

Till statsrådet Gunnar Lund

Genom beslut den 20 december 2001 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att utarbeta förslag till en ny verksamhetsförordning.

Till särskild utredare förordnades från och med den 20 december 2001 regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson. Att som experter biträda utredningen förordnades från och med den 19 mars 2002 organisationsdirektören Simon Andersson, verksamhetsjuristen Eva Carleberg, kanslirådet Maria Dahl Torgerson, ämnesrådet Margareta Gårdmark Nylén, departementsrådet Margareta Hammarberg, expeditions- och rättschefen Martin Holmgren, lagmannen Pia Johansson, avdelningschefen Bertil Kallner, ämnesrådet Anders Lindgren, departementsrådet Bo Malmqvist, stabschefen Pertti Nordman, departementsrådet Erik Nymansson, chefsjuristen Ellinor Persson och byråchefen Håkan Rustand. Martin Holmgren entledigades från och med den 22 januari 2003. Från och med den 25 februari 2003 förordnades expeditions- och rättschefen Knut Weibull som expert. Pertti Nordman entledigades från och med den 1 oktober 2003.

Hovrättsassessorn Anna-Karin Jansson anställdes som sekreterare i utredningen från och med den 1 mars 2002.

Härmed överlämnas utredningens betänkande Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23).

Uppdraget är med detta avslutat.

Stockholm i februari 2004

Bengt-Åke Nilsson

/Anna-Karin Jansson

Innehåll

Sammanfattning	15
Författningsförslag	29
1. Förslag till myndighetsförordning.....	29
2. Förslag till förordning om konsekvensanalys vid regelgivning	40
3. Förslag till ändring av förordningen (1988:549) om överklagande av beslut om anställning inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde	43
4. Förslag till ändring i förordningen (1998:740) om anställning hos allmän försäkringskassa	44
5. Förslag till ändring i förordningen (1995:625) med instruktion för Överklagandenämnden för totalförsvaret	45
6. Förslag till förebild för myndighetsinstruktioner.....	46
1 Utredningens uppdrag och arbete	49
1.1 Utredningens uppdrag.....	49
1.2 Utredningsarbetet.....	50
2 Allmänna utgångspunkter	53
2.1 Den förvaltningspolitiska propositionen och det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet	53
2.1.1 Inledning	53
2.1.2 Förvaltningspolitiska krav.....	54

2.1.3	De tre grundläggande värdena.....	55
2.1.4	En förvaltning för medborgarna	55
2.1.5	Kvalitet och kompetens	56
2.1.6	Informationsteknik.....	58
2.1.7	Regeringens styrning och ledningens ansvar.....	58
2.2	En direkt tillämplig förordning	59
2.3	En ny benämning.....	59
3	Något om myndighetsbegreppen	61
3.1	Inledning.....	61
3.2	Offentliga organ	61
3.3	Förvaltningsmyndigheter under regeringen	62
3.4	Benämningar och begrepp	63
3.5	Överväganden.....	68
4	Myndighetsförordningens tillämpningsområde	71
4.1	En direkt tillämplig myndighetsförordning och myndigheternas instruktioner	71
4.1.1	Bakgrund	71
4.1.2	Överväganden.....	71
4.2	Domstolarna	73
4.2.1	Bakgrund	73
4.2.2	Överväganden.....	75
4.3	Affärsverken	75
4.3.1	Bakgrund	75
4.3.2	Överväganden.....	76
4.4	Högskolorna.....	76
4.4.1	Bakgrund	76
4.4.2	Överväganden.....	78

ANSVARS- OCH LEDNINGSFRÅGOR

5	Regeringens styrning av och krav på myndigheterna	79
5.1	Myndigheternas roll i den svenska förvaltningsorganisationen	79
5.2	Regeringens styrning av myndigheterna	79
5.2.1	Inledning	79
5.2.2	Normgivningsmakten.....	80
5.2.3	Finansmakten.....	80
5.2.4	Utnämningmakten	81
5.2.5	Kontrollmakten	82
5.3	Regeringens krav på myndigheterna.....	82
5.3.1	Inledning	82
5.3.2	Myndighetsspecifika krav.....	82
5.3.3	Generella krav	82
5.3.4	Överväganden	83
6	Ansvar och ansvarsutkrävande	85
6.1	Inledning.....	85
6.2	Verksamhetsansvar	85
6.2.1	Inledning	85
6.2.2	Regeringens uppföljning	86
6.2.3	Ansvarsfrihet.....	87
6.2.4	Överväganden	90
6.3	Juridiskt ansvar.....	91
6.3.1	Straffrättsligt ansvar	92
6.3.2	Disciplinansvar.....	96
6.3.3	Skadeståndsansvar.....	96
6.3.4	Överväganden	98
7	Myndigheternas ledningsformer	99
7.1	Inledning.....	99
7.2	Bakgrund	100
7.2.1	Historik.....	100
7.2.2	Verksledningsbeslutet	101

7.2.3	Beslut om slopad intresserepresentation	102
7.2.4	Nya riktlinjer.....	103
7.2.5	Lekmannastyrelser som huvudregel.....	104
7.2.6	Den förvaltningspolitiska propositionen – nu gällande riktlinjer	105
7.3	Nuvarande ordning	106
7.3.1	Inledning.....	106
7.3.2	Enrådighet	107
7.3.3	Myndighetschef och styrelse med begränsat ansvar	108
7.3.4	Styrelse med fullt ansvar.....	110
7.3.5	Nämnder och råd	111
7.4	Överväganden.....	113
7.4.1	Inledning.....	113
7.4.2	Myndighet som leds av en myndighetschef	115
7.4.3	Myndighet som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse	118
7.4.4	Myndighet som leds av en styrelse	123
7.4.5	Myndighet som leds av en nämnd.....	127
8	Ledamöter i styrelser och nämnder	133
8.1	Inledning.....	133
8.2	Rekrytering av styrelseledamöter.....	133
8.3	Personalföreträdare	135
8.4	Jävsregler.....	136
8.5	Statskontorets utvärdering av styrelser med fullt ansvar	137
8.6	Överväganden.....	138
9	Myndighetsledningens interna styrning och kontroll och intern revision	141
9.1	Inledning.....	141
9.2	Intern styrning och kontroll.....	142
9.3	Intern revision	143

9.4	Internrevisionsutredningen.....	144
9.5	Överväganden	145
10	Arbetsordning	147
10.1	Nuvarande ordning.....	147
10.2	Överväganden	148
11	Några jämförelser med aktiebolagslagen	149
11.1	Riksrevisionsverkets påpekanden och förslag.....	149
11.2	8 kap. aktiebolagslagen (1975:1385).....	149
11.3	Överväganden	151
12	Särskilda besluts- eller rådgivningsorgan inom myndigheterna	153
12.1	Inledning.....	153
12.2	Nuvarande ordning.....	153
12.3	Överväganden	156
13	Värdmyndighet för mindre myndigheter	159
13.1	Inledning.....	159
13.2	Nämndmyndighet – värdmyndighet.....	160
13.3	Värdmyndighetens stöd.....	160
13.4	Kammarkollegiets stöd till nämndmyndigheter.....	161
13.5	Exempel på andra värdmyndigheter med stöd till nämndmyndigheter.....	161
13.6	Överväganden	162
14	Ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal myndighet	165
14.1	Inledning.....	165

14.2	Nuvarande reglering.....	166
14.3	Överväganden.....	167
15	Åtterrapporing	169
15.1	Inledning.....	169
15.2	Hur sker åtterrapporingen?	169
15.3	Uppgifter från myndigheterna	171
15.4	Överväganden.....	174
16	Åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelser	175
16.1	Inledning.....	175
16.2	Uppgifter från RRV och Riksrevisionen	175
16.3	Uppgifter från myndigheterna	176
16.4	Överväganden.....	177
ÖVRIGA FRÅGOR		
17	Processbehörighet	179
17.1	Inledning.....	179
17.2	Nuvarande ordning	179
17.2.1	Allmänna bestämmelser om myndigheternas processbehörighet	179
17.2.2	Processbehörighet som är särskilt reglerad	181
17.3	Justitiekanslerns förslag.....	183
17.4	Särskilt om myndigheternas processbehörighet.....	184
17.4.1	Uppgifter från myndigheterna	184
17.4.2	Uppgifter från Justitiekanslern	185
17.5	Överväganden	186

18	Myndigheternas medverkan i EU-arbetet.....	191
18.1	Inledning.....	191
18.2	På vilket sätt medverkar myndigheterna i EU-arbetet?	192
18.3	Statskontorets utvärderingar.....	193
18.4	Uppgifter från myndigheterna	195
18.5	Uppgifter från Regeringskansliet.....	202
18.6	Överväganden	203
19	Konsekvensanalyser.....	207
19.1	Inledning.....	207
19.2	Regelgivning.....	208
19.2.1	Normgivningsmakten.....	208
19.2.2	Föreskrifter	208
19.2.3	Allmänna råd.....	209
19.2.4	Författningssamlingsförordningen.....	209
19.2.5	Handböcker	210
19.3	Reglering av skyldigheten att göra konsekvensanalyser.....	210
19.3.1	Bakgrund	210
19.3.2	Verksförordningen	211
19.3.3	SimpLexförordningen	211
19.3.4	Kommittéförordningen.....	212
19.3.5	Riktlinjer för Regeringskansliet.....	212
19.3.6	Konsekvensanalyser vid genomförandet av EG-rättsakter	213
19.4	Efterlevnad och kontroll	213
19.4.1	Ekonomistyrningsverket.....	213
19.4.2	SimpLex.....	214
19.4.3	Näringslivets regelnämnd.....	215
19.4.4	Myndighetschefens uppgifter	216
19.5	Förslag till förändringar.....	216
19.5.1	Riksrevisionsverket.....	216
19.5.2	NNR.....	217
19.6	Myndigheternas arbete med konsekvensanalyser	217

19.6.1	Sammanfattning av myndigheternas uppgifter	217
19.6.2	NNR:s uppgifter	219
19.7	Förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner (Samrådsförordningen)	220
19.8	Överväganden.....	220
20	Överklagande i anställningsärenden och normgivningsärenden	229
20.1	Inledning.....	229
20.2	Bakgrund.....	229
20.3	Anställningsärenden.....	231
20.3.1	Vad särskiljer den statliga anställningen?	231
20.3.2	Offentlighetsprincipen	232
20.3.3	Förfarandet vid anställning av personal.....	232
20.3.4	Rätten att överklaga anställningsbeslut	233
20.3.5	Olika sätt att befria regeringen från prövning av överklaganden i anställningsärenden.....	235
20.3.6	Anställningsärenden i kommunerna	237
20.3.7	Överklagandenämnden för totalförsvaret	238
20.3.8	Överklagandenämnden för högskolan.....	239
20.3.9	Ärenden i Regeringskansliet.....	242
20.3.10	Uppgifter från myndigheterna.....	243
20.3.11	Arbetsgivarverkets skrivelse till regeringen	245
20.3.12	Europarättens krav på domstolsprövning	246
20.3.13	Överväganden	249
20.4	Normgivningsärenden	252
20.4.1	Normgivningsmakten.....	252
20.4.2	Överklagbarhet och klagorätt	254
20.4.3	Hur många ärenden överklagas?	257
20.4.4	Kommunal normgivning	258
20.4.5	Överväganden.....	259

21 Övriga frågor	261
21.1 Konsekvenser av utredningens förslag	261
21.1.1 Inledning	261
21.1.2 Statsfinansiella konsekvenser	262
21.1.3 Andra konsekvensbeskrivningar.....	263
21.2 Ikraftträdande	263
21.3 Förordningsmotiv.....	263
22 Författningskommentar	265
1. Förslaget till myndighetsförordning.....	265
2. Förslaget till förordning om konsekvensanalys vid regelgivning	296
3. Förslaget till förordning om upphävande av förordningen (1988:549) om överklagande av beslut om anställning inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde	300
4–5. Förslagen till ändring i förordningen (1998:740) om anställning hos allmän försäkringskassa och förordningen (1995:625) med instruktion för Överklagandenämnden för totalförsvaret	301
6. Förslaget med förebild för myndighetsinstruktion	302
Bilagor.....	305
Bilaga 1. Kommittédirektiv.....	305
Bilaga 2. Tilläggsdirektiv.....	317
Bilaga 3. Verksförordningen (1995:1322).....	319
Bilaga 4. Utredningens enkät till myndigheterna.....	327
Bilaga 5. Sammanfattningen i Statskontorets rapport 2003:11, Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande.....	339

Sammanfattning

Bakgrund

Genom den förvaltningspolitiska propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr.1997/98:294) lades regeringens förvaltningspolitik fast och regeringens riktlinjer för och kraven på den framtida statliga förvaltningen redovisades. I propositionen aviserade regeringen också en avsikt att utifrån de riktlinjer som angavs i propositionen genomföra ett handlingsprogram. I juni 2000 antog regeringen ett flerårigt förvaltningspolitiskt handlingsprogram, En förvaltning i demokratis tjänst – ett handlingsprogram. I handlingsprogrammet återgavs i stort regeringens krav eller kommande krav på sina myndigheter.

Som en följd av dessa nya förvaltningspolitiska riktlinjer och krav ansåg regeringen det också nödvändigt med en översyn av verksförordningen (1995:1322). Utredningens uppdrag har varit att utarbeta förslag till en ny verksförordning.

Allmänna utgångspunkter

Verksförordningen fungerar som ett av regeringens generella styrredskap gentemot myndigheterna. Förordningen reglerar bl.a. myndigheternas ledningsformer, myndighetsledningens ansvar och uppgifter, ärendenas handläggning, myndigheternas medverkan i EU-arbetet, myndigheternas skyldigheter att göra konsekvensanalyser i samband med regelgivning samt hur anställningsärenden och normgivningsärenden får överklagas. Ett huvudsakligt syfte med översynen har varit att skapa en större tydlighet när det gäller myndighetens ledning, ledningens ansvar och uppgifter samt de förvaltningspolitiska kraven på myndigheterna.

Utformningen av en ny verksförordning har haft sin utgångspunkt i dels de författningar som utgör grunden för förvaltningspolitiken, dels de mål och riktlinjer som lades fast i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) och i regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram.

Verksförordning blir myndighetsförordning

Verksförordningen gäller i dag för samtliga myndigheter under regeringen. De flesta av dessa myndigheter benämns inte längre verk. Med hänsyn härtill och för att markera att det rör sig om en ny förordning föreslår utredningen att den nya förordningen skall benämnas myndighetsförordningen.

Myndighetsbegreppen klargörs

För att minska riskerna för tillämpningsproblem har utredningen haft i uppdrag att göra en bedömning av om det är möjligt att åstadkomma en mer enhetlig och konsekvent användning av de olika myndighetsbegreppen.

När det gäller myndighetsbegreppen så anser utredningen att de viktiga begreppen är myndighet, förvaltningsmyndighet och central förvaltningsmyndighet. Begreppen myndighet och förvaltningsmyndighet går att definiera med utgångspunkt i regeringsformens bestämmelser. Däremot är innebörden av begreppet central förvaltningsmyndighet inte helt klar. Det förekommer i en rad olika förordningar och vid tillämpningen av förordningen om handläggning av skadeståndsanspråk i staten har ibland tveksamheter uppstått då det inte framgått av myndighetens instruktion att den är en central förvaltningsmyndighet.

Utredningen föreslår att regeringen i varje enskild myndighets instruktion anger om myndigheten skall vara en central förvaltningsmyndighet eller ej. För att undvika tillämpningsproblem bör andra myndighetsbegrepp inte användas i myndigheternas instruktioner.

Myndighetsförordningen blir direkt tillämplig på förvaltningsmyndigheter

Verksförordningen tillämpas i dag på myndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion. Bestämmelser i verksförordningen har gjorts tillämpliga både för förvaltningsmyndigheter och i domstolarnas administrativa verksamhet. I vilken omfattning detta har skett varierar stort mellan olika myndigheter.

Utredningen föreslår att myndighetsförordningen skall vara direkt tillämplig på samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. På så sätt bör man få inte bara en mer enhetlig och tydlig utan också en enklare reglering av myndigheternas verksamhet.

Det förhållandet att myndigheterna och deras verksamheter skiljer sig mycket åt medför att det kommer att bli nödvändigt för regeringen att i vissa fall göra undantag från någon eller några av myndighetsförordningens bestämmelser i ett antal myndigheters instruktioner. Detta bör dock ske endast i undantagsfall.

Vad beträffar domstolarna så passar de sätt på vilket domstolarna leds i dag inte in under någon av de ledningsformer som utredningen haft till uppgift att reglera i myndighetsförordningen. Det är därför inte möjligt att utan omfattande undantag göra myndighetsförordningen direkt tillämplig på domstolarnas administrativa verksamhet. Med hänsyn härtill och till domstolarnas konstitutionella ställning anser utredningen att myndighetsförordningen inte bör vara direkt tillämplig på domstolarna.

Varje förvaltningsmyndighet skall ha en instruktion

Varje förvaltningsmyndighet, kommittéer och särskilda utredare undantagna, vars organisation och verksamhet inte regleras genom lag skall ha en instruktion. En instruktion kan vara gemensam för flera myndigheter med liknande verksamhet eller för flera myndigheter inom samma förvaltningsområde. Regeringen skall i varje myndighets instruktion ange myndighetens verksamhetsområde, hur myndigheten skall ledas och andra för myndigheten specifika förhållanden.

Regeringens krav på myndigheterna

I sin styrning av myndigheterna ställer regeringen en mängd krav på dem. Vissa av kraven är specifika för en myndighets ansvarsområde medan andra krav gäller för samtliga myndigheter, s.k. generella krav.

De generella kraven kan delas in i två grupper. Den ena innefattar sektorsövergripande krav som utgår från ett politikområde men kan även riktas mot verksamheter inom andra sektorer. Sådana krav kan avse exempelvis jämställdhet, regionalpolitik och mänskliga rättigheter. Den andra gruppen innefattar de förvaltningspolitiska kraven, t.ex. tillgänglighet och öppenhet.

Enligt utredningen skall de myndighetsspecifika kraven, på samma sätt som i dag, anges i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut. Vad beträffar de generella kraven så föreslår utredningen att de krav på myndigheterna som är gemensamma för samtliga myndigheter och som rör själva förvaltningen, förvaltningspolitiska krav, anges i myndighetsförordningen. Övriga krav, s.k. sektorsövergripande krav, skall anges i det regelverk som rör politikområdet och inte i myndighetsförordningen.

Ansvar och ansvarsutkrävande inom förvaltningen

När man talar om ansvar inom förvaltningen avses vanligen antingen verksamhetsansvar eller juridiskt ansvar. Med verksamhetsansvar avses ansvaret för att myndighetens verksamhet bedrivs så att de mål uppnås som fastställts av regeringen, att verksamheten bedrivs författningenligt och effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt. Det juridiska ansvaret innefattar straffrättsligt ansvar, skadeståndsansvar och disciplinansvar.

Verksamhetsansvar

Respektive myndighet ansvarar inför regeringen för sin verksamhet. Vem vid myndigheten som ansvarar för verksamheten beror på hur myndigheten leds.

I myndighetsförordningen skall regleras vem vid myndigheten som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen och vad det ansvaret innebär.

I de allra flesta fall krävs för att verksamheten skall fungera att ansvaret delegeras inom myndigheten. Av myndighetsförordningen skall framgå hur beslutanderätten får delegeras inom myndigheten. Myndighetens ledning skall i en arbetsordning reglera vem som ansvarar för vad vid myndigheten.

För att följa upp och kontrollera myndigheternas verksamhet har regeringen skapat olika redskap för återrapportering, främst årsredovisning och mål- och resultatdialog. Något formellt beslut om ansvarsfrihet fattas inte med anledning av årsredovisningen eller i samband med mål- och resultatdialogen.

Hur regeringen skall utkräva s.k. verksamhetsansvar av myndigheterna är en fråga om regeringens handlande gentemot myndigheterna och skall därför inte regleras i myndighetsförordningen.

Juridiskt ansvar

Det juridiska ansvaret för myndighetschefer och övriga anställda vid myndigheter samt för nämnd- och styrelseledamöter kan delas in i straffrättsligt ansvar, disciplinansvar och skadeståndsansvar. Vem eller vilka vid myndigheten som kan komma att åläggas ett juridiskt ansvar för myndighetens åtgärder beror på hur ansvaret fördelats genom regleringen i myndighetsförordningen, instruktionen och arbetsordningen samt ytterst på hur domstolarna, mot denna bakgrund, bedömer ansvarsfrågan.

Vid bedömningen av en ansvarsfråga måste beaktas vilka resurser och befogenheter samt vilken kompetens den person på vilken ledningen internt lagt ansvaret haft till sitt förfogande. Har denne inte fått erforderliga resurser kan ansvaret komma att falla tillbaka på myndighetens ledning.

Varje myndighet skall ha en arbetsordning

Av organisatoriska skäl men också för att ansvarsfrågor, när sådana aktualiserar, skall kunna bedömas är det mycket viktigt att fördelningen av uppgifter och ansvar inom myndigheten noga regleras i en arbetsordning. Varje myndighet skall ha en arbetsordning. En sådan skall innehålla närmare bestämmelser om myndighetens organisation och formerna för myndighetens

verksamhet samt reglera fördelningen av arbetsuppgifter, beslutanderätt och ansvar.

I de myndigheter som leds av en styrelse skall styrelsen också närmare ange arbetsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen i arbetsordningen.

Styrelsen skall upprätta en årsplan för sitt arbete

Vid de myndigheter där det finns en styrelse, skall styrelsen upprätta en årsplan för sitt arbete. Årsplanen skall innehålla ett program för det kommande året innefattande exempelvis planering av styrelsens arbete och tider för sammanträden.

Myndigheternas ledningsformer regleras var för sig

Genom ställningstagandet till den förvaltningspolitiska propositionen har riksdagen bestämt vilka olika ledningsformer som skall tillämpas vid förvaltningsmyndigheterna. Myndigheterna skall ledas antingen av en myndighetschef ensam, av en myndighetschef som biträds av en styrelse med begränsade befogenheter, av en styrelse med fullt ansvar eller, undantagsvis, av en nämnd. Det har varit utredningens uppdrag att i myndighetsförordningen reglera dessa ledningsformer på ett sådant sätt att fördelningen av uppgifter och ansvar mellan olika ledningsorgan är klar och ändamålsenlig.

Utredningen har valt att reglera de fyra ledningsformerna var för sig. För varje ledningsform anges i stora drag i myndighetsförordningen vem som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen, vem som ansvarar för vad inom myndigheten, vem som skall avgöra vilka ärenden samt hur beslutanderätten får delegeras.

Utredningen anser att de benämningar som i dag används för de olika ledningsformerna kan förtydligas och föreslår att ledningsformerna skall benämnas myndighet som leds av en myndighetschef, myndighet som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse, myndighet som leds av en styrelse och myndighet som leds av en nämnd.

Myndighet som leds av en myndighetschef

Myndigheten skall ledas av en chef som sköter den löpande verksamheten och ansvarar för verksamheten inför regeringen.

Myndighetschefen skall avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller annars av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden eller något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten. Andra ärenden skall avgöras av myndighetschefen eller av den hos myndigheten som myndighetschefen delegerar beslutanderätten till.

Regeringen kan föreskriva att det vid sidan av myndighetschefen skall finnas ett råd. Regeringen skall bestämma vilka funktioner ett sådant råd skall ha. Vanligen fungerar rådet som ett rådgivande organ för myndighetschefen men kan också ha andra uppgifter, t.ex. att utöva insyn. Rådet har inte några särskilda uppgifter när det gäller myndighetens ledning eller ifråga om beslutsfattande och har därmed inte heller något formellt ansvar. Myndighetschefen skall fortlöpande informera rådet om myndighetens verksamhet.

Rådet skall bestå av det antal ledamöter som anges i myndighetens instruktion.

Regeringen skall anställa myndighetens chef samt förordna ledamöterna i rådet. Myndighetschefen skall ingå i rådet och vara dess ordförande.

Myndighet som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse

Myndigheten skall ledas av en chef som sköter den löpande verksamheten och som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Vid sin sida skall chefen ha en styrelse med insyn i verksamheten och en såväl rådgivande som beslutande funktion.

Styrelsens främsta uppgift skall vara att stödja myndighetens chef i arbetet med att utveckla myndighetens verksamhet mot de mål som riksdag och regering satt upp. Styrelsen skall ha god insyn i myndighetens verksamhet, vilket krävs för att den på ett bra sätt skall kunna fullgöra den rådgivande funktionen. Styrelsen skall också fungera som myndighetens beslutorgan i vissa frågor vilket innebär att styrelsen också fungerar som kontrollorgan. Att styrelsen fattar beslut i vissa frågor innebär att den blir ansvarig i dessa delar inför regeringen.

Myndighetschefen skall avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller annars av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av styrelsen, personalansvarsnämnden eller av något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten. Andra ärenden skall avgöras av myndighetschefen eller av den hos myndigheten som myndighetschefen bestämmer. Myndighetschefen kan inte till styrelsen hänskjuta prövningen av andra ärenden än sådana som ankommer på styrelsen enligt myndighetsförordningen eller instruktionen.

Styrelsen skall bestå av det antal ledamöter som anges i myndighetens instruktion.

Regeringen skall anställa myndighetschefen och utse styrelsens ledamöter. Regeringen skall också utse styrelsens ordförande, vilken vanligen bör vara myndighetens chef.

Myndighet som leds av en styrelse

Myndigheten skall ledas av en styrelse som ansvarar för verksamheten inför regeringen.

Vid myndigheten skall det finnas en myndighetschef som skall svara för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Styrelsen skall avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden eller något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten. Andra ärenden får avgöras av myndighetschefen. Om styrelsen inte har bestämt något annat får myndighetschefen överlåta sin beslutanderätt till andra hos myndigheten.

Styrelsen skall bestå av det antal ledamöter som regeringen bestämmer i myndighetens instruktion.

Myndighetschefen skall anställas och styrelsens ledamöter utses av regeringen. Även styrelsens ordförande, som skall vara extern, skall utses av regeringen. I styrelsen skall det finnas en vice ordförande som styrelsen utser inom sig.

Myndighet som leds av en nämnd

I de fall där ett kollektivt beslutsfattande i sakfrågor är nödvändigt bör i första hand övervägas om uppgifterna kan anförtros ett

särskilt beslutsorgan inom en befintlig myndighet. Nämndmyndighetsformen skall användas endast undantagsvis i fall där uppgifterna är olämpliga att hantera inom en annan organisation och där inte heller en myndighet som leds av en myndighetschef är en lämplig lösning.

Nämndmyndigheter skall antingen vara knutna till en värmyndighet eller ha ett eget kansli med en av nämnden anställd chef för kansliet. Nämnden skall ansvara för verksamheten inför regeringen. Nämnden får delegera till någon vid värmyndigheten eller vid myndigheten att sköta den löpande verksamheten.

Nämnden skall bestå av det antal ledamöter som regeringen bestämmer i myndighetens instruktion.

Nämndens ledamöter och dess ordförande skall utses av regeringen.

Ledamöter i styrelser och nämnder

Vilka personer som skall vara styrelse- eller nämndledamöter måste bestämmas från myndighet till myndighet. Det är enligt utredningens bedömning inte lämpligt att genom en avgränsning ange att en viss kategori av personer inte skall vara styrelse- eller nämndledamöter. I 11–12 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser om jäv. Det är viktigt att, innan en person förordnas till ledamot, noga överväga om jävsproblem eller lojalitetskonflikter kan uppstå för honom eller henne som ledamot.

Intern styrning och kontroll och intern revision

Myndighetsledningens ansvar är att verksamheten bedrivs så att de mål uppnås som fastställs av regeringen, att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt att den redovisas på ett tillförlitligt sätt. För att ledningen skall kunna följa upp verksamheten behövs inom varje myndighet ett system för intern kontroll.

Den eller de vid myndigheten som ansvarar för verksamheten inför regeringen skall ha ansvaret för att utforma den *interna styrning och kontroll* som krävs vid myndigheten för att kontrollera verksamheten.

Internrevisionen kan sägas vara ledningens verktyg för att värdera den interna styrningen och kontrollen. Den eller de vid

myndigheten som ansvarar för att utforma den interna styrningen och kontrollen skall också vara internrevisionens uppdragsgivare.

Ansvarsförhållandena i fråga om särskilda beslutsorgan inom myndigheterna klarläggs

Det förekommer att myndigheter inom sig har ett särskilt besluts- och/eller rådgivningsorgan vid sidan av styrelse och/eller myndighetschef.

I dag är det inte reglerat i verksförordningen i vad mån myndighetens ledning har ansvar för den verksamhet som sköts av ett särskilt besluts- eller rådgivningsorgan inom myndigheten. För att ansvarsförhållandena inom myndigheterna skall bli så klara som möjligt föreslår utredningen att även ansvarsförhållandena i dessa fall skall regleras i myndighetsförordningen.

Om myndigheten själv inrättar ett eller flera besluts- eller rådgivningsorgan inom myndigheten med självständig beslutanderätt skall det regleras i myndighetens arbetsordning.

