolitikens område.

De avtal som arbetsgivarorganisationen sluter skall inte längre behöva godkännas av riksdagen och regeringen. Ett undantag är dock att regeringen skall ta ställning till de s.k. huvudavtalen och MBA-R, vilka bl.a. rör frågor av betydelse för skyddet mot samhällsfarliga konflikter och skyddet för den politiska demokratin. Systemet med tydliga ramar för myndigheternas förvaltningskostnader innebär att avtalen inte längre skall träffas med förbehåll om regeringens godkännande. Detta kommer att

gälla även i fråga om avtal av mer långsiktig karaktär, som t.ex. pensionsavtal och trygghetsavtal. Det anses viktigt att myndigheterna och arbetsgivarorganisationen tar på sig ett fullt ansvar för alla typer av kostnader som följer av kollektivavtal.

3.2.3 Finansiell styrning

Ett utvecklingsarbete har pågått de senaste åren i syfte att effektivisera den statliga medelshanteringen. Arbetet har koncentrerats på att skapa så marknadslika och konkurrensneutrala förhållanden som möjligt i den statliga verksamheten. Myndigheterna har fått större frihet att själva göra avvägningar i finansiella frågor, inom ramen för tillgängliga resurser.

Denna utveckling ställer höga krav på myndigheternas redovisning. I budgetpropositionen 1993 (prop. 1992/93:100 bil. 1 s. 95 ff) har angetts åtgärder som avses dels innebära ett effektivare system för den statliga medelshanteringen på regeringsnivå, dels utökade möjligheter att delegera finansiella befogenheter till myndigheterna. I detta ingår det förut nämnda systemet med ramar för myndigheternas förvaltningskostnader. Ett viktigt inslag är också förändringar av beräkningen av den anslagskredit som myndigheterna får ha på sina ramanslag.

En strävan är att göra statens betalningssystem så kostnadseffektivt som möjligt. Utgångspunkten är att anpassa betalningssystemet till redovisningssystemet och till statens samlade informationsbehov. Det skall också inom betalningssystemet finnas utrymme för att välja olika betalningsförmedlare. Betalningssystemet skall utformas för att garantera hög säkerhet.

Kostnadsmedvetenheten hos myndigheterna skall förbättras genom att de kostnader som för närvarande redovisas gemensamt på statsbudgeten i stället redovisas i anslutning till resp. verksamhet.

Ett system med ränta på myndigheternas medel skall ge myndigheterna frihet att själva göra avvägningar i finansiella frågor. Därmed skapas ett incitament till en god kassahållning.

Möjlighet att låna till investeringar för myndigheternas anläggningstillgångar införs. Därigenom belastar kostnaderna för en investering den myndighet som gör investeringen. Detta förväntas öka förutsättningarna för rationella investeringsbeslut på myndighetsnivå. De årliga utgifterna för en eventuell investering i form av räntor och amorteringar får av myndigheten ställas mot övriga utgifter. Myndighetens egna prioriteringar får avgöra om en investering skall göras eller inte.

En viktig komponent i mål- och resultatstyrningen är bl.a. myndigheternas kompetens för ekonomisk uppföljning och utvärdering. Som underlag för regeringens bedömning av statliga myndigheters ekonomiadministrativa standard kommer det att införas ett systematiserat bedömningsförfarande för att få en bred bild av standarden på myndigheternas ekonomiadministration, ett s.k. ratingsystem. Vissa av myndigheternas finansiella befogenheter direktkopplas sedan till skötseln av ekonomin.

Den finansiella styrningen av myndigheter som bedriver avgiftsfinansierad verksamhet skall ske i annan form. Dessa myndigheter skall få

disponera sina avgiftsinkomster och balansera dem mot årets resultat i den avgiftsfinansierade verksamheten.

Myndigheterna skall också ta eget ansvar för risk- och skadehantering i den egna verksamheten. Det innebär att varje myndighet skall vara skyldig att genomföra riskanalyser.

Sammantaget innebär denna utveckling en långtgående delegering av det ekonomiska ansvaret till myndigheterna.

3.2.4 Större krav på uppföljning

En utökad delegering av verksamhetsansvar och finansiella befogenheter till myndigheterna medför att kraven på uppföljning och utvärdering blir större. Det behövs kvalificerat underlag för regeringens och riksdagens ställningstaganden vad avser statsförvaltningens utveckling och inriktning. Åtgärder har aktualiserats för att höja regeringkansliets kompetens att beställa resultatinformation och att utforma styrningen i resultatetermer.

Tyngdpunkten i de förändringar som är kopplade till den nya budgetprocessen rör i första hand relationen mellan regeringen och myndigheterna. Det är naturligt med hänsyn till regeringens uppgifter och ansvar att leda statsförvaltningen. Samtidigt påverkas också riksdagens och dess utskotts arbete i inte oväsentlig grad. Det gäller dels den förändrade budgetprövningen med en under vissa år fördjupad prövning, dels den pågående förändringen av utskottens arbete mot ett ökat inslag av uppföljning och utvärdering.

I sin budgetprövning är riksdagen och dess utskott starkt beroende av det beslutsunderlag som man genom propositionerna får från regeringen. Riksdagen har i olika sammanhang ställt krav på regeringen att i ökande grad redovisa konsekvensanalyser i propositionerna. Detta behov accentueras i samband med att riksdagen förväntas ta ställning till inriktningen och omfattningen av en verksamhet för normalt en hel treårsperiod.

3.3 Förvaltningens struktur

3.3.1 Ändrade myndighetsorganisationer

De centrala förvaltningsmyndigheternas uppgift är bl.a. att ge regeringen beslutsunderlag som bidrar till helhetssyn och sektorsövergripande analyser. Flera myndigheters verksamhet har fått en ökad karaktär av stabsfunktion till regeringen. Det gäller t.ex. Skolverket för skolpolitiken, Socialstyrelsen för social- och sjukvårdsfrågor och Konkurrensverket för vissa närings- och konkurrensfrågor.

De centrala förvaltningsmyndigheternas roll har också förändrats till följd av att utförandeansvaret har decentraliserats främst till kommunerna. Relationen mellan regeringen och myndigheterna utvecklas alltmer i riktning mot rollerna som beställare och leverantör av de offentliga tjänsterna.

Departementsstrukturen kan förväntas bli mer flexibel och ledningsorganisationen kan komma att förstärkas. Kraven på hög kompetens och

kapacitet för analytiskt utvärderingsarbete kan också medföra en utveckling av departementen. Det kan innebära att dessa tar över en del utvecklingsarbete av stabskaraktär som i dag ligger på förvaltningsmyndigheterna.

Statsförvaltningens struktur har förändrats i flera avseenden. Det har lett till att vissa verksamheter och myndigheter har försvunnit ur den statliga sektorn. Statens institut för personalutveckling (SIPU) är ett sådant exempel. Andra verksamheter har rationaliserats, omstrukturerats eller slagits samman i syfte att effektivisera. Ett exempel på sådan sammanslagning är Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), som har uppgifter som tidigare ombesörjdes av Statens energiverk, Statens industriverk och Styrelsen för teknisk utveckling.

I arbetet med att se över förvaltningens struktur pågår en översyn av olika verksamhetsformer inom det statliga området. Statsmakternas bedömning är att statliga särlösningar skall undvikas och verksamheter skall renodlas inom staten. Det innebär att myndighetsformen är den verksamhetsform som bör väljas för statlig verksamhet.

Konkurrensutsatt verksamhet anses inte böra bedrivas i myndighetsform, om inte särskilda skäl talar för det. I enlighet härmed har olika verksamheter förts över till bolag.

Statsmakterna har även intagit en restriktiv hållning till att bedriva statlig verksamhet i stiftelseform eller bolag direkt under myndighet. Ett skäl är bristande insyn och möjlighet att påverka och kontrollera användningen av de insatta statliga medlen.

3.3.2 Utvecklingen av den regionala organisationen

Länsstyrelserna skall utifrån ett samlat regionalt perspektiv följa upp den nationella politiken inom ett stort antal verksamheter i länen. Inom dessa verksamhetsområden skall länsstyrelserna svara för uppföljning och utvärdering av hur de nationella målen nås. Samtidigt skall de utifrån dessa mål utveckla regionala mål inom olika områden.

En annan betydelsefull uppgift för länsstyrelserna är att främja utvecklingen inom länen och på den regionala nivån ta ansvar för samordningen av statens regionala utvecklingsinsatser. Länsstyrelserna skall också verka för att statlig och kommunal verksamhet i länen samordnas och anpassas till de övergripande målen.

Länsstyrelserna är regionala tillsyns- och uppföljningsorgan för socialtjänsten. Mot bakgrund av att många kommuner genomför omfattande förändringar i sin organisation ökar länsstyrelsernas tillsyns- och uppföljningsarbete. Redan tidigare har länsstyrelserna uppgifter som överförts från de dåvarande lantbruksnämnderna, fiskenämnderna och länsvägnämnderna. Länsstyrelserna har också fått ökade uppgifter när det gäller kommunikationer, trafiksäkerhet och arbetsmarknadsutbildningens planering.

Länsstyrelserna skall fr.o.m. 1994 överta uppgifterna på bostadsfinansieringsområdet från länsbostadsnämnderna. I budgetpropositionen 1993 (prop. 1992/93:100 bil. 14) anger regeringen intentionen att se över

möjligheterna att sammanföra ytterligare regionala myndighetsuppgifter till länsstyrelserna. De statliga verksamheter på regional nivå som i dag inte är inordnade i länsstyrelsernas verksamhet är arbetsmarknadsfrågorna som hanteras av fristående länsarbetsnämnder, organisatoriskt inordnade i Arbetsmarknadsverket, och skogsvårdsfrågor som sköts av regionala skogsvårdsstyrelser, som lyder under Skogsstyrelsen.

Länsstyrelserna är enligt polislagen (1984:387) högsta polisorgan i resp. län. De ansvarar för polisverksamheten i länen och har tillsyn över den verksamhet som bedrivs av de lokala polismyndigheterna. De har också huvudansvaret för de rationaliseringar som måste göras på polisens område.

Sammantaget kan för länsstyrelserna särskilt pekas på tre tvärssektoriella ansvarsområden. Dessa är näringsliv och infrastruktur, en god livsmiljö samt civil beredskap och räddningstjänst.

Regionutredningen har i betänkandet *Regionala roller - en perspektivstudie* (SOU 1992:63) presenterat olika alternativ för uppbyggnaden av den offentliga verksamhetens regionala nivå. Utredningen behandlar bl.a. det statliga ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna och länsstyrelsens roll som samhallande regionalt organ.

Regionberedningen (C 1992:06) har numera till uppgift att på grundval av de analyser som gjorts av Regionutredningen och övrigt aktuellt utredningsmaterial utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå.

I direktiven för Regionberedningen konstateras att den regionala strukturen i dag uppvisar en splittrad bild. Ansvarsförhållandena är delvis oklara. Samverkan och samordning behöver förbättras. Den administrativa geografiska indelningen medför åtminstone i vissa delar av landet problem. Det finns därför, enligt direktiven, skäl att förutsättningslöst och i samverkan med företrädare för de olika regionerna överväga såväl uppgifts- och ansvarsfördelning som indelning av den offentliga förvaltningen på regional nivå. En framtida struktur för den regionala offentliga förvaltningen bör utformas så, att den bidrar till en positiv utveckling i de olika landsändarna samtidigt som samordning, utveckling och en hållbar tillväxt i landet som helhet främjas.

En förändrad struktur på den regionala nivån kan komma att i inte oväsentlig grad påverka också den statliga centrala förvaltningens uppbyggnad och omfattning. Det kan också innebära att ansvarsfördelningen mellan departement och centrala myndigheter kan komma att påverkas.

3.3.3 Statens relation till kommuner och landsting

Staten har ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten i vid mening utvecklas. Samspelet mellan staten å ena sidan och kommuner och landsting å den andra intar härvid en central plats. För att uppnå målen i den offentliga verksamheten krävs bl.a. en väl fungerande samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. Decentraliseringen av ansvar och befogenheter till kommuner och landsting har skett i

ökande takt under de senaste decennierna. Denna utveckling kan förväntas fortsätta.

Inom skolpolitikens område har bl.a. kommunaliseringen inneburit att statsmakternas roll begränsats. Statens ansvar blir främst att lägga fast långsiktiga mål och prioriteringar för utbildningsväsendet. Den nya myndighetsstrukturen på utbildningsområdet har därför utvärdering och kvalitetskontroll som viktiga uppgifter.

När det gäller arbetsmarknadspolitiken och genomförandet av regionalpolitiska åtgärder betonas vikten av en utvecklad infrastruktur och delegering till olika regioner. Det gäller utlokalisering av såväl arbetsmarknadspolitiska åtgärder som utlokalisering av utbildning och forskning. Utformningen av systemet med statsbidrag till kommunerna är också ett viktigt instrument. Kommunerna ges ökad frihet att välja de bästa lösningarna efter sina egna förutsättningar. De centrala statliga myndigheterna inom olika politikområden och samhällssektorer får främst till uppgift att ta initiativ till program och projekt samt följa upp och utvärdera verksamheten inom sina ansvarsområden. Motsvarande utveckling av uppgiftsfördelningen sker också på den regionala statliga nivån, vilket medför att länsstyrelsernas ansvar för uppföljning och utvärdering av verksamheterna inom sina resp. ansvarsområden har ökar.

Den lokala konsumentverksamheten föreslås stärkas. Konsumentverket får därmed en förändrad och tydligare roll gentemot verksamheten och gentemot regeringen. Inom det miljöpolitiska området stärks betydelsen av arbetet på lokal och regional nivå. Naturvårdsverkets uppgift att ge regeringen en samlad bild över området betonas. Polisens verksamhet på lokal nivå kommer att beröras av den utredning (Ju 1993:05) som tillsatts för översyn av hur man kan fördela ansvaret för brottsbekämpning mellan kommuner och staten.

3.4 Internationalisering

3.4.1 EG-aspekter

Den statliga förvaltningens organisation i Sverige skiljer sig från vad som gäller i allmänhet i Europa. Den svenska uppdelningen på departement och förvaltningsmyndigheter är internationellt ovanlig. Regeringsformen innehåller dels principen att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, dels principen att förvaltningsmyndigheterna själva bestämmer över sin myndighetsutövning och sin lagtillämpning.

Frågan om självständiga förvaltningsmyndigheter har under åren diskuterats i olika sammanhang, bl.a. i samband med kravet på tydlighet i styrningen och dialogen mellan regeringen och myndigheterna. Saken blir nu även aktuell inför en ökad internationalisering i allmänhet och ett eventuellt EG-medlemskap.

Grundlagsutredningen konstaterar i sitt betänkande EG och våra grundlagar (SOU 1993:43) att systemet med fristående myndigheter inte är

något konstitutionellt problem, när det gäller regeringens ansvar gentemot EG för en lojal anpassning av interna regler till gemenskapsrätten.

Grundlagsutredningen behandlar också vissa frågor som rör karaktären av den svenska lagstiftningen. När det gäller frågan om anpassning av det svenska regelverket framhåller utredningen att det är viktigt att konstatera att förvaltningsmyndigheterna inte har någon egen befogenhet att meddela föreskrifter. De myndighetsföreskrifter som utfärdas har utan undantag sin grund i ett bemyndigande från regeringen. Dessa bemyndiganden bygger i sin tur på regeringens rätt att utfärda föreskrifter. Det skall alltså inte finnas något utrymme för myndighetsföreskrifter som strider mot regeringens och riksdagens intentioner. En annan sak är att användningen av ramlagstiftning och vida bemyndiganden, enligt utredningen, kan medföra svåröverskådlig och svårkontrollerad normgivning från myndigheternas sida.

3.4.2 Internationaliseringens påverkan på förvaltningens arbetsformer

En särskild utredning ser över vissa frågor om den svenska statsförvaltningens samverkan med regeringen vid ett svenskt EG-medlemskap (Ju 1992:B). En viktig fråga för utredningen är hur arbetet med regeringens resultatstyrning skall kunna drivas vidare också i ett EG-perspektiv.

Ett förhållande som kan komma att ställa krav på förändringar av arbetsformerna i svensk statsförvaltning är den svenska representation som kan bli aktuell i olika sammanhang inom EG-samarbetet. Det gäller när en tjänsteman vid en förvaltningsmyndighet uppträder som ombud för regeringen vid förhandlingar i EG-organ. Inom ramen för EG-kommissionens beredningsarbete medverkar t.ex. individuella experter från medlemsländerna. Dessutom kommer det att ställas krav på deltagande i det stora antalet kommittéer som förvaltar och tillämpar EG:s regelverk.

Dessa förhållanden kommer att påverka arbetsformerna och samarbetet mellan departementen och myndigheterna. Vidare gäller det hur de berörda myndigheterna sinsemellan skall samordna sin verksamhet. Behovet av sektorsövergripande bedömningar kommer sannolikt att öka. Samordningen inom regeringskansliet kan också förväntas bli större.

4 Enrådighetsverk - huvudmodell för centrala förvaltningsmyndigheter

Förslag

Enrådighetsverk bör vara huvudmodell för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna.

Myndigheterna bör själva få besluta om inrättande och sammansättning av rådgivande organ. Det gäller både rådgivningsorgan för allmänt stöd till myndighetschefen och expertorgan för särskilda frågor.

I vissa myndigheter med t.ex. integritetskänslig verksamhet bör särskilda insynsorgan inrättas.

Beslutande organ bör kunna inrättas i vissa myndigheter för särskilda frågor.

4.1 Ledning och insyn i förvaltningsmyndigheterna

4.1.1 De nuvarande styrelsernas roll

Vi har tidigare (kapitel 2) redogjort för bakgrunden till de nuvarande lekmannastyrelserna och innebörden av verksledningsbeslutet 1987. Vi har också beskrivit hur styrelserna hittills har fungerat.

Innan vi går över till att diskutera den framtida ledningsformen för förvaltningsmyndigheterna skall vi ytterligare något beröra de nuvarande styrelsernas roll. Det gäller särskilt deras beslutsbefogenheter och ansvar.

Styrelsen skall, som vi förut beskrivit, generellt fatta beslut i tre huvudgrupper av ärenden. Dessa avser myndighetens anslagsframställning och årsredovisning, åtgärder efter genomförd revision samt föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting. I myndighetens instruktion kan finnas reglerat att styrelsen skall fatta beslut även i vissa andra frågor.

När det gäller anslagsframställningen bör framhållas att denna endast utgör ett förslag till regeringen som underlag för budgetpropositionen till riksdagen. Anslagsframställningens betydelse minskar i en situation där myndigheternas verksamhet måste bedrivas med oförändrade eller minskade anslag och genom de restriktioner som regeringen kan lämna genom allmänna eller särskilda budgetdirektiv. Avgörande för myndighetens verksamhet under det kommande budgetåret blir de beslut som

regeringen efter riksdagens ställningstagande meddelar till myndigheten i regleringsbrevet. Hur dessa beslut skall omsättas i myndighetens löpande verksamhet är i allmänhet inte en styrelsefråga, även om styrelsen torde bli informerad om de ändringar som kan ha skett i förhållande till anslagsframställningen. En sådan avgränsning mellan ansvaret för anslagsframställningen och ansvaret för den faktiska verksamheten blir knappast möjlig i praktiken vid en ökad delegering av befogenheter till myndigheterna att bedriva sin verksamhet.

Årsredovisningen kommer att få en allt större betydelse i samband med den ökade mål- och resultatstyrningen av myndigheternas verksamhet. Det är bl.a. mot bakgrund av denna redovisning som regeringen skall bedöma om myndigheten har uppfyllt de krav som ställts. Det är dock oklart hur styrelsernas nuvarande ansvar skall uppfattas. Frågan är om styrelsen endast garanterar att årsredovisningen ger en korrekt bild av resultatet av myndighetens verksamhet eller om styrelsen genom sitt beslut om årsredovisningen också skall anses ha tagit någon form av ansvar för den genomförda verksamheten. Det sistnämnda kan vara svårt, eftersom styrelsen inte har någon generell befogenhet att fastställa riktlinjer för verksamheten. I verksförordningen anges också att det är myndighetschefen som ansvarar för verksamheten.

Att styrelsen skall besluta om eventuella åtgärder efter genomförd revision är en följd av att styrelsen beslutar om årsredovisningen. Oklarheten om innebörden av ansvaret för årsredovisningen får därför betydelse även i fråga om ansvaret för åtgärderna efter revisionen.

Den tredje gruppen av ärenden som styrelsen normalt skall besluta om, dvs. föreskrifter, sammanhänger med ramlagstiftningen. I propositionen bakom verksledningsbeslutet konstaterades att denna lagstiftningsteknik innebär att beslut av politisk art förs till myndighetsnivån, eftersom det är fråga om att omforma politiska intentioner till konkreta handlingslinjer. Myndigheten kan, enligt propositionen, i någon mån sägas träda i regeringens ställe när den utfärdar föreskrifter. För myndigheter med omfattande befogenheter att meddela föreskrifter är dessa ett viktigt medel för att nå målen med myndighetens totala verksamhet. Föreskrifterna blir därmed en integrerad del i denna verksamhet.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att ansvaret i de tre huvudgrupper av ärenden som styrelsen skall besluta i inte så klart kan skiljas ut från ansvaret för verksamheten i övrigt. Vi tror att detta kommer att bli ännu mera markerat med den utveckling som nu sker i fråga om myndigheternas befogenheter och ansvar för sin verksamhet.

Ett annat förhållande som belyser svårigheterna med det delade ansvaret mellan styrelse och myndighetschef gäller remisser inom myndighetens ansvarsområde. I de nuvarande styrelserna är remissyttranden inte ett beslutsärende för styrelsen. I allmänhet torde styrelsen dock informeras av myndighetschefen om viktigare remisser, vilket bl.a. framgår av svaren på vår enkät. Motivet för den nuvarande ordningen är enligt verksledningsbeslutet att myndighetens remissynpunkter vid ett styrelsebeslut kunde färgas av partipolitiska eller intressemotiverade övervägan-

den. Synpunkter grundade på den sakkunskap som myndigheterna besitter bedömdes bäst kunna föras fram som tjänstemannasynpunkter.

För att få en uppfattning om hur de externa styrelseledamöterna för närvarande ser på sin roll i styrelserna har vi frågat om detta i den enkät som vi låtit göra. Det gäller här styrelseledamöter i myndigheter som har en fördelning av beslutsbefogenheterna mellan styrelse och myndighetschef enligt verksamhetsbeslutets huvudprincip. Av svaren framgår att ca 50 % anser uppgiften främst vara att ha insyn, granska och ge råd. Endast 17 % anser styrelserollen vara att delta i ledningen av myndigheten. De styrelseledamöter som är riksdagsledamöter har huvudsakligen sett uppgiften som att utöva medborgerlig insyn.

Detta resultat kan jämföras med svaren på en fråga till samtliga styrelseledamöter, dvs. inkl. myndighetschefer, vilken roll de anser att en myndighetsstyrelse i princip bör ha. Här svarar 35 % att styrelsen bör ha ett totalt ansvar för verksamheten och 25 % att ansvaret bör gälla klart avgränsade frågor, medan ca 30 % anser att uppgiften skall vara granskning eller en allmän medborgerlig insyn.

Vi kan alltså konstatera att de nuvarande styrelserna främst ser sig ha en insyns- och rådgivningsroll. Detta bekräftas också genom de kontakter som vi haft med olika myndighetschefer. Styrelsernas medverkan har härvid, såvitt vi kunnat bedöma, varit allmänt uppskattad.

Betydelsen av styrelsens nuvarande beslutsfunktioner är däremot diskutabel. Vår genomgång nyss av beslutsärenden belyser svårigheterna att i praktiken skilja ut ansvaret för enbart vissa grupper av ärenden i verksamheten. Svaren i enkäten visar också på mycket olika uppfattningar bland styrelseledamöterna om vilken roll styrelsen bör ha. Den nuvarande avgränsningen av befogenheter mellan myndighetschef och styrelse kommer säkerligen att medföra problem när det gäller att klarlägga ansvaret inför regeringen för en myndighets verksamhet vid en fortsatt delegering av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar till myndigheterna.

Vår genomgång leder till två huvudsakliga slutsatser. Den ena är att man klarare bör skilja mellan frågan om ledningen av en myndighets verksamhet och frågan om insynen i denna. Avgörande vid bedömningen av ledningsformen bör vara ansvaret för att styra och leda verksamheten. Den andra slutsatsen är att det är svårt att förena kravet på tydligt ansvar med den nuvarande uppdelningen av befogenheterna mellan styrelse och myndighetschef. Ansvaret måste klarare koncentreras antingen till myndighetschefen eller till styrelsen.

4.1.2 Insynen i förvaltningsmyndigheternas verksamhet

Verksledningsbeslutet betonade starkt betydelsen av insyn i statsförvaltningen. Det gällde inte minst riksdagens insyn i myndigheternas verksamhet.

Vi vill också kraftigt understryka vikten av medborgerlig insyn i den statliga förvaltningen. Som framgått av vad vi förut sagt anser vi emellertid att insynen inte behöver vara kopplad till ledningsfunktionen i

myndigheterna. Vi skall därför något beröra de olika former som finns för bl.a. riksdagen att få insyn i verksamheten hos de statliga förvaltningsmyndigheterna.

Avgörande för insynen i den offentliga förvaltningen är offentlighetsprincipen. Den kommer till uttryck bl.a. genom att vem som helst enligt tryckfrihetsförordningen (TF) har rätt att ta del av de allmänna handlingar som finns hos myndigheterna och som inte omfattas av sekretess. Offentlighetsprincipen kommer även till uttryck genom att även tjänstemän och andra som arbetar i stat och kommun enligt regeringsformen är tillförsäkrade yttrandefrihet, om inte sekretesslagen (1980:100) föreskriver tystnadsplikt. Dessutom har alla s.k. meddelarfrihet, vilken har särskilt stor betydelse för de som arbetar i den offentliga förvaltningen. Meddelarfriheten ingår som en del av TF:s bestämmelser om tryckfriheten. Skyddet för yttrandefriheten i radio, TV, filmer, videogram och ljudupptagningar m.m. regleras särskilt i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Meddelarfriheten regleras i 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 2 § YGL. Bestämmelserna avser rätten att skaffa fram och lämna uppgifter i vilket ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller i något av de medier som omfattas av YGL. Meddelarfriheten är inte total. I TF och YGL finns undantag enligt vilka den som skaffar fram eller lämnar uppgifter kan fällas till ansvar för brott. De tystnadsplikter som tar över meddelarfriheten finns uppräknade i sekretesslagen.

Den som omfattas av meddelarfriheten har också rätt till anonymitet (meddelarskydd). Med rätten till anonymitet följer också förbud för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska vem som har lämnat uppgiften för offentliggörande i tryckt skrift, ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning.

Meddelarfriheten har i praktiken betydelse för offentliga tjänstemäns möjligheter att fritt ta kontakt med och informera press, radio och TV. Riksdagens ombudsmän (JO) har vid flera tillfällen framhållit offentliga tjänstemäns rätt att fritt uttala sig för pressen och att obehöriga inskränkningar i denna rätt inte får ske. JO har särskilt framhållit att denna grundlagsfästa rättighet inte får kringkärvas genom att en myndighet "prickar" eller på annat sätt kritiserar en tjänsteman som utnyttjar sin meddelarfrihet.

Myndigheterna skall enligt förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning varje år lämna en årsredovisning till regeringen. Denna redovisning är offentlig. Vem som vill kan genom dessa årsredovisningar få en översiktlig bild av myndigheternas verksamhet. Riktigheten i årsredovisningarna skall granskas av Riksrevisionsverket. Verkets revisionsberättelser är offentliga. Det gäller också de revisionsrapporter som verket lämnar över den förvaltningsrevision som utförs av den statliga verksamheten.

JO och justitiekanslern (JK) har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Alla JO:s beslut som innebär avgöranden i tillsynsären-

den är offentliga. Någon motsvarande bestämmelse om JK:s beslut finns inte, men huvudregeln är att även dessa beslut är offentliga.

För riksdagen finns härutöver särskilda former för insyn i statsförvaltningen. Enligt 12 kap. 5 § regeringsformen får riksdagsledamot, enligt bestämmelser i riksdagsordningen, framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning. Interpellation bör enligt riksdagsordningen endast väckas i angelägenhet av större allmänt intresse. Någon motsvarande föreskrift finns däremot inte när det gäller en fråga till statsrådet. Frågor besvaras som regel vid särskilda frågestunder. Frågeinstitutet ger riksdagsledamöterna möjlighet att snabbt få fram information. Genom att svaren lämnas i riksdagen blir de också offentliga för massmedierna och allmänheten.

Statliga myndigheter har enligt 4 kap. 10 § riksdagsordningen skyldighet att lämna upplysningar och avge yttrande när ett riksdagsutskott begär det. Informationen kan lämnas både skriftligt och muntligt.

En form för utskotten att få information om den aktuella verksamheten inom en myndighets område är genom utfrågning av myndighetens chef vid ett utskottssammanträde. Sådana utfrågningar har ökat under senare år.

Vidare har riksdagens revisorer till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Resultatet redovisas i rapporter som är offentliga.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns ett flertal kanaler för insyn i den statliga förvaltningen. När det gäller riksdagens insyn vill vi peka på de möjligheter som frågeinstitutet och utskottsutfrågningarna ger.

För den övervägande delen av statsförvaltningen anser vi att de generella former för insyn som beskrivits bör vara tillräckliga. I vissa fall kan dock verksamhetens karaktär vara sådan att särskilda former behövs för att uppnå den avsedda insynen. Det gäller t.ex. i myndigheter med integritetskänslig verksamhet. Vi återkommer till detta senare (avsnitt 4.3.2).

4.2 Alternativa ledningsformer

4.2.1 Kraven på ledningsfunktionen

I det förändringsarbete som bedrivs såväl inom den privata som den offentliga sektorn har under de senaste decennierna fokuseringen varit mycket stark på ledningssystemets betydelse och ledarrollen. Det har gällt ledningsfunktionen såväl på mellannivå som i den högsta ledningen. Stora resurser har satsats på personlig ledarutveckling och på verksamhetsstyrd ledarutveckling. Parallellt med detta har kraft lagts ned på att studera organisationsstrukturer och betona vikten av organisationers kulturidentitet.

Statsmakterna betonar i sin styrning vikten av nedskärningar i ekonomiska termer och understryker att det måste gå att få ut mera av insatta resurser. På myndighetsnivån kräver det en intern granskning, som styrs

av kravet på att analysera vad som görs och med vilka resurser. Syftet är bl.a. att identifiera vad som kan rationaliseras bort, antingen till förmån för annat som skall prioriteras eller för att få till stånd reella nedskärningar.

Ledarskapet i statsförvaltningen har alltså under senare år fått en annan karaktär än tidigare. Förut har det karaktäriserats av att leda i expansion, medan det nu handlar om att genomföra en effektiv verksamhet med minsta möjliga resursåtgång.

