

Effektiv styrelse

Vägledning för statliga myndighetsstyrelser



REGERINGSKANSLIET

Effektiv styrelse

Vägledning för statliga
myndighetsstyrelser

Produktion:

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm
www.finance.ministry.se

Layout och omslag:

Ozelot Konsult AB
Edita, Stockholm, 2008

Innehåll

Förord	7
Inledning	9
1 Konstitutionella förutsättningar	11
Regeringsformen (RF)	11
Förvaltningslagen (FL)	12
Lagen om statsbudgeten	12
Myndighetsförordningen	12
EU och myndigheten	12
Myndighetens instruktion	13
Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag	13
Internrevisionsförordningen	13
Extern kontroll av myndigheten	14
2 Myndighetens ledning	15
Enrådighetsmyndighet	15
Styrelsemyndighet	16
Nämndmyndighet	16
Jämförelse mellan olika former av myndighetsledning	18
3 Regeringens styrning av myndigheten	19
Måluppfyllelse och god hushållning	19
Budgetprocessen	19

	Regeringens dokument till riksdag och myndigheter	21
	Ekonomisk vårproposition	21
	Budgetproposition	21
	Regleringsbrev	21
	Myndighetens underlag till regeringen	22
	Årsredovisning	22
	Budgetunderlag	23
	Delårsrapport	24
	Underlag för fördjupad prövning	24
	Dialog mellan myndighet och regering	24
	Myndighetens interna verksamhetsstyrning	25
4	Myndighetens arbetsgivaransvar	27
5	EU och de svenska myndigheterna	29
	Statsförvaltningen och EU	29
	EG-rätten	29
	Krav på styrelserna	30
	Myndigheten ger stöd	31
6	Extern kontroll av myndigheten	33
	Kontrollorganen	33
	Riksdagens ombudsmän	33
	Riksrevisionen	34
	Justitiekanslern	34
7	Styrelsens ansvar och sammansättning	35
	Allmänna föreskrifter	35
	Styrelsens uppgifter	36
	Nya regler för intern styrning och kontroll – ökat ansvar för styrelsen	38
	Styrelsemedlemmarnas uppgifter	40
	Personalföreträdare	42

8 Styrelsearbetet	45
Planering och förberedelser	45
Styrelsearbete inom universitet och högskolor	47
Styrelsearbete i affärsverken	47
Underlag till styrelsesammanträden	48
Styrelsesammanträdet	49
Omröstning	50
Avstå från beslut	50
Avvikande mening	51
Beslut per capsulam m.m.	51
Protokoll och justering	52
Myndigheters föreskrifter	53
Omprövning	53
Överklagande	53
9 Jäv och tystnadsplikt	55
Jäv	55
Offentlighet	56
Sekretess	56
Tystnadsplikt vid informationsmottagning	57
Meddelarfrihet	58
10 Etiken i styrelsearbetet	59
11 Styrelseledamotens mandatperiod och ersättning	61
Mandatperiod	61
Utträde ur styrelsen	61
Arvoden och ersättningar	61
Referenser och lästips	63
Bilaga 1. Exempel på handlingar till styrelsens ledamöter	67

Uppgifter i denna skrift kan bli inaktuella. Myndighetens chef svarar för att dess styrelseledamöter fortlöpande blir informerade om nya och ändrade regler som är av betydelse för uppdraget.

Förord

De statliga myndigheternas styrelser har en viktig uppgift. De är ett instrument för regeringens styrning av myndigheterna. De ska verka för att myndigheten med höga krav på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet uppfyller de mål som riksdag och regering satt upp.

Att vara ledamot i en statlig myndighetsstyrelse eller nämnd medför därför ett stort personligt ansvar. Ledamoten svarar inför regeringen för sina insatser. Uppdraget är många gånger både grannlaga och svårt. Det kräver kompetens, integritet och engagemang.

Styrelsernas ansvar framgår av myndighetsförordningen. Varje styrelse måste kontinuerligt diskutera sina uppgifter, arbetsätt och prioriteringar så att den löser sitt strategiska uppdrag så väl som möjligt. Ledamöterna har ett gemensamt ansvar för resultatet av styrelsens arbete.

Det är min förhoppning att skriften Effektiv styrelse ska tjäna som stöd och inspiration för ledamöter i myndigheternas styrelser och nämnder och främja ett aktivt och ansvarsmedvetet arbete.

Finansdepartementet, januari 2008



Mats Odell

Statsråd med ansvar för den statliga förvaltningen

Inledning

Denna skrift vänder sig till Dig som nyligen trätt in i en statlig myndighets styrelse eller nämnd. I skriften ges en allmän beskrivning av förutsättningarna för Ditt uppdrag. Om Du behöver svar på en fråga om styrelsearbete, hittar Du svaret här eller får en hänvisning till de grunddokument som ger Dig svaret.

Skriften beskriver inledningsvis de konstitutionella utgångspunkter som gäller för myndighetens och styrelsens arbete samt behandlar styrkedjan riksdag–regering–myndighet. Styrelsens mer specifika uppgifter, arbetsformer och ledamotens roll tas därefter upp från olika utgångspunkter. De lagar, förordningar och andra grunddokument som åberopas i texten är åtkomliga via internetportalerna www.lagrummet.se och www.sou.gov.se.

Denna tredje upplaga av *Effektiv styrelse* är en fortsatt bearbetning inom Finansdepartementet av Statskontorets ursprungliga utgåva från 1997. Den aktuella bearbetningen har genomförts av en särskild referensgrupp från olika delar av Regeringskansliet, Statskontoret och Verket för förvaltningsutveckling (Verva).

1 Konstitutionella förutsättningar

Regeringen ansvarar inför riksdagen. De statliga myndigheter som lyder under regeringen utgör regeringens redskap i dess uppgift att styra riket och verkställa den fastlagda politiken. Myndigheterna utgör därmed den sista länken i uppdrags- och ansvarskedjan från riksdagen och ansvarar för att förverkliga regeringens politik. De har i detta arbete ett lydtnadsförhållande till regeringen men inte till folket, riksdagen eller till något enskilt statsråd. Regeringen delegerar således en del av sitt ansvar till myndigheterna. Myndigheterna å sin sida har långtgående befogenheter och är under lagar och förordningar självständiga i sin myndighetsutövning mot enskilda och mot kommuner eller när det gäller tillämpning av lag. Verksamheten ska bedrivas med utgångspunkt i de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Myndighetens ledning har det yttersta ansvaret för detta.

En rad grundläggande lagar och förordningar reglerar myndighetens relation till regeringen samt styrelsens ansvar och uppgifter. Inledningsvis ges här en allmän översikt av sådana grundläggande regelverk som sätter ramarna för styrelsens arbete. Längre fram i skriften ges en fördjupad beskrivning under olika delavsnitt, följt av avsnitt med mer direkt anknytning till styrelsens och ledamöternas löpande arbete.

Regeringsformen (RF)

Regeringsformen är en av Sveriges fyra grundlagar och handlar om hur Sverige ska styras. Här anges grundläggande förutsättningar i uppdrags- och ansvarskedjan och förvaltningsmyndigheternas roll, bland annat att de i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Det anges också att Riksdagen utövar revision och tillsyn av myndigheterna genom Riksrevisionen.

Förvaltningslagen (FL)

Grundläggande regler för hur statliga myndigheter ska handlägga sina ärenden och sköta kontakterna med medborgarna anges i FL. Lagen anger bland annat regler för myndigheternas serviceskyldighet och samverkan mellan myndigheter, krav på snabb handläggning samt möjligheter att ompröva beslut. I lagen regleras vidare vad som är att betrakta som en till myndigheten inkommen handling, frågor om jäv samt omröstningsförfarande, till exempel vid beslut i en myndighets styrelse. Om en annan lag eller förordning innehåller någon från FL avvikande bestämmelse, gäller den bestämmelsen för myndigheten.

Lagen om statsbudgeten

Lagen anger att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Vidare anges bland annat vilka olika anslagstyper som finns, övergripande ekonomiska förpliktelser inom staten, hur investeringar finansieras, överlåtelse av statens egendom samt övergripande bestämmelser om uppföljning, redovisning och revision.

Myndighetsförordningen

Regeringen har fastställt en ny myndighetsförordning som från och med 2008 ska tillämpas av förvaltningsmyndigheterna. Här anges möjliga ledningsformer för myndigheterna och de grundläggande bestämmelser som gäller för bland annat styrelsemyndigheter. I förordningen betonas det ansvar som styrelsen har inför regeringen och de typer av beslut styrelsen ska fatta. Vidare föreskrivs hur delegering av beslut sker samt vissa allmänna uppgifter som gäller för myndigheten, till exempel hur ärenden handläggs. Styrelsens ansvar för att bedriva en effektiv verksamhet med betryggande intern styrning och kontroll betonas. Detta följs upp i särskilda förordningar om sådan styrning och kontroll samt intern revision för de myndigheter som har en mer omfattande verksamhet (se nedan). Om en lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från myndighetsförordningen, gäller den bestämmelsen för myndigheten.

EU och myndigheten

Den svenska förvaltningsmodellen med ett relativt litet regeringskansli och fristående myndigheter innebär att många myndigheter är involverade i EU-anknutna frågor. Myndigheterna måste till exempel hålla sig underrättade om

EG-rätten och de förordningar, direktiv och beslut som gäller och se till att verksamheten bedrivs enligt de förpliktelser som följer av medlemskapet i unionen. Detta nödvändiggör god framförhållning och kan ställa krav på särskilda beslut i myndighetens styrelse avseende till exempel prioriteringar och ekonomi.

Myndighetens instruktion

Regeringen beslutar förordningar med instruktioner för myndigheterna. Dessa förordningar avser bland annat myndighetens uppgifter, ledningsform och anställningar. Om myndigheten ska ledas av en styrelse anges antalet ledamöter som regeringen utser samt om regeringen förutom ordförande även ska utse vice ordförande. Vidare anges om myndigheten har rätt att utfärda föreskrifter. Av instruktionen framgår eventuella undantag från myndighetsförordningen.

Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten. De ansvarsområden som gäller för myndigheten klargörs i instruktion, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut.

Budgetprocessen omfattar planering, budgetering och uppföljning av den statliga verksamheten. Myndigheten ska årligen i februari månad upprätta och till regeringen lämna redovisning av verksamheten föregående verksamhetsår och framställning om finansiering av kommande år i enlighet med förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. För en mindre grupp myndigheter ska även delårsrapport lämnas. I myndigheter som leds av en styrelse är det styrelsen som beslutar om dessa dokument. Det är också styrelsen som beslutar om åtgärder med anledning av revisionsberättelser och rapporter från Riksrevisionen.

Internrevisionsförordningen

Ledningen ansvarar enligt myndighetsförordningen för att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt, redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. I styrelsemyndigheter är det styrelsen som beslutar en arbetsordning för myndigheten. Regeringen föreskriver särskilt för de myndigheter som har en mer omfattande verksamhet att de ska tillämpa internrevisionsförordningen. Styrelsen ska se till att förordningen följs. Internrevisionen är ledningens verktyg för att granska den interna styr-

ningen och kontrollen, allt i syfte att möjliggöra för ledningen att fullgöra sitt ansvar för verksamheten. Närmare riktlinjer för arbetet finns i förordningen för intern styrning och kontroll.

