

Vägledning för statliga myndighetsstyrelser



Tryck: Elanders, oktober 2016

Foto: Maskot/Folio (omslag, sid 23), Astrakan/Folio (sid 8)

Produktion: Finansdepartementet/Kommunikationsavdelningen

Innehåll

Inledning	7
------------------------	----------

1 Konstitutionella förutsättningar8

Regeringsformen	8
Förvaltningslagen.....	8
Budgetlagen	8
Myndighetsförordningen.....	9
EU-samarbetet	9
Myndighetens instruktion	9
Internrevisionsförordningen.....	9
Extern kontroll och revision av myndigheten	9

2 Regeringens styrning av myndigheten 10

Styrning av statlig förvaltning	10
Måluppfyllelse och god hushållning	11
Budgetprocessen.....	11
Regeringens årliga dokument till riksdag och myndigheter	12
Myndighetens årliga underlag till regeringen	12
Dialog mellan myndighet och regering	13
Myndighetens verksamhetsstyrning.....	13

3 Myndighetens ledning 14

Enrådighetsmyndighet.....	14
Styrelsemyndighet.....	14
Nämndmyndighet.....	15
Särskilt beslutsorgan	15

4 Myndighetens arbetsgivaransvar 16

5	Extern kontroll av myndigheten.....	17
	Kontrollorganen	17
6	Styrelsens ansvar och sammansättning.....	18
	Styrelsens uppgifter	18
	Delegering.....	19
	Myndighetschefens roll.....	19
	Ramverket för intern styrning och kontroll	19
	Styrelsemedlemmarnas uppgifter	20
	Personalföreträdare.....	22
7	Styrelsearbetet.....	23
	Planering och förberedelser	23
	Styrelsearbete inom universitet och högskolor	25
	Styrelsearbete i affärsverken	25
	Underlag till styrelsesammanträden.....	25
	Styrelsesammanträdet.....	25
	Omröstning.....	26
	Avstå från beslut	26
	Avvikande mening	26
	Beslut per capsulam	27
	Protokoll och justering.....	27
	Myndigheters föreskrifter.....	27
	Omprövning	28
	Överklagande.....	28
	Utvärdering.....	28
8	Jäv och tystnadsplikt.....	29
	Jäv	29
	Offentlighet.....	29
	Sekretess.....	30
	Tystnadsplikt vid informationsmottagning	30
	Meddelarfrihet.....	30

9 Etiskt förhållningsätt i styrelsearbetet.....31

10 Styrelseledamotens mandatperiod och ersättning 33

Förordnande och mandatperiod 33

Arvoden och ersättningar 33

Entledigande från styrelsen..... 33

Referenser och lästips34

Lagar 34

Förordningar 34

Propositioner och skrivelser 35

Utredningar och rapporter 35

Övrigt..... 36

Bilaga

**Exempel på handlingar till
styrelsens ledamöter.....37**



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

Inledning

Denna skrift vänder sig i första hand till dig som är ledamot i en statlig myndighets styrelse. I skriften ges en allmän beskrivning av förutsättningarna för ditt uppdrag. Här hittar du även svar på frågor om styrelsearbetet och information om vart du kan vända dig om du vill veta mer. Skriften lämpar sig även för dig som är ledamot i ett insynsråd eller i en nämnd och som vill lära dig mer om de konstitutionella förutsättningarna för ditt uppdrag.

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

Detta är den fjärde upplagan av Vägledning för statliga myndighetsstyrelser (tidigare benämnd Effektiv styrelse – Vägledning för statliga myndighetsstyrelser).

1

Konstitutionella förutsättningar



Av 1 kap. 6 § regeringsformen framgår att regeringen styr riket. I regeringens styrande funktion ingår befogenheten och skyldigheten att styra förvaltningsmyndigheterna. De statliga myndigheter som lyder under regeringen är regeringens redskap i dess uppgift att styra riket och verkställa den politik som riksdag och regering bestämt. Myndigheterna ingår därmed i ett politiskt system och utgör den sista länken i uppdrags- och ansvarskedjan från riksdagen och ansvarar för att förverkliga regeringens politik.

Myndigheterna har i detta arbete ett lydadsförhållande till regeringen. Regeringen delegerar således en del av sitt ansvar till myndigheterna. Myndigheterna å sin sida har långtgående befogenheter och är under lagar och förordningar självständiga i den verksamhet som utgör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Verksamheten ska bedrivas med utgångspunkt i de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Myndighetens ledning har det yttersta ansvaret för detta.

En rad grundläggande lagar och förordningar reglerar myndighe-

tens relation till regeringen samt styrelsens ansvar och uppgifter. Inledningsvis ges här en allmän översikt av sådana grundläggande regelverk. Längre fram i skriften ges en fördjupad beskrivning under olika delavsnitt, följt av avsnitt med mer direkt anknytning till styrelsens och ledamöternas löpande arbete.

Regeringsformen

Regeringsformen är en av Sveriges fyra grundlagar och reglerar bl.a. hur Sverige ska styras. I regeringsformen finns de grundläggande förutsättningarna i uppdrags- och ansvarskedjan och i förvaltningsmyndigheternas roll, t.ex. att myndigheterna i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Där anges också att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten.

Förvaltningslagen

I förvaltningslagen (1986:223), förkortad FL, finns grundläggande regler för hur statliga myndigheter ska handlägga sina ärenden

och sköta kontakterna med medborgarna. Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. myndigheternas serviceskyldighet och samverkan mellan myndigheterna, krav på snabb handläggning samt omprövning av beslut. I lagen regleras vidare vad som är en till myndigheten inkommen handling, frågor om jäv och omröstningsförfarande, t.ex. vid beslut i en myndighets styrelse. Om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från FL, gäller den bestämmelsen för myndigheten. En ny förvaltningslag kommer att träda i kraft den 1 juli 2018 (prop. 2016/2017:180, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2).

Budgetlagen

Budgetlagen (2011:203) reglerar i första hand ansvarsförhållandet mellan riksdagen och regeringen samt regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område. Syftet med budgetlagen är att ge en sammanhållen och tydlig reglering på finansmaktens område samt att stärka budgetdisciplinen.

Lagen anger att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Vidare innehåller lagen villkor för

ramanslag och bestämmelser om ekonomiska åtaganden, utlåning och garantier, statens upplåning och skuldförvaltning, hur investeringar och utlåning finansieras, förvärv och överlåtelse av egendom samt övergripande regler om uppföljning, redovisning och revision.

Myndighetsförordningen

I myndighetsförordningen (2007:515), som gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, regleras bl.a. myndighetsledningens ansvar, uppgifter och beslutsförhet. Förordningen innehåller också särskilda bestämmelser för de olika ledningsformerna.

EU-samarbetet

Den svenska förvaltningsmodellen med ett relativt litet regeringskansli och fristående myndigheter innebär att svenska myndigheter har en viktig roll i beslutsfattandet på EU-nivå. Personal från myndigheter företräder ofta Sverige i EU och myndigheterna behöver hålla sig underrättade om EU-rätten och de förordningar, direktiv och beslut som gäller och se till att verksamheten bedrivs enligt de förpliktelser som följer av medlemskapet i unionen. Enligt myndighetsförordningen ska myndigheterna ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom EU och i annat internationellt samarbete och ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär. Myndigheterna ska också fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet. Den som företräder Sverige i rådsarbetsgrupper, verkställighetskommittéer och

andra organ inom EU representerar den svenska regeringen, inte den enskilda myndigheten, och ska därför handla enligt instruktion från ansvarigt departement.