Regeringens mål- och resultatstyrning ställer två viktiga krav på myndighetsledningen. Det ena handlar om den resultatinformation som myndigheten skall lämna. Det andra gäller den resultatdialog som regeringen skall ha med myndighetsledningen. Den ökade uppföljningen och utvärderingen av statens verksamhet förändrar regeringens styrning och leder till en tätare såväl informell som formell dialog mellan regeringen och myndigheterna. Den ökade delegeringen medför en större självständighet och ett ökat ansvar för myndigheterna att leda och organisera verksamheten.

Resultatstyrningen kommer att flytta över betydelsen från myndigheternas anslagsframställningar till resultatuppföljningen av verksamheten. Detta ställer krav på myndighetsledningen att driva resultatstyrningen internt på myndigheten. Det gäller att omvandla den politiska styrningen till myndighetens praktiska verksamhet.

Utvecklingen av den interna effektiviteten i myndigheten kräver av myndighetsledningen ett stort engagemang och delaktighet i arbetet med att ta fram resultatinformation, att analysera den och att omsätta den i interna förändringar. Arbetet med den interna verksamhetsstyrningen måste också göras till en viktig angelägenhet för hela organisationen. Här får framför allt linjechefer ett uttalat ansvar för uppföljning av sina resp. verksamhetsdelar.

Den informella dialogen med berörda departement utökas inom myndigheten till att beröra verksamhetsansvariga på olika nivåer. Detta kräver att den interna ledningsfunktionen är tydlig. De direktioner och ledningsgrupper som i dag finns vid de flesta myndigheter syftar till att tillgodose behovet av samordning och kontinuitet för planering och uppföljning av verksamheten som stöd till myndighetschefen.

Mål- och resultatstyrningen kommer att omfatta inte bara myndighetens inre effektivitet utan också effekterna av myndighetens verksamhet i samhället. Detta ställer krav på goda kontakter från myndighetens sida, dels med andra myndigheter, dels med andra huvudmän. Det krävs en organisation som har ett utåtriktat arbetssätt. Myndigheten måste ha en förmåga att analysera och genomföra interna förändringar som en följd av omvärldsförändringar. Den skall också kunna föreslå större förändringar av strukturer och verksamheter inom de områden som den ansvarar för.

En ökad internationell anpassning i allmänhet och EG-anpassningen i synnerhet medför behov av kompetensutveckling inom statsförvaltningen. Detta är ett ansvar för resp. myndighet och dess ledning. Det innebär att den kompetens som krävs skall vara behovsstyrd utifrån verksamheten vid resp. myndighet.

De förhållanden som nu nämnts ställer stora krav på en effektiv myndighetsledning. Myndighetens chef måste ha en stark ställning i sin organisation.

4.2.2 Enrådighetsverk eller myndighet med styrelse

Vi har förut vid vår genomgång av de nuvarande styrelsernas roll framhållit att man klarare bör skilja mellan frågan om ledningen av en myndighets verksamhet och frågan om insynen i denna. När det gäller insynen har vi vidare konstaterat att denna i allmänhet bör vara tillgodosedd genom de generella former som finns för insynen i statsförvaltningen. Vår diskussion i det följande inriktar sig därför på vilken modell, enrådlig myndighetschef eller styrelse, som bör vara mest ändamålsenlig för att leda förvaltningsmyndighetens verksamhet.

Enligt direktiven skall vi i fråga om en myndighetsstyrelses roll bl.a. analysera och jämföra denna med den rollfördelning mellan styrelse och verkställande direktör som aktiebolagslagen ställer upp. Vi anser det därför viktigt att inledningsvis peka på skillnaderna mellan en styrelse i ett bolag och en styrelse i en statlig förvaltningsmyndighet.

Styrelsen i ett aktiebolag leder bolagets verksamhet och utser den verkställande direktören. Denne skall sköta den löpande förvaltningen enligt de riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar. Denna ordning är i princip den rakt motsatta till den som i allmänhet gäller i statliga förvaltningsmyndigheter. Där leder myndighetschefen verksamheten och styrelsen fattar beslut enbart i vissa klart avgränsade frågor. Regeringen fastställer rollfördelningen mellan myndighetschef och styrelse och utnämner myndighetschefen.

Även om myndighetsstyrelserna skulle ges ökade befogenheter föreligger grundläggande skillnader när det gäller förutsättningarna för ledningen av ett bolag och en myndighet. Aktiebolaget är en självständig juridisk person. Det kan förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter i den utsträckning som gagnar bolaget. Verksamheten skall bedrivas så att den ger en god avkastning på insatt kapital. Förvaltningsmyndigheten däremot är ingen egen juridisk person utan en del i staten. Statsmakterna bestämmer inriktningen av myndighetens verksamhet och de finansiella villkoren för denna. Syftet med myndighetens verksamhet är att förverkliga de politiska mål som statsmakterna har lagt fast för myndighetens ansvarsområde.

Inom ramen för regeringsformen och riksdagens beslut är det, som vi förut sagt, regeringen som bedömer i vilken utsträckning den vill styra myndigheten. Regeringen kan därmed i förlängningen ses som myndighetens egentliga styrelse. Den kan sedan välja att lägga ledningsansvaret i den enskilda myndigheten på ett kollektivt organ som en styrelse eller på en enrådlig myndighetschef. De faktorer som är avgörande för regeringens styrning av myndigheterna bör därför vara vägledande för valet av ledningsform i dessa.

Sedan riksdagen fattade sitt verksledningsbeslut 1987 har villkoren för de centrala förvaltningsmyndigheterna successivt förändrats. Vi har över-

siktligt beskrivit detta förut (kapitel 3). Grundläggande i denna utveckling är övergången till mål- och resultatstyrning. Det innebär att de verksamhetsansvariga i myndigheterna fått allt större befogenheter att själva avgöra hur de skall lösa ålagda uppgifter. En annan viktig faktor är de strukturella förändringar som skett och som medfört att många centrala förvaltningsmyndigheter har fått en ändrad roll. En tredje utvecklingstrend är den ökade internationaliseringen av statsförvaltningen.

Beträffande övergången till mål- och resultatstyrning framhålls i finansplanen 1993 (prop. 1992/93:100 bil. 1 s. 86) att kärnan i denna styrning är dialogen mellan regeringen och myndigheterna samt myndighetsledningarnas ansvar att följa upp resultatet, ompröva och effektivisera sin verksamhet. Ansvaret för att utveckla resultatstyrningen och genomföra en löpande, effektiv uppföljning ligger således på myndigheterna. Det åligger också myndigheterna att, inte enbart på grundval av uppdrag från regeringen, utan även på eget initiativ, genomföra periodiska större utvärderingar inom och av sina verksamhetsområden. Det konstateras vidare att perspektivet successivt måste vidgas till att omfatta analyser av vilka effekter som uppkommer inom skilda samhällssektorer genom den egna verksamheten. Den myndighetsinterna resultatinformationen skall vid skilda tidpunkter kunna aggregeras till ett för regeringen relevant beslutsunderlag. Detta innebär, framhålls det, att det ställs starka krav på såväl myndigheternas kompetens att redovisa resultat och analysera effekter som på en väl fungerande ekonomistyrning och verksamhetsanpassade uppföljningssystem.

En väsentlig förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna är, enligt vår bedömning, att ansvarsbilden inom myndigheterna är klar. En utvecklad dialog mellan regeringen och myndigheterna och en ökad delegering av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar till myndigheterna kräver att det är tydligt var ansvaret gentemot regeringen ligger. Vår genomgång tidigare av de nuvarande styrelsernas roll visar på vikten av detta. Som vi ser det framstår ansvaret mera entydigt i ett enrådighetsverk än i en myndighet med styrelse.

De strukturella förändringarna i statsförvaltningen har fått betydande konsekvenser för många myndigheter. Flera myndigheter har lagts ned, minskats eller slagits samman. Förändringarna gäller emellertid inte endast myndigheternas antal och storlek. Även uppgifter och inriktning har förändrats. Huvuduppgiften för många myndigheter ligger inte i samma utsträckning som tidigare på handläggning av enskilda ärenden eller på direkt verkställighet av politiska beslut. Verksamheten har mera kommit att inriktas på att följa upp och granska hur de allmänna politiska målen förverkligats i samhället. Utvärderingar, inspektioner och tillsyn blir därmed centrala uppgifter. Åtskilliga myndigheter får därigenom mera karaktär av stabsmyndigheter till regeringen.

Utvecklingen har medfört att vissa verksamhetsstyrelser avskaffats. Bakgrunden har varit att ändrade myndighetsuppgifter lett till att behovet av lekmannainflytande i berörda myndigheters verksamhet bedömts vara mindre angeläget. Andra centrala myndigheter har fått eller kommer att få en motsvarande ändrad roll inom sina samhällssektorer. Det kan inne-

bära ett minskat behov av styrelsemedverkan i dessa myndigheters ledning.

I fråga om internationaliseringen konstateras i 1992 års kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150, del II s. 7) att den internationella integrationen kommer att ställa krav på ökade berednings-, utrednings- och förhandlingsinsatser från regeringskansliets och förvaltningsmyndigheternas sida. Det framhålls vidare att integrationsprocessen kommer att få betydande konsekvenser för ett flertal myndigheters verksamhet. Delar av den statliga förvaltningen och dess struktur, organisation, planerings- och budgetcykel samt kompetens kommer att påverkas.

Som vi förut nämnt (kapitel 3) behandlar flera utredningar frågor som direkt eller indirekt berör den statliga förvaltningen och internationaliseringen. Grundlagsutredningen har behandlat de statliga myndigheternas ställning i ett EG-perspektiv. Enligt utredningen bör myndigheternas relativa självständighet inte medföra några konstitutionella problem. Regeringen har, enligt utredningen, med gällande grundlag de styrmedel som den behöver för att gentemot EG kunna svara för uppkommande förpliktelser.

Även utredningen om svensk statsförvaltning inför ett EG-medlemskap behandlar relationerna mellan regeringen och myndigheterna. Enligt vad vi erfarit kommer utredningen att belysa behovet av att klargöra EG-integrationens konsekvenser för departement och myndigheter. Det gäller t.ex. frågor om i vilka EG-organ som resp. departement eller myndighet skall företräda Sverige, vilken uppgifts- och ansvarsfördelning som skall råda mellan departement och myndigheter samt behovet av samverksformer och arbetsrutiner.

Ett svenskt deltagande i EG:s berednings- och beslutsprocess kommer att kräva stora insatser även från förvaltningsmyndigheternas sida. Det förutsätter väl utvecklade samverkansrutiner och snabb kommunikation genom utökade informella kontakter mellan departement och myndigheter. Enligt vår bedömning förändras härigenom villkoren för myndigheternas arbete och de nuvarande styrelsernas roll. Myndighetschefernas ansvar i kontakterna med regeringen ökar.

Sammanfattningsvis vill vi framhålla vikten av att skapa bättre förutsättningar för en effektiv styrning av förvaltningen och klarare och mer entydiga relationer mellan regeringen och myndigheterna. Regeringen kan, som vi förut sagt, i förlängningen ses som myndighetens egentliga styrelse.

Redan i samband med verksledningsbeslutet konstaterades, som vi tidigare nämnt (kapitel 2), att modellen med enrådighetsverk i princip var tillämplig i alla myndigheter. Styrningsmöjligheterna via den parlamentariska ansvarskedjan riksdag-regering-myndighet bedömdes väsentligt större i ett system med enrådiga myndighetschefer än i ett system med styrelser med utomstående ledamöter. Den utveckling som varit efter detta beslut och de utvecklingstendenser som vi nu beskrivit bestyrker detta förhållande. Vi ser det därför som naturligt att i första hand överväga enrådighetsmodellen som ledningsform för de centrala förvaltningsmyndigheterna. Detta ligger också väl i linje med kraven i våra direktiv

att myndighetschefen under alla förhållanden bör ha en stark ställning när det gäller att leda och organisera myndighetens verksamhet.

Vår slutsats av vad som nu sagts blir alltså att vi föreslår enrådighetsverk som huvudmodell för de centrala förvaltningsmyndigheterna. Det behov av särskild sakkunskap och insyn som särskilt kan krävas kommer vi att senare ta upp (avsnitt 4.3).

För vissa myndigheter kan det finnas särskilda skäl att ha en styrelse. Vi behandlar detta i kapitel 5.

4.2.3 Tjänstemannakollegium

Enligt våra direktiv skall vi även överväga kollegium som ledningsform. Kollegium var, såsom tidigare redovisats (kapitel 2.1.1), den ursprungliga organisationsformen för de centrala ämbetsverken. Den kollegiala organisationen kom till uttryck i att det i myndigheternas instruktioner angavs att myndighetschefen och en viss angiven kategori av tjänstemän utgjorde myndigheten eller att de var ledamöter i myndigheten. Denna grupp beslutade i plenum. Här skulle alltid avgöras viktigare typer av ärenden, som räknades upp i myndighetens instruktion. I vissa fall kunde även föredraganden träda in som ledamot i det aktuella ärendet. Myndighetens beslut fattades genom omröstning. Det var alltså majoritetsbeslut som gällde. Vid lika röstetal hade myndighetschefen som regel utslagsröst. I vissa frågor skulle dock tillämpas samma förfarande som i rättegång. Det kan i detta sammanhang nämnas att de personalansvarsnämnder som finns hos myndigheterna (kapitel 2.4.2) har en kollegial beslutsform.

Vid en diskussion om en kollegial tjänstemannastyrelse i en myndighet kan i princip två alternativ övervägas. Det ena är ett kollegium i egentlig mening, dvs. att myndighetens chef och vissa i instruktionen angivna tjänstemän ingår som ledamöter i kollegiet. Besluten fattas i plenum. Den mening blir gällande som fått flest röster eller, vid lika röstetal, den som myndighetschefen biträder. Beslutsordningen blir då i allmänhet densamma som i en vanlig myndighetsstyrelse, dock med den skillnaden att enbart tjänstemän i myndigheten deltar i besluten. Det andra alternativet - som snarast kan sägas vara kollegieliknande - är att det i myndighetens instruktion anges viktigare typer av ärenden som alltid skall handläggas i plenum i närvaro av myndighetschefen och vissa chefstjänstemän. Myndighetschefen är ensam beslutande, men övriga närvarande har skyldighet att reservera sig om de inte ansluter sig till beslutet. Det innebär samma ansvar som gäller när myndighetschefen beslutar ensam, dock med den skillnaden att närvaro i vissa ärenden skall vara obligatorisk enligt närmare föreskrift i myndighetens instruktion.

Nästan alla myndigheter har i dag någon form av direktion eller ledningsgrupp. Det sätt för behandling av viktiga ärenden i myndigheten, som en kollegieliknande beslutsform enligt det senare alternativet skulle innebära, kan alltså anses tillgodosett redan nu i praktiken. Någon föreskrift av denna innebörd i myndigheternas instruktioner torde inte behövas.

En strikt kollegial beslutsordning på tjänstemannanivå har tidigare bedömts som mindre lämplig i den nutida förvaltningen. Några nya omständigheter, som talar i annan riktning, anser vi inte föreligga. Snarare torde de ökade kraven på omprövning och omprioritering inom myndigheternas verksamhet tala mot en sådan beslutsform. Kollegieformen ger myndighetschefen en svagare ställning än i enrådighetsverket. Övriga ledamöter i kollegiet har, utöver sitt gemensamma ansvar, också ansvar för en egen verksamhetsgren inom myndigheten. Detta kan försvåra de avvägningar som måste göras vid omprioriteringar.

Vi anser alltså att en ledningsform med tjänstemannakollegium inte bör aktualiseras.

4.3 Extern kompetens

4.3.1 Rådgivande organ

Enligt verksledningsbeslutet borde lekmannainflytandet i de flesta frågor utformas som rådgivande. Den rådgivande rollen möjliggör, konstaterades det, att det i lekmannaorganen ingår företrädare för t.ex. riksdagspartier och intressegrupper utan att detta innebär besvärande lojalitetskonflikter. Rådgivningsrollen har också, som vi förut konstaterat, kommit att bli en huvuduppgift för de nuvarande styrelserna.

Många myndigheter har utöver styrelsen ytterligare rådgivande organ som stöd för myndighetens beslutsfattande. Flera av dessa organ har inrättats av regeringen och finns reglerade i myndigheternas instruktioner. Dessa organ har ofta karaktären av expertråd, utvecklingsråd, forskningsråd, rättsligt råd eller motsvarande. Sammansättningen av råden är gjord för att tillföra myndigheten professionell kompetens för vissa frågor. Förutom dessa regeringstillsatta expertorgan förekommer i stor utsträckning rådgivande organ som inrättats på initiativ av myndigheterna själva. Även de organen består av särskild kompetens för specifika frågor inom resp. myndighets verksamhetsområde.

Vi tror att många förvaltningsmyndigheter har behov av rådgivningsorgan i sin verksamhet. Som uttalas i prop. 1991/92:123 om slopande av intresserepresentation i vissa statliga myndigheters styrelser bör sådana rådgivande organ kunna vara ett värdefullt tillskott till ledningskompetensen i olika myndigheter.

Vilken typ av kompetens som behövs bör myndigheterna själva bäst kunna överblicka. Vi föreslår därför att den enskilda myndigheten skall få besluta om inrättande och sammansättning av sådana rådgivande organ. Det gäller både rådgivningsorgan som myndigheten vill inrätta för allmänt stöd till myndighetschefen och expertorgan som myndigheten anser sig behöva för särskilda frågor.

4.3.2 Insynsorgan

Vi har förut framhållit vikten av insyn i den statliga förvaltningen och pekat på de generella former som finns för sådan insyn (avsnitt 4.1.2).

Vi har samtidigt konstaterat att det också kan behövas särskilda former för insyn. Det kan vara naturligt att representanter för t.ex. allmänna medborgerliga värderingar på olika sätt medverkar i vissa myndigheters verksamhet.

Normalt är insynen inte en ledningsuppgift. I de fall det finns behov av extern insyn, t.ex. i integritetskänslig verksamhet, anser vi därför att denna insyn bör organiseras i särskilda insynsorgan i berörda myndigheter.

Exempel på myndigheter med verksamhet som kan motivera särskild insyn är Datainspektionen, Socialstyrelsen, Statens invandrarverk och Statens kärnkraftsinspektion. Behovet av insyn kan variera över tiden. Det kan alltså vara tänkbart att behovet av insyn kan minska när verksamheten inte upplevs som lika känslig.

Gemensamt för insynsorganen bör vara att de skall hållas informerade om allt av vikt som rör myndighetens verksamhet. I insynsrätten ligger att myndighetschefen bör höra insynsorganet i viktiga frågor och att han skall efterkomma en begäran om information.

Ställningen som insynsorgan utan beslutsrätt möjliggör, i likhet med vad som uttalats ifråga om rådgivande organ, att t.ex. företrädare för riksdagspartier kan ingå i insynsorganet utan att detta innebär besvärande lojalitetskonflikter.

Insynsorganet får alltså en roll att granska myndighetens verksamhet. Det bör därför vara regeringen som beslutar om ett sådant organ skall finnas vid myndigheten och vilka konkreta uppgifter detta organ skall ha. Ledamöterna bör också utses av regeringen.

4.3.3 Beslutande organ inom en myndighet

Många myndighetsstyrelser har i dag uppgiften att fatta beslut i speciella ärenden, utöver de tre huvudgrupper som normalt är styrelsernas beslutsområde. Uppgiften är i detta fall att tillföra myndigheten nödvändig sakkunskap och erfarenhet vid beslut i en viss ärendetyp.

I en del myndigheter har beslutanderätten i vissa ärenden lagts på särskilda nämnder eller delegationer inom myndigheten. Exempel på sådana är arbetstidsnämnden i Arbetarskyddsstyrelsen, arbetslöshetsförsäkringsdelegationen i Arbetsmarknadsstyrelsen, delegationen för utländska studerande i Centrala studiestödsnämnden, nämnden för enskilda arkiv i Riksarkivet och sjömansskattenämnden i Riksskatteverket. I dessa beslutsorgan ingår då som regel utomstående ledamöter.

Enligt vår mening bör det i vissa fall kunna inrättas särskilda beslutsorgan vid sidan av verksledningen. Det ger t.ex. en möjlighet att även i ett enrådighetsverk ha en kollektiv beslutsform för vissa typer av ärenden. I sådana beslutsorgan bör utomstående ledamöter kunna ingå. Den typ av ärenden som beslutas på detta sätt bör dock inte utgöra myndighetens huvudsakliga verksamhet. Beslutsbefogenheten för det särskilda organet får inte innebära att myndighetschefens ansvar för den totala verksamheten i myndigheten väsentligt ändras.

5 Myndigheter med styrelse i vissa fall

Förslag

Regeringen bör för den enskilda myndigheten pröva, om det finns särskilda skäl som motiverar att myndigheten leds av en styrelse.

I en myndighet med styrelse bör styrelsen ha ett totalt ansvar för verksamheten.

Myndighetens chef bör vara självskriven ledamot i styrelsen och i allmänhet också styrelsens ordförande.

Styrelseledamöterna bör utses mot bakgrund av styrelsens roll för ledningen av myndigheten. De bör bli väl informerade om sitt uppdrag. Suppleanter bör inte utses.

5.1 Särskilda skäl för styrelse

5.1.1 Myndigheter med affärsliknande verksamhet

Vi har förut (kapitel 4) förordat att enrådgivningsverk bör vara huvudprincip för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna. Om det finns särskilda skäl, bör dock myndigheten ha en styrelse.

Förutsättningen för att en myndighet skall ha en styrelse bör som regel vara att myndigheten har fått stor självständighet när det gäller att bedriva verksamheten inom det aktuella samhällsområdet. Motiven kan vara att verksamheten har sådan omfattning eller är av sådan art att regeringen inte har möjlighet att fortlöpande följa den tillräckligt ingående. Det kan också gälla att statsmakterna inte närmare vill reglera verksamheten.

Avgörande bör vara att styrelseformen anses vara effektiv för myndigheten och att regeringen finner det ändamålsenligt att lägga ansvaret för ledningen av myndigheten på ett kollektivt organ som en styrelse i stället för på en enrådig myndighetschef. Styrelsen får sedan inför regeringen ansvara för hur den har fullgjort sin uppgift.

Myndigheter som i dag har en stor självständighet är affärsverken. Dessa leds av styrelser som ansvarar för verksamheten. Vid en bedömning av behovet av en styrelse för en central förvaltningsmyndighet i allmänhet är det därför naturligt att i första hand se på myndigheter som

har likheter med affärsverken eller eljest arbetar under affärsliknande förhållanden.

När det gäller myndigheter som har likheter med affärsverken vill vi särskilt nämna Banverket och Vägverket. Båda svarar liksom affärsverken för viktiga delar av infrastrukturen i landet. I fråga om redovisning och revision finns också likheter med affärsverken. Myndigheterna kan jämföras med de motsvarande kommunikationsmyndigheterna för flygtrafik och sjöfart, dvs. Luftfartsverket och Sjöfartsverket, som båda är affärsverk. Denna omständighet och myndigheternas ansvar för en omfattande investeringsverksamhet och förvaltning av stora anläggningstillgångar anser vi motivera att de bör ledas av styrelser.

Beträffande myndigheter som arbetar i ett förhållande som motsvarar det mellan en leverantör och en kund har vi uppmärksammat de uttalanden som görs i 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 1 s. 92). Där konstateras att konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform, om inte särskilda skäl talar för det. I fråga om några myndigheter har i enlighet härmed beslutats att bilda bolag för hela eller en del av verksamheten. Av de myndigheter som ingått i vår enkätundersökning gäller detta Försvarets datacenter, som övergått till aktiebolag, och Statens bakteriologiska laboratorium, där vaccintillverkningen förts över till bolag. Vi konstaterar också att bl.a. Statens provningsanstalt och Försvarets medicenter avses bli ombildade till bolag.

En myndighet kan arbeta som leverantör av tjänster till någon form av kundkrets utan att verksamheten är konkurrensutsatt eller är det endast delvis. Det gäller olika uppdragsmyndigheter. Statsmakterna har beslutat att verksamheten skall finnas och att den skall bedrivas i myndighetsform. Omfattningen av verksamheten bestäms dock av den efterfrågan som finns utifrån. Verksamheten skall helt bära sina egna kostnader. Detta kommer som regel till uttryck genom att myndigheten endast får ett formellt anslag på 1 000 kronor över statsbudgeten.

Vi anser att man för vissa uppdragsmyndigheter av denna typ kan överväga att ha en styrelse. Vi vill dock inte peka ut några särskilda myndigheter. Vilka myndigheter som det gäller bör bestämmas av om verksamheten lämpar sig för att bedrivas under affärsmässiga former och av att den inte omfattar någon mera utpräglad myndighetsutövning.

5.1.2 Andra verksamhetsområden med styrelsemyndigheter

Vid bedömningen av ledningsformen för en myndighet kan omfattningen av det ekonomiska ansvaret för verksamheten ibland vara motiv för att överväga en styrelse. Det gäller om myndigheten har en verksamhet som innebär ett stort finansiellt ansvar. Vid prövningen bör också vägas in om myndighetens verksamhet medför garantiåtaganden för staten eller andra insatser som kan innebära betydande framtida förpliktelser.

När det gäller myndigheter med finansiell verksamhet vill vi bl.a. peka på Riksgäldskontoret. Detta har för närvarande en traditionell myndighetsstyrelse. Vi anser det rimligt att för denna verksamhet, som omfattar förvaltningen av den svenska statsskulden, ha en styrelse.

Ett antal centrala förvaltningsmyndigheter, som nu har styrelse, har uppgiften att lämna statliga garantier eller bevilja bidrag till olika forsknings- eller utvecklingsinsatser. I dessa fall är de nuvarande styrelsernas huvuduppgift ofta att besluta i de enskilda ärendena, i varje fall när garantin eller bidraget överstiger visst belopp. Styrelserna i dessa myndigheter har i flera fall längre gående befogenheter än den traditionella myndighetsstyrelsen. I en myndighet som Exportkreditnämnden har styrelsen i princip ett totalt ansvar för verksamheten. Vi anser att man i denna typ av myndigheter kan överväga att ha en styrelse, om motivet främst är att ha en kollektiv beslutsform för viktigare ärenden. Ett alternativ kan vara att inom myndigheten ha ett beslutande organ av den typ som vi tidigare beskrivit (kapitel 4.3.3).

En väsentlig fråga är hur man skall se på ledningsformen för de centrala förvaltningsmyndigheter som är chefsmyndigheter för en regional organisation. Det gäller särskilt när enheterna inom den regionala organisationen utgör egna myndigheter. De centrala myndigheter som är aktuella är bl.a. Arbetskyddsstyrelsen, som är chefsmyndighet för yrkesinspektionen, Arbetsmarknadsstyrelsen, som är chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna, Riksskatteverket, som är chefsmyndighet för skattemyndigheterna i länen och kronofogdemyndigheterna, samt Skogsstyrelsen, som är chefsmyndighet för skogsvårdsstyrelserna. Dessa chefsmyndigheter kan sägas i viss utsträckning utgöra en koncernstyrelse i en myndighetskoncern. Den centrala myndigheten har härigenom en stark ställning i organisationen. Detta kan motivera att en ledningsform med styrelse övervägs. Det gäller särskilt när det också finns styrelser i de regionala myndigheterna. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 6.

För några av de myndigheter som nämnts kan även andra faktorer vägas in vid bedömningen. När det gäller Arbetsmarknadsstyrelsen anser vi att den ekonomiska omfattningen av verksamheten kan tala för en styrelse. I fråga om Arbetskyddsstyrelsen kan omfattningen av myndighetens verksamhet med föreskrifter motivera att styrelseformen övervägs. För Riksskatteverket kan ett motiv för styrelse vara verksamhetens art och ett allmänt medborgerligt intresse av insyn. Denna aspekt anser vi emellertid kunna tillgodoses även med ett insynsorgan i myndigheten av den typ som vi tidigare beskrivit (kapitel 4.3.2.). För Skogsstyrelsen anser vi att den ledningsform bör väljas som blir aktuell för andra centrala förvaltningsmyndigheter med liknande näringsfrämjande uppgifter.

Vi konstaterar att det även finns andra centrala myndigheter som enligt sin instruktion är chefsmyndigheter i vissa fall. Vi anser emellertid att ledningsformen för dessa myndigheter bör bedömas efter de förutsättningar som i övrigt föreligger för myndigheten.

Slutligen vill vi peka på att speciella skäl kan motivera att en central förvaltningsmyndighet leds av en styrelse. Det kan t.ex. gälla verksamhet som i hög grad berör enskilda personers integritet. Vi tänker här bl.a. på Rikspolisstyrelsen. Denna har för närvarande en styrelse. Utöver de vanliga styrelseuppgifterna skall styrelsen enligt myndighetens instruktion nära följa verksamheten vid säkerhetspolisen. Detta och verksamhetens art anser vi tala för en styrelse. Ett alternativ kan vara att det till

myndigheten knyts ett parlamentariskt sammansatt insynsorgan av den typ som tidigare presenterats (kapitel 4.3.2).

Vi finner det inte möjligt att mera ingående än vad vi nu har gjort bedöma i vilka fall en myndighet bör ha en styrelse. En närmare prövning måste göras för varje enskild myndighet mot bakgrund av den utveckling som pågår inom myndighetens verksamhetsområde. Vi föreslår att man i departementen närmare går igenom de olika myndigheterna för att pröva ledningsformen med beaktande av den huvudprincip som vi har förordat i kapitel 4 och de motiv för undantag från denna som vi nu redovisat. Regeringen bör sedan i det enskilda fallet bestämma om myndigheten skall vara enrådhetsverk eller ha en styrelse.

5.2 Styrelsens befogenheter och ansvar

5.2.1 Ansvaret för verksamheten

Vid en bedömning av vilka befogenheter och vilket ansvar som styrelsen bör ha i de typer av förvaltningsmyndigheter som vi nyss berört kan en jämförelse göras med vad som gäller för de statliga affärsverken. I dessa har styrelsen uppgiften att inför regeringen, som högsta beslutande organ, svara för verkets verksamhet. I affärsverkens instruktioner kommer detta till uttryck i en allmän bestämmelse om att verket leds av en styrelse. Ibland anges redan i detta sammanhang att verksamheten under styrelsen leds av en generaldirektör.

I instruktionerna preciseras sedan uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen närmare. Det anges här att styrelsen ansvarar för affärsverkets verksamhet. Generaldirektören ansvarar för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och direktiv som styrelsen beslutar. Några huvuduppgifter för styrelsen som särskilt betonas är bl.a. att ägna sig åt den långsiktiga planeringen inom affärsverkskoncernen, att svara för att de krav beaktas som ställs på verksamheten med hänsyn till totalförsvaret, regionalpolitiken och miljöpolitiken samt att se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamhetens olika delar. Styrelsen skall också lämna vissa ekonomiska planer och årsredovisning till regeringen. Den skall även se till att redovisningen och förvaltningen av affärsverkets medel är organiserade på ett tillfredsställande sätt.

Ansvarsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen i affärsverken har likheter med vad som gäller i aktiebolagen. I dessa svarar styrelsen för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Verkställande direktören handhar den löpande förvaltningen enligt riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar. Både styrelsen och verkställande direktören skall skriva under årsredovisningen. Styrelsen skall också se till att organisationen beträffande bokföringen och medelsförvaltningen innefattar en tillfredsställande kontroll.

I vår enkät till styrelseledamöterna uppmanades dessa, som vi redan nämnt i kapitel 4, att uttala sig om vilken roll de anser att en myndig-

hets styrelse i princip bör ha. Fyra alternativ angavs. Av de svar som lämnats framgår att 35 % av ledamöterna anser att styrelsen skall ha totalt ansvar för verksamheten, 25 % uttalar sig för ett ansvar för klart avgränsade frågor, 21 % anser att styrelsen bör granska hur myndigheten fullgör sina uppgifter men inte ha något eget ansvar för verksamheten och 8 % menar att uppgiften skall vara allmän medborgerlig insyn i myndighetens arbete.

I fråga om styrelseordförandenas syn på styrelsens roll kan konstateras, att nästan hälften av de externa ordförandena uttalar att styrelsen bör ha ett totalt ansvar för myndighetens verksamhet. Motsvarande uppfattning finns hos ungefär en fjärdedel av de styrelseordförande som samtidigt är myndighetschefer.

Som vi ser det kan i princip två alternativ diskuteras, om en myndighetsstyrelse skall ges ökade befogenheter och ansvar. Det ena är att styrelsen får ett i princip totalt ansvar i likhet med vad som gäller för affärsverken. Det andra är att listan över ärenden som skall avgöras av styrelsen utökas, men att beslutsrätten fortfarande är delad mellan styrelsen och myndighetschefen.

Det förstnämnda alternativet är givetvis det mest konsekventa. Det skapar ingen osäkerhet om ansvaret för verksamheten. Styrelsen bär kollektivt detta ansvar. Alternativet med en fördelning av ansvaret mellan styrelse och myndighetschef innebär ingen principiell ändring i förhållande till nuläget. Den oklarhet om ansvaret som nu finns skulle komma att kvarstå.

Vi föreslår att styrelsen i en myndighet - när denna skall ha en sådan - skall ha ett totalt ansvar för verksamheten. Myndighetschefen bör vara självskriven ledamot i styrelsen.

5.2.2 Uppgiftsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef

Vid ett totalt ansvar för styrelsen bör det allmänt anges att myndigheten leds av styrelsen. Myndighetschefen skall ansvara för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och direktiv som styrelsen beslutar.

Även om styrelsen skall ha ett i princip totalt ansvar, måste dess uppgifter ligga på ett övergripande plan. Vi har nyss beskrivit den uppgiftsfördelning som finns mellan styrelse och verkställande ledning enligt instruktionerna för affärsverken. En liknande arbetsfördelning skulle kunna bli aktuell också mellan styrelsen och myndighetschefen i en vanlig central förvaltningsmyndighet. Flera av de frågor som styrelsen skulle komma att besluta i är sådana som de nuvarande styrelserna torde informeras om, även om dessa frågor inte nu är beslutsärenden. Vad som bl.a. kan komma att öka är ärenden som hänger samman med styrelsens ansvar i ekonomiska frågor.

Styrelsens uppgifter bör främst gälla myndighetens långsiktiga planering och andra strategiska frågor. Väsentligt för styrelsen blir också att bevaka att myndighetens verksamhet anpassas till de förändringar som sker i myndighetens omvärld. Generellt bör styrelsen som en huvudupp-

gift ha uppföljning, omprövning och effektivisering av den verksamhet som myndigheten har ansvar för.

Myndighetens årsredovisning kommer, som vi tidigare berört, att få en allt större betydelse i samband med den ökade inriktningen på mål- och resultatstyrning av verksamheten. Självfallet är denna redovisning och den utvärdering som den innebär en synnerligen viktig uppgift för styrelsen.

Styrelsen bör även ha ett övergripande ansvar för myndighetens ekonomi och för att den har en väl organiserad medelsförvaltning. Kraven på detta ökar, när besparingar måste ske inom myndighetens ansvarsområde. Att myndighetens redovisning fullgörs enligt gällande lagar, förordningar och föreskrifter bör ankomma på myndighetschefen att bevaka liksom att den löpande medelsförvaltningen sköts på ett betryggande sätt.

I vilken utsträckning styrelsen skall vara engagerad i organisationsändringar och tillsättningar av högre chefer i myndigheten kommer vi att diskutera i kapitel 9. Frågor som styrelsen i övrigt bör behandla blir beroende av den verksamhet som det gäller.

Närmare riktlinjer för styrelsens uppgifter får anges i myndighetens instruktion. När styrelsen skall ha ett totalt ansvar för verksamheten, blir en uppräknig av vad styrelsen särskilt skall behandla främst en riktningangivelse. Det ankommer sedan på styrelsen att bedöma hur uppgiftsfördelningen bör vara i praktiken. Detta kan den göra i en arbetsordning eller genom särskilda beslut.

5.3 Styrelsens sammansättning

5.3.1 Ordförande i styrelsen

Verksledningsbeslutet innebär, som förut nämnts (kapitel 2.3.3), att myndighetschefen normalt bör vara ordförande i styrelsen i de vanliga förvaltningsmyndigheterna. Motivet för detta är att det som regel är myndighetschefen som inför regeringen ansvarar för myndighetens verksamhet. I affärsverken är det däremot alltid en extern ledamot som är ordförande.

För att få en uppfattning om hur de nuvarande styrelseledamöterna ser på ordförandefrågan har de i enkäten tillfrågats vem de anser i princip bör vara ordförande i resp. myndighets styrelse. Närmare två tredjedelar uttalar sig för att det bör vara en utomstående person, medan drygt en tredjedel anser att det bör vara myndighetschefen. Synen varierar dock mycket beroende på vilken typ av myndighet som det gäller och vilken erfarenhetsbakgrund som olika ledamöter har.

Om styrelsen och myndighetschefen har ett delat ansvar för verksamheten, kan det vara naturligt att myndighetschefen är ordförande i styrelsen. Läget blir något annorlunda om styrelsen, som vi föreslår, skall ha ett totalt ansvar för verksamheten. Ledamöterna i styrelsen delar då gemensamt detta ansvar. De bör därvid i sin styrelseroll också få verka

på så lika villkor som möjligt. Detta kan tala för att ha en utomstående ledamot som ordförande.

Även om styrelsen har ett totalt ansvar för verksamheten och således är det högsta ledningsorganet i myndigheten, kommer myndighetens chef att bli den som främst företräder myndigheten utåt. Kontakterna mellan berört departement och myndigheten kommer i stor utsträckning att gå genom myndighetschefen. Med en utomstående ledamot som styrelseordförande kan ledningsfunktionen framstå som oklar. Detta kan motivera att myndighetschefen är ordförande, i likhet med vad som nu i allmänhet gäller. För detta talar även att en myndighets verksamhet ibland är av sådan omfattning att det eljest skulle krävas en arbetande styrelseordförande.

Vi har förut vid vår diskussion om alternativen enrådighetsverk eller myndighet med styrelse (kapitel 4.2.2) betonat vikten av en klar ansvarslinje från regeringen till myndigheten. I en myndighet med styrelse kommer detta klarast till uttryck, om myndighetschefen också är styrelseordförande. Vi föreslår därför att detta bör vara huvudregeln. Det gäller särskilt om myndighetens verksamhet innebär en hög grad av myndighetsutövning.

För myndigheter med affärsliknande verksamhet kan frågan bedömas något annorlunda. En jämförelse kan här göras med affärsverken, som regelmässigt har en extern ledamot som ordförande. Om det gäller en uppdragsmyndighet eller en myndighet som liknar affärsverken, kan det därför vara naturligt att ordföranden är en utomstående ledamot.

Vi anser att regeringen skall vara obunden vid valet av styrelseordförande. Kraven kommer att variera beroende på vilken verksamhet det gäller. Det kan också krävas olika kompetens och erfarenhet om en myndighet befinner sig i ett skede som präglas av förändringar av verksamheten och organisationen eller om det rör sig om en mera fortgående verksamhet.

Om regeringen skall utse en vice ordförande i styrelsen, bör bedömas mot bakgrund av vilken myndighet det gäller. Eljest kan i myndighetens instruktion endast anges att styrelsen inom sig utser en vice ordförande.

5.3.2 Styrelseledamöterna

De styrelser som vi diskuterat skall vara ledningsorgan för myndigheten. Sammansättningen av styrelsen måste anpassas till detta. Vi har förut utgått ifrån att myndighetschefen bör vara självskriven ledamot i styrelsen och i allmänhet också styrelseordförande. Styrelseledamöterna i övrigt bör komplettera det expertkunnande som finns för att ge styrelsen en bred kompetens. Vi vill i detta sammanhang erinra om de synpunkter som kommit fram om sammansättningen av de nuvarande myndighetsstyrelserna och som vi förut redovisat (kapitel 2.3.2). Erfarenheter från myndighets- och företagsledning intar en framträdande plats i styrelserna. Vi anser detta viktigt med hänsyn till det ledningsansvar som styrelsen skall ha.

Om myndighetsstyrelsen skall vara ett effektivt ledningsorgan, kan den inte bestå av alltför många ledamöter. Det kan därmed uppstå en viss risk för att styrelsen inte blir beslutsam, om flera ledamöter får förhinder att närvara. Detta skulle kunna motivera att det också förordnas suppleanter. Sådana har dock som regel inte förekommit i de nuvarande styrelserna. Av vår enkät framgår också att närvarofrekvensen varit hög i styrelserna. Behovet av suppleanter minskar även, när ledamöterna inte skall företräda vissa intressenter. Vi anser därför att några suppleanter inte bör utses.

I våra direktiv har särskilt pekats på att vi skall belysa de jävsfrågor som kan uppkomma för vissa tjänstemän och uppdragstagare vid medverkan vid beslut eller beredning i samma frågor som ett styrelseuppdrag kan aktualisera. Vi behandlar dessa frågor i kapitel 7.

Om myndighetsstyrelsen är liten, kan dess områdeskunskap bli begränsad. De finns anledning att i sådana fall överväga att inrätta rådgivande expertorgan eller referensgrupper, i likhet med vad vi tidigare föreslagit i fråga om enrådighetsverk. Även andra rådgivande organ kan vara aktuella, t.ex. för kontakter med forskningen inom myndighetens verksamhetsområde eller för utvecklingsfrågor. Vad som kan diskuteras är om det bör finnas någon form av personalunion mellan styrelsen och viktigare rådgivande organ. Vi anser att en sådan i första hand bör komma till stånd genom att myndighetschefen är ordförande eller ledamot i viktigare rådgivande organ.

Vi har tidigare (kapitel 4) pekat på den osäkerhet som finns om den roll som de nuvarande styrelseledamöterna har. Vi anser det angeläget att ledamöterna i de styrelser som kommer att finnas blir väl informerade om innebörden i sitt uppdrag. Det kan konstateras att denna fråga har uppmärksamats i departementen. Vi vill också understryka betydelsen av att styrelsen får en god kontakt med ledningen i departementen.

6 Ledningsformer i vissa andra myndigheter

Förslag

En översyn bör göras för att pröva om vissa mindre nämnders och råds administration kan förläggas till någon befintlig central myndighet.

De ledningsformer som föreslagits för de centrala förvaltningsmyndigheterna bör i princip även gälla länsmyndigheter under en central chefsmyndighet.

Om en länsmyndighet skall ha en styrelse, bör regeringen i det enskilda fallet pröva om den själv skall utse ledamöterna i styrelsen eller delegera denna rätt till den centrala chefsmyndigheten.

6.1 Nämnder och råd

6.1.1 Olika typer av nämnder och råd

Det finns inom statsförvaltningen ett stort antal mindre myndigheter med beteckningen nämnd, råd eller liknande. Utmärkande för dessa är att deras ansvarsområde är begränsat till en viss uppgift och att organisationen är liten. De personer som ingår i nämnden eller rådet utgör i och för sig en styrelse för myndigheten. I motsats till styrelsen i de större och medelstora förvaltningsmyndigheterna har nämnden eller rådet dock i huvudsak verkställighetsuppgifter. Det är nämnden eller rådet som i princip fattar alla beslut i de ärenden som handläggs av myndigheten.

Den typ av nämndmyndigheter som det nu gäller har inrättats för en rad olika uppgifter. Det finns normerings-, tillsyns- och rådgivningsmyndigheter, beredskapsmyndigheter, myndigheter som betalar ut bidrag eller ersättningar enligt olika lagar, näringsfrämjande myndigheter, kulturinstitutioner samt stöd- och samordningsorgan. Vissa myndigheter har också domstolsliknande uppgifter eller fungerar som besvärinstans i vissa frågor.

Bland myndigheter med normeringsuppgifter kan nämnas Bokföringsnämnden, Centrala försöksdjursnämnden och Statens växtsortnämnd. Myndigheter som genom tillsyn och rådgivning skall främja utvecklingen inom ett visst område är t.ex. Statens handikappråd, Statens ungdomsråd och Sjösäkerhetsrådet. Beredskapsmyndigheter är bl.a. Fartygsuttagskom-

missionen, Riksvärderingsnämnden, Bränslenämnden och Elförsörjningsnämnden. Mindre myndigheter som har att pröva bidrag, ersättningar eller förmåner enligt olika lagar är t.ex. Brottskadenämnden, Nämnden för vårdartjänst och Resegarantinämnden. För att främja olika näringar arbetar bl.a. Styrelsen för Sverigebildan.

Inom kulturområdet finns flera typer av mindre myndigheter. Några svarar för hanteringen av ersättningar från vissa fonder eller liknande, såsom Konstnärsnämnden, Styrelsen för Sveriges författarfond, Presstödsnämnden och Taltidningsnämnden. Några skall främja vissa kulturella områden, såsom Statens konstråd och Nämnden för hemslöjdsfrågor.

Några myndigheter har domstolsliknande karaktär. Det gäller bl.a. Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Statens ansvarsnämnd, Ansvarsnämnden för biskopar, Högskolans avskiljandenämnd och Allmänna reklamationsnämnden. I dessa är det som regel krav på att ordföranden skall ha domarerfarenhet. Liknande dessa myndigheter är de små nämnder som har inrättats som överklagandeinstanser, t.ex. Rättshjälpsnämnden, Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd, Skolväsendets överklagandenämnd och Överklagandenämnden för högskolan.

Organisationen för nämnderna och råden är liten. Vanligen finns ett mindre kansli med en kanslichef eller sekreterare. Ibland svarar en annan myndighet för kanslifunktionen. Det rör sig då om en myndighet som har uppgifter inom ett näraliggande verksamhetsområde.

Chefsansvaret i nämnderna och råden varierar. I allmänhet har nämnden eller rådet som helhet det ansvar som eljest ankommer på myndighetschefen. Ibland har ordföranden chefsansvaret. Det gäller t.ex. för Brottskadenämnden, Statens konstråd, Allmänna reklamationsnämnden och Statens va-nämnd. I andra fall kan kanslichefen under styrelsen ha chefsansvaret.

En särskild grupp av myndigheter utgör de statliga forskningsråden. Ordförande och vissa ledamöter i dessa råd utses av regeringen. Övriga ledamöter väljs genom elektorsförsamlingar som är utsedda av fakultetskollegierna vid universiteten och vissa högskolor. Vid råden finns en huvudsekreterare och en kanslichef. Huvudsekreteraren svarar för beredning av ärenden samt för planering och uppföljning av verksamheten. Kanslichefen svarar för administrationen, däribland medelsförvaltningen.

6.1.2 Ledningsformen för nämnder och råd

Flertalet av de nämnder och råd som förut beskrivits har en klart avgränsad uppgift. Nämnden eller rådet beslutar i plenum i alla eller i varje fall i viktigare och principiella frågor. Någon ändring av denna form anser vi inte aktuell. Ledamöterna i nämnden eller rådet är utsedda för att besluta i sakfrågorna och inte i första hand för att leda en organisation. Vad det i detta fall närmast gäller är därför att överväga om man bör göra några organisatoriska förändringar för att underlätta nämndernas och rådens administration.

Nämnderna och råden är med nuvarande organisation vanligen direkt underställda regeringen. De omfattas därmed av samma regelsystem som

större myndigheter, och ledamöterna har det ansvar som detta medför. Myndigheterna skall lämna anslagsframställningar och årsredovisningar. Regeringen har samtidigt ett direkt ansvar för alla dessa små och fristående myndigheter.

Vi föreslår att en översyn görs för att pröva om den administrativa funktionen för vissa nämnder och råd kan förläggas till någon befintlig central myndighet. Detta gäller för övrigt redan nu för många mindre nämnder. I första hand bör man härvid överväga att ge en central förvaltningsmyndighet inom ett näraliggande område i uppdrag att i administrativt avseende också betjäna en mindre nämnds- eller rådsmyndighet. En annan möjlighet är att nämnden eller rådet får köpa de tjänster som behövs från en annan myndighet som svarar för administrativ service, t.ex. Kammarkollegiet.

6.2 Regionala myndigheter

6.2.1 Den regionala myndighetsorganisationen

Det finns i princip två former av regionala statliga myndigheter. Den ena är länsstyrelsen, som har ett samlat regionalt ansvar direkt under regeringen. Den andra är de regionala myndigheter som finns för särskilda verksamhetsområden. De sistnämnda är inte omedelbart underställda regeringen, utan det finns en central förvaltningsmyndighet som är chefsmyndighet för organisationen. Till dessa myndigheter hör bl.a. länsarbetsnämnderna, länsbostadsnämnderna, skattemyndigheterna i länen, kronofogdemyndigheterna och skogsvårdsstyrelserna.

6.2.2 Regionala myndigheter under central chefsmyndighet

Vi har tidigare (kapitel 1) vid diskussionen om avgränsningen av vårt utredningsuppdrag konstaterat att länsstyrelserna inte omfattas av uppdraget. De myndigheter som kommer i fråga är därför de regionala myndigheter som ligger under en central förvaltningsmyndighet som är chefsmyndighet för hela myndighetsorganisationen.

Beträffande den regionala myndighetsorganisationen kan först konstateras att länsbostadsnämnderna avses läggas ner vid utgången av 1993 och den regionala administrationen av statens stöd till bostadsförsörjningen föras över till länsstyrelserna. Redan tidigare har länsstyrelserna uppgifter som överförts från de dåvarande lantbruksnämnderna, fiskesnämnderna och länsvägnämnderna. Länsstyrelserna har också fått ökade uppgifter när det gäller kommunikationer, trafiksäkerhet samt arbetsmarknadsutbildningens planering.

Frågan om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå utreds, som redan berörts, av Regionberedningen (C 1992:06). Denna skall bl.a. överväga den administrativa indelningen på regional nivå. I anslutning till detta skall beredningen även ta upp frågan om den anpassning av statliga myndigheters regionala organisation som kan följa av en förändrad länsstruktur och sambanden mellan lokal, re-

gional och central nivå. Sammansättningen av länsstyrelsernas och andra statliga regionala myndigheters styrelser skall också övervägas.

Med hänsyn till det utredningsarbete som sålunda pågår begränsar vi oss till några mera allmänna synpunkter när det gäller ledningen av de statliga regionala myndigheterna.

Vi vill betona att det måste finnas ett klart samband mellan de befogenheter som en myndighetsledning skall ha och ansvaret för verksamheten. Vi anser därför att de riktlinjer som vi i det föregående redovisat för de centrala förvaltningsmyndigheterna i princip också bör gälla de regionala myndigheterna. Det innebär att man i första hand bör överväga om chefen för den regionala myndigheten ensam bör ha ansvaret för myndighetens verksamhet. Detta ansvar gäller då gentemot den centrala chefsmyndigheten. Denna har i sin tur det yttersta ansvaret gentemot regeringen för hela myndighetsorganisationens verksamhet.

Väsentligt för ledningsformen måste vara hur ansvaret för verksamheten skall vara fördelat mellan den centrala myndigheten och de regionala myndigheter som hör under denna. För närvarande finns styrelser på såväl central som regional nivå. Om man skall ha en styrelse för myndighetsorganisationen ligger det närmast till hands att ha denna i centralmyndigheten. Samordnings- och insynsfrågor på den regionala nivån får då lösas i andra former än genom sammansättningen av en styrelse. Det kan ske genom rådgivnings- och insynsorgan liknande dem som vi förut har föreslagit för centrala förvaltningsmyndigheter (kapitel 4.3).

I vissa fall kan det vara lämpligt med en styrelse för den regionala myndigheten. Avgörande härvid bör vara vilken grad av självständighet som statsmakterna vill ge myndigheten. Vid bedömningen bör också vägas in i vilken utsträckning myndigheten har en verksamhet som nära berör andra regionala myndigheter. Behovet av samordning på den regionala nivån kan väga lika tungt som behovet av samordning inom den egna myndighetsorganisationen. För samordningen på den regionala nivån har länsstyrelserna fått ett allt större ansvar.

Med dessa utgångspunkter är det naturligt att länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen har styrelser med som hittills landshövdingen som ordförande. Båda myndigheterna har nära kontakter med länsstyrelsen inom ramen för den regionala planeringen m.m. Skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten kan bedömas annorlunda. I fråga om dessa myndigheter kan emellertid verksamhetens art och ett allmänt medborgerligt intresse av insyn göra det befogat med någon form av insynsorgan av den typ som vi förut nämnt.

När en styrelse skall finnas, anser vi att denna skall vara ett ledningsorgan för den regionala myndigheten. Den regionala myndighetens ställning gentemot den centrala chefsmyndigheten bör dock inte ändras.

En fråga som uppkommer är hur styrelserna i den regionala myndigheten skall utses. Reglerna för detta varierar för närvarande. I länsarbetsnämnderna utses ledamöterna av regeringen efter förslag av Arbetsmarknadsstyrelsen. I skogsvårdsstyrelserna utses vissa ledamöter av regeringen och vissa av landstinget.

Vi anser att antingen regeringen eller den centrala chefsmyndigheten skall utse ledamöterna i de regionala myndigheternas styrelser. Liksom när det gäller frågan om myndigheten skall ha en styrelse eller inte bör avgörandet när det gäller tillsättningen bero på hur regeringen vill markera myndighetens självständiga ställning. Om regeringen utser ledamöterna, bör det ske efter förslag av den centrala chefsmyndigheten.

6.2.3 Andra regionala organ

Den regionala organisationen för socialförsäkringen har vi inte ansett ingå i vårt utredningsuppdrag. En fråga har emellertid aktualiserats i detta sammanhang. Det gäller socialförsäkringsnämnderna. I prop. 1991/92:123 om slopande av intresserepresentation i vissa statliga myndigheters styrelser har uttalats att i vårt uppdrag också bör ingå att på lång sikt pröva frågan om intresserepresentation i dessa nämnder.

En socialförsäkringsnämnd består av sju ledamöter. Av dessa utser regeringen en ledamot, som skall vara ordförande. Riksförsäkringsverket utser tre ledamöter, och de återstående tre väljs av landstinget eller i vissa fall av kommun. Den tidigare intresserepresentationen innebar att Riksförsäkringsverket skulle utse sina ledamöter efter förslag av organisationer på arbetsmarknaden. Numera behövs inte något förslag i detta avseende. Kraven på ledamöterna i fråga om erfarenheter m.m. skall dock vara desamma.

Enligt vad vi erfarit har den kompetens- och erfarenhetsbakgrund som det tidigare nomieringsförfarandet avsett att tillföra kunnat tillgodoses även med de föreskrifter som nu gäller. Vi finner därför inte anledning att föreslå någon annan ordning, utan anser att erfarenheterna av nuvarande regler bör avvaktas.

7 Personligt ansvar och jäv

Förslag

Några särskilda föreskrifter om personligt ekonomiskt ansvar för en styrelseledamot i de fall en statlig myndighet har en styrelse bör inte införas.

Ekonomiskt ansvar bör utkrävas när allmänna skadeståndsrättsliga bestämmelser medger det.

Ettåriga mandatperioder bör, liksom för affärsverken, övervägas för styrelseledamöter i de vanliga förvaltningsmyndigheterna.

Jävsfrågor bör uppmärksammas vid förordnande av ledamöter i styrelserna. Styrelseledamöterna bör bli klart informerade om inbörden i uppdraget.

7.1 Personligt ansvar

7.1.1 Nuvarande ansvarsregler i staten

Arbetsrättsliga bestämmelser

När en myndighet har en styrelse ingår myndighetschefen regelmässigt i styrelsen. Regler om personligt ansvar för styrelseledamöter kommer följaktligen att omfatta även myndighetschefen. Det finns därför anledning att inleda med en kortfattad beskrivning av de särskilda arbetsrättsliga bestämmelser rörande myndighetsschefer som i dag finns i framför allt lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA).

LOA är för närvarande föremål för översyn. LOA-utredningen har i sitt huvudbetänkande Enklare regler för statsanställda (SOU 1992:60) föreslagit en ny lag om offentlig anställning, där man avsevärt begränsar den statliga särreglering som finns idag. Utredningen föreslår att anställningsskyddet för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning i fortsättningen bör regleras på samma sätt som på den övriga arbetsmarknaden. Bestämmelserna om myndighetschefer i nuvarande LOA och anställningsförordningen (1965:601) bör därför enligt förslaget tas bort. Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna har i huvudsak godtagit utredningens förslag. En ny lag om offentlig anställ-

ning kan träda i kraft tidigast den 1 januari 1994. För närvarande finns i huvudsak följande bestämmelser.

En visstidsförordnad chef för ett statligt affärsverk får skiljas från sin tjänst före utgången av förordnandetiden, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa. Frågan prövas av regeringen och beslutet gäller omedelbart.

Chefen för en vanlig förvaltningsmyndighet (ej affärsverk) som lyder omedelbart under regeringen får, om han är förordnad för bestämd tid, förflyttas till en annan statlig tjänst som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa. Frågan prövas av regeringen och beslutet får ges omedelbar verkan, om det finns synnerliga skäl.

Förflyttningsskyldigheten, liksom möjligheten att skilja en affärsverkschef från tjänsten, gäller bara för den som har ett tidsbegränsat förordnande. Myndighetschefer har i dag i princip tidsbegränsade förordnanden. Bestämmelserna innebär att en statlig myndighetschef - framför allt annan än affärsverkschef - har ett visst anställningsskydd. Om LOA-utredningens förslag genomförs, kommer däremot dessa bestämmelser att tas bort och, enligt förslaget, frågor om anställningens upphörande att regleras i det enskilda anställningsavtalet. Statliga myndighetschefer blir därmed likställda med privata företagsledare i detta hänseende.

En arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom i hans anställning får, om felet inte är ringa, åläggas disciplinpåföljd - varning eller löneavdrag - för tjänsteförseelse. Frågan prövas, när det gäller bl.a. myndighetschefer, av Statens ansvarsnämnd på anmälan av regeringen, JO eller JK. Löneavdraget uppgår till viss procent av daglönen.

Ansvaret omfattar inte bara åsidosättande av författningsreglerade åligganden utan även avtalsreglerade sådana. Enligt lagtexten fordras uppsåt eller oaktsamhet, men enligt motiven avses även fel på grund av oförstånd eller oskicklighet. Ringa fel lämnas utanför. Icke obetydliga fel som har begåtts av ringa oaktsamhet omfattas alltså i princip av ansvaret. LOA-utredningen föreslår att bestämmelserna om disciplinpåföljd i stort sett oförändrade förs in i den nya lagen. Det skulle innebära att möjligheten kvarstår att ålägga en myndighetschef varning eller löneavdrag, om han åsidosätter vad som krävs i anställningen.

Har en arbetstagare begått brott, som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning, får han avskedas. Han kan också avskedas, i stället för att åläggas disciplinpåföljd, om han på annat sätt än genom brott begått grov tjänsteförseelse eller om han begår en ny tjänsteförseelse inom två år och därigenom har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin ställning.

Även bestämmelserna om avskedande gäller för myndighetschefer, oavsett om de har ett tidsbegränsat förordnande eller inte. LOA-utredningen föreslår att bestämmelserna utgår ur LOA och att motsvarande bestämmelser i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) görs tillämpliga även på det statliga området. Detta skulle innebära att det fortsättningsvis inte kommer att finnas några föreskrifter om villkor för

att få avskeda en myndighetschef. Även i detta hänseende skulle följaktligen den statliga myndighetschefen bli likställd med den privatanställda företagsledaren.

Styrelseledamöter är normalt uppdragstagare och omfattas inte av några arbetsrättsliga bestämmelser. En styrelseledamot kan därför när som helst entledigas.

Straffrättsliga bestämmelser

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen bedöms som ringa, utdöms inget ansvar. Om brottet har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, döms för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Bestämmelserna finns i 20 kap. 1 § brottsbalken.

Förutsättningen för ansvar är, förutom att det krävs uppsåt eller oaktsamhet hos gärningsmannen, att det är fråga om åtgärder vid myndighetsutövning. Bestämmelsen gäller även uppdragstagare. Även en styrelseledamot i en statlig myndighet kan således göra sig skyldig till tjänstefel i de fall styrelsen fattar beslut som innebär myndighetsutövning.

En arbetstagare, oavsett om han är i statlig eller enskild tjänst, som tar emot muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, döms för mutbrott till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst sex år. Bestämmelsen, som finns i 20 kap. 2 § brottsbalken, är tillämplig även på bl.a. ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten.

En myndighetschef kan i denna sin egenskap göra sig skyldig till förmögenhetsbrott i samma utsträckning som exempelvis en privatanställd företagsledare. Som ett exempel kan nämnas trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 § brottsbalken). Det gör sig den skyldig till som, på grund av förtroendeställning, fått till uppgift att för någon annan sköta t.ex. ekonomisk angelägenhet och som genom att missbruka sin förtroendeställning skadar huvudmannen. En styrelseledamot kan göra sig skyldig till motsvarande brott, om styrelsen fått till uppgift att sköta ekonomiska angelägenheter.

Skadeståndsrättsliga bestämmelser

De allmänna skadeståndsrättsliga bestämmelserna återfinns i skadeståndslagen (1972:207). Bestämmelserna tillämpas om det inte finns andra särskilda föreskrifter eller annat har avtalats eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden.

Enligt huvudregeln skall var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada ersätta skadan. Detsamma gäller den som vållar ren förmögenhetsskada genom brott. Med ren förmögenhetsskada avses sådan ekonomisk skada som uppkommer utan att någon lider person- eller sakskada.

Om en arbetstagare i tjänsten vållar dessa skador åligger det, enligt bestämmelserna i 3 och 4 kap. skadeståndslagen, arbetsgivaren att ersätta

den skadelidande. Staten ansvarar dessutom för rena förmögenhetsskador som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning, även om skadan inte vållats genom brott.

Om det finns synnerliga skäl på grund av handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter ansvarar även arbetstagaren för skadan. Arbetstagarens eget ansvar är således starkt inskränkt.

Bestämmelsen om statens ansvar för skador vid myndighetsutövning är inte begränsad till arbetstagare. Den är följaktligen tillämplig även på en styrelseledamot som genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning vållar ren förmögenhetsskada och innebär att staten ansvarar för skadan gentemot den skadelidande. För att styrelseledamoten skall bli personligt ansvarig torde däremot krävas att han vållat skadan genom brott.