Extern kontroll av myndigheten

Regeringen ansvarar inför Riksdagen för förvaltningens verksamhet. Dessutom utövar Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen på Riksdagens vägnar kontroll av förvaltningsmyndigheterna. Justitiekanslern är regeringens högsta ombudsman, vars tillsyn omfattar anställda, uppdragstagare och andra knutna till statliga myndigheter, däribland styrelsen och dess ledamöter.

2 Myndighetens ledning

Enligt myndighetsförordningen leds en myndighet av

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

Ledningsformen anges i instruktionen för myndigheten eller i någon annan författning.

Valet av ledningsform får konsekvenser för hur myndigheten på bästa sätt ska fullgöra de uppgifter som regeringen ger den. Utgångspunkt för regeringens val av ledningsform är verksamhetens art, politiska prioriteringar och behov av att styra myndigheten på visst sätt. Viktiga kriterier för valet av ledningsform kan exempelvis vara om verksamheten i hög grad är styrd av lag, omfattning av myndighetsutövningen mot enskilda, företag och kommuner, om verksamheten innebär stort finansiellt ansvar, är av komplex karaktär eller berör flera samhällsområden.

Enrådighetsmyndighet

Myndigheten leds av en chef som inför regeringen ensam bär ansvaret för myndighetens verksamhet.

Enrådighetsmyndighet väljs i de fall det finns behov av en mer direkt styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Verksamheten kan till exempel vara i hög grad styrd av lag, omfatta oberoende och opartisk myndighetsutövning, vara av mer främjande karaktär eller innebära begränsat finansiellt ansvar.

Vid sidan av myndighetens chef kan ett rådgivande organ utan beslutsfunktion förekomma, ett insynsråd, som utses av regeringen. Insynsråd kan exempelvis utses om myndighetens verksamhet är av sådan karaktär att insyn bedöms angelägen och om kunskap och unik kompetens på detta sätt kan tillföras. Myndighetschefen är ordförande i insynsrådet, vars uppgift är att utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd (9 § myndighetsförordningen).

Styrelsemyndighet

Myndigheten leds av en styrelse som är kollektivt ansvarig för den totala verksamheten inför regeringen. Myndighetens chef ingår i styrelsen och ansvarar för den löpande verksamheten i enlighet med styrelsens direktiv. Styrelsens ordförande rekryteras externt. Regeringen utser ordförande och övriga ledamöter. I vissa fall utser regeringen även vice ordförande. Myndighetschefen utses av regeringen efter samråd med ordföranden.

Universitet och högskolor utgör särskilda former av styrelsemyndigheter. Vid universitet och högskolor utses myndighetschefer (rektorer) av regeringen efter förslag från respektive styrelse. De uppgifter som ankommer på styrelsen respektive rektor regleras i förordning.

Denna typ av ledningsform tillgodoser regeringens behov av att kunna ge myndigheten stor frihet och utrymme för strategiska vägval. Den komplexa verksamheten ökar behovet av en stärkt ledning. Styrningen av myndigheten sker bland annat genom valet av styrelseledamöter. Andra kriterier för valet av denna ledningsform kan vara att verksamheten bedrivs under affärsliknande förhållanden, innebär omfattande finansiellt ansvar eller innebär forskningsintensiv och kunskapsproducerande verksamhet. Styrelseformen kan också vara lämplig då ansvarsområdet är av tvärspektoriell och komplex karaktär eller i stor utsträckning påverkar näringsliv och kommunal verksamhet.

Nämndmyndighet

Nämnden är myndighetens ledning. Det är nämnden som inför regeringen ansvarar för myndighetens verksamhet enligt de mål som regeringen har ställt upp. Om regeringen beslutar att nämndmyndigheten ska ha ett eget kansli, leds detta av en tjänsteman (till exempel med titeln kanslichef), vars uppgift är att svara för den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som nämnden

utfärdar. Regeringen utser ordföranden, övriga ledamöter samt i vissa fall den tjänsteman som leder den löpande verksamheten medan nämnden beslutar om övriga anställningar.

En nämndmyndighet kännetecknas av att den har ett avgränsat och begränsat ansvarsområde, organisationen är liten och att ärendena kräver en kollektiv beslutsform. Uppgifterna är ofta reglerade i lag. Regeringen utnyttjar nämndmyndighetsformen sparsamt.

Det är inte alltid självklart att verksamhet som svarar mot nämndkriterierna organiseras i en egen myndighet. Ofta får en förvaltningsmyndighet i uppdrag att hantera uppgiften, vanligen i kombination med att myndigheten får ett beslutsorgan med särskild sammansättning för detta. För att inte skapa oklara ansvarsförhållanden är myndighetens chef normalt ordförande i beslutsorganet. I undantagsfall utses en extern ordförande, till exempel om ordföranden bör ha särskild kompetens, vanligtvis juridisk.

Denna typ av beslutande organ inom en myndighet regleras i första hand i myndighetens instruktion. Sådana organ ansvarar inför regeringen för sina beslut och ska inte förväxlas med andra rådgivande organ, till exempel samråds- eller expertorgan, som utses av myndighetens ledning. Ett undantag är insynsråden som kan utses av regeringen i myndigheter som saknar styrelse, vilket beskrivs under avsnittet om enrådgighetsmyndighet. Ytterligare undantag kan gälla samordningsorgan inom en myndighet med horisontellt ansvar relaterat till Sveriges åtaganden enligt EG-rätten.

Jämförelse mellan olika former av myndighetsledning

Översikten är schematisk. Myndigheternas instruktioner innehåller ofta särbestämmelser.

	Styrelsemyndighet	Enrådighetsmyndighet med insynsråd	Nämnd, råd*
Allmänna kriterier för val av ledningsform	Stort finansiellt eller självständigt ansvar, affärsverk	Direkt och tydlig styrning, snabbt genomslag av politiska beslut	Verksamhet med viss bestämd uppgift, liten organisation
Ansvarig inför regeringen	Styrelsen	Myndighetschefen	Nämnden/rådet
Styrelsens och insynsrådets roll	Svara för helheten	Utöva demokratisk insyn i verksamheten, kunna vara rådgivande	Svara för helheten
Styrelseärenden och ärenden i insynsrådet	Strategiska frågor, centrala ekonomiska frågor och övrigt som inte delegerats	Verksamhetsinformation	Strategiska frågor, centrala ekonomiska frågor, verksamhetsbeslut och övrigt som inte delegerats
Delegering till myndighetschef och kanslichef	Vanligen verksamhetsfrågor och löpande ärenden	–	Vanligen administrativa frågor och vissa löpande ärenden

* Avser nämndmyndighet med egen kansliorganisation ledd av exempelvis en kanslichef.

3 Regeringens styrning av myndigheten

Måluppfyllelse och god hushållning

Rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter, brukar sammanfattas under begreppet finansmakt. I alla demokratiskt styrda stater ligger finansmakten hos folkrepresentationen (riksdagen) och beredningsresurserna hos den verkställande makten (regeringen) – så även i Sverige.

Ett grundläggande krav på den statliga verksamheten är att den bedrivs effektivt och med en hög grad av måluppfyllelse.

Riksdag och regering anger mål och finansiella ramar för myndigheternas verksamhet. Genom att ställa krav på återrapportering från myndigheterna kontrollerar regeringen att intentionerna uppfyllts och redovisar det samlade resultatet för riksdagen.

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Budgetprocessen

Budgetprocessen omfattar planering, budgetering och uppföljning av den statliga verksamheten. Aktörer är riksdag, regering och myndigheter. Budgetåret följer kalenderåret.

	Riksdagen	Regeringen	Myndigheten
Januari Februari		Departementen går igenom prognoserna för sina respektive utgiftsområden och anslag.	Lämnar in årsredovisning och budgetunderlag till regeringen.
Mars		Har överläggningar och enas om huvuddragen i den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.	
April	Börjar arbetet med att behandla vårpropositionen.	Lämnar den ekonomiska vårpropositionen och statens årsredovisning till riksdagen.	
Maj	Fortsätter behandla den ekonomiska vårpropositionen.	Budgetarbetet fortsätter inom departementen.	Mål- och resultatdialog med respektive departementsledning (tidpunkt kan variera).
Juni	Fattar beslut om den ekonomiska vårpropositionen.	Siffrorna i budgeten fastställs preliminärt.	
Juli		Paus i det svenska budgetarbetet. Finansdepartementet arbetar med EU-budgeten.	
Augusti		Fortsätter budgetarbetet.	Av särskilt regeringsbeslut framgår om och i så fall när en myndighet ska lämna delårsrapport till regeringen.
September		Lämnar budgetpropositionen till riksdagen.	
Oktober	Behandlar budgetpropositionen.		
November	Beslutar om utgiftstak, ramar för utgiftsområden och statens inkomster.		
December	Beslut om anslag i statsbudgeten.	Beslutar om mål och resurser för varje myndighet (regleringsbrev).	

Regeringens dokument till riksdag och myndigheter

Ekonomisk vårproposition

Riksdagens budgetarbete inleds när regeringen senast den 15 april lägger fram sin ekonomiska vårproposition. Propositionen innehåller regeringens samlade syn på och förslag till inriktningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken på medellång och lång sikt samt utgångspunkter för den kommande budgetpropositionen.

Budgetproposition

Parallellt med riksdagens behandling av vårpropositionen pågår i Regeringskansliet det fortsatta beredningsarbetet med förslag till statsbudget. Myndigheternas budgetunderlag och årsredovisningar, iakttagelser från Riksrevisionen, analyser av EU-kommissionens förslag till EU-budget, särskilda utvärderingar och analyser från Statskontoret och Ekonomistyrningsverket med mera ingår i underlaget för propositionsarbetet.

Budgetpropositionen lämnas till riksdagen senast den 20 september. Under slutet av november och början av december tar riksdagen successivt ställning till förslagen i budgetpropositionen och fastställer anslagen till olika utgifts- och politikområden.

Den beslutsordning som riksdagen använder sig av vid behandlingen av budgetpropositionen kallas rambeslutsmodellen. Den innebär att riksdagen först tar ställning till budgetens omslutning i stort, det vill säga till omfattningen av statsutgifterna och hur de ska fördelas på de 27 utgiftsområdena. Genom detta beslut låses utgifterna, och den för varje utgiftsområde fastställda nivån fungerar därefter som en ram som inte får överskridas när riksdagen fortsätter sin behandling av budgeten. I beslutet tar riksdagen också ställning till vilka skatte- och avgiftsförslag som ska genomföras, och i och med det kan nivån på statsinkomsterna under nästa budgetår beräknas.

Regleringsbrev

Ett instrument för regeringens styrning av myndigheterna i syfte att nå de politiska målen inom de ekonomiska ramar som riksdagen beslutat är regleringsbrevet. Regleringsbrevet utfärdas årligen (beslutas av regeringen i december

och träder ikraft den 1 januari) och anger mål, återrapporteringskrav, uppdrag samt ekonomiska och andra villkor för årets verksamhet vid myndigheten. De krav på återrapportering som anges i regleringsbrevet är en viktig grund för myndighetens redovisning av resultat till regeringen.