I de fall regeringen bestämt att det vid myndigheten skall finnas ett eller flera särskilda besluts- eller rådgivningsorgan – nämnder, råd eller delegationer – skall det regleras i myndighetens instruktion. Där skall också anges vilka uppgifter organet skall ha och i vilka frågor det skall fatta beslut. Vidare skall det anges hur många ledamöter organet skall ha, hur dessa skall utses och vem som skall vara ordförande eller hur denne skall utses.

Besluts- eller rådgivningsorganet skall ha ett självständigt ansvar för de beslut som fattas inom organet. Organet skall i övrigt vara ansvarigt för verksamheten inför myndighetens ledning. Den/de som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen skall vara ansvarig för att det särskilda organet tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs på sätt som anges i 6 § förslaget till myndighetsförordning.

Om en myndighet skall vara knuten till en värdmyndighet skall det framgå av myndigheternas instruktioner

Om en mindre myndighet knyts till en värdmyndighet skall det framgå av myndigheternas instruktioner. Vårdmyndigheten skall då ansvara för kanslifunktion, lokaler och personal för den andra

myndighetens räkning. Vilka uppgifter därutöver som skall ankomma på värdmyndigheten och förutsättningarna i övrigt för samverkan skall regleras närmare i en överenskommelse mellan berörda myndigheter.

Även andra myndigheter kan få stöd av en värdmyndighet med olika göromål. I sådana fall skall det upprättas en överenskommelse mellan myndigheterna som reglerar vilka tjänster som den ena myndigheten åtagit sig att utföra för den andra myndighetens räkning, de ekonomiska villkoren m.m.

Ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal myndighet regleras i myndigheternas instruktioner

De förvaltningsområden som fortfarande är organiserade med en central myndighet samt regionala och lokala myndigheter är förhållandevis få. Utvecklingen under de senaste åren tyder också på att en sådan organisationsmodell kommer att bli allt mindre vanlig.

Utredningen föreslår att fördelningen av uppgifter och ansvar mellan en central förvaltningsmyndighet och underlydande regionala och lokala myndigheter inte till någon del skall ske genom bestämmelser i myndighetsförordningen. Denna reglering bör, liksom hittills, ske genom bestämmelser i instruktionen för myndigheterna och genom sådana utfyllande bestämmelser som den centrala myndigheten kan besluta om.

Verksamhetsanpassad återrapportering

Myndigheternas skyldighet att upprätta årsredovisning och delårsrapport finns i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Vad en myndighet skall återrapportera styrs främst av regleringsbrevet.

Beträffande såväl stora som små myndigheter är det viktigt att det förs en löpande dialog mellan ansvarigt departement och myndigheten om kraven på återrapportering och att kraven, med utgångspunkt i vad som kommer fram i dialogen, anpassas efter myndighetens verksamhet och begränsas till uppgifter som verkligen behövs för att bedöma effektivitet, måluppfyllelse och utveckling av verksamheten. Vidare är det väsentligt att kraven på

återrapportering kommer till tydligt uttryck i regleringsbrev och övriga dokument som styr återrapporteringen.

Ingen utvidgning av myndigheternas skyldighet att redovisa åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelser

Kravet på myndigheter att inom en månad efter det att revisionsberättelsen överlämnats redovisa de åtgärder myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av en invändning i revisionsberättelsen bör inte utökas till att omfatta även upplysningar och inskränkningar i revisionsberättelsen.

Myndigheterna skall vara behöriga att föra statens talan inom sina verksamhetsområden

Utredningen föreslår att samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen ges behörighet att inom sitt verksamhetsområde själva föra statens talan vid domstol (processbehörighet), med undantag dock för sådana skadeståndsanspråk som regleras särskilt i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten och sådana arbetstvister som omfattas av förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m.

För det fall en myndighet känner osäkerhet hur den skall agera i en uppkommande tvist skall det finnas möjlighet att vända sig till en annan myndighet med särskild juridisk kompetens för att i första hand få råd men vid behov även biträde eller annat konkret stöd. Myndigheterna skall ha tillgång till kvalificerad juridisk rådgivning och även mer omfattande juridiskt stöd av Kammarkollegiet.

En möjlighet som bör övervägas är att den verksamhetsförsäkring som Kammarkollegiet tillhandahåller inom ramen för det interna statliga riskfinansieringsstödet kompletteras med ett rättsskyddsmoment. Kammarkollegiet bör ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett rättsskyddsmoment i verksamhetsförsäkringen.

Myndigheterna skall bistå regeringen i EU-arbetet och i annat internationellt samarbete

Den svenska förvaltningsmodellen, med ett relativt litet regeringskansli och fristående myndigheter, kräver, för att det svenska EU-arbetet skall fungera, att förvaltningsmyndigheterna engageras i beredningen av och arbetet med EU-frågorna.

Vad som anges i dag i verksförordningen om formerna för samverkan mellan regeringen och myndigheterna i EU-relaterade ärenden tillgodoser väl de krav som EU-medlemskapet ställer. Bl.a. för att understryka myndigheternas skyldighet att fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet föreslår utredningen vissa redaktionella ändringar i myndighetsförordningen.

Den svenska statsförvaltningen påverkas också av Sveriges deltagande inom andra internationella organisationer och verksamheter. På samma sätt som gäller för medverkan i arbetet inom EU bör myndigheterna även i dessa sammanhang ställa den personal till förfogande som regeringen begär. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen om myndigheternas medverkan i EU-arbetet i myndighetsförordningen skall utvidgas till att gälla även annat internationellt samarbete.

Beslut om föreskrifter och om allmänna råd skall föregås av konsekvensanalys

Eftersom konsekvensanalyser är av grundläggande betydelse i regelarbetet skall myndigheterna även fortsättningsvis vara skyldiga att göra sådana analyser. Analysen skall göras i den omfattning som är påkallad i det enskilda fallet. Myndigheterna skall, om det i ett särskilt fall är uppenbart obehövligt, kunna avstå från att göra en konsekvensanalys.

Myndigheternas arbete med att följa upp sina regler och de konsekvensanalyser som gjorts i samband med regelgivning bör förbättras. Myndigheterna skall regelbundet följa upp och ompröva sina föreskrifter och allmänna råd.

En särskild funktion skall svara för metodstöd och kompetensutveckling, stödja myndigheterna i deras arbete med konsekvensanalyser samt även fortlöpande följa upp detta arbete.

Funktionen skall placeras hos någon av regeringens stabsmyndigheter, lämpligen hos Ekonomistyrningsverket samt, i

de delar som berör småföretagarfrågor, hos Verket för näringslivsutveckling (NUTEK).

Myndigheterna skall årligen, i samband med ingivande av årsredovisningen, rapportera till regeringen om sitt arbete med konsekvensanalyser.

Myndigheternas skyldigheter att göra konsekvensanalyser regleras i dag i både verksförordningen och SimpLexförordningen. Bestämmelserna skall sammanföras i en från verksförordningen fristående förordning, se förslag till förordning om konsekvensanalys vid regelgivning.

Samrådsförordningens bestämmelser bör ses över innan ställning tas till en eventuell sammanläggning med förordningen om konsekvensanalys vid regelgivning.

Möjligheten att överklaga beslut om anställning och beslut om föreskrifter avskaffas i princip

Det har sedan länge funnits en strävan att befria regeringen från prövning av sådana överklaganden i förvaltningsärenden som inte kräver ett ställningstagande av regeringen som politiskt organ. Fortfarande kan dock myndigheternas beslut i anställningsärenden och normgivningsärenden överklagas till regeringen.

Anställningsärenden

Utredningen föreslår att möjligheten att överklaga anställningsärenden till regeringen i princip avskaffas.

Med hänsyn till föreliggande formkrav och de särskilda kriterier som skall beaktas vid bedömningen av anställningsärenden inom universitets- och högskoleområdet skall möjligheten att överklaga dessa ärenden behållas.

För det fall man ändå vill ha kvar den generella möjligheten att överklaga anställningsärenden bör överklagandet ske till en domstolsliknande nämnd.

Normgivningsärenden

Utredningen föreslår att normbeslut får överklagas bara när det är särskilt föreskrivet.

Författningsförslag

1. Förslag till myndighetsförordning

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens tillämpningsområde och innehåll

1 § Denna förordning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen.

2 § Förordningen innehåller bestämmelser om

1. olika former för att leda en myndighet och ledningens uppgifter (4–36 §§),
2. myndighetens närmare organisation och ärendenas handläggning (37–41 §§),
3. medverkan i EU-arbetet och annat internationellt samarbete (42 §),
4. myndighetens arbetsgivarpolitik (43 §),
5. anställningar och uppdrag (44–46 §§),
6. personalansvarsnämnd (47 och 48 §§),
7. särskilda rådgivnings- och beslutsorgan inom en myndighet (49 §),
8. åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelse (50 §),
9. ärendeförteckning (51 §),
10. myndighetens rätt att företräda staten vid domstol (52 §),
11. överklagande (53 §).

3 § Om myndighetens instruktion eller någon annan förordning innehåller en bestämmelse som avviker från denna förordning, gäller den bestämmelsen.

Olika former för att leda en myndighet och ledningens uppgifter

4 § En myndighet kan ledas av

1. en myndighetschef enligt 5–9 §§,
2. en myndighetschef tillsammans med en styrelse enligt 10–19 §§,
3. en styrelse enligt 20–29 §§, eller
4. en nämnd enligt 30–36 §§.

I myndighetens instruktion eller i någon annan förordning anges vilken ledningsform myndigheten skall ha.

Myndighet som leds av en myndighetschef

5 § Om regeringen har föreskrivit att myndigheten skall ledas av en myndighetschef, ansvarar myndighetschefen för myndighetens verksamhet inför regeringen.

6 § Myndighetschefen skall se till att myndighetens verksamhet bedrivs så att de mål uppnås som fastställts av regeringen, att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.

7 § Det ingår i myndighetschefens uppgifter att

1. fastställa en verksamhetsplan för myndigheten,
2. leda den löpande verksamheten,
3. fortlöpande följa upp och bedöma myndighetens verksamhet och konsekvenserna av de föreskrifter och särskilda beslut som styr verksamheten,
4. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt,
5. hushålla väl med statens medel,
6. se till att kontakter med myndigheten underlättas genom information, god service och tillgänglighet samt genom en god ordning och struktur i myndighetens databaser,
7. se till att myndigheten i sin verksamhet använder ett klart och begripligt språk,
8. se till att myndigheten utnyttjar de möjligheter som informationstekniken kan ge i verksamheten,

9. verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter tar till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet,

10. svara för myndighetens arbetsgivarpolitik enligt 43 § och företräda myndigheten som arbetsgivare,

11. fastställa riktlinjer för myndighetens representation.

8 § Om regeringen har föreskrivit att det skall finnas ett råd vid myndigheten, skall rådet utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd.

Rådet består av det antal ledamöter som regeringen föreskriver.

Myndighetschefen skall hålla rådet informerat om verksamheten.

9 § Myndighetschefen skall avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller annars av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden enligt 47 § eller något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten.

Andra ärenden skall avgöras av myndighetschefen eller av den hos myndigheten som myndighetschefen bestämmer.

Myndighet som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse

10 § Om regeringen har föreskrivit att myndigheten skall ledas av en myndighetschef tillsammans med en styrelse, ansvarar myndighetschefen för myndighetens verksamhet inför regeringen.

För frågor som styrelsen skall besluta om enligt 14 § ansvarar styrelsen inför regeringen.

11 § Myndighetschefen har det ansvar och de uppgifter som anges i 6 och 7 §§.

12 § Styrelsen består av myndighetschefen och det antal andra ledamöter som regeringen föreskriver. Myndighetschefen skall vara ordförande i styrelsen.

13 § Styrelsen skall utöva insyn i myndighetens verksamhet, ge myndighetschefen råd och föreslå myndighetschefen de åtgärder som styrelsen finner motiverade.

Myndighetschefen skall hålla styrelsen informerad om verksamheten.

14 § Styrelsen skall besluta om

1. myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag,
2. den redovisning som myndigheten skall lämna till regeringen enligt 50 §,
3. andra föreskrifter än sådana som endast gäller myndighetens inre förhållanden eller förhållandet mellan statliga myndigheter inbördes.

15 § Styrelsen skall årligen fastställa en plan för sitt arbete.

16 § Styrelsen är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

17 § Om ett styrelseärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden och de andra ledamöterna.

Om inte heller detta förfarande hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde för styrelsen.

18 § Myndighetschefen skall avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller annars av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av styrelsen enligt 14 §, av personalansvarsnämnden enligt 47 § eller av något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten.

Andra ärenden skall avgöras av myndighetschefen eller av den hos myndigheten som myndighetschefen bestämmer.

19 § Innan myndighetschefen avgör viktigare ärenden skall styrelsen ges tillfälle att yttra sig. Om ett ärende är så brådskande att ett yttrande inte hinner inhämtas, får myndighetschefen ändå avgöra ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

Myndighet som leds av en styrelse

20 § Om regeringen har föreskrivit att myndigheten skall ledas av en styrelse, ansvarar styrelsen för myndighetens verksamhet inför regeringen.

Styrelsen består av det antal ledamöter som regeringen föreskriver. En av ledamöterna skall vara ordförande i styrelsen och en skall vara vice ordförande.

21 § Vid myndigheten finns en myndighetschef. Myndighetschefen skall ingå i styrelsen, men inte vara dess ordförande.

22 § Styrelsen har det ansvar som anges i 6 §.

23 § Det ingår i styrelsens uppgifter att

1. fastställa en verksamhetsplan för myndigheten,
2. fortlöpande följa upp och bedöma myndighetens verksamhet och konsekvenserna av de föreskrifter och särskilda beslut som styr verksamheten,
3. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som är organiserad på ett betryggande sätt,
4. hushålla väl med statens medel,
5. fastställa riktlinjer för myndighetens representation.

24 § Styrelsen skall årligen fastställa en plan för sitt arbete.

25 § Styrelsen är beslutförför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

26 § Om ett styrelseärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden och de andra ledamöterna.

Om inte heller detta förfarande hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde för styrelsen

27 § Myndighetschefen skall sköta den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Myndighetschefen skall hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut.

Det ingår i myndighetschefens uppgifter att under styrelsen

1. se till att kontakter med myndigheten underlättas genom information, god service och tillgänglighet samt genom en god ordning och struktur i databaser,
2. se till att myndigheten i sin verksamhet använder ett klart och begripligt språk,
3. se till att myndigheten utnyttjar de möjligheter som informationstekniken kan ge i verksamheten,
4. verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter tar till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet,
5. svara för myndighetens arbetsgivarpolitik enligt 43 § och företräda myndigheten som arbetsgivare.

28 § Styrelsen skall avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden enligt 47 § eller något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten.

Andra ärenden får avgöras av myndighetschefen. Om styrelsen inte har bestämt något annat får myndighetschefen överlåta sin beslutanderätt till andra hos myndigheten.

29 § Styrelsen skall i en arbetsordning närmare ange arbetsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen.

Myndighet som leds av en nämnd

30 § Om regeringen har föreskrivit att myndigheten skall ledas av en nämnd, ansvarar nämnden för myndighetens verksamhet inför regeringen.

Nämnden består av det antal ledamöter som regeringen föreskriver. En av ledamöterna skall vara ordförande i nämnden och en skall vara vice ordförande.

31 § Nämnden har det ansvar och de uppgifter som anges i 6 och 7 §§.

32 § Om regeringen har föreskrivit att myndigheten skall ha ett kansli, skall det ledas av en chef enligt nämndens direktiv och riktlinjer.

33 § Om regeringen har föreskrivit att en annan myndighet (värdmyndighet) skall sköta kansligöromålen, skall de båda myndigheterna i en överenskommelse närmare ange hur uppgifterna skall skötas.

Värdmyndigheten ansvarar inför regeringen för de uppgifter som den skall sköta.

34 § Nämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

35 § Om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden och de andra ledamöterna.

Om inte heller detta förfarande hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

36 § Nämnden skall avgöra sådana administrativa ärenden som är av principiell karaktär eller av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden enligt 47 § eller något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten.

Andra administrativa ärenden skall avgöras av nämnden eller av den hos myndigheten som nämnden bestämmer.

Myndighetens närmare organisation och ärendenas handläggning

Organisation

37 § Myndigheten bestämmer sin närmare organisation.

Arbetsordning

38 § Myndigheten skall besluta en arbetsordning med de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation,

beredningen av ärenden, fördelningen av beslutanderätt inom myndigheten och formerna i övrigt för verksamheten.

Föredragning

39 § Ärendena skall avgöras efter föredragning.

I en arbetsordning eller i särskilda beslut får myndigheten bestämma att ärenden som avgörs av någon annan person än myndighetens chef inte behöver föredras.

Myndighetschefen får utan föredragning fatta beslut som inte kan skjutas upp till dess att ärendet hunnit föredras.

Myndighetens beslut

40 § För varje beslut skall det finnas en handling som visar

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

Inhämtande av uppgifter

41 § Myndigheten skall se till att de kostnadsmässiga konsekvenserna begränsas när den begär in uppgifter.

Medverkan i EU-arbetet och annat internationellt samarbete

42 § Myndigheten skall ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen (EU) och i annat internationellt samarbete och ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär.

När myndigheten eller dess personal medverkar i samarbete av detta slag skall regeringen fortlöpande hållas informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet.

Myndighetens arbetsgivarpolitik

43 § Myndigheten skall

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

Anställningar och uppdrag

44 § Myndighetschefen anställs av regeringen. Detsamma gäller en myndighets överdirektör.

Annan personal anställs av myndigheten.

45 § Ledamöter i styrelser och i sådana råd som avses i 8 § utses av regeringen för en bestämd tid. Detsamma gäller ledamöterna i en sådan nämnd som utgör myndighetens ledning.

Regeringen utser även ordföranden i styrelsen eller nämnden.

46 § Myndighetschefen skall ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Om myndigheten har en överdirektör, är överdirektören myndighetschefens ställföreträdare.

Ställföreträdaren inträder även i övrigt i myndighetschefens ställe i den utsträckning som chefen bestämmer.

Personalansvarsnämnd

47 § Om regeringen har föreskrivit att det skall finnas en personalansvarsnämnd vid myndigheten, skall följande frågor prövas av nämnden:

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, när anställningen inte är en provanställning,
2. disciplinansvar,
3. åtalsanmälan,
4. avstängning.

Myndighetschefen skall vara ordförande i personalansvarsnämnden. Nämnden skall i övrigt bestå av personalföreträdarna och de ledamöter som myndigheten utser.

48 § Personalansvarsnämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Särskilda rådgivnings- och beslutsorgan inom en myndighet

49 § Om regeringen har föreskrivit att det inom myndigheten skall finnas ett särskilt organ, beslutande eller rådgivande, är organet ansvarigt för sin verksamhet inför myndighetens ledning. Det särskilda organet har dock ett självständigt ansvar för de beslut som fattas inom organet.

Myndighetens ledning är inför regeringen ansvarig för att det särskilda organet tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs på sätt som anges i 6 §.

Åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelse

50 § Om Riksrevisionens revisionsberättelse över myndighetens årsredovisning innehåller någon invändning, skall myndigheten, inom en månad efter det att revisionsberättelsen överlämnats, till regeringen redovisa de åtgärder myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av invändningen.

Ärendeförteckning

51 § Myndigheten skall senast den 1 mars varje år till Justitiekanslern lämna en förteckning över de ärenden som har väckts vid myndigheten före den 1 juli föregående år men som inte har avgjorts vid årets utgång.

Justitiekanslern får i det enskilda fallet medge undantag från första stycket.

Myndighetens rätt att företräda staten vid domstol

52 § Myndigheten företräder staten vid domstol inom sitt verksamhetsområde.

I förordningen (1995:1301) om handläggningen av skadeståndsanspråk mot staten och i förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m.m. finns särskilda bestämmelser om vem som för statens talan.

Överklagande

53 § Myndighetens beslut i sådana administrativa ärenden som avses i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) får överklagas bara när det är särskilt föreskrivet. Detsamma gäller beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2005, då verksförordningen (1995:1322) skall upphöra att gälla.

2. Förslag till förordning om konsekvensanalys vid regelgivning

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens tillämpningsområde

1 § Denna förordning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Skyldighet att göra konsekvensanalys

2 § När en myndighet överväger att besluta föreskrifter eller allmänna råd enligt författningssamlingsförordningen (1976:725), skall myndigheten så tidigt som möjligt

1. noga överväga om detta är den mest ändamålsenliga åtgärden,

2. utreda föreskrifternas eller de allmänna rådets kostnads-
mässiga och andra konsekvenser och dokumentera utredningen,

3. ge företrädare för statliga myndigheter, kommuner, landsting, regioner, organisationer, näringsidkare och andra som kostnadsmissigt eller på något annat betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensanalysen,

4. begära regeringens medgivande att besluta föreskrifterna om de leder till inte oväsentligt ökade kostnader för dem som berörs.

3 § Konsekvensanalysen skall ske i den omfattning som är påkallad i det enskilda fallet. Om det är uppenbart obehövt får myndigheten besluta föreskriften eller det allmänna rådet utan att vidta de åtgärder som sägs i 2 § 2–3.

Om det annars skulle innebära fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada får en föreskrift beslutas utan hinder av att de åtgärder som anges i 2 § 2–4 vidtagits. En prövning enligt 2 § 2–4 skall i sådant fall göras i efterhand.

4 § För föreskrifter som uteslutande rör verksamheten inom myndigheten och föreskrifter om avgifter för vilka det finns en

skyldighet att samråda enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) gäller inte 2 § 2–4.

För föreskrifter som beslutas av en myndighet för att uppfylla Sveriges internationella förpliktelser och som inte går utöver vad som följer av förpliktelserna gäller inte 2 § 4.

Checklista vid konsekvensanalys

5 § Konsekvensanalysen skall stödjas på följande frågeställningar:

1. Vilket är problemet och vilka är effekterna av att någon reglering inte sker?
2. Vilka andra lösningar finns?
3. Vilka berörs av föreskrifterna eller de allmänna råden?
4. Vilka administrativa, praktiska eller andra åtgärder måste de som berörs vidta till följd av regleringen?
5. Vilka lönekostnader eller andra kostnader kan regleringen leda till för dem som berörs?
6. Går det att kontrollera efterlevnaden och hur kommer regleringens effekter för dem som berörs att uppmärksammas och granskas?
7. Bör föreskrifterna eller de allmänna råden gälla endast under en begränsad tid för att hindra eventuella negativa effekter för dem som berörs?
8. Finns det behov av speciella informationsinsatser?
Vilka synpunkter av betydelse har kommit fram i samband med att yttranden inhämtats?

6 § När en myndighet överväger att besluta föreskrifter eller allmänna råd som kan få effekter av betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt skall konsekvensanalysen, utöver vad som följer av 5 § 1–9, stödjas på följande frågeställningar:

1. Vilken tidsåtgång kan föreskrifterna eller de allmänna råden medföra för småföretagen?
2. Kan regleringen komma att snedvrída konkurrensförhållandena till nackdel för småföretagen eller i övrigt försämra deras konkurrensförutsättningar?
3. Kommer regleringen i andra avseenden att påverka småföretagen?

4. Behöver särskilda hänsyn tas till småföretagens villkor när det gäller tidpunkten för ikraftträdande?

Uppföljning, metodutveckling och rapportering

7 § Myndigheten skall fortlöpande följa upp kostnadsmässiga och andra konsekvenser av föreskrifter och allmänna råd. Har förutsättningarna för regleringen ändrats skall en omprövning ske. Omprövningen skall omfatta vad som anges i 2 § 1–3 samt 5 och 6 §§.

8 § Ekonomistyrningsverket och Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) skall ansvara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av denna förordning samt även fortlöpande följa upp myndigheternas tillämpning av förordningen.

9 § Myndigheten skall redovisa sitt arbete med konsekvensanalyser enligt denna förordning i en årlig rapport. Rapporten skall lämnas till regeringen vid samma tidpunkt som gäller för inlämnande av årsredovisningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2005, då förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor skall upphöra att gälla.

3. Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1988:549) om överklagande av beslut om anställning inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde

Härigenom föreskrivs att förordningen (1988:549) om överklagande av beslut om anställning inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde skall upphöra att gälla vid utgången av juni 2005.

4. Förslag till ändring i förordningen (1998:740) om anställning hos allmän försäkringskassa

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1998:740) om anställning hos allmän Försäkringskassa skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

En försäkringskassas anställningsbeslut får överklagas hos Överklagandenämnden för totalförsvaret.

3 § En försäkringskassas anställningsbeslut får inte överklagas.

Beslut av nämnden i sådana ärenden får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2005.

5. Förslag till ändring i förordningen (1995:625) med instruktion för Överklagandenämnden för totalförsvaret

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1995:625) med instruktion för Överklagandenämnden för totalförsvaret skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Överklagandenämnden för totalförsvaret har till uppgift att enligt vad som föreskrivs särskilt pröva överklaganden av beslut som rör totalförsvarspliktiga och annan personal inom totalförsvaret.

Överklagandenämnden skall även pröva *överklaganden av de allmänna försäkringskassornas anställningsbeslut* samt beslut enligt 10 § förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor.

1 §

Överklagandenämnden för totalförsvaret har till uppgift att enligt vad som föreskrivs särskilt pröva överklaganden av beslut som rör totalförsvarspliktiga och annan personal inom totalförsvaret.

Överklagandenämnden skall även pröva beslut enligt 10 § förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2005.

6. Förslag med förebild för myndighetsinstruktion

Förordning med instruktion för X-myndigheten;

utfärdad den 1 januari 2005.

Regeringen föreskriver följande.

Uppgifter

1 § X-myndigheten är central förvaltningsmyndighet för frågor om...

alt.

1 § X-myndigheten har till uppgift att...

2 § X-myndigheten skall särskilt också...

Myndighetens ledning

Myndighet som leds av en myndighetschef

3 § X-myndigheten skall ledas av en myndighetschef. Myndighetens generaldirektör (eller motsvarande) är myndighetschef.

Vid myndigheten skall det finnas ett råd som skall bestå av högst x antal ledamöter, myndighetschefen medräknad.

Myndighet som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse

3 § X-myndigheten skall ledas av en myndighetschef tillsammans med en styrelse.

Myndighetens generaldirektör (eller motsvarande) är myndighetschef.

Styrelsen skall bestå av högst x antal ledamöter, myndighetschefen medräknad.

Myndighet som leds av en styrelse

3 § Myndigheten skall ledas av en styrelse som består av högst x antal ledamöter, myndighetschefen medräknad.

Myndighetens generaldirektör är myndighetschef.

Myndighet som leds av en nämnd

3 § Myndigheten skall ledas av en nämnd som består av högst x antal ledamöter.

4 § Myndigheten skall ha ett kansli som leds av en chef.

alt.

X-myndigheten skall sköta kansligöromålen åt myndigheten.

Organisation

5 § Inom myndigheten finns en avdelning/nämnd/delegation för ---.

I övrigt bestämmer myndigheten sin organisation.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen redovisade i den s.k. förvaltningspolitiska propositionen, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294), riktlinjer och krav avseende den framtida statliga förvaltningen. I propositionen aviserade regeringen också en avsikt att utifrån de riktlinjer som angavs i propositionen genomföra ett handlingsprogram. I juni 2000 antog regeringen ett flerårigt förvaltningspolitiskt handlingsprogram – En förvaltning i demokratins tjänst.

Som en följd av dessa nya förvaltningspolitiska riktlinjer och krav ansåg regeringen det nödvändigt med en översyn av verksförordningen (1995:1322). Den 20 december 2001 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utarbeta förslag till en ny verksförordning.

En central uppgift för utredningen har varit att skapa större tydlighet vad gäller de förvaltningspolitiska krav som ställs på myndigheterna i den förvaltningspolitiska propositionen och i handlingsprogrammet.

För att de tre grundläggande förvaltningspolitiska kraven – effektivitet, rättssäkerhet och demokrati – skall få genomslag i myndigheternas verksamhet krävs organisations- och ledningsformer som svarar mot dessa krav. Det är mot den bakgrunden som utredningen haft i uppdrag att reglera de fyra ledningsformerna – enrådighetsverk, styrelse med begränsat ansvar, styrelse med fullt ansvar och nämnd – i verksförordningen. I uppdraget har ingått att klara ut ansvarsförhållandena för respektive ledningsform, dvs. vem ansvarar för vad inom myndigheten och vem har ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen. En frågeställning som varit av särskilt vikt är vilka ärenden som skall avgöras av myndighetens ledning och vilka som kan delegeras samt hur delegeringen skall dokumenteras.

Uppdraget har även omfattat vissa mer avgränsade frågor såsom myndigheternas processbehörighet, skyldigheten att göra konsekvensanalyser, medverkan i EU-arbetet och rätten att överklaga anställnings- och normgivningsbeslut.

Utgångspunkten för uppdraget, såvitt gäller myndigheternas processbehörighet, har varit att myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt skall ges processbehörighet.

I dag skall myndigheterna inför beslut om föreskrifter eller allmänna råd alltid göra en konsekvensanalys för att klara ut vilka effekter föreskrifter och allmänna råd kan komma att få för dem som berörs. Utredningens uppdrag har varit att överväga om det i vissa fall bör införas undantag från skyldigheten att göra konsekvensanalyser. Uppdraget har vidare innefattat att samordna och förenkla bestämmelserna i verksförordningen, förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor och förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

I verksförordningen finns en bestämmelse om former för beredning och samordning mellan regeringen och dess myndigheter i EU-relaterade ärenden. Utredarens uppdrag har varit att överväga om dessa former ytterligare behöver tydliggöras eller om andra skäl bör föranleda någon ändring i förordningen.