7.1.2 Ansvar i aktiebolag, kommuner och landsting

Vid sidan av de generella bestämmelser om skadestånds- och straffansvar som gäller för envar och som berörts ovan finns särskilda bestämmelser i aktiebolagslagen (1975:1385) resp. kommunallagen (1991:900).

Aktiebolagslagen

Aktiebolagslagen innehåller ett flertal särskilda bestämmelser om personligt ansvar, såväl straffrättsligt som ekonomiskt ansvar. De straffrättsliga bestämmelserna avser ansvar för brott mot reglerna i aktiebolagslagen. Av intresse i detta sammanhang är dock främst bestämmelserna om skadestånd m.m.

Styrelsen svarar enligt 8 kap. 6 § för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter, medan verkställande direktören (VD) skall sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar.

I 15 kap. 1 § stadgas att bl.a. styrelseledamot och VD, som vid fullgörande av sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget, skall ersätta skadan. Skadeståndet kan, enligt 3 §, jämkas efter vad som är skäligen med hänsyn till handlingens beskaffenhet, skadans storlek och omständigheterna i övrigt.

Skadeståndsansvaret för styrelsens ledamöter omfattar åtgärder och underlåtenheter inom området för styrelsens förvaltning. VD kan vara ansvarig på grund av sitt sätt att bereda och föredra ärenden som hör under styrelsen. Styrelseledamöterna kan, genom att försumma ledning och kontroll av verksamheten, ådra sig ansvar för felsteg som VD företar inom den löpande förvaltningen. Ansvaret är individuellt för varje styrelseledamot. Exempelvis kan en ledamot som invalts som expert på vissa frågor inom sitt ansvarsområde ha ett strängare ansvar än sina styrelsekollegor.

Vid ordinarie bolagsstämma, som skall hållas inom sex månader efter utgången av varje räkenskapsår, skall årsredovisning och revisionsberättelse läggas fram. Vid stämman skall ägarna fatta beslut bl.a. om ansvarsfrihet åt styrelseledamöterna och VD. Ett beslut om beviljande av

ansvarsfrihet innebär att talan om skadestånd till bolaget i princip inte kan väckas. Frågan om ansvarsfrihet avser varje person för sig. Stämman kan alltså bevilja ansvarsfrihet för vissa personer och vägra ansvarsfrihet för andra.

Om det i årsredovisningen eller i revisionsberättelsen eller på annat sätt inte lämnats i väsentliga hänseenden riktiga och fullständiga uppgifter till bolagsstämman kan, trots beviljad ansvarsfrihet, talan väckas om skadestånd till bolaget. Den bestämmelsen är tillämplig även när det, efter beslut om ansvarsfrihet, upptäcks att VD eller en styrelseledamot begått brott.

Kommunallagen

I kommunallagen stadgas att styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Den skall bl.a. ha hand om den ekonomiska förvaltningen och skall fortlöpande föra räkenskaper över de medel som den förvaltar. Räkenskaperna skall avslutas med årsbokslut och årsredovisning.

Årsredovisningen granskas av revisorerna, som får rikta anmärkningar mot dels nämnder och fullmäktigeberedningar, dels enskilda förtroendevalda i sådana organ. De anställda i kommunen och förvaltningscheferna har däremot inget revisionsansvar. Fullmäktige skall besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. Om ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas. Talan som inte grundas på brott skall väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades.

I den proposition som låg till grund för kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 222 f) konstateras att det inte finns något särskilt reglerat skadeståndsansvar för de förtroendevalda. Det uttalas att det är klart att en förtroendevald som begått ett brott varigenom kommunen vållats ren förmögenhetsskada är ersättningsskyldig för den ekonomiska förlusten enligt 2 kap. 4 § skadeståndslagen. Ersättningsskyldigheten begränsas dock av 4 kap. 1 § skadeståndslagen, som analogivis bör tillämpas beträffande förtroendevalda. I övrigt konstateras i propositionen att det är oklart i vad mån det därutöver finns något skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada som de förtroendevalda åsamkar kommunen eller landstinget under fullgörande av sitt uppdrag.

Det "ansvar" som kan utkrävas är emellertid att en förtroendevald kan entledigas. Enligt 4 kap. 10 § kommunallagen får fullmäktige återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige, om den förtroendevalde antingen har vägrats ansvarsfrihet eller genom en dom som vunnit laga kraft har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Härvid avses allvarliga brott i allmänhet. Det behöver alltså inte vara ett brott som har samband med tjänsteutövningen.

7.1.3 Styrelseledamöters personliga ansvar

När vi skall diskutera frågan om personligt ansvar för styrelseledamöter i statliga myndigheter ligger det nära till hands att göra jämförelser med aktiebolagslagens ansvarsbestämmelser. Särskilt gäller detta affärsverken, vars bestämmelser om fördelning av uppgifter mellan styrelse och verkstef har sin förebild i aktiebolagslagen. I fråga om de vanliga förvaltningsmyndigheterna har vi i det föregående funnit att styrelsen - i det fall myndigheten skall ha styrelse - bör ha ett ansvar för verksamheten liknande det som en affärsverksstyrelse har. Det finns därför knappast skäl att göra en annan bedömning i fråga om det personliga ansvaret i förvaltningsmyndigheterna än i affärsverken.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § aktiebolagslagen är tydlig och klar: "styrelseledamot och verkställande direktör, som vid fullgörande av sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget, skall ersätta skadan". Det skall vara fråga om en ekonomisk skada och det skall finnas ett samband mellan styrelseledamotens handlande (eller underlåtenhet att handla) och den uppkomna skadan. I fråga om vad som skall anses utgöra uppsåt eller oaktsamhet är utgångspunkten att personen ifråga är skyldig att iaktta den omsorg som krävs av en syssloman eller uppdragstagare i allmänhet.

Den styrelseledamot som uppsåtligen vållar myndigheten, dvs. staten, en ekonomisk skada torde i allmänhet också ha gjort sig skyldig till ett brott. Därmed föreligger en personlig skadeståndsskyldighet enligt allmänna skadeståndsrättsliga bestämmelser. I en myndighet finns däremot inget personligt ansvar om vederbörande handlar oaktsamt. Myndighetschefen torde dock kunna åläggas disciplinpåföljd om han skadar staten genom att av oaktsamhet åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten.

Frågan är om en bestämmelse motsvarande den i aktiebolagslagen bör införas för styrelseledamöter i statliga myndigheter. Innan vi besvarar frågan bör erinras om de skilda förutsättningar som de olika styrelserna arbetar under. Vi har redan tidigare berört detta (kapitel 4.2.2).

Aktiebolaget är en självständig juridisk person som kan förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter i den utsträckning som bolaget, dvs. dess styrelse och verkställande ledning, finner bäst för bolaget. Ägarna har möjlighet att påverka bolaget och ledningens agerande enbart på bolagsstämma.

Varken affärsverket eller den vanliga förvaltningsmyndigheten är någon självständig juridisk person utan utgör delar i staten. Regeringen styr riket och har till sitt förfogande myndigheterna, som har lydnaplikt gentemot regeringen. Regeringen kan därmed, som vi konstaterat redan tidigare, i förlängningen sägas vara myndighetens egentliga styrelse. Statsmakterna kan i princip när som helst fatta beslut som påverkar myndigheterna och ändrar förutsättningarna för deras verksamhet.

I ett aktiebolag svarar styrelsen för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. I större bolag skall, i mindre bolag får, styrelsen utse verkställande direktör. Denne handhar den löpande förvaltningen och är ansvarig inför styrelsen. VD kan sägas vara styrel-

sens verktyg. Om t.ex. VD inte sköter den löpande förvaltningen på ett tillfredsställande sätt är styrelsen skyldig att vidta nödvändiga åtgärder, t.ex. byta VD. Om styrelsen inte agerar och VD orsakar bolaget ekonomisk skada, torde även styrelseledamöterna kunna bli skadeståndsskyldiga om det kan visas att de uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåtit att vidta åtgärder.

I affärsverkens instruktioner görs i princip samma befogenhetsfördelning mellan styrelse och verkschef som i aktiebolagslagen görs mellan styrelse och VD. En viktig skillnad föreligger dock, nämligen den att det är regeringen som utser myndighetschef. Detta innebär att den styrelse som på motsvarande sätt anser att myndighetschefen inte sköter den löpande förvaltningen som han borde ytterst inte kan vidta andra åtgärder än att påtala förhållandet till regeringen. Myndighetsstyrelsen saknar alltså ett viktigt verktyg i jämförelse med styrelsen i ett aktiebolag.

Som vi förut konstaterat torde det redan finnas tillräcklig möjlighet att utkräva ett personligt ekonomiskt ansvar vid de allvarligaste fallen av misskötsamhet, dvs. om en styrelseledamot uppsåtligen orsakar staten en ekonomisk skada. Frågan är då om det finns skäl att införa ett personligt ansvar vid oaktsamhet från styrelsens sida. I och för sig kan det vara av värde att markera uppdragets vikt genom att införa bestämmelser om personligt ansvar. Ett sådant införande bör emellertid också innebära att skadestånd i praktiken kan komma att utdömas.

En typisk situation när en bolagsstyrelse skulle kunna ådra sig personligt ansvar för oaktsamhet är att styrelsen försummar ledning och kontroll av VD:s förvaltning. När det gäller en myndighet skulle oaktsamheten kunna tänkas bestå i att styrelsen inte påtalar för regeringen att myndighetschefen inte sköter sina uppgifter. Med hänsyn till att styrelsen i en myndighet inte har kontroll över vem som utses till myndighetschef och inte själv kan byta ut denne anser vi dock ett personligt ekonomiskt ansvar i en sådan situation väl långtgående. Det gäller i synnerhet om myndighetschefen också är ordförande i styrelsen.

Särskilt affärsverkens styrelser fattar, som påpekats i direktiven, i många fall beslut av stor ekonomisk betydelse. Som ett exempel kan nämnas rätt ta upp lån på den allmänna kreditmarknaden, vilket i allmänhet torde vara en fråga för styrelsen att besluta om.

En aktiebolagsstyrelse som följer aktiebolagslagen och bolagsordningen torde normalt ha handlat med tillräcklig aktsamhet för att undgå personligt ansvar. Att fatta ett "dåligt" beslut, dvs. att göra en ekonomiskt dålig affär, är normalt inte tillräckligt för att ådra vederbörande skadeståndsansvar.

På motsvarande sätt skulle en myndighetsstyrelse som följer verksförordningen, myndighetens instruktion, regleringsbrev och andra särskilda bestämmelser för myndigheten, utifrån vad som gäller för uppdragstagare i allmänhet, rimligen få anses handla tillräckligt aktsamt. Att t.ex. ta upp ett lån med dåliga räntevillkor skulle därmed - förutsatt att myndigheten fick ta upp lån - troligen inte föranleda personligt ansvar för oaktsamhet även om en sådan möjlighet infördes.

Om däremot styrelsen skulle fatta ett beslut i strid mot gällande bestämmelser och staten på grund därav skulle drabbas av en ekonomisk skada, skulle styrelseledamöterna kunna åläggas att ersätta skadan om oaktsamhet kunde påvisas.

Myndighetschefen skall ansvara för den löpande verksamheten och därmed för att förbereda ärendena i styrelsen. Det måste således vara hans ansvar att se till att styrelsen får information om vilka bemyndiganden eller restriktioner som gäller för myndigheten. Att han, eventuellt av oaktsamhet, underlåtit detta bör av samma skäl som anfördes tidigare, nämligen att styrelsen inte "förfogar" över verksamheten, rimligen inte föranleda något personligt ekonomiskt ansvar för styrelsens ledamöter.

Vår slutsats av vad som nu sagts blir att utrymmet för sådan oaktsamhet som i realiteten skulle kunna medföra ansvar för styrelseledamöter torde vara mycket litet. Till detta kommer att en myndighet och dess styrelse trots allt inte har den självständiga ställning som ett bolag har. Vi finner därför inte tillräckliga skäl för att föreslå några särskilda föreskrifter om personligt ekonomiskt ansvar för styrelseledamöter i statliga myndigheter. De möjligheter som redan finns enligt skadeståndslagen att utkräva ett sådant ansvar bör dock utnyttjas.

Vi skall då beröra vilka andra sanktioner som skulle kunna komma ifråga. Det gäller närmast frågan om förnyat förordnande.

Styrelseledamöterna i affärsverken förordnas för ett år i taget. Detta innebär att regeringen varje år har ett naturligt tillfälle att ta ställning till om ledamöterna fullgjort sina uppgifter på ett godtagbart sätt. Om inte bör givetvis något nytt förordnande inte ges. Ansvarigt departement bör därför hålla sig väl informerat om hur styrelsearbetet fungerar.

I de vanliga förvaltningsmyndigheterna förordnas för närvarande styrelseledamöterna vanligen för tre år i taget. För att inskräpa vikten och betydelsen av styrelseuppdraget anser vi att det bör övervägas att införa samma mandatperiod som gäller för affärsverken. Med hänsyn till att vi utgår från att flertalet av de centrala förvaltningsmyndigheterna inte längre skall ha styrelse bör antalet regeringsärenden som gäller förordnanden trots detta minska.

Om det visar sig nödvändigt under löpande förordnandeperiod finns, som nämnts förut, inget hinder mot att genast entlediga en styrelseledamot.

7.1.4 Myndighetschefens personliga ansvar

Våra direktiv nämner inte frågan om särskilt personligt ansvar för myndighetschefen. Det finns ändå anledning att kort beröra detta.

På samma sätt som när det gäller styrelseledamöter torde den redan befintliga möjligheten att utkräva ett personligt ekonomiskt ansvar om myndighetschefen uppsåtligen orsakar myndigheten en ekonomisk skada vara tillräcklig. Någon särskild reglering i den delen skulle därför inte vara nödvändig.

I fråga om oaktsamhet från myndighetschefens sida finns en viss möjlighet att utkräva en form av personligt ekonomiskt ansvar, nämligen löneavdrag för tjänsteförseelse. Löneavdrag kan åläggas för högst 30 dagar och utgör högst 22 procent av daglönen. Daglönen utgör en tredjededel av månadslönen. Vid en månadslön om 50 000 kronor skulle löneavdraget alltså kunna bli maximalt 11 000 kronor, vilket möjligen i dessa sammanhang kan ses som ett symboliskt belopp. Disciplinansvarets syfte är emellertid inte att ersätta en ekonomisk skada utan att utgöra en arbetsrättslig sanktion för misskötsamhet.

För närvarande finns, som vi nämnt tidigare, möjligheten att under vissa förutsättningar entlediga en affärsverkschef och förflytta chefen för en vanlig förvaltningsmyndighet. Möjligheten att entlediga en myndighetschef kommer att öka om LOA-utredningens förslag genomförs. De sanktionsmöjligheter som därmed kommer att stå till buds får, om de utnyttjas, anses vara tillräckliga. Vi finner därför inte heller beträffande myndighetschefer skäl att införa särskilda bestämmelser om ett personligt ekonomiskt ansvar.

7.2 Jäv

7.2.1 Jävsregler i allmänhet i staten

Inledningsvis bör erinras om den s.k. objektivitetsprincipen (1 kap. 9 § regeringsformen) som syftar till att garantera ett handlande som präglas av saklighet och opartiskhet. Förutom att de som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall behandla lika fall lika ställer objektivitetsprincipen krav på att befattningshavaren inte låter sig påverkas av ovidkommande hänsyn. I rättsordningen har på olika sätt skapats garantier för att objektivitetsprincipen upprätthålls. Brottsbalkens kriminalisering av bestickning och tagande av muta liksom de förbud att inneha vissa bisysslor som finns i författningsregleringen av offentliga tjänstemäns ställning är exempel på sådana garantier. Härutöver finns jävsregler som klargör i vilken utsträckning en person, vars opartiskhet i ärendet kan sättas i fråga, skall vara skyldig att frånträda handläggningen av ärendet. Intresset för garantier för opartiskhet gör sig gällande med särskild styrka i ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskilda, dvs. vid utövandet av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande.

Med den äldre förvaltningslagens tillkomst 1972 infördes enhetliga jävsregler för statsförvaltningens del (prop. 1971:30 del 2 s. 336 ff). Jävsreglerna i den nya förvaltningslagen (1986:223) överensstämmer i sak med de äldre och gäller alla typer av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna, dvs. inte endast sådana som innefattar myndighetsutövning (prop. 1985/86:80 s. 64).

Av förarbetena till den äldre förvaltningslagen framgår att det - med hänsyn till de skiftande förhållandena inom olika förvaltningsgrenar och

de särskilda kraven på effektivitet, samordning och snabbhet - inte ansågs möjligt att uppställa lika stränga jävsregler för förvaltningsmyndigheterna i allmänhet som för domstolarna (SOU 1968:27 s. 130). Utrymme måste skapas för att bortse från jäv i vissa fall när beslut måste fattas mycket snabbt eller frågan om opartiskhet inte spelar någon roll.

Förvaltningslagens (FL) jävsregler är tillämpliga på alla de personer som handlägger ärenden i den statliga förvaltningen, om inte annat är särskilt föreskrivet. Enligt 11 § är den som skall handlägga ett ärende jävig om något av följande förhållanden föreligger:

1. saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående (sakägar-, intresse- och släktskapsjäv),
2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång (ställföreträdarjäv),
3. ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han har tidigare hos den andra myndigheten deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken (tvåinstansjäv),
4. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken (ombuds- och biträdesjäv) eller
5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet (grannlagenhets- eller delikatessjäv).

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Den som är jävig får enligt 12 § inte handlägga ärendet. Han får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självmant ge det till kända.

Uttrycket "handlägga ett ärende" tar fasta på de personer som tar befattning med ett ärende på ett sådant sätt att de kan tänkas inverka på ärendets utgång vare sig det gäller ett bindande avgörande eller bara ett remissyttrande eller dylikt. Reglerna gäller således inte bara för beslutsfattare utan även för t.ex. föredraganden eller andra personer som hos en myndighet medverkar i beredningen av ärendet genom att t.ex. upprätta förslag till beslut eller på annat sätt framföra synpunkter utan att delta i den slutliga handläggningen. Även ledamöter i styrelser och nämnder omfattas av jävsreglerna.

7.2.2 Särskilda jävsregler

Utanför begreppet förvaltningsmyndighet i FL faller sådana beslutande församlingar som t.ex. riksdagen. Jävsreglerna i FL är därför inte till-

lämpliga i riksdagsarbetet. I riksdagsordningen (RO) finns särskilda jävsbestämmelser för kammarsammanträden och för utskottssammanträden. Vid ett kammarsammanträde får ingen delta i behandlingen av ärenden som personligen rör honom eller någon honom närstående (2 kap. 11 § RO). Ett undantag görs för statsråd, vilket i detta sammanhang inte behöver beröras.

Författningsutredningen ansåg i betänkandet Sveriges statsskick med förslag till riksdagsordning (SOU 1963:18 Del 3 s. 46) att det erfordrades jävsbestämmelser avseende sammanträde med riksdagen endast i begränsad omfattning. Bestämmelsen begränsades till s.k. sakägar- och släktskapsjäv, dvs. ärendet måste direkt angå vederbörande riksdagsledamot för att jäv skall uppkomma. Berörs ledamoten däremot av ärendet såsom medlem av ett kollektiv, t.ex. en yrkesgrupp, eller såsom tjänsteman, föreligger inte jäv. Förbudet att delta avser såväl överläggning som beslut.

I utskott får ingen närvara, när ärende som personligen rör honom eller någon honom närstående förekommer till överläggning eller beslut (4 kap. 13 § RO). Denna bestämmelse är konstruerad på samma sätt som jävsregeln för kammarsammanträden. Den avser ledamöter, suppleanter och tjänstemän som närvarar vid utskottets överläggningar och beslut. Enligt ett uttalande av Grundlagberedningen i betänkandet Ny utskottsorganisation (SOU 1969:62 s. 108) var det en alltför långtgående konsekvens att en riksdagsledamot skulle vara icke valbar till ett visst utskott därför att utskottet kunde komma att granska hans åtgärder i utövning av en tjänst eller ett uppdrag. Grundlagberedningen ansåg att det borde räcka med att han var jävig att närvara vid utskottets överläggningar och beslut i ärenden som gällde sådan granskning.

Inte heller regeringen är någon förvaltningsmyndighet i regeringsformens mening (prop. 1973:90 s. 232 f). FL:s jävsbestämmelser är därför inte direkt tillämpliga vid handläggningen av regeringsärenden. I motiven till FL (prop. 1985/86:80 s. 57) påpekade departementschefen att förvaltningsärendena i regeringens praxis i möjligaste mån brukar handläggas enligt samma regler som gäller för underordnade myndigheter och att den nya förvaltningslagen inte avsåg någon ändring av praxis. Huvudregeln är att departementstjänstemän inte har någon egen beslutanderätt. Emellertid bör enligt Statsrådsberedningens handbok om förvaltningslagens tillämpning hos regeringen (1987) jävsreglerna i FL följas vid beredningen av regeringsärenden i departementen.

7.2.3 Styrelseledamöters jävssituation

Prövningen av jäv för styrelseledamöter vid handläggningen av ärenden i statliga myndigheter skall ske med tillämpning av FL:s regler. För bedömningen av frågan huruvida jäv föreligger måste samtliga omständigheter sammanvägas. Av särskild betydelse för bedömningen av styrelseledamöters jäv är naturligtvis styrelsens uppgifter och ledamotens övriga engagemang.

Av särskilt intresse för vårt uppdrag är jävssituationer som kan uppkomma för riksdagsledamöter och departementstjänstemän med styrelseuppdrag i statliga förvaltningsmyndigheter. Vi vill därför beröra denna fråga närmare. Det bör här nämnas att frågan även uppmärksammades av Verksledningskommittén (SOU 1985:40 s. 153 och SOU 1985:41 s. 73 ff). I verksledningspropositionen berördes särskilt jävsproblematiken i affärsverkskoncernerna (prop. 1986/87:99 s. 123 f).

Av den enkätundersökning som vi låtit göra framgår att av de styrelseledamöter som svarat 15 % har sin ordinarie verksamhet i riksdagen men endast 4 % i regeringskansliet. Riksdagsledamöterna är relativt väl-representerade inom justitieområdet (29 %) och är jämförelsevis många i de grupper som benämnts normerings- eller tillsynsmyndighet, bevaknings-, beredskaps- eller rättsvårdande myndighet och transfererings-, uppbornds- eller annan medelshanterande myndighet.

De särskilda jävsregler som gäller för sammanträden i kammaren och utskotten ger riksdagsledamöterna stora möjligheter att utöva sitt uppdrag samtidigt som de kan företräda olika gruppers intressen i samhället och även inneha styrelseuppdrag i olika myndigheter. Som tidigare nämnts (avsnitt 7.2.2) måste ju ärendet direkt angå riksdagsledamoten eller någon honom närstående för att jäv skall kunna uppkomma i riksdagsarbetet. Bestämmelserna kan därför inte göra en ledamot jävig endast av den anledningen att ett ärende rör den myndighet hos vilken han eller hon har uppdrag som styrelseledamot.

Det kan således inte anses föreligga något lagligt hinder vad gäller jäv för riksdagsledamöter med styrelseuppdrag i affärsverk att samtidigt delta i utskottsberedning eller riksdagsbeslut i frågor som rör dessa verk. Detsamma gäller vid styrelseuppdrag i andra förvaltningsmyndigheter än affärsverk. I fråga om riksdagsledamöter i statliga myndigheters styrelser måste därför anses att ledamöterna vid beslut i riksdagen, där de har ett politiskt uppdrag, inte bör vara bundna av vad de i egenskap av ledamöter beslutat i myndighetsstyrelser (jfr verksledningspropositionen s. 22). Det kan emellertid ändå tänkas finnas en risk för att en riksdagsledamot kan uppfatta det som en lojalitetskonflikt att i utskottsarbetet ta ställning i en fråga som han eller hon varit med och behandlat i en myndighetsstyrelse, t.ex. en anslagsfråga.

En styrelseledamot kan också i egenskap av riksdagsledamot ha deltagit i behandlingen av ärenden i riksdagen som myndigheten mer eller mindre direkt berörs av och som kan föranleda styrelsen att fatta beslut om t.ex. föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting. Att saken angår någon som samhällsmedborgare eller som medlem av en grupp i samhället eller som ledamot i ett organ såsom representant för ett visst intresse, är emellertid inte tillräckligt för att konstituera sakägarjäv. Om en styrelseledamot i annan verksamhet är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt skulle uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning, skulle emellertid generalklausulen om grannlagensjäv kunna aktualiseras likaväl för en riksdagsledamot som för någon annan. Från eventuellt jäv kan enligt 11 § andra

stycket FL bortses endast om ärendet är av sådan karaktär att frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

För en anställd i regeringskansliet kan styrelseuppdrag skapa jävssituationer på arbetsplatsen. Som tidigare nämnts (avsnitt 7.2.2) bör jävsreglerna i FL följas vid beredningen av regeringsärenden i departementen, vilket också framhållits av Konstitutionsutskottet. Ett exempel på en jävssituation är att en departementstjänsteman som styrelseledamot har deltagit i ett beslut som överklagas hos regeringen. Den omständigheten att tjänstemannen deltar i beredningen av det uppkomna regeringsärendet skulle kunna konstituera tväinstansjäv. Det skulle även kunna tänkas uppkomma en jävssituation om en tjänsteman, efter att i styrelsen ha varit med och fattat beslut om myndighetens anslagsframställning, i regeringskansliet deltar i beredningsarbetet i anledning av framställningen. Om tjänstemannen har liten möjlighet att påverka utgången i ett ärende kan med tillämpning av 11 § andra stycket FL emellertid bortses från eventuellt jäv. Risken för jäv blir följaktligen högre ju större inflytande tjänstemannen har i ärendet. Tjänstemän som handlägger eller ansvarar för frågor som rör en viss myndighet bör därför inte vara styrelseledamöter i den myndigheten.

I enkäten till styrelseledamöterna ställdes frågan om de på grund av sin ordinarie verksamhet anmält jäv vid handläggningen av något ärende i styrelsen eller eljest varit tveksamma till att delta vid handläggningen av någon fråga i styrelsen. Av svaren kan konstateras att styrelseledamöterna knappast har upplevt jävsfrågan som något större problem. Detta kan givetvis sammanhånga med att styrelserna bara beslutar i ett fåtal ärenden.

Vi har förut (kapitel 4) föreslagit att huvudmodellen för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna bör vara enrådighetsverk. Antalet myndighetsstyrelser och därmed antalet styrelseuppdrag skulle därigenom minska. Färre personer än i dag skulle följaktligen beröras av jävsproblematiken. Å andra sidan skulle antalet beslutsärenden öka i de myndighetsstyrelser som skulle finnas. Vi anser det därför viktigt att jävsfrågan uppmärksammas vid förordnande av ledamöter i styrelserna. Som regel torde dock risken för jäv kunna anses liten. Det är enligt vår mening också viktigt att styrelseledamöterna blir klart informerade om vad styrelseuppdraget innebär, dvs. att de har sina uppdrag enbart från regeringen och på grund av sina personliga kvalifikationer.

8 Ansvar för åtgärder efter genomförd revision

Förslag

Myndigheternas årsredovisningar bör utformas så att de kan nå en vidare läsekrets.

Myndigheterna bör ägna ökad uppmärksamhet åt årsredovisningen och revisionen av denna. Revisorerna bör regelmässigt, utöver sin formella avrapportering, även lämna myndigheten en muntlig och mera informell information om sina iakttagelser.

För vissa uppdragsmyndigheter och myndigheter som förvaltar stora anläggningstillgångar bör i det enskilda fallet prövas om regeringen, liksom för affärsverk, skall fastställa resultat- och balansräkningarna.

Regeringen bör lämna riksdagen en samlad redogörelse för revisionens resultat.

8.1 Nuvarande regler för redovisning och revision

8.1.1 Myndigheternas redovisning

De nuvarande bestämmelserna om de statliga myndigheternas redovisning finns främst i bokföringsförordningen (1979:1212) och förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning. Den sistnämnda förordningen, som träder i kraft den 1 juli 1993, ersätter den tidigare budgetförordningen. Bokföringsförordningen är utformad för att den statliga redovisningen - så långt det är möjligt med hänsyn till statens speciella förhållanden - skall anknyta till de redovisningsregler som gäller inom den enskilda sektorn. Förordningen är därför anpassad till de föreskrifter som finns i bokföringslagen (1976:125).

Enligt bokföringsförordningen skall de statliga myndigheterna fullgöra sin bokföringsskyldighet på det sätt som överensstämmer med god redovisningssed. De skall även iaktta särskilda bestämmelser som gäller för statlig verksamhet. Den löpande bokföringen skall för varje räkenskapsår avslutas med ett årsbokslut. Detta består av en resultaträkning och en balansräkning. Årsbokslutet skall vara färdigt senast tre månader efter räkenskapsårets slut och undertecknas av myndighetens chef.

Resultaträkningen skall i sammandrag redovisa samtliga intäkter och kostnader under räkenskapsåret. Den skall också lämna en tillfredsställande redovisning av hur verksamheten har förändrat myndighetskapalet. Balansräkningen skall i sammandrag redovisa myndighetens samtliga tillgångar och skulder samt kapital. I anslutning till balansräkningen skall myndigheten också specificera de belopp som har avräknats mot statsbudgetens utgiftsanslag och inkomstitlar samt uttag från och insättningar på statsverkets checkräkning i riksbanken.

Enligt förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning skall myndigheterna varje år lämna en årsredovisning till regeringen. Förordningen gäller dock inte för affärsverken. Bestämmelserna om årsredovisning införs successivt i samband med att myndigheterna får treåriga budgetramar. Det betyder att samtliga myndigheter skall lämna årsredovisningar fr.o.m. 1994.

Medan årsbokslutet främst är ett internt dokument för avslutning av räkenskaperna inom myndigheten, är årsredovisningen ett dokument för avrapportering till utomstående. Den riktar sig i första hand till regeringen. Det blir därför närmast årsredovisningen och revisionen av denna som omfattas av vårt uppdrag.

Årsredovisningen skall lämnas till regeringen senast tre månader efter räkenskapsårets slut och omfatta det året. Med det räkenskapsår som normalt gäller för myndigheterna innebär detta att årsredovisningen skall lämnas senast den 30 september.

Årsredovisningen skall kortfattat ge underlag för regeringens uppföljning och prövning av myndighetens verksamhet. Årsredovisningen skall bestå av en resultatredovisning, en resultaträkning och balansräkning samt en anslagsredovisning och finansieringsanalys. Den kan således sägas omfatta två huvuddelar, nämligen en som främst gäller verksamhetens innehållsmässiga utfall och en som gäller det ekonomiska utfallet.

Årsredovisningen skall upprättas i enlighet med god redovisningssed. Den skall ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat, av verksamhetens kostnader och intäkter och av myndighetens ekonomiska ställning. Myndigheten skall i årsredovisningen också lämna information om andra förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens prövning av verksamheten.