Myndighetens underlag till regeringen

Myndigheten ska senast den 22 februari lämna årsredovisning till regeringen. Ett förslag till budgetunderlag ska lämnas senast 1 mars och delårsrapport (i förekommande fall) senast 15 augusti.

Årsredovisning

Årsredovisningen är myndighetens årliga återrapportering till regeringen. Myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet. Kostnaderna ska redovisas enligt den indelning av verksamheten som regleringsbrevet anger. I de flesta fall sker kostnadsredovisningen per verksamhetsgren.

Årsredovisningen ska enligt förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning, noter samt en sammanställning över väsentliga uppgifter från resultaträkning, balansräkning och anslagsredovisning. Om myndigheten har en mer omfattande omslutning, ska även en finansieringsanalys lämnas i årsredovisningen.

Myndigheterna ska inom ramen för årsredovisningen även redovisa de åtgärder som vidtagits för att säkerställa att kompetens finns för att nå verksamhetens mål. I redovisningen ska det ingå en analys av hur de vidtagna åtgärderna har bidragit till måluppfyllelsen.

Myndigheten ska i en not i årsredovisningen uppge budgetårets ersättningar och andra förmåner samt avtalade framtida åtaganden för var och en av styrelseledamöterna samt de av regeringen utsedda ledande befattningshavarna vid myndigheten. I myndighetens uppgiftsskyldighet för dessa personer ingår även att ange styrelseuppdrag i andra statliga myndigheter samt aktiebolag.

Årsredovisningen ska skrivas under av myndighetens ledning. Det innebär att även om en ledamot inte deltagit i beslutet om årsredovisningen ska vederbörande ändå skriva under den. Detta gäller dock inte styrelseledamot som utträtt ur styrelsen under året. Genom underskriften garanterar ledamoten att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning. För de myndigheter som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll ska ledamoten vidare göra en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Det underskrivna exemplaret arkiveras hos myndigheten. Enligt föreskrifterna ska årsredovisningen innehålla uppgift om den dag då den undertecknades. Det bör dock framhållas att en styrelses beslut om årsredovisningen och styrelseledamöternas undertecknande är två skilda händelser. Undertecknandet bör ske när årsredovisningen beslutas eller snarast därefter.

När en myndighet ska läggas ner ska det i regleringsbrevet alltid anges vem som ska svara för upprättandet av årsredovisningen och vem som ska besluta om densamma. Den gamla ledningens ansvar kvarstår i dessa avseenden.

Myndighetens ledning har således efter tidpunkten för entledigandet ett fortsatt ansvar för att lämna en slutlig årsredovisning enligt gällande regler för myndigheters årsredovisning. Styrelsens/myndighetschefens ansvar omfattar även hantering av revisionsberättelse och rapporter från Riksrevisionen med anledning av den slutliga årsredovisningen.

Budgetunderlag

Myndigheterna ska senast den 1 mars varje år lämna ett budgetunderlag till regeringen. Detta ska omfatta de tre närmast följande åren.

I budgetunderlaget ska myndigheten lämna uppgifter om:

- förslag till finansiering av verksamheten
- investeringsbehov och förslag till låneram för investeringar
- behov av kreditutrymme på räntekonto
- behov av anslagskredit på ramanslag
- beräknade avgiftsintäkter
- förslag till eventuella författningsändringar.

Förslag till författningsändring bör behandlas av styrelsen, om det inte enbart är fråga om tekniska justeringar. Styrelsen bör begära en genomgång av behovet av författningsändringar vid ett sammanträde som inte sammanfaller med beslut om budgetunderlaget.

Regeringen kan ge myndigheten särskilda direktiv inför arbetet med budgetunderlag, till exempel avseende konsekvenser av alternativa anslagsnivåer som regeringen önskar få belysta.

Delårsrapport

Av ett särskilt regeringsbeslut framgår om och i så fall när en myndighet ska lämna delårsrapport till regeringen. Delårsrapporten ska undertecknas av myndighetens ledning. Inom universitet och högskolor kan styrelsen enligt 2 kap. 4 a § högskoleförordningen (1993:100) uppdra åt ordföranden att efter samråd med rektor fatta beslut om delårsrapport.

Underlag för fördjupad prövning

Regeringen kan besluta om en myndighet ska genomgå fördjupad prövning. Underlaget från berörd myndighet ska i så fall lämnas i en särskild rapport senast den 15 januari det år regeringen bestämmer.

Dialog mellan myndighet och regering

Departementsledning och myndighetsledning, representerad av ordföranden och myndighetens chef, genomför årligen en mål- och resultatdialog om myndighetens verksamhet, styrningen av verksamheten, resultat, aktuella frågor med mera.

Utöver denna dialog förekommer löpande kontakter av olika slag med varierande djup och inriktning, bland annat beroende på verksamhet och politikområde. Sådana kontakter sker normalt genom ordföranden och/eller myndighetschefen beroende på frågornas karaktär och ansvarigt departement.

Myndighetens verksamhetsstyrning

Myndigheternas interna styrning, verksamhetsstyrning, är den sista delen av den styrningskedja som utgår från riksdagen till regeringen och vidare till myndigheterna och deras operativa verksamhet. Riksdagen har betonat vikten av att styrningen fungerar i hela styrkedjan, det vill säga inte bara från riksdagen över regeringen till myndigheternas ledning, utan även gentemot de operativa verksamheterna inom myndigheterna. Det är därför viktigt att myndigheternas egen verksamhetsstyrning fungerar tillfredsställande och fortlöpande utvecklas.

Den interna styrningen innehåller två element: dels de som kan härledas från externa beslut, det vill säga lagar, förordningar, föreskrifter och särskilda regeringsbeslut, dels de som kan härledas från myndighetsledningens egna beslut och interna processer i myndigheten. Styrning kan i detta fall definieras som de åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att organisationens mål nås på ett effektivt sätt.

Myndighetens verksamhetsplan och årsbudget utgör grunden för den interna verksamhetsstyrningen. I verksamhetsplanen ska instruktion och regleringsbrev samt andra uppdrag myndigheten har inarbetas. De mål som uttrycks i verksamhetsplanen operationaliseras i enskilda enheters planerade aktiviteter under året. Dessa aktiviteter tilldelas resurser i form av personal, utrustning och budget. Detta innebär att personalplanering ingår som en viktig del i myndighetens interna planeringsarbete.

Den andra huvudkomponenten i myndighetens interna styrning är uppföljningen, som har flera syften. Den innebär bland annat granskning av att myndigheten gör rätt saker till rätt kostnader. Detta innebär en uppföljning av de aktiviteter som genomförs på operativ nivå samt budgetuppföljning på operativ nivå. För budgetuppföljningen kan det vara lämpligt att styrelsen följer större, kapitalkrävande projekt, till exempel upphandling av IT-tjänster eller IT-utveckling.

Den interna uppföljningen utgör även grunden för myndighetens återrapporering till regeringen. Återrapporeringen sker främst i form av årsredovisning och (i förekommande fall) delårsrapport. Årsredovisningen ska innehålla en redogörelse för hur myndigheten har uppfyllt de mål som regeringen ställt upp i regleringsbrevet. Genom återrapporeringen bildar myndighetens interna styrning en del i den totala styrprocessen för staten.

4 Myndighetens arbetsgivaransvar

Riksdag och regering kan besluta regler eller på annat sätt vidta åtgärder så att det får effekt över hela arbetsmarknaden. Det kan gälla frågor om anställningskydd, stridsåtgärder, lagar om förbud mot diskriminering, med mera. De statliga myndigheterna behandlas som andra arbetsgivare i dessa avseenden.

För den statliga sektorn gäller huvudavtalen mellan Arbetsgivarverket och de centrala fackliga organisationerna. Dessa reglerar bland annat skyddet mot samhällsfarliga konflikter och skyddet för den politiska demokratin. Dessa avtal sluts under förbehåll av regeringens godkännande.

I regeringens ansvar ingår att besluta om riktlinjer för myndigheterna i deras roll som arbetsgivare och att följa upp och utvärdera hur arbetsgivarrollen utvecklas.

Varje myndighet ska, enligt 8 § myndighetsförordningen, i samverkan med andra myndigheter utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Arbetsgivaransvaret är delegerat till myndigheterna, som därmed bär ansvaret för bland annat lönebildningen. Det ankommer på myndigheternas arbetsgivarorganisation, Arbetsgivarverket, och myndigheterna själva att träffa överenskommelser i kollektivavtalsfrågor. Myndigheterna ansvarar inom sina ekonomiska ramar för alla kostnader som följer av kollektivavtal. Myndigheterna och Arbetsgivarverket har ansvaret för en ändamålsenlig lönebildning inom den statliga sektorn.

Staten ska vara en föredömlig och attraktiv arbetsgivare. I arbetsgivaransvaret ligger också att myndigheten ska se till så att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten. Myndigheten ska vidare enligt 8 § myndighetsförordningen skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet så att myndigheten kan nå verksamhetens mål och åstadkomma efterfrågat resultat.

Varje myndighet förutsätts ha den kompetens som krävs för att uppnå verksamhetens mål. För styrelsen är det därför en strategisk uppgift att med utgångspunkt i myndighetens pågående och framtida verksamhet även formulera mål för och följa upp myndighetens kompetensförsörjning. I detta arbete är det viktigt att också beakta de mer generella mål som formulerats av regeringen då det gäller att öka andelen kvinnor på ledande befattningar och öka den etniska och kulturella mångfalden bland de anställda. Myndighetens arbete med den strategiska kompetensförsörjningen ska årligen beskrivas tillsammans med övriga resultat i årsredovisningen.

5 EU och de svenska myndigheterna

Statsförvaltningen och EU

Den svenska förvaltningsmodellen med ett relativt litet regeringskansli och fristående myndigheter har fört med sig att svenska myndigheter sedan medlemskapet i EU blivit alltmer involverade i gemenskapens arbete. Samarbetet inom EU har dessutom fördjupats och vidgats till nya områden.

Den strategi som regeringscheferna kom överens om i Lissabon 2000 om att inom ett decennium göra EU till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi har fått till följd att även områden som inte styrs av EG:s regelverk blivit föremål för ett ökat intresse från gemenskapen. För att uppnå målet har en ny metod att följa upp EU:s politik införts, den s.k. öppna samordningsmetoden. Den innebär att EU med hjälp av riktlinjer, målsättningar och indikatorer ska följa i vilken utsträckning de politiska ambitionerna uppnås. Därmed berörs också flertalet myndigheters verksamhet.

Regeringskansliets beredning av underlag inför ställningstaganden och förhandlingar i olika EU-organ förutsätter i regel täta och snabba kontakter mellan ansvarigt departement och myndighetens verkställande ledning. Det är här oftast fråga om mycket korta tidsperspektiv, någon eller några dagar. Detta gör att en myndighets styrelse i regel inte blir involverad i de löpande kontakterna i EU-frågor.

EG-rätten

I Sverige gäller de europeiska gemenskapernas (EG) rättsakter med den verkan som följer av de grundläggande fördragen. EG:s rättsakter ska tillämpas i likhet med svenska rättsakter och har till och med företräde framför svenska rättsakter i den mån dessa strider mot EG:s. Detta innebär att myndigheterna måste hålla

sig underrättade även om EG-rätten. För myndigheter vars verksamhet regleras i bindande rättsakter (förordningar, direktiv och beslut) har detta ibland inneburit stora anpassningar. Det innebär också att svenska myndigheter i allt högre grad har involverats i gemenskapens mål.