Myndighetens instruktion

Regeringen beslutar om förordningar med instruktion för respektive myndighet. I instruktionen regleras bl.a. myndighetens uppgifter, ledningsform och anställningar. Om myndigheten ska ledas av en styrelse, anges hur många ledamöter styrelsen högst ska ha samt om regeringen, förutom ordförande, ska utse även vice ordförande. Vidare framgår av instruktionen om myndigheten har rätt att utfärda föreskrifter. I instruktionen regleras även eventuella undantag från myndighetsförordningen.

Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag

Budgetprocessen omfattar planering, budgetering och uppföljning av den statliga verksamheten. Det följer av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag att myndigheten senast den 22 februari varje år ska lämna en årsredovisning till regeringen avseende det senaste avslutade räkenskapsåret. Vidare ska myndigheten senast den 1 mars varje år lämna ett budgetunderlag för de tre närmast följande budgetåren.

Internrevisionsförordningen

Regeringen föreskriver särskilt för vissa myndigheter att de ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228). Bland dessa drygt sextioåttio myndigheter återfinns bl.a. de personalmässigt största

myndigheterna, myndigheter som hanterar stora pengaflöden och myndigheter som verkar under ett komplext regelverk. Internrevisionen är ledningens verktyg och dess främsta uppgift är att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Det arbetet ska i sin tur möjliggöra för ledningen att fullgöra sitt ansvar för verksamheten enligt myndighetsförordningen. Internrevisionen ska inrättas direkt under myndighetens ledning. Det innebär att internrevisionen inrättas under styrelsen på en styrelsemyndighet och under myndighetschefen på en enrådig myndighet samt att den arbetar på uppdrag av och rapporterar till myndighetens ledning. Internrevisionen ska vara självständig i förhållande till den granskade verksamheten.

Extern kontroll och revision av myndigheten

Regeringen ansvarar inför riksdagen för myndigheternas verksamhet. Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen utövar kontroll och revision av förvaltningsmyndigheterna på riksdagens vägnar. Justitiekanslern, som lyder under regeringen, har i likhet med JO tillsyn över myndigheter och deras anställda, uppdragstagare och andra knutna till sådana myndigheter, däribland styrelsen och dess ledamöter.

2

Regeringens styrning av myndigheten

Styrning av statlig förvaltning

En av huvuduppgifterna för riksdagen och regeringen i en parlamentarisk demokrati är att påverka samhällsutvecklingen och att bestämma den offentliga verksamhetens inriktning. Detta sker i hög grad genom normgivning, dvs. beslut om rättsregler som blir generellt styrande för myndigheters och även enskildas handlande. Till det kommer finansmakten, utnämningmakten och kontrollmakten samt beslut om organisering av statlig verksamhet, vilket även innefattar beslut om ledningsform för myndigheten.

Vid många myndigheter styr lagar och förordningar en stor del av verksamheten. I en proposition eller skrivelse kan regeringen – utöver de förslag och bedömningar som lämnas – också genom resonemang och överväganden ge uttryck för sin politik inom ett visst område. Efter att riksdagen har tagit ställning till en proposition utfärdar regeringen lagar, beslutar förordningar och fattar andra beslut som riktar sig direkt till myndigheten.

En myndighets ansvar och uppgifter regleras i myndighetens instruktion. Den beslutas av regeringen

i form av en förordning. Instruktionen innehåller inte en uttömmande beskrivning av en myndighets uppgifter utan dessa anges på ett övergripande plan. I instruktionen bör myndighetens ansvarsområde, uppgifter, ledningsform och andra specifika förhållanden för myndigheten regleras.

I regeringens beslut om årliga regleringsbrev tilldelas anslag och andra finansiella befogenheter samt villkor för användningen av dessa under aktuellt budgetår. Regleringsbrevet kan också innehålla mål, återsrapporteringskrav och uppdrag till myndigheten.

Regeringen kan därutöver, när som helst under året, besluta om ytterligare uppdrag till myndigheten eller om ändring av regleringsbrevet.

Måluppfyllelse och god hushållning

Riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten och om att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål, vilket brukar sammanfattas under begreppet finansmakt. Ett grundläggande krav på den statliga verksamheten är att den bedrivs effektivt och med en

hög grad av måluppfyllelse. Riksdagen och regeringen anger mål och finansiella ramar för myndigheternas verksamhet. Genom att ställa krav på återsrapportering från myndigheterna kontrollerar regeringen att intentionerna uppfyllts och redovisar det samlade resultatet för riksdagen.

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

Budgetprocessen

Budgetprocessen omfattar planering, budgetering och uppföljning av den statliga verksamheten. Aktörer är riksdagen, regeringen och myndigheterna. Budgetåret följer kalenderåret.

	Riksdagen	Regeringen	Myndigheten
JAN FEB		Departementen går igenom prognoserna för sina respektive utgiftsområden och anslag.	Lämnar in årsredovisning till regeringen.
MAR		Har överläggningar och enas om huvuddragen i den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.	Lämnar in budgetunderlag till regeringen.
APR	Börjar arbetet med att behandla den ekonomiska vårpropositionen.	Lämnar den ekonomiska vårpropositionen, propositionen Vårändringsbudget och skrivelsen årsredovisning för staten till riksdagen.	
MAJ	Fortsätter behandla den ekonomiska vårpropositionen.	Budgetarbetet fortsätter inom departementen.	Myndighetsdialog med respektive departementsledning (tidpunkt kan variera).
JUN	Fattar beslut om den ekonomiska vårpropositionen.	Siffrorna i budgeten fastställs preliminärt.	
JUL		Paus i det svenska budgetarbetet. Finansdepartementet arbetar med EU-budgeten.	
AUG		Fortsätter budgetarbetet.	Av särskilt regeringsbeslut framgår om och i så fall när en myndighet ska lämna delårsrapport.
SEP		Lämnar budgetpropositionen och propositionen om Höständringsbudget till riksdagen.	
OKT	Behandlar budgetpropositionen.		
NOV	Beslutar om utgiftstak, ramar för utgiftsområden och statens inkomster.		
DEC	Beslut om anslag i statens budget.	Beslutar om mål och resurser för varje myndighet (regleringsbrev).	

Regeringens årliga dokument till riksdag och myndigheter

Ekonomisk vårproposition

Riksdagens budgetarbete inleds när regeringen senast den 15 april lägger fram sin ekonomiska vårproposition. Propositionen innehåller regeringens samlade syn på och förslag till inriktning av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken på medellång och lång sikt. Den utgör därmed ett avstamp för den kommande budgetpropositionen.

Budgetproposition

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

Budgetpropositionen lämnas till riksdagen senast den 20 september under de år då riksdagsval inte hålls i september. Under slutet av november och i början av december tar riksdagen successivt ställning till förslagen i budgetpropositionen och fastställer anslagen till de olika utgiftsområdena. Under valår samlas riksdagen senare än annars. Om valet leder till regeringsskifte kan den nya regeringen behöva mer tid för att lämna sitt förslag till statsbudget. Regeringen kan därför under valår vänta ända till den 15 november med att lämna budgetpropositionen.

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

Regleringsbrev

I riksdagens beslut om budgetpropositionen ingår anslag och anslagsändamål för myndigheterna. Regleringsbrev utfärdas årligen (beslutas av regeringen i december och träder ikraft den 1 januari) och anger verksamhetens ekonomiska ramar och andra villkor, eventuella mål och återrapporteringskrav samt uppdrag för det kommande årets verksamhet.