I resultatredovisningen skall myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål som gäller för verksamheten. Med resultat avses här vad myndigheten har presterat och mätbara effekter av prestationerna.

I fråga om den ekonomiska redovisningen i årsredovisningen gäller att bokföringsförordningens bestämmelser skall tillämpas för resultaträkningen och balansräkningen. Anslagsredovisningen skall omfatta utfallet på de anslag myndigheten disponerar och de inkomstitlar som myndigheten redovisar mot. Av finansieringsanalysen skall framgå hur verksamheten har finansierats och hur myndighetens likvida ställning har förändrats.

Bestämmelser om hur myndigheten skall fatta beslut om årsredovisningen finns i verksförordningen (1987:1100). Enligt 13 § verksförord-

ningen är det myndighetens styrelse som skall besluta om årsredovisningen. Om myndigheten inte har någon styrelse, ankommer beslutet på myndighetens chef.

8.1.2 Revisionen av myndigheternas årsredovisningar

Myndigheternas årsredovisningar revideras av Riksrevisionsverket (RRV). Enligt förordningen (1988:80) med instruktion för Riksrevisionsverket är verket central förvaltningsmyndighet för statlig revision och redovisning. Revisionen omfattar både förvaltnings- och redovisningsrevision. I några fall sker revisionen i annan ordning.

RRV skall i enlighet med god revisionssed granska myndigheternas årsredovisningar och underliggande redovisning i syfte att bedöma, om redovisningen i sin helhet är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om redovisningen följer tillämpliga föreskrifter och särskilda regeringsbeslut. Verket skall sedan till regeringen lämna revisionsberättelser över granskningen av årsredovisningarna. Det skall ske senast en månad efter den dag myndigheten skall ha lämnat sin årsredovisning. Det innebär alltså att revisionsberättelserna normalt skall lämnas till regeringen senast den 31 oktober. När en revisionsberättelse lämnas till regeringen skall en kopia också lämnas till den granskade myndigheten.

För affärsverken skall revisionen avse både verkens årsredovisningar och koncernredovisningar. Affärsverken har kalenderåret som räkenskapsår. Tidpunkten för att lämna revisionsberättelsen blir därmed beroende av när affärsverket lämnar sin årsredovisning.

Revisionsberättelserna är av tradition mycket korta. De anger vad granskningen har omfattat och att denna granskning har utförts enligt god revisionssed. Vidare sägs om årsredovisningen är upprättad enligt gällande bestämmelser och om den är rättvisande eller inte. Revisionen skall gälla hela årsredovisningen, dvs. både resultatredovisningen och den ekonomiska redovisning som lämnas i resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och finansieringsanalys. Om redovisningen är rättvisande, lämnas en s.k. ren revisionsberättelse. När revisionen medför anmärkningar eller påpekanden anges kortfattat vad invändningarna avser.

Utöver revisionsberättelse kan revisionen också föranleda en revisionsrapport. Denna skall i så fall lämnas till den granskade myndigheten. Revisionsrapporten innehåller viktigare information och synpunkter som RRV vill föra fram till den granskade myndigheten utöver vad som framgår av den mera standardiserade revisionsberättelsen.

Om RRV:s revisionsberättelse över myndighetens redovisning innehåller någon invändning, skall myndighetens chef till regeringen redovisa de åtgärder som myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av berättelsen. Detta skall ske inom två månader efter det att revisionsberättelsen överlämnats. I en myndighet med styrelse skall beslutet om redovisning av sådana åtgärder fattas av styrelsen. Det är även styrelsen som skall fatta beslut med anledning av en revisionsrapport från RRV.

8.1.3 Årsredovisning i enskild och kommunal verksamhet

Vid en bedömning av ansvaret för åtgärder efter genomförd revision av en statlig myndighets årsredovisning kan det finnas anledning att jämföra med vad som gäller inom enskild och kommunal verksamhet. Helt kort skall därför nämnas föreskrifterna i aktiebolagslagen (1975:1385) och kommunallagen (1991:900).

Aktiebolag skall för varje räkenskapsår avge en årsredovisning. Denna skall bestå av resultaträkning, balansräkning och förvaltningsberättelse. Större bolag skall även foga en finansieringsanalys till förvaltningsberättelsen. Årsredovisningen skall skrivas under av samtliga styrelseledamöter och verkställande direktör. Om det till styrelsens protokoll antecknats avvikande mening i fråga om årsredovisningen, skall yttrandet fogas till redovisningen.

Bolagets årsredovisning och räkenskaper samt styrelsens och verkställande direktörens förvaltning skall granskas av särskilda revisorer, som utses av bolagsstämman. Granskningen skall utföras enligt god revisions-sed. Revisorerna skall för varje räkenskapsår avge revisionsberättelse till bolagsstämman. Revisionsberättelsen skall innehålla uttalande huruvida årsredovisningen upprättats enligt aktiebolagslagen och om den innehåller de uppgifter som föreskrivs där. Revisionsberättelsen skall även innehålla uttalande angående ansvarsfrihet för styrelseledamöterna och verkställande direktör. Beslut med anledning av årsredovisningen och revisionsberättelsen fattas av bolagsstämman. Besluten skall gälla frågorna om fastställelse av resultaträkningen och balansräkningen, om dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen samt om ansvarsfrihet åt styrelseledamöterna och verkställande direktör.

För kommuner och landsting gäller enligt kommunallagen att kommunstyrelsen och landstingsstyrelsen skall avsluta räkenskaperna med ett årsbokslut och sammanfatta detta i en årsredovisning. I denna skall det lämnas upplysning om utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid årets slut. Årsredovisningen skall också omfatta sådan kommunal verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag. Årsredovisningen skall upprättas enligt god redovisningssed.

Revisionen av kommunernas och landstingens verksamhet utövas av revisorer, som utses av kommunfullmäktige resp. landstingsfullmäktige. Revisorerna är alltså förtroendevalda. De biträds dock regelmässigt av yrkesrevisorer. Revisorerna skall enligt god revisionssed granska all verksamhet som bedrivs inom de kommunala nämndernas verksamhetsområden. De skall pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Revisorerna skall varje år till fullmäktige avge en berättelse med redogörelse för resultatet av revisionen av verksamheten under det föregående budgetåret. Revisorerna kan rikta anmärkningar mot nämnder och fullmäktigeberedningar och mot enskilda förtroendevalda i sådana

organ. I berättelsen skall finnas ett uttalande om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte.

Det ankommer på kommunfullmäktige resp. landstingsfullmäktige att besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. Om ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas. Ingenting hindrar dock att fullmäktige vägrar ansvarsfrihet men ändå avstår från att väcka skadeståndstalan. Vägrad ansvarsfrihet får då närmast karaktären av "prickning" av vederbörande.

Fullmäktige skall också besluta om godkännande av årsredovisningen. Detta får dock inga rättsverkningar, eftersom årsredovisningen som sådan inte är förenad med några rättsverkningar. Beslutet markerar endast att fullmäktiges behandling av årsredovisningen är avslutad.

8.2 Ställningstagande till myndighetens årsredovisning

8.2.1 Myndighetens ansvar för årsredovisningen

Årsredovisningen utgör myndighetens officiella avrapportering av verksamheten under det gångna räkenskapsåret. Myndigheten har därför ett stort ansvar för att denna redovisning ger en fullständig och korrekt bild av hur resultatet av verksamheten utfallit. I konsekvens härmed är det myndighetens styrelse, när det finns en sådan, som skall fatta beslut om årsredovisningen.

Enligt förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning skall årsredovisningen kortfattat ge underlag för regeringens uppföljning och prövning av myndighetens verksamhet. Men den bör enligt vår mening också kunna ses som ett viktigt dokument för att till en vidare krets av intresserade ge information om verksamheten, bl.a. till statsförvaltningen i övrigt, riksdagens ledamöter, kommuner, landsting, organisationer och massmedia. Årsredovisningarna måste då utformas så att de kan tillgodose ett sådant vidare informationsbehov. När myndigheten har en styrelse, bör styrelsen särskilt uppmärksamma detta. Vi föreslår alltså att årsredovisningarna utformas så att de kan nå en vidare läsekrets. Detta får dock inte innebära att det görs avkall på informationsbehovet till regeringen.

Ett viktigt syfte med årsredovisningen är att den skall visa sambandet mellan det innehållsmässiga utfallet av verksamheten och det ekonomiska utfallet. Detta får särskild betydelse när nya uppgifter för en myndighet måste finansieras genom omprioriteringar i övrig verksamhet eller när de totala resurserna för myndigheten minskar. Myndigheten måste härvid kritiskt granska effektiviteten i de olika delarna av verksamheten. Ökad uppmärksamhet måste ägnas åt att redovisningen ger ett tillräckligt underlag för detta.

Vi vill i detta sammanhang betona, att det inte är revisorernas uppgift vid den årliga revisionen att komplettera eventuellt bristande information i myndighetens årsredovisning. Ansvaret för att denna redovisning är

fullständig åvilar helt myndigheten och dess styrelse, när den har en sådan. Revisorernas roll är att verifiera riktigheten i redovisningen.

Om en revisionsberättelse innehåller invändningar mot en myndighets redovisning, skall myndigheten till regeringen redovisa de åtgärder som har beslutats med anledning av berättelsen. Det är givet att myndigheten i ett sådant fall genom en revisionsrapport eller i annan ordning får närmare information från revisorerna om vad som motiverat dessa invändningar.

Det normala skall naturligtvis vara att myndighetens redovisning är sådan att det kommer att lämnas en ren revisionsberättelse. Även i dessa fall bör myndighetens ledning få närmare information om resultatet av revisionen. Detta gäller både den vanliga årliga revisionen och eventuellt genomförd särskild förvaltningsrevision. Revisorerna kan se verksamheten ur ett annat perspektiv än myndighetens egna tjänstemän. Vi anser därför att revisorerna, utöver den formella avrapporteringen, regelmässigt bör lämna en muntlig och mera informell information till myndigheten om sina iakttagelser efter den genomförda granskningen. Detta sker redan nu i stor utsträckning.

Även om myndighetens redovisning föranleder en ren revisionsberättelse till regeringen, kan myndigheten få en revisionsrapport som följd av revisionen. Vi vill understryka att denna rapport då riktar sig till myndigheten och att det är myndigheten som skall vidta de åtgärder som rapporten kan föranleda. Den rena revisionsberättelsen innebär att regeringen skall kunna utgå från att den lämnade årsredovisningen är tillförlitlig.

Vid en myndighet med styrelse är det en viktig uppgift för styrelsen att ta ställning till resultatet av revisionen. Om det finns invändningar mot redovisningen, måste styrelsen besluta om de åtgärder som invändningarna skall föranleda. Vi anser det emellertid väsentligt att styrelsen blir väl informerad om resultatet av revisionen, även när denna följs av en ren revisionsberättelse. Vi förordar därför, att styrelsen regelmässigt ger revisorerna tillfälle att vid ett sammanträde lämna information om sina iakttagelser vid den genomförda revisionen och besvara de frågor som styrelseledamöterna kan vilja ställa. Vi vill understryka att de iakttagelser som redovisas givetvis måste avse sådana frågor som kan anses ligga inom styrelsens ansvarsområde. Detta bör uppmärksammas också när revisionen föranleder en revisionsrapport som riktar sig till myndigheten.

8.2.2 Fastställande av årsredovisningen

Förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning innehåller inte någon bestämmelse om att årsredovisningen skall fastställas. Någon sådan föreskrift har heller inte gällt enligt budgetförordningen. Frågan uppkommer då om regeringen formellt bör fastställa årsredovisningen efter det att en revisionsberättelse över redovisningen lämnats till regeringen.

I aktiebolagen fastställer, som förut nämnts, bolagsstämman resultaträkningen och balansräkningen i årsredovisningen. Detta hänger samman med att stämman också skall besluta om dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust. Fastställandet har därför sin huvudsakliga betydelse för att bedöma bolagets ekonomiska ställning. I kommuner och landsting innebär ett godkännande av årsredovisningen främst att hanteringen av denna redovisning är avslutad.

För de statliga affärsverken fastställer regeringen resultaträkning och balansräkning i verkens årsredovisningar. Det är alltså regeringen som i sista hand avgör hur den ekonomiska ställningen i affärsverket skall bedömas. Regeringen intar här en liknande roll som bolagsstämman i ett aktiebolag.

Om regeringen på något sätt formellt skall fastställa myndigheternas årsredovisningar, är frågan om detta skall avse årsredovisningen som helhet eller endast vissa delar av den. I sistnämnda fall gäller det närmast den ekonomiska informationen i resultaträkningen, balansräkningen och anslagsredovisningen. Det är här samma delar i redovisningen som regeringen fastställer för affärsverken med tillägg av anslagsredovisningen. Om beslutet skall avse hela årsredovisningen, kommer fastställandet också att omfatta resultatredovisningen. Med hänsyn till den utveckling som pågår, när det gäller utformningen av myndigheternas resultatredovisningar och revisionen av dessa, anser vi att man inte nu bör införa någon regel att regeringen formellt skall fastställa eller godkänna hela årsredovisningen. När det gäller resultatredovisningen kan det för övrigt ifrågasättas om det är möjligt för regeringen att göra en sådan prövning att denna skulle kunna utmytna i ett formellt fastställande. Närmast till hands ligger därför att diskutera om ett fastställande bör krävas för resultaträkningen, balansräkningen och anslagsredovisningen.

Vi kan se två motiv för att regeringen skall fastställa den ekonomiska delen i en myndighets årsredovisning. Det ena är att markera att regeringens prövning av ärendet är avslutad. Det andra är att regeringen gör en egen bedömning av myndighetens ekonomiska ställning. Mot ett särskilt beslut om fastställande talar å andra sidan, att ett sådant fastställande knappast får någon reell innebörd, när det föreligger en ren revisionsberättelse. Revisionen har bestyrkt att den lämnade årsredovisningen är rättvisande. Någon ytterligare prövning av detta behöver regeringen i så fall inte göra. Regeringens prövning avser i stället att bedöma om resultatet av myndighetens verksamhet skall anses tillfredsställande eller inte. Det gäller här en bedömning av både det innehållsmässiga och det ekonomiska utfallet av verksamheten. Den reviderade årsredovisningen utgör ett underlag för denna bedömning.

Vår slutsats är att något regeringsbeslut om formellt fastställande av årsredovisningen för förvaltningsmyndigheterna i allmänhet inte behövs, när det föreligger en ren revisionsberättelse. Årsredovisningen och revisionsberättelsen kan läggas till handlingarna i och med att regeringen lägger fram förslag till anslag och verksamhetsinriktning för myndigheten för kommande verksamhetsår.

Om det i en revisionsberättelse finns invändningar mot myndighetens årsredovisning, måste regeringen ta ställning till dem och till de av myndigheten vidtagna åtgärderna. Prövningen kan då avse både resultatredovisningen och den särskilda ekonomiska redovisningen. Resultatet av denna prövning får avgöra om de åtgärder som myndigheten har vidtagit efter revisionen skall anses tillräckliga eller om regeringen skall besluta om ytterligare åtgärder. I extrema fall kan krävas att myndigheten skall komplettera eller ändra årsredovisningen.

Frågan om fastställande av årsredovisningen kan besvaras något annorlunda, när det gäller myndigheter som finansieras helt genom uppdragsinkomster eller som förvaltar stora anläggningstillgångar. Vi anser att man för vissa av dessa myndigheter i det enskilda fallet bör pröva om regeringen, liksom för affärsverken, skall fastställa resultat- och balansräkningarna. Det gäller t.ex. om det för en sådan myndighet ställs någon form av avkastningskrav och regeringen skall besluta om dispositionen beträffande överskott eller underskott i verksamheten. Vi föreslår att regeringen i sådana fall i myndighetens instruktion eller i regleringsbrevet till myndigheten anger vilka föreskrifter som skall gälla.

8.2.3 Ansvarsfrihet

Nära samman med frågan om fastställande av en årsredovisning hänger frågan om ansvarsfrihet skall lämnas eller inte för dem som ansvarat för den verksamhet årsredovisningen omfattar. I aktiebolag gäller prövningen styrelseledamöter och verkställande direktör. I kommuner och landsting gäller det förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar men däremot inte förvaltningschefer. Prövningen avser i båda fallen om skadeståndsanspråk skall kunna riktas mot de ansvariga.

I kapitel 7 har vi beskrivit de författningsbestämmelser som för närvarande reglerar vilket personligt ansvar myndighetschefer och styrelseledamöter i statliga myndigheter har för sin verksamhet och vilka sanktioner som kan drabba dem.

Några bestämmelser finns för närvarande inte om prövning av ansvarsfrihet, när en årsredovisning har lämnats och denna har reviderats. Revisionsberättelsen omfattar följaktligen inte heller något uttalande om detta. Verksledningsbeslutet 1987 tog inte upp frågan om prövning av ansvarsfrihet i den form som gäller för aktiebolag. För affärsverken gjordes dock en koppling mellan förordnandetid och årsredovisning. I prop. 1986/87:99 (s. 119), uttalades att mandattiden för styrelseledamöterna borde vara ett år. Härigenom kunde en omprövning ske varje år, vilket lämpligen kunde göras i samband med att regeringen fastställde boksluten för affärsverkskoncernerna. Fastställandet gäller numera resultat- och balansräkningarna i årsredovisningarna.

Huruvida regeringen skall fatta något beslut om ansvarsfrihet för myndighetschef och styrelseledamöter är helt beroende av vilket ansvar för verksamheten som de skall ha. För styrelseledamöter blir frågan aktuell, om en styrelse skall ha ett i princip totalt ansvar för verksamheten. I nuläget finns ett sådant ansvar främst i affärsverken. I kapitel 5

har vi föreslagit, att ett sådant ansvar också skall gälla för styrelsen i en annan central förvaltningsmyndighet, för det fall att myndigheten skall ha en styrelse.

Om det skall införas en ordning att regeringen i samband med ställningstagande till en myndighets årsredovisning också skall pröva frågan om ansvarsfrihet för styrelseledamöter och myndighetschef, anser vi att man nog måste överväga vilka rättsverkningar ett beslut om ansvarsfrihet kommer att få. I såväl aktiebolag som kommuner och landsting innebär ansvarsfrihet att skadeståndsanspråk senare normalt inte kan riktas mot berörda personer, om det inte skulle gälla brottslig handling. Även i staten bör frågan kopplas till om det skall finnas ett personligt ekonomiskt ansvar eller inte.

Vi har i kapitel 7 behandlat ansvarsfrågan för myndighetschef och styrelseledamöter. Vi har där funnit att det inte finns tillräckliga skäl för att införa några särskilda föreskrifter om personligt ekonomiskt ansvar. Ansvarsfrihet i betydelsen att skadeståndsanspråk senare inte kan riktas mot de ansvariga är därför inte aktuell. Ett beslut om ansvarsfrihet skulle då närmast innebära att regeringen inte har någon invändning mot det i årsredovisningen avrapporterade resultatet av verksamheten. Som framgår av kapitel 7 anser vi att det vid ett sådant förhållande är naturligare att koppla ställningstagandet till prövningen av förnyat förordnande för styrelseledamöterna.

8.2.4 Redovisning av revisionens resultat

Den fortgående delegeringen av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar till myndigheterna medför att myndigheternas avrapportering i årsredovisningarna och revisionen av dessa får allt större betydelse. Årsredovisningarna lämnas till regeringen och det är inför regeringen som myndigheterna i första hand är ansvariga. Det är också till regeringen som revisionsberättelserna över årsredovisningarna lämnas. Utöver de enskilda revisionsberättelserna får regeringen från RRV varje år en samlad bedömning av ekonomiadministrationen hos myndigheterna och resultatet av revisionen. Härvid redovisas även behovet av och gjorda insatser för förbättring av ekonomi- och resultatstyrning i statsförvaltningen.

När det gäller revisionens resultat finns det anledning att också överväga hur riksdagen kan få information om detta. I sammanhanget kan nämnas, att riksdagen i skrivelse (rskr. 1991/92:12) till regeringen gett till känna vad finansutskottet anfört i sitt betänkande (1991/92:FiU2) om organisationsformer för statens revision. Utskottet framhöll där vikten av att myndigheternas verksamhet kan granskas av en stark, opartisk och obunden revision. Riksdag och regering måste som ägare och beställare vara säkra på att de resultat som redovisas är korrekta och att den ekonomiska redovisningen sker på föreskrivet sätt.

Vid en bedömning av revisionsberättelserna är det självfallet de berättelser som har invändningar mot myndigheternas årsredovisningar som är av intresse i detta sammanhang. Det kan härvid gälla antingen frågor som det helt ankommer på regeringen att avgöra eller frågor som av

någon anledning behöver anmälas för riksdagen, t.ex. överskridanden av anslag. I sistnämnda fall kommer riksdagen att få information om revisionen i samband med att den aktuella frågan behandlas i regeringens proposition.

Vi anser att det finns anledning överväga om regeringen till riksdagen bör ge en samlad redogörelse för revisionens resultat och regeringens ställningstaganden till detta. En utgångspunkt för en sådan redogörelse bör vara den rapport om ekonomiadministrationen hos myndigheterna och resultatet av revisionen som RRV årligen skall lämna till regeringen. Vi konstaterar att en information på grundval av en sådan rapport lämnats i budgetpropositionen 1993. Ett viktigt underlag för en samlad redogörelse till riksdagen blir givetvis även de redogörelser som myndigheterna skall ge till regeringen med anledning av eventuella invändningar mot deras redovisning.

Vi föreslår att regeringen lämnar en redogörelse av det slag som nu diskuterats i form av en skrivelse till riksdagen under våren eller som en särskild bilaga till kompletteringspropositionen. Genom en sådan ordning uppnås även en närmare anknytning av den statliga revisionen till budgetprocessen i riksdagen.

9 Myndigheternas inre organisation och chefstillsättningar

Förslag

De centrala förvaltningsmyndigheterna bör själva få bestämma sin inre organisation.

I en myndighet med styrelse bör styrelsens synpunkter inhämtas, innan regeringen beslutar om förordnande av myndighetschef.

De centrala förvaltningsmyndigheterna bör i allmänhet själva få bestämma vem som skall svara för myndighetschefens uppgifter, när chefen inte är i tjänst.

Tjänster som avdelningschef eller motsvarande bör i princip få tillsättas av de centrala förvaltningsmyndigheterna själva.

En central myndighet bör som regel få tillsätta tjänster som chef även på den regionala nivån, såvida det inte gäller chef för fristående länsmyndighet.

9.1 Myndigheternas organisation

9.1.1 Nuvarande regler för myndighetsorganisationen

De nuvarande riktlinjerna för beslut om förvaltningsmyndigheternas inre organisation bestämdes genom verksledningsbeslutet 1987 (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226). Enligt dessa skall principen vara att regeringen fattar beslut om myndigheternas organisatoriska grundstruktur och att myndigheterna inom den ramen skall ha en betydande frihet att själva besluta om ändrad organisation. Utgångspunkten skall dock vara att omorganisationerna sker inom givna resursramar.

Motivet för denna ordning var att myndigheternas organisatoriska grundstruktur har betydelse för verksamhetens inriktning. Värderingen av utvecklingen inom ett samhällsområde ansågs normalt komma till uttryck i vilka verksamhetsgrenar som är företrädade genom en myndighets indelning i olika avdelningar. Ytterligare ett skäl som åberopades för att regeringen skall besluta i organisationsfrågor av denna art var att regeringen utser myndigheternas högre chefer och att det finns ett nära samband mellan en organisations uppbyggnad och utnämningen av chefer.

Beroende på vilka andra uttryck som finns för riksdagens och regeringens ställningstaganden till inriktningen av en myndighets verksamhet skall detaljeringsgraden kunna variera när det gäller att fastställa myndighetsorganisationen. Normalt förutsätts regeringen fastställa myndigheternas indelning i avdelningar eller motsvarande. För mindre myndigheter utan avdelningar kan regeringen ange indelningen i byråer eller motsvarande.

När det gäller affärsverken innebar verksledningsbeslutet att frågorna om organisationen skall kunna gälla affärsverkskoncernen som helhet. Hur koncernen skall organiseras förutsätts normalt kunna beslutas av koncernstyrelsen.

För den enskilda myndigheten finns bestämmelserna om den inre organisationen i myndighetens instruktion. Det vanligaste är att regeringen i denna bestämt vilka avdelningar eller motsvarande enheter som skall finnas. Detta kan ske antingen genom att det anges benämningar på avdelningarna eller att det anges vilken verksamhet som de olika avdelningarna skall svara för. Som exempel på det förstnämnda slaget kan nämnas instruktionerna för Boverket, Centralnämnden för fastighetsdata, Finansinspektionen, Fiskeriverket, Kammarkollegiet, Patent- och registreringsverket, Riksförsäkringsverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens lantmäteriverk och Statens löne- och pensionsverk. I instruktionerna för bl.a. Centrala studiestödsnämnden, Datainspektionen och Statens livsmedelsverk anges vilka uppgifter som enheterna skall svara för.

I andra instruktioner har regeringen bestämt att vissa avdelningar eller enheter skall finnas, medan det ankommer på myndigheten att besluta om enhetsorganisationen i övrigt. Detta gäller bl.a. för Arbetskyddsstyrelsen, Statens naturvårdsverk, Vägverket och Överstyrelsen för civil beredskap.

Ibland anges i instruktionen en viss ledningsorganisation. För Arbetsmarknadsstyrelsen sägs t.ex. att det finns en verksledning som består av generaldirektören, en överdirektör, som är generaldirektörens ställföreträdare, samt sex andra chefer. För Socialstyrelsen anges i instruktionen att verksamheten närmast under generaldirektören leds av överdirektörer för vissa angivna uppgifter. I övrigt sägs bl.a. att styrelsen får bestämma enheter och uppgifter för dessa inom ett högsta angivet antal. För Konsumentverket föreskrivs att det under generaldirektören finns två chefs-tjänstemän med samordnings- och utvecklingsansvar.

I andra instruktioner nämns det högsta antal enheter som får finnas. Myndigheten får sedan själv bestämma antalet inom denna ram. Detta gäller t.ex. Kriminalvårdsstyrelsen, Kärnkraftsinspektionen och Riksskatteverket.

I vissa fall har en myndighet fått befogenhet att själv bestämma organisationen. Det gäller t.ex. Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Statens arbetsgivarverk och Statskontoret. I instruktionerna för dessa myndigheter anges att det finns de enheter resp. avdelningar som myndigheten bestämmer. I några instruktioner sägs endast att myndigheten fastställer sin egen organisation. Detta är t.ex. fallet med Beredningen för

internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) och Flygtekniska försöksanstalten.

För de myndigheter som tillkommit under senare tid har i flera fall i instruktionerna angetts vilka avdelningar eller motsvarande enheter som skall finnas. Det gäller Statens institut för handikappfrågor i skolan, Statens skolverk, Telestyrelsen och Verket för högskoleservice.

I andra fall anges organisationen i huvudsak. För Närings- och teknikutvecklingsverket sägs i instruktionen att verksamheten är indelad i fyra angivna verksamhetsområden. Därutöver finns det en administrativ enhet och en informationsenhet. Instruktionen för Konkurrensverket anger att det inom verket finns avdelningar med uppgifter inom de branschområden som verket anger. Dessutom preciseras ett antal andra enheter. I instruktionen för Folkhälsoinstitutet föreskrivs att det inom institutet skall finnas högst sex enheter. Institutet får sedan inom denna ram bestämma hur många det skall vara och vilka uppgifter enheterna skall ha.

I den förfrågan som vi gjort till ett antal centrala förvaltningsmyndigheter om styrelsernas sammansättning och arbete samt myndigheternas organisation ingick bl.a. en fråga hur avdelnings- eller enhetsorganisationen direkt under myndighetschefsnivån är fastställd. I tre fjärdedelar av dessa myndigheter hade regeringen helt eller delvis fastställt organisationen.

9.1.2 Delegering av ansvar för myndighetsorganisationen

Huvudmotivet för att regeringen skall bestämma myndigheternas inre organisation är, som förut nämnts, att denna återspeglar de viktigaste områdena för en myndighets verksamhet. Att det särskilt anges att en avdelning eller liknande enhet skall finnas för en viss verksamhet innebär en markering av denna verksamhet. Det kan också medföra att verksamheten får en viss prioritet.

Som framgått av det föregående varierar detaljeringsgraden mycket mellan de olika instruktionerna, när det gäller utformningen av den inre organisationen. Ofta finns det någon form av precisering av olika enheter. I flera fall är vissa enheter särskilt angivna, medan myndigheten får bestämma organisationen i övrigt. I andra fall har myndigheterna en betydande frihet att forma sin organisation.

I detta sammanhang kan nämnas att det i den enkät som vi gjort till styrelseledamöterna i ett antal centrala förvaltningsmyndigheter ingick en fråga om vilken instans som borde bestämma avdelningsindelningen i myndigheterna. Av de som svarat anser 90 % att det bör vara myndigheten och inte regeringen.

Vi har tidigare (kapitel 3) pekat på hur utvecklingen i den statliga förvaltningen går mot en ökad mål- och resultatstyrning av myndigheternas verksamhet. Genom delegering från regeringen får myndigheterna ett ökat verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar. Det väsentliga är att myndigheterna skall uppnå de resultat som förväntas. Hur de skall organisera sitt arbete för att klara detta blir därmed mera en fråga för den enskilda myndigheten.

Betydelsen av att det i en myndighets instruktion anges att en viss avdelning eller enhet skall finnas blir inte lika stor i fortsättningen. Den prioritering av en verksamhet som regeringen kan vilja göra bör i stället komma till klart uttryck genom preciseringar i form av verksamhetsmål och resultatkrav i regleringsbrevet till myndigheterna. Detta ger även bättre möjligheter att följa upp resultatet av verksamheten.

Förändringar inom myndigheternas verksamhetsområden innebär att myndigheterna snabbt måste anpassa sin organisation efter skiftande förutsättningar. Organisationen bör därför vara flexibel. En instruktionsmässigt föreskriven organisation kan fördröja en nödvändig anpassning. En delegering av uppgifter inom en myndighet kan också medföra att en särskild avdelningsnivå inte behövs för dessa uppgifter. Det kan gälla prioriterade verksamhetsområden som får en mer ändamålsenlig hantering genom en projektorganisation.

Den nu nämnda utvecklingen gör att behovet för regeringen att bestämma myndigheternas inre organisation inte är lika starkt som tidigare. För vissa myndigheter har också, som förut nämnts, inga föreskrifter angetts i instruktionerna om hur organisationen skall vara, utan myndigheten har fått befogenhet att själv bestämma detta.

Slutsatsen av vad som nu sagts är att myndigheterna själva bör få bestämma sin inre organisation. Vi föreslår att myndigheterna generellt får ett bemyndigande om detta. Utformningen av den aktuella organisationen bör fortlöpande redovisas i myndigheternas årsredovisningar.