Krav på styrelserna

En myndighets styrelse ska hantera de EU-anknutna frågorna på motsvarande sätt som de inhemska.

Det kan vara fråga om information om nya EG-direktiv som rör myndighetens ansvarsområde eller myndighetens medverkan i det europeiska standardiseringsarbetet. Detta förutsätter att styrelsen får tillräcklig information om pågående och förestående EU-aktiviteter inom myndighetens ansvarsområde och får signaler om förändringar och ändrad färdriktning i olika frågor.

Det är viktigt att styrelsen finner former för de prioriteringsdiskussioner som den fortlöpande måste föra kring vilka frågor inom myndighetens arbetsområde som med utgångspunkt i svenska intressen måste sättas främst. Särskilt viktigt är det att styrelser i myndigheter vars verksamhet till stor del styrs av gemenskapens behov och prioriteringar är tillräckligt informerade om den EU-anknutna verksamheten och dess mål.

För en del av myndighetsstyrelserna har ibland mer än hälften av ärendena på dagordningen EU-anknytning. Detta ställer krav på att styrelseledamöterna håller sig orienterade i sakfrågorna.

EU-medlemskapet kan för en myndighetsstyrelse till exempel medföra

- behov av kunskap om hur myndighetens verksamhet påverkas av eventuellt minskade eller tillkomna uppgifter som följd av medlemskapet, exempelvis genom deltagande i EU:s gemenskapsorgan eller EG:s standardiseringsarbete
- behov av omprioriteringar inom myndighetens budgetram, exempelvis med anledning av EG-direktiv, som måste genomföras inom viss tid eller andra prioriterade beslut
- behov av kunskap om gemenskapens politik på området
- krav på god framförhållning i form av löpande information om EU:s förberedelser i något avseende kan komma att påverka myndigheten och dess verksamhet

- särskilda beslut med anledning av budgetering, redovisning och revision av medel som myndigheten uppbär från EU.

Styrelserna i de fondansvariga myndigheterna har ett utökat ansvar genom att de företräder Sverige som ansvarig myndighet för att genomföra EU:s budget. Detta leder till särskilda krav på kompetens.

Myndigheten ger stöd

Myndigheten ska ge regeringen stöd i EU-arbetet och ställa den personal till förfogande för Sveriges deltagande i EU som regeringen begär. Myndigheten ska också fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet (7 § myndighetsförordningen). Den som företräder Sverige i rådsarbetsgrupper, verkställighetskommittéer och andra organ inom EU representerar den svenska regeringen, inte den enskilda myndigheten.

Vanligen deltar myndighetens anställda i EU-arbetet som experter. De frågor som kommer upp i expertgrupperna behöver inte alltid beredas med berört departement utan detta avgörs från fall till fall. I de fall experten förväntas ha regeringens mandat ska dock en instruktion ges. Alla som deltar i EU-möten ska skriftligen rapportera om mötet inom 24 timmar.

Styrelsen bör hålla sig informerad om dessa engagemang.

6 Extern kontroll av myndigheten

Kontrollorganen

Riksdagens kontroll av de statliga förvaltningsmyndigheterna utövas av Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Regeringens kontrollfunktion i förhållande till myndigheterna är inte formaliserad utan regeringen är fri att välja inriktning, utformning och omfattning av förvaltningskontrollen. Justitiekanslern (JK) är regeringens högsta ombudsman, vars tillsyn omfattar anställda, uppdragstagare och andra knutna till statliga myndigheter, däribland styrelsen och dess ledamöter. Därutöver varierar formerna från fall till fall. Normalt utnyttjas kommittéer, särskilda utredare och Statskontorets utvärderings- och analysresurser.

Riksdagens ombudsmän

Riksdagens ombudsmän (JO), som utses av riksdagen, har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

Under JO:s tillsyn står

- statliga och kommunala myndigheter
- tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter
- annan som innehar befattning eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet
- tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag, där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

Om JO:s granskning riktas mot myndigheten eller någon anställd, bör styrelsen informeras. Om granskningen föranleder yttrande av myndigheten, bör styrelsen överväga om styrelsen eller myndighetschefen ska besluta om yttrandet.

Även en statlig myndighets styrelse och dess ledamöter står under tillsyn av JO. Riksdagsledamöter, regeringen, statsråd och ledamöter av beslutande kommunala församlingar är undantagna från JO:s tillsyn.

Riksrevisionen

Riksrevisionen är en sammanhållen revisionsmyndighet inrättad under riksdagen. Uppgiften är att granska statlig verksamhet i den omfattning och med den inriktning som anges i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet.

Revisionsrapporter ska alltid behandlas i styrelsen. Styrelsen ska besluta om vilka åtgärder som myndigheten ska vidta med anledning av en revisionsrapport.

Är myndigheten direkt berörd i en granskningsrapport som sänds på remiss till myndigheten, bör styrelsen informera sig om innehållet och eventuellt besluta om myndighetens yttrande.

Justitiekanslern

Justitiekanslern (JK) utnämns av regeringen och är regeringens högsta ombudsman. JK:s verksamhet regleras dels i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn, dels i förordning med instruktion för myndigheten. JK:s tillsyn omfattar statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter. Även en myndighets styrelse och enskilda styrelseledamöter omfattas av JK:s tillsyn.

JK:s liksom JO:s tillsyn är inriktad på kontroll i efterhand av att en myndighet eller enskild befattningshavare i sin myndighetsutövning har iakttagit lagar och andra författningar och i övrigt fullgjort sina åligganden.

7 Styrelsens ansvar och sammansättning

Allmänna föreskrifter

De allmänna principerna för ledningen av förvaltningsmyndigheter med styrelse anges i *myndighetsförordningen* (2007:515). Varje myndighet har en instruktion som regeringen utfärdar. I denna regleras myndighetens uppgifter och ledningsform. Av instruktionen framgår även vilka eventuella undantag som gjorts från myndighetsförordningen.

Myndighetens ledning har såväl ett verksamhetsansvar som ett juridiskt ansvar. I myndighetsförordningen regleras ledningens verksamhetsansvar i 3–4 §§. Här anges att myndighetens ledning ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Ledningen ska också se till att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. I en enrådig myndighet ligger dessa uppgifter på myndighetschefen, i en styrelsemyndighet på styrelsen och i en nämndmyndighet på nämnden. Det juridiska ansvaret för styrelsen och ledamöterna behandlas under avsnittet personligt ansvar för styrelseledamöter.

Särskilda ytterligare bestämmelser för styrelsemyndigheter behandlas i 10–12 §§ myndighetsförordningen. I 10 § stadgas att styrelsen består av det antal ledamöter som regeringen bestämmer. En av ledamöterna ska vara ordförande i styrelsen och en ska vara vice ordförande. I de fall regeringen utser även vice ordförande, anges detta i myndighetens instruktion. Myndighetschefen ska ingå i styrelsen men inte vara dess ordförande eller vice ordförande. Myndighetschefens ansvar och informationsplikt gentemot styrelsen anges i 13 § myndighetsförordningen.

Särskilda bestämmelser för nämndmyndigheter finns i 14–16 §§ myndighetsförordningen, därtill i 17–18 §§, om regeringen bestämt att nämndmyndigheten ska ha ett kansli.

Styrelser vid universitet och högskolor omfattas av särskilda bestämmelser i högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100) samt i förordningen (1993:221) för Sveriges Lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan. Styrelser vid universitet och högskolor ska bestå av ordföranden och högst fjorton andra ledamöter. Vid universitet och högskolor kan rektor utses till ordförande, vilket innebär en skillnad jämfört med andra myndigheter. I regel utses dock en extern ordförande. Styrelsen utser inom sig vice ordförande. Lärare vid högskolan har rätt att vara representerade med tre ledamöter, vilka utses genom val inom högskolan. Styrelsen ska meddela närmare föreskrifter om valförfarandet. De företrädare för personalen som enligt högskolelagen (1992:1434) har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden, utses enligt föreskrifterna i personalföreträdarförordningen (2007:744). Även studenterna har rätt att vara representerade med tre ledamöter (2 kap 7 a § högskoleförordningen).

I 24 § myndighetsförordningen föreskrivs att myndighetens chef ska ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe, när hon eller han inte är i tjänst. Om regeringen utsett en överdirektör, är överdirektören myndighetschefens ställföreträdare. Inom högskolans område utser styrelsen prorektor, som är rektors ställföreträdare. Om myndighetschefen inte kan närvara vid ett styrelsesammanträde, bör ställföreträdaren kunna träda in i dennes ställe, om inte sammanträdet utan olägenheter kan senareläggas.

Regeringen utser i regel inte suppleanter. Behov av suppleanter som ersättare för styrelseledamöter anses normalt inte föreligga i statliga myndighetsstyrelser, eftersom det inte är fråga om att upprätthålla någon balanserad representativitet. Intresserepresentation ska inte finnas i de statliga styrelserna eftersom ansvarsbilden då blir oklar (prop. 1997/98:136).

Styrelsens uppgifter

Styrelsen är högsta ledningsorgan i styrelsemyndigheter, med det yttersta ansvaret för alla beslut som rör verksamheten. En viktig förutsättning för att styrelsen ska kunna utgöra ett ledningsorgan och kunna styra är att det formella och verkliga ansvaret för verksamheten vilar hos den.

Regeringen är uppdragsgivare och ledamöterna uppdragstagare med ansvar för uppdraget inför regeringen. Det är viktigt att ledamöterna i sitt styrelsearbete står obundna av olika partsintressen och uteslutande företräder myndigheten.

Att ha fullt ansvar för verksamheten betyder inte att styrelsen ska fatta beslut i alla frågor i myndigheten. För att styrelsen ska kunna utgöra ett effektivt ledningsorgan förutsätts att en del beslut delegeras. Vissa strategiska och långsiktiga frågor är dock av sådan karaktär att de inte kan delegeras. Hit hör enligt 4 § myndighetsförordningen att besluta om en arbetsordning för myndigheten, fastställa verksamhetsplan, säkerställa att den interna styrningen och kontrollen fungerar på ett betryggande sätt samt att, i förekommande fall, utfärda föreskrifter. Av nämnda paragraf, punkten 5, framgår att styrelsen ska avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse. Exempel på sådana ärenden, som inte bör delegeras, är övergripande ekonomi och investeringsplan, långsiktig kompetensförsörjning, resultatuppföljning, omprövning och effektivisering av verksamheten samt remissvar av större vikt eller mer principiell betydelse. Styrelsen bör noga överväga vilka frågor som ska delegeras till myndighetschefen.

För att bland annat arbetsfördelningen mellan ordföranden och myndighetschefen ska löpa smidigt, så att inte ett motstridigt dubbelkommando uppstår, är det viktigt att uppgiftsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen regleras tydligt, vilket ska ske i arbetsordningen.

Det är ytterst styrelsen själv som mot bakgrund av myndighetsförordningens krav bedömer vilka uppgifter som bör delegeras. Styrelsen delegerar i regel till myndighetschefen, som i sin tur bör få rätt av styrelsen att delegera vidare inom organisationen. Styrelsen bör hållas underrättad om myndighetschefens vidaredelegering. Inom universitet och högskolor regleras i förordning vilka uppgifter som ankommer på styrelsen respektive rektor samt i vilken omfattning uppgifter får delegeras till rektor eller annan.