Under en längre tid har det pågått ett arbete med att minska antalet förvaltningsärenden som regeringen prövar, vanligen efter överklagande. Fortfarande kan dock myndigheternas beslut i anställningsärenden i ett stort antal fall överklagas till regeringen. Uppdraget har varit att överväga behovet av en rätt till överprövning av sådana ärenden och vilken eller vilka myndigheter som bör göra överprövningen om en sådan möjlighet behövs. Vidare har uppdraget varit att analysera behovet av en rätt för enskilda att få myndigheternas beslut i normgivningsärenden överprövade efter överklagande.

Utredningens direktiv bifogas i sin helhet som *bilaga 1–2*.

1.2 Utredningsarbetet

Arbetet inleddes i mars 2002. Utredningen höll sitt första sammanträde den 10 april 2002 och har därefter sammanträtt vid 14 tillfällen.

Utredningen genomförde under hösten 2002 en enkätundersökning. Enkäten skickades ut till de flesta förvaltningsmyndigheterna under regeringen (cirka 215 stycken). Svarefrekvensen var mycket god. Utredningen redogör för vad som framkommit i enkäten under respektive kapitel i betänkandet. Frågeformuläret bifogas som *bilaga 4*.

Utredningen gav i november 2002 Statskontoret i uppdrag att genomföra en studie om förutsättningar och former för att utkräva ansvar av förvaltningsmyndigheternas ledning. Statskontoret har rapporterat uppdraget till utredningen i promemorian *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande* (Statskontoret 2003:11). Sammanfattningen av rapporten bifogas som *bilaga 5*.

Utredningen har genomfört intervjuer med ett tiotal myndighetschefer, styrelseordförande och chefsjurister. Vidare har utredningen sammanträffat med GD-föreningens styrelse och närvarit vid en sammankomst med chefer för mindre myndigheter.

Utredningen har också deltagit i seminarier för myndighetschefer och verksjurister anordnade av Statens kvalitets- och kompetensråd och vid Länsstyrelsernas chefsjuristkonferens 2002.

Utredningen har närvarit vid Näringslivets regelnämnds årsmöten 2002 och 2003 samt samrått med nämnden i frågan om myndigheternas skyldigheter att göra konsekvensanalyser. Utredningen har också träffat representanter för Ekonomistyrningsverket och diskuterat verkets handläggning av myndigheternas konsekvensanalyser.

Utredningen har haft kontakter med Överklagandenämnden för Totalförsvaret och Överklagandenämnden för Högskolan om hanteringen av överklaganden i anställningsärenden.

Utredningen har svarat på en remiss över betänkandet *Lekmannamedverkan i Försvarsmakten* (SOU 2003:26).

Utredningen har samrått med Internrevisionsutredningen (dir. 2002:153) och med Tillsynsutredningen (dir. 2000:62, 2002:84, 2003:70).

Utredningen har vidare samrått med den grupp av företrädare från Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och Statens kvalitets- och kompetensråd som haft regeringens uppdrag att kartlägga och analysera hur s.k. generella krav använts för att styra den statliga verksamheten (Ju/2002/83/72/F).

Samråd har också skett med den grupp hos Statskontoret som fått uppdraget att genomföra en kartläggning och analys av

ledningsformer i och organisation av statliga myndigheter (Fi2003/3833/F).

Slutligen har berörda centrala arbetstagarorganisationer informerats om arbetet och getts tillfälle att lämna synpunkter.

2 Allmänna utgångspunkter

I detta kapitel redovisar utredningen de allmänna utgångspunkter som skall utgöra grunden för en ny verksamhetsförordning och som utredningen har att utgå från vid sina överväganden.

2.1 Den förvaltningspolitiska propositionen och det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet

2.1.1 Inledning

I direktiven anges att ett av syftena med översynen av verksamhetsförordningen är att skapa en större tydlighet när det gäller de förvaltningspolitiska krav som regeringen ställer på myndigheterna. Det är viktigt att regeringens förvaltningspolitiska krav och mål kommer till uttryck i en ny verksamhetsförordning. Vidare anges i direktiven att utformningen av en ny verksamhetsförordning skall ha sin utgångspunkt dels i de författningar som utgör grunden för förvaltningspolitiken, dels i den förvaltningspolitik som lades fast i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) och i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet.

Med de författningar som utgör grunden för förvaltningspolitiken avses i första hand regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagen.

I det följande redogör utredningen för de förvaltningspolitiska krav och mål som regeringen redovisat i den förvaltningspolitiska propositionen och i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet.

2.1.2 Förvaltningspolitiska krav

Regeringen beslutade i juni 1995 att tillkalla en kommission (dir. 1995:93) med uppdrag dels att analysera om formerna för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet var ändamålsenlig, dels att lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen borde bedrivas. Den förvaltningspolitiska kommissionen överlämnade i mars 1997 sitt slutbetänkande I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57).

Betänkandet låg till grund för den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294) där förvaltningspolitiken lades fast och regeringens riktlinjer för och krav på den framtida statliga förvaltningen redovisades. Propositionen antogs av en enig riksdag.

I den förvaltningspolitiska propositionen anges inledningsvis hur den svenska statsförvaltningen skall arbeta (s. 13).

Den svenska statsförvaltningen skall, med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående. Den skall ha medborgarnas fulla förtroende, ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar samt vara framgångsrik och respekterad i det internationella samarbetet. Myndigheterna skall genomföra sina uppdrag med

- hög kvalitet
- öppenhet
- motiverade och kompetenta medborgare
- duktiga chefer och
- förändringsförmåga.

I propositionen utfäste sig regeringen att genomföra ett handlingsprogram. I juni 2000 antogs ett flerårigt förvaltningspolitiskt handlingsprogram, En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram.

Handlingsprogrammet innehåller dels de grundläggande värden och de förutsättningar som enligt propositionen skall vara vägledande för en långsiktig utveckling av förvaltningen, dels de åtgärder som regeringen skall genomföra för att underlätta för myndigheterna att uppnå de förvaltningspolitiska målen.

2.1.3 De tre grundläggande värdena

Regeringsformen är grundvalen för den svenska förvaltningspolitiken. All offentlig makt utgår från folket och utövas under lagarna, med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Med utgångspunkt i regeringsformen anger regeringen i propositionen att förvaltningspolitiken skall bygga på de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Det är dessa tre grundläggande värden som utredningen i arbetet med en ny förordning har att utgå från. Begreppen definieras i propositionen på följande sätt.

Demokrati

De krav som demokratin ställer innebär att förvaltningen skall fullfölja sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdagen och regeringen.

Rättssäkerhet

Kravet på rättssäkerhet innebär att förvaltningen skall fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda skall ha möjlighet att få sin sak prövad av domstol.

Effektivitet

Kravet på effektivitet innebär att förvaltningen skall åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställs av statsmakterna samt att detta skall ske kostnadseffektivt.

2.1.4 En förvaltning för medborgarna

Med utgångspunkt i de tre grundläggande värdena är det regeringens målsättning att medborgarna skall sättas i fokus i förvaltningen. Regeringen betonar att det är för medborgarna

förvaltningen finns och att det är utifrån ett medborgarperspektiv förvaltningen bör vidareutvecklas.

Statliga myndigheter skall uppfylla höga krav på tillgänglighet och tillmötesgående, kunna beskriva vilka tjänster som erbjuds och hur de kan användas samt ge medborgarna tillfälle till dialog och möjlighet att lämna synpunkter på den verksamhet de berörs av. Det är viktigt med en öppen och förutsägbar förvaltning som har stabila och enkla regler, en förvaltning där tjänstemännen uppträder opartiskt och sakligt och där beslutsunderlagen håller hög kvalitet.

Hur förvaltningen fungerar har också stor betydelse för näringslivet. Dess arbets- och tillväxtförutsättningar är beroende av en väl fungerande förvaltning.

Förvaltningen skall också arbeta för att vinna framgång och respekt i det internationella arbetet. För att detta skall uppnås krävs att det finns ett väl fungerande samarbete mellan regeringen och myndigheterna i internationella frågor samt även att myndigheternas arbete fungerar på ett internationellt plan.

2.1.5 Kvalitet och kompetens

Hög kvalitet

Medborgarna har rätt till en statsförvaltning med hög kvalitet. I propositionen anger regeringen att det är viktigt att ledningen för en myndighet fortlöpande utvecklar myndighetens verksamhet och kompetensen hos de anställda. Ledningen har ansvar för myndighetens kompetensförsörjning. Ett systematiskt kvalitetsarbete bör ingå som en viktig del i varje myndighets arbete med att utveckla sin verksamhet.

Förändringsförmåga

För att höja kvaliteten i verksamheten och för att erbjuda en bättre service till medborgare och företag är det viktigt att myndigheterna utvecklar och förbättrar sina arbetsmetoder. Det ankommer på myndighetens ledning att skapa goda förutsättningar för förändring inom myndigheten.

Öppenhet

Offentlighet är en av grundprinciperna i den svenska förvaltningen. Därmed ges medborgare, företag och andra möjligheter till insyn i myndigheternas arbete. Öppenheten ger också möjligheter till kontroll av kvaliteten på myndigheternas arbete.

Myndigheternas arbete och kontakter med medborgare, företag och medier skall kännetecknas av en hög grad av tillgänglighet.

En aspekt av öppenheten är också att myndigheten använder ett enkelt och klart språk.

Motiverade och kompetenta medarbetare

Förmågan att förverkliga besluten av riksdag och regering är en viktig grund i förvaltningens arbete. Statsförvaltningen behöver tjänstemän med god förvaltningskunskap, god förmåga att kommunicera, integritet, gott omdöme och ett etiskt förhållnings-sätt som inger respekt. Myndighetens ledning har ansvaret för att de anställda har den kunskap som krävs för uppgiften, däribland kunskap om den lagstiftning som styr förvaltningens verksamhet.

Myndighetscheferna bör ha ett särskilt ansvar för att de anställda ges utbildning i grundläggande statlig förvaltningskunskap och görs medvetna om statstjänstemannarollens innebörd och betydelse.

Regeringen har delegerat stora delar av arbetsgivarpolitiken till myndigheterna. Med arbetsgivarpolitik avses frågor om personal- och chefsförsörjning, kompetensutveckling och rörlighet samt löne- och anställningsvillkor. Myndighetscheferna har ansvar för att utforma arbetsgivar- och personalpolitiken. Syftet med delegeringen är att myndigheterna skall använda arbetsgivarpolitiken som ett medel för att uppnå verksamhetens mål med hög effektivitet och på ett sätt som skapar förtroende hos medborgarna. I detta ingår att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten, att arbetsförhållandena är goda och att de anställdas kompetens och erfarenhet tas till vara och utvecklas.

Det delegerade arbetsgivaransvaret ger ökade möjligheter för myndigheterna att anpassa organisation, arbetsprocesser och kompetensförsörjning till en utveckling av verksamheten.

2.1.6 Informationsteknik

Det mest användbara redskapet för att utveckla servicen i förvaltningen är informationstekniken. Tjänster som riktar sig till individer och företag skall också erbjudas via Internet. Statliga myndigheter måste samverka såväl med varandra som med kommuner, landsting och näringsliv för att skapa rationella servicelösningar för alla parter. Informationstekniken är ett utmärkt instrument även för att underlätta insyn och kontroll samt för att i ökad omfattning informera medborgare och företag och inhämta synpunkter från dem.

2.1.7 Regeringens styrning och ledningens ansvar

Som angetts ovan bygger förvaltningspolitiken på vissa grundläggande begrepp i regeringsformen. Det regeringen gör i den förvaltningspolitiska propositionen är att, från dessa utgångspunkter, mer konkret formulera kraven på förvaltningen. Myndigheterna har getts generella mål att arbeta mot.

För att de förvaltningspolitiska kraven skall kunna uppfyllas måste organisations- och ledningsformerna hos myndigheterna utformas så att de på ett bra sätt svarar mot kraven.

Genom riksdagens ställningstagande till den förvaltningspolitiska propositionen är det bestämt vilka olika ledningsformer som skall kunna tillämpas vid förvaltningsmyndigheterna. Myndigheterna skall ledas antingen av en myndighetschef ensam (s.k. enrådighetsverk), av en myndighetschef som biträds av en styrelse med begränsade befogenheter, av en styrelse med fullt ansvar eller, undantagsvis, av en nämnd. Det är utredningens uppgift att i en ny förordning reglera dessa ledningsformer på ett sådant sätt att fördelningen av uppgifter och ansvar mellan olika ledningsorgan är klar och ändamålsenlig och därigenom främjar en utveckling av myndigheternas verksamhet mot de givna förvaltningspolitiska målen. Tydliga regler måste finnas för vem som är ansvarig för att myndigheternas verksamhet bedrivs författningenligt och effektivt, för att verksamheten utvecklas fortlöpande, för kompetensutveckling osv.

2.2 En direkt tillämplig förordning

En annan i direktiven angiven utgångspunkt för arbetet med en ny förordning är att den skall gälla generellt för alla myndigheter under regeringen. Eventuella avvikelser får då anges i myndighetens instruktion.

I kapitel 4 tar utredningen upp frågan om en direkt tillämplig förordning.

2.3 En ny benämning

Utredningens förslag: Den nya förordningen skall benämnas myndighetsförordningen.

Nuvarande verksförordning (1995:1322) föregicks av verksförordningen (1987:1100) som i sin tur hade ersatt allmänna verksstadgan (1965:600). Med den utveckling som varit de senaste decennierna är verk bara en av flera benämningar som används för att ge namn åt de statliga myndigheterna. Snarast är det så att merparten av myndigheterna har andra benämningar än verk. För att skapa en större tydlighet och för att markera att det är fråga om en ny förordning anser utredningen att en ny förordning bör benämnas myndighetsförordningen.

3 Något om myndighetsbegreppen

3.1 Inledning

De olika myndighetsbegrepp som förekommer, bl.a. i myndigheternas instruktioner, kan skapa osäkerhet om vad som egentligen avses. Central förvaltningsmyndighet, central myndighet, statlig myndighet, myndigheter under regeringen, nämndmyndighet och verk är exempel på myndighetsbegrepp som förekommer. För att minska riskerna för tillämpningsproblem har utredningen fått i uppdrag att göra en bedömning av om det är möjligt att åstadkomma en mer enhetlig och konsekvent användning av de olika myndighetsbegreppen samt i så fall föreslå lämpliga åtgärder för att detta skall kunna uppnås.

3.2 Offentliga organ

Regeringsformen skiljer mellan två typer av offentliga organ, beslutande politiska församlingar och myndigheter.

I 1 kap. 8 § regeringsformen (RF) anges att det ”för rättsskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter”. Enligt regeringsformens terminologi är samtliga statliga och kommunala organ med undantag för de beslutande församlingarna myndigheter. Även regeringen och domstolarna är således myndigheter. Andra myndigheter än domstolarna och regeringen benämns förvaltningsmyndigheter. Någon närmare definition av begreppen domstol respektive förvaltningsmyndighet finns inte i regeringsformen. Inte heller förvaltningslagen innehåller någon definition av begreppet förvaltningsmyndighet. Av förarbetena till förvaltningslagen (prop. 1985/86:80 s. 57) framgår att begreppet förvaltningsmyndighet har samma betydelse i förvaltningslagen

som i regeringsformen. Betydelsen är också densamma som i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

Utanför myndighetsbegreppet faller, förutom ovan nämnda beslutande politiska församlingar, de rättssubjekt som är organiserade i privaträttsliga former – aktiebolag, ideella föreningar, akademier eller stiftelser. Detta även om staten eller en kommun äger bolaget eller har ett majoritetsinflytande i styrelse eller motsvarande organ.

Domstolarna är de allmänna domstolarna (tingsrätter, hovrätter och Högsta domstolen), förvaltningsdomstolarna (länsrätter, kammarrätter och Regeringsrätten) och specialdomstolarna (hyresnämnder, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsträtten).

Förvaltningsmyndigheter är i första hand en mängd olika organ som ingår som fristående enheter i den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen. Statliga förvaltningsmyndigheter finns antingen under regeringen eller under riksdagen. I den fortsatta framställningen begränsar vi oss till förvaltningsmyndigheter under regeringen och domstolar.

Den indelning som nu gjorts är av organisatorisk karaktär. Även andra organ än nu nämnda kan rent funktionellt ha karaktär av myndighet, exempelvis sådana enskilda organ till vilka en förvaltningsuppgift överlämnats enligt 11 kap. 6 § RF.

3.3 Förvaltningsmyndigheter under regeringen

I 11 kap. RF finns bestämmelser om rättsskipning och förvaltning.

För förvaltningen svarar förvaltningsmyndigheterna. Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna lyder enligt 11 kap. 6 § RF under regeringen. Även annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej är en myndighet under riksdagen.

Befogenheten att meddela förvaltningsmyndigheterna direktiv tillkommer således regeringen. Till skillnad från domstolarna står förvaltningsmyndigheterna i ett principiellt lydadsförhållande till regeringen. Den begränsningen gäller dock att varken riksdagen eller regeringen får bestämma hur en myndighet skall besluta i ett visst ärende som utgör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Med myndighetsutövning avses beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Besluten kan gälla rättigheter, skyldigheter, förmåner eller annat jämförbart och således vara såväl gynnande som förpliktande för den enskilde.

Av bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår till vilket departement respektive myndighet hör.

En myndighet skapas i de flesta fall genom att regeringen, sedan riksdagen anslagit medel, utfärdar en förordning med instruktion för myndigheten, med bestämmelser om bl.a. myndighetens organisation, samt utser myndighetens chef. Alla myndigheter har dock inte en instruktion och det finns myndigheter vars verksamhet regleras genom lag, t.ex. lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder), lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden och lagen (2003:333) om Lagrådet.

Antalet myndigheter förändras över tiden. Tendensen nu är att myndigheterna blir färre. Antalet förvaltningsmyndigheter under regeringen är cirka 250. Domstolarna är drygt 100 till antalet.

3.4 Benämningar och begrepp

Som framgått ovan är samtliga myndigheter under regeringen förutom domstolarna förvaltningsmyndigheter. Dessa kan grupperas på flera olika sätt.

Man kan gruppera myndigheterna utifrån hur de benämns; myndighet, verk, råd nämnd, institut, museum osv. Benämningen av myndigheterna är dock inte alltid konsekvent, man kan därför inte med säkerhet, redan av namnet sluta sig till att man har att göra med en särskild typ av myndighet.

Ofta använder man sig av olika samlingsbegrepp, såsom affärsverk, central förvaltningsmyndighet, central myndighet, nämndmyndighet, forskningsråd, högskola och universitet utifrån vilka man grupperar myndigheterna. Det saknas definitioner av dessa begrepp och vad som avses är ibland oklart. En och samma myndighet kan också inordnas under flera av begreppen.

I det följande redovisar utredningen sina synpunkter på innebörden av några vanligt förekommande myndighetsbegrepp.

Centrala förvaltningsmyndigheter

Någon närmare definition av begreppet central förvaltningsmyndighet torde inte finnas. Som angetts ovan är alla myndigheter under regeringen förvaltningsmyndigheter enligt regeringsformen. Vad som skiljer centrala förvaltningsmyndigheter från övriga förvaltningsmyndigheter bör rimligen vara att de centrala förvaltningsmyndigheterna har hela landet som sitt verksamhetsområde. Det kan även tolkas så att myndigheten är central i förhållande till regionala och lokala myndigheter.

Det är inte möjligt att sluta sig till begreppets egentliga innebörd genom att konstatera vilka myndigheter som enligt sina instruktioner är centrala förvaltningsmyndigheter. Bland myndigheter som enligt sina instruktioner är centrala förvaltningsmyndigheter finns många av de s.k. verken, t.ex. Fiskeriverket, Jordbruksverket och Boverket. Alla verk är dock inte centrala förvaltningsmyndigheter enligt sina instruktioner. I exempelvis Högskoleverkets instruktion anges i stället att myndigheten är en central myndighet. Andra myndigheter som museer samt högskolor och universitet som har hela landet som sitt verksamhetsområde benämns inte heller centrala förvaltningsmyndigheter i sina instruktioner.

I detta sammanhang förtjänar det att påpekas att det kan få effekter för en myndighets behörighet om den benämns förvaltningsmyndighet, central myndighet eller central förvaltningsmyndighet. Ett sådant exempel är förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. I den förordningen är det reglerat vilka myndigheter som har behörighet att handlägga skadeståndsanspråk som riktas mot staten.

Handläggningsförordningens bestämmelser innebär lite förenklat att Justitiekanslern handlägger skadeståndsanspråk till följd av s.k. beslutsskador, medan anspråk på grund av s.k. faktiska skador handläggs av den centrala förvaltningsmyndighet inom vars område skadan inträffat. Den centrala förvaltningsmyndigheten skall dock – med vissa undantag – överlämna ärenden om anspråk på ersättning för personskador till Kammarkollegiet. Finns det ingen central förvaltningsmyndighet för ett verksamhetsområde handläggs ärendet av Justitiekanslern.

Justitiekanslern har i en skrivelse till regeringen den 21 september 2001 (Dnr 2820-01-94) föreslagit att reglerna i förordningen blir föremål för en översyn och ändras på en del

punkter där det finns behov av att förbättra reglerna och göra dem tydligare. Bland annat tar Justitiekanslern upp frågan om hur begreppet central förvaltningsmyndighet i förordningen skall tolkas, dvs. huruvida begreppet innebär en begränsning av centrala myndigheters behörighet att handlägga skadeståndsanspråk.

Vilka myndigheter som skall betraktas som centrala förvaltningsmyndigheter vid tillämpningen av handläggningsförordningen är oklart enligt Justitiekanslern. Justitiekanslern anför vidare att någon definition av begreppet central förvaltningsmyndighet inte finns. I avsaknad av definition av begreppet har Justitiekanslern löst frågan med utgångspunkt i vad som anges i myndigheternas instruktioner. Framgår det inte av instruktionen att en myndighet är en central förvaltningsmyndighet har den inte ansetts vara en sådan myndighet vid tillämpningen av handläggningsförordningen.

Som exempel på en myndighet där det har förekommit tillämpningsproblem anger Justitiekanslern Tullverket. Efter omorganisationen av Tullverket till en myndighet, som i instruktionen betecknades som central myndighet, uppkom frågan, vid tillämpning av handläggningsförordningen, om Tullverket var att betrakta som en central förvaltningsmyndighet eller ej. Instruktionen ändrades senare så att Tullverket numera betecknas som en central förvaltningsmyndighet.

Affärsverk

Affärsverken är enligt sina instruktioner centrala förvaltningsmyndigheter men har i flera avseenden större frihet än andra myndigheter. Sedan många av affärsverken bolagiserats finns i dag endast tre egentliga affärsverk kvar, Affärsverket svenska kraftnät, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Affärsverken är i praktiken en mellanform mellan myndighet och bolag för att bedriva statlig kommersiell verksamhet som inte ansetts lämplig för bolagsformen. I affärsverkens instruktioner finns endast någon enstaka hänvisning till verksförordningen. Affärsverken leds av styrelser med fullt ansvar.

Regionala och lokala förvaltningsmyndigheter

Regionala och lokala förvaltningsmyndigheter lyder oftast under en central förvaltningsmyndighet. Utvecklingen går mot ökad tillämpning av en myndighetsmodellen inom ett förvaltningsområde. Antalet regionala och lokala förvaltningsmyndigheter minskar därför kraftigt.

Länsstyrelser

Länsstyrelserna är regionala förvaltningsmyndigheter direkt under regeringen. De skiljer sig från de centrala förvaltningsmyndigheterna bl.a. genom att verksamheten är regionalt begränsad till länet.

Nämndmyndigheter och råd

Vid dessa myndigheter finns det alltid en nämnd eller ett råd som har till uppgift att fatta beslut i vissa specifika frågor. Ofta, men inte alltid, är det också nämnden eller rådet som leder myndighetens verksamhet och ansvarar för den inför regeringen. I vissa fall leds dessa myndigheter av en myndighetschef och nämndens uppgift blir att uteslutande ägna sig åt handläggning av sakärenden. Många mindre nämndmyndigheter är knutna till en s.k. värdmyndighet som sköter nämndens administrativa göromål m.m.

Kulturinstitutioner

Under Kulturdepartementet finns ett antal kulturinstitutioner som är förvaltningsmyndigheter och leds av en chef och en styrelse med begränsat ansvar. Exempel på dessa är Riksantikvarieämbetet, Statens konstråd, Statens kulturråd samt ett antal museer. Det finns också museer som inte är organiserade som myndigheter utan i stället som stiftelser med stadgar fastställda av regeringen.

Universitet och högskolor

Universitet och högskolor är i de allra flesta fall förvaltningsmyndigheter. (Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping drivs som stiftelsehögskolor.) Universiteten och högskolorna regleras i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Frågorna om ledningen av högskolorna har nyligen utretts i betänkandet Högskolans ledning (SOU 2000:101). Där föreslogs bl.a. att regeringen skulle tillsätta en separat utredning om en egen myndighetsform för universitet och högskolor samt att Utbildningsdepartementet skulle utarbeta en ägarpolicy för sina universitet och högskolor på samma sätt som Näringsdepartementet gjort för de statliga bolagen.

Utlandsmyndigheter

Utlandsmyndigheterna regleras i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen. I förordningen anges att utrikesrepresentationen utgörs av beskickningar (ambassader och legationer), delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (utlandsmyndigheter) samt Svenska institutet i Alexandria. I utrikesrepresentationen ingår även honorärkonsulat och konsuläragenturer.

Kommittéer och utredningar

En kommitté eller en särskild utredare är en förvaltningsmyndighet av tillfällig karaktär som har till uppgift att utreda en viss fråga. Arbetet regleras i kommittéförordningen (1998:1474) och den enskilda kommittén/utredaren har inte någon instruktion. Vissa kommittéer har med tiden blivit i det närmaste permanenta och fungerar som förvaltningsmyndigheter i allmänhet, dock utan att de erhållit någon instruktion.

Övriga

Det finns en rad andra myndigheter som inte passar in under någon av de uppräknade grupperna. Dessa har ofta begränsade sakområden och en liten organisation, exempelvis delegationer och kommissioner.

3.5 Överväganden

Utredningens förslag: Varje förvaltningsmyndighet, kommittéer och särskilda utredare undantagna, vars organisation och verksamhet inte regleras genom lag skall ha en instruktion. En instruktion kan vara gemensam för flera myndigheter med liknande verksamhet eller för flera myndigheter inom samma förvaltningsområde.

Regeringen skall i varje myndighets instruktion ange om myndigheten är en central förvaltningsmyndighet eller ej. Andra myndighetsbegrepp skall inte förekomma i myndigheternas instruktioner.

Till en början kan konstateras att det är svårt att på ett enkelt sätt ta reda på vilka förvaltningsmyndigheter som finns under regeringen. De allra flesta myndigheter har en instruktion, några lyder under en lag och ytterligare någon har varken instruktion eller lag. För att skapa tydlighet är det viktigt att varje förvaltningsmyndighet, vars verksamhet inte regleras i lag, har en instruktion. Denna kan naturligtvis vara gemensam för flera myndigheter av samma slag, t.ex. för länsstyrelserna eller för en central förvaltningsmyndighet och underlydande regionala och lokala myndigheter.

Med den mångfald som den statliga förvaltningen uppvisar är det knappast förvånande att också beteckningen på förvaltningsorgan skiftar (t.ex. myndighet, styrelse, nämnd, råd, kollegium, verk, institut, inspektion). Ibland finns det historiska skäl för en viss beteckning. Andra gånger är det organisationen eller verksamhetens karaktär som återspeglas i beteckningen.

Enligt utredningens uppfattning är det inte meningsfullt att eftersträva enhetlighet i fråga om beteckningen på förvaltningsorganen. När nya sådana bildas är det dock naturligt att undvika beteckningar som inte längre har någon motsvarighet i de

organisationsformer som nu tillämpas. Självfallet bör också missvisande beteckningar undvikas. Till exempel bör en myndighet som leds av en styrelse inte betecknas nämnd.

De viktiga myndighetsbegreppen i detta sammanhang är enligt utredningens mening myndighet, förvaltningsmyndighet och central förvaltningsmyndighet. Begreppen myndighet och förvaltningsmyndighet är definierade med utgångspunkt i regeringsformens bestämmelser. Däremot är innebörden av begreppet central förvaltningsmyndighet inte helt klar. Som redovisats ovan har begreppet föranlett tveksamheter i fråga om myndighetsbehörighet vid tillämpning av förordningen om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Begreppet central förvaltningsmyndighet förekommer därutöver i en rad olika författningar. Exempelvis anges i mönstringslagen (1983:929) att beslut som fattas av en myndighet som inte är central förvaltningsmyndighet överklagas till Sjöfartsverket och att beslut som meddelats av Sjöfartsverket eller annan central förvaltningsmyndighet överklagas till regeringen. Liknande bestämmelser finns i fartygssäkerhetslagen (2003:364). Vidare anges i flera författningar, exempelvis containerlagen (1980:152), att en central förvaltningsmyndighets beslut inte får överklagas. Också i lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt används begreppet central förvaltningsmyndighet.