En fråga som uppkommer i detta sammanhang är på vilken nivå inom myndigheten som beslut om organisationen skall fattas i de fall myndigheten har en styrelse. Vid mera genomgripande förändringar är det naturligt att frågan diskuteras i styrelsen. Däremot finns det knappast anledning att föreskriva att styrelsen formellt skall fastställa organisationen. Detta bör normalt kunna göras av myndighetens chef enligt de riktlinjer som styrelsen ställt sig bakom.

9.2 Chefstillsättningar

9.2.1 Nuvarande principer för chefstillsättningar

Frågan om chefsförsörjningen i de statliga myndigheterna behandlades ingående i samband med 1987 års verksledningsbeslut. Det gällde både verkscheferna och chefer på nivån under dessa. De principer som därvid slogs fast innebar i huvudsak följande.

Rekryterings-, rörlighets- och utvecklingsåtgärder som avser högre chefer borde mera systematiskt och målmedvetet utnyttjas med inriktningen att förnya, förändra och effektivisera statlig verksamhet. Större flexibilitet och kortare perioder borde tillämpas vid bestämmande av förordnandetider för verkschefer.

När det gäller ansvaret för att tillsätta chefstjänsterna slogs i anslutning till verksledningsbeslutet fast att regeringens tillsättningsansvar borde koncentreras till myndigheternas högsta ledning, dvs. till verkschefs-

tjänsterna och till chefstjänster direkt under verkschefen. I samband därmed beslöts att befogenheten att anställa byråchefer, som inte var direkt underställda verkschefen, skulle delegeras till myndigheterna. Detta motiverades med att regeringen härigenom mera aktivt skulle kunna utöva sin utnämningssmakt rörande verkschefs-, överdirektörs- och avdelningschefs-tjänster. Liksom i fråga om verkscheferna skulle även en större flexibilitet eftersträvas på chefsnivån närmast under verkschefen. I detta sammanhang förordades bl.a. en utökad tillämpning av tidsbegränsade förordnanden för chefsuppgifter.

○ När det gäller affärsverken innebar verksledningsbeslutet att rätten att utse chefer som lyder direkt under verkschefen skulle kunna delegeras till verken. Verkschefen skulle i dessa fall ha initiativskyldighet och ge förslag, medan styrelsen skulle ha tillsättningsansvaret.

Bestämmelser om vilka högre chefer som skall finnas i en myndighet och hur beslut om förordnande av dessa skall meddelas finns i de olika myndigheternas instruktioner.

I instruktionerna anges regelmässigt att myndighetens chef förordnas av regeringen för en bestämd tid. I allmänhet sker detta första gången för en tid av sex år. Vid förlängt förordnande kan tiden vara kortare, vanligen tre år. Tjänsterna är förenade med rätt till särskild förordnandepension. Lönen fastställs av regeringen i varje särskilt fall.

Någon föreskrift om förfarandet vid tillsättning av tjänsterna som myndighetschef finns som regel inte. I några fall anges dock att denna chefstjänst skall tillsättas av regeringen efter anmälan av styrelsens ordförande. Det är fallet vid t.ex. Statens maskinprovningar och Statens utsädeskontroll. Motsvarande gäller också för Statens kulturråd och vissa museer. I dessa fall är alltså inte myndighetens chef ordförande i styrelsen.

○ När det gäller tjänsterna som myndighetschef har LOA-utredningen, som vi förut berört i kapitel 7, i sitt huvudbetänkande Enklare regler för statsanställda (SOU 1992:60) tagit upp frågan om myndighetschefernas anställningsskydd. Utredningen konstaterar där (s. 205) att de högsta statliga cheferna har en sådan särskild förtroendeställning och en sådan utpräglad arbetsgivarfunktion att deras anställningsskydd bör vara utformat på samma sätt som för arbetstagare i motsvarande ställning på den övriga arbetsmarknaden. Det bör därför skapas möjligheter för arbetsgivaren och berörda arbetstagare att gemensamt utforma det enskilda anställningsavtalet så, att det tillgodoser såväl det allmännas behov av önskvärd chefskompetens, chefsrörlighet och andra allmänna krav som den enskildes behov av trygghet i anställningen.

○ Om myndigheten närmast under myndighetschefen har en överdirektör är denna regelmässigt också ställföreträdare för myndighetschefen. I instruktionen kan anges att överdirektören, liksom myndighetschefen, förordnas av regeringen för en bestämd tid. Det gäller t.ex. Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Fiskeriverket, Närings- och teknikutvecklingsverket, Riksgäldskontoret, Statens jordbruksverk och Statens naturvårdsverk. I andra fall anges i instruktionen endast att tjänsten som överdirektör tillsätts av regeringen

efter anmälan av myndighetens chef. Det gäller t.ex. Kriminalvårdsstyrelsen och Riksskatteverket.

När myndigheten inte har någon tjänst som överdirektör, finns i instruktionen föreskrift om att annan tjänsteman skall vara myndighetschefens ställföreträdare. I allmänhet är detta en avdelningschef eller tjänsteman i motsvarande ställning. Sådant förordnande meddelas av regeringen för bestämd tid, normalt efter anmälan av myndighetschefen. I några fall sker det efter formellt förslag av myndighetschefen.

I något fall förekommer det att myndigheten själv får utse ställföreträdare för myndighetschefen. I instruktionen för Exportkreditnämnden föreskrivs sålunda att förordnande att vara generaldirektörens ställföreträdare meddelas av styrelsen.

Andra tjänster direkt under myndighetschefen tillsätts som regel av regeringen efter anmälan av myndighetschefen. Det gäller tjänster som avdelningschefer eller liknande chefer för huvudenheter inom myndigheterna. Anmälan innebär här formellt endast att myndighetschefen är skyldig att till regeringen upplysa om att en tjänst är eller kommer att bli ledig. I allmänhet nämner dock myndighetschefen också vem som bör komma i fråga för tjänsten.

Om det i myndighetens instruktion inte anges någon indelning i avdelningar eller liknande, finns inte heller någon särskild föreskrift om tjänstetillsättning för viss enhet. Här gäller då samma regler som för andra tjänster inom myndigheten, nämligen att de tillsätts av myndigheten.

I de centrala myndigheter som vi särskilt tillfrågat hade regeringen vid närmare 30 % av myndigheterna tillsatt samtliga tjänster direkt under myndighetschefen. Vid ungefär lika många myndigheter hade regeringen inte tillsatt några sådana tjänster. I övriga fall var vissa av de högre tjänsterna regeringstillsatta.

När den centrala förvaltningsmyndigheten är chefsmyndighet för en regional organisation, tillsätts cheferna för de regionala enheterna i allmänhet på samma sätt som cheferna direkt under myndighetschefen i centralmyndigheten. Det innebär alltså att de tillsätts av regeringen efter anmälan av myndighetschefen. Detta gäller t.ex. länsarbetsdirektörer, länskattechefer, länsjägmästare, kriminalvårdsdirektörer och tillsynsdirektörer inom yrkesinspektionen. I något fall kan en regional chef tillsättas efter formellt förslag av centralmyndigheten. Detta är fallet med tjänst som landsarkivarie.

9.2.2 Myndighetsstyrelsens medverkan vid tillsättning av tjänst som myndighetschef

Enligt våra direktiv skall vi överväga om en myndighets styrelse, när det finns en sådan, bör ha en roll vid tillsättning av tjänsten som chef för myndigheten. Styrelsens medverkan vid tillsättning av en myndighetschef blir i hög grad beroende på vilken roll och vilket ansvar som styrelsen skall ha. Ju större ansvar för myndighetens verksamhet som styrelsen

har, desto större betydelse får styrelsens medverkan när det gäller chefs-tillsättningen.

Det kan nämnas att vid vår enkät till styrelseledamöter ungefär tre fjärdedelar av ledamöterna uttalar sig för styrelsens medverkan vid tillsättningen av myndighetschef. Ungefär hälften anser att det bör ske genom att styrelsens synpunkter förs fram genom ordföranden. En fjärdedel förordar att styrelsen skall avge ett formellt förslag till regeringen, medan likaledes en fjärdedel anser att styrelsen inte alls bör medverka.

Det är givetvis viktigt att det finns ett förtroendefullt samarbete mellan en myndighets chef och dess styrelse. Med den begränsning av styrelsens uppgifter som nu gäller kan styrelsen knappast åläggas något ansvar vid tillsättning av tjänsten som myndighetschef. Frågan om styrelsens roll vid chefstillsättningen får en annan aktualitet, om styrelsen skall ha ett mera totalt ansvar för myndighetens verksamhet. I en myndighet, som skall ha en styrelse, utgår vi från att detta skall bli fallet. Vi har närmare utvecklat detta i kapitel 5.

Det kan i detta sammanhang nämnas att styrelsen i en myndighet, nämligen Statens arbetsgivarverk, avses få befogenhet att utse myndighetens chef. Detta utgör dock ett särfall, som motiveras av myndighetens speciella roll.

Om styrelsen för en myndighet skall ha det totala ansvaret för verksamheten, skulle det i princip kunna hävdas att styrelsen också bör utse myndighetens chef. I aktiebolagen är det styrelsen som utser verkställande direktör. Detta anses allmänt vara en av de viktigaste uppgifterna för styrelsen. Förvaltningsmyndigheternas roll i samhället gör dock att man inte direkt kan jämföra styrelsen i en myndighet med styrelsen i ett aktiebolag. Vi har även i tidigare kapitel konstaterat detta. Regeringen har det övergripande ansvaret inför riksdagen för den statliga förvaltningen. Det är därför naturligt att regeringen då utser den som skall ha den viktiga uppgiften att svara för den verkställande ledningen av en myndighet. Våra direktiv anger inte heller att någon ändring härvidlag skulle vara aktuell.

Frågan blir därför hur styrelsens medverkan skall vara inför regeringens beslut, när det gäller tillsättning eller omförordnande av en myndighetschef. Förfarandet måste bli något olika beroende på om styrelsen har myndighetschefen eller en utomstående ledamot som ordförande.

Vi anser att ett informellt förfarande är lämpligast för att uppnå syftet med styrelsens medverkan. Styrelsen kan diskutera de kompetenskrav som skall ställas på myndighetschefen och de frågor som i övrigt aktualiseras av chefstillsättningen. Styrelsens synpunkter kan sedan av styrelse-ordföranden, om denne är en utomstående ledamot, eller eljest av en annan ledamot på uppdrag av styrelsen föras fram till vederbörande departementschef under hand. Med ett sådant informellt förfarande bör det även vara möjligt att diskutera lämpliga personer för chefsposten. Styrelsen bör sedermera från berörda departement informeras om vem som avses utnännas, innan regeringen formellt beslutar om detta.

Inför beslut om omförordnande av en myndighetschef bör styrelsens synpunkter på liknande sätt inhämtas. Förfarandet blir dock här enklare.

9.2.3 Förordnande av ställföreträdare för myndighetschef

Enligt våra direktiv skall vi även överväga möjligheten att ytterligare delegera ansvaret för tillsättning av tjänster under verkschefen, exempelvis överdirektör och avdelningschef. Frågan hänger nära samman med hur ställföreträdare för en myndighetschef bör utses.

Det ligger nära till hands att myndighetschefen skall ha ett avgörande inflytande över vem som skall tjänstgöra som ställföreträdare. Vi anser att de centrala förvaltningsmyndigheterna i allmänhet själva bör få bestämma vem som skall svara för myndighetschefens uppgifter, när chefen inte är i tjänst.

Hur man skall se på frågan om att utse ställföreträdare för en myndighetschef blir dock något olika beroende på myndighetens organisation. Det gäller om det vid myndigheten finns en särskild tjänst för ställföreträdare, eller om ställföreträdare utses i särskild ordning. Det gäller också om myndigheten är ett enrådighetsverk eller om den har en styrelse.

I en myndighets instruktion kan regeringen ibland ha föreskrivit att det vid myndigheten skall finnas en tjänst som överdirektör och att denne också skall vara ställföreträdare för myndighetschefen. I de fall regeringen anser att det finns särskilda skäl att välja denna modell, är det naturligt att regeringen liksom nu utser innehavaren av befattningen som överdirektör och ställföreträdare. Regeringen kan också, när någon tjänst som överdirektör inte inrättats, finna det lämpligt att i vissa fall utse någon annan chefstjänsteman att ha uppgiften som ställföreträdare för myndighetschefen.

Om inte regeringen i det enskilda fallet föreskriver något annat bör således vad gäller enrådighetsverk myndigheten själv få välja den form för ställföreträdarskap som bedöms mest ändamålsenlig. Myndigheten kan t.ex. förordna en chefstjänsteman att under en viss tid ha uppgiften som ställföreträdare vid sidan av sina ordinarie arbetsuppgifter. Föreskrift om sådan befogenhet bör tas in i myndighetens instruktion.

I en myndighet med styrelse får i bedömningen vägas in hur myndighetschefen är förordnad i styrelsen. Vi har förut (kapitel 5.2.1) föreslagit att myndighetschefen skall vara självskriven ledamot i styrelsen. Det innebär att ställföreträdaren automatiskt kommer att inträda i styrelsen vid förfall för myndighetschefen. Ställföreträdaren blir alltså suppleant i styrelsen. Vi anser det då vara konsekvent att regeringen utser den som skall vara ställföreträdare. Det bör ske efter anmälan från myndigheten. Frågan om vilka kompetenskrav som skall ställas på innehavaren bör diskuteras i styrelsen. Det är naturligt att det sedan i första hand ankommer på myndighetschefen att finna en lämplig kandidat.

Myndighetens styrelse bör i övrigt generellt få befogenheten att bestämma hur chefsuppgifterna skall fullgöras, när varken myndighetschefen eller ställföreträdaren är i tjänst. Styrelsen bör även ha rätt att överlåta denna befogenhet på myndighetschefen.

9.2.4 Delegering av ansvar för andra chefstillsättningar

Tjänster som avdelningschef eller motsvarande i myndigheterna tillsätts, som förut beskrivits, som regel av regeringen efter anmälan av myndighetens chef. Hur dessa tjänster tillsätts hänger samman med hur långt regeringen vill utnyttja sin utnämningmakt. Vi kan i detta sammanhang nämna att i vår enkät till styrelseledamöter en klar majoritet uttalar sig för att myndigheterna själva skall få tillsätta sådana tjänster.

Vi har förut föreslagit att myndigheterna skall få rätt att själva bestämma sin inre organisation. Vilka tjänster som avdelningschef eller liknande som kommer att finnas blir därmed beroende på hur myndigheten utformar denna organisation. Det gör att det i fråga om dessa tjänster inte blir lika naturligt som för närvarande att tjänsterna skall tillsättas av regeringen efter anmälan. Om regeringen vill behålla rätten att tillsätta en viss cheftjänst hos myndigheten, måste denna tjänst särskilt anges i myndighetens instruktion eller i annan ordning. Detta sker ibland redan nu, om myndighetens organisation i övrigt inte är angiven i instruktionen.

Med den delegering av ansvar för verksamheten som skett till myndigheterna kan det vara rimligt att dessa generellt får tillsätta tjänster även på nivån som avdelningschef eller motsvarande. Möjligheterna för regeringen att aktivt utnyttja sin utnämningrätt i fråga om dessa tjänster är i praktiken mycket begränsade. Som regel får det förutsättas att regeringen utser den som myndighetschefen vid sin anmälan informellt har förordat.

För tjänster som regeringen tillsätter efter anmälan av myndigheten eller dess chef skall normalt tillämpas s.k. intresseanmälan. Det innebär att den lediga tjänsten offentliggörs, så att de som är intresserade av tjänsten kan anmäla sig till myndigheten skriftligen eller muntligen. Detsamma gäller också för högre cheftjänster som myndigheten själv tillsätter. I fråga om dessa tjänster finns också en möjlighet att överklaga myndighetens tillsättningsbeslut till regeringen. Om tjänsterna som avdelningschef eller motsvarande får tillsättas av myndigheterna, kommer samma ordning att gälla för dessa tjänster, såvida inte regeringen i särskilt fall föreskriver annat.

Mot bakgrund av vad som nu sagts föreslår vi att de centrala förvaltningsmyndigheterna i princip skall få befogenhet att själva tillsätta även tjänster i nivån som avdelningschef eller motsvarande. Undantag kan dock behöva göras med hänsyn till den särskilda karaktären av vissa tjänster. Det gäller t.ex. vissa tjänster inom försvarets område.

Om myndigheterna får utse avdelningschefer och motsvarande tjänstemän på nivån direkt under myndighetschefen, kan diskuteras om det i en myndighet med styrelse bör gälla att styrelsen skall medverka i detta sammanhang. I enkäten till styrelseledamöterna framkom att drygt 20 % anser att myndighetens styrelse skall besluta om dessa tjänster. Närmare 70 % uttalar sig för att myndighetschefen skall tillsätta tjänsterna. Drygt hälften av dessa svarande menar dock att tillsättningen bör ske sedan styrelsen angett vilka kompetenskrav som skall ställas.

Med den ordning för organisationsändringar som vi förut diskuterat bör styrelsen, när en myndighet har sådan, tidigare ha tagit ställning till den inre organisationen i stort och därmed även till vilka chefstjänster som kan bli aktuella. Styrelsens ställningstagande när det gäller dessa tjänster bör främst gälla vilka kompetenskrav som skall ställas. Detta anser vi tala för att det sedan bör ankomma på myndighetschefen att utse de aktuella cheferna. Myndighetschefen bör dock informera styrelsen om sitt tilltänkta beslut.

9.2.5 Tillsättning av chefstjänster i regional organisation

De principer som vi föreslår för tillsättning av chefstjänster i de centrala förvaltningsmyndigheterna bör också gälla för chefstjänster i en regional organisation som hänger samman med den centrala myndigheten. För tjänster som chef för en regional enhet som inte är egen myndighet bör det gälla generellt, om inte särskilda skäl talar emot detta.

Frågan blir delvis en annan, när det rör sig om en tjänst som chef för en regional myndighet som har en fristående ställning i den regionala organisationen. Hit hör bl.a. tjänster som chef för sådana länsmyndigheter som länsarbetsnämnd, skattemyndighet, kronofogdemyndighet och skogsvårdsstyrelse. Myndighetens chef har då ett eget ansvar för verksamheten, även om myndigheten lyder under en central chefsmyndighet. Detta kan tala för att chefer för sådana myndigheter, liksom nu är fallet, utses av regeringen efter anmälan av chefen för den centrala myndigheten. Avgörande bör vara vilken ansvarsfördelning som gäller mellan den centrala myndigheten och de regionala myndigheterna.

Våra överväganden leder till slutsatsen att även chefstjänsterna i den regionala organisationen bör tillsättas av den centrala myndigheten, om inte särskilda skäl talar emot detta. Tjänster som chef för en fristående länsmyndighet bör dock liksom hittills tillsättas av regeringen. Om länsmyndigheten har en egen styrelse, bör denna styrelsens synpunkter inhämtas på lämpligt sätt innan tjänsten formellt tillsätts.

Bilaga 1

KOMMITTÉDIREKTIV

Förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m.

Dir. 1992:10

Beslut vid regeringssammanträde 1992-02-06

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Wibble, anför.

1 Mitt förslag

En kommitté tillkallas med uppdrag att se över förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m.

2 Bakgrund

2.1 *Nuvarande ledningsformer*

Det finns i dag tre grundmodeller för ledningen av andra statliga myndigheter än affärsverk och nämnder. Den följande redogörelsen avser i första hand de centrala statliga förvaltningsmyndigheterna. För de regionala och lokala statliga myndigheterna gäller särskilda regler för myndigheternas ledning.

En form är att verkschefen är högsta beslutande instans i myndigheten, enrådighetsverk. Vid vissa myndigheter, främst de s.k. stabsmyndigheterna, finns det vid sidan av verkschefen ett råd, som endast har en rådgivande funktion. Den dominerande ledningsformen vid medelstora och större myndigheter är emellertid att det förutom verkschefen även finns en verksstyrelse.

Den nuvarande ordningen för verksstyrelsernas befogenheter och ansvar fastställdes av riksdagen 1987 genom det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, KU29, rskr. 226). Vid den tidpunkten ansågs det angeläget att behålla lekmannainflytandet i myndigheternas styrelse. Samtidigt betonades att det i en förvaltningsmyndighet är verkschefen

som skall vara ansvarig för verksamheten och att verkschefen oftast också är den som skall vara ordförande i styrelsen. En verksstyrelse skall besluta endast i vissa angivna frågor som uttryckligen anges i myndighetens instruktion. Därutöver skall styrelsens uppgift vara att allmänt ha insyn i verksamheten samt biträda verkschefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme. Från dessa principer gjordes emellertid vissa undantag, där det bedömdes att det låg en fördel i att intresseavvägningar gjordes och samförstånd uppnåddes på myndighetsnivå. Det gällde framför allt inom arbetsmarknads- och jordbruksområdet. Myndighetschefens och styrelsens ansvar och uppgifter när det gäller förvaltningsmyndigheter har efter verksledningsbeslutet närmare preciserats i verksförordningen (1987:1100, ändrad 1991:1027) och i instruktionerna för myndigheterna.

Verksledningsbeslutet blev i vissa avseenden en kompromiss mellan alternativen enrådighetsverk respektive verksstyrelse som högsta ledningsorgan. Detta innebär bl.a. att verkschefen och styrelsen har ansvar inför samma instans, nämligen regeringen.

Under det senaste året har vissa verksstyrelser avskaffats, t.ex. vid Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) och i samband med att Skolöverstyrelsen ersattes av Skolverket. Bakgrunden var att ändrade myndighetsuppgifter lett till att behovet av lekmannainflytande i berörda myndigheters ledning bedömts vara mindre angeläget.

2.2 Nya förutsättningar

Sedan riksdagen fattade sitt verksledningsbeslut 1987 har de allmänna villkoren för de statliga myndigheternas verksamhet successivt förändrats. Grundläggande i denna utveckling är övergången till en resultatorienterad styrning och en delegering av finansiellt ansvar, vilket innebär att de verksamhetsansvariga getts ett allt större utrymme att själva lösa ålagda uppgifter. Det är mot denna bakgrund som jag anser att verksstyrelsens relation till verkschefen och dess ställning i myndigheten på nytt bör ses över.

2.3 Vissa aktualiserade frågor

Riksdagen har år 1991 med anledning av en motion (1990/91:100, FiU37, rskr. 390) uttalat att slutlig ställning till om myndigheternas revisionsberättelser skall ges in till regeringen bör tas i anslutning till den nu aviserade översynen av styrelsernas roll och ansvar. Revisionsutredningen har i sitt betänkande Årlig revision i statsförvaltningen (SOU 1990:64) föreslagit en sådan ordning för revisionsberättelserna.

Regeringen har i budgetpropositionen (prop 1991/92:100, bilaga 1, s.43) uttalat att samtliga revisionsberättelser skall överlämnas till regeringen för ställningstagande i samband med regeringens budgetberedning.

I en särskild rapport i februari 1990 har riksrevisionsverket (RRV) hemställt att regeringen låter utreda frågan om vilket ansvar i sin helhet alltså även ekonomiskt - som en ledamot av en verksstyrelse skall ha.

Bakgrunden är att styrelseledamöter i statliga förvaltningsmyndigheter och affärsverk har att på det allmännas vägnar fatta beslut av stor ekonomisk betydelse och att det enligt RRV föreligger oklarhet i ansvarsfrågan.

I en bilaga (SOU 1991:41 s. 291-293) till betänkandet (SOU 1991:40) Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner diskuteras också frågan om ansvar för verkschefer och verksstyrelser. Det gäller t.ex. ansvarsfrihet och personligt skadeståndsansvar.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) har i en skrivelse till regeringen den 14 februari 1991 hemställt att intresseorganisationer inte bör representeras i beslutande myndighetsstyrelser utan endast ha en rådgivande funktion. SAF har vidare, enligt skrivelsen, beslutat att SAF inte skall företrädas i vissa myndighetsstyrelser efter årsskiftet 1991/1992.

3 Utredningsuppdraget

3.1 Uppdragets omfattning och allmänna inriktning

Översynen skall i första hand omfatta ledningarna i de statliga centrala förvaltningsmyndigheterna. Översynen bör dessutom i tillämpliga delar avse ledningen av affärsverken. Härvid bör beaktas de skilda förutsättningar som finns för verksamhet i förvaltningsmyndigheter och i affärsverk. Av särskild vikt är att belysa behovet av förändring av styrelsens kompetens med hänsyn till den pågående utvecklingen inom affärsverksområdet samt rollfördelningen mellan verksstyrelsen och generaldirektören.

En allmän utgångspunkt för kommitténs arbete skall vara att myndighetsledningarnas befogenheter och ansvar anpassas till de nya förutsättningar som följer av bl.a. den fortlöpande delegering av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar som skett de senaste åren. Härvid bör kommittén även förutsättningslöst pröva behovet av lekmannainflytandet i verksamheten.

En annan utgångspunkt för kommittén skall vara att intresserepresentation inte bör förekomma på ledningsnivå utan i förekommande fall i rådgivande organ. För vissa domstolsliknande eller rättstillämpande organ m.m. kan dock, om särskilda skäl föreligger, intresserepresentation likväl övervägas att behållas. Kommittén bör även överväga om en återgång till att behålla kollegium som ledningsform i vissa myndigheter kan vara ändamålsenligt.

3.2 Utvärdering av verksledningsbeslutet

Som ett led i översynen bör en utvärdering göras av verksledningsbeslutet i den del som avser myndighetsledningens befogenheter och ansvar m.m.

Målsättningen bör vara att klarlägga och analysera oklarheter och problem som kan förekomma med den nuvarande ordningen. Utvärderingen bör kunna ligga till grund för kommitténs fortsatta överväganden.

De frågor som härutöver bör utvärderas är exempelvis följande.

- Vilken roll har styrelser respektive råd spelat i myndigheternas ledning och i deras utvecklingsarbete?
- Hur har styrelser respektive råd satts samman och vilken betydelse har sammansättningen fått för deras funktion? I vilken utsträckning har den personliga kompetensen varit styrande vid val av ledamöter?
- Hur har ledamoten introducerats i sitt uppdrag?
- Vilka är erfarenheterna av att verkschefen respektive en extern person är ordförande i styrelsen?
- Hur uppfattas en ledamots uppdrag av uppdragshavaren respektive uppdragsgivaren? Uppfattas ledamotskapet som ett uppdrag att enbart verka för myndigheten eller organisationen eller uppfattas ledamoten som regeringens företrädare? Vilket ansvar inför regeringen anses en ledamot ha?
- Hur fungerar kontakterna mellan en verksstyrelse och respektive fackdepartement?
- Vilka ytterligare erfarenheter kan dras av den särskilda konstruktionen med råd?

3.3 Verksstyrelsernas roll

Enligt 4 § verksförordningen (1987:1100, ändrad 1991:1027) ansvarar myndighetens chef för verksamheten. Verkschefen har detta ansvar även i det fall myndigheten har en styrelse.

Verksledningskommittén föreslog en annan lösning i sitt huvudbetänkande Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning (SOU 1985:40), som låg till grund för verksledningsbeslutet. Om en myndighet skall ledas av en styrelse borde denna enligt förslaget vara myndighetens högsta ledningsorgan. Om verkschefen skall ha ett sådant ansvar borde man enligt kommittén inte ha någon styrelse, utan det externa inflytandet kanaliseras in i myndigheten via något annat organ.

Den nya kommittén bör överväga om den nuvarande ordningen bör bestå eller om den bör förändras. Härvid bör särskilt frågan om ansvarsfördelningen mellan styrelse och verkschef klarläggas. Det innebär att styrelsens uppgifter bör konkretiseras. Jag vill stryka under att verkschefen under alla förhållanden bör ha en stark ställning när det gäller att leda och organisera myndighetens verksamhet. Ett möjligt alternativ kan vara den rollfördelning mellan styrelse och verkställande direktör som aktiebolagslagen ställer upp. Detta alternativ bör analyseras och jämföras med nu gällande ordning.

3.4 Verksstyrelsernas befogenheter

Enligt 13 § verksförordningen skall en verksstyrelse fatta beslut om myndighetens anslagsframställning och årsredovisning, åtgärder med anledning av RRV:s revisionsberättelser och revisionsrapporter samt om sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting. I övrigt skall styrelsen enligt 11 § pröva om myndighetens verksamhet

bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelsen skall också enligt 12 § biträda myndighetens chef och föreslå honom de åtgärder som styrelsen finner motiverade.

I en myndighets instruktion kan styrelsen i vissa fall ha getts befogenheter att besluta i ytterligare någon typ av frågor.

Frågan om verksstyrelsernas ansvarsområde och uppgifter bör kopplas till kommitténs överväganden om styrelsernas roll, avsnitt 3.3. Mot denna bakgrund skall kommittén överväga vilket samlat ansvar för verksamheten och vilka uppgifter som en verksstyrelse bör ha. Frågor om chefstillsättningar och myndigheternas inre organisation behandlas särskilt under avsnitt 3.10 och 3.11.

3.5 *Styrelseledamöternas personliga ansvar*

För beslut som en ledamot av en verksstyrelse deltar i och som ligger utanför det straffbara eller det allmänt skadeståndsrättsliga området gäller endast det personliga ansvar som regeringen som uppdragsgivare kan kräva ut. Detta ansvar är i dag inte närmare preciserat. I förordningen anges verkschefens (4-10 §§) respektive styrelsens (11-13 §§) ansvar och uppgifter. Innebörden av ansvaret är dock inte preciserat närmare i förordningstexten eller i regeringens förordningsmotiv (1987:5).

Det bör ses som naturligt att en ledamot i en verksstyrelse, som inte fullgjort sina uppgifter på ett godtagbart sätt, kan bli föremål för någon form av sanktion. Kommittén bör därför lämna förslag om hur sådana ansvarsregler kan utformas. Kommitténs överväganden i detta avseende bör också omfatta affärsverkens styrelser.

3.6 *Myndigheternas redovisning och avrapportering av genomförd revision*

Revisionen är en viktig länk i den resultatorienterade styrningen och budgetdialogen. Genom en tydlig återkoppling från revisionen kan regeringen få en bild av myndighetens ekonomiska läge och därigenom underlag för att ta ställning till om ytterligare åtgärder behöver vidtas. Regeringen har som förut nämnts i avsnitt 2.3 förordat att samtliga förvaltningsmyndigheters revisionsberättelser skall överlämnas till regeringen för ställningstagande i samband med budgetberedningen.

Enligt budgetförordningen (1989:400, ändrad senast 1991:1029) skall myndighetens ledning, i förekommande fall dess styrelse, besluta och till regeringen avlämna en samlad årsredovisning för myndighetens verksamhet. Årsredovisningen skall bestå av dels en resultatredovisning, dels en resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och finanseringsanalys. Den skall revideras i sin helhet av RRV.

Revisionsberättelsen lämnas till myndigheten. Om berättelsen innehåller någon invändning mot myndighetens redovisning skall RRV också lämna ett exemplar av den till regeringen. Härutöver har RRV ålagts att en gång om året till regeringen lämna en sammanställning och översiktlig bedömning av resultatet av den löpande och årliga revisionen av myndigheternas ekonomiska redovisning.