Delegering fastställs formellt genom beslut i arbetsordning eller i särskilda beslut enligt 4–5 §§ myndighetsförordningen.

Det är myndighetschefens uppgift att sköta den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Myndighetschefen har således en VD-liknande, verkställande funktion. I styrelsen har myndighetschefen en viktig uppgift som föredragande, förslagsställare och rapportör.

I de mål- och resultatdialoger som respektive departementsledning genomför, ska både ordföranden och myndighetschefen delta. Den löpande kontakten med ansvarigt departement sker normalt genom ordföranden och/eller myndighetschefen, beroende på frågornas karaktär.

Nya regler för intern styrning och kontroll – ökat ansvar för styrelsen

Sedan 2007 gäller en ny internrevisionsförordning (2006:1228) för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Förordningen gäller för en begränsad grupp myndigheter som väljs ut genom en kombination av kriterier som rör såväl väsentlighet (balansomslutning, totala kostnader och antalet anställda) som risk. Det framgår av respektive myndighets instruktion att förordningen ska tillämpas.

Under 2008 tillämpas också den nya myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Dessa förordningar tydliggör bland annat ledningens ansvar för den interna styrningen och kontrollen. I den sistnämnda förordningen, som enbart gäller myndigheter som har skyldighet att följa internrevisionsförordningen, preciseras de moment i processen som myndigheten ska säkerställa för en betryggande intern styrning och kontroll. Från och med 2008 gäller att ledningen vid de myndigheter som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll i anslutning till underskriften i årsredovisningen också ska lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande (2 kap. 8 § förordningen [2000:605] om årsredovisning och budgetunderlag).

Intern styrning och kontroll

Det är styrelsens ansvar att verksamheten bedrivs rättssäkert, effektivt, redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Styrelsen ska säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Det innebär bland annat att se till så att lämpliga kontrollsysteem, rutiner, kompetens med mera upprätthålls (3–4 §§ myndighetsförordningen).

Styrelsen ska noggrant följa hur myndighetens kontrollsysteem i olika avseenden är upplagda och vid behov ta initiativ till särskild intern eller extern granskning.

Internrevision hos vissa myndigheter

Internrevisionens uppgift är att granska och lämna förslag till förbättring av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Utifrån en riskanalys ska internrevisionen självständigt granska om den interna styrningen och kontrollen leder till en effektiv verksamhet där lagar och förordningar följs och där redovisning och rapportering av verksamheten är tillförlitlig. I förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ges närmare riktlinjer för de myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen.

Det är viktigt att påpeka att revisionsfunktionen är styrelsens redskap. Även om funktionen finns i organisationen och tilldelas resurser i den interna budgetprocessen, är det till styrelsen som funktionen rapporterar iakttagelser och rekommendationer. Funktionen lyder således inte under myndighetens chef. Internrevisionen är en resurs för ledningen att ta sitt fulla ansvar för verksamheten.

Styrelsen ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen, bland annat former och tidsplan för rapportering. Sådan rapportering till styrelsen bör ske minst en gång per år. Styrelsen ska även besluta om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Styrelsen kan inte delegera ansvaret för internrevisionen till myndighetens chef eller annan befattningshavare. Däremot kan styrelsen delegera arbetsuppgifter till myndighetschefen. Det som kan delegeras är till exempel uppgiften att i detalj utforma åtgärder till följd av styrelsebeslut med anledning av rekommendation från internrevisionen eller smärre förändringar i revisionsplanen. Myndighetschefen måste dock återrapportera till styrelsen vilka åtgärder eller ändringar som denna vidtagit.

Risk- och sårbarhetsanalys

Varje myndighet ska enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap årligen analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

Styrelsemedlemmarnas uppgifter

Ordföranden

I styrelsemyndigheter utser regeringen en extern person till styrelsens ordförande.

Ordföranden planerar och leder styrelsens arbete. Ordföranden bör göra klart vad hon eller han förväntar sig av ledamöterna i styrelsearbetet.

Ordföranden är styrelsens talesperson och gör uttalanden å styrelsens vägnar.

Myndighetschefen svarar för (alternativt biträder ordföranden med) formalia och praktiska frågor kring styrelsen och dess arbete.

Introduktionen av nya ledamöter bör om möjligt ske i god tid före deras första styrelsesammanträde. Ordföranden bör sätta dem in i styrelsearbetet. Myndighetschefen bör ordna så att de får en fyllig och allsidig information om myndigheten och dess verksamhet.

Ledamoten

En ledamot i en myndighets styrelse har alltid sitt mandat från regeringen och ska stå obunden av partsintressen. Ledamotens främsta uppgift är att med utgångspunkt i regeringens uppdrag se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Inom högskolans område gäller särskilda regler för hur styrelsen sätts samman. Där ingår även representanter för lärare och studenter, se ovan sidan 36.

Utgångspunkten för sammansättning av en myndighets styrelse är att utifrån de enskilda ledamöternas kunskaper och erfarenheter uppnå en samlad kompetens som skapar goda förutsättningar för ett professionellt styrelsearbete. Varje ledamot förutsätts här bidra med sin egen kompetens till ett aktivt och effektivt styrelsearbete och känna ansvar för uppgiften. Det kan vara fråga om att:

- ta initiativ utifrån sitt särskilda kompetensområde
- bidra med erfarenheter från andra styrelser
- bidra med ekonomisk eller juridisk kunskap

- bidra till en god omvärldsbevakning
- bidra i ett strategiskt planeringsarbete
- bidra till att hantera konflikter
- uppmärksamma avvikelser och varningssignaler.

Det sistnämnda kan till exempel handla om överskridanden av fastställd budget, oavsedda konsekvenser av myndighetens agerande i en viss fråga, tveksamt moraliskt handlande, brister i ansvarsförhållanden, reaktioner från internrevision eller allmänhet.

I uppdraget att vara styrelseledamot ligger en skyldighet att fortlöpande hålla sig väl informerad om myndighetens verksamhet, liksom om vilka krav och förväntningar som ställs på myndigheten av riksdag och regering. Eftersom informationsflödet normalt är omfattande ska styrelseledamöterna löpande få den information de behöver för att kunna sköta sitt uppdrag. Utöver skilda slag av ekonomiska redovisningar kan det till exempel röra sig om sammanfattningar av rapporter, viktigare remissyttranden, pressmeddelanden, personaltidning och information via internet. Om enskilda ledamöter önskar särskild information om någon del av verksamheten, svarar myndighetschefen för att den ges.

Det förhållandevis begränsade antalet ledamöter i myndigheternas styrelser gör att det i normala fall inte bör inrättas permanenta arbetsutskott. Samtliga ledamöter bör delta i allt styrelsearbete. Däremot är det inget som hindrar att styrelsen tillsätter tillfälliga arbetsgrupper, där styrelseledamöter ingår, för utredning eller beredning av en viss fråga.

En ledamot kan få i uppdrag att företräda sin styrelse, till exempel vid möten, konferenser och liknande.

Myndigheten ska förse ledamöterna med aktuella grundhandlingar, som instruktion, regleringsbrev, arbetsordning, författningar, föreskrifter, verksamhetsplan och policies med mera som rör verksamheten. Exempel på ytterligare handlingar ges i bilaga.

Personligt ansvar för styrelseledamöter

En styrelseledamot är inte en arbetstagare anställd av myndigheten utan en uppdragstagare som utför ett uppdrag på regeringens vägnar. Styrelseledamöterna omfattas därför inte av lagen om offentlig anställning (LOA) eller lagen om an-

ställningsskydd (LAS). Ledamöterna svarar inför den som utsett dem – regeringen. Inom universitet och högskolor gäller särskilda förhållanden genom att även företrädare för lärare och studenter ingår i styrelsen. Vid affärsverken ingår personalföreträdarna i styrelsen (se nedan).

Förutom styrelseledamöternas verksamhetsansvar finns också ett juridiskt ansvar. Det juridiska ansvaret för styrelseledamöter kan delas in i straffrättsligt ansvar, disciplinansvar och skadeståndsansvar. Det straffrättsliga ansvaret regleras i huvudsak i brottsbalken och kan avse tjänstefel, mutbrott och brott mot tystnadsplikten. Ansvaret för tjänstefel begränsas för styrelseledamöters del i den mån det berör medverkan i oriktig myndighetsutövning.

En styrelseledamot som uppsåtligen vållar myndigheten, det vill säga staten, en ekonomisk skada, kan bli ersättningsskyldig för skadan enligt allmänna skadeståndsrättsliga bestämmelser. Om styrelseledamoten handlar oaktsamt är det mer tveksamt om detta kan utlösa skadeståndsskyldighet. Några särskilda regler om ekonomiskt ansvar för styrelseledamöter motsvarande aktiebolagslagens finns inte. En myndighetsstyrelse saknar möjlighet att entlediga en myndighetschef på det sätt som kan ske i en bolagsstyrelse.¹⁾

Regeringen kan entlediga en enskild styrelseledamot när som helst, även om ledamoten är utsedd för bestämd tid. Om regeringen finner att en styrelse inte fungerar tillfredsställande, kan i princip hela styrelsen bytas ut.

Personalföreträdare

I myndigheternas styrelser finns vanligen personalföreträdare. Enligt personalföreträdarförordningen (1987:1101) är en personalföreträdare den som särskilt har utsetts att i myndighetens ledning företräda myndighetens anställda. Om personalföreträdare ska finnas, anger myndighetens instruktion att personalföreträdarförordningen ska tillämpas. Personalföreträdare finns även vid enrådighetsmyndigheter.

Bara den som är anställd hos myndigheten eller i ett företag inom affärsverkskoncernen får vara personalföreträdare, om det inte finns särskilda skäl till något annat.

¹⁾ Undantag: Arbetsgivarverkets styrelse.

Personalföreträdarna är två, i vissa fall tre, till antalet. De utses av de lokala arbetstagarorganisationerna, utom i affärsverksstyrelser där regeringen utser dem efter förslag från arbetstagarorganisationerna. Dessutom utses en ersättare för varje personalföreträdare, även för personalföreträdare som är ledamot i en affärsverksstyrelse.

Om ett affärsverk ingår i en affärsverkskoncern, representerar personalföreträdarna även de anställda i de företag som ingår i koncernen.

Personalföreträdarna har rätt att närvara och yttra sig vid all handläggning i styrelsen eller nämnden (4 § personalföreträdarförordningen). De har däremot inte rätt att delta i besluten, inte heller att få avvikande mening antecknad till protokollet.

Av instruktionen för affärsverken framgår om personalföreträdarförordningen ska tillämpas. I de fall förordningen tillämpas, ingår personalföreträdarna som ledamöter i styrelsen med samma ansvar, skyldigheter och befogenheter som andra ledamöter.

Enligt 13 § personalföreträdarförordningen får personalföreträdare på grund av jäv inte delta i eller närvara vid styrelsens handläggning av frågor som rör:

- förhandlingar med en arbetstagarorganisation
- uppsägning av kollektivavtal
- arbetskonflikter
- rättstvister mellan myndigheten och en arbetstagarorganisation.

Detta gäller även personalföreträdare i affärsverkens styrelser.

Att personalföreträdarna är ledamöter i personalansvarsnämnden framgår av 25 § myndighetsförordningen. Av denna paragraf framgår även personalansvarsnämndens uppgifter.

Personalföreträdarna får vanligen utbildning i sin styrelsefunktion genom sina fackliga organisationer.

8 Styrelsearbetet

Planering och förberedelser

Det reguljära styrelsearbetet bedrivs vid styrelsesammanträdena. Ordföranden har huvudansvaret för planering och förberedelser. Hur ofta ska sammanträden hållas? Vilka ärenden ska tas upp på dagordningen? Vilket underlag krävs för beslut och hur ska sammanträdet genomföras rent praktiskt?

Varje myndighets styrelse bör planera sammanträdesfrekvensen för en viss period och prioriteringen av de frågor som ska behandlas på de olika sammanträdena.

Det är brukligt att myndigheters styrelser sammanträder minst fyra gånger per år – vanligen sex till åtta, ibland mer. Det är vanligt att styrelser fastställer datum för sammanträden för ett år i taget. Om minst hälften av ledamöterna begär det, ska styrelsen kallas till extra sammanträde.

Vissa av de återkommande ärenden som styrelsen ska behandla kan placeras in i en årscykel. Hit hör mål- och strategidiskussioner, beslut om planeringsanvisningar för kommande budgetår, budgetunderlag, årsredovisning, delårsrapport och åtgärder med anledning av revisionsrapport.

En lämplig tid under året för styrelsen att ingående diskutera mål, policy och strategier för myndighetens framtida verksamhet är under våren. Då har årsredovisningen lämnats, avrapportering skett från den interna revisionen, resultatet från den årliga externrevisionen föreligger och regeringen har presenterat den ekonomiska vårpropositionen. Med bland annat dessa dokument som utgångspunkt finns reella förutsättningar för styrelsen att ta ställning i olika frågor. God tid bör avsättas för strategi- och planeringsdiskussioner.

Styrelsen bör återkommande få översiktliga genomgångar och analyser av gällande direktiv, budgetpropositionen och andra för styrelsens arbete väsentliga propositioner, riksdagsbeslut, utredningsförslag med mera.

En samlad genomgång av aktuella regeringsdirektiv, riksdagstryck med mera kan till exempel göras som upptakt till styrelsens policydiskussioner inför årets planeringsanvisningar.

Exempel på stående ärenden i styrelsens årscykel:

Obligatoriska punkter är kursiverade. Nuvarande budgetår = år 0.

Februari	Beslut om <i>årsredovisning</i> för föregående budgetår och <i>budgetunderlag</i> för kommande budgetår (till regeringen senast 22/2 respektive 1/3). Beslut om <i>intern revisionsplan</i> för nästa revisionsperiod/revisionsår. Successiva beslut om <i>åtgärder med anledning av interna revisionsrapporter</i> , när sådana lämnas.
April–maj	Beslut om svar på <i>extern revisionsberättelse</i> (vid invändning).
Våren	Lämplig period för mål- och strategidiskussioner, beslut om mål, strategier och policies.
Augusti–september	Beslut om riktlinjer och planeringsanvisningar för arbetet med underlaget för budgetår 2 som ska lämnas i februari nästa år. Beslut om <i>delårsrapport</i> (av särskilt beslut framgår om och i så fall när en myndighet ska lämna delårsrapport till regeringen).*
Oktober–november	Beslut om svar på <i>externrevisionens revisionsintyg</i> för delårsrapporten (vid invändning). Uppföljning av myndighetens budgetarbete avseende nästa budgetunderlag. Beslut med anledning av <i>intern revisionsrapport</i> .
November–december	Beslut om verksamhetsplan för myndigheten. Riskanalys.

* Affärsverken lämnar delårsrapporter 31/8 och 30/11.

Styrelsearbete inom universitet och högskolor

Landets lärosäten står för en omfattande del av den statliga verksamheten. De statliga universiteten och högskolorna svarar sammantaget för cirka en fjärdedel av alla statsanställda. Därutöver omfattar verksamheten ett stort antal studenter, vars representanter har möjlighet att delta i såväl styrelsens som övriga beslutande organs arbete. Verksamhetens speciella karaktär innebär också att styrelsearbetet i högskolan har sina egna förutsättningar.

Styrelsen har det ansvar och de uppgifter som följer av 3 § myndighetsförordningen och 2 kap. 8 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Vidare ska styrelsen själv besluta om viktigare frågor som rör verksamhetens övergripande inriktning och lärosätets organisation, årsredovisning, budgetunderlag, åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelser och rapporter, den interna resursfördelningen, föreskrifter, antagningsordning, anställningsordning samt vissa ytterligare frågor som närmare anges i högskoleförordningen (2 kap. 2 §). Styrelsen bör även besluta om avtal av högre dignitet, som högskolan får ingå men som inte bör ingås utan Utrikesdepartementets vetskap i de fall de rör utländska lärosäten och organisationer.

Ordföranden och de övriga ledamöter som enligt 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) ska utses av regeringen, utses efter förslag från högskolan. Förslaget ska föregås av ett samråd inom och utom högskolan och avse personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för högskolans olika uppgifter. Styrelsen ansvarar för beredning och förslag om förordnande av rektor. Innan styrelsen lämnar sitt förslag om rektor till regeringen ska den höra högskolans lärare, övriga anställda och studenter på det sätt som styrelsen har bestämt. Styrelsen ska vidare utse prorektor, som är rektors ställföreträdare. Innan styrelsen utser prorektor ska den höra lärare, övriga anställda och studenter på det sätt som styrelsen har bestämt. Om flera prorektorer utses, ska styrelsen utse en av dem till rektors ställföreträdare (2 kap. 7 a–10 §§ högskoleförordningen).

Styrelsearbete i affärsverken

Under Näringsdepartementet sorterar de fyra affärsverken Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Statens Järnvägar och Affärsverket Svenska Kraftnät. Denna organisationsform är en del av staten, där regeringen har direktiv rätt på samma sätt som då det gäller övriga statliga myndigheter. Affärsverken finansierar sin verksamhet med intäkter från de tjänster och produkter de tillhandahåller.

Affärsverken är styrelsemyndigheter där generaldirektören och normalt även personalföreträdarna ingår i styrelsen. Personalföreträdarnas roll behandlas närmare under tidigare avsnitt.

Eftersom affärsverken är en del av staten är möjligheterna att på egen hand fatta beslut om förvärv och försäljning av fast egendom och bildandet av dotterbolag begränsad. Affärsverkens styrelser bör till följd av verksamhetens karaktär fästa betydande vikt vid och fastställa verkens strategiska inriktning med hänsyn bland annat till marknads- och konkurrensutveckling och andra omvärldsfaktorer. Frågor som behandlas i detta sammanhang är bland andra behov av strukturförändringar, investeringsprogram på kort och lång sikt samt inte minst kundperspektivet. Styrelsen har också att hantera avvägningen mellan finansiella mål och de samhällsmål som lagts fast inom sektorn.

Underlag till styrelsesammanträden

Utsändning av kallelse, dagordning och underlag bör ske minst en vecka med mellanliggande helg före sammanträdet och helst 10–14 dagar före sammanträdet. Styrelseledamöterna ska ha tid att vid behov begära kompletterande underlag och ta nödvändiga kontakter.

Myndighetschefen ser i dialog med ordföranden till att dagordning, kallelse och underlag tas fram och går ut i tid.

Ledamöterna bör bara i yttersta undantagsfall acceptera att underlaget för ett beslut eller annat viktigt ställningstagande lämnas ut under sammanträdet. Om en ledamot finner sakfel i det utsända underlaget, bör myndighetschefen uppmärksammas på detta före sammanträdet, så att det kan rättas till.

Med kallelsen bör normalt följa en kort föredragningspromemoria, rapport-sammanfattning eller annat underlag för varje ärende på dagordningen. Promemorian bör vara klar och överskådlig och redovisa eventuella alternativ ställda mot varandra, vid behov med analys av konsekvenser. Den bör inledas med myndighetens förslag till styrelsebeslut eller annat ställningstagande från styrelsens sida.

Styrelsesammanträdet

Möteteknik och protokollshantering under styrelsesammanträden följer i huvudsak allmän och vedertagen praxis. I förvaltningslagen anges vissa regler som är tillämpliga på en myndighetsstyrelses sammanträden.

Ordföranden leder sammanträdet och medverkar till en öppen diskussion. Ordförandens uppgift är att ta till vara ledamöternas erfarenheter, synpunkter och förslag och leda styrelsen fram till bästa möjliga beslut. Det är ordföranden som avgör hur fri diskussionen får vara och som lägger grunden till dynamiken i arbetet och samarbetsklimatet i styrelsen.

Enligt 20 § myndighetsförordningen ska ärenden avgöras efter föredragning. Föredragningarna i styrelsen bör vara korta och koncisa.

Det förekommer i många styrelser att föredragande tjänstemän är närvarande under hela sammanträdet. Eftersom detta kan hämma en fri diskussion bland ledamöterna bör styrelsen överväga om inte praxis bör vara att tjänstemännen närvarar endast för att föredra sina respektive ärenden och besvara frågor.

Ordföranden sammanfattar diskussionen och avslutar varje ärende med att så entydigt som möjligt formulera förslag till beslut eller annat ställningstagande. Styrelsen är enligt 11 § myndighetsförordningen beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

För myndigheternas styrelser gäller att beslut ska fattas kollektivt, det vill säga av styrelsens ledamöter gemensamt. Beslutsrätten i ett ärende kan således inte delegeras till styrelseordföranden eller till övriga ledamöter. Däremot kan beslutsrätten för vissa frågor delegeras till myndighetschefen.

Om ett ärende – som styrelsen ska besluta eller yttra sig om – är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får dock ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna. Om inte heller det hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet.

Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen (12 § myndighetsförordningen). Motsvarande regler gäller för sammanträden och beslut i nämndmyndigheter (16 § myndighetsförordningen) samt inom högskolan, där det dock krävs att ordföranden avgör sådana ärenden först efter samråd med rektor (2 kap. 5 § högskoleförordningen).

Ordföranden bör alltid se till att återrapportering sker till styrelsen, så att den hålls informerad om vad som händer med de frågor den beslutat i.

Omröstning

Styrelsen fattar normalt sina beslut i konsensus. Om det inte är möjligt på grund av meningsskiljaktigheter inom styrelsen, kan det bli nödvändigt att tillgripa omröstning.

Inom förvaltningen används i huvudsak två omröstningsmetoder. Den ena kallas den *kollektiva omröstningsmetoden* eller *riksdagsmetoden*. Den innebär att ordföranden framställer ett eller flera förslag som kan besvaras med antingen ja eller nej. Ledamöterna röstar först enligt acklamationsförfarande, varefter ordföranden tillkännager vilket förslag som enligt hans uppfattning har fått flest röster. Detta blir beslutet, om inte någon ledamot begär omröstning, vilken då måste ske. Omröstning ska ske öppet. De olika förslagen ställs mot varandra i tur och ordning. Utgången bestäms av vilket förslag som får enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Den kollektiva beslutsmetoden regleras i 18 § förvaltningslagen.

För domstolsliknande myndigheter och nämnder används vanligen den andra metoden som kallas den *kollegiala metoden* eller *domstolsmetoden*. Enligt denna tillkännager ledamöterna sin mening i tur och ordning. Vid röstsammanräkningen segrar den mening som fått fler röster än någon annan. Vid lika röstetal gäller den mening som ordföranden stöder. Om denna metod ska användas, framgår det av instruktionen genom hänvisning till omröstningsreglerna i rättegångsbalken.

Avstå från beslut

En ledamot får enligt 18 § tredje stycket förvaltningslagen inte avstå från att delta i beslut i ärenden som innebär myndighetsutövning mot någon enskild. Med myndighetsutövning avses beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan innebära förpliktelser, men även gynnande beslut faller under begreppet, till exempel tillstånd att bedriva viss verksamhet, befrielse från lagstadgad förpliktelse eller beviljande av social förmån. Det gäller således situationer när den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande till myndigheten.

Förvaltningslagen hindrar inte en ledamot att avstå från att rösta i andra ärenden. Ordföranden är dock undantagen. Vid lika röstetal är hon eller han alltid skyldig att rösta. Anledningen till det är att man ska slippa tillgripa lottning.

Ett exempel på en situation då det är rimligt att överväga att avstå från att delta i beslut är när en person sitter som ledamot i två myndigheters styrelser, vilka båda har att behandla olika sidor av ett och samma ärende och där styrelsernas uppfattningar inte är samstämmiga.

Ett jävsförhållande är naturligtvis alltid ett skäl till att inte delta i ett beslut. Se vidare nästa kapitel om jäv och tystnadsplikt.

Avvikande mening

Enligt 19 § förvaltningslagen gäller att den som deltar i ett beslut som fattas av flera gemensamt har rätt att reservera sig mot beslutet genom att låta anteckna avvikande mening (reservation). Ledamoten fritas då från sitt ansvar för beslutet. Den som inte reserverar sig har således ett formellt ansvar för beslutet.

Även föredraganden och andra tjänstemän som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet har rätt att få avvikande mening antecknad. Avvikande mening ska anmälas innan beslutet expedieras eller ges till känna på något annat sätt.

Reservationsrätten i de domstolsliknande nämnderna regleras regelmässigt i nämndernas instruktioner.

Beslut per capsulam m.m.

Det kan uppkomma situationer, exempelvis i brådskande fall (12 § myndighetsförordningen), då ett ärende inte kan tas upp vid ordinarie styrelsesammanträde utan måste behandlas per capsulam. Det innebär att ett protokoll med förslag till beslut skickas runt och skrivs under av ledamöterna.

Beslut per capsulam bör användas enbart för vissa beslut av formaliekaraktär. Ett beslut som kräver personlig närvaro för meningsutbyte och överläggningar, innan ledamöterna bestämmer sig, lämpar sig inte för denna beslutsform. Beslutet bör endast gälla ett ärende. I praktiken kan ett ärende inte avgöras på detta sätt annat än om alla ledamöterna är eniga om beslutet. Förfarandet bör betraktas som en nödlösning.

Vissa beslut kan fattas per capsulam efter ett telefonsammanträde eller efter ett tidigare sammanträde. Myndighetschefen kan då skicka förslaget till beslut eller yttrande till styrelsens ledamöter. I skrivelsen anges det datum då eventuella synpunkter ska ha inkommit. Om ledamöterna accepterar det, kan man kommunicera via e-post eller fax. Ett protokoll ska alltid upprättas. Sammanträde med hjälp av telefon eller videoutrustning bör undvikas eftersom det medför risk för sämre koncentration och missuppfattningar.

Protokoll och justering

Regler för utformningen av styrelsens beslutsprotokoll finns i 21 § myndighetsförordningen. Där föreskrivs att för varje beslut ska det upprättas en handling som visar

- dagen för beslutet
- beslutets innehåll
- vem som har fattat beslutet
- vem som har varit föredragande
- vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

I statliga myndigheters styrelser förs i allmänhet beslutsprotokoll, där det fattade beslutet eller ställningstagandet står i centrum. I protokollet refereras inte den förda diskussionen eller de enskilda ledamöternas inlägg. Styrelsen kan naturligtvis ändå bestämma att så ska ske.

Protokollet bör föras av en person som är kvalificerad för uppgiften, dock inte någon av styrelsens ledamöter. Att föra protokollet bör bland annat av kontinuitetsskäl ligga på en särskilt utsedd tjänsteman, eventuellt med en ersättare.

Kommunallagens föreskrifter har påverkat praxis inom statsförvaltningen. Protokollet justeras av ordföranden, ibland även av myndighetschefen eller en av de övriga ledamöterna enligt ett roterande schema. Genom justeringen får protokollet sin slutliga formulering. Justering bör ske så snart som möjligt efter sammanträdet. Om ett besluts ikraftträdande brådskar, kan styrelsen bestämma om omedelbar justering av det specifika ärendet.

Av styrelsens beslutsprotokoll ska, enligt 21 § myndighetsförordningen, framgå vilka ledamöter som deltagit i besluten, liksom vilka tjänstemän som deltagit i den slutliga handläggningen.

Om en ledamot reserverar sig mot ett beslut, bör det framgå av protokollet. Om reservationen är kortfattad, kan den ingå i protokollets motsvarande paragraf, annars kan den fogas till detta som en bilaga. Om en tjänsteman som varit med vid den slutliga handläggningen anmäler avvikande mening, bör denna fogas som bilaga till protokollet.

Av praktiska skäl finns det anledning att ge styrelsens protokoll en egen seriebeteckning i myndighetens diarieplan.

Myndigheters föreskrifter

Regeringen kan i vissa fall delegera normgivningsmakt till myndigheterna. Detta innebär att regeringen genom förordning ger en viss myndighet rätt att i vissa avseenden meddela föreskrifter.

När styrelsen utövar makten att utfärda myndighetens föreskrifter, tar den på sig ett särskilt ansvar gentemot dem som föreskrifterna riktar sig till. Enligt myndighetsförordningen ska styrelsen besluta om sådana föreskrifter som myndigheten riktar till enskilda, kommuner och landsting. Innan myndigheten beslutar föreskrifter ska den dels överväga om detta är den mest ändamålsenliga åtgärden, dels utreda föreskrifternas kostnadsmässiga och andra konsekvenser, till exempel vilka resurser som krävs för kontroll och övervakning.

Av författningssamlingsförordningen framgår närmare vad myndigheter under regeringen har att iaktta i samband med utgivning av författningar och allmänna råd. I en bilaga till förordningen anges vilka myndigheter som ska låta utge en författningssamling.

Omprövning

Förvaltningslagen föreskriver att en myndighet under vissa förutsättningar ska ändra ett uppenbart felaktigt beslut som den fattat.

Överklagande

Av 22 § förvaltningslagen följer att myndighetsbeslut normalt kan överklagas av den som beslutet angår. Huvudregeln är att överklaganden behandlas av allmän förvaltningsdomstol, dvs. i första instans länsrätten.

En myndighets beslut i anställningsärenden får enligt 21 § anställningsförordningen (1994:373) överklagas hos Statens överklagandenämnd. Inom universitet och högskolor sker överklaganden i vissa anställningsärenden enligt förordningen (1992:404) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

9 Jäv och tystnadsplikt

Styrelse- och nämndledamöter måste stå obundna av olika partsintressen och i sin ledamotsroll uteslutande företräda regeringen och myndigheten. Ibland uppstår dock frågor om jäv, liksom om offentlighet och sekretess i styrelsearbetet. Ledamoten förutsätts känna till och kunna tillämpa de grundläggande reglerna.

Jäv

En ledamot kan vara jävig enligt de definitioner som anges i 11 § förvaltningslagen. En styrelseledamot ska inte delta i ett beslut som angår honom själv, någon av hans familjemedlemmar eller annan närstående. Ledamoten ska inte heller delta om ärendets utgång kan förväntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom/henne själv eller någon närstående. Dessa situationer är lätta att känna igen och reagera inför.

En jävssituation som, även för den berörda ledamoten, kan vara svårare att upptäcka – och förmodligen också den vanligaste jävssituationen i en myndighetsstyrelse – är den som återges i 11 § 5 förvaltningslagen. Där sägs att den som ska handlägga ett ärende är jävig ”om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet”.

Ibland används uttrycket delikatessjäv. Det kan exempelvis vara fråga om en myndighetsstyrelses beslut om forskningsanslag till en ledamots nära vän eller nära släkting. En ledamot som är jävig får delta i beslutet endast under förutsättning att partiskheten uppenbarligen saknar betydelse.

Det ankommer på styrelseledamoten att till ordföranden anmäla om han eller hon är jävig. En ledamot som är jävig ska inte heller delta i överläggning inför beslut, utan lämna styrelserummet medan frågan behandlas.

Vid tveksamhet om jäv föreligger kan det vara lämpligt att den som befinner sig i den situationen avstår från att delta i handläggningen av den aktuella frågan. Sammanfattningsvis kan sägas att det är bättre att lämna styrelserummet en gång för mycket än en gång för litet.

Ett beslut som en jävig ledamot deltagit i kan komma att upphävas.

I myndighetens årsredovisning ska uppgift tas in om styrelseledamots uppdrag som styrelse- och rådsledamot i andra myndigheter och som styrelseledamot i aktiebolag. Härigenom kan allmänheten bilda sig en uppfattning i eventuella jävsfrågor.

Offentlighet

Var och en har enligt tryckfrihetsförordningen (TF) rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt får endast begränsas till skydd för vissa angivna angelägenheter, som rikets säkerhet, myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, det allmännas ekonomiska intresse och skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden.

En allmän handling är en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel, till exempel e-post. Handlingen är allmän, om den förvaras hos myndigheten och anses inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses upprättad hos myndigheten när den har expedierats. Har den inte expedierats, anses den upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Det material som styrelseledamöterna får sig tillsänt inför ett styrelsemöte är i regel inte allmänna handlingar, med undantag för kopior av till exempel inkomna skrivelser till myndigheten. Handlingarna utgör arbetsmaterial och förblir så till dess ärendet har slutbehandlats och handlingarna har tillförts akten.

Sekretess

Regler om sekretess finns främst i sekretesslagen (SkrL). Där finns bland annat regler om sekretess till skydd för myndighetens affärshemligheter, affärshemligheter hos bolag som står i förbindelse med myndigheten, förhandlingssekretess

samt sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. En uppgift för vilken sekretess gäller enligt sekretesslagen får inte röjas för enskild, i annat fall än vad som anges i lag eller vissa förordningar som det hänvisas till i sekretesslagen.

Förbudet mot att röja en uppgift gäller antingen det sker muntligt (tystnadsplikt) eller genom att en handling lämnas ut (handlingssekretess). Normalt får inte uppgifterna röjas för annan myndighet, inte heller för annat verksamhetsområde inom samma myndighet.

Den som olovligen röjer en uppgift, som hon eller han är skyldig att hemlighålla, kan dömas för brott mot tystnadsplikten till böter eller fängelse.

Det är lämpligt att styrelsen tar upp frågan när uppgifter och dokument ska betraktas som känsliga. Styrelsen bör också ta ställning till vem som ska uttala sig i olika frågor, när och hur detta bör ske samt hur man bör förhålla sig till massmedia. Det kan även vara lämpligt att styrelsen tar ställning till hur massmediakontakter mer allmänt hanteras i styrelsens löpande arbete.