Trots att begreppet förekommer i många olika sammanhang finns inte någon definition. Att exakt definiera vilka kriterier som skall konstituera en central förvaltningsmyndighet är inte helt enkelt och kan heller knappast vara en fråga för utredningen. Dock kan sägas att generellt bör de myndigheter som direkt under regeringen ansvarar för ett större förvaltningsområde vara centrala förvaltningsmyndigheter.

För att lösa det problem som finns vid tillämpningen av förordningen om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten kan man tänka sig att, i stället för att bestämma i vissa myndigheters instruktioner att de är centrala förvaltningsmyndigheter, i en bilaga till förordningen, ange samtliga myndigheter som får handlägga anspråk på grund av faktiska skador själva.

Med en lösning där man inte längre anger i myndigheternas instruktioner huruvida de är centrala förvaltningsmyndigheter eller ej kvarstår dock eventuella frågetecken kring vilka som är centrala förvaltningsmyndigheter när begreppet används i andra sammanhang.

Utredningen anser därför att den bästa lösningen är att regeringen i varje enskild instruktion bestämmer om myndigheten är en central förvaltningsmyndighet eller ej. För att undvika tillämpningsproblem bör andra begrepp inte användas i myndigheternas instruktioner.

4 Myndighetsförordningens tillämpningsområde

4.1 En direkt tillämplig myndighetsförordning och myndigheternas instruktioner

4.1.1 Bakgrund

Verksförordningen tillämpas i dag på myndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion. Bestämmelser i verksförordningen har gjorts tillämpliga både för förvaltningsmyndigheter och i domstolarnas administrativa verksamhet. I vilken omfattning verksförordningens bestämmelser gjorts tillämpliga varierar stort mellan olika myndigheter.

I utredningens uppdrag anges som en av utgångspunkterna att myndighetsförordningen bör vara direkt tillämplig för myndigheter under regeringen. Utgångspunkten skall vara att en så stor del som möjligt av den generella administrativa myndighetsstyrningen, dvs. verksamhets- och organisationsstyrning och annan administrativ reglering, bör vara reglerad i myndighetsförordningen.

4.1.2 Överväganden

Utredningens förslag: Myndighetsförordningen skall vara direkt tillämplig för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Regeringen skall i varje myndighets instruktion ange myndighetens verksamhetsområde, hur myndigheten skall ledas och andra för myndigheten specifika förhållanden.

Myndigheterna skiljer sig mycket åt vad beträffar storlek, verksamhetsområde, inriktning och uppgifter. Det som skall regleras i myndighetsförordningen såsom ledningsformer, ansvar

och uppgifter, myndighetens organisation, ärendenas handläggning, arbetsgivarpolitik, anställningar, processbehörighet och överklagande kan dock sägas vara gemensamt för samtliga myndigheter. Med en myndighetsförordning som gäller direkt för samtliga myndigheter under regeringen bör man få inte bara en mer enhetlig och tydlig utan också en enklare reglering av myndigheternas verksamhet. Utredningen anser därför att myndighetsförordningen skall vara direkt tillämplig.

I en direkt tillämplig myndighetsförordning skall de fyra ledningsformer som lagts fast i den förvaltningspolitiska propositionen regleras var för sig. Regeringen får sedan i myndighetens instruktion ange vilken ledningsform myndigheten skall ha. I myndighetens instruktion skall regeringen också ange vilket verksamhetsområde myndigheten skall ha och hur många ledamöter en eventuell styrelse, nämnd eller ett råd skall ha. Vidare skall regeringen ange för myndigheten specifika förhållanden, exempelvis om det vid myndigheten skall finnas en personalansvarsnämnd eller något annat särskilt beslutsorgan.

Det förhållandet att myndigheterna och deras verksamheter skiljer sig mycket åt medför att det kommer att bli nödvändigt för regeringen att i vissa fall göra undantag från någon av myndighetsförordningens bestämmelser i myndighetens instruktion. Detta bör dock ske endast i undantagsfall.

Att myndighetsförordningen görs direkt tillämplig medför att regeringen måste gå igenom alla sina myndighetsinstruktioner och pröva i vad mån det finns behov av att göra undantag från myndighetsförordningens bestämmelser i myndigheternas instruktioner.

Kommittéernas organisation och arbete regleras i en särskild förordning om kommittéväsendet, kommittéförordningen (1998:1474). I den förordningen bör det föreskrivas särskilt att myndighetsförordningen inte skall gälla för kommittéerna. Likaså bör man i instruktionerna för Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna göra undantag för myndighetsförordningens tillämplighet.

Utredningen har också övervägt om någon ytterligare kategori av myndigheter bör undantas när det gäller att göra myndighetsförordningen generellt tillämplig. Domstolarna, affärsverken samt universiteten och högskolorna är myndigheter som utifrån den aspekten behandlas särskilt i det följande.

4.2 Domstolarna

4.2.1 Bakgrund

Som angetts i föregående avsnitt skiljer man i regeringsformen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter.

I 11 kap. 4 § regeringsformen anges att det i lag skall föreskrivas om domstolarnas rättsskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången. Detta görs bl.a. i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen. Kravet på lagform vid utfärdandet av bestämmelser om domstolsväsendet, rättsskipningen och rättegångsförfarandet har motiverats med att man velat garantera domstolarna en självständig ställning till gagn för medborgarnas rättssäkerhet.

I förarbetena till regeringsformen påpekades att domstolarnas verksamhet inte uteslutande utgörs av rättsskipning. Domstolarna har även administrativa uppgifter som hänger samman med den dömande verksamheten. Som exempel nämndes personalärenden. Mera obestämt antydde att det även finns ”andra administrativa sidor” i domstolarnas verksamhet. Vilka dessa administrativa sidor är och hur de skiljs från rättsskipning anges ej. Petrén/Ragnemalm skriver i sin grundlagskommentar¹ följande. ”Gränsdragningen mellan huvuddragen av domstolarnas organisation, som skall regleras i lag, och sådana organisatoriska bestämmelser, som kan meddelas genom förordning, är obestämd. Till lagområdet hör t.ex. regler om domförhet och domkretsar. Till regeringens kompetensområde får endast hänföras från rättssäkerhetssynpunkt mindre betydelsefulla bestämmelser i ämnet.”

Handläggningen av administrativa ärenden vid domstolarna regleras i huvudsak av bestämmelser intagna i förordningar med instruktioner för domstolarna.

Av domstolarnas instruktioner följer att ordföranden i Högsta domstolen respektive Regeringsrätten, president i hovrätt respektive kammarrätt och lagman i tingsrätt respektive länsrätt är administrativ chef för domstolen. Vidare framgår av instruktionerna att vissa paragrafer i verksförordningen gäller för domstolarna. Exempelvis är domstolschefernas ansvar för domstolarnas administrativa verksamhet inför regeringen detsamma som en chef har vid en förvaltningsmyndighet som leds av en myndighetschef, vilket bl.a. innebär att verksamheten skall

¹ Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar s. 273.

bedrivs författningsenligt och effektivt, att chefen skall hushålla väl med statens medel, följa upp verksamheten, svara för en god tillgänglighet och service gentemot medborgarna och ansvara för arbetsgivarpolitiken.

Av instruktionernas reglering följer att administrativa ärenden i vissa fall skall avgöras av interna kollegiala beslutsorgan inom respektive domstol, s.k. plenum eller kollegium. Plenum består huvudsakligen av domstolschefen, vid domstolen tjänstgörande domare och chefen för den administrativa avdelningen. Kollegium består av en mindre grupp av plenum valda domare, domstolschefen och den administrativa chefen. Dessutom har företrädare för personalen som regel rätt att närvara när kollegiet sammanträder. I de fall det inte är plenum eller kollegium som skall avgöra ett administrativt ärende ankommer det på domstolschefen, den administrativa chefen eller den till vilken beslutsbefogenheten delegerats. Hur ärendena avgörs skiljer sig åt mellan överrätter och underrätter men också mellan större domstolar och mindre. Dessutom skiljer sig Stockholms tingsrätt från övriga underrätter. Där har de kollegiala beslutsorganen avskaffats och beslutsfunktionerna har överförts till lagmannen. För en mera utförlig beskrivning av domstolarnas ledningsformer hänvisas till den redogörelse som lämnas i SOU 2000:99 del A, Domarutnämningar och domstolsledning, betänkande från Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare.

Domstolarnas instruktioner innehåller även en del bestämmelser om domstolarnas handläggning av mål och ärenden, vissa domförhållningsregler utöver de som finns i lag, samt andra bestämmelser som har med den rättsskipande verksamheten att göra.

Ovannämnda kommitté lämnade i sitt betänkande ett förslag till beslutsformer för domstolarna i administrativa ledningsfrågor (s. 275). Förslaget såg något olika ut för de olika instanserna och det fanns även skillnader mellan mindre och större domstolar. Det gick dock i huvudsak ut på att vissa i författning särskilt angivna ledningsbeslut som är av särskild vikt för den dömande verksamheten skulle fattas av ett internt domarkollegium. I övrigt skulle domstolschefen eller den som chefen delegerat beslutsbefogenheten till besluta i administrativa ledningsfrågor.

För närvarande pågår en försöksverksamhet avseende handläggning av administrativa ärenden i vissa utvalda domstolar. I försöksverksamheten avgör domstolschefen ensam merparten av de ärenden som i normala fall skall avgöras av plenum eller kollegium.

Innan ärendena avgörs skall domstolschefen höra plenum eller kollegiet.

4.2.2 Överväganden

Utredningens förslag: Myndighetsförordningen skall inte vara direkt tillämplig för domstolarna.

Som framgått är det stora skillnader mellan olika domstolar när det gäller ledningsformen. Det sätt på vilket domstolarna leds i dag passar inte in under någon av de ledningsformer som utredningen har till uppdrag att reglera i myndighetsförordningen. Dessa förhållanden gör att det inte är möjligt att utan omfattande undantag göra myndighetsförordningen direkt tillämplig på domstolarna i administrativt hänseende.

Domstolarna lyder inte under regeringen i sin dömande verksamhet. I jämförelse med förvaltningsmyndigheterna har domstolarna en särställning konstitutionellt.

Med hänsyn till vad som nu sagts anser utredningen att myndighetsförordningen inte skall vara direkt tillämplig på domstolarna. Detta hindrar dock inte att vissa av myndighetsförordningens bestämmelser görs tillämpliga på domstolarna genom hänvisningar i instruktionerna. Att myndighetsförordningen inte skall vara direkt tillämplig för domstolarna framgår redan av förslagets första paragraf där det anges att förordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen.

4.3 Affärsverken

4.3.1 Bakgrund

Affärsverken anses skilja sig från övriga myndigheter genom att deras verksamhet är mer lik ett statligt bolags än andra myndigheters verksamhet. Affärsverken skall, något generaliserat, täcka sina kostnader med egna intäkter. Affärsverkens verksamhet är dock inte helt olik den verksamhet som exempelvis Banverket och Vägverket driver. Affärsverken leds av styrelser med fullt ansvar som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Det finns en myndighetschef som ansvarar för den löpande verksamheten.

Huvuddragen i affärsverkens organisation överensstämmer alltså med vad man finner hos de förvaltningsmyndigheter i övrigt som har styrelser med fullt ansvar.

4.3.2 Överväganden

Utredningens förslag: Myndighetsförordningen skall vara direkt tillämplig även för affärsverken.

I affärsverkens instruktioner finns i dag inga hänvisningar till verksförordningen. Affärsverkens instruktioner innehåller alltså en fullständig reglering rörande organisation och andra frågor som, när det gäller förvaltningsmyndigheter i allmänhet, brukar regleras genom hänvisningar till bestämmelser i verksförordningen. Med en myndighetsförordning som reglerar ledningsformen styrelse med fullt ansvar är det inget som hindrar att myndighetsförordningen görs tillämplig på affärsverken.

Det förhållandet att det endast finns tre verksamma affärsverk väcker naturligtvis frågan om det är motiverat att nu göra om instruktionerna för affärsverken. Utredningens slutsats är dock att det inte finns anledning att göra något generellt undantag i myndighetsförordningen för affärsverken.

4.4 Högskolorna

4.4.1 Bakgrund

Vid en jämförelse mellan olika kategorier av myndigheter pekar man ofta på högskolans särart. Man syftar då bl.a. på högskolornas självbestämmande gentemot staten, ett kollegialt inflytande och vikten av forskningens frihet och obundenhet av politiska direktiv. Inom den akademiska världen har kollegialitet och tradition spelat en stor roll. Fram till högskolereformen 1993 reglerades institutioner, sektioner och fakulteter i detalj.

I dag är högskolan i stor utsträckning avreglerad. En högskola leds sedan 1998 av en styrelse med fullt ansvar. Vid högskolan finns en rektor som leder den löpande verksamheten. Under denna ledning kan varje högskola utforma sin egen organisation. Fakultetsnämnder är dock föreskrivna för de universitet och

högskolor som har vetenskapsområde, 2 kap. 5 a § högskolelagen (1992:1434). Högskolornas ledning och ansvarsfördelningen vid högskolorna regleras i högskolelagen, högskoleförordningen (1993:100) och verksförordningen. Att högskolan skall ledas av en styrelse och ha en rektor som leder verksamheten närmast under styrelsen regleras i högskolelagen. Styrelsens uppgifter och beslutsbefogenheter anges i högskoleförordningen. Styrelsen skall bland mycket annat besluta i viktigare frågor om myndighetens organisation, om årsredovisning och budgetunderlag och om viktigare föreskrifter. Här anges också vilka frågor som skall avgöras av rektor, när styrelsen är beslutför och hur ärendena skall handläggas. I högskoleförordningen hänvisas till verksförordningens bestämmelser i vissa delar. Det är dock så att det är rektorn som ansvarar för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och som skall se till att myndigheten hushåller väl med statens medel osv.

I betänkandet Högskolans ledning (SOU 2000:101), analyserade och utvärderade utredaren ledningsstrukturen hos högskolorna och lämnade förslag till förändringar. Utredningen föreslog bl.a. att antalet ledamöter i styrelserna skulle minskas, att det professionella inslaget bland ledamöterna borde ökas samt att regeringen borde tillsätta en separat utredning om en egen myndighetsform för universitet och högskolor. Vidare föreslog utredningen att regelverket för styrelse och rektor skulle samlas på en plats i högskoleförordningen, i stället för i både högskolelagen och högskoleförordningen. Ytterligare förslag som lämnades var att ordförandens uppgifter borde regleras tydligare och att styrelsen skulle fastställa en arbetsordning för sitt arbete. I propositionen Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15) har regeringen behandlat vissa av utredningens förslag. Förslagen har lett till vissa förändringar i högskoleförordningen. Ordningen med reglering av ledningen i både högskolelagen och högskoleförordningen finns dock kvar.

I detta sammanhang kan nämnas att det inom högskolevärlden förs återkommande diskussioner om en helt ny statlig associationsform för universitet och högskolor.

4.4.2 Överväganden

Utredningens förslag: Myndighetsförordningen skall vara direkt tillämplig även för högskolorna.
--

Högskoleförordningen är i dag mycket omfattande och innehåller inte mindre än tolv kapitel. Utöver bestämmelser som rör ledning och ansvarsförhållanden finns bl.a. bestämmelser om fakultetsnämnder och övriga organ, om lärare, om anställning som doktorand, om grundläggande högskoleutbildning m.m. Några av bestämmelserna om hur myndigheten skall ledas finns dessutom i högskolelagen.

För det fall högskolorna även i framtiden skall ledas av en styrelse med fullt ansvar bör myndighetsförordningens bestämmelser kunna tillämpas direkt på högskolorna. Ansvarsförhållandena mellan styrelse och rektor bör kunna bestämmas utifrån myndighetsförordningens regler. Det förhållandet att högskoleförordningen innehåller ett stort antal andra bestämmelser torde inte hindra en sådan ordning. Utredningen förordar därför att det inte görs något generellt undantag för myndighetsförordningens tillämpning vad gäller högskolan. I den mån det är motiverat med hänsyn för högskolans särart får undantag göras i högskoleförordningen.

5 Regeringens styrning av och krav på myndigheterna

5.1 Myndigheternas roll i den svenska förvaltningsorganisationen

Regeringsformen (RF) drar upp riktlinjerna för den svenska förvaltningsorganisationen. Enligt 1 kap. 1 § RF utgår all offentlig makt i Sverige från folket. I 1 kap. 4 § RF anges att riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lagar, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Av 1 kap. 6 § RF framgår att det är regeringen som styr riket. Regeringen är ansvarig inför riksdagen.

De förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen utgör regeringens redskap i dess uppgift att styra riket – de är regeringens organ för att verkställa den fastlagda politiken. Myndigheterna har långtgående befogenheter och är i sitt dagliga arbete fristående från regeringen. Det är dock regeringens uppgift att styra myndigheterna ”precis så bestämt och i den omfattning som man finner lämpligt i varje särskild situation” (prop. 1986/87:99 s. 27). Myndigheternas lydnadsplikt mot regeringen beskärs formellt endast av myndighetens självständighet att fatta beslut i sådana ärenden som avses i 11 kap. 7 § RF (myndighetsutövning och tillämpning av lag).

5.2 Regeringens styrning av myndigheterna

5.2.1 Inledning

Genom politiska beslut anger riksdag och regering förutsättningarna för den statliga verksamheten.

I regeringsformen finns inte några närmare bestämmelser om hur regeringen skall styra myndigheterna. De styrmedel som

regeringen har att tillgå kan som regel härledas från normgivningsmakten, finansmakten, utnämningmakten och kontrollmakten (SOU 1997:57 s. 75). Styrning kan förekomma även i andra former, exempelvis genom informella kontakter.

5.2.2 Normgivningsmakten

Myndigheterna styrs bl.a. genom normgivning, av lagar beslutade av riksdagen och av regeringens förordningar.

Normgivningsmakten är i regeringsformens 8 kap. fördelad mellan riksdagen och regeringen. Med normgivningsmakten förstås rätten att besluta rättsregler, dvs. sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt.

Med utgångspunkt i olika lagar och förordningar bestäms i stor utsträckning inriktningen av den statliga verksamheten.

Riksdagen stiftar lagar inom det primära lagområdet. Hit hör bl.a. grundlagarna och den civilrättsliga lagstiftningen. Till det område där normgivningskompetensen i första hand ligger hos regeringen, regeringens primärområde, hör föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen, den s.k. restkompetensen.

Ett viktigt styrinstrument för riksdagen är ramlagstiftningen. Där drar riksdagen upp ramarna för verksamheten inom ett område och ger regeringen respektive myndigheterna utrymme att komplettera med tillämpningsföreskrifter.

Viktiga instrument för regeringen i styrningen av myndigheterna är framför allt verksförordningen/myndighetsförordningen och myndigheternas instruktioner. Dessutom finns en rad förordningar som gäller för myndigheterna inom speciella politikområden, exempelvis förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken och förordningen (1998:1634) om regionalt utvecklingsarbete.

5.2.3 Finansmakten

Genom ställningstaganden till förslagen i budgetpropositionen och genom övriga beslut om anslag bestämmer riksdagen de ekonomiska ramarna för olika politikområden. Utifrån de beslut

riksdagen fattat beslutat regeringen om myndigheternas regleringsbrev.

Regleringsbrev

Regleringsbrevet är ett av de viktigaste instrumenten för regeringen att styra myndigheterna i syfte att nå de politiska målen inom de ekonomiska ramar som riksdagen fattat beslut om. I regleringsbrevet utvecklar regeringen de övergripande mål som fastställts av riksdagen. Regleringsbrev utfärdas för alla myndigheter och gäller endast under ett år. Där regleras myndigheternas verksamhet, finansieringen av verksamheten, eventuella undantag från ekonomiadministrativa regler samt myndigheternas återrapporteringskrav.

Ekonomiadministrativa regelverk

Bland annat för att den statliga verksamheten skall bedrivas effektivt och att statens medel skall hanteras på ett säkert sätt, har regeringen utfärdat en rad förordningar inom det ekonomiadministrativa området. Dessa förordningar är i många fall kompletterade med närmare föreskrifter, efter bemyndigande beaktade av bl.a. Ekonomistyrningsverket.

5.2.4 Utnämningmakten

Ett viktigt styrinstrument är också utnämningmakten. I dag är större delen av arbetsgivarpolitiken, dvs. frågor om personalförsörjning, kompetensutveckling samt löne- och anställningsvillkor delegerad till myndighetscheferna. Regeringen utnämner dock, med undantag för Arbetsgivarverket och Verket för högskoleservice samtliga myndighetschefer samt förordnar ordförande och ledamöter i myndigheternas styrelser, nämnder och insynsråd. I de fall myndigheten har en överdirektör utnämns även han eller hon av regeringen.

5.2.5 Kontrollmakten

Styrning genom kontroll sker på flera olika nivåer och sätt. En från regeringen fristående kontroll av myndigheterna sker genom Riksrevisionens granskning av myndigheterna genom årlig revision och effektivitetsrevision. Regeringens mål- och resultatdialog är en annan form av kontroll som också innefattar styrning (se vidare i kapitel 6).

För att säkerställa att den offentliga makten utövas under lagarna och att den enskilde får en rättvis och korrekt behandling av myndigheterna finns olika former av kontrollmekanismer. Förvaltningsdomstolarna överprövar myndigheternas beslut efter överklagande. Justitieombudsmannen och Justitiekanslern har granskande funktioner.

5.3 Regeringens krav på myndigheterna

5.3.1 Inledning

I sin styrning av myndigheterna ställer regeringen en mängd krav på myndigheterna. Vissa av kraven är specifika för myndighetens ansvarsområde medan andra krav gäller för samtliga myndigheter. Man brukar i dessa fall tala om generella krav.

5.3.2 Myndighetsspecifika krav

De myndighetsspecifika kraven avser olika politikområden och anges i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev eller i särskilda regleringsbeslut.

5.3.3 Generella krav

De generella kraven kan delas in i två grupper. Den ena innefattar sektorsövergripande krav som utgår från ett politikområde men även riktas mot verksamheter inom andra sektorer. Sådana krav kan avse exempelvis jämställdhet, regionalpolitik och mänskliga rättigheter. Den andra gruppen är de förvaltningspolitiska kraven som ställs på alla myndigheter och som utredningen redogjort för i kapitel 2.

Generella krav kommer till uttryck i lagar, förordningar, myndigheternas instruktioner, regleringsbrev, nationella handlingsprogram och andra särskilda beslut. Det finns även särskilda myndigheter som bland sina uppgifter har att driva sektorövergripande krav mot andra myndigheter, t.ex. Barnombudsmannen och Ungdomsstyrelsen.

I verksförordningen ges i dag uttryck för både förvaltningspolitiska krav och sektorsövergripande krav.

Många av de generella kraven regleras såväl i verksförordningen som i andra förordningar. Så skall myndigheterna exempelvis enligt verksförordningen beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller integrationspolitiken samtidigt som det finns en särskild integrationsförordning som gäller generellt för samtliga myndigheter.

5.3.4 Överväganden

Utredningens förslag: Myndighetsspecifika krav skall anges i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut.

De krav på myndigheterna som är gemensamma för samtliga myndigheter och som rör själva förvaltningen, förvaltningspolitiska krav, skall anges i myndighetsförordningen. Övriga krav, som avser andra särskilda politikområden, sektorsövergripande krav, skall anges i de regelverk som reglerar politikområdet.

På sätt som sker i dag skall de myndighetsspecifika kraven anges i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut.

De krav på myndigheterna som angetts i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) hör naturligen hemma i myndighetsförordningen och bör komma till uttryck där.

Vad gäller de sektorsövergripande kraven anser utredningen att dessa inte bör tas in i myndighetsförordningen. Myndighetsförordningens syfte är i första hand att reglera myndigheternas organisation, ansvarsfrågor, formalia kring beslut samt andra frågor av förvaltningspolitisk karaktär. Frågor som avser olika politikområden, men som inte har direkt med myndigheternas förvaltning att göra, bör i stället regleras i politikområdets

förordningar, regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut. Genom en sådan ordning undviker man den dubbelreglering som i dag finns i flera fall.

Det bör i detta sammanhang framhållas att myndighetens ledning naturligtvis är ansvarig för att alla de krav som ställs på en myndighet omsätts i dess verksamhet, och detta oberoende av om det är fråga om myndighetsspecifika krav eller generella förvaltningspolitiska eller sektorsövergripande krav och oavsett om dessa har reglerats i myndighetsförordningen eller i en annan förordning. Myndighetens ledning ansvarar för att utveckla verksamheten utifrån de krav som vid varje tidpunkt gäller.

6 Ansvar och ansvarsutkrävande

6.1 Inledning

När man talar om ansvar inom förvaltningen avses vanligen antingen verksamhetsansvar eller juridiskt ansvar. Ansvaret för att myndighetens verksamhet är inriktad mot angivna mål och bedrivs i enlighet med de krav och inom de ekonomiska ramar som regeringen ställt upp kan betecknas verksamhetsansvar. Det juridiska ansvaret innefattar straffrättsligt ansvar, skadeståndsansvar och disciplinansvar.

I detta kapitel redovisas vad som avses med verksamhetsansvar och juridiskt ansvar och hur det kan utkrävas.

6.2 Verksamhetsansvar

6.2.1 Inledning

Vilka ansvarsområden som ankommer på respektive myndighet framgår av regeringens styrdokument, vanligen i form av instruktion, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut.

Respektive myndighet ansvarar inför regeringen för sin verksamhet. Genom bestämmelserna i verksförordningen och myndigheternas instruktioner reglerar regeringen vem vid myndigheten som ansvarar för vad. I kapitel 7 redovisas hur utredningen anser att ansvaret vid respektive ledningsform skall regleras i myndighetsförordningen.

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

Regleringen i verksförordningen syftar, som angetts ovan, till att klargöra vilka personer inom myndigheten som är ytterst ansvariga

för myndighetens verksamhet inför regeringen. Däremot finns det inte några bestämmelser om hur regeringen skall utkräva ansvar av myndigheterna eller dess ledningar.

Regeringen följer dock upp och kontrollerar myndigheternas verksamhet genom olika redskap för återrapportering, främst årsredovisning samt mål- och resultatdialog.

6.2.2 Regeringens uppföljning

Resultatbedömning

I 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten anges att regeringen för riksdagen skall redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts inom olika verksamhetsområden. Regeringens resultatbedömning av insatserna under året görs på såväl politikområdesnivå som myndighetsnivå. Redovisningen sker i budgetpropositionen eller i de särskilda skrivelser som regeringen lämnar till riksdagen.

Årsredovisningen

Myndigheternas årsredovisning revideras av Riksrevisionen som avger en revisionsberättelse. Om revisionsberättelsen innehåller någon invändning skall myndigheten inom en månad till regeringen redovisa vilka åtgärder som vidtagits med anledning av invändningen. I årsredovisningen för staten och därefter i budgetpropositionen redovisar sedan regeringen särskilt de eventuella invändningar en myndighet fått i revisionsberättelsen. I budgetpropositionen redovisar regeringen också sin bedömning av invändningen och de åtgärder som regeringen samt den berörda myndigheten avser att vidta eller har vidtagit. Något formellt beslut om ansvarsfrihet fattas inte med anledning av årsredovisningen.

Mål- och resultatdialogen

Enligt cirkulär om mål- och resultatdialoger år 2003 (cirkulär nr FI 2003:1) syftar mål- och resultatdialogen till att dels följa upp myndighetens verksamhet under det gångna året och utifrån denna kunskap diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv, dels

ge varje myndighetschef möjlighet till ett personligt planeringssamtal med ansvarig minister/statssekreterare för att få feedback på sitt arbete och sitt ledarskap och för att diskutera utvecklingsinsatser för myndighetschefen. Enligt bilaga 1 till cirkuläret bör departementet inför mål- och resultatdialogen ta fram en planeringspromemoria. Promemorian skall bl.a. innehålla en samlad resultatbedömning av verksamheten och av den finansiella redovisningen av verksamheten samt en samlad bedömning av hur myndigheten tar sitt arbetsgivarpolitiska ansvar. Mål- och resultatdialogen skall alltid bestå av en verksamhetsdiskussion och ett enskilt planeringssamtal. Vid verksamhetsdiskussionen bör departementet representeras av berört statstråd/statssekreterare, ansvarig enhetschef samt myndighets-handläggaren. Myndigheten representeras i regel av myndighetschefen samt, om myndigheten leds av en styrelse med fullt ansvar, av styrelsens ordförande ensam eller tillsammans med myndighetschefen.

6.2.3 Ansvarsfrihet

Frågan om åiterrapportering hänger nära samman med frågan om ansvarsfrihet skall beslutas för den/de som ansvarar för den verksamhet som åiterrapporteringen omfattar. I aktiebolag, kommuner och landsting sker en prövning av om skadeståndsanspråk skall kunna riktas mot de ansvariga eller om de skall beviljas ansvarsfrihet.

För de statliga myndigheterna saknas ett formellt ställningstagande till frågan om ansvarsfrihet. Om regeringen inte är nöjd med det sätt på vilket myndighetens verksamhet bedrivits finns inga bestämmelser som behandlar frågan hur verksamhetsansvar skall utkrävas. Det förekommer dock att regeringen förflyttar myndighetschefer eller att dessa inte får förlängt förordnande.

Frågan om att införa en formell prövning av frågan om ansvarsfrihet för ansvariga vid myndigheter har övervägts vid ett flertal tillfällen.

Utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet övervägde i betänkandet Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner; ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli (SOU 1991:40, bil. 17, s. 293) om styrelseledamöters och myndighets-

chefers ekonomiska ansvar skulle förtydligas samt om regeringen skulle ta ställning till frågan om ansvarsfrihet.

Det är emellertid rimligt att begära att förtroendeuppdraget som styrelseledamot i ett statligt verk eller anställningen som verkschef är förenat med ett väl reglerat och definierat ekonomiskt ansvar gentemot uppdragsgivaren. Detta kan markera att uppdragen skall fullgöras med omsorg. Mot denna bakgrund är det önskvärt att bestämmelser införs som klargör att ledamotskap i ett statligt verks styrelse är förenat med ekonomiskt ansvar av i huvudsak samma slag som gäller för ledamöter i kommuns styrelse, i kommunala nämnder och fullmäktigeberedningar samt i aktiebolag och ekonomiska föreningar.--- Regeringen bör också fatta beslut om ansvarsfrihet skall beviljas eller ej. Regeringens beslut att bevilja ansvarsfrihet eller vägra sådan är ett viktigt led i utövandet av ägarrollen gentemot myndigheterna.

Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer övervägde i betänkandet Effektivare ledning i statliga myndigheter (SOU 1993:58 s. 93) frågan om ansvarsfrihet och kom fram till att det saknades tillräckliga skäl att införa särskilda föreskrifter om personligt ansvar.

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

I Justitiekanslerns förstudie Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning (s. 134 f.) resonerade Justitiekanslern kring frågan om ansvarsfrihet enligt följande.

När det gäller statliga myndigheter saknas motsvarighet till systemet med beviljande av ansvarsfrihet. Visserligen skall revisorerna vid sin granskning av myndigheternas årsredovisningar, liksom fallet är vid granskningen i aktiebolag, kommuner och landsting, i revisionsberättelserna göra de påpekanden som föranletts av granskningen. Några formella ställningstaganden i form av beslut om ansvarsfrihet för myndigheternas ledningar görs emellertid inte av "ägaren", dvs. närmast regeringen. I mera uppenbara fall av oegentligheter eller allmän misskötsamhet har dock regeringen som arbetsgivare möjlighet

att göra åtalsanmälan beträffande en myndighetschef eller föranstalta om arbetsrättsliga sanktioner, t.ex. disciplinära åtgärder eller skiljande från anställningen.

Från konstitutionella utgångspunkter kan ett system med ansvarsfrihet för myndigheternas ledningar te sig främmande i staten. Myndigheterna är inte självständiga juridiska personer utan delar i ett enda rättssubjekt, nämligen staten. De lyder under regeringen och regeringen svarar gentemot riksdagen för att de uppgifter som ålagts myndigheterna blir fullföljda på ett författningsenligt sätt och i enlighet med de ekonomiska ramar och mål för verksamheten som lagts fast. Att på den statliga sidan införa ett system med ansvarsfrihet kan också innebära problem med hänsyn till den politiska miljö som det här är fråga om. Inom den statliga sfären saknas det vidare anledning till att myndigheternas ledningar skulle beviljas ansvarsfrihet och därmed inte i efterhand kunna göras ansvariga för sitt handlande. En fördel med ansvarsfrihetssystemet är emellertid att det klargör rollfördelningen mellan ägaren och ledningen för verksamheten. Utan att vilja förorda att man inför en ordning där ledningen för en myndighet formellt beviljas ansvarsfrihet skulle jag ändå från kontrollsynpunkt vilja väcka tanken huruvida inte det ansvar som regeringen har som företrädare för ägaren/staten respektive det ansvar myndighetsledningen har gentemot staten kan göras tydligare.

Av Statskontorets promemoria *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande* (2003:11) framgår att myndigheterna efterlyser bättre återkoppling från Regeringskansliet om hur departementsledningen bedömer myndighetens verksamhet och resultat. I sina slutsatser har Statskontoret kommit fram till att det är viktigt att ägaren, dvs. närmast regeringen och i förlängningen departementsledningen, offentligt tar ställning till en myndighets resultat och informerar myndighetsledningen om vilken bedömning man gör. Statskontoret har vidare föreslagit att den årliga prövningen av myndighetsledningens ansvar skall kopplas till budgetprocessen och den befintliga mål- och resultatdialogen samt att mål- och resultatdialogen skulle utmynna i ett dokument i form av en offentlig handling där regeringen redovisar en samlad bedömning av myndighetens verksamhet och resultat. Med detta, menar Statskontoret, skulle ansvarsutkrävandet bli tydligare och mera öppet. Bedömningen skulle dock inte resultera i ett beslut om att bevilja ekonomisk ansvarsfrihet eller ej.

Under rubriken *Finns det behov av att införa en årlig återkommande formell prövning av myndighetsledningarnas ansvar?*, anger Statskontoret följande (s. 46 f.).

Vår bedömning är att det finns behov av att förbättra myndigheternas resultat och ansvar. Av intervjuundersökningen framgår att myndigheterna efterlyser bättre återkoppling från Regeringskansliet om hur departementsledningen bedömer myndighetens verksamhet och resultat. En majoritet av intervjupersonerna är positivt inställda till att under mer formella former pröva myndigheternas ansvar. Några ställer sig dock tveksamma till att prövningen skall utmynna i en offentlig handling.

Enligt vår mening är frågan om ansvarsprövning principiellt viktig. Vi har svårt att förstå varför myndigheterna, som tillsammans omsätter en så stor del av BNP och vars verksamhet är så viktig för medborgarna, ska undantas från en formell ansvarsprövning. Vi anser att det ur demokratisk synvinkel vore bra med mer öppenhet när det gäller i vilken mån myndigheterna lever upp till de krav som statsmakterna beslutar om. Mot bakgrund av att det i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet står att "Offentlighet är en av grundprinciperna i det svenska samhället" kan man argumentera för att öppenhet rimligtvis även borde råda i regeringens prövning och bedömning av sina underliggande myndigheter.

Sammanfattningsvis anser vi att det är viktigt och rimligt att ägaren, dvs. närmast regeringen och i förlängningen departementsledningen, offentligt tar ställning till en myndighets resultat och informerar myndighetsledningen om vilken bedömning man gör.

6.2.4 Överväganden

Utredningens förslag: I myndighetsförordningen skall regleras vem som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen och vad det ansvaret innebär.

Hur regeringen skall utkräva s.k. verksamhetsansvar av myndighetsledningarna är en fråga om regeringens handlande gentemot myndigheterna och skall därför inte regleras i myndighetsförordningen.

I myndighetsförordningen skall regleras vem som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Där skall också anges vad ansvaret inför regeringen innebär. I 6 § förslaget till myndighetsförordning anges att myndighetens verksamhet skall bedrivas så att de mål uppnås som fastställts av regeringen, att verksamheten skall bedrivas författningenligt och effektivt och att den skall redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Myndigheterna skall fullgöra sina uppgifter i enlighet med de mål som riksdag och regering har beslutat om. Kravet på

författningsenlighet innebär att myndigheterna skall fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och förordningar. I kravet ligger inte bara att besluten är materiellt riktiga utan även att myndighetens ärenden blir avgjorda inom rimlig tid samt att enskilda skall ha rätt att få sin sak prövad i domstol. Kravet på effektivitet innebär att förvaltningen skall åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt utan att för den skull göra avkall på en hög kvalitet i arbetet. För att kunna följa upp och kontrollera att verksamheten bedrivs på detta sätt krävs att redovisning och rapportering av myndighetens resultat sker på ett betryggande sätt. Pålitlig information skall tas fram och redovisas/rapporteras på ett rättvisande sätt. Härmed avses såväl rapporteringen inom myndigheten som den externa rapporteringen.

Som utredningen redovisat ovan följer regeringen upp och kontrollerar myndighetens verksamhet i efterhand på olika sätt. Regeringens uppföljning sker främst genom mål- och resultatdialogen och genom en redovisning av myndighetens resultat i budgetpropositionen. Även revisionsanmärkningar redovisas där.

Enligt utredningens uppfattning är det, från allmänna synpunkter, viktigt att arbetet fortgår inom Regeringskansliet med att vidareutveckla formerna för att följa upp, utvärdera och att utkräva ansvar när det gäller myndigheternas verksamhet. Från myndigheternas synpunkt är det viktigt att få klara besked om de bedömningar av en myndighets verksamhet som regeringen gör i den regelbundna uppföljningen. De frågor som aktualiseras i detta sammanhang gäller i huvudsak regeringens agerande i förhållande till myndigheterna och bör inte regleras i myndighetsförordningen.

6.3 Juridiskt ansvar

Det juridiska ansvaret för anställda vid myndigheter, myndighetschefer och nämnd- eller styrelseledamöter kan delas in i straffrättsligt ansvar, disciplinansvar och skadeståndsansvar.

6.3.1 Straffrättsligt ansvar

Det straffrättsliga ansvaret regleras huvudsakligen i 20 kap. brottsbalken och avser tjänstefel, mutbrott och brott mot tystnadsplikten. Dessa bestämmelser är subsidiära till andra straffbestämmelser och kan sägas vara avsedda för situationer där intresset av att de offentliga funktionerna utövas på ett riktigt sätt särskilt motiverar ett straffansvar. I vissa fall gäller även särskilda åtalsbestämmelser beträffande dessa brott.

Begär anställda vid myndigheter och nämnd- eller styrelseledamöter andra typer av brott tillämpas, på samma sätt som för privatanställda, vanliga straffrättsliga regler. Ansvar för exempelvis förskingring, trolöshet mot huvudman, stöld och bedrägeri kan komma ifråga.

Utöver de allmänna straffrättsliga bestämmelserna finns också en mängd olika straffbestämmelser som tagits in i andra lagar än brottsbalken, i specialstraffrätten. Ett exempel är miljöbalken.

Allmän straffrätt

Reglerna om tjänstefel finns i 20 kap. 1 § brottsbalken. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet genom handling eller underlåtenhet vid myndighetsutövning åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet anses ringa skall det inte föranleda ansvar. Är brottet grovt skall straffet bestämmas till lägst sex månader och högst sex års fängelse.

Ansvar för tjänstefel begränsas till den del av den offentliga verksamheten som innefattar myndighetsutövning. Ansvaret gäller även i styrelser och nämnder i den mån de medverkar vid myndighetsutövning.

I 20 kap. 2 § brottsbalken regleras mutbrott. En arbetstagare som tar emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning döms för mutbrott till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

I 20 kap. 3 § brottsbalken föreskrivs att den som röjer uppgift som han är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd

av lag eller annan författning döms för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst två år.

Specialstraffrätt

Inom specialstraffrätten finns en mängd lagar med straffbestämmelser som kan vara aktuella vid myndigheter, exempelvis brott mot miljöbalken, arbetsmiljöbrott och brott mot datalagen.

Straffansvar kan endast utkrävas av en fysisk person. När en straffbestämmelse avser att reglera en viss typ av verksamhet där ett flertal personer arbetar tillsammans. t.ex. i en myndighet, är det därför ofta svårt att avgöra vem eller vilka som bär straffansvaret om det begåtts en otillåten handling i verksamheten. Specialstraffrätten innehåller i allmänhet inte någon uttrycklig reglering av vem som skall ådömas straff i de fall då ett brott begås i en juridisk persons verksamhet. Frågan om vem eller vilka som skall ådömas straff i dessa fall är att bedöma enligt principerna för det som brukar kallas företagaransvar.

Företagsbottsutredningen skriver i sitt betänkande Straffansvar för juridiska personer (SOU 1997:127 s. 105) angående principerna för företagaransvar bl.a. följande.

Dessa vilar på grundtanken att det straffrättsliga ansvaret bör ligga hos den eller de som har den bästa möjligheten att motverka lagöverträdelse inom en verksamhet genom en ändamålsenlig ledning, organisation och kontroll av verksamheten. Kriterierna för att fastställa om en person som bär företagaransvar, gjort sig skyldig till ett brott är självfallet desamma vid gärningar inom ramen för en juridisk persons verksamhet som vid andra gärningar. Frågan är i bägge fallen om någon uppsåtligt eller av oaktsamhet förfarit i strid mot en på korrekt sätt tolkad i lag given straffbestämmelse.

Företagaransvaret har utvecklats genom praxis och doktrin. Principerna gäller inte endast i förhållande till privat näringsverksamhet utan har tillämpats också inom andra områden. I rättsfallet NJA 1987 s. 426, som främst handlar om ansvarsfördelningen mellan kommunens förtroendevalda och dess anställda, har Högsta domstolen lagt fast riktlinjerna för den praxis som alltjämt synes vara generellt gällande i fråga om företagaransvar. Målet gällde frågan om valnämndens ordförande var ansvarig för ett vid kommunen utan tillstånd fört

personregister. Beträffande ansvarsfrågorna anförde Högsta domstolen bl.a. följande.

--- När det gäller placeringen av ansvaret för lagöverträdelse som begås i privata företags verksamhet har däremot vissa regler om s.k. företagaransvar utvecklats i rättspraxis. I princip åvilar det straffrättsliga ansvaret företagsledningen. Denna består i aktiebolag av styrelsen och verkställande direktören i de fall där denne inte är ledamot av styrelsen. Ansvaret inom företagsledningen fördelas så att ansvaret i första hand åvilar den ledamot inom vars verksamhetsområde en lagöverträdelse begåtts. Verkställande direktören kommer därvid i första hand i fråga eftersom han ansvarar för den löpande förvaltningen. Delegation av ansvaret kan dock ske. Företagsledningen ansvarar emellertid för att företaget organiseras på sådant sätt att lagöverträdelse kan förutsättas ej ske i dess verksamhet. Ledningen har sålunda att sörja för att företaget har en ändamålsenlig personalorganisation och att underordnad personal är kompetent och tillräckligt instruerad för sina uppgifter. Även om delegation skett är ledningen skyldig att gripa in om det visas föreliggande brister eller eljest särskild anledning föreligger. Vid oaktsamhetsbrott kan ansvar utkrävas av den i företagsledningen som oaktsamt brustit i vad som enligt det nyss sagda ålegat honom.---

--- Mot den angivna bakgrunden ter det sig naturligt att de principer för företagaransvar som utbildats i rättspraxis för det privata näringslivet får tjäna åtminstone som en utgångspunkt också på den kommunala sektorn. Måhända är möjligheten att delegera ansvar något mindre omfattande på den kommunala sektorn till följd av de särskilda förhållanden som ligger till grund för kommunallagens regler om delegation. Omständigheterna i det särskilda fallet måste tillmätas betydande vikt när det gäller att ta ställning till om delegation av det straffrättsliga ansvaret för förtroendevalda kunnat ske.---

Även rättsfallet NJA 1994 s. 204 behandlar företagaransvar inom den kommunala förvaltningen och gäller ett åtal mot ett kommunalråd, tillika kommunstyrelsens ordförande och ordförande i tekniska nämnden, för att han inte iakttagit gällande villkor för två av kommunens avloppsreningsverk.

Något prejudicerande fall som behandlar just företagaransvar inom den statliga förvaltningen finns, såvitt känt, inte¹. Vad som angetts i ovan redovisade fall om placeringen av ansvar i företag bör dock vara analogt tillämpligt på myndigheter. Ansvaret åvilar i första hand den person inom vars verksamhetsområde en

¹ Åtalet mot bl.a. några av Banverkets chefer (tf. generaldirektör, enhetschef samt projektansvarig) för vattenbrott i samband med bygget av tunneln genom Hallandsåsen ogillades vid tingsrätten redan på den grunden att brott inte förelåg. Ansvarsfrågorna prövades därför aldrig. Tingsrättens dom fastställdes i hovrätten.

lagöverträdelse begåtts. Verkställande direktören/myndighetschefen kommer därvid ifråga i första hand eftersom han svarar för den löpande förvaltningen. Även underordnade tjänstemän till vilka en uppgift delegerats kan komma ifråga.

Beroende på hur verksamheten ser ut, vilket brott det gäller samt övriga omständigheter i det enskilda fallet måste det avgöras från fall till fall vem vid myndigheten som ansvarar för ett brott. Vem som skall göras ansvarig för brott beror ytterst på var åklagaren och i sin tur domstolen väljer att placera ansvaret. Som nämnts ovan beaktas också vid en prövning vilka resurser och befogenheter den person på vilken ledningen internt lagt ansvaret, haft till sitt förfogande. Inte endast myndighetschefen eller den tjänsteman till vilka uppgifter delegerats kan således komma ifråga, även en styrelse med fullt ansvar som inte gjort vad som ankommer på denna kan komma att hållas ansvarig för brott i vissa situationer. Man kan även tänka sig situationer där en styrelse med begränsat ansvar hålls ansvarig för brott.

I detta sammanhang kan också nämnas att lagstiftaren när det gäller brott mot arbetsmiljölagstiftningen i första hand lagt ansvaret på arbetsgivaren själv. Som villkor för arbetsmiljöansvar anges att någon uppsåtlig eller av oaktsamhet åsidosatt vad som i enlighet med arbetsmiljölagen (1977:1160) ålegat honom till förebyggande av ohälsa eller olycksfall. Av prop. 1990/91:140 s. 129, Arbetsmiljö och rehabilitering, framgår att straffansvaret placeras på ledamöter i företagsledningen därför att dessa har ett avgörande inflytande på hur verksamheten utövas. Vad gäller delegation av ansvaret anförde departementschefen i förarbetena till arbetsmiljölagen, prop. 1976/77:149 s. 373, följande.

Jag vill understryka vikten av att det vid delegering klargörs vem som i olika avseenden bär ansvaret för att lagstiftningens bestämmelser följs. För att ett uppdrag skall få betydelse i straffrättsligt hänseende förutsätts självfallet att med delegering av ansvar följer tillräckliga beslutsbefogenheter. Det förutsätts också att den till vilken delegering sker har behövlig erfarenhet och kunnande för uppgiften. Inom förvaltningen måste hänsyn dessutom tas till gällande instruktioner och vid behov ändring göras när delegering bör ske.

6.3.2 Disciplinansvar

Som ett komplement till det straffrättsliga ansvaret finns bestämmelser om disciplinansvar för statligt anställda i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). I verksförordningen och anställningsförordningen (1994:373) finns förfaranderegler för utkrävande av ansvar.

I 14 § LOA anges att en arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Förseelserna är att se som brott mot anställningsavtalet och kan rendera disciplinpåföljder i form av varning eller löneavdrag. Frågan om disciplinansvar prövas av den myndighet där arbetstagaren tjänstgör. För vissa högre tjänstemän prövas frågorna av Statens ansvarsnämnd.

6.3.3 Skadeståndsansvar²

Inledning

Skadeståndsansvaret för en anställd i offentlig verksamhet är i dag mycket begränsat. Den felande själv – en styrelseledamot eller en tjänsteman – kan endast drabbas av skadeståndsansvar om synnerliga skäl föreligger. Huvudregeln är att den arbetstagare som gör sig skyldig till fel eller försummelse i anställningen inte kan åläggas skadeståndsansvar för uppkommen skada. I stället har staten ett relativt vidsträckt skadeståndsansvar, särskilt vid fel eller försummelse i myndighetsutövning. Staten kan bli skadeståndsskyldig om en enskild vållas person-, sak- eller ren förmögenhetsskada. Skadeståndsansvaret regleras i 3 kapitlet skadeståndslagen (1972:207) där det finns särskilda bestämmelser för stat och kommun.

² Bengtsson, Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, 2 uppl., Bengtsson och Strömbäck, Skadeståndslagen – En kommentar och Justitiekanslerns rapport, Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning, februari 1997.

Det allmännas skadeståndsansvar

Vid myndighetsutövning gäller att staten enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen skall ersätta personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse i verksamheten.

När det inte är fråga om myndighetsutövning gäller allmänna skadeståndsrättsliga regler. Enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen svarar arbetsgivaren för person- eller sakskada som deras arbetstagare vållat genom fel eller försummelse i tjänsten. För att arbetsgivaren skall svara för ren förmögenhetsskada krävs att arbetstagaren vållat skadan genom brott. Arbetsgivaren skall också ersätta skada på grund av att arbetstagaren kränker någon genom fel och försummelse i tjänsten. Om skadevållaren handlat oaktsamt men inte brottsligt är staten således inte ansvarig för ren förmögenhetsskada.

Skadeståndsansvar för arbetstagaren

Skadeståndslagens regler om skadeståndsansvar gäller för såväl privat som offentligt anställda. För skada som en arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i anställningen är han, enligt 4 kap. 1 § skadeståndslagen, ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter. Kravet på synnerliga skäl medför att en arbetstagare mycket sällan blir skadeståndsskyldig om han gör sig skyldig till fel eller försummelse i anställningen. Skadeståndsansvaret omfattar dock såväl person- och sakskada som ren förmögenhetsskada och ideell skada.

Skadeståndsansvaret kan aktualiseras främst i två situationer. Dels om arbetsgivaren enligt regler om principalansvar har att betala ut skadestånd till tredje man, varefter arbetsgivaren kräver igen beloppet av den arbetstagare som vållat skadan. Dels när en arbetstagare direkt har vållat sin arbetsgivare skada genom åtgärder i anställningen, t.ex. genom att förskingra pengar eller annan egendom från arbetsgivaren, som därigenom lidit skada.

Ledamöter i statliga myndighetsstyrelser jämställs med arbetstagare (prop. 1972:5 s. 565). Således omfattas även ledamöterna av bestämmelserna om skadeståndsansvar i 4 kap. 1 § skadeståndslagen.

6.3.4 Överväganden

Utredningens bedömning: Vem eller vilka vid en myndighet som kan komma att åläggas ett juridiskt ansvar för myndighetens åtgärder beror på hur regleringen i myndighetsförordningen, i myndighetens instruktion och i myndighetens arbetsordning ser ut beträffande vem som ansvarar för vad vid myndigheten, och, ytterst, på hur domstolarna bedömer frågan.

Vem eller vilka av anställda eller styrelseledamöter som kan åläggas sådant juridiskt ansvar för en myndighets agerande som redovisats ovan beror ytterst på åklagares och domstolars bedömning. Grundläggande för en sådan bedömning är den fördelning av uppgifter och ansvar mellan olika organ och anställda i myndigheten som sker genom bestämmelser i myndighetsförordningen samt i myndighetens instruktion och arbetsordning. Som angetts ovan beaktas också vilka resurser och befogenheter den person på vilken ledningen internt lagt ansvaret haft till sitt förfogande samt vilken kompetens hon har för sina uppgifter. Har hon inte fått erforderliga resurser kan ansvaret komma att falla tillbaka på myndighetens ledning. Mot denna bakgrund är det inte möjligt att generellt närmare ange hur ansvaret skall utkrävas annat än i det fallet att någon delegering över huvudtaget inte skett i myndigheten.

För att det juridiska ansvaret skall gå att bestämma är det, utöver vad som föreskrivs i myndighetsförordningen, mycket viktigt att ansvarsförhållandena inom myndigheten noga regleras i arbetsordningen. Se vidare i kapitel 10 om arbetsordning.

7 Myndigheternas ledningsformer

7.1 Inledning

Vid de statliga myndigheterna används i huvudsak fyra olika ledningsformer. Dessutom finns en rad blandformer. De fyra ledningsformer som används är:

- Enrådighetsverk. Myndigheten leds av en chef som ensam ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Ofta förekommer dessutom någon form av rådgivande organ.
- Styrelse med begränsat ansvar. Myndigheten leds av en chef som ansvarar för myndighetens verksamhet och som vid sin sida har en styrelse. Styrelsens beslutsbefogenheter är begränsade till vad som anges i verksförordningen. Myndighetens chef är i de flesta fall styrelsens ordförande.
- Styrelse med fullt ansvar. Myndigheten leds av en styrelse som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Vid myndigheten finns också en chef som ansvarar för och leder den löpande verksamheten och som regelmässigt är ledamot i styrelsen. Styrelsens ordförande är oftast extern.
- Nämndmyndighet. Myndigheten leds av en nämnd som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Vid myndigheten finns i de flesta fall en kanslichef som i vissa fall är anställd av regeringen och i andra fall är anställd av myndigheten.

Den vanligaste ledningsformen i centrala förvaltningsmyndigheter är styrelse med begränsat ansvar. Affärsverken, universiteten och högskolorna samt även vissa andra myndigheter leds av styrelser med fullt ansvar. Av myndigheterna har cirka 100 styrelser med begränsat ansvar, cirka 30 är enrådighetsverk och cirka 35 har styrelser med fullt ansvar. Dessutom finns ett stort antal nämndmyndigheter.

7.2 Bakgrund

7.2.1 Historik

Den nuvarande ordningen med centrala förvaltningsmyndigheter har sina rötter tillbaka i 1600-talet då det inrättades fem kollegier för rikets förvaltning – s.k. ämbetsmannamyndigheter. Kollegierna arbetade i domstolsliknande former och besluten fattades gemensamt i kollegium. Denna ledningsform ansågs med tiden vara ineffektiv och irrationell och ur de ursprungliga kollegierna växte en rad nya myndigheter fram. Under senare delen av 1800-talet infördes en byråkratisk organisation med enrådighetsverk, där myndighetens chef ensam fattade besluten. Denna ledningsform blev dominerande under första hälften av 1900-talet.

Under denna tid började också en organisation med s.k. lekmannastyrelse växa fram. Med ”lekmän” avsågs styrelseledamöter som inte var anställda i myndigheten. I första hand gällde detta de statliga affärsverken som skulle arbeta under företagsliknande förhållanden, varför det bedömdes lämpligt med styrelseledamöter som hade erfarenhet från näringslivet. Den första styrelsen av detta slag tillkom 1909 (Vattenfallsstyrelsen). Antalet myndigheter med lekmannastyrelse ökade med tiden kraftigt. Nya myndigheter fick regelmässigt en sådan styrelse och efter 1950-talet blev denna ledningsform den vanliga i statsförvaltningen.

I betänkandet ”Politisk styrning – administrativ självständighet” (SOU 1983:39) fann Förvaltningsutredningen vid kartläggning av olika ledningsformer tre huvudskäl för lekmannainflytande;

- behovet av att tillföra sakkunskap,
- behovet av parts/intresserepresentation,
- behovet av medborgerligt omdöme.

Det första skälet innebar att myndigheten skulle få tillgång till kvalificerad fackkunskap och erfarenheter inom områden av betydelse för myndighetens verksamhet. Partsrepresentation avsåg de särskilt berörda intressena såsom konsumenter, näringsliv och arbetsmarknadens organisationer. Motivet för partsrepresentation var att de grupper i samhället som särskilt berördes av myndighetens verksamhet skulle ges större möjligheter att föra fram sina synpunkter och att påverka myndighetens agerande. Myndigheten kunde härigenom få en bättre uppfattning om de krav omvärlden ställde på den och samtidigt ges möjlighet att

förankra sina beslut hos de grupper som berördes av besluten. Det tredje motivet syftade till ett förstärkt allmänt medborgarinflytande och en medborgarkontroll av förvaltningen.

Frågan om myndigheternas ledningsformer har sedan dess behandlats av tre större utredningar: Verksledningskommittén (SOU 1985:40), Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (SOU 1993:58) och Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57). Samtliga dessa tre utredningar har gjort likartade bedömningar och kommit till samma slutsats, nämligen att ansvarsbilden bör vara tydlig och att ledningsformerna enrådighetsverk eller styrelse med fullt ansvar därför bör väljas. Den traditionella ledningsformen med en styrelse med begränsat ansvar har dock fått vara kvar.

7.2.2 Verksledningsbeslutet

I riksdagens s.k. verksledningsbeslut 1987 (prop. 1986/87:99. bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226) fastställdes några grundläggande principer för hur en myndighet skall ledas. Beslutet fattades mot bakgrund bl.a. av att ansvarsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen ansågs oklar. I riksdagen rådde bred enighet om att lekmannainflytandet, i form av i huvudsak externa ledamöter i styrelserna, skulle bevaras. Den sakkunskap och det medborgerliga omdöme som på det sättet tillfördes myndighetsledningen ansågs vara av stort värde och kunde ge viktiga impulser till myndigheternas utvecklingsarbete. Samtidigt tillgodosågs behovet av demokratisk insyn i myndigheternas verksamhet. De folkvalda fick insyn i förvaltningens vardag och utgjorde samtidigt en kanal för folkviljan till verkställighetsledet.

Den breda insynen i förvaltningens verksamhet har så stort värde att den bör vara grundprincip även när det gäller myndigheternas ledningar. Samtidigt måste den oklara rollfördelning som gäller i dag bringas att upphöra. Förändringar bör därför ta sikte på att göra besluts- och ansvarsfördelningen tydlig, under bibehållande av externt inflytande genom lekmän. (s.84).

Enligt propositionen fanns det två sätt att utforma denna lekmanuppdrag. Det ena var att tilldela styrelserna reella befogenheter och reellt ansvar för myndigheternas hela verksamhet. Det andra var att tilldela verkschefen denna roll

samtidigt som lekmännen gavs en rådgivande funktion. Ställningstagandet i propositionen var emellertid att lekmännens roll i myndigheternas ledning skulle vara en blandning av beslutande och rådgivande funktioner.