Verksstyrelsens ansvar för att fatta beslut om åtgärder med anledning av RRV:s revisionsberättelser och revisionsrapporter har markerats tydligare. Om myndigheten får en revisionsberättelse som innehåller invändningar mot myndighetens redovisning skall myndighetens chef inom två månader redovisa till regeringen de åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas.

För affärsverken gäller redan idag att revisionsberättelser lämnas till regeringen. Regeringen skall fastställa affärsverkens resultat- och balansräkning.

Kommittén bör överväga hur ansvaret mellan de olika nivåerna bör fördelas för att åtgärder skall kunna vidtas med anledning av revisionens resultat. Detta bör ske mot bakgrund av att alla förvaltningsmyndigheters revisionsberättelser skall lämnas till regeringen, enligt den ambition som uttalades i 1992 års budgetproposition.

3.7 Ledningarnas sammansättning och nomineringsförfarandet

Enligt verksledningsbeslutet ligger det inget allmänt intresse i att eftersträva representativitet i verksstyrelserna för olika grupper i samhället. Huvudprincipen är att ledamöterna utses efter de personliga förutsättningar de har för att fylla uppgiften och de skall alltid få sitt uppdrag från regeringen. Något nomineringsförfarande tillämpas inte.

I en del speciella undantagsfall, där det bedömts vara en fördel att intresseavvägningar görs och att samförstånd uppnås på myndighetsnivå, finns det enligt verksledningsbeslutet skäl att sätta samman styrelserna så att intressena balanseras. Detta gäller t.ex. för Arbetsmarknadsstyrelsen, AMU-styrelsen och Arbetarskyddsstyrelsen. Förslagsordningen regleras i dessa myndigheters instruktioner så att ett antal styrelseledamöter skall utses efter förslag av bland annat arbetsmarknadens parter. Även här gäller dock att sådana ledamöter har sitt uppdrag av regeringen och tillsätts på grundval av personliga meriter. Regeringen är inte skyldig att utse de ledamöter som föreslås. En organisation är inte heller skyldig att föreslå en ledamot.

Med hänsyn till vad som nu har anförts och mot bakgrund av kommitténs överväganden i övrigt, skall kommittén i enlighet med vad som anförts i avsnitt 3.1 om utgångspunkterna för arbetet lägga fram riktlinjer för ledamotsfunktionens utformning. I sammanhanget bör beaktas att frågan som väckts i SAF:s framställning avses att behandlas särskilt redan under våren 1992. Kommittén skall i sitt arbete beakta resultatet av denna prövning.

Med hänsyn till de nya krav som kan komma att gälla för verksstyrelsernas arbete skall kommittén överväga om formerna för nominering och rekrytering av ledamöter bör förändras.

3.8 Vissa jävsfrågor

Riksdagens revisorer har i rapporten (1990/91:2) Televerkskoncernen ifrågasatt lämpligheten av att riksdagsledamöter med styrelseuppdrag i

affärsverk samtidigt deltar i beredningen av riksdagsbeslut i frågor som rör dessa affärsverk.

Svea hovrätt och Justitiekanslern (JK) har, efter remiss, yttrat sig i dessa frågor. Enligt hovrättens remissvar den 26 februari 1991 föreligger inget lagligt hinder vad gäller jäv för riksdagsledamöter med styrelseuppdrag i affärsverk att samtidigt delta i utskottsberedning eller riksdagsbeslut i frågor som rör dessa verk. JK uttalar i sitt remissvar den 28 februari 1991 att frågan om lämpligheten att riksdagsledamöter har sådana styrelseuppdrag bör bedömas utifrån ett mera allmänt övervägande, grundat på rollfördelningen mellan regering och riksdag. Det kan enligt JK framstå som mindre lämpligt att placera styrelserepresentanter i ledningsansvariga positioner hos myndigheter i syfte att bevaka vissa intressen och det bör inte förekomma en ordning som innebär att riksdagen i praktiken tar över det ansvar som åvilar regeringen. Regeringen kan använda sig av bland annat riksdagspartiernas personkännedom. Om regeringen utser styrelseledamöter efter förslag av riksdagspartier är dock styrelseuppdraget föranlett av de utseddas egna kvalifikationer och ledamöterna har sitt uppdrag av regeringen, anser JK. Då ett sådant uppdrag lämnas skall naturligtvis, enligt JK, det förhållandet beaktas att ledamoten i en annan verksamhet, t.ex. i riksdagen, har att ta ställning till samma frågor som styrelseuppdraget aktualiserar.

Om statliga tjänstemän i olika avseenden deltar i beredning eller beslut i ärenden med anknytning till frågor som de beslutat i som ledamöter i en myndighetsstyrelse aktualiseras även jävsproblematiken.

Mot denna bakgrund skall kommittén överväga vilka allmänna riktlinjer som bör gälla för styrelseuppdrag för olika kategorier av tjänstemän och uppdragstagare samt belysa de jävsfrågor som uppkommer vid medverkan vid beslut eller beredning i samma frågor som styrelseuppdraget aktualiserar.

Kommitténs överväganden i dessa avseenden bör också omfatta affärsverkens styrelser.

3.9 Ordförandeskapet

Enligt verksledningsbeslutet bör verkschefen, när det gäller förvaltningsmyndigheterna, normalt vara ordförande i styrelsen, eftersom verkschefen är den som inför regeringen ansvarar för myndighetens verksamhet.

Om en verksstyrelse skulle ha hela ansvaret inför regeringen är det, som förut berörts i avsnitt 3.3., viktigt att klart skilja mellan vad som är styrelsens uppgifter och vad som ankommer på myndighetens chef. Ordförandeskapet får då en särskild betydelse. Att den högste tjänstemannen samtidigt är styrelseordförande kan skapa oklarheter i ansvarsfrågan.

Mot denna bakgrund skall kommittén överväga om verkschefen eller om en extern ledamot bör vara ordförande i styrelsen. Om kommittén stannar för det senare alternativet, bör konsekvenserna av detta belysas närmare.

3.10 *Beslut om chefstillsättningar*

Enligt verksledningsbeslutet bör regeringen bara tillsätta sådana tjänster där den på grundval av sitt ledningsansvar för statsförvaltningen har ett särskilt intresse av att aktivt engagera sig i tillsättningen. Det gäller i första hand verkschefstjänster samt, vid förvaltningsmyndigheter som inte är affärsverk, även chefstjänster på nivån närmast därunder, exempelvis tjänster som överdirektör och avdelningschef. Mot bakgrund av en övergång till resultatorienterad styrning och delegering av ansvar skall kommittén överväga möjligheten att ytterligare delegera ansvaret för tillsättning av tjänster under verkschefen.

Kommittén bör även överväga om myndighetens styrelse bör ha en roll vid tillsättning av verkschefstjänsten.

3.11 *Beslut om myndigheternas inre organisation*

Enligt verksledningsbeslutet bör regeringen normalt ange myndigheternas indelning i avdelningar eller motsvarande. För mindre myndigheter utan avdelningar bör regeringen enligt beslutet ange indelningen i byråer eller motsvarande.

Kommittén skall överväga om det finns skäl att ändra de nuvarande principerna för beslut om myndigheternas inre organisation.

4 *Utredningsarbetet*

Kommittén skall beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående dels utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), dels beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Kommittén skall redovisa vilka konsekvenser som förslagen får för gällande författningar.

Vad gäller vissa myndigheter inom försvarets område pågår ett utvecklingsarbete inom försvarsdepartementet, som gäller frågor om myndighets- och ledningsstruktur m.m. Kommittén bör fortlöpande hålla sig informerad om detta arbete.

Det bör stå kommittén fritt att också överväga andra frågor som har nära samband med utredningsuppdraget.

Kommitténs uppdrag bör i sin helhet vara slutfört före utgången av år 1992. Om det visar sig ändamålsenligt, kan delar av uppdraget redovisas tidigare.

5 *Hemställan*

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för finansdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst 00 ledamöter omfattad av kommittéförordningen (1976:119) med uppdrag att se över förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m.,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna för kommittén skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utvecklingsarbete.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Finansdepartementet)

Bilaga 2

Centrala förvaltningsmyndigheter (enkätmyndigheter) grupperade efter verksamhetsområde

1. Normerings- eller tillsynsmyndigheter

Arbetskyddsstyrelsen
Datainspektionen
Finansinspektionen
Kemikalieinspektionen
Socialstyrelsen
Sprängämnesinspektionen
Statens kärnkraftsinspektion
Statens livsmedelsverk
Statens naturvårdsverk
Statens strålskyddsinstitut

2. Bevaknings-, beredskaps- eller rättsvårdande myndigheter

Kriminalvårdsstyrelsen
Kustbevakningen
Rikspolisstyrelsen
Statens invandrarverk
Statens räddningsverk
Styrelsen för psykologiskt försvar
Överstyrelsen för civil beredskap

3. Transfererings-, uppbörds- eller andra medelshanterande myndigheter

Arbetsmarknadsstyrelsen
Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS)
Boverket
Centrala studiestödsnämnden
Generaltullstyrelsen
Riksförsäkringsverket
Riksgäldskontoret
Riksskatteverket

Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SWEDECORP)
Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)

4. Närings- eller infrastrukturmyndigheter

Banverket

Centralnämnden för fastighetsdata

Fiskeriverket

Glesbygdsmyndigheten

Kommerskollegium

Konsumentverket

Närings- och teknikutvecklingsverket

Rymdstyrelsen

Skogsstyrelsen

Statens jordbruksverk

Sveriges geologiska undersökning

Vägverket

5. Kulturmyndigheter

Arkitekturmuseet

Arkivet för ljud och bild

Folkens museum - etnografiska

Kungliga biblioteket

Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer

Riksarkivet

Statens försvarshistoriska museer

Statens konstmuseer

Statens kulturråd

Statens sjöhistoriska museer

6. Forskningsmyndigheter

Arbetslivscentrum

Arbetsmiljöinstitutet

Brottsförebyggande rådet

Försvarets forskningsanstalt

Statens geotekniska institut

Statens institut för byggnadsforskning

Statens institut för psykosocial miljömedicin

Statens väg- och trafikinstitut

Styrelsen för u-landsforskning (SAREC)

7. Stöd- eller servicemyndigheter till statsförvaltningen i övrigt

Domstolsverket

Fortifikationsförvaltningen

Försvarets datacenter

Försvarets materielverk

Försvarets medicenter

Kammarkollegiet
Rättsmedicinalverket
Statens arbetsgivarverk
Statens löne- och pensionsverk
Statistiska centralbyrån

8. Producerande myndighet med efterfrågestyrda tjänster eller varor till allmänheten

Flygtekniska försöksanstalten
Läkemedelsverket
Patent- och registreringsverket
Statens bakteriologiska laboratorium
Statens lantmäteriverk
Statens maskinprovningar
Statens provningsanstalt
Statens utsädeskontroll
Styrelsen för teknisk ackreditering
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Myndigheters styrelseledamöter

Resultat från en enkätundersökning
genomförd hösten 1992.

Bilaga 3

STATISTISKA CENTRALBYRÅN
I/Utredningsgruppen

April 1993

Myndigheters styrelseledamöter

Resultat från en enkätundersökning
genomförd hösten 1992.

Innehållsförteckning

Undersökningen

Genomförandet

Rapportens uppläggning

Resultat: A. Personliga uppgifter
B. Styrelsens roll och sammansättning
C. Styrelseuppdraget
D. Organisation och tjänstetillsättning

Undersökningen

Den här redovisade undersökningen har utförts av Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer.

Syftet med undersökningen var att undersöka vad styrelseledamöter i förvaltningsmyndigheter anser om styrelsens hittillsvarande roll och uppgifter och att få synpunkter på eventuella förändringar.

Genomförandet

Undersökningen genomfördes under tiden september-oktober 1992 med hjälp av postenkät.

Frågeblanketten har utformats av kommittén.

Namn och adress för de ledamöter som skulle ingå i undersökningen har inhämtats från myndigheterna av kommittén. SCB har dataregistrerat uppgifterna.

Antalet ledamöter som SCB registrerade var 858. De som på listorna hade angetts som vikarier, ersättare, adjungerade eller suppleanter hade då strukits.

Antal ledamöter som erhöll frågeblankett	858
--	-----

Antal svar	
styrelseledamöter exkl. personal-	
företrädare	575
personalföreträdare	105

Bortfall	
postretur, ny adress saknas	1
har gått i pension eller bytt arbete,	
hemadress saknas	5
sjuk	1
ej svarat på grund av liten närvaro	1
utomlands	2
avgått som styrelseledamot	1
återsänd blank	12
ej svar	107

Övertäckning	
nyutnämnd	15
suppleant, adjungerad	6
ej ledamot	4
sekreterare, informationschef, ekonomichef	13

Svarsandel = antal svar / (urval - övertäckning) = 0.83

Övertäckning kan finnas även bland de 107 personer som inte lämnat något svar alls.

Svarsandelen blir då högre.

Andelen svar är störst för myndigheter hörande till försvarsdepartementet (90 %) och finansdepartementet (89 %). Minst är andelen för arbetsmarknadsdepartementets myndigheter.

Rapportens uppläggning

Resultaten redovisas i samma ordning som frågorna ställs i frågeblanketten. Frågorna har genomgående exakt den formulering och de svarsalternativ som finns i blanketten.

I frågerutorna anges, om inget annat sägs, andelen svar i procent av samliga svarande exkl. personalföreträdare. För frågor där flera svarsalternativ har kunnat anges kan summan av andelarna vara större än 100 %. Om summan avviker från 100 % för frågor där endast ett svar önskades, beror detta på att inte alla besvarat frågan eller angett flera svar.

I det underlag som kommittén lämnat till SCB har myndigheterna delats in efter tre redovisningskriterier.

- I. Departementsområde som myndigheten hör till
- II. Myndighetens huvudsakliga verksamhetsområde
- III. Huvudsaklig finansieringsform för myndigheten.

I fråga om verksamhet har indelningen skett i följande åtta myndighetsgrupper.

1. Normerings- eller tillsynsmyndighet
2. Bevaknings- beredskaps- eller rättsvårdande myndighet
3. Transfererings-, uppbornds- eller annan medelshanterande myndighet
4. Närings- eller infrastrukturmyndighet
5. Kulturmyndighet
6. Forskningsmyndighet
7. Stöd- eller servicemyndighet till statsförvaltningen i övrigt
8. Producerande myndighet med efterfrågestyrda tjänster eller varor till allmänheten.

När det gäller huvudsaklig finansieringsform har indelningen skett i tre grupper.

1. Anslag
2. Både anslag och avgiftsinkomster.
3. Avgiftsinkomster.

Samtliga frågor i blanketten har korstabulerats mot ovanstående tre variabler samt mot variablerna funktion i styrelsen, ordinarie verksamhet och huvudsaklig kompetens. Se frågorna 1, 2 och 4 under avsnitt A i blanketten.

I den efterföljande texten kommenteras skillnader som kunnat konstateras vid genomgång av de framtagna maskintabellerna. Skillnader på

enstaka procent kommenteras ej. I denna text anges också när personalföreträdarna avviker från övriga ledamöter.

I frågeblanketten fick uppgiftslämnarna också möjlighet att ange ytterligare synpunkter på ledningsformen för myndigheten och styrelsens roll och arbetsformer. 21 % av de svarande har lämnat synpunkter.

Myndigheten	1
Riksdagens ledamöter	1
Styrelse	1
Regeringsstyrelse	1
Centrala organet eller lokalstyrelsen	1
Föreningens styrelse	1
Övrigt	1
Undersökta högskolor eller forskningsorgan	1
Andra	1
Styrelse	1
Verksamhet / verksamheter	1
Myndighet eller styrelse eller landsting	1
Förslag till myndighet eller styrelse	1
Arbetsgivarorganisation	1
Arbetsgarningsorganisation	1
Kommun- eller landstingsnämnd	1
Enskild verksamhet	1
Enskilt skiftetingsföreningsförening	1
Arbetarpartiet	1
Andra verksamheter	1

Det framgår av svaren att de flesta av de svarande har en ordinarie verksamhet som myndighet eller styrelse.

Myndighetsgrupp i verksamheten för riksdagsledamöter finns i 10 av de svarande inom organisationen.

A. Personliga uppgifter

1. Vilken är Din funktion i styrelsen?

	Exkl. personal- företrädare	Inkl. personal- företrädare
Ej svar	1	-
Styrelseordförande (extern)	4	3
Myndighetschef och styrelse- ordförande	8	7
Ledamot i styrelsen (extern)	82	69
Myndighetschef och ledamot i styrelsen	5	4
Personalföreträdare	-	15

7 personer har ej besvarat frågan. Enligt adresslistorna från myndigheterna har dessa personer titeln GD, överdirektör eller någon annan chefstitel.

Av samtliga 680 svarande är 471 stycken externa ledamöter och 23 stycken externa styrelseordförande. 48 stycken är myndighetschef och tillika ordförande i styrelsen, medan 26 stycken myndighetschefer är ledamöter i sin styrelse. Personalföreträdarna uppgår till ett antal av 105 stycken, vilket motsvarar 15 % av samtliga svarande.

I denna rapport redovisas för varje fråga den procentuella svarsfördelningen för samtliga svarande exklusive personalföreträdarna. Kommentarer om skillnader mellan olika grupper gäller även de för svarande exklusive personalföreträdare. Personalföreträdarnas svar kommenteras i texten under respektive frågeruta i de fall de på totalnivån avviker från de övrigas svar.

Inom kommunikationsdepartementets område återfinns den högsta andelen (13 %) med extern ordförande. Inom civil-, miljö- och naturresurs- samt utbildningsdepartementens områden finns det ingen extern ordförande bland dem som besvarat enkäten.

När det gäller de åtta grupper som myndigheterna indelats i efter sin verksamhet, är svar från extern ordförande vanligast i grupperna 5 och 6. I grupperna 1 och 2 finns ingen extern ordförande.

Bakgrundsvariabeln "finansieringsform" delar in myndigheterna i tre grupper, nämligen om de är finansierade genom anslag, genom avgifts-inkomster eller genom en blandning av båda typerna. 55 % av dem som besvarat enkäten har sitt uppdrag på anslagsfinansierade myndigheter, 17 % på myndighet med avgiftsinkomster och 28 % på blandfinansierad myndighet.

Frågan om funktion i styrelsen ger likartade svarsfördelningar för de olika finansieringsformerna.

2. Vår har Du Din ordinarie verksamhet?

	Exkl. personal- företrädare	Inkl. personal- företrädare
Myndigheten	10	24
Riksdagen (ledamot)	15	12
<i>Statlig verksamhet</i>		
Regeringskansliet	4	3
Central, regional eller lokal förvaltningsmyndighet	15	13
Domstol	1	1
Universitet, högskola eller forskningsorgan	9	8
Affärsverk	1	1
Statligt aktiebolag eller statlig stiftelse	1	1
<i>Verksamhet i kommun eller landsting</i>		
Myndighet eller annat organ i kommun eller landsting	4	3
Företag ägt av kommun eller lands- ting	0	0
<i>Verksamhet inom organisation</i>		
Arbetsgivarorganisation	1	1
Arbetstagarorganisation	7	6
Kommun- eller landstingsorga- nisation	2	2
Branschorganisation eller annan intresseorganisation	6	5
<i>Enskild verksamhet</i>		
Enskilt aktiebolag eller ekonomisk förening	10	8
Annat enskilt företag	1	1
Annan verksamhet	4	4
Flera verksamheter	7	6

Det framgår av svarsredovisningen ovan att en tredjedel av de ledamöter som svarat och inte finns inom myndigheten eller riksdagen har sin ordinarie verksamhet inom statlig verksamhet.

Myndighetsgrupp 7 har störst andel ledamöter från den statliga sektorn. Riksdagsledamöter finns det jämförelsevis många i grupperna 1-3. Verksamma inom organisation är relativt många i grupp 1, medan de som

normalt arbetar inom enskild verksamhet är relativt många i grupperna 5 och 8.

Ledamöter från statlig verksamhet innehar hälften av platserna inom försvarets myndigheter. Riksdagsledamöter är relativt välrepresenterade inom justitieområdet (29 %). Den högsta andelen för verksamma inom kommun eller landsting finner vi på kulturområdet (12 %). Verksamma inom organisation är relativt många inom civildepartementets (29 %), och också inom utrikes-, jordbruks- samt miljö- och naturresursdepartementens områden. De som har sin bas inom enskild verksamhet har sin största representation inom kultur-, närings- och utbildningsområdet.

Ledamöter hämtade från statlig verksamhet är jämförelsevis fler i myndigheter, som finansieras genom avgiftsinkomster.

Hälften av de externa styrelseordförandena, 11 av 23, arbetar inom statlig verksamhet.

3. Hur många år har Du varit med i styrelsen?

Mindre än 1 år	14
1-3 år	32
Mer än 3 år	52

Drygt hälften av dem som svarat har varit ledamöter i respektive styrelse i mer än tre år. Var tredje har varit med i 1-3 år, och 14 % har varit ledamöter i styrelsen i mindre än ett år.

I myndighetsgrupp 2 finns den högsta andelen med ledamöter med lång tid i styrelsen. 80 % har varit med i mer än tre år. Också i grupperna 1 och 6 är andelen högre än genomsnittligt.

Inom kommunikationsdepartementets område har inte mindre än 40 % av ledamöterna haft uppdraget i mindre än ett år. Inom justitie-, utbildnings-, civil- samt miljö- och naturresursdepartementens områden finns det relativt många med lång tid i styrelsen. I de båda förstnämnda har cirka 80 % varit med längre än tre år, och i de båda sistnämnda är motsvarande andel omkring 70 %.

Myndighetschef och ordförande är den kategori av ledamöter som har den högsta andelen (67 %) med erfarenhet längre än tre år.

Ledamöter med sin ordinarie verksamhet inom myndigheten har också 67 % med lång erfarenhet. De som har sin bas inom organisation har också innehaft sitt uppdrag längre än genomsnittet.

Personalföreträdarna har i genomsnitt kortare tid i styrelsen.

4. Vilken är Din huvudsakliga kompetens- och erfarenhetsbakgrund?

Flera alternativ kan anges

Politiskt arbete	32
Myndighets- eller företagsledning inom offentlig verksamhet	34
Företagsledning inom enskild verksamhet	13
Fackkompetens inom myndigheternas verksamhetsområde	41
Allmän administrativ eller företagsekonomisk erfarenhet	11
Annan kompetens- och erfarenhetsbakgrund	20

Som tabellen visar så har de flesta av ledamöterna "fackkompetens inom myndighetens verksamhetsområde" som sin huvudsakliga kompetens- och erfarenhetsbakgrund. Var tredje har "politiskt arbete" som bakgrund, och lika stor andel svarade "företagsledning inom offentlig verksamhet".

I myndighetsgrupperna 2 och 3 har många svarat "politiskt arbete", 61 resp. 47 %. I grupp 7 har mer än hälften markerat "företagsledning inom offentlig verksamhet". I grupp 6 uppger inte mindre än 58 % att de har "fackkompetens inom myndighetens verksamhetsområde".

De som har "politiskt arbete" som kompetensbakgrund är relativt många i justitie- (56 %) och miljö- och naturresursdepartementen (42 %) samt utbildningsdepartementet (41 %). På samma sätt är de med fackkompetens relativt många inom social- (64 %), närings- (56 %) och utrikesdepartementen (51 %). Ledamöter med bakgrund från företagsledning inom offentlig verksamhet är särskilt väl representerade, 33 %, inom kommunikationsdepartementets område. De med företagsledning inom offentlig verksamhet som bakgrund är relativt många i försvars- (52 %) samt finans-, kommunikations- och utbildningsdepartementens myndigheter (46-47 %).

När svaren grupperas efter de olika finansieringsformerna iakttar vi att personer med politiskt arbete som kompetensbakgrund är jämförelsevis få i myndigheter som är avgiftsfinansierade.

Personalföreträdarna har oftare än övriga angett de tre sista alternativen.

5. Har Du andra uppdrag som styrelseledamot eller styrelse-suppleant?

Flera alternativ kan anges.

Annan statlig myndighet	39
Utbildnings-, forsknings- eller kultur-institution	24
Statligt aktiebolag eller statlig stiftelse	14
Företag ägt av kommun eller landsting	9
Enskilt företag	29
Annan organisation	45
Inget annat styrelseuppdrag	13

Det mest frekventa svarsalternativet är "annan organisation" med 45 %. 39 % har styrelseuppdrag i annan statlig myndighet. 13 % svarar att man inte har något annat styrelseuppdrag alls.

Bland styrelseledamöter i myndigheter inom myndighetsgrupp 2 har två av tre också uppdrag inom annan statlig myndighet, och 20 % inom denna grupp har uppdrag inom kommun- eller landstingsägt företag. I grupp 3 har relativt många, 25 %, uppdrag i statligt aktiebolag eller stiftelse. I grupp 5 har 56 % uppdrag i annan organisation, 51 % i utbildningsinstitution e. dyl., men enbart 25 % i annan statlig myndighet. Inom grupp 8 har också relativt få, 23 %, styrelseuppdrag i annan statlig myndighet.

När vi delar upp materialet i de tretton departementsområdena gör vi följande iakttagelser: Inom försvarsområdet har 61 % uppdrag inom annan statlig myndighet. Inom utbildning har 59 % och inom kultur 48 % uppdrag inom "utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution". Inom kulturområdet har två av tre också uppdrag inom annan organisation. Inom kommunikation har relativt många uppdrag inom "statligt aktiebolag eller statlig stiftelse" (30 %) och inom "enskilt företag" (47 %).

Variabeln finansieringsform ger inga större skillnader gentemot denna fråga.

65 % av de externa styrelseordförandena har styrelseuppdrag i annan statlig myndighet. Hälften av myndighetscheferna har uppdrag i annan statlig myndighet. 27 % av de myndighetschefer, som är ledamöter i sin egen styrelse, är också med i statligt aktiebolag eller stiftelse.

Bland personalföreträdare är andelen med endast ett uppdrag 36 %. Andelen personalföreträdare med uppdrag i annan organisation är 48 %.

B. Styrelsens roll och sammansättning

1. Vilken roll anser Du att en myndighets styrelse i princip bör ha?

Totalt ansvar för verksamheten (liknande bolagsstyrelse)	35
Ansvar för klart avgränsade frågor	25
Uppgift att granska hur myndigheten fullgör sina uppgifter men inget eget ansvar för verksamheten	21
Allmän medborgerlig insyn i myndighetens arbete	8

Den högsta svarsandelen, 35 %, har det första alternativet om totalt verksamhetsansvar erhållit. Ett avgränsat ansvar anser 25 % vore det bästa, medan 21 % förordar granskningsuppgift. Det är ganska många som har markerat mer än ett svarsalternativ på denna fråga.

De som tillhör myndighetsgrupp 2 har en lägre andel för "totalansvar". Däremot har 40 - 42 % av dem som ingår i grupperna 4, 6, 7 eller 8 valt alternativet "totalt ansvar för verksamheten".

När vi studerar svaren efter vilket departementsområde myndigheten tillhör finner vi en rad avvikelser från den totala svarsfördelningen. Inom arbetsmarknadsområdet föredrar hälften "totalt ansvar". Vid civildepartementets myndigheter vill likaså varannan ha "totalt ansvar". Inom kommunikationsdepartementets område förordar endast 3 % (= 1 ledamot) granskningsuppgiften. Inom utbildningsdepartementets område har "avgränsat ansvar" den största svarsandelen med 41 %, närmast följt av granskningsansvar som fått 32 %.

Styrelseledamöter i myndigheter, som finansieras genom avgiftsinkomster, tycker i relativt stor utsträckning, 41 %, att styrelser i princip bör ha totalansvar. Endast 1 % i denna grupp förordar "allmän medborgerlig insyn".

Vid indelning efter funktion i styrelsen framgår det att de externa ledamöterna har ungefär samma svarsfördelning som totalresultatet, vilket är helt naturligt då detta är den helt dominerande gruppen antalsmässigt. 48 % av de externa styrelseordförandena skulle föredra "totalansvar". Bland de ordförande, som också är chef för myndigheten, vill 25 % ha "granskningsansvar" och 23 % "totalansvar".

De som har sina ordinarie uppgifter inom enskild verksamhet förordar i hög grad "totalansvar". 43 % av dem väljer det alternativet och bara 1 % väljer "allmän medborgerlig insyn". Av riksdagsledamöterna valde 36 % "avgränsat ansvar". Av dem som arbetar inom myndigheten ifråga har "granskningsansvar" högst svarsandel med 32 %, medan 25 % svarar "totalansvar" och 18 % "avgränsat ansvar".

De som har sin erfarenhetsbakgrund från enskild företagsledning föredrar "totalansvar" (51 %), och endast 11 % av dem svarade "granskningsansvar". Den principiella rollen "allmän medborgerlig insyn" har

relativt störst svarsandel (14-15 %) i grupperna med erfarenhet från politiskt arbete och annan kompetens- och erfarenhetsbakgrund.

2. I vilken utsträckning anser Du att styrelsens nuvarande sammansättning i Din myndighet täcker vad som kompetens- och erfarenhetsmässigt behövs med hänsyn till myndighetens verksamhet och styrelsens nuvarande uppgifter?

Mycket väl	34
Tillräcklig	48
Inte fullt tillräcklig	14
Otillräcklig	1

82 % har valt något av de positiva svarsalternativen "mycket väl" eller "tillräcklig". 1 % anser att täckningen är otillräcklig och 14 % att den inte är fullt tillräcklig.

Inom myndighetsgrupperna 2-4 är man något mer missnöjd än vad genomsnittet är.

Den högsta andelen positiva svar, 90-95 %, kommer från styrelseledamöter inom utbildnings- resp. försvarsdepartementets område. Däremot är relativt många missnöjda vad avser kompetenstäckningen inom styrelser på utrikes-, jordbruks, civil- och justitiedepartementens område.

Myndighetschefer är också mer missnöjda än genomsnittet bland de svarande. 29 % av de chefer som har ordförandeposten har valt alternativet "inte fullt tillräcklig". 23 % av cheferna som är ledamöter har valt något av de negativa svarsalternativen. De mest positiva är gruppen externa styrelseordförande, av vilka 96 % angett mycket väl eller tillräcklig.

När vi studerar svaren efter ledamöternas ordinarie verksamhet framgår det att den största andelen missnöjda finns bland ledamöter från den berörda myndigheten, närmare bestämt 28 %.

Personalföreträdarna är mer kritiska i det här avseendet. 8 % av dem anser att kompetens och erfarenhet är "otillräcklig", och 24 % av dem anser den vara "inte fullt tillräcklig".

3. Vilken vägledning anser Du att nuvarande bestämmelser i bl.a. verksförordningen och myndighetens instruktion ger för ansvarsfördelningen mellan styrelsen och myndighetens chef i det praktiska styrelsearbetet?

Mycket bra	10
Tillräcklig	62
Inte fullt tillräcklig	19
Otillräcklig	5

62 % anser att vägledningen för ansvarsfördelningen i nuvarande bestämmelser är "tillräcklig" och 10 % anser att den är "mycket bra".

Inom myndighetsgrupperna 1 och 5 är svaren något mer positiva än för genomsnittet. I grupperna 6 och 7 valde 24 respektive 30 % alternativet "inte fullt tillräcklig".