Myndighetens årliga underlag till regeringen

Myndigheten ska senast den 22 februari lämna en årsredovisning till regeringen. Ett budgetunderlag ska lämnas senast den 1 mars.

Årsredovisning

Årsredovisningen är myndighetens årliga återrapportering till regeringen. Myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndig-

hetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Redovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnad. Myndigheten väljer själv indelning av informationen, om inte regeringen anger något annat.

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

Myndigheterna ska i årsredovisningen även redovisa de åtgärder som vidtagits för att säkerställa att kompetens finns för att fullgöra myndighetens uppgifter. I redovisningen ska det ingå en analys av hur åtgärderna har bidragit till fullgörandet av dessa uppgifter.

Årsredovisningen ska skrivas under av myndighetens ledning. Det innebär att även en ledamot som inte deltagit i beslutet om årsredovisningen ska skriva under den. Genom underskriften intygar ledamoten att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning. För de myndigheter som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603) ska ledamoten vidare bedöma om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Budgetunderlag

Myndigheterna ska senast den 1 mars varje år lämna ett budgetunderlag till regeringen. Budgetunderlaget ska innehålla förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande budgetåren.

I budgetunderlaget ska myndigheten bl.a. lämna uppgifter om:

- förslag till finansiering av verksamheten,
- myndighetens investeringar,
- myndighetens avgiftsbelagda verksamhet,
- förslag till bemyndiganden,
- förslag till låneram och övriga krediter för investeringar,
- behov av kreditutrymme på räntekonto,
- behov av anslagskredit på ramanslag och
- eventuella förslag till författningsändringar.

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

Dialog mellan myndighet och regering

Departementsledning och myndighetsledning, representerad av ordföranden och myndighetens chef, genomför årligen en myndighetsdialog med syfte att följa upp myndighetens verksamhet, ge återkoppling och bedömning av resultatet samt diskutera verksamheten i ett framåtblickande perspektiv. I anslutning till dialogtillfället ges även möjlighet för myndighetschefen respektive ordföranden att ha ett enskilt samtal med departementsledningen.

Utöver denna dialog är det angeläget med löpande kontakter av

olika slag med varierande frekvens, djup och inriktning, bl.a. beroende på verksamhet och politikområde. Sådana kontakter sker normalt genom ordföranden och/eller myndighetschefen beroende på frågornas karaktär.

Myndighetens verksamhetsstyrning

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

Den interna styrningen innehåller två element: dels de åtgärder som kan härledas från externa beslut, det vill säga lagar, förordningar, föreskrifter och särskilda regeringsbeslut, dels de åtgärder som kan härledas från myndighetsledningens egna beslut och interna processer i myndigheten.

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

en viktig del i myndighetens interna planeringsarbete.

Den andra huvudkomponenten i myndighetens interna styrning är uppföljningen av verksamheten. Den innebär bl.a. granskning av att myndigheten gör rätt saker till rätt kostnad, vilket innefattar uppföljning av operativa aktiviteter och budgetuppföljning. För budgetuppföljningen kan det vara lämpligt att styrelsen följer större, kapitalkrävande projekt, t.ex. upphandling av it-tjänster.

Den interna uppföljningen utgör även grunden för myndighetens återrapportering till regeringen. Återrapporteringen sker främst i form av årsredovisningar.

3

Myndighetens ledning

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) leds en myndighet av

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

Myndighetens ledningsform anges i instruktionen för myndigheten eller i någon annan författning.

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) bör verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt vara utgångspunkten för valet av myndighetens ledningsform.

Enrådighetsmyndighet

Myndigheten leds av en chef som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen.

Ledningsformen används i regel för myndigheter där verksamheten i hög grad är styrd av lag, i huvudsak är av rutinärend- och servicekaraktär, är av främjandekaraktär eller för myndigheter med ett litet finansiellt ansvar.

För att tillgodose behovet av insyn och stöd till myndighetsledningen kan regeringen välja att inrätta ett insynsråd i en enrådighetsmyndighet. Insynsrådets uppgift är att utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. En viktig del är att ge råd i frågor som påverkar myndighetens möjlighet att genomföra verksamheten på ett sätt som överensstämmer med regeringens förväntningar och behov. Insynsrådet har inga beslutsbefogenheter.

Styrelsemyndighet

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

Universitet och högskolor är särskilda former av styrelsemyndigheter. Vid universitet och högskolor utses myndighetschefer (rek-

torer) av regeringen efter förslag från respektive styrelse. Uppgifter som ankommer på styrelsen respektive rektor regleras bl.a. i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100).

Ledningsformen innebär att regeringen väljer att styra en myndighet genom en styrelse som med sin samlade kompetens får ansvar att leda myndighetens verksamhet. Formen är i första hand lämplig för myndigheter som har ett omfattande finansiellt ansvar i form av budgetomslutning eller tillgångar, en stor påverkan på andra samhällssektorer, en tvärsektorieell och komplex verksamhet som rör flera samhällsområden, en forskningsintensiv och kunskapsproducerande verksamhet (högre utbildning), en affärsliknande verksamhet eller ett tydligt behov av bredd i form av olika kompetenser för att leda verksamheten. En styrelse stärker förutsättningarna för strategisk styrning och verksamhetsutveckling av myndigheten och kan vara en pådrivande kraft och utgöra ett viktigt stöd för myndighetschefen i det löpande arbetet med att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt. Styrelsen, som ytterst ansvarig för verksamheten, har också en viktig roll i kvali-

tetssäkringen. Eftersom styrelsen är ytterst ansvarig inför regeringen har den, genom styrelseordföranden, en viktig roll i regeringens uppföljning av myndighetens verksamhet och i bedömningen av myndighetens resultat.

Nämndmyndighet

Nämnden är myndighetens ledning och ansvarar kollektivt inför regeringen för verksamheten. Denna ledningsform kan förekomma för myndigheter som har ett väl avgränsat ansvarsområde, där organisationen är liten och ärendena kräver ett kollektivt beslutsfattande. Uppgifterna är ofta reglerade i lag.

Det är vanligt att en värdmyndighet sköter administrationen och anställer personal (dvs. är arbetsgivare och har det arbetsgivarpolitiska ansvaret för personalen) medan nämnden ansvarar för verksamheten. Regeringen kan besluta att myndigheten ska ha eget kansli vilket i regel leds av en chef som verkställer nämndens beslut. Regeringen utser ordföranden och övriga ledamöter. I vissa fall anställs den tjänsteman som leder den löpande verksamheten genom beslut av regeringen. Nämnden beslutar om övriga anställningar.

Om regeringen har bestämt att en myndighet ska upplåta lokaler och sköta administrativa eller handläggande uppgifter åt en nämndmyndighet, ansvarar den förstnämnda myndigheten inför regeringen för de uppgifter som den ska sköta. De båda myndigheterna ska närmare reglera upplåtelsen av lokaler och fördelning av uppgifter i en överenskommelse.

Särskilt beslutsorgan

Det är inte alltid självklart att en verksamhet som svarar mot nämndkriterierna organiseras i en egen myndighet. Ofta får en förvaltningsmyndighet i uppdrag att hantera uppgiften, vanligen i kombination med att ett särskilt beslutsorgan inrättas i myndigheten.

Beslutande organ inom en myndighet regleras i första hand i myndighetens instruktion. Beslutsorganen ansvarar för sina beslut inför regeringen och ska inte förväxlas med rådgivande organ, t.ex. samsråds- eller expertorgan, som utses av myndighetens ledning.

4

Myndighetens arbetsgivaransvar

Riksdagen och regeringen kan besluta om regler eller på annat sätt vidta åtgärder så att det får effekt över hela arbetsmarknaden. Det kan gälla frågor om t.ex. anställningsskydd, stridsåtgärder och lagar om förbud mot diskriminering. De statliga myndigheterna behandlas som andra arbetsgivare i dessa avseenden.

För den statliga sektorn gäller huvudavtalen mellan Arbetsgivarverket och de centrala arbetstagarorganisationerna på det statliga avtalsområdet. Dessa reglerar bl.a. skyddet mot samhällsfarliga konflikter och skyddet för den politiska demokratin. Dessa avtal sluts med förbehåll för regeringens godkännande.

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

Varje myndighet ska enligt 8 § myndighetsförordningen (2007:515) i samverkan med andra myndigheter utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Arbetsgivaransvaret är delegerat till myndigheterna som därmed bär ansvaret för bl.a. lönebildningen. Det ankommer på

myndigheternas arbetsgivarorganisation, Arbetsgivarverket, och myndigheterna själva att träffa överenskommelser i kollektivavtalsfrågor. Myndigheterna ansvarar inom sina ekonomiska ramar för alla kostnader som följer av kollektivavtal. Myndigheterna och Arbetsgivarverket har ansvaret för en ändamålsenlig lönebildning inom den statliga sektorn.

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

Varje myndighet förutsätts ha den kompetens som krävs för att uppnå verksamhetens mål. För styrelsen är det därför en strategisk uppgift att med utgångspunkt i myndighetens pågående och framtida verksamhet även formulera mål för och följa upp myndighetens kompetensförsörjning. Styrelsen bör även följa upp hur myndigheten bidrar till regeringens

delmål för de statliga arbetsgivarna (anges årligen i budgetpropositionen under utgiftsområde 2 i avsnittet om statliga arbetsgivarfrågor). Delmålen är att den statliga sektorn totalt sett inte ska vara löneledande, att andelen kvinnor på ledande befattningar i staten ska öka, att löneskillnaderna mellan kvinnor och män i staten ska minska, att andelen anställda i staten med utländsk bakgrund ska öka på alla nivåer och att arbetsmiljön i staten ska vara god (utvecklingen av sjukfrånvaron vid myndigheten är härvid central). De statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman.

Myndighetens arbete med den strategiska kompetensförsörjningen ska, enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, årligen beskrivas tillsammans med övriga resultat i årsredovisningen.

5

Extern kontroll av myndigheten

Kontrollorganen

En av riksdagens huvuduppgifter är att följa upp och granska hur regeringen styr riket. Varje utskott ska enligt 4 kap. 8 § regeringsformen följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sitt område. Riksdagens kontroll av de statliga förvaltningsmyndigheterna utövas dessutom av Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen.

Härutöver finns även flera tillsynsmyndigheter under regeringen, bl.a. Skolinspektionen och Inspektionen för socialförsäkringen. Regeringen är fri att välja inriktning, utformning och omfattning av förvaltningskontrollen.

Riksdagens ombudsmän

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

Under JO:s tillsyn står

- statliga och kommunala myndigheter,
- tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
- annan som innehar befattning eller uppdrag varmed föl-

jer myndighetsutövning såvitt avser denna verksamhet, och

- tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

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

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

Riksrevisionen

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

Justitiekanslern

Justitiekanslern (JK) utses av regeringen och är regeringens ombudsman vars tillsyn omfattar bl.a. statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra knutna till statliga myndigheter, däribland styrelsen och dess ledamöter. JK:s verksamhet regleras dels i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn, dels i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

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

6

Styrelsens ansvar och sammansättning

Styrelsens uppgifter

Styrelsen är högsta ledningsorgan i styrelsemyndigheter, med det yttersta ansvaret för alla beslut som rör verksamheten. En viktig förutsättning för att styrelsen ska kunna utgöra ett ledningsorgan och kunna styra är att både det formella och det verkliga ansvaret för verksamheten vilar hos den. Regeringen är uppdragsgivare och ledamöterna uppdragstagare med ansvar inför regeringen. Det är viktigt att ledamöterna i sitt styrelsearbete står obundna av olika partsintressen och uteslutande företräder myndigheten.

Allmänna föreskrifter

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

Myndighetens ledning har såväl ett verksamhetsansvar som ett juridiskt ansvar. I myndighetsför-

ordningen regleras ledningens ansvar i 3 och 4 §§. I 3 § anges att myndighetens ledning ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU. Ledningen ska också se till att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Det juridiska ansvaret för styrelsen och ledamöterna behandlas längre fram under rubriken Personligt ansvar för styrelseledamöter.

Särskilda bestämmelser för styrelsemyndigheter finns även i 10–12 §§ myndighetsförordningen. I 10 § fastställs att styrelsen består av det antal ledamöter som regeringen bestämmer. En av ledamöterna ska vara ordförande i styrelsen och en ska vara vice ordförande. I de fall regeringen utser även vice ordförande, anges detta i myndighetens instruktion. Myndighetschefen ska ingå i styrelsen men inte vara dess ordförande eller vice ordförande. Myndighetschefens ansvar och informationsplikt gentemot styrelsen regleras i 13 § myndighetsförordningen. Av 13 § framgår bl.a. att myndighetschefen ska hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse

styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut.

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

Styrelser vid universitet och högskolor omfattas av särskilda bestämmelser i högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100), förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

Styrelser vid universitet och högskolor består av ordföranden och det antal ledamöter som framgår av högskoleförordningen. Rektor ingår i styrelsen. Styrelsen utser inom sig vice ordförande. Lärare och studenter har rätt att utse ledamöter i styrelsen. Dessa utses internt på lärosätet enligt särskilda regler. De företrädare för personalen som enligt högskolelagen har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden utses enligt föreskrifterna i personalföreträdarförordningen (1987:1101).

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

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

Delegering

För att styrelsen ska kunna vara ett effektivt ledningsorgan måste en del beslut delegeras. Vissa strategiska och långsiktiga frågor är dock av sådan karaktär att de inte kan delegeras till myndighetschefen. Hit hör enligt 4 § myndighetsförordningen bl.a. att besluta om en arbetsordning för myndigheten, besluta om en verksamhetsplan för myndigheten och säkerställa att den interna styrningen och kontrollen fungerar på ett betryggande sätt. Av nämnda paragraf, punkt 5, framgår att styrelsen ska avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte ska avgöras av personalansvarsnämnden enligt 25 § samma förordning. Exempel på ärenden som inte bör

delegeras är övergripande ekonomi- och investeringsplaner, långsiktig kompetensförsörjning, resultatuppföljning, omprövning och effektivisering av verksamheten samt remissvar av större vikt eller mer principiell betydelse. Styrelsen bör noga överväga vilka frågor som ska delegeras till myndighetschefen.

För att bl.a. arbetsfördelningen mellan ordföranden och myndighetschefen ska löpa smidigt, så att inte ett motstridigt dubbelarbete uppstår, är det viktigt att uppgiftsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen regleras tydligt. Det ska ske i arbetsordningen.

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

Delegering fastställs formellt genom beslut i arbetsordning eller i särskilda beslut.

Myndighetschefens roll

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

Myndighetschefen ska under styrelsen ansvara för myndigheternas arbetsgivarpolitik och företräda myndigheten som arbetsgivare.