I propositionen anfördes vidare att för att en styrelse skulle kunna fullgöra sina uppgifter så måste den vara tillförsäkrad vissa rättigheter gentemot myndighetschefen, exempelvis rätt att yttra sig över förslag till beslut. Styrelsen skulle hållas informerad om allt av vikt som rörde myndighetens verksamhet och myndighetschefen skulle alltid höra styrelsen i viktiga frågor.

Verksledningsbeslutet kom att innebära att det vid myndigheterna normalt skulle finnas en styrelse vid sidan av myndighetschefen. Myndighetschefen skulle vara ansvarig för verksamheten inför regeringen. Styrelsens uppgift var att utöva insyn i verksamheten, att biträda myndighetschefen med sakkunskap samt att utöva medborgerligt inflytande. Styrelsen skulle vidare besluta i vissa, särskilt angivna frågor. Styrelsen fick således både en rådgivande och beslutande roll. Styrelsen skulle dela myndighetschefens ansvar inför regeringen, i den mån styrelsen fått beslutanderätt.

För affärsverken fastställdes andra riktlinjer. Affärsverken skulle ledas av styrelser med fullt ansvar för verksamheten inför regeringen. Verkschefen skulle under styrelsen svara för den löpande verksamheten.

7.2.3 Beslut om slopad intresserepresentation

År 1992 förändrades lekmannastyrelserna genom att intresserepresentation i princip avskaffades helt (prop. 1991/92:123, bet. 1991/92:KU36, rskr. 1991/92:305). I propositionen betonade regeringen att det är av avgörande betydelse för en effektiv och väl fungerande förvaltning att förvaltningen styrs utan hänsyn till organisationers och andra intressegruppers särintressen. Intresserepresentation i beslutande organ kunde enligt regeringen leda till bl.a. diffusa ansvarsförhållanden.

7.2.4 Nya riktlinjer

I takt med att förutsättningarna för myndigheternas verksamhet successivt förändrades, bl.a. genom övergång till mål- och resultatstyrning, ökade behovet av en klar och tydlig ledningsfunktion, där det inte råder någon tvekan om vem som har ansvaret inför regeringen.

Riksdagen delade regeringens uppfattning dels att ledningsformen för de centrala förvaltningsmyndigheterna borde reformeras och anpassas till de förutsättningar som nu gällde, dels att en väl utvecklad dialog mellan regeringen och myndigheterna och en ökad delegering av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar krävde att ansvarsbilden gentemot regeringen blev tydligare.

Under våren 1994 antog riksdagen nya riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381). Riktlinjerna innebar i huvudsak att centrala förvaltningsmyndigheter i första hand skulle styras som enrådighetsverk, där myndighetschefen ensam hade ansvaret inför regeringen. Vid valet av ledningsform skulle regeringen särskilt pröva om det fanns vägande skäl för att en myndighet leddes på annat sätt än genom enrådighet. Den ledningsform som i sådant fall främst skulle övervägas var styrelse med fullt ansvar för myndighetens verksamhet inför regeringen.

Övergången till enrådighetsverk medförde enligt regeringen inte att myndigheternas behov av råd och sakkunskap utifrån blev mindre. Regeringen menade också att det var av vikt även med demokratisk insyn och kontroll vid dessa myndigheter. I regel borde man därför inrätta ett särskilt råd vid myndigheten med insyn som främsta uppgift. I insynsrätten låg vidare att myndighetschefen fortlöpande skulle informera rådet om viktiga frågor. Genom att insynsrollen skildes från ledningen av myndigheten ansåg regeringen att det blev möjligt för företrädare för t.ex. politiska partier och andra intresseorganisationer att ingå i myndighetsstyrelser utan att det skapade oklarheter om vem som hade ansvar för besluten och utan besvärande lojalitetskonflikter. I praktiken angavs skillnaden mellan insynsråden och lekmanstyrelserna vara att insynsråden inte hade några beslutsbefogenheter.

Vid utskottsbehandlingen reserverade sig s-ledamöterna. De ansåg att både den samhälleliga insynen och det medborgerliga inflytandet garanterades om statliga myndigheter leddes av

myndighetschefen jämte lekmannastyrelse och att denna ledningsform borde gälla som huvudregel även i framtiden.

7.2.5 Lekmannastyrelser som huvudregel

Redan följande år tog den då nyttillträdde regeringen på nytt upp frågan om förvaltningsmyndigheternas ledning (prop. 1994/95:150 bil. 7). I propositionen gav regeringen uttryck för en mer differentierad syn på frågan om vilka ledningsformer som skulle tillämpas vid förvaltningsmyndigheterna. Enrådighetsverk och styrelse borde enligt regeringen även fortsättningsvis vara de två huvudalternativen, dock att såväl enrådighets- som styrelsemodellen vid behov skulle anpassas till de särskilda förutsättningar som gällde vid myndigheten och att en styrelse kunde ha ett med myndighetschefen delat ansvar för verksamheten inför regeringen. Verksamhetens art och regeringens behov av att styra myndigheten skulle vara utgångspunkter vid val av ledningsform. I propositionen gjordes en genomgång och prövning av 114 förvaltningsmyndigheter och regeringen redovisade vilka myndigheter den avsåg att ge en ny ledningsform. Även om många myndigheter fick ändrad ledningsform, ansåg regeringen att då befintliga lekmannastyrelser, kunde behållas för en rad myndigheter, eftersom den ledningsformen var mest ändamålsenlig för verksamheten.

Regeringen fastslog att det var angeläget att utgå från de olika myndigheternas verksamheter och mål och att vid valet av ledningsform vara flexibel för hur verksamheten var utformad.

Vid riksdagsbehandlingen förordade Konstitutionsutskottet (bet. 1995/96:KU1) att den reservation som angavs då riksdagen våren 1994 fattade beslut om riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer nu skulle ligga till grund för riksdagens beslut. Detta innebar bl.a. att den tidigare gällande huvudregeln enligt det s.k. verksledningsbeslutet återinfördes och att statliga myndigheter skulle ha en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen som normalmodell för ledningen.

Ett absolut krav på styrelse borde enligt utskottets uppfattning gälla för tillsynsmyndigheter som utfärdar integritetskänsliga föreskrifter innebärande ingrepp i medborgarnas frihet och ekonomiska situation, för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden och har en verksamhet som innebär ett

stort finansiellt ansvar samt för myndigheter inom områdena forskning och kultur. Mindre myndigheter, sysselsatta med rutinärenden kunde inrättas som enrådighetsverk, under förutsättning att det fanns någon typ av insynsorgan.

7.2.6 Den förvaltningspolitiska propositionen – nu gällande riktlinjer

Som nämnts ovan ansåg även den Förvaltningspolitiska kommissionen i sitt betänkande (SOU 1997:57 s. 119) att nuvarande lekmannastyrelser borde avskaffas. Kommissionen menade bl.a. att fördelningen av beslutsbefogenheterna mellan myndighetschef och styrelse gör att ansvaret blir oklart och att styrelsen inte fungerar som ett ledningsorgan.

Regeringen däremot stannade i propositionen ”Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst” (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:295) vid att man bör vara flexibel vid val av ledningsform och att den nuvarande huvudmodellen med en lekmannastyrelse vid chefens sida inte generellt bör avskaffas. Regeringen anförde följande i propositionen (s. 47).

Denna ledningsform, *styrelse med begränsat ansvar*, har sitt värde, inte minst som forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Regeringen ser inget skäl att ändra denna ledningsform för myndigheter där den fungerar väl såväl ur verksamhetens som ur regeringens styrningsperspektiv. Den kan även i fortsättningen vara att föredra i flera sammanhang, bl.a. där bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten eller där samsyn och samordning med andra myndigheter är av särskild vikt.

Vad gäller övriga ledningsformer anser regeringen att *styrelse med fullt ansvar* bör övervägas främst för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar.—

Det har ibland hävdats att styrelser med fullt ansvar egentligen inte har fullt ansvar för verksamheten i likhet med t.ex. en bolagsstyrelse, eftersom regeringen och inte styrelsen utser den som svarar för den verkställande ledningen av myndigheten. En myndighet är dock något helt annat än ett bolag. Det finns också väsentliga skillnader mellan hur en statlig myndighet i demokratins och det allmännas tjänst och hur ett företag inom näringslivet leds. Ett uttryck för detta är att regeringen normalt utser myndighetschefer. Den ordningen bör gälla även för chefer för myndigheter där styrelsen har fullt ansvar. I beredningsprocessen inför en chefsutnämning bör dock självfallet ett samråd med styrelsen om aktuella kandidater ingå.

Ledningsformen *enrådighetsverk* bör övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Detta behov gör sig särskilt gällande i de ökade krav på styrning och samordning som medlemskapet i EU ställer på regeringen. Enrådighetsverk bör i allmänhet ha ett rådgivande organ med av regeringen tillsatta ledamöter. Ett sådant organ kan i princip fylla samma syfte som dagens lekmanstyrelser vad gäller insyn och medborgerligt inflytande.

Regeringen uttryckte vidare uppfattningen att den utveckling som skett av de statliga myndigheternas villkor sedan verksledningsbeslutet medfört att regeringen för att kunna styra och utveckla den framtida statsförvaltningen mer effektivt, bör ha större möjlighet att flexibelt tillämpa olika ledningsformer än vad som hittills varit fallet. Liksom tidigare (prop. 1994/95:150 bil. 7, s. 120) fann därför regeringen det angeläget att den vid val av ledningsform kan utgå från myndighetens verksamhet och mål sådana som de är fastlagda av riksdagen och regeringen och därefter välja den ledningsform som bäst bedöms gagna verksamheten och de uppställda målen.

Enligt regeringen bör nämndmyndighetsformen användas endast i begränsad omfattning. Antalet nämndmyndigheter bör minska och när det är möjligt bör särskilda beslutsfunktioner inom andra myndigheter användas i stället för nämndmyndighetsformen. Tydligare former för styrning, finansiering och kanslistöd behöver skapas.

7.3 Nuvarande ordning

7.3.1 Inledning

Som angetts ovan används i dag de fyra ledningsformerna enrådighetsverk, ibland med insynsråd, styrelse med begränsat ansvar, styrelse med fullt ansvar och nämndmyndighet. Det som skiljer modellerna åt är främst ansvar och uppgifter för myndighetschef, styrelse, nämnd och råd.

I praktiken förekommer många blandformer. Vissa myndigheter, exempelvis Statens energimyndighet, har vad man kan kalla kombinerade ledningsformer. Där finns både en styrelse, ett insynsråd och en beslutande nämnd.

Regeringen avgör vilken ledningsform som skall tillämpas vid respektive myndighet. Verksamhetens art och regeringens behov av att styra myndigheterna har stor betydelse vid val av ledningsform. Vilken ledningsform myndigheten har framgår av dess instruktion.

I verksförordningen regleras ledningsformerna styrelse med begränsat ansvar och enrådighetsverk. För styrelse med fullt ansvar och nämndmyndighet saknas reglering. Ansvarsförhållandena inom myndigheterna bestäms i dag genom att vissa av verksförordningens bestämmelser tas in i myndigheternas instruktioner. Detta har medfört att regleringarna för respektive ledningsform är långtifrån homogena och i vissa fall kan det till och med vara oklart vad som gäller.

Nedan lämnas en redogörelse för hur respektive ledningsform fungerar i praktiken. Nu gällande verksförordning finns intagen som *bilaga 3*.

7.3.2 Enrådighet

Myndighetschefen leder verksamheten och har i vissa fall vid sin sida ett rådgivande organ, ett insynsråd (3 och 5 §§ verksförordningen). Myndighetschefen skall hålla insynsrådet informerat om verksamheten. Myndighetschefen har för övrigt det ansvar och de uppgifter som anges i verksförordningens 6–10 §§.

Enligt verksförordningen är insynsrådets uppgift endast att ha insyn i myndighetens verksamhet. Insynsrådet skall komma med synpunkter på verksamheten och fungera som ett bollplank för myndighetschefen. För några myndigheter har insynsrådets uppgifter modifierats något i instruktionen på så sätt att man angett att rådet skall vara enbart rådgivande. Råden är sammansatta på olika sätt och antalet ledamöter varierar. Hur ofta insynsråden/råden sammanträder växlar från mellan två gånger per år till cirka sex gånger per år.

Bland enrådighetsverk som har ett rådgivande organ finns bl.a. Elsäkerhetsverket, Radio- och TV-verket, Ekonomistyrningsverket, Allmänna reklamationsnämnden, Statskontoret och Riksåklagaren.

Som exempel på enrådighetsverk utan insynsråd eller råd finns ombudsmännen – HomO, BO, DO och JämO – samt även Kommerskollegium, Konjunkturinstitutet, Brottsoffermyndigheten och Försvarets radioanstalt.

Ekonomistyrningsverkets råd består av högst tio personer. Rådet skall ge de råd som behövs för att verksamheten skall bedrivas effektivt och i överrensstämmelse med syftet med verksamheten. Generaldirektören skall informera rådet om verksamheten. Viktiga frågor tas upp till diskussion i rådet och rådet får också fortlöpande information om utvecklingen hos myndighetens olika verksamheter.

Allmänna reklamationsnämnden har ett råd med sex ledamöter. Rådet ger myndighetens chef råd i viktigare frågor som gäller verksamhetens omfattning och inriktning.

Hos Riksåklagaren finns en rådgivande nämnd som består av sju ledamöter. Nämnden sammanträder 4–6 gånger per år. Information lämnas då om verksamhetsinriktning, arbetsbelastning, verksamhetsplanering, resultat m.m. Kriminalpolitiska frågor diskuteras ofta.

Radio- och TV-verkets råd består av tre ledamöter och har till uppgift att säkerställa fortlöpande insyn i myndighetens verksamhet. Generaldirektören skall informera rådet samt på begäran lämna ytterligare information om verksamheten.

Elsäkerhetsverket har ett råd som skall biträda verket i frågor om elsäkerhet och ha insyn i myndighetens verksamhet. Rådet skall även höras över verkets förslag till föreskrifter.

Erfarenheterna från de myndigheter som har råd knutna till sin verksamhet är mycket goda. Rådets verksamhet är betydelsefull för myndigheten och man anser att uppgifts- och ansvarsfrågorna är klara även i förhållande till ett eventuellt insynsråd och att de inte behöver preciseras ytterligare. Dock råder det ibland tveksamhet om huruvida rådet är ett insynsråd eller någon annan typ av rådgivande organ.

7.3.3 Myndighetschef och styrelse med begränsat ansvar

En myndighet med en styrelse med begränsat ansvar leds av en myndighetschef, som oftast benämns generaldirektör (3 och 4 §§ verksförordningen).

Myndighetschef med en lekmannastyrelse vid sin sida är den traditionella ledningsformen och används i de allra flesta förvaltningsmyndigheter. Många av de större myndigheterna, t.ex. Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Socialstyrelsen, Kustbevakningen och Statens räddningsverk leds av en

myndighetschef som vid sin sida har en styrelse med begränsat ansvar.

Myndighetschefen anställs av regeringen och är i de flesta fall också styrelsens ordförande. Dock finns det styrelser med begränsat ansvar med externa ordföranden; inom kulturområdet är detta huvudregeln.

Myndighetschefens ansvar och uppgifter regleras, liksom för chefen vid ett enrådighetsverk, i verksförordningens 6–10 §§. För de löpande kontakterna med departementet svarar myndighetschefen.

Styrelsen är inte ett ledningsorgan i den bemärkelsen att styrelsen leder verksamheten. Styrelsens främsta uppgifter är att stödja myndighetschefen i arbetet med att utveckla myndighetens verksamhet mot de mål som riksdag och regering satt upp samt att fatta beslut i vissa specifikt angivna ärenden.

Enligt 11 § skall styrelsen pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelsen skall således fungera som ett kontroll- och insynsorgan. I 12 § beskrivs styrelsens rådgivande roll. Styrelsen skall enligt paragrafen biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade. 13 § anger de frågor i vilka styrelsen skall fatta beslut.

I 22 § verksförordningen anges att styrelsen innan myndighetschefen avgör viktigare ärenden skall få tillfälle att yttra sig.

Om regeringen vill ge en styrelse i någon myndighet ytterligare beslutsbefogenheter görs det i instruktionen.

De flesta myndigheter som har styrelser med begränsat ansvar anser att uppgifts- och ansvarsförhållandena mellan myndighetschefen och styrelsen är klara. Dock att det förhållandet att styrelsen har en såväl beslutande som rådgivande roll ibland vållar problem.

Vissa myndigheter har ifrågasatt om det verkligen är nödvändigt att styrelsen skall besluta om delårsrapport. Det bör enligt dessa myndigheter kunna räcka med att myndighetschefen håller styrelsen underrättad. Flera menar också att styrelsen bör besluta om föreskrifter riktade till allmänheten endast i viktigare fall eller där de har principiell betydelse och att myndighetschefen bör kunna besluta i övriga fall.

7.3.4 Styrelse med fullt ansvar

Styrelsen är ansvarig för myndighetens verksamhet inför regeringen. Myndighetschefen sköter den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Ledningsformen är inte reglerad i verksförordningen. En styrelse med fullt ansvar får sin ställning genom att det anges i myndighetens instruktion vilka av verksförordningens bestämmelser som skall tillämpas för myndigheten samt vad som skall gälla för övrigt.

I instruktionen anges oftast att styrelsen är ytterst ansvarig för alla beslut som rör verksamheten och att myndighetschefen under styrelsen skall vara chef för myndigheten och svara för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Med viss variation brukar styrelsen ha det ansvar som åläggs myndighetschefen enligt 6–9 §§ verksförordningen och dessutom de uppgifter som enligt 11 och 13 §§ tillkommer en styrelse med begränsat ansvar. Konstruktionen skiftar något mellan olika myndigheter.

Styrelsen fattar inte beslut i alla frågor utan delegerar en hel del till bl.a. myndighetschefen. Delegeringen fastställs formellt genom beslut i arbetsordningen eller i särskilda beslut enligt 18 § verksförordningen.

Myndighetschefen är ledamot i styrelsen i samtliga myndigheter utom Finansinspektionen. Myndighetschefens roll i styrelsen är främst att föredra frågor för styrelsen samt att återrapportera myndighetens verksamhet.

Styrelsens ordförande är extern, vilket för med sig att det för myndighetschefen finns ytterligare en person att föra den löpande dialogen med.

Vad gäller affärsverken, som alla har en styrelse med fullt ansvar finns inte några hänvisningar till verksförordningen. Regleringen av ledningsfunktionen och organisationen i övrigt sker enbart genom respektive myndighets instruktion.

Styrelser med fullt ansvar finns för närvarande hos de kvarvarande tre affärsverken, hos samtliga universitet och högskolor samt hos ett tjugotal andra myndigheter. Flera av dessa omsätter stora belopp och har en omfattande verksamhet, t.ex. Statens pensionsverk, Vägverket, Post- och telestyrelsen, Banverket och Premiepensionsmyndigheten. Några sysslar med forskning såsom Totalförsvarets forskningsinstitut, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande och Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap. Ytterligare

exempel på myndigheter som leds av styrelser med fullt ansvar är Statens kvalitets- och kompetensråd, Exportkreditnämnden, Fortifikationsverket, Lotteriinspektionen, Verket för näringslivsutveckling och Expertgruppen för EU-frågor.

Universitet och högskolor regleras i högskolelagen och högskoleförordningen. I 2 kap. 2 § högskolelagen sägs att styrelsen skall ha inseeende över högskolans alla angelägenheter och svara för att dess uppgifter fullgörs. Myndighetschefen, rektorn, anställs av regeringen efter förslag av styrelsen.

Trots att det som regel anges i myndighetens instruktion att styrelsen ansvarar för de uppgifter som anges i 7–9 §§ verksförordningen fungerar det i praktiken så att myndighetschefen leder det dagliga arbetet efter delegation från styrelsen. När den löpande dialogen och även mål- och resultatdialogen med regeringen förs mellan myndighetschefen och företrädare för regeringen men utan medverkan av styrelsen uppfattas ansvarsförhållandena mellan styrelsen och regeringen ibland som oklara.

7.3.5 Nämnder och råd

Nämndmyndigheterna är den minst enhetliga kategorin myndigheter. De kännetecknas av ett begränsat ansvarsområde, en liten organisation och en kollektiv beslutsform. Uppgifterna är ofta reglerade i lag eller förordning. Myndigheten leds av en nämnd eller ett råd. I instruktionen eller i lag regleras antalet ledamöter och i vissa fall även vilka erfarenheter/kunskaper dessa skall ha. Vissa nämnder har en domstolsliknande karaktär.

Statskontoret har i en studie (Statskontoret 1997:7) utrett nämndmyndigheternas organisation. I studien konstateras att nämndmyndigheter tillskapas av en rad olika anledningar. Med utgångspunkt i skälen för att inrätta nämndmyndigheter delade Statskontoret in dem i sex olika grupper.

1. *Rättssäkerhet* – Domstolsliknande nämndmyndigheter och nämndmyndigheter med särskilda insyns- eller tillsynsfunktioner. (Arrendenämnder, Registernämnden, Notarienämnden, Tjänsteförslagsnämnden, Stängselnämnden m.fl.)
2. *Forskningens, kulturens och organisationslivets frihet* – Nämndmyndigheter som fördelar stöd till forskning,

- kultur och organisationsliv. (Forskningsråd, Presstödsnämnden, Konstnärnämnden, Sameskolstyrelsen m.fl.)
3. *Totalförsvarets behov* – Nämndmyndigheter som bildats i beredskapssyfte eller för andra uppgifter inom totalförsvaret. (Totalförsvarets chefsnämnd)
 4. *Avtal som staten slutit med annan part* – Nämndmyndigheter baserade på internationella åtaganden eller centrala kollektivavtal. (ILO-kommittén, Finsk-svenska gränsälvscommissionen)
 5. *Fondförvaltning eller stort finansiellt ansvar* – Nämndmyndigheter som är eller liknar fondstyrelser och därmed kan vara stiftelser. (Fonden för fukt- och mögelskador)
 6. *Regeringens behov av fristående beredningsorgan* – Kommittéliknande nämndmyndigheter i anslutning till Regeringskansliet. (IT-kommissionen, Barn- och ungdomsdelegationen)

Det kollektiva beslutsorganet i dess helhet, nämnden, har oftast både de uppgifter som enligt verksamhetsordningen skall ligga på myndighetschefen och de uppgifter som skall ligga på myndighetens styrelse där sådan finns. Dvs. såväl att ansvara för verksamheten och sköta den löpande verksamheten som att fatta beslut i de frågor som ankommer på nämnden. Nämnden kan delegera ansvar för administrativa frågor till kanslichefen eller andra anställda men har fortfarande hela ansvaret för verksamheten inför regeringen.

En nämndmyndighets beslut fattas som regel av nämnden i dess helhet. Ärendena bereds av ett kansli vars verksamhet grovt kan uppdelas i handläggning av ärenden och administration. I handläggningsuppgiften kan ingå att bereda och föredra ärenden, göra utredningar, samla statistik, sprida information, bedriva tillsyn och liknande. Den administrativa verksamheten ger stöd genom att svara för personal- och ekonomiadministration, IT, lokaler, telefonväxel och liknande. Nämndmyndigheterna bestämmer ofta själva sin organisation.

Vid nämnder som har en mer omfattande verksamhet finns det ofta en kanslichef. I vissa fall är kanslichefen anställd genom beslut av regeringen i andra fall anställd av nämnden. Exempelvis har Nämnden för offentlig upphandling en kanslichef som är anställd genom beslut av regeringen. Bokföringsnämnden däremot har en

kanslichef som anställs av nämnden. Båda myndigheterna har cirka 10 personer anställda på kansliet.

Ansvarsfördelningen vid dessa myndigheter är i många fall oklar. Nämnden har ofta svårt att rent praktiskt utöva det kollektiva chefskap som instruktionen förutsätter och för att den dagliga verksamheten skall fungera finns som regel i nämndernas arbetsordningar en delegationsordning till kanslichefen.

Vid nämndmyndigheter vars verksamhet är av liten omfattning leds oftast även den dagliga verksamheten av nämnden eller dess ordförande. Nämnden har i dessa fall kanske någon person anställd, exempelvis en sekreterare. Det förhållandet att nämndens verksamhet och organisation är liten och överblickbar gör att denna form ofta fungerar bra.

Det är också vanligt förekommande att mindre nämndmyndigheter är kopplade till en värdmyndighet som står för nämndens kansligöromål. Förhållandet mellan värdmyndighet och nämndmyndighet redovisas närmare i kapitlet "Värdmyndighet för mindre myndigheter".

Bland de mindre myndigheter som inte är kopplade till en värdmyndighet finns bl.a. de domstolsliknande nämnderna, som i regel sköter sina kansliuppgifter själva. Ett exempel på en sådan nämnd är Statens VA-nämnd.

7.4 Överväganden

7.4.1 Inledning

Utredningens förslag: I myndighetsförordningen skall de fyra ledningsformerna regleras var för sig.

Ledningsformerna skall benämnas myndighet som leds av en myndighetschef, myndighet som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse, myndighet som leds av en styrelse och myndighet som leds av en nämnd.

För varje ledningsform skall anges vem som ansvarar för vad inom myndigheten, vem som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen, vem som skall avgöra vilka ärenden och hur beslutanderätten får delegeras.

Genom ställningstagandet till den förvaltningspolitiska propositionen har statsmakterna bestämt vilka ledningsformer som

skall förekomma vid myndigheterna. Utredningens uppdrag är att i myndighetsförordningen dels reglera de ledningsformer som regeringen vill ha reglerade, dels klargöra ansvarsfördelningen mellan olika ledningsfunktioner i dessa olika ledningsformer.

Klara ansvarsförhållanden är en förutsättning för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet. Beslutsbefogenheter och ansvar skall svara mot varandra. Ansvaret skall kunna identifieras och utkrävas. Detta gäller både inom myndigheten och i förhållandet mellan myndigheten och regeringen.

För att skapa så stor tydlighet som möjligt anser utredningen att varje ledningsform skall regleras för sig. För respektive ledningsform bör tydligt anges vem som är myndighetschef samt vilken roll och funktion styrelsen, nämnden eller rådet har i förhållande till myndighetschefen. Vilket organ vid myndigheten som ytterst ansvarar inför regeringen och vem som ansvarar för vad inom myndigheten skall också vara tydliggjort. Vidare skall det anges hur beslutanderätten får delegeras.

Enligt utredningens uppfattning är det beträffande vissa ledningsformer svårare att klart ange fördelningen av ansvar och vad ansvaret innebär. Detta gäller främst myndigheter som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse. Utredningen redovisar sina ståndpunkter i denna fråga närmare i avsnitt 7.4.3.

Beträffande nämndmyndighetsformen delar utredningen den uppfattning som regeringen har gett uttryck för i den förvaltningspolitiska propositionen, nämligen att denna ledningsform bör användas sparsamt och att en förutsättning bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten.

Utredningen har ansett att de benämningar som i dag används för de olika ledningsformerna i viss mån är otydliga och därför funnit delvis nya benämningar för de ledningsformer som vi fått i uppdrag att reglera.

Begreppet enrådsmyndighet kan lätt tolkas på sätt att man har en ensam ledare som fattar beslut utan att ta råd av eller höra efter med övriga berörda. Myndighetschefen har dock ofta ett insynsråd vid sin sida eller en nämnd som fattar beslut i vissa sakfrågor och det finns därför anledning att byta ut begreppet. Benämningen enrådsmyndighet ersätts därför av myndighet som leds av en myndighetschef. Leds myndigheten av en styrelse med fullt ansvar anser utredningen att det är mest rättvisande att använda benämningen myndighet som leds av en styrelse. Det ligger i

sakens natur att i de fall myndigheten leds av en styrelse, styrelsen även har fullt ansvar för verksamheten. På samma sätt använder vi begreppet myndighet som leds av en nämnd. I myndigheter med s.k. lekmannastyrelser är det myndighetschefen som leder verksamheten. Styrelsen har vissa beslutsbefogenheter och därmed även visst ansvar. I de frågor styrelsen fattar beslut är denna också ansvarig. Utredningen väljer att använda benämningen myndighet som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse.

Utredningen redovisar i det följande hur vi anser att de olika ledningsformerna skall regleras, vem som skall leda myndigheten och ansvara för verksamheten inför regeringen och vem som ansvarar för den löpande verksamheten. Vidare redovisas synpunkter på hur råd respektive styrelse skall vara sammansatta, hur många ledamöter de skall ha, hur dessa skall utses m.m.

7.4.2 Myndighet som leds av en myndighetschef

Utredningens förslag: Myndigheten skall ledas av en chef som sköter den löpande verksamheten och ansvarar för verksamheten inför regeringen.

Regeringen kan föreskriva att det vid sidan av myndighetschefen skall finnas ett råd. Regeringen skall bestämma vilka funktioner ett sådant råd skall ha. Vanligen skall det fungera som ett rådgivande organ för myndighetschefen men kan också ha andra uppgifter, t.ex. att utöva insyn. Rådet skall inte ha några särskilda funktioner när det gäller myndighetens ledning eller ifråga om beslutsfattande och skall därmed inte heller ha något formellt ansvar. Myndighetschefen skall fortlöpande informera rådet om myndighetens verksamhet.