Bland departementsområdena avviker jordbruksdepartementet med 90 % som angett mycket bra eller tillräcklig. Inom utbildningsdepartementet svarar 23 % "mycket bra" och inom näringsdepartementet har 19 % valt det alternativet.

Ledamöter inom anslagsmyndigheter är något mer nöjda än genomsnittet.

De som är myndighetschefer och ordförande är mycket nöjda med nuvarande vägledning: 19 % av dem kryssade för "mycket bra" och 65 % för "tillräcklig". De myndighetschefer som är ledamöter har 15 % respektive 69 % för dessa svarsalternativ.

De som har sin kompetensbakgrund främst från företagsledning inom enskild verksamhet är mer missnöjda än genomsnittet (36 % mot 24 %).

4. Hur har styrelsen med nuvarande beslutsbefogenheter och insyn i myndighetens arbete kunnat pröva om verksamheten bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten?

Mycket bra	13
Tillräckligt	50
Inte fullt tillräckligt	25
Otillräckligt	8

Exakt hälften har valt alternativet "tillräckligt", och ytterligare 13 % har valt att svara "mycket bra". Svarsalternativet "otillräckligt" har 8 % av de svarande markerat.

I myndighetsgrupperna 2 och 4 har något fler än genomsnittligt, 33-35 %, valt alternativet "inte fullt tillräckligt".

Inom departementsområdena är man särskilt tillfredsställd i det här avseendet inom utbildningsområdet och näringsområdet. Där har 32 respektive 25 % svarat "mycket bra" på frågan.

Ledamöter i myndigheter med finansiering genom avgiftsinkomster har något högre svarsandelar för såväl "tillräckligt" (56 %) som "otillräckligt" (10 %), men i gengäld lägre för "inte fullt tillräckligt" (17 %).

Indelningen efter olika funktioner i styrelsen visar att de myndighetschefer som är ledamöter har en mycket positiv uppfattning i den här frågan: 23 % svarar "mycket bra" och 65 % "tillräckligt".

5. Vem anser Du i princip bör vara ordförande i Din myndighets styrelse?

Myndighetschefen	36
En utomstående person	62

Bland samtliga svarande (utom personalföreträdarna) anser 36 % att myndighetschefen i princip bör vara ordförande i respektive styrelse. 62 % anser däremot att "en utomstående person" bör vara styrelseordförande.

En majoritet av ledamöter inom myndighetsgrupperna 1 och 2 anser att myndighetschefen i princip bör vara ordförande. De högsta andelarna för "en utomstående person" finner vi i grupperna 5 och 6 med 78 %.

Inom departementsområdena finns tre stycken där 50 % eller fler anser att myndighetschefen bör vara ordförande, nämligen justitie-, utbildnings- och civildepartementena. De högsta andelarna för "en utomstående person" återfinns inom utrikes-, kommunikations- och kulturdepartementens område med 80-84 %.

40 % av ledamöterna från myndigheter, som är finansierade med avgiftsinkomster, anser att myndighetschefen i princip bör vara ordförande. Motsvarande andel för anslagsfinansierade myndigheter är 36 % och för blandfinansierade är andelen 32 %.

Mellan de olika funktionerna i styrelsen finns några mycket klara skillnader i förhållande till den genomsnittliga svarsfördelningen. I gruppen externa ordförande anser inte mindre än 83 % att en utomstående person bör vara ordförande. Den principiella uppfattningen delas av 21 % av de myndighetschefer, som är ordförande i sin styrelse. Motsvarande andel av de myndighetschefer, som är ledamöter i sin styrelse, är 65 %.

Ledamöter med sin ordinarie verksamhet inom myndigheten är de som i störst utsträckning, 63 %, anser att myndighetens chef också bör vara ordförande i styrelsen. De högsta andelarna för "en utomstående person" finns i enskild verksamhet (78 %) respektive i verksamhet i kommun eller landsting (73 %).

De som har sin huvudsakliga kompetens- och erfarenhetsbakgrund från "företagsledning inom enskild verksamhet" anser i stor utsträckning, 82 %, att ordföranden bör vara "en utomstående person".

Av personalföreträdarna anser 44 % att myndighetschefen bör vara ordförande.

6. Hur många ledamöter bör styrelsen ha (exkl. personalföreträdare)?

Högst 6	31
7-9	62
10 eller flera	5

Det finns en klar majoritet för 7-9 ledamöter i styrelsen. 62 % av ledamöterna föredrar den storleken. 31 % föredrar högst sex ledamöter i styrelsen, och 5 % anser att det bör vara 10 eller flera ledamöter.

Inom myndighetsgrupperna 7 och 8 har många valt alternativet med mindre styrelser: 48 resp. 54 % har svarat "högst 6". I grupperna 2, 1 och 6 är majoriteten för "7-9 ledamöter" särskilt stor: 75, 70 resp. 70 % har svarat så.

Inom departementsområdet kommunikation finns det med 53 % en övervikt för "högst 6" ledamöter. Inom justitie-, närings- och civildepartementens område föredrar cirka 70 % antalet "7-9". Inom departementsområdena för kultur och arbetsmarknad anser cirka 15 % att det bör vara "10 eller flera" ledamöter i styrelsen.

Beroende på finansieringsformen för myndigheten blir svaren mycket olika på den här frågan. I myndigheter med avgiftsinkomster anser 55 % att det bör vara "högst 6" ledamöter i styrelsen, 43 % att det bör vara "7-9" stycken och endast 1 % har svarat "10 eller flera".

Ledamöter med sin ordinarie verksamhet inom organisation och riksdagsledamöter har med cirka 72 % ett något mer markerat förord för styrelsestorleken "7-9".

7. Hur lång tid bör styrelseledamöterna vara förordnade för varje gång (med möjlighet till förnyat förordnande)?

För ett år	8
För två år	32
För tre eller flera år	59

Merparten av de svarande, 59 %, anser att tre eller flera år är den lämpligaste längden på ett förordnande. Var tredje, 32 %, föredrar "för två år" och 8 % att "för ett år" är den lämpligaste tiden för förordnande.

I myndighetsgrupperna 5 och 2 har 79 resp. 75 % föredragit alternativet "för tre eller flera år".

Av departementsområdena är det några som avviker från den totala svarsfördelningen. Inom kommunikationsområdet vill 20 % av ledamöterna att tiden för förordnandet bör vara "för ett år". Inom utbildnings- och kulturdepartementen anser 82 resp. 78 % att den längre tiden, "för tre eller flera år", är att föredra.

De med funktionen styrelseordförande har något högre procentandelar för den längre förordnandetiden. De som är verksamma i riksdagen, i

kommun eller i landsting har svarsandelar runt 72 % för alternativet "för tre eller flera år".

Av personalföreträdarna är det endast 45 % som anser att styrelseledamöterna bör vara förordnade för tre eller flera år.

8. Vilken ledningsform anser Du att Din myndighet bör ha?

Styrelse	79
Myndighetschef (enrådighetsverk) med råd	13
Myndighetschef (enrådighetsverk)	4
Kollegium av chefstjänstemän (tjänstemannastyrelse)	1

En klar majoritet av de svarande, 79 %, anser att styrelse är den lämpligaste ledningsformen. 13 % tycker att "myndighetschef (enrådighetsverk) med råd" är den ledningsform myndigheten bör ha.

I myndighetsgrupperna 1, 4 och 5 har 83-85 % angett "styrelse" som lämplig ledningsform. I grupp 2 har 14 % valt alternativet "myndighetschef (enrådighetsverk)".

Vid jämförelser mellan departementsområdena visar det sig att inom försvarsområdet har 16 % valt alternativet "myndighetschef (enrådighetsverk)". Inom finansområdet har relativt många (24 %) svarat "myndighetschef med råd". Andelen som är för "styrelse" är särskilt stor inom områdena för kultur-, miljö- och naturresurs- samt civildepartementen (mellan 86 och 93 %).

Förordet för "styrelse" är högre, 86 %, bland ledamöter i myndigheter som är finansierade av såväl anslag som avgiftsinkomster.

I gruppen externa ordförande anser samtliga svarande att styrelse är att föredra, och i gruppen externa ledamöter har 82 % samma uppfattning. 58 % av de ordförande som är myndighetschefer förordar styrelse, medan 19 % av dem svarar "myndighetschef med råd" och 13 % "myndighetschef".

Samtliga ledamöter verksamma inom kommun eller landsting förordar "styrelse". Det alternativet har 87 % av riksdagsledamöterna valt. En fjärdedel av ledamöterna från den egna myndigheten har kryssat för alternativet "myndighetschef med råd".

Personalföreträdarna har angett kollegium av chefstjänstemän oftare än övriga 4 %.

C. Styrelseuppdraget

1. Vad uppfattar Du som det viktigaste i Ditt styrelseuppdrag? Gäller inte tjänstemän inom myndigheten.

Frågan ej besvarad	14
Aktivt delta i ledningen av myndigheten	17
På regeringens uppdrag granska att verksamheten bedrivs ändamålsenligt	21
Utöva medborgerlig insyn i verksamheten	10
Vara rådgivare till myndighetschefen	18
Tillvarata särskilda intressen (t.ex. konsument-intressen, fackliga intressen eller bransch-intressen)	5
Flera svar	15

Svaren fördelar sig relativt jämnt på de olika alternativen.

Av de svarande tillhörande myndighetsgrupp 2 har endast 6 % angett alternativet "aktivt delta i ledningen av myndigheten".

Inom utrikes-, kommunikations-, kultur- och miljödepartementens områden har fler än 20 % svarat "aktivt delta i ledningen".

Externa styrelseordförande har oftare än övriga som inte är tjänstemän inom myndigheten angett att det viktigaste är att aktivt delta i ledningen av myndigheten.

Riksdagsledamöter har huvudsakligen angett "utöva medborgerlig tillsyn". De som arbetar i statlig verksamhet eller enskild verksamhet har främst angett "granska att verksamheten bedrivs ändamålsenligt" och "vara rådgivare till myndighetschefen". De som har sin ordinarie verksamhet i kommun och landsting har oftast angett "delta aktivt i ledningen av myndigheten". De som är verksamma inom organisation har oftast angett granska verksamheten".

25 % av ledamöterna med erfarenhet av politisk arbete anser att det viktigaste är att utöva medborgerlig insyn i verksamheten.

2. I vilken utsträckning anser Du att Din kompetens och erfarenhet har kunnat tillföra myndighetens ledning ökad sakkunskap?

I hög grad	27
I viss utsträckning	61
I ringa utsträckning	7
Nästan inte alls	1

Majoriteten anser att deras kompetens endast i viss utsträckning har kunnat tillföra myndighetens ledning ökad sakkunskap.

I myndighetsgrupp 2 har så många som 14 % svarat "i ringa utsträckning".

Andelen som svarat "i hög grad" ökar med graden av anslagsfinansiering.

65 % av dem som har sin ordinarie verksamhet i myndigheten (exkl. personalföreträdare) har svarat "i hög grad". Motsvarande andel för dem som har sin ordinarie verksamhet i kommun eller landsting är 10 %.

De som har sin huvudsakliga kompetensbakgrund i politiskt arbete anser i mindre utsträckning än andra att deras kompetens och erfarenhet har kunnat tillföra myndighetens ledning ökad sakkunskap. Detsamma gäller för personalföreträdarna.

3. I vilken utsträckning har styrelseuppdraget tillfört Dig viktiga kunskaper och erfarenheter för Din ordinarie verksamhet?

I hög grad	26
I viss utsträckning	54
I ringa utsträckning	13
Nästan inte alls	2

Ledamöter i avgiftsfinansierade myndigheters styrelser uppger att de i större utsträckning tillförts viktiga kunskaper och erfarenheter för sin ordinarie verksamhet.

4. Hur har Du främst introducerats i Ditt styrelseuppdrag? Gäller inte tjänstemän inom myndigheten.

Frågan ej besvarad	17
Information från berört departement	4
Personlig information av myndighetschefen	24
Generell information till samtliga styrelseledamöter	37
Särskild utbildning av styrelseledamöter	11
Flera svar	7

Frågan skulle ej besvaras av tjänstemän inom myndigheten.

Största andelen har introducerats i sitt styrelseuppdrag genom generell information till samtliga styrelseledamöter.

Inom myndighetsgrupp 6 har 9 % fått information från sitt departement. Inom 6 och 8 har man i större utsträckning än i övriga grupper fått personlig information av myndighetschefen.

Inom justitie- och utbildningsdepartementens område har man fått generell information i större utsträckning och personlig information av myndighetschefen i mindre utsträckning. Inom näringsdepartementets område

har man fått generell information i mindre utsträckning och personlig information av myndighetschefen i större utsträckning.

Vid avgiftsfinansierade myndigheter har styrelseledamöterna fått mer personlig information från myndighetschefen och mindre generell information.

De externa ledamöterna har huvudsakligen fått generell information. Av de externa styrelseordförandena har drygt hälften fått personlig information av myndighetschefen.

Oberoende av var man har sin ordinarie verksamhet är generell information den vanligaste introduktionsformen.

Personer med huvudsaklig kompetens- och erfarenhetsbakgrund från företagsledning inom enskild verksamhet får personlig information av myndighetschefen i större utsträckning än andra personer.

5. Hur har den information som Du fått om myndighetens uppgifter och organisation varit? Gäller inte tjänstemän inom myndigheten.

Frågan ej besvarad	15
Mycket god	30
Tillräcklig	46
Inte fullt tillräcklig	9
Otillräcklig	1

76 % har fått mycket god eller tillräcklig information.

Inom myndighetsgrupp 6 och 8 har en större andel uppgett att de fått mycket god eller tillräcklig information.

Inom närings- och civildepartementens område är andelen som fått mycket god information större än genomsnittet.

Vid avgiftsfinansierade myndigheter är andelen som svarat "mycket god" större än vid anslagsfinansierade.

Riksdagsledamöterna och de med politiskt arbete som huvudsaklig kompetens- och erfarenhetsbakgrund tycks vara minst nöjda med den information de fått.

6. Hur många sammanträden har Du deltagit i under det senaste året?

Alla eller nästan alla	85
Ungefär hälften	11
Mindre än hälften	1

85 % av de svarande styrelseledamöterna har deltagit i alla eller nästan alla sammanträden under det senaste året.

Inom myndighetsgrupp 1 har 93 % deltagit i alla eller nästan alla sammanträden under året. Störst frånvaro kan noteras i grupp 6.

Inom justitie-, jordbruks- och civildepartementets område har 94 % eller fler deltagit i alla eller nästan alla sammanträden.

Finansieringformen påverkar inte deltagandet i sammanträden.

Av riksdagsledamöterna har 75 % deltagit i alla eller nästan alla sammanträden.

7. Hur många sammanträden bör styrelsen ha årligen?

Högst 5	48
6-8	44
Mer än 8	5

Hur många sammanträden styrelsen bör ha går inte att utläsa. De bör emellertid inte vara fler än 8.

Inom myndighetsgrupp 1 och 3 anser man att ett större antal sammanträden är lämpligt. Inom grupp 8 vill 70 % ha högst 5 sammanträden.

Inom kommunikations- och näringsdepartementets område vill man ha färre sammanträden än i genomsnitt.

Anslagsfinansierade myndigheters styrelseledamöter anser att fler sammanträden behövs än vad avgiftsfinansierade myndigheters ledamöter anser.

Personer som är myndighetschef och styrelseordförande vill ha fler sammanträden än externa ledamöter.

Riksdagsledamöter och personer med politiskt arbete som huvudsaklig kompetens- och erfarenhetsbakgrund vill ha ett större antal sammanträden per år än övriga.

8. Anser Du att de ärenden som styrelsen enligt verksförordförordningen, instruktionen eller särskild föreskrift skall besluta i har behandlats tillräckligt ingående i styrelsen?

	Ja	Tveksamt	Nej
a. anslagsframställning?	87	9	1
b. årsredovisning/årsbokslut?	80	14	2
c. revisionsberättelser och revisionsrapporter?	74	15	2
d. föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting?	42	20	5
e. andra beslutsärenden enligt särskild föreskrift?	58	17	3

87 % av samtliga exkl. personalföreträdarna tycker att anslagsframställningen har behandlats tillräckligt ingående i styrelsen. Punkterna d och e har lämnats obesvarade av 33 % respektive 22 %.

"Ja"-svaret för punkten a avviker från genomsnittet för kommunikationsdepartementet (73 %) och justitiedepartementet (94 %).

Myndighetsgrupp 2 har lämnat ett avvikande "ja"-svar (92 % mot 80 %) för punkten b.

Höga andelar "ja"-svar har för punkten c lämnats av myndighetsgrupp 2 (88 %) och av verksamma inom organisation (86 %).

9. Anser Du att följande frågor - utan att vara beslutsärenden - har behandlats tillräckligt i styrelsen?

	Ja	Tveksamt	Nej
a. policy för myndighetens verksamhet inom olika områden?	68	21	6
b. fortlöpande uppföljning av pågående verksamhet?	64	26	5
c. fortlöpande uppföljning av myndighetens ekonomi?	68	22	4
d. organisation och rationalisering?	57	32	5
e. personalförsörjning och personalpolitik?	44	38	12
f. remisser inom myndighetens ansvarsområde?	53	28	8
g. frågor som aktualiserats av enskilda styrelseledamöter?	69	18	3

Personalförsörjning och personalpolitik är de frågor som behandlats minst tillräckligt. För punkterna f och g är andelen ej svar cirka 10 %. Detta bortfall minskar möjligheten att jämföra alternativen med varandra.

Avvikelser för andelen "ja"-svar finns för olika myndighetsgrupper. Inom myndighetsgrupp 8 har 75 % angett detta alternativ för punkten b, i grupp 6 har 80 % angett det för c, i grupp 8 har 67 % angett det för d, i grupp 6 har 59 % angett det för e, i grupp 5 har 72 % angett det för f och i grupperna 1 och 2 har drygt 80 % angett detta svar för punkten g.

Departementsområdena utrikes och näring har i större utsträckning än övriga svarat "ja" under punkten b. Departementsområdena social och näring har i större utsträckning än övriga svarat "ja" för punkten c. Departementsområdet näring har i större utsträckning än övriga svarat "ja" för punkten d.

Departementsområdena social, utbildning och arbetsmarknad har i större utsträckning än övriga svarat "ja" under d.

Avgiftsfinansierade myndigheter har större andelar "ja"-svar för ärendegrupperna b - e än anslagsfinansierade myndigheter.

De som har sin ordinarie verksamhet i myndigheten eller i kommun och landsting har i större utsträckning än övriga svarat "ja" under punkten d.

De som arbetar inom myndigheten har i större utsträckning än övriga svarat "ja" under punkten e.

Personalföreträdarna har för ärendegrupperna a, b, c, d och e angett mindre andelar "ja"-svar.

10. Brukar Du samråda med någon inom Ditt ordinarie verksamhetsområde som förberedelse inför ett styrelsesammanträde?

Ofta	23
Ibland	46
Sällan eller aldrig	26

Drygt 30 % av ledamöterna i myndighetsgrupp 1 och 3 har angett att de ofta brukar samråda.

Inom jordbruksdepartementets område samråder 33 % ofta. Inom kommunikations- och näringsdepartementens område har 40 % respektive 39 % angett att de sällan eller aldrig samråder.

Hälften av de externa styrelseordförandena samråder sällan eller aldrig. Drygt 65 % av myndighetscheferna samråder ofta. Av de externa ledamöterna samråder endast 17 % ofta.

60 % av dem som har sin ordinarie verksamhet i myndigheten samråder ofta. Endast 8 % av riksdagsledamöterna och 10 % av personer i enskild tjänst samråder ofta.

De personer som har politiskt arbete eller annat som huvudsaklig kompetens- och erfarenhetsbakgrund har svarat "ofta" i mindre utsträckning än övriga.

Av personalföreträdarna anger så många som 40 % att de ofta brukar samråda.

11. Har Du under Din tid som styrelseledamot reserverat Dig mot något styrelsebeslut?

Flera gånger	9
Någon gång	9
Aldrig	78

Majoriteten har aldrig reserverat sig mot något styrelsebeslut.

Inom myndighetsgrupperna 1 och 3 har drygt 20 % reserverat sig flera gånger.

Inom justitie-, utbildnings- och civildepartementens område har drygt 20 % reserverat sig flera gånger. Inom näringsdepartementets område har 95 % aldrig reserverat sig.

Externa ledamöter reserverar sig oftare än övriga.

18 % av personerna med sin ordinarie verksamhet inom kommun, landsting eller organisation har reseverat sig flera gånger.

De med politiskt arbete som huvudsaklig kompetens- och erfarenhetsbakgrund har reserverat sig något oftare än övriga.

12. Har Du i annan ordning, t.ex. genom särskilt yttrande till protokollet, offentligt uttalat avvikande uppfattning i någon fråga i styrelsen?

Flera gånger	9
En gång	10
Aldrig	77

19 % har någon gång uttalat avvikande uppfattning.

Inom myndighetsgrupp 1 är andelen som aldrig uttalat avvikande uppfattning mindre (58 %) och i grupp 2 större (88 %) än genomsnittet.

Inom näringsdepartementets område är andelen "aldrig" 90 % och inom jordbruks- och utbildningsdepartementens område cirka 63 %.

Verksamma i organisation eller enskild verksamhet har oftare än andra uttalat avvikande uppfattning.

13. Har Du på grund av Din ordinarie verksamhet anmält jäv vid handläggningen av något ärende i styrelsen?

Flera gånger	1
En gång	4
Aldrig	91

Endast 5 % har någon gång på grund av sin ordinarie verksamhet anmält jäv.

Inga nämnvärda skillnader i svar finns mellan olika redovisningsgrupper.

14. Har Du på grund av Din ordinarie verksamhet eljest varit tveksam till att delta vid handläggningen av någon fråga i styrelsen?

Flera gånger	1
En gång	10
Aldrig	85

Majoriteten har aldrig varit tveksam till att delta vid handläggningen av någon fråga i styrelsen.

Svarsmönstret är i stort detsamma för samtliga redovisningsgrupper.

15. Har Du i egenskap av styrelseledamot haft personlig kontakt med statsråd eller statssekreterare eller annan tjänsteman i berört departement? Gäller inte tjänstemän inom myndigheten.

Ofta	9
Någon gång	43
Aldrig	34

Drygt 40 % inom myndighetsgrupperna 6, 7 och 8 har aldrig haft personlig kontakt med berört departement.

Inom departementsområdena social, jordbruk och näring har 46-51 % aldrig haft kontakt.

Vid avgiftsfinansierade myndigheter har 54 % aldrig haft kontakt.

Inte oväntat har 81 % av riksdagsledamöterna haft personliga kontakter med departementet. Hälften av de svarande med den ordinarie verksamheten i statlig eller enskild verksamhet har aldrig haft kontakt.

76 % av ledamöterna med politiskt arbete som huvudsaklig kompetens- och erfarenhetsbakgrund har haft kontakt.

16. Vilket personligt ansvar anser Du att en styrelseledamot i en statlig myndighet bör ha utöver det förtroendeansvar, som ligger i uppdraget?

Ett ekonomiskt ansvar liknande det som gäller för aktiebolag	9
Någon annan form av juridiskt eller ekonomiskt ansvar	48
Inget preciserat ansvar	37

Endast 9 % anser att en styrelseledamot i en statlig myndighet bör ha ett ekonomiskt ansvar liknande det som gäller för aktiebolag.

Inom myndighetsgrupperna 1 och 7 har cirka 60 % angett någon annan form av juridiskt eller ekonomiskt ansvar.

Andelen som inte anser att styrelseledamoten skall ha något preciserat ansvar är störst inom utrikesdepartementets område (51 %). Inom civildepartementets område anser 64 % att styrelseledamöterna skall ha någon annan form av ansvar.

I anslagsfinansierade myndigheter är andelen som anser att styrelseledamoten inte skall ha något preciserat ansvar större än i avgiftsfinansierade myndigheter.

18 % av svarande med ordinarie verksamheten i enskilt företag anser att styrelseledamoten skall ha ett ekonomiskt ansvar liknande det som

gäller för aktiebolag. 46 % av svarande verksamma inom organisation anser inte att ledamöterna skall ha något preciserat ansvar.

Svarande med erfarenhet av företagsledning inom enskild verksamhet anser i större utsträckning (21 %) än övriga att styrelseledamoten skall ha ett ekonomiskt ansvar liknande det som gäller för aktiebolag.

D. Organisation och tjänstetillsättning

1. Vilken instans bör bestämma myndighetens indelning i avdelningar eller motsvarande nivå direkt under verksamheten?

Regeringen	3
Myndighetens styrelse	46
Myndighetschefen	48

Myndighetsgrupp 7 anser i mindre utsträckning (33 %) än övriga att myndighetens styrelse bör bestämma myndighetens indelningar i avdelningar eller motsvarande nivå.

Inom justitiedepartementets område anser 18 % att regeringen bör bestämma. Inom arbetsmarknadsdepartementets område anser 58 % att myndighetens styrelse bör bestämma. Inom utbildningsdepartementets område anser 73 % att myndighetschefen bör bestämma.

70 % av de externa styrelsoordförandena anser att myndighetens styrelse bör bestämma.

72 % av personerna med sin ordinarie verksamhet inom myndigheten anser att myndighetschefen bör bestämma. 70 % av riksdagsledamöterna anser att myndighetens styrelse bör bestämma.

Av de svarande med erfarenhet av politiskt arbete anser 56 % att myndighetens styrelse bör bestämma. 59 % av de svarande med erfarenhet av myndighetsledning anser att myndighetschefen bör bestämma.

2. I vilken utsträckning anser Du att styrelsen bör medverka vid tillsättning av myndighetens chef?

Styrelsen lämnar formellt förslag till regeringen	23
Styrelsens ordförande informerar berört statsråd om styrelsens synpunkter	48
Styrelsen medverkar inte alls	25

58 % av svarande som är myndighetschef och ordförande anser att styrelsen inte alls skall medverka. 74 % av externa styrelseordförande anser att styrelsens ordförande skall informera berört statsråd om styrelsens synpunkter.

53 % av styrelseledamöterna verksamma vid myndigheten anser att styrelsen inte alls skall medverka.

Personalföreträdarna anger i större utsträckning än övriga att styrelsen bör lämna formellt förslag till regeringen.

3. Hur bör tjänsterna närmast under myndighetschefen tillsättas?

Av regeringen	7
Av myndighetens styrelse	22
Av myndighetschefen efter det att styrelsen angett vilka krav som bör ställas på innehavaren	35
Av myndighetschefen	33

Inom departementsområdena social, arbetsmarknad och civil har drygt 30 % angett "av myndighetens styrelse". Inom områdena utbildning och kultur har 47 % respektive 50 % angett "av myndighetschefen efter krav från styrelsen". Inom områdena försvar, kommunikation och näring har drygt 40 % angett "av myndighetschefen".

Vid avgiftsfinansierade myndigheter är andelen som svarat myndighetschefen 39 % och i anslagsfinansierade myndigheter 32 %.

Av myndighetschefer som är ordförande i styrelsen anser 58 % att det bör vara myndighetschefen som tillsätter tjänsterna.

Av personer med sin ordinarie verksamhet i myndigheten anser 60 % att det bör vara myndighetschefen som tillsätter tjänsterna. Av riksdagsledamöterna har endast 1 % angett "av regeringen". Av personer verkamma inom kommun, landsting, organisationer och enskild verksamhet har närmare 50 % angett "myndighetschefen efter krav".

Personer med sin huvudsakliga kunskaps- och erfarenhetsbakgrund från myndighetsledning har oftare än andra angett myndighetschefen. Personer med sin huvudsakliga kunskaps- och erfarenhetsbakgrund från företagsledning har oftare än andra angett myndighetschefen efter krav från styrelsen.

Personalföreträdarna anger i större utsträckning (18 %) att tjänsterna bör tillsättas av regeringen.

1. Här förklarar jag att jag har
 läst och godkänt innehållet i
 denna handling och att jag har
 godkänt de beslut som tagits
 härvidlag.

Jag har även godkänt de beslut
 som tagits härvidlag och jag
 har godkänt de beslut som tagits
 härvidlag.

KUNGL. BIBL.
 1993-07-22
 STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
17. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
18. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
19. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
20. Kommunerna och miljöarbetet. M.
21. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
22. Ökat personval. Ju.
23. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
24. Kunskapens krona. U.
25. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
26. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
27. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
28. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
29. Bankstödsnämnden. Fi.
30. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
31. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
32. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
33. Ny anställningsskyddslag. A.
34. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
35. Förarprovare. K.
36. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
37. Lag om totalförsvarspflicht. Fö.
38. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
39. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
40. En gräns för filmcensuren. Ku.
41. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
42. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
43. Försvarets högskolor. Fö.
44. Politik mot arbetslöshet. A.
45. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
46. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis räddning. C.
47. Vissa kyrkofrågor. C.
48. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
49. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. C.
50. Ett år med betalningsansvar. S.
51. Serveringsbestämmelser. S.
52. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
53. Ersättning vid arbetslöshet. A.
54. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
55. Utvisning på grund av brott. Ku.
56. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
57. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
58. Beskattningsbestämmelser. S.
59. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
60. Ersättning vid arbetslöshet. A.
61. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
62. Utvisning på grund av brott. Ku.
63. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
64. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
65. Beskattningsbestämmelser. S.
66. Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
67. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]
- EG och våra grundlagar. [14]
- Ökat personval. [21]
- Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
- Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
- Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
- Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
- Det allmänna skadeståndsansvar. [55]

Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
- Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

Försvarsdepartementet

- Lag om totalförsvarsplikt. [36]
- Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

- Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
- Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
- Socialförsäkringsregister. [11]
- Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
- Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
- Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
- Ett år med betalningsansvar. [49]
- Serveringsbestämmelser. [50]

Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]
- Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
- Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

- Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]
- Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]
- Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
- Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
- Bankstödsnämnden. [28]
- Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
- Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
- Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
- Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]

- Beskattning av fastigheter, del I – Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
- Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]

Utbildningsdepartementet

- Kursplaner för grundskolan. [2]
- Ersättning för kvalitet och effektivitet. – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
- Vårdhögskolor – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
- Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

- Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
- Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
- Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Ny anställningsskyddslag. [32]
- Politik mot arbetslöshet. [43]
- Ersättning vid arbetslöshet. [53]

Kulturdepartementet

- Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
- Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
- Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
- Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]
- En gräns för filmcensuren. [39]
- Utvisning på grund av brott. [54]

Näringsdepartementet

- Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Civildepartementet

- Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]
 - Vissa kyrkofrågor. [46]
 - Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
 - Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]
-

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]

Kommunerna och miljöarbetet. [19]

Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]

Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna.

[51]

Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. [51]

Arbete i näringslivet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet

Arbete i näringslivet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet

Arbete i näringslivet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet

Arbete i näringslivet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet

Arbete i näringslivet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet

Arbete i näringslivet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet

Arbete i näringslivet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet

Arbete i näringslivet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet

Arbete i näringslivet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet

Arbete i näringslivet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet

Arbete i näringslivet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet

Arbete i näringslivet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet

Arbete i näringslivet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet

Arbete i näringslivet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet