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

Ramverket för intern styrning och kontroll

En god intern styrning och kontroll ger myndighetens ledning förutsättningar att driva verksamheten på ett effektivt sätt och uppnå önskat resultat. Brister och ofullständigheter kan motverkas i redovisning, ekonomiska rapporter och beslutsunderlag. Med en god intern styrning och kontroll kan fel begränsas och oegentligheter och andra former av bedrägligt beteende undvikas.

Ramverket för intern styrning och kontroll består av flera samverkande förordningar:

- myndighetsförordningen,
- internrevisionsförordningen (2006:1228),
- förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, och
- förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

I myndighetsförordningen fastställs ansvaret för myndighetens ledning. För ett antal myndigheter har regeringen i dess instruktioner dessutom bestämt att de ska inrätta internrevision och därmed omfattas av internrevisionsförordningen. Genom att inrätta internrevision på utpekade myndigheter

kan regeringen med rimlig säkerhet förvissa sig om att regelverken implementeras ändamålsenligt och följs. I internrevisionens uppgifter ingår att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll.

Myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen omfattas även av förordningen om intern styrning och kontroll samt vissa särskilda bestämmelser i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Bestämmelserna i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag innebär att myndighetsledningen i årsredovisningen ska uttala sig om huruvida myndighetens interna styrning och kontroll har varit betryggande.

Internrevisionsförordningen gäller för myndigheter som väljs ut genom en kombination av kriterier som rör såväl väsentlighet (balansomslutning, totala kostnader och antalet anställda) som risk. Dessa myndigheter hanterar ofta stora medelsflöden, verkar under ett komplext regelverk och utmärks av att det finns inslag i verksamheten som sammantaget innebär en ökad riskexponering för myndigheten.

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

Internrevisionens funktion och arbete

Utifrån en riskanalys ska internrevisionen självständigt granska om den interna styrningen och kontrollen leder till en effektiv verksamhet där lagar och förord-

ningar följs och där redovisning och rapportering av verksamheten är tillförlitlig. I förordningen om intern styrning och kontroll ges närmare riktlinjer för de myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen.

Internrevisionen är en resurs för ledningen att ta sitt ansvar för verksamheten. Även om funktionen finns i organisationen och tilldelas resurser i den interna budgetprocessen, är det till ledningen som funktionen rapporterar iakttagelser och rekommendationer. När det är fråga om en styrelsemyndighet rapporterar internrevisionen till styrelsen.

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

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

Risk- och sårbarhetsanalys

Varje myndighet ska enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd be-

redskap, i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap, analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

Styrelsemedlemmarnas uppgifter

Ordföranden

I styrelsemyndigheter utser regeringen ordförande.

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

Ordföranden är styrelsens talesperson och gör uttalanden på styrelsens vägnar. Myndighetschefen svarar för (alternativt biträder ordföranden med) formalia och praktiska frågor kring styrelsen och dess arbete.

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

Ledamoten

En ledamot i en myndighets styrelse har sitt mandat från regeringen och ska stå obunden av partsintressen. Ledamotens främsta uppgift är att med utgångspunkt i regeringens uppdrag se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges

medlemskap i EU, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Inom högskolans område gäller särskilda regler för hur styrelsen sätts samman. Där ingår även lärare och studenter.

Utgångspunkten för sammansättning av en myndighets styrelse är att utifrån de enskilda ledamöternas kunskaper och erfarenheter uppnå en samlad kompetens som skapar goda förutsättningar för ett professionellt styrelsearbete.

Varje ledamot förutsätts här bidra med sin egen kompetens till ett aktivt och effektivt styrelsearbete och känna ansvar för uppgiften. Det kan t.ex. vara fråga om att:

- ta initiativ utifrån sitt särskilda kompetensområde,
- bidra med erfarenheter från andra styrelser,
- bidra med ekonomisk eller juridisk kunskap,
- bidra till en god omvärldsbevakning,
- bidra i ett strategiskt planeringsarbete, och
- uppmärksamma avvikelser och varningssignaler.

Det sistnämnda kan t.ex. handla om överskridanden av fastställd budget, oavsedda konsekvenser av myndighetens agerande i en viss fråga, brister i intern styrning och kontroll, tveksamt moraliskt handlande, brister i ansvarsförhållanden samt reaktioner från internrevision eller allmänhet.

I uppdraget att vara styrelseledamot ligger en skyldighet att fortlöpande hålla sig väl informerad om myndighetens verksamhet liksom om vilka krav och förväntningar som ställs på myndigheten av riksdagen och regeringen. Eftersom informationsflödet normalt

är omfattande ska styrelseledamöterna löpande få den information de behöver för att kunna sköta sitt uppdrag. Det är myndighetschefen som svarar för att ledamöterna får denna information. Utöver skilda slag av ekonomiska redovisningar kan det t.ex. röra sig om sammanfattningar av rapporter, viktigare remissyttranden, pressmeddelanden och personaltidning. Om enskilda ledamöter önskar särskild information om någon del av verksamheten, svarar myndighetschefen för att den ges.

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

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

Myndighetschefen ska förse ledamöterna med aktuella grundhandlingar, t.ex. instruktion, regleringsbrev, arbetsordning, författningar, föreskrifter, verksamhetsplan och policyer som rör verksamheten. Exempel på ytterligare handlingar ges i bilagan.

Personligt ansvar för styrelseledamöter

En styrelseledamot är inte en arbetstagare anställd av myndigheten utan en uppdragstagare som utför ett uppdrag åt regeringen. Styrelseledamöterna omfattas därför inte i denna egenskap av lagen (1994:260) om offentlig anställning eller lagen (1982:80) om anställningsskydd. Ledamöterna

svarar inför den som utsett dem, dvs. regeringen. Inom universitet och högskolor gäller särskilda förhållanden eftersom även företrädare för lärare och studenter ingår i styrelsen. Vid affärsverken ingår personalföreträdarna i styrelsen (se nedan).

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

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

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

Personalföreträdare

I myndigheternas styrelser finns vanligen personalföreträdare. Enligt personalföreträdarförordningen är en personalföreträdare den som särskilt har utsetts att i myndighetens ledning företräda myndighetens anställda. Om personalföreträdare ska finnas, anges det i myndighetens instruktion. Praxis är att personalföreträdarförordningen ska tillämpas för en myndighet som har minst 30 anställda.

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

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

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

Det följer av 4 § personalföreträdarförordningen att personalföreträdarna har rätt att närvara och yttra sig vid all handläggning i styrelsen eller nämnden. De har däremot inte rätt att delta i beslut, inte heller att få avvikande mening antecknad till protokollet.

Av instruktionerna för affärsverken framgår om personalföreträdarförordningen ska tillämpas. I de fall förordningen tillämpas,

ingår personalföreträdarna som ledamöter i styrelsen med samma ansvar, skyldigheter och befogenheter som övriga ledamöter.

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

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

Detta gäller även personalföreträdare i affärsverkens styrelser.

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

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

7

Styrelsearbetet

Planering och förberedelser

Det reguljära styrelsearbetet bedrivs vid styrelsesammanträdena. Ordföranden har huvudansvaret för planering och förberedelser och sköter det i samråd med myndighetens chef. Det kan handla om att bestämma hur ofta sammanträden ska hållas, vilka ärenden som ska tas upp på dagordningen, vilket underlag som krävs för beslut och hur sammanträdet ska genomföras rent praktiskt.

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

Det är brukligt att myndigheters styrelser sammanträder minst fyra gånger per år – vanligen sex till åtta, ibland mer. Frekvensen varierar och beror bl.a. på i vilket skede myndighetens verksamheter befinner sig. Det är vanligt att styrelser fastställer datum för sammanträden för ett år i taget.