Rådet skall bestå av det antal ledamöter som anges i myndighetens instruktion.

Regeringen skall anställa myndighetens chef och utse ledamöterna i ett eventuellt råd. Myndighetens chef skall ingå i rådet och vara dess ordförande.

Vilken funktion skall myndighetens chef ha?

Myndighetens chef leder myndighetens verksamhet och ansvarar ensam för verksamheten inför regeringen (se 5 § förslaget till myndighetsförordning).

Myndighetschefen skall se till att verksamheten bedrivs så att de mål uppnås som fastställts av regeringen, att verksamheten bedrivs författningenligt och effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt. Myndighetschefen svarar också för den löpande verksamheten, för att medborgarnas kontakter med myndigheten underlättas genom information, service och tillgänglighet, för att myndigheten i sin verksamhet använder ett klart och begripligt språk m.m. Vidare ansvarar myndighetschefen för arbetsgivarpolitiken (se 6–7 §§ förslaget till myndighetsförordning).

Myndighetschefen skall se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av myndighetens verksamhet. Myndighetschefen för den löpande dialogen med regeringen och är den som deltar vid den årliga mål- och resultatdialogen.

Hur får beslutanderätten delegeras inom myndigheten?

Myndighetschefen skall avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller annars av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden eller något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten. Andra ärenden skall avgöras av myndighetschefen eller av den hos myndigheten som myndighetschefen delegerar beslutanderätten till (se 9 § förslaget till myndighetsförordning).

Vilken funktion skall rådet ha?

Det sägs i den förvaltningspolitiska propositionen att enrådgivningsverk i regel bör ha ett rådgivande organ med av regeringen tillsatta ledamöter samt att ett sådant organ i princip kan fylla samma syfte som dagens lekmannastyrelser vad gäller insyn och medborgerligt inflytande.

Den form av insynsråd som finns i dag fungerar främst som referens- och/eller expertgrupper. De utövar även insyn i

myndighetens verksamhet och har i något fall även en granskande funktion.

Det är utredningens uppfattning att råden i första hand bör fungera som rådgivande organ för myndighetschefen. För att rådet skall kunna fullgöra denna uppgift på ett bra sätt måste rådet vara väl informerat om myndighetens verksamhet och ges goda möjligheter till insyn i den. Därför är det en viktig uppgift för myndighetschefen att informera rådet.

Regeringen kan lämna närmare instruktioner om vilka uppgifter rådet skall ha. Regeringen bör inom vissa ramar kunna anpassa rådets uppgifter efter myndighetens verksamhet. Uppgiften bör också kunna begränsas, t.ex. till en viss gren av verksamheten.

Att utöver den rådgivande funktionen och insynfunktionen dessutom ha till uppgift att granska myndigheten är en uppgift som kan vara svår att förena med rollen som rådgivare. Ett råd bör därför inte ges i uppgift att kontrollera eller följa upp myndighetens verksamhet. Vill man ha också uppföljande och kontrollerande funktioner bör en av ledningsformerna med styrelse användas.

Rådet regleras i 8 § förslaget till myndighetsförordning.

Benämning

I dag benämns organen ibland insynsråd, ibland råd, i något fall nämnd och i ytterligare andra fall finns andra benämningar. För att skapa likformighet bör man ha en så enhetlig benämning som möjligt på dessa organ hos enrådighetsverken. Eftersom rådgivning för myndighetschefen är den främsta uppgiften för dessa organ förordar utredningen att de benämns råd.

Hur skall myndighetens ledning utses?

Regeringen skall anställa myndighetens chef och i förekommande fall utses ledamöter i rådet (se 44–45 §§ förslaget till myndighetsförordning). Särskilt om rådet i huvudsak har en rådgivande funktion bör myndighetschefen ha ett betydande inflytande på rådets sammansättning. Regeringen bör därför samråda med myndighetschefen innan ledamöter i rådet utses. Vidare är det naturligt att myndighetschefen är ordförande i rådet.

Hur många ledamöter skall rådet ha?

Antalet ledamöter bör bestämmas utifrån rådets uppgifter och myndighetens verksamhet. Antalet ledamöter skall anges i myndighetens instruktion (se 8 § förslaget till myndighetsförordning).

När skall ledningsformen myndighetschef användas?

Som anges i den förvaltningspolitiska propositionen bör ledningsformen övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Enligt utredningens uppfattning kan ledningsformen fungera bra i de flesta typer av myndigheter, såväl stora som små. Organisationen är effektiv och ansvarsförhållandena är klara. Ledningsformen är, särskilt om den kombineras med ett råd som också har insynfunktioner, ett alternativ till en ledningsform med myndighetschef och styrelse med begränsat ansvar. I vissa fall skulle också de myndigheter som i dag leds av en nämnd kunna ledas av en myndighetschef. Nämnden skulle då kunna koncentrera sig helt på att avgöra sakfrågor.

7.4.3 Myndighet som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse

Utredningens förslag: Myndigheten skall ledas av en chef som sköter den löpande verksamheten och ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Vid sin sida skall chefen ha en styrelse med insyn i verksamheten och en såväl rådgivande som beslutande funktion.

Styrelsen skall bestå av det antal ledamöter som anges i myndighetens instruktion.

Regeringen skall anställa myndighetschefen och utse styrelsens ledamöter. Regeringen skall också utse styrelsens ordförande, som regel myndighetens chef.

Finns det vid myndigheten flera styrelser, exempelvis på regional eller lokal nivå, skall det framgå av myndighetens instruktion vem som skall utse ledamöter i dessa styrelser.

Inledning

Som utredningen anført ovan möter det vissa svårigheter att närmare precisera vilket ansvar för en myndighets verksamhet som en styrelse med begränsat ansvar har. Regeringen anser emellertid, enligt vad som kommit till uttryck i den förvaltningspolitiska propositionen, att ledningsformen har sitt värde inte minst som forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande och anför att den även i fortsättningen kan vara att föredra i flera sammanhang, bl.a. "där bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten eller där samsyn och samordning med andra myndigheter är av särskild vikt".

Det förhållandet att styrelsen, utan att ansvara för verksamheten, har inte bara rådgivande utan även beslutande funktioner försvårar dock regleringen av denna ledningsform.

Styrelsen kan inte ses som en styrelse i vedertagen bemärkelse, dvs. ett organ med ansvar för organisationens verksamhet, utan snarare som ett organ med insyn i myndigheten och beslutanderätt i vissa frågor. Beslutanderätten avser i betydande utsträckning frågor som styrelsen saknar reellt inflytande över. Trots att styrelsen inte kan sägas ha något formellt inflytande över den närmare planeringen och inriktningen av verksamheten eller på fördelningen av resurserna inom de ramar som anges av regeringen i regleringsbrev, beslutar styrelsen ändå om budgetunderlag och årsredovisning.

Omständigheter som dessa leder till att utredningen anser att man i varje enskilt fall noga bör överväga om det inte ur ansvarssynpunkt vore lämpligare med en annan ledningsform vid i vart fall vissa av dessa myndigheter. Är avsikten att styrelsen skall bli ansvarig för myndighetens verksamhet borde man överväga ledningsformen styrelse i stället. Är behovet i stället att tillföra myndigheten särskilda kunskaper och erfarenheter samt att ge myndighetschefen råd eller att skapa former för medborgerlig insyn kan det vara en bättre lösning att myndigheten leds av en myndighetschef med stöd av ett råd.

I det följande redogör utredningen för hur vi anser att ledningsformen myndighetschef tillsammans med en styrelse med såväl rådgivande som beslutande funktion skall regleras utifrån givna förutsättningar.

Vilka funktioner skall myndighetschefen ha?

Myndighetschefen skall leda myndighetens verksamhet och ha det yttersta ansvaret inför regeringen (se 10 § förslaget till myndighetsförordning). Myndighetschefen skall på samma sätt som myndighetschefen i en enrådighetsmyndighet se till att verksamheten bedrivs så att de mål uppfylls som fastställts av regeringen, att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt. Myndighetschefen svarar också för den löpande verksamheten, för att medborgarnas kontakter med myndigheten underlättas genom information, service och tillgänglighet, för att myndigheten i sin verksamhet använder ett klart och begripligt språk m.m. Vidare ansvarar myndighetschefen för arbetsgivarpolitiken (se 11 § förslaget till myndighetsförordning).

Myndighetschefen skall hålla styrelsen informerad om verksamheten, vilket är en förutsättning för att styrelsens arbete skall fungera. Innan myndighetschefen avgör viktigare ärenden skall styrelsen ges tillfälle att yttra sig (se 13 § 2 stycket och 19 § förslaget till myndighetsförordning).

Myndighetschefen skall se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av myndighetens verksamhet. Myndighetschefen för den löpande dialogen med regeringen och är den som deltar vid den årliga mål- och resultatdialogen.

Vilken funktion skall styrelsen ha?

Styrelsens främsta uppgift skall vara att stödja myndighetens chef i arbetet med att utveckla myndighetens verksamhet i enlighet med de mål som riksdag och regering har satt upp. Styrelsen skall ha en *rådgivande roll*. Styrelsen skall biträda myndighetens chef och föreslå de åtgärder som styrelsen finner motiverade. Styrelsen skall aktivt bidra med allsidig belysning av principiellt viktiga och strategiska frågor för myndigheten och tillföra omvärldskunskap och erfarenhet. Styrelsen skall ha god insyn i myndighetens verksamhet, något som krävs bl.a. för att den på ett bra sätt skall kunna fullgöra den rådgivande funktionen (se 13 § 1 stycket förslaget till myndighetsförordning).

Styrelsen skall också fungera som myndighetens *beslutorgan* i vissa frågor. Styrelsen skall bl.a. besluta om myndighetens årsredovisning och budgetunderlag och om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter samt om den redovisning som myndigheten skall lämna till regeringen i anledning av invändningar av Riksrevisionen. Styrelsens funktion som beslutsorgan medför att styrelsen också fungerar som *kontrollorgan* (se 14 § p 1–2 förslaget till myndighetsförordning).

Att styrelsen fattar beslut om budgetunderlag och årsredovisning innebär också att den blir ansvarig i dessa delar inför regeringen och inför Riksrevisionen.

Styrelsen skall även fatta beslut om föreskrifter som inte är interna (se 14 § p 3 förslaget till myndighetsförordning).

I myndigheter med omfattande regelgivning och sådana typer av föreskrifter som lämpligen kan avgöras av myndighetschefen ensam bör det finnas möjlighet att delegera till myndighetschefen att besluta föreskrifter. Vilka förutsättningar som skall gälla för att styrelsen skall få delegera frågor om föreskrifter får preciseras i myndighetens instruktion. Någon möjlighet att delegera övriga frågor som styrelsen beslutar i skall inte finnas.

Hur får beslutanderätten delegeras inom myndigheten?

Myndighetschefen skall avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller annars av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av styrelsen, personalansvarsnämnden eller av något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten. Andra ärenden skall avgöras av myndighetschefen eller av den hos myndigheten som myndighetschefen bestämmer. Myndighetschefen kan inte hänskjuta till styrelsen att avgöra andra ärenden än de som styrelsen ålagts i 14 § förslaget till myndighetsförordningen (se 18 § förslaget till myndighetsförordning).

Vem skall vara styrelsens ordförande?

Regeringen utser ordföranden i styrelsen. Myndighetschefen är i dag vanligen ordförande men det förekommer externa ordföranden i styrelser med begränsat ansvar, särskilt inom kulturområdet.

Exempel på myndigheter med en sådan ordning är Centrala studiestödsnämnden, Svenska Institutet, Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen, Riksarkivet, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde och Forum för levande historia.

Bland de myndighetschefer som har externa ordföranden i styrelser med begränsat ansvar redovisas såväl positiva som negativa erfarenheter. Vissa myndighetschefer anser att det är ett bra stöd att en utomstående person leder arbetet i styrelsen. Likaså kan det vara positivt att ytterligare en person kan representera och företräda myndigheten i olika sammanhang. Det som kan vara negativt är att ordförandens roll lätt blir otydlig, att det är myndighetschefen som har det yttersta ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen och att det därför även är denne som bör leda styrelsens arbete.

Myndighetens chef leder verksamheten och är i väsentliga delar ensam ansvarig inför regeringen. Med den ansvarsfördelning som gäller i denna ledningsform och för att skapa bästa möjliga förutsättningar för chefen att kunna leda och ta ansvar för verksamheten, är det följdriktigt att myndighetschefen också är ordförande i styrelsen (se 12 § förslaget till myndighetsförordning).

Inom kulturområdet råder speciella förutsättningar som i många fall kan motivera att ordföranden är extern. Även vid myndigheter inom andra områden kan förutsättningarna för verksamheten vara sådana att myndighetschefen anser att det skulle vara en fördel med en extern ordförande i styrelsen. Det kan då finnas skäl för att i myndighetens instruktion göra undantag från myndighetsförordningens bestämmelser.

I styrelser med begränsat ansvar finns i vissa fall vice ordförande. Enligt utredningens bedömning behövs som regel inte någon vice ordförande. För det fall myndighetens chef får förhinder bör dennes ställföreträdare träda in i myndighetschefens ställe som ordförande i styrelsen (se 46 § förslaget till myndighetsförordning). I de fall styrelsen har en extern ordförande bör styrelsen utse en vice ordförande.

Hur många ledamöter skall styrelsen ha?

I dag stadgas i verksförordningen att styrelsen skall bestå av myndighetens chef och högst åtta andra ledamöter. I myndigheternas styrelser förekommer allt mellan fem och elva ledamöter.

I styrelser med begränsat ansvar finns ofta fler ledamöter än åtta. Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Ungdomsstyrelsen och SIDA har 11 ledamöter. Domstolsverket, Kustbevakningen, PRV och SCB har 10. Bland de myndigheter som har färre ledamöter finns bl.a. Fiskeriverket, Rymdstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Smittskyddsinstitutet som alla har sju ledamöter.

I de fall det förekommit förändringar av antalet ledamöter i myndigheternas styrelser de senaste åren så har det, med något undantag, varit fråga om minskning.

Hur många ledamöter som skall ingå i en styrelse beror bl.a. på vilket verksamhetsområde myndigheten har och styrelsens funktion. Är det fråga om ett brett ansvarsområde och samtidigt en viktig insynsfunktion kan det vara motiverat med förhållandevis många ledamöter. Om man däremot lägger tyngdpunkten på att ge styrelsen de bästa förutsättningarna för att arbeta som ett effektivt ledningsorgan finns det skäl som talar för att begränsa antalet ledamöter. Antalet bör kunna variera inom ganska vida ramar. Mot denna bakgrund anser utredningen inte att det är ändamålsenligt att i myndighetsförordningen ange varken en nedre eller övre gräns för antalet ledamöter i en myndighets styrelse. Regeringen får ta ställning till denna fråga när instruktionen för en myndighet beslutas (se 12 § förslaget till myndighetsförordning).

Något behov av att utse suppleanter för ledamöterna i myndigheternas styrelser föreligger enligt utredningens mening inte.

7.4.4 Myndighet som leds av en styrelse

Utredningens förslag: Myndigheten skall ledas av en styrelse som inför regeringen ansvarar för verksamheten. Vid myndigheten skall det finnas en myndighetschef som svarar för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Styrelsen skall bestå av det antal ledamöter som regeringen bestämmer i myndighetens instruktion.

Myndighetens chef skall anställas av regeringen. Styrelsens ledamöter skall utses av regeringen. Även styrelsens ordförande, som skall vara extern, skall utses av regeringen. I styrelsen skall det finnas en vice ordförande, som styrelsen utser inom sig.

Vilken funktion skall styrelsen ha?

Styrelsen skall leda myndighetens verksamhet och ansvarar kollektivt för verksamheten inför regeringen (se 20 § förslaget till myndighetsförordning). Styrelsen skall ansvara för att myndighetens verksamhet bedrivs så att de mål uppnås som fastställts av regeringen, att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och författningsenligt samt att det finns en tillförlitlig rapportering av verksamheten (se 22 § förslaget till myndighetsförordning).

Styrelsen skall besluta om myndighetens verksamhetsplan och organisation, säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll vid myndigheten, kontrollera myndighetens finanser samt fatta beslut om budgetunderlag och om årsredovisning samt även i övrigt fatta beslut av principiell karaktär eller av större ekonomisk betydelse. m.m. (se 23 § förslaget till myndighetsförordning).

Hur får beslutanderätten delegeras inom myndigheten?

Styrelsen skall avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden eller något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten. Andra ärenden får avgöras av myndighetschefen. Styrelsen bestämmer i vad mån myndighetschefen får överlåta sin beslutanderätt till andra hos myndigheten (se 28 § förslaget till myndighetsförordning).

Vilken funktion skall myndighetschefen ha?

Myndighetschefen skall ansvara för och leda den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Det ankommer på myndighetschefen att under styrelsen ansvara för att myndigheten har en god service, är tillgänglig och tillmötesgående,

osv. Det är också myndighetschefens uppgift att svara för arbetsgivarpolitiken (se 27 § förslaget till myndighetsförordning).

Myndighetschefens roll i styrelsen är främst att föredra frågor för styrelsen samt att rapportera till styrelsen om myndighetens verksamhet (se 21 § förslaget till myndighetsförordning).

Vid möten med företrädare för regeringen, t.ex. vid mål- och resultatdialog, bör såväl styrelsens ordförande som myndighetschefen medverka.

Hur skall myndighetsledningen utses?

Myndighetschefen skall anställas av regeringen. Styrelsens ledamöter skall utses av regeringen.

Det finns de som hävdar att en styrelse med fullt ansvar själv bör anställa myndighetschefen. Argumentet för detta är framför allt att om styrelsen skall ha fullt ansvar för verksamheten inför regeringen så måste den också ha makt att anställa den person vars uppgift det är att leda myndighetens verksamhet enligt styrelsens riktlinjer.

Mot detta står det förhållandet att myndigheten lyder under regeringen och att utnämningmakten är ett av regeringens viktigaste styrinstrument. Skulle regeringen överlämna till styrelsen att anställa myndighetschefen skulle man lämna ifrån sig en mycket viktig del av styrningen. Mot denna bakgrund föreslår utredningen ingen ändring men vill understyrka vikten av att regeringen har ett ingående samråd med styrelsen eller företrädare för styrelsen i en sådan myndighet innan myndighetschefen anställs. Styrelsen bör också kunna lämna regeringen förslag på kandidater. För universitet och högskolor utses rektorer efter förslag av styrelsen.

Vem som skall utse styrelsens ledamöter och anställa myndighetschef anges i 44 och 45 §§ förslaget till myndighetsförordning.

Skall styrelsens ordförande vara extern?

I dessa myndigheter är ordföranden regelmässigt extern, vilket de flesta myndigheter är positiva till. Man menar bl.a. att en extern ordförande tillför ytterligare erfarenheter och kompetens, att denne har ett annat perspektiv på myndighetens verksamhet och möjliggör en större förståelse för omvärldens krav och behov i

styrningen av myndigheten. Externa ordförande anses också ha lättare att fatta rationella beslut då de inte har samma "verksamhetslojalitet" som myndighetschefen och de bidrar till en annan helhetssyn. Externa ordföranden kan vara bra för myndighetschefen att rådgöra med och det ger ofta chefen en större frihet i arbetet eftersom denne inte behöver arbeta med att samla styrelsen kring gemensamma beslut.

De nackdelar som framförts vad gäller externa ordförande är att dessa inte har lika goda kunskaper om myndighetens verksamhet och inte heller är lika väl insatta i verksamheten som myndighetschefen samt att de har mer begränsad tid för verksamheten. En extern ordförande är därför beroende av att myndighetschefen ingående informerar honom/henne i aktuella frågor och att dialogen mellan ordföranden och myndighetschefen fungerar bra.

De erfarenheter som redovisats leder utredningen till bedömningen att ordföranden i dessa styrelser även framöver bör vara extern. Att ordföranden är extern ligger också väl i linje med att det är styrelsen som kollektiv och inte myndighetschefen ensam som ansvarar för verksamheten inför regeringen.

I dessa styrelser bör även en vice ordförande utses (se 20 § förslaget till myndighetsförordning). Om regeringen skall utse vice ordföranden skall det anges i myndighetens instruktion. I annat fall skall denne utses av styrelsen. Styrelsens vice ordförande bör väljas bland övriga externa ledamöter.

Skall myndighetschefen vara ledamot av styrelsen?

I samtliga myndigheter utom en är myndighetschefen ledamot av styrelsen. Som enda myndighet har Finansinspektionen en generaldirektör som inte är ledamot av styrelsen. Generaldirektören har dock närvaro- och yttranderätt i styrelsen. Även om myndighetschefen i dessa myndigheter inte är den som i första hand leder myndigheten har myndighetschefen till uppgift att leda den löpande verksamheten i enlighet med styrelsens beslut och riktlinjer. Myndighetschefen anställs av regeringen och det är därmed rimligt att denne också är ledamot av styrelsen och därigenom delar ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen (se 21 § förslaget till myndighetsförordning).

Hur många ledamöter skall styrelsen ha?

Även i styrelser med fullt ansvar är det stora variationer vad gäller antalet ledamöter. Exempelvis har Försvarets Materielverk och Lotteriinspektionen sex ledamöter. Forskningsråden har ofta fler ledamöter. Detta kan bero på att några ledamöter utses av regeringen och några av forskarsamhället genom elektorval. I Banverkets och Vägverkets instruktioner har ett varierande antal ledamöter angetts, lägst fem och högst nio personer.

Liksom för styrelse med begränsat ansvar bör antalet ledamöter anpassas efter myndigheternas verksamhet och kunna variera inom ganska vida gränser. Denna fråga bör regleras i varje myndighets instruktion (se 20 § förslaget till myndighetsförordning).

7.4.5 Myndighet som leds av en nämnd

Utredningens förslag: Nämndmyndighetsformen skall användas endast undantagsvis i fall där myndighetens uppgift är olämplig att hantera inom en annan organisation och där inte heller en myndighet som leds av en myndighetschef är en lämplig lösning.

I de fall en myndighet skall ledas av en nämnd skall nämnden ansvara för verksamheten inför regeringen.

Nämnden skall bestå av det antal ledamöter som regeringen bestämmer i myndighetens instruktion.

Nämndens ledamöter och dess ordförande skall utses av regeringen.

En nämndmyndighet skall antingen vara knuten till en värdmyndighet eller ha ett eget kansli med en av nämnden anställd chef för kansliet.

Mindre nämndmyndigheter skall i första hand knytas till en värdmyndighet som ansvarar för personal och administrativt stöd. Nämnden får delegera till någon vid värdmyndigheten att sköta den löpande verksamheten.

Större nämndmyndigheter skall ha ett eget kansli där en av nämnden anställd chef ansvarar för den löpande verksamheten enligt nämndens direktiv och riktlinjer.

Inledning

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen skulle nämndmyndighetsformen inte användas annat än i undantagsfall. Där uttalades bl.a. följande (s. 39–40).

Regeringen anser dock att nämndmyndighetsformen bör användas sparsamt och att en förutsättning bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten. Även i de fall där ett kollektivt beslutsorgan bedöms som nödvändigt är det dock inte självklart att verksamheten måste organiseras i en egen nämndmyndighet. Det bör först prövas om inte en vanlig förvaltningsmyndighet kan hantera uppgiften, eventuellt i kombination med att myndigheten för den aktuella uppgiften endast är beslutför i särskild sammansättning. Med andra ord finns det ytterligare en aspekt som bör karaktärisera nämndmyndighetsformen, nämligen att den aktuella uppgiften är olämplig att hantera inom en organisation som även har ansvar för andra uppgifter.

Frågan om en mer renodlad användning av nämndmyndighetsformen har således två aspekter. För det första gäller det att varje gång skapandet av en ny nämndmyndighet övervägs noga pröva om det inte finns andra alternativ att välja, t.ex. att ge ansvaret för uppgiften till en befintlig myndighet. Den andra aspekten gäller redan existerande nämndmyndigheter. Här är frågan hur en omprövning i syfte att renodla användningen av nämndmyndighetsformen genomförs på ett lämpligt sätt. Regeringen anser inte att en samlad översyn av alla ca 150 nämndmyndigheter är realistisk att genomföra. I stället kommer berörda nämndmyndigheter att prövas i mindre grupper eller enskilt vid lämpliga tillfällen, t.ex. när olika verksamheter utreds eller utvärderas.

För vissa uppgifter kommer nämndmyndigheten även framdeles att framstå som den mest lämpade organisationsformen. För dessa myndigheter gäller att styrning, stöd, organisation och finansiering skall ordnas så att de kan utföra sina uppdrag effektivt och med gott resultat. I detta avseende kan förutsättningarna för nämndmyndigheterna förstås jämföras även med andra typer av småmyndigheter.

Varje myndighet har i viss mån unika förhållanden att verka under. Att skapa strikt enhetliga former för myndigheterna är därför varken effektivt eller önskvärt. Däremot finns det skäl att slå fast vissa grundläggande principer som bör kunna gälla för åtminstone en majoritet av nämndmyndigheterna. När det gäller de ovan nämnda förutsättningarna för finansiering, organisering och kanslistöd anser regeringen det olämpligt med alltför många olika modeller. Därför bör nämndmyndigheter antingen ges en mycket självständig roll eller göras hårt uppknutna till en värmyndighet. Blandlösningar skapar alltför otydliga förutsättningar för att bedriva en effektiv verksamhet. Det förra alternativet bör bl.a. innebära eget ramanslag och självständigt

ansvar för personal och administrativt stöd. Det senare att en värdmyndighet tar fullständigt ansvar för nämnden vad gäller såväl finansiering som handläggande personal och administrativt stöd. I detta fall blir det i stor utsträckning värdmyndigheten som får ta ansvaret för att nämnden uppnår ett tillfredsställande resultat.

Utredningen delar regeringens uppfattning att ledningsformen nämnd bör användas sparsamt. Om verksamheten gäller frågor som behöver avgöras av ett kollektivt organ bör man överväga om det inte är möjligt att organisera nämnden som ett särskilt beslutsorgan inom någon redan befintlig myndighet. Är det en större verksamhet som skall regleras bör man överväga att bilda ett enrådighetsverk med ett särskilt beslutandeorgan inom myndigheten. Myndighetschefen leder då myndighetens verksamhet och ansvarar inför regeringen. Nämnden/beslutsorganet kan koncentrera sig på de sakfrågor den har till uppgift att lösa. Bland andra Allmänna reklamationsnämnden och Läkemedelsförmånsnämnden är organiserade på det sättet.

Hur skall en nämndmyndighet fungera?

En nämnds främsta uppgift skall vara att fatta beslut i de specifika ärenden som angetts i lag, förordning eller i myndighetens instruktion och som därmed ankommer på nämnden.

Att en annan myndighet står för administration och personal och nämnden bara för själva verksamheten kan ibland leda till oklara ansvarsförhållanden. I utredningen har framkommit att samarbetet mellan nämndmyndighet och värdmyndighet inte alltid är så lätt att få att fungera när det gäller större nämndmyndigheter. Därför är det ofta lämpligare att större nämndmyndigheter har ett eget kansli med en kanslichef som leder myndighetens löpande verksamhet (se 32 § förslaget till myndighetsförordning). Myndighetens organisation blir mer effektiv om myndigheten har en chef för kansliet som fördelar arbetet utifrån de behov och förutsättningar som finns vid varje tillfälle. En sådan ordning medför också att nämnden kan koncentrera sig på de sakfrågor som den har till uppgift att hantera. Att myndigheten har ett eget kansli hindrar inte att den köper vissa tjänster, exempelvis ekonomiadministrationen från t.ex. Kammarkollegiet.

Mindre nämndmyndigheter bör som regel knytas till en större myndighet och fungera som självständiga myndigheter inom den

större myndighetens organisation. Vårdmyndigheten sköter då nämndmyndighetens kanslifunktioner däribland arbetet med beredning av ärenden och nämnden svarar i första hand för att fatta beslut i myndighetens ärenden. Nämndmyndigheten bör dock lämpligen ha ett eget anslag för sina kostnader. Förhållandet mellan myndigheterna skall regleras i första hand genom myndigheternas instruktioner. Instruktionen bör kompletteras med en överenskommelse som närmare reglerar vilket arbete vårdmyndigheten skall utföra, vilken utrustning och vilka tjänster vårdmyndigheten skall svara för och andra frågor som gäller specifikt för myndigheterna (se 33 § förslaget till myndighetsförordning). När nämndmyndigheten är knuten till en vårdmyndighet bör vårdmyndigheten ansvara inför regeringen för de uppgifter den ålagts att utföra för myndighetens räkning i instruktionen. I övrigt svarar nämndmyndigheten för verksamheten inför regeringen. Se vidare i kapitel 13.

Vare sig myndigheten har en chef för kansliet eller är knuten till en vårdmyndighet är det nämnden som ansvarar för verksamheten inför regeringen (se 30 § förslaget till myndighetsförordning). Nämnden ansvarar för att verksamheten bedrivs så att de mål uppnås som fastställts av regeringen, att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt. Nämnden svarar också för den löpande verksamheten, för att medborgarnas kontakter med myndigheten underlättas genom information service och tillgänglighet, för myndighetens arbetsgivarpolitik osv. (se 31 och 6–7 §§ förslaget till myndighetsförordning).