Diskussionerna inom en styrelse kan hämmas om uppgifter riskerar att ventileras även utanför styrelserummet och i massmedia. Det är därför viktigt att styrelseledamöterna inte uttalar sig om innehållet i diskussionerna och de beslut man kommit fram till eller om eventuella meningsskiljaktigheter inom styrelsen.

Tystnadsplikt vid informationsmottagning

I lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) stadgas i 22 § att den, som med tystnadsplikt har mottagit information för lokal eller central arbetstagarorganisationens räkning, får föra informationen vidare till ledamot i styrelsen för organisationen utan hinder av tystnadsplikten. I sådant fall gäller tystnadsplikten även för ledamoten.

Denna situation kan uppkomma i samband med att information lämnas vid en myndighets styrelsesammanträde. Det är därför viktigt att ordföranden upplyser om huruvida tystnadsplikt ska gälla för viss information som lämnas.

Meddelarfrihet

Det är en medborgerlig rättighet att anonymt kunna meddela uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift eller genom andra allmänna medier. Meddelarfriheten är inskränkt endast för sådana uppgifter som är kvalificerat hemliga enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen.

Meddelarfriheten är en garanti för demokratin och ett skydd för medborgarna så att de ska kunna påtala missförhållanden utan att riskera repressalier från någons sida.

10 Etiken i styrelsearbetet

Allmänheten ställer höga krav på moral hos dem som arbetar i offentlig förvaltning. Detta gäller inte minst myndighetens ledning och dem som fått förtroendet att vara styrelseledamöter. Här följer ett resonemang om grunderna för etiken i styrelsearbetet.

En ledamot av en myndighets styrelse ingår i ledningen för en organisation som finansieras av det allmännas medel, det vill säga ytterst av skattebetalarna, och som har till uppgift att under god hushållning av dessa medel utföra ett offentligt uppdrag.

Allmänhetens förtroende för statsförvaltningen och myndigheternas arbete är en viktig demokratifråga. Att skapa och bibehålla ett högt förtroende hos medborgare, företag och medier förutsätter ett långsiktigt och fortlöpande arbete. Detta är en anledning till att höga etiska krav måste ställas på myndigheternas styrelseledamöter. En annan är den utveckling som skett under senare år i statsförvaltningen med långtgående avreglering och delegering av befogenheter och ansvar till myndigheterna.

Lojalitet mot uppdragsgivaren, personlig integritet, opartiskhet, noggrannhet och öppenhet hör till de grundläggande värderingar som särskilt bör prägla dem som fullgör uppdrag i statliga myndigheters styrelser.

En ledamot får inte till fördel för sig själv eller till skada eller nytta för annan utnyttja information, som kommer fram i styrelsearbetet. Varje ledamot bör agera så att ingen misstanke om oegentligheter uppstår.

Det finns alltid moraliska gråzoner. Tveksamhet är ett tecken på att man befinner sig nära en sådan. Därför bör styrelseledamöterna ha ett säkerhetsavstånd till gränsen mellan vad som är – eller kan uppfattas som – tillbörligt och otillbörligt.

En ledamots agerande ska alltid kunna granskas och försvaras offentligt. Det är nyttigt att föreställa sig själv i en intervju där man står till svars för fattade beslut och sitt eget agerande.

En viktig internkontrollfråga, som också har stor symbolisk betydelse, är hur styrelseledamöter och högre chefer i myndigheten hanterar sina egna kostnader och utlägg i arbetet och hur beslut fattas om sådana utbetalningar. Ordföranden och andra ledamöter kan inte enskilt besluta om myndighetens medel och ska inte godkänna egna kostnader. Ett lämpligt sätt att lösa detta på kan vara att myndighetschefen, överdirektören eller administrative chefen tecknar slutlig attest och fattar beslut om utbetalning av styrelsearvoden och eventuella övriga kostnader som hänför sig till styrelsearbetet. Myndighetschefens egna kostnader bör på motsvarande sätt utbetalas genom beslut av annan chefstjänsteman. Styrelsen ansvarar enligt myndighetsförordningen för att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt inom myndigheten. Myndigheten ska förordna de tjänstemän som får förfoga över myndighetens medel. Myndighetens rutiner i dessa avseenden granskas normalt genom den externa revisionen.

En styrelse bör hålla det etiska medvetandet vid liv genom att öppet diskutera moraliska aspekter och etiska dilemman som kan uppstå, till exempel vid intressekonflikter och jävsfrågor av olika slag. Det är värdefullt om styrelsen kan enas om och formulera allmänna etiska riktlinjer som både ska genomsyra styrelsearbetet och verksamheten vid myndigheten.

11 Styrelseledamotens mandatperiod och ersättning

Mandatperiod

Mandatperioden för styrelseledamöter är inte formellt reglerad. Den kan variera beroende på verksamhetens art och betydelse. Regeringen tillämpar dock vissa allmänna principer vid beslut om mandatperiod. Ordföranden liksom övriga styrelseledamöter utses för bestämd tid, i regel för en period om tre år. Den totala mandatperioden ska normalt inte överstiga nio år om det inte finns särskilda skäl. Vidare gäller att alla ledamöter inte bör bytas ut samtidigt. Ettåriga eller kortare mandatperioder kan övervägas i samband med planerade organisationsförändringar.

För styrelser vid universitet och högskolor anger högskoleförordningen att andra ledamöter än rektor utses för en bestämd tid, högst tre år. Detsamma gäller även för rektor om rektor utses till ordförande.

Utträde ur styrelsen

Regeringen har rätt att entlediga styrelseledamot, även om den tid för vilken hon eller han är förordnad inte har gått ut.

Om en ledamot själv vill avgå ur styrelsen under pågående mandatperiod eller inte önskar fortsatt förordnande efter mandatperiodens slut, ska detta anmälas till regeringen via berört departement. Styrelsens ordförande och övriga ledamöter bör självfallet informeras.

Arvoden och ersättningar

Förordningen (1992:1299, omtryckt 1996:493) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd med mera innehåller föreskrifter om ersättning till ledamöter. Styrelserna, nämnderna och råden delas in i kategorier enligt

särskilt regeringsbeslut. Regeringen beslutar särskilt om ersättning till styrelsens ordförande samt vice ordförande i de fall som regeringen utser sådan. Dessa arvoden är individuella, i huvudsak årsarvoden. För övriga ledamöter i styrelsen beslutar regeringen om ett för respektive styrelse individuellt bestämt årsarvode.

Ledamöter i nämnder och råd ersätts i huvudsak per sammanträdesdag. Ersättningarna inkluderar tid för inläsning av underlag och andra förberedelser inför styrelsesammanträden. Ersättning betalas bara till den som är närvarande vid sammanträdet, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Ersättning utgår inte till den som är anställd vid myndigheten.

Om en övrig ledamot eller ersättare går miste om avlöningsförmåner från sin anställning på grund av uppdraget, utgår ersättning för sådana förmåner. För den som driver egen verksamhet finns särskilda regler. Resekostnader som uppstår till följd av uppdraget ersätts enligt särskilda bestämmelser.

Personalföreträdare i affärsverkens styrelser får på samma sätt som övriga ledamöter i styrelsen ersättning enligt särskilt beslut av regeringen. För personalföreträdare i övriga myndigheters styrelser utgår ingen ersättning.

Kostnaderna för styrelsearvoden, andra ersättningar och tillkommande lönekostnadspåslag finansieras av respektive myndighet.

Referenser och lästips

Lagar

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Regeringsformen (1974:152)

Lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn

Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Sekretesslagen (1980:100)

Förvaltningslagen (1986:223)

Lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)

Högskolelagen (1992:1434)

Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

Förordningar

Förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern

Författningssamlingsförordningen (1976:725, omtryck 2006:66)

Förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m.

Förordningen (1981:1265) om reseförmåner i statliga uppdrag m. m.

Personalföreträdarförordningen (1987:1101, omtryckt 2007:744)

Förordningen (1992:1299, omtryckt 1996:493) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m.

Högskoleförordningen (1993:100)

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Internrevisionsförordningen (2006:1228)

Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll

Myndighetsförordningen (2007:515)

Förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket

Propositioner

Budgetpropositionen för respektive år (utgiftsområde 2)

Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136)

Utredningar och rapporter

Att läsa och tolka resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning (ESV 1999:14)

Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75)

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering (SOU 2002:32)

Effektiv resultatredovisning (ESV 2002:14)

Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23)

Förvaltning för fri rörlighet (Statskontoret 2006:16)

Inspirationsbok – Verksamhetsstyrning ger resultat (ESV 2006:26)

Intern styrning och kontroll i staten. Förslag till ett gemensamt ramverk (Ds 2006:15)

Måluppfyllelseanalys. Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras (ESV 2006:7)

Personalföreträdare och personalansvarsnämnder i statliga myndigheter (Ds 2006:19)

Principles of Good Administration in the Member States of the European Union (Statskontoret 2005:4)

Resultatindikatorer – en ideskrift (ESV 2007:32)

Svensk förvaltningspolitik i Europa (Statskontoret 2004:6)

Övrigt

Cirkulär med riktlinjer för handläggningen av EU-frågor (UD Cirkulär 2006:1-12)

EA-boken, Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet. Författningar, föreskrifter och allmänna råd. Utges årligen av Ekonomistyrningsverket (ESV)

ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten (2004:14)

Etik i medborgarnas tjänst (2006). En antologi om förvaltningsetik från Verket för förvaltningsutveckling (Verva)

Författningsboken. Författningssamling, utges årligen av Arbetsgivarverket

Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda (Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting 2006)

Bilaga 1. Exempel på handlingar till styrelsens ledamöter

Styrelseledamöter

Instruktion

Organisationsplan

Arbetsordning

Myndighetens administrativa föreskrifter (de viktigaste)

Regleringsbrev

Årsredovisning

Budgetunderlag

Verksamhetsplan

Internbudget

Treårsplan

Arbetsgivarpolitik, till exempel avseende personalfrågor och kompetensförsörjning

Lokala kollektivavtal

Arbetsmiljöplan

Jämställdhets- och mångfaldsplaner

Kvalitetspolicy

Miljöpolicy

Informations- och kommunikationsplan samt riktlinjer för mediakontakter

Övriga dokument som regleras genom författning, till exempel

Risk- och sårbarhetsanalyser

Myndighetsförordningen

Förvaltningslagen

Tryckfrihetsförordningen 2 kap.

Personalföreträdarförordningen

Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda

Aktuella adresser (adress, telefon, e-post till myndigheten, styrelseledamöter, chefstjänstemän med flera)

Effektiv styrelse behandlar såväl den statliga myndighetsstyrelsens som ledamotens ansvar och uppgifter. Den beskriver styrkedjan riksdag–regering–myndighet och sätter in styrelsen i dess sammanhang.

Skriften vänder sig i första hand till den som nyligen trätt in i en myndighets styrelse och vill orientera sig om förutsättningarna för uppdraget. Skriften lämpar sig väl även för ledamot i insynsråd/nämnd som vill lära sig mer om de konstitutionella förutsättningarna, regeringens styrning m.m.



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

103 33 Stockholm