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



om budgetunderlag, årsredovisningar, och åtgärder med anledning av revisionsrapport.








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

Styrelsen bör återkommande få översiktliga genomgångar och analyser av bl.a. gällande direktiv, budgetpropositionen och andra propositioner samt riksdagsbeslut och utredningsförslag.

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

Exempel på stående ärenden i styrelsens årscykel:

Obligatoriska punkter är fetstilta. Nuvarande budgetår = år 0.

	Beslut om årsredovisning för föregående budgetår och budgetunderlag för kommande budgetår (lämnas till regeringen senast 22/2 respektive 1/3). Beslut om intern revisionsplan för nästa revisionsperiod/revisionsår. Successiva beslut om åtgärder med anledning av interna revisionsrapporter, när sådana lämnas.
	Beslut om svar på extern revisionsberättelse
Våren  	Lämplig period för mål- och strategidiskussioner, beslut om mål, strategier och policyer.
	Beslut om riktlinjer och planeringsanvisningar för arbetet med underlaget för budgetår 2 som ska lämnas i februari nästa år. Beslut om delårsrapport för affärsverk och övriga myndigheter där regeringen begärt det.*
	Beslut om svar på externrevisionens revisionsintyg för delårsrapporten (modifierad). Uppföljning av myndighetens budgetarbete avseende nästa budgetunderlag. Beslut med anledning av intern revisionsrapport .
	Beslut om verksamhetsplan för myndigheten. Riskanalys.

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

Styrelsearbete inom universitet och högskolor

Högskolesektorn står för en omfattande del av den statliga verksamheten och svarar sammantaget för cirka en fjärdedel av alla statsanställda. I svensk högre utbildning studerar drygt 400 000 studenter på hel- eller deltid. Studenterna har rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation. Utbildnings- och forskningsverksamhetens karaktär innebär också att styrelsearbetet i högskolan har sina egna förutsättningar.

Styrelsen har det ansvar och de uppgifter som följer av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) och 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Vidare ska styrelsen själv besluta om viktigare frågor om den interna resursfördelningen, antagningsordningen, anställningsförordningen, viktiga föreskrifter i övrigt samt vissa ytterligare frågor som närmare anges i högskoleförordningen.

Styrelsen ansvarar för beredning och förslag om anställning av rektor.

Innan styrelsen lämnar sitt förslag om rektor till regeringen ska den höra lärarna, övriga anställda och studenterna på det sätt som styrelsen har bestämt. I sitt arbete med att föreslå rektor ska styrelsen så långt som möjligt ta fram såväl kvinnliga som manliga kandidater. Styrelsen ska för regeringen redovisa hur jämställdhetsaspekten har beaktats.

Styrelsearbete i affärsverken

Affärsverken är en organisationsform som är en del av staten, där

regeringen har direktivrätt på samma sätt som när det gäller övriga statliga myndigheter under regeringen. Affärsverken finansierar sin verksamhet med intäkter från de tjänster och produkter de tillhandahåller. Varje affärsverk leds av en styrelse där generaldirektören och normalt även personalföreträdarna ingår.

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

Underlag till styrelsesammanträden

Kallelse, dagordning och annat underlag bör skickas ut minst en vecka men helst 10–14 dagar före sammanträdet. Styrelseledamöterna ska ha tid att vid behov begära kompletterande underlag som i sådana fall lämnas till samtliga styrelseledamöter.

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

Ledamöterna bör bara i ytters- ta undantagsfall acceptera att un-

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

Med kallelsen bör normalt följa en kort föredragningspromemoria, rapportsammanfattning eller annat underlag för varje ärende på dagordningen. Promemorian bör vara klar och överskådlig och redovisa eventuella alternativ ställda mot varandra, vid behov med analys av konsekvenser. Den bör inledas med myndighetens förslag till styrelsebeslut eller annat ställningstagande från styrelsens sida. Materialet ska vara utformat så att ordföranden ska kunna utgå från att ledamöterna har läst det före mötet. Föredragningarna bör kunna begränsas till särskilda betoningar och tillkommande omständigheter.

Styrelsesammanträdet

Mötesteknik och protokollshantering under styrelsesammanträden följer i huvudsak vedertagen praxis. I förvaltningslagen (1986:223) anges vissa regler som är tillämpliga på en myndighetsstyrelses sammanträden.

Ordföranden leder sammanträdet och medverkar till en öppen diskussion. Ordförandens uppgift är att ta till vara ledamöternas erfarenheter, synpunkter och förslag och leda styrelsen fram till bästa möjliga beslut.

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

Det förekommer i många styrelser att föredragande tjänstemän är närvarande under hela sammanträdet. Styrelsen bör överväga vilken praxis som ska gälla avseende närvaro av tjänstemän utöver närvaron då de föredrar sina respektive ärenden och besvarar frågor.

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

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

Om ett ärende – som styrelsen ska besluta eller yttra sig om – är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får dock ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna. Om inte heller det hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen (12 § myndighetsförordningen). Motsvarande regler gäller för sammanträden och beslut i nämndmyndigheter (16 § myndighetsförordningen) samt inom högskolan, där det dock krävs att ordföranden avgör sådana ärenden först efter samråd med rektor (2 kap. 5 § högskoleförordningen).

Ordföranden bör alltid se till att återrapportering sker till styrelsen

så att den hålls informerad om vad som händer med de frågor den har hanterat.

Omröstning

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

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

Den kollektiva beslutsmetoden regleras i 18 § förvaltningslagen.

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

Avstå från beslut

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

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

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

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

Avvikande mening

Enligt 19 § förvaltningslagen gäller att den som deltar i ett beslut som fattas av flera gemensamt har rätt att reservera sig mot beslutet

genom att låta anteckna avvikande mening (reservation). Ledamöten fritas då från sitt ansvar för beslutet. Den som inte reserverar sig har således ett formellt ansvar för beslutet.

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

Reservationsrätten i de domstolsliknande nämnderna regleras regelmässigt i nämndernas instruktioner.

Beslut per capsulam

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

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

Vissa beslut kan fattas per capsulam efter ett telefonsammanträde eller efter ett tidigare sammanträde. Myndighetschefen kan då skicka förslaget till beslut eller yttrande till styrelsens ledamöter.

I skrivelsen anges det datum då eventuella synpunkter ska ha inkommit. Om ledamöterna accepterar det, kan man kommunicera via e-post eller fax. Ett protokoll ska alltid upprättas.

Protokoll och justering

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

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

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

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

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

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

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

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

Myndigheters föreskrifter

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

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

Innan en förvaltningsmyndighet beslutar föreskrifter som vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller landsting som inte är oväsentliga, ska regeringens med-

givande inhämtas enligt förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

Av författningssamlingsförordningen (1976:725) framgår närmare vad myndigheter under regeringen har att iaktta i samband med utgivning av författningar och allmänna råd. I en bilaga till förordningen anges vilka myndigheter som ska ge ut en författningssamling.

Omprövning

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

Överklagande

Av 22 § förvaltningslagen följer att myndighetsbeslut normalt kan överklagas av den som beslutet angår om det gått honom eller henne emot. Huvudregeln är att överklaganden behandlas av allmän förvaltningsdomstol, dvs. av förvaltningsrätten i första instans.

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

Utvärdering

Styrelserna bör ständigt arbeta med att utveckla sitt eget arbete både vad gäller arbetsformer och effektivitet. Ett sätt att göra detta är att styrelsen kontinuerligt utvärderar det egna arbetet. En sådan utvärdering är en del i att löpande bedöma det egna och myndighetschefens resultat. Formerna för en sådan utvärdering kan variera. Den kan genomföras både som en självutvärdering och som en större utvärdering med externt stöd.

8

Jäv och tystnadsplikt

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

Jäv

En ledamot kan vara jävig enligt de definitioner som anges i 11 § förvaltningslagen (1986:223). Exempel på när en styrelseledamot inte ska delta i ett beslut är om det angår ledamoten själv, någon av ledamotens familjemedlemmar eller annan närstående. Ledamoten ska inte heller delta om ärendets utgång kan förväntas medföra synnerlig nytta eller skada för ledamoten själv eller någon närstående. Dessa situationer är lätta att känna igen och reagera inför.

En jävssituation som, även för den berörda ledamoten, kan vara svårare att upptäcka – och förmodligen också den vanligaste jävssituationen i en myndighetsstyrelse – är den som återges i 11 § 5 förvaltningslagen. Där sägs att den som ska handlägga ett ären-

de är jävig ”om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet”.

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

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

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

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

I myndighetens årsredovisning

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

Offentlighet

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

En allmän handling är en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel, t.ex. e-post. Handlingen är allmän, om den förvaras hos myndigheten och anses inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses upprättad hos myndigheten när den har expedierats. Har den inte expedierats, anses den upprättad när det

ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Eftersom en myndighets styrelse är en del av myndigheten är det material som styrelseledamöterna får sig tillsänt inför ett styrelsemöte i regel inte allmänna handlingar med undantag för t.ex. kopior av inkomna skrivelser till myndigheten. Handlingarna utgör arbetsmaterial och förblir så till dess ett visst ärende har slutbehandlats och handlingarna har tillförts akten.

Sekretess

Regler om sekretess finns främst i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Där finns bl.a. regler om utrikessekretess, sekretess till skydd för myndighetens affärshemligheter, sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och sekretess till skydd för den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, i annat fall än vad som anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. Sekretessen gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Förbudet mot att röja en uppgift gäller oavsett om det sker muntligt (tystnadsplikt) eller genom att en handling lämnas ut (handlingssekretess).

Den som olovligen röjer en uppgift, som hon eller han är skyldig att hålla hemlig, kan dömas

för brott mot tystnadsplikten till böter eller fängelse.

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

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

Tystnadsplikt vid informationsmottagning

I lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet stadgas i 22 § att den som med tystnadsplikt har mottagit information för lokal eller central arbetstagarorganisationens räkning får föra informationen vidare till ledamot i styrelsen för organisationen utan hinder av tystnadsplikten. I sådant fall gäller tystnadsplikten även för ledamoten.

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

för viss information som lämnas.

Meddelarfrihet

Meddelarfriheten är en viktig del av vårt demokratiska system och en del i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen. Meddelarfriheten är reglerad i TF och yttrandefrihetsgrundlagen och innebär att offentliganställda och andra som har uppdrag i en myndighet anonymt kan meddela uppgifter för offentliggörande i grundlagsskyddade medier, t.ex. i tidningar, radio och tv. Meddelarfriheten är dock inskränkt i vissa fall. Offentliganställda och andra med uppdrag inom myndigheten får t.ex. aldrig lämna ut en allmän handling i vilken den sekretessbelagda uppgiften framgår till t.ex. en journalist med stöd av meddelarfriheten. Närmare bestämmelser om detta finns i OSL.

9

Etiskt förhållningssätt i styrelsearbetet

Allmänheten ställer med rätta höga krav på de som arbetar i offentlig förvaltning. Detta gäller inte minst myndighetens ledning och de som fått förtroendet att vara styrelseledamöter.

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

Allmänhetens förtroende för statsförvaltningen och myndigheternas arbete är en viktig demokratifråga. Detta är anledningen till att höga etiska krav måste ställas på myndigheternas styrelseledamöter. Att skapa och bibehålla ett högt förtroende hos enskilda, företag och medier förutsätter ett långsiktigt och fortlöpande arbete.

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

En ledamot får inte till fördel för sig själv eller till skada eller nytta

för annan utnyttja information som kommer fram i styrelsearbetet. Varje ledamot bör agera så att ingen misstanke om oegentligheter uppstår.

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

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

En viktig internkontrollfråga, som också har stor symbolisk betydelse, är hur styrelseledamöter och högre chefer i myndigheten hanterar sina egna kostnader och utlägg i arbetet och hur beslut fattas om sådana utbetalningar. Ordföranden och andra ledamöter kan inte enskilt besluta om myndighetens medel och ska inte godkänna egna kostnader. Ett lämpligt sätt att lösa detta på kan vara att myndighetschefen, överdirektören eller administrative chefen tecknar slutlig attest och fattar beslut om utbetalning av styrel-

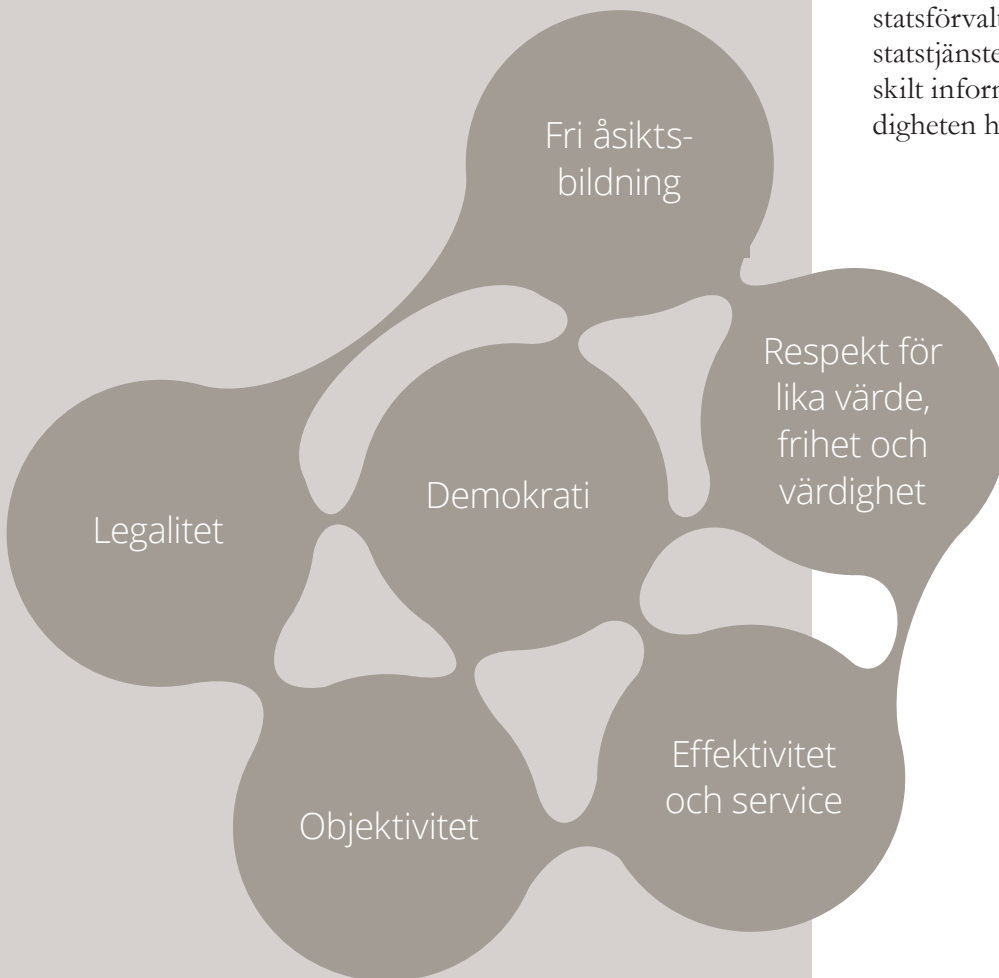
searvoden och eventuella övriga kostnader som hänför sig till styrelsearbetet. Myndighetschefens egna kostnader bör på motsvarande sätt utbetalas genom beslut av styrelsens ordförande eller annan chefstjänsteman. Styrelsen ansvarar enligt myndighetsförordningen (2007:515) för att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt inom myndigheten. Myndigheten ska förordna de tjänstemän som får förfoga över myndighetens medel. Myndighetens rutiner i dessa avseenden granskas normalt genom den externa revisionen.