Hur får beslutanderätten delegeras inom myndigheten?

Nämnden skall avgöra sådana (administrativa) ärenden som är av principiell karaktär eller av större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden eller något annat särskilt beslutsorgan inom myndigheten. Det är dock inte särskilt troligt att sådana organ finns inom nämndmyndigheter. Andra administrativa ärenden skall avgöras av nämnden eller av den hos myndigheten som nämnden bestämmer. Nämnden kan alltså delegera beslutanderätten i dessa ärenden till någon annan vid myndigheten, t.ex. ordföranden,

chefen för kansliet eller den som sköter kansligöromålen hos värdmyndigheten (se 36 § förslaget till myndighetsförordning).

Vem skall vara myndighetschef?

Vid nämndmyndigheter är nämnden som kollektiv myndighetschef.

Vid små myndigheter, som är knutna till en värdmyndighet, är det nämndens ordförande som leder den löpande verksamheten.

Vid större nämndmyndigheter med egna kanslier svarar vanligen en kanslichef för den löpande verksamheten i enlighet med direktiv av nämnden.

Det är nämndens uppgift att i en arbetsordning ange hur uppgifter delegerats inom myndigheten (se 38 § förslaget till myndighetsförordning).

Hur skall myndighetsledningen utses?

Nämndens ledamöter utses av regeringen (se 45 § förslaget till myndighetsförordning). Nämndens ledamöter skall i vissa fall nomineras av t.ex. andra myndigheter, organisationer eller riksdagspartier. Hur nomineringarna skall ske anges oftast i den lag eller förordning som reglerar nämndens verksamhet.

Vem skall anställa chefen för kansliet?

I vissa nämndmyndigheter anställer nämnden själv sin chef för kansliet, exempelvis Bokföringsnämnden. Vid andra anställer regeringen en chef för kansliet, t.ex. Nämnden för offentlig upphandling och Statens bostadsnämnd. Eftersom det är nämnden som är myndighetschef bör chefen för kansliet anställas av nämnden och inte av regeringen (se 32 § förslaget till myndighetsförordning).

Hur många ledamöter skall nämnden ha?

Antalet ledamöter i nämnden varierar från myndighet till myndighet och skall såvida det inte är angivet på annat håll – i lag eller förordning – anges i myndighetens instruktion (se 30 § förslaget till myndighetsförordning). För att nämnden alltid skall kunna fatta beslut – vilket oftast är dess huvudsakliga syssla – bör det finnas suppleanter för ledamöterna.

8 Ledamöter i styrelser och nämnder

8.1 Inledning

Regeringen utser ledamöter i styrelser, nämnder och råd samt ordförande i dessa organ. Ledamöterna förordnas för bestämd tid.

Vem som utses att vara ledamot beror i stor utsträckning på vilken verksamhet det gäller. Vanligt förekommande ledamöter i styrelser är bl.a. riksdagsledamöter, tjänstemän i Regeringskansliet, chefstjänstemän från samverkande myndigheter och personer från branschorganisationer. Styrelser med fullt ansvar består i större utsträckning av ledamöter med näringslivsbakgrund.

Enligt direktiven skall utredningen belysa bl.a. de tänkbara problem som idag finns när det gäller styrelsernas sammansättning, t.ex. lämpligheten i att generaldirektörer sitter med i den egna myndighetens styrelse om denna har fullt ansvar eller att det i styrelser med begränsat ansvar förekommer externa ordföranden. I kapitel 7 har utredningen, för de ledningsformer som har en styrelse, behandlat frågan om myndighetschefen skall vara ledamot i myndighetens styrelse och om denne i så fall skall vara styrelsens ordförande.

Nedan behandlas synpunkter på att vissa kategorier av personer sitter med i myndigheternas styrelser, jävsregler m.m. Resonemangen kan anses giltiga även för nämnder.

8.2 Rekrytering av styrelseledamöter

Riksdagsledamöter

I styrelser med begränsat ansvar är någon eller några av styrelsens ledamöter ofta riksdagsledamöter. Det är inte ovanligt att ledamöter i styrelser med begränsat ansvar också är ledamöter i det utskott som har frågor rörande myndighetens ansvarsområde i

riksdagen. Riksdagsledamöter förekommer även i styrelser med fullt ansvar och i nämnder.

Av utredningens enkät har framkommit att många anser det vara av stort allmänt värde för vissa myndigheter att i sin styrelse ha personer som arbetar med myndighetens frågor i riksdagen och att det också kan vara av värde för riksdagsledamöten att i sitt arbete i riksdagen ha insikt i myndighetens verksamhet. Exempelvis har Kriminalvårdsverket uppgett att det är värdefullt med ledamöter från olika politiska partier för att få en bred politisk förankring i sin verksamhet.

Riksdagens uppgift är bl.a. att besluta lagar och att dra upp riktlinjer för den statliga verksamheten och att kontrollera regeringen. De som ifrågasätter lämpligheten av att riksdagsledamöter också är ledamöter av myndighetsstyrelser anser att det från konstitutionell synpunkt kan vara tveksamt att riksdagsledamöter deltar i myndigheternas styrelser och därvid är underställda regeringen och ansvariga inför denna. Riksdagsledamöter från oppositionen blir exempelvis ansvariga i myndigheter som har att verkställa regeringens politiska beslut.

Att vara ledamot av det utskott som har myndighetens frågor i riksdagen samtidigt som man är ledamot av myndighetens styrelse kan också medföra lojalitetskonflikter, i t.ex. anslogsfrågor.

Tjänstemän i Regeringskansliet

Tjänstemän i Regeringskansliet förekommer i såväl styrelser med fullt ansvar som styrelser med begränsat ansvar. Vissa av dessa ledamöter arbetar dessutom, i vissa fall i chefsposition, med myndighetens frågor i departementet. Tjänstemän i Regeringskansliet förekommer främst i styrelser hos myndigheter under Justitiedepartementet och Finansdepartementet, men även i enstaka fall i andra departement.

Mot att tjänstemän i Regeringskansliet sitter i myndigheternas styrelser talar främst att dessa lätt hamnar i jävslänkande situationer. Man kan ifrågasätta lämpligheten av att vara med och fatta beslut om exempelvis myndighetens budgetunderlag om man senare skall delta i handläggningen av ärendet i Regeringskansliet. Å andra sidan kan man hävda att regeringen genom att ha någon eller några tjänstemän med i myndighetens styrelse kan påverka myndighetens verksamhet i enlighet med sina intentioner och

också att ledamoten kan bära med sig information från myndigheten tillbaka till departementet och vice versa.

I ”Cirkulär med vissa riktlinjer för det fortsatta arbetet med reformeringen av myndigheternas ledningsform under hösten 1995” (Statsrådsberedningen 1995-10-16) anges i fråga om valet av ledamöter i styrelser med fullt ansvar att tjänstemän, även cheftjänstemän och politiskt sakkunniga, inom Regeringskansliet normalt inte bör vara ledamöter i myndighetsstyrelser inom sitt eget departementsområde.

Anställda i branschorganisationer

Flera myndigheter har i sina styrelser ledamöter som är verksamma i företag i en bransch inom myndighetens ansvarsområde. Bl.a. Riksdagens revisorer har ifrågasatt lämpligheten av att personer som kan betraktas som branschföreträdare ingår i myndigheternas styrelser (Riksdagens revisorer, Dnr 2002:141 (42)).

Som exempel har Riksdagens revisorer vid sin granskning av Livsmedelsverket uppmärksammat att två ledamöter som är verksamma i livsmedelsföretagens branschorganisationer ingår i Livsmedelsverkets styrelse. En betydande del av Livsmedelsverkets verksamhet utgörs av normgivning och tillsyn. Riksdagens revisorer menar att det förhållandet att personer är verksamma inom branschorganisationer vilkas medlemmar står under myndighetens tillsyn medför en risk för att lojalitetskonflikter uppstår mellan styrelseuppdraget och uppgiften att tillvarata medlemmarnas intressen. Näringslivsrepresentanter kan hamna i liknande situationer.

Även i andra styrelser, exempelvis i Kemikalieinspektionen och Boverket, ingår ledamöter som är verksamma inom företag eller branschorganisationer som har anknytning till myndighetens verksamhetsområde.

8.3 Personalföreträdare

I vissa styrelser finns personalföreträdare. Enligt personalföreträdarförordningen (1987:1101) är personalföreträdaren särskilt utsedd att företräda företagets anställda i myndighetens ledning. Personalföreträdarna utses av de lokala arbetstagar-

organisationerna, utom i affärsverken där regeringen utser dem efter förslag från arbetstagarorganisationerna. Om personalföreträdare skall finnas i myndighetens styrelse anges det i myndighetens instruktion att personalföreträdarförordningen skall tillämpas. Personalföreträdarna har rätt att närvara och yttra sig vid all handläggning i styrelsen. De har dock inte rätt att delta i besluten och inte heller att få en avvikande mening antecknad till protokollet. I affärsverken ingår de i styrelsen och har samma ansvar, skyldigheter och befogenheter som andra ledamöter.

8.4 Jävsregler

Bland ledamöter i styrelse eller nämnd, och även hos myndighetschefen, uppstår ibland frågor om jäv. I 11 och 12 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser om jäv för dem som handlägger ärenden hos en statlig förvaltningsmyndighet. Bestämmelserna tar sikte på var och en (anställd eller ledamot i styrelse) som på något sätt tar sådan befattning med ett ärende att han eller hon kan tänkas inverka på ärendets utgång.

Jävsreglerna skall utgöra en garanti för att handläggningen av förvaltningsärenden inte påverkas av ovidkommande hänsyn utan svarar mot regeringsformens krav i 1 kap. 9 § på saklighet och opartiskhet.

I 11 § förvaltningslagen anges jävsgrunderna i fem punkter. En anställd eller styrelseledamot skall inte delta i handläggningen av ett ärende som angår honom själv, någon av hans familjemedlemmar eller annan närstående. Inte heller skall han delta, om ärendets utgång kan förväntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller för någon honom närstående. I 11 § 5 anges att den som skall handlägga ett ärende är jävig ”om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet”. Det är då fråga om vad man brukar kalla ”delikatessjäv”, en jävsbestämmelse av generell karaktär.

Fråga om jäv kan exempelvis komma upp vid en styrelses beslut om bidrag till en person eller ett företag som en ledamot har omfattande affärsförbindelser med. Det kan också vara fråga om beslut om föreskrifter som kommer att särskilt beröra ett företag eller en organisation som någon ledamot är knuten till.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv skall enligt 12 § förvaltningslagen själv ge det tillkänna.

Invändningen om jäv kan också göras av en part eller någon annan. Huvudregeln är att den jävige inte får handlägga ärendet eller delta i beredningen på annat sätt.

8.5 Statskontorets utvärdering av styrelser med fullt ansvar

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat styrelser med fullt ansvar (Statskontoret rapport 2000:9). I utvärderingen granskade Statskontoret styrelseprotokoll från 21 myndigheter för verksamhetsåren 1996-1999 (13 med fullt ansvar och 8 med begränsat ansvar), totalt drygt 500 protokoll. Anmälan om jäv hade noterats vid endast fem tillfällen. I rapporten konstaterade Statskontoret att ledningsformen i sig inte är avgörande för anmälan om jäv. Istället är det frågans vikt för enskilda styrelseledamöter som varit avgörande.

I utvärderingen har Statskontoret också tittat på styrelsernas sammansättning och då särskilt tre kategorier ledamöter; departementstjänstemän, riksdagsledamöter och personer med näringslivsbakgrund har uppmärksammats.

Statskontoret anser att departementstjänstemän inte bör ingå i myndigheternas styrelser och anför bl.a. följande. ”De svenska myndigheternas relativa självständighet gör att jävliksnande situationer lätt kan uppstå för en departementstjänsteman som också är styrelseledamot. Det kan tänkas att myndighetens förmåga att självständigt ta ställning i ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag kan påverkas. Departementstjänstemän kan knappast heller undvika att delta i arbete som innebär någon form av granskning av de myndighetsstyrelser som har departementet som huvudman, och bör därför inte försätta sig i situationen att behöva granska sig själv.”

Statskontoret menar vidare att risk för jäv inte finns på samma direkta sätt för riksdagsledamöter. En viss lojalitetskonflikt kan uppstå om en styrelseledamot också är ledamot i det riksdagsutskott som bereder riksdagens beslut inom myndighetens område. Mot detta står att ledamoten samtidigt har en stor områdeskunskap. Statskontoret menar därför att det inte finns något hinder mot att riksdagsledamöter sitter i styrelser (med fullt ansvar), dock att de inte samtidigt bör sitta i en sådan styrelse och i utskott som behandlar frågor om myndigheternas verksamhet.

Styrelseledamöter som har sin huvudsakliga verksamhet i näringslivet får överlag mycket goda betyg i Statskontorets utvärdering. Deras närvaro ifrågasätts inte, de anses tillföra ledningskompetens och strategiskt tänkande och Statskontoret anser att ledamöter med näringslivsbaskgrund fyller en viktig funktion i styrelserna.

8.6 Överväganden

Utredningens bedömning: Enligt utredningens bedömning är det inte möjligt att genom en generell avgränsning ange att vissa kategorier av personer inte skall vara styrelse- eller nämndledamöter.

Vilka personer som skall vara styrelse- eller nämndledamöter måste bestämmas från myndighet till myndighet. Det är dock viktigt att innan en person utses till ledamot noga överväga om jävsproblem eller lojalitetskonflikter kan uppstå för honom eller henne som styrelseledamot.

En av utgångspunkterna vid rekrytering av ledamöter är styrelsens funktion. I en myndighet som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse skall styrelsen svara för medborgerligt inflytande, utöva insyn och fatta beslut i vissa specifika frågor. I en myndighet som leds av en styrelse ligger tyngdpunkten i styrelsens arbete däremot på uppgiften att leda och ansvara för myndighetens totala verksamhet. Andra utgångspunkter är den aktuella styrelsens behov av kompetens, erfarenhet och förankring. Det kan vara personer med kunskap om offentlig förvaltning, branschkunskap eller personer med erfarenheter från näringslivet. Ytterligare en viktig aspekt är att rekrytering inte sker så att den negativt påverkar medborgarnas förtroende för att myndigheten i sin verksamhet uppfyller regeringsformens krav på bl.a. saklighet och opartiskhet.

Det är regeringen som avgör vilka personer som skall sitta i myndigheternas styrelser. Regeringen bedömer från fall till fall vilka personer som är lämpliga. Formellt finns det inte några hinder varken mot att riksdagsledamöter, tjänstemän i Regeringskansliet eller personer från branschorganisationer sitter i nämnder eller styrelser.

Av förvaltningslagen framgår vilka regler som gäller i fråga om jäv och självklart finns det personer som av olika orsaker inte är

lämpliga att vara ledamöter i en viss nämnd eller styrelse. Regeringen måste när den utser ledamöter i styrelser och nämnder beakta dessa regler och inte förordna de personer som kan ställas inför alltför många jävsituationer eller svåra lojalitetskonflikter. Det kan i vissa fall vara mycket bra för en myndighet att ha en viss person med särskild kompetens med i sin styrelse eller nämnd. De lojalitetskonflikter eller jävsproblem det kan medföra måste vägas mot fördelarna i varje enskilt fall.

Det är dock mycket viktigt att varje ledamot är medveten om i vilken egenskap denne sitter i myndighetens styrelse och att ledamoten agerar professionellt vid deltagandet i styrelse- eller nämndarbetet. Att komma från en branschorganisation och sitta i en styrelse/nämnd innebär att man ibland måste avstå från att medverka vid handläggningen av vissa ärenden.

9 Myndighetsledningens interna styrning och kontroll och intern revision

9.1 Inledning

För att myndighetsledningen skall kunna fullgöra sina uppgifter i fråga om ledning och uppföljning av verksamheten och därmed leva upp till sitt ansvar behövs inom varje myndighet ett system för att ledningen skall kunna internt kontrollera att verksamheten bedrivs enligt givna riktlinjer och mot uppställda mål. I 7 § verksförordningen sägs att chefen ansvarar för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt vidare att chefen skall hushålla väl med statens medel och följa upp och pröva den egna verksamheten. Beträffande styrelsen föreskrivs i 11 § att denna skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten.

Även om det i dag inte finns någon uttrycklig föreskrift om intern styrning och kontroll har varje myndighetsledning, på ett eller annat sätt, skapat sig ett system för att kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål som är uppställda och de regler som gäller för verksamheten. För att kontrollera att det finns en fungerande intern styrning och kontroll och bedöma funktionerna har vid vissa myndigheter inrättats en intern revision.

Riksrevisionsverket (RRV) har i sin årliga rapport för 2001 föreslagit att regeringen skall se över formuleringarna i verksförordningen i syfte att tydliggöra ledningens ansvar för intern styrning och kontroll i enlighet med internationell standard på området. Utredningen skall enligt direktiven göra en bedömning av RRV:s förslag samt föreslå de förändringar av verksförordningen som övervägandena kan leda till.

9.2 Intern styrning och kontroll

Enligt internationell standard¹ ansvarar en organisations ledning för att verksamheten bedrivs effektivt och författningsenligt samt att en tillförlitlig rapportering sker. Ledningens instrument för att klara detta ansvar är att upprätthålla en god intern styrning och kontroll i sin organisation. Myndighetsledningen skall se till att regeringens mål för myndighetens verksamhet uppfylls med iakttagande av de föreskrifter som gäller och under god hushållning med tilldelade resurser. Vidare skall ledningen se till att verksamheten redovisas på ett rättvisande sätt. Stora enheter med delegerat ansvar, ekonomisk frihet och krav på resultatuppföljning aktualiserar särskilt behovet av effektiv intern styrning och kontroll inom myndigheter.

Den interna kontrollen skall utformas med beaktande av bl.a. myndighetens organisation, storlek, geografiska spridning och förekommande ekonomiska transaktioner. Det ligger i sakens natur att den närmare utformningen av den interna kontrollen inte kan vara densamma i alla myndigheter eller inom skilda verksamhetsområden inom samma myndighet. Ett bra system för intern kontroll skall förhindra att fel i det dagliga arbetet, avsiktliga såväl som oavsiktliga, leder till fel i förvaltningen.

RRV² preciserade intern styrning och kontroll som en process styrd av den verkställande ledningen som med rimlig säkerhet skulle resultera i

- en effektiv verksamhet enligt de av riksdag och regering uppsatta målen,
- efterlevnad av för verksamheten tillämpliga föreskrifter och regeringsbeslut, och
- en tillförlitlig återslagning av resultatet av verksamheten.

Enligt RRV hade problem förknippade med den interna styrningen och kontrollen inom myndigheterna varit återkommande inslag i RRV:s årliga rapporter till regeringen under 1990-talet. Problemen hade bl.a. hänfört sig till områden som bidragshantering, jäv och jävsliknande situationer, ärendehantering som berör flera myndigheter och säkerhetsrutiner i IT-systemen. RRV menade vidare att brister i den interna styrningen och kontrollen bl.a.

¹ INTOSAI guidelines for Internal Control (Internal Control Standards Committee, (1992) och COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

² Riksrevisionsverket, RRV 2002:12, "Internrevisionen i staten".

sammanhänge med att myndighetsledningen delegerat ansvar utan att säkra en god uppföljning och kontroll.

Av utredningens enkätundersökning har framkommit att många myndigheter redan i dag har utformat egna ordningar för intern styrning och kontroll av verksamheten. Vissa i form av regelbundna uppföljningar av verksamheten, andra har kvalitetssäkringssystem som passar just den myndigheten. Ytterligare någon har fastställt granskningsplaner som syftar till att kontrollera att den interna kontrollen inom myndigheten fungerar. I något fall sköts granskningen av en extern konsult.

9.3 Intern revision

Förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. (internrevisionsförordningen) infördes mot bakgrund av att det framkommit bl.a. att vissa myndigheter inte vidtagit erforderliga åtgärder för att se till att den interna kontrollen inom myndigheterna fungerade. Förordningen innebär att samtliga myndigheter med omfattande intern delegering av ansvar och befogenheter och som administrerade stora medelsflöden skulle ha intern revision som självständigt granskade den interna kontrollen i verksamheten.

Internrevisionens uppgift är att granska att verksamheten bedrivs effektivt och i enlighet med riksdagens, regeringens och myndighetsledningens mål. Internrevisionen är ett av ledningens verktyg för att värdera den interna styrningen och kontrollen. Vidare innefattar internrevisionen granskning av lagar, förordningar och andra föreskrifter samt regeringsbeslut följs samt att rapporteringen av verksamhetens resultat är tillförlitligt.

I dag har cirka 50 myndigheter intern revision. Av svaren i utredningens enkätundersökning framgår att myndigheternas erfarenheter av internrevisionen är goda, i de flesta fall mycket goda, och att myndigheterna anser att den är till stor nytta för verksamheten. Det är en samlad uppfattning att förutsättningarna för att bedriva en effektiv förvaltning ökat genom att det finns en intern revision vid myndigheten. Internrevisionen har också bidragit till en ökad fokusering på intern styrning och kontroll. Några myndigheter har anmärkt att själva regleringen inte är problemfri. Internrevisorn är styrelsens redskap, även då styrelserna har begränsat ansvar och myndighetschefen har det

övergripande ansvaret för verksamheten och den interna styrningen och kontrollen. Några myndigheter menar att förordningen bättre borde beakta de olika ledningsformer som finns vid myndigheterna.

9.4 Internrevisionsutredningen

Regeringen tillkallade i december 2002 en särskild utredare för att göra en samlad översyn av den statliga internrevisionen för myndigheter under regeringen och de allmänna försäkringskassorna. I uppdraget ingick bl.a. att lämna förslag till en inriktning av den statliga internrevisionen och att föreslå hur den statliga internrevisionen borde utformas.

Internrevisionsutredningen redovisade sitt uppdrag i november 2003 (Internrevision i staten – förslag till en förstärkt internrevision, SOU 2003:93). I betänkandet lämnade utredningen bl.a. följande förslag.

Internrevisionens uppdragsgivare i myndigheter under regeringen skall vara den i myndighetens ledning som enligt verksförordningen och myndighetens instruktion eller i särskild förordning ansvarar inför regeringen för myndighetens verksamhet och därmed för den interna styrningen och kontrollen.

Internrevisionens uppdragsgivare skall besluta om:

- på vilket sätt internrevisionen skall bedrivas, och i förekommande fall, frågor som rör anställning av internrevisionschef,
- revisionsplan för internrevisionen,
- åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser,
- och rekommendationer, och
- internrevisionens budget.

Verksförordningen och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag skall ändras så att det framgår att beslutet om och undertecknandet av en myndighets årsredovisning medför att årsredovisningen utgör ett uttalande om hur myndigheten uppfyllt sitt ansvar för intern styrning och kontroll.

Det skall i myndigheternas instruktion eller i särskild förordning regleras om myndigheten skall omfattas av internrevisionsförordningen.

9.5 Överväganden

Utredningens förslag: Den eller de vid myndigheten som ansvarar för verksamheten inför regeringen skall ha ansvaret för att utforma den interna styrning och kontroll som krävs vid myndigheten för att ledningen skall kunna styra och följa upp verksamheten och kunna kontrollera att målen uppnås, att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt att det finns en tillförlitlig rapportering av verksamhetens resultat.

Den eller de vid myndigheten som ansvarar för att utforma intern styrning och kontroll skall också vara internrevisionens uppdragsgivare.

De internationella normer för intern styrning och kontroll som redovisats ovan bygger på att ledningen vid myndigheten har ansvaret för verksamheten och också förfogar över instrument för styrning och kontroll för att kunna leda verksamheten mot målen och följa upp den.

Att varje myndighet har ett fungerande system för intern styrning och kontroll är mycket viktigt. Det skall ankomma på den/de vid myndigheten som ytterst svarar för verksamheten inför regeringen att ombesörja att det finns ett sådant system (se 7 § 4 förslaget till myndighetsförordning).

Verksamheten är så olikartad mellan skilda myndigheter att det uppenbarligen inte är möjligt att generellt närmare reglera hur den interna kontrollen skall vara utformad. I arbetet med att utforma en effektiv intern styrning och kontroll skall ledningen bl.a. göra en bedömning av riskerna i verksamheten, utforma kontroller för att täcka dessa risker samt följa upp och utvärdera den interna styrningen och kontrollen för att kunna utveckla och förbättra den.

Den hos myndigheten som inför regeringen ansvarar för myndighetens verksamhet och därmed för den interna styrningen och kontrollen skall också vara internrevisionens uppdragsgivare. Hos myndigheter som leds av en myndighetschef tillsammans med en styrelse (tidigare styrelse med begränsat ansvar) eller av en myndighetschef (tidigare enrådighet) bör ansvaret således finnas hos myndighetschefen. Hos myndigheter med styrelse (tidigare fullt ansvar) eller nämnd skall ansvaret finnas hos styrelsen eller nämnden. Vem som skall vara internrevisionens uppdragsgivare skall regleras i internrevisionsförordningen.

Vad som ovan angetts stämmer väl överens med internrevisionsutredningens förslag. Internrevisionsutredningen har också föreslagit att verksförordningen och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag skall ändras så att det framgår att beslutet om och undertecknandet av en myndighets årsredovisning medför att årsredovisningen utgör ett uttalande om hur myndigheten uppfyllt sitt ansvar för intern styrning och kontroll.

Vad en myndighets årsredovisning innefattar bör enligt utredningen inte regleras i verksförordningen och utredningen har därmed inte heller lämnat förslag till någon reglering i detta avseende i myndighetsförordningen.

10 Arbetsordning

10.1 Nuvarande ordning

I verksförordningens 18 § anges att myndigheten i en arbetsordning eller i särskilda beslut skall meddela bestämmelser som behövs om myndighetens organisation och formerna för myndighetens verksamhet. De flesta myndigheter har en eller flera arbetsordningar, som har till syfte att klargöra fördelningen av arbetsuppgifter, beslutanderätt och ansvar.

Arbetsordningen reglerar myndighetens organisation, formerna för arbetet, förutsättningarna för styrelsens arbete, vilka ärenden som skall avgöras av vem, styrelsens respektive myndighetschefens uppgifter samt andra frågor vilka myndigheten behöver reglera särskilt.

Utredningens enkätundersökning visar att de flesta myndigheter har en arbetsordning, dock inte alla. Myndigheter som har styrelse med fullt ansvar har i stort sett alltid en arbetsordning. Det är vanligt att styrelsen i arbetsordningen delegerat uppgifter som rör löpande förvaltningsåtgärder till myndighetschefen.

Banverket beskriver sina arbetsordningar enligt följande.

Banverket har bl.a. upprättat en arbetsordning för Banverkets styrelse. Arbetsordningens huvudsyfte är att underlätta styrelsens och generaldirektörens arbete. Ett annat syfte är att öka förståelsen inom Banverket för styrelsens ansvar och uppgifter. Arbetsordningen för styrelsen anger hur styrelsen avser att styra och följa upp verksamhetens utveckling mot ställda krav, mål och risknivåer. Arbetsordningen klargör mer specifikt de styrande förutsättningarna för styrelsens arbete, styrelsens arbetsformer, vilka ärenden som skall avgöras av styrelsen och generaldirektörens ansvar och uppgifter.

Även de flesta myndigheter med styrelser med begränsat ansvar har en arbetsordning. Exempelvis har Tullverket klargjort ansvarsförhållandena inom myndigheten i en arbetsordning. I arbetsordningen har myndigheten gjort klar vad överdirektören,

avdelningscheferna, cheferna för stabsenheterna osv. skall ansvara för. Vidare har man redogjort för de olika regionerna och vad respektive regionchef skall ansvara för. Man har även angett t.ex. att chefen för en tullregion företräder arbetsgivaren och svarar för att verksamheten inom regionen planeras, genomförs och följs upp på ett sådant sätt att kraven i arbetsmiljölagen (1977:1160) och föreskrifter som utfärdats med stöd av den lagen uppfylls. Genom arbetsordningen är det således klart vem som ansvarar för vad inom myndigheten.

10.2 Överväganden

Utredningens förslag: Varje myndighet skall ha en arbetsordning.

Arbetsordningen skall innehålla närmare bestämmelser om myndighetens organisation och formerna för myndighetens verksamhet. Där skall också anges hur beslutanderätt och ansvar för olika frågor delegeras inom myndigheten.

Leds myndigheten av en styrelse (med fullt ansvar) skall arbetsordningen också ange arbetsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen.

Hos de allra flesta myndigheter, och då särskilt hos stora myndigheter, är det inte möjligt att bedriva en fungerande, effektiv verksamhet utan en omfattande delegering av uppgifter och ansvar inom myndigheten. Det är också en förutsättning för effektiv styrning och kontroll att fördelningen av uppgifter och beslutanderätt inom en myndighet är helt klar. Sådana interna bestämmelser om organisation och arbetsfördelning inom en myndighet bör samlas i en arbetsordning (se 38 § förslaget till myndighetsförordning).

I de fall då myndigheten leds av en styrelse (med fullt ansvar) bör av samma skäl även fördelningen av uppgifter och beslutanderätt mellan styrelsen och myndighetschefen regleras i arbetsordningen (se 29 § förslaget till myndighetsförordning).