En styrelse bör hålla det etiska medvetandet vid liv genom att öppet diskutera moraliska aspekter och etiska dilemman som kan uppstå, inte enbart vid intressekonflikter och jävsfrågor av olika slag utan även i vidare bemärkelse.

Styrelsens ledamöter bör vara väl förtrogna med de sex grundläggande rättsliga principer som definierar den gemensamma statliga värdegrunden för alla statsanställda, nämligen – demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt för lika värde, frihet och värdighet samt effektivitet och service.

6

grundläggande rättsliga principer som definierar den gemensamma statliga värdegrunden för alla statsanställda



Den gemensamma statliga värdegrunden är central i myndigheternas arbete med en god förvaltningskultur som återkommande behöver uppmärksammas av styrelsen. Styrelsen bör givetvis även resonera kring principernas betydelse för styrelsens arbete.

Ett av delmålen för de statliga arbetsgivarna är att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman. Styrelsen bör särskilt informera sig om hur myndigheten hanterar detta.

10

Styrelseledamotens mandatperiod och ersättning

Förordnande och mandatperiod

Mandatperioden för styrelseledamöter är inte formellt reglerad. Den kan variera beroende på verksamhetens art och betydelse. Regeringen tillämpar dock vissa allmänna principer vid beslut om mandatperiod. Ordföranden liksom övriga styrelseledamöter utses för bestämd tid, i regel tre år. Den totala mandatperioden ska normalt inte överstiga nio år, om det inte finns särskilda skäl. Vidare gäller att alla ledamöter inte bör bytas ut samtidigt. Ett-åriga eller kortare mandatperioder kan övervägas om myndigheten står inför en stor förändring som kommer innebära att kompetensbehovet i styrelsen förändras.

För styrelser vid universitet och högskolor anger högskoleförordningen (1993:100) att andra ledamöter än rektor utses för en bestämd tid, högst tre år.

Arvoden och ersättningar

Förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. innehåller föreskrifter om ersättning till ledamöter. Styrelser-

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

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

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

Personalföreträdare i affärsver-

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

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

Entledigande från styrelsen

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

Om en ledamot själv vill avgå ur styrelsen under pågående mandatperiod eller inte önskar fortsatt förordnande efter mandatperiodens slut, ska detta anmälas till regeringen via berört departement. Därefter fattar regeringen ett beslut om entledigande. Styrelsens ordförande och myndighetschefen bör alltid informeras och även övriga styrelseledamöter bör få informationen.

Referenser och lästips

Lagar

- Tryckfrihetsförordningen
- Regeringsformen
- Yttrandefrihetsgrundlagen
- Lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn
- Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
- Förvaltningslagen (1986:223) – Ny lag träder i kraft den 1 juli 2018
- Lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän
- Högskolelagen (1992:1434)
- Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen
- Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
- Lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Budgetlagen (2011:203)

Förordningar

- Förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern
- Författningssamlingsförordningen (1976:725)
- Förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m.
- Förordningen (1981:1265) om reseförmåner i statliga uppdrag m.m.
- Personalföreträdarförordningen (1987:1101)
- Förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m.

- Högskoleförordningen (1993:100)
- Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag
- Förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring
- Internrevisionsförordningen (2006:1228)
- Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll
- Myndighetsförordningen (2007:515)
- Förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket
- Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

Propositioner och skrivelser

- Budgetpropositionen för respektive år (utgiftsområde 2)
- Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175)
- Regeringens förvaltningspolitik (skr. 2013/14:155)

Utredningar och rapporter

- Att läsa och tolka resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning (ESV 1999:14)
- Effektiv resultatredovisning (ESV 2002:14)
- Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23)
- Förvaltning för fri rörlighet (Statskontoret 2006:16)
- Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75)
- Systematiserat sunt förnuft - En idéskrift om intern styrning och kontroll (ESV 2011:2)
- Resultatindikatorer (ESV 2012:41)
- Resultatredovisning (ESV 2012:42)
- Att få rätt saker att hända (ESV 2014:49)

- Statlig internrevision för myndighetsledningar (ESV 2014:1)
- Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys (Statskontoret 2014:4)
- En kultur som motverkar korruption, svensk och engelsk (Regeringskansliet, Värdegrundsdelegationen 2014)
- Att säkerställa en god statsförvaltning (Värdegrundsdelegationens slutrapport 2016)
- Effektivisering i statsförvaltningen (ESV 2016:59)
- Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv (Statskontoret)

Övrigt

- Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda (Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting 2006)
- ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten (2011:9)
- Introduktion till Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda, svensk och engelsk (Regeringskansliet, Värdegrundsdelegationen 2014)
- Handledning – Investeringar i budgetunderlaget och verksamhetsplanen (ESV 2015:61)
- EA-boken, Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet. Författningar, föreskrifter och allmänna råd. Utges årligen av Ekonomistyrningsverket (ESV)
- Författningsboken. Författningssamling. Utges årligen av Arbetsgivarverket

Bilaga

Exempel på handlingar till styrelsens ledamöter

- Styrelseledamöter
- Instruktion
- Organisationsplan
- Arbetsordning
- Myndighetens administrativa föreskrifter (de viktigaste)
 - Regleringsbrev
 - Årsredovisning
 - Budgetunderlag
 - Verksamhetsplan
 - Internbudget
 - Treårsplan
- Arbetsgivarpolitik, till exempel avseende personalfrågor och kompetensförsörjning
- Lokala kollektivavtal
- Arbetsmiljöplan
- Jämställdhets- och mångfaldsplaner
- Kvalitetspolicy
- Miljöpolicy
- Informations- och kommunikationsplan samt riktlinjer för mediakontakter
- Övriga dokument som regleras genom författning, till exempel
- Risk- och sårbarhetsanalyser
- Myndighetsförordningen
- Förvaltningslagen
- Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda
- Introduktion till Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda
- En kultur som motverkar korruption
- Aktuella adresser (adress, telefon, e-post till myndigheten, styrelseledamöter, chefstjänstemän med flera)

Vägledning för statliga myndighetsstyrelser behandlar den statliga myndighetsstyrelsens ansvar, uppgifter och arbetsformer samt den enskilda ledamotens roll utifrån olika utgångspunkter. Den beskriver styrkedjan riksdag–regering–myndighet och sätter in styrelsen i dess konstitutionella sammanhang.

Skriften vänder sig i första hand till dig som är ledamot i en statlig myndighetsstyrelse och som vill få orientering om förutsättningarna för uppdraget. Skriften lämpar sig även för dig som är ledamot i ett insynsråd eller i en nämnd och som vill lära dig mer om de konstitutionella förutsättningarna för uppdraget.

Regeringskansliet

Finansdepartementet

Tel: 08-405 10 00

E